

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA**  
**CONTEMPORÂNEA DO BRASIL**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA, POLÍTICA E BENS**  
**CULTURAIS**

**EMPREENDEDORISMO: ANÁLISE DA POLÍTICA IMPLEMENTADA NO**  
**PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA - RIO**

**ALLAN BORGES NOGUEIRA**

Rio de Janeiro/RJ  
2019

ALLAN BORGES NOGUEIRA

**EMPREENDEDORISMO: ANÁLISE DA POLÍTICA IMPLEMENTADA NO  
PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA - RIO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais da Fundação Getulio Vargas, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil.

**Orientador:** Prof. Dr. Jimmy Medeiros

Rio de Janeiro/RJ  
2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Nogueira, Allan Borges

Empreendedorismo: análise da política implementada no programa minha casa, minha vida - Rio / Allan Borges Nogueira. – 2019.

110 f.

Dissertação (mestrado) - Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas, Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais.

Orientador: Jimmy Medeiros

Inclui bibliografia.

1. Empreendedorismo social - Rio de Janeiro (Estado). 2. Programa Minha Casa Minha Vida (Brasil). 3. Políticas públicas. 4. Política habitacional. I. Medeiros, Jimmy. II. Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas. Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais. III. Título.

CDD – 363.1098153

ALLAN BORGES NOGUEIRA

**"EMPREENDEDORISMO: ANÁLISE DA POLÍTICA IMPLEMENTADA NO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA – RIO".**

Dissertação apresentado(a) ao Curso de Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais do(a) Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil para obtenção do grau de Mestre(a) em Bens Culturais e Projetos Sociais.

Data da defesa: 12/12/2019

**ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA**

Presidente da Comissão Examinadora: Prof<sup>a</sup> JIMMY MEDEIROS



JIMMY MEDEIROS  
Orientador



JOÃO MARCELO EHLERT MAIA  
Membro Interno



LEANDRO MOLHANO RIBEIRO  
Membro Externo

*Dedico este trabalho à minha família,  
pelos ensinamentos sobre valores, condutas e ética.  
Aos meus filhos Guilherme e Lucas,  
que carinhosamente compreenderam os momentos de ausência.  
À minha esposa Cris, que me ajudou a realizar este sonho.*

## AGRADECIMENTOS

Por onde começar? Esse é o primeiro desafio. Esta dissertação de Mestrado não chegaria até aqui sem o apoio e suporte de inúmeras pessoas.

Em primeiro lugar, registro minha gratidão ao meu orientador, Professor Doutor Jimmy Medeiros, pelo incentivo e apoio. Este jovem competente pesquisador construiu comigo um processo de mentoria continuada, para que pudéssemos chegar até aqui. Portanto, aproveito para registrar minha gratidão, por me corrigir sempre que necessário foi e por me incentivar a todo instante.

Agradeço a minha esposa Cris, companheira de vida, sonhos e lutas, por ter me apoiado em todos os momentos. Me recordo de todas as madrugadas em que tive uma inspiração momentânea e comecei a escrever. A cada lauda interessante e criativa, minha alegria era compartilhar com você. E você, com sua paciência e incentivo, me ouvia atentamente. Obrigado por me entender e “segurar a onda” com o nosso pacotinho Luccas. Seguramente, sem você ao meu lado não chegaria até aqui, pois seus conselhos foram precisos. Fomos e somos do território, da gestão e do amor.

Aos amigos leais e fiéis, obrigado por tudo. Sobre os amigos, não posso deixar de citar alguns que foram fundamentais no incentivo, na bronca e no acolhimento. Começo falando da Irene, que sem ela certamente não teria entrado, tampouco concluído esse Mestrado. Minhas queridas Audrey, Dianna e Paula, cada palavra amiga e o apoio dado nessa reta final serviram de vibração positiva e suporte para eu continuar avançando.

À amiga, Elizete Munhoz, pela leitura atenta e rigorosa do texto final desta dissertação.

Por fim, agradeço àqueles e àquelas que ajudaram na minha formação acadêmica cidadã.

## RESUMO

Esta dissertação pretendeu analisar a implementação, desenvolvimento, execução e resultados do projeto de empreendedorismo, destinado aos moradores de 29 condomínios do Programa Minha Casa, Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro. Foi utilizada a pesquisa-ação, que apresentou e descreveu o perfil empreendedor; a motivação da Secretaria Municipal de Habitação para a escolha do empreendedorismo como mecanismo de geração de renda; as oportunidades de melhorias e lições aprendidas; e a proposição de caminhos para o aperfeiçoamento da política adotada. O trabalho de campo utilizou a observação participante e a coleta de dados documentais. O projeto de empreendedorismo implementado beneficiou 920 moradores diretamente envolvidos nas atividades, que geraram 483 modelos de negócios construídos. Após seis meses de implementação, 59% das famílias participantes declararam ter como sua principal fonte de renda os recursos provenientes dos negócios modelados pelo ciclo de estímulos, ofertados pela política de fomento ao empreendedorismo. Esta pesquisa é de cunho qualitativo, baseada em dados secundários, gerados ao longo do planejamento, implantação e execução do projeto, assumindo um viés temporal. Duas questões podem ser retiradas desta experiência: a pesquisa direta como instrumento de convencimento dos agentes de decisões, pois os dados da pesquisa de perfil empreendedor foram úteis para o convencimento da realização do curso de viabilidade de iniciativas empreendedoras; e o devido ajuste da experiência à realidade local, que contribuiu como estímulo à geração de renda para as famílias envolvidas.

**Palavras-chave:** Empreendedorismo. Geração de renda. Negócios. Perfil empreendedor.

## **ABSTRACT**

This dissertation aimed to analyze the implementation, development, execution and the results of an entrepreneurship project. The project target audience was the residents of 29 condominiums of the Minha Casa, Minha Vida Program at Rio de Janeiro. The action research was used in order to describe the target audience entrepreneurial profile; the motivation of the Municipal Secretariat of Housing for the choice of entrepreneurship as a mechanism for income generation; the opportunities for improvement and lessons learned; and the proposition of ways to improve the policy. The fieldwork used participant observation and documentary data collection. The entrepreneurship project benefited 920 residents directly involved in the activities, which generated 483 business models. After six months of implementation, 59% of participating households reported having as their main source of income the resources from the business modeled. This research is qualitative, based on secondary data, generated during the project planning, implementation and execution, thence a temporal bias is assumed. Two issues can be drawn from this experience. First, the direct research as a tool for convincing decision-makers, since the entrepreneurial profile survey were useful for convincing them to undertake the entrepreneurial program. And second the need to adjust the experience to the local reality, which contributed as a stimulus to income generation for the families involved.

**Keywords:** Entrepreneurship. Income generation. Business. Entrepreneurial profile.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

Figura 1 - Abrangência do Programa Minha Casa, Minha Vida no Rio de Janeiro.....	43
Figura 2 - Ciclo da Pesquisa de Ação Participativa – PAR.....	47
Figura 3 - Identificação do problema.....	50
Figura 4 - Questionário.....	57
Figura 5 - Escala de Likert.....	58
Figura 6 - Demanda pesquisa e demanda atendida pelo projeto.....	61
Figura 7 - Escolaridade dos entrevistados .....	63
Figura 8 - Idade e composição etária dos entrevistados.....	63
Figura 9 - Experiência profissional dos entrevistados.....	64
Figura 10 - Perfil do empresário e seu controle sobre o negócio.....	65
Figura 11 - Perfil dos negócios existentes.....	65
Figura 12 - Composição do perfil empreendedor da amostra.....	67
Figura 13 - Business Model Canvas.....	76
Figura 14 - Dimensões da construção do conhecimento.....	81
Figura 15 - Aulas para a construção do Canvas.....	82
Figura 16 - Apresentação dos modelos de negócio.....	84
Figura 17 - Processo de aquisição de mercadorias.....	86
Figura 18 - Negócios modelados.....	87
Figura 19 - Negócios realizados (1).....	88
Figura 20 - Negócios realizados (2).....	88
Figura 21 - Negócios contemplados com subsídios.....	89
Figura 22 - Meu Trabalho, Minha Vida.....	94

### TABELAS

Tabela 1 - Demanda real e demanda atendida pelo projeto.....	60
--	----

### QUADROS

Quadro 1 - Ciclo da Pesquisa de Ação Participativa – PAR.....	48
Quadro 2 - Composição das variáveis da pesquisa.....	55
Quadro 3 - Marcos de acompanhamento do curso.....	80
Quadro 4 - Custo-benefício do curso de empreendedorismo.....	93

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>09</b>
<b>1 CONCERTAÇÃO E PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>15</b>
1.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O INCENTIVO AO EMPREENDEDORISMO .....	15
1.2 PERSPECTIVAS DO EMPREENDEDORISMO COMO MECANISMO DE INCLUSÃO SOCIAL.....	17
1.3 O CAMPO DE ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	22
1.4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL .....	25
1.5 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MECANISMO DE INCLUSÃO .....	29
<b>2 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: DO BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO AO MINHA CASA MINHA VIDA.....</b>	<b>33</b>
2.1 O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA - RIO, COMO ESPAÇO DE AÇÃO EMPREENDEDORA .....	38
2.2 PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA E A CIDADE DO RIO DE JANEIRO.....	41
<b>3 ESTRUTURAÇÃO DO SABER PARA A REALIZAÇÃO DA PESQUISA DO PERFIL EMPREENDEDOR DOS BENEFICIÁRIOS DO PMCMV - RIO.....</b>	<b>46</b>
3.1 O SABER ENGAJADO: DA FORMULAÇÃO À SOLUÇÃO DO PROBLEMA.....	49
3.1.1 Formulação do Problema .....	49
3.1.2 Criação da Teoria .....	51
3.1.3 Desenho de Pesquisa Engajado e Participativo .....	53
3.1.4 Construindo o Diagnóstico do Perfil Empreendedor.....	53
3.1.5 Investigando e Caracterizando o Público .....	62
<b>4 A SOLUÇÃO DO PROBLEMA E A ARENA DE NEGOCIAÇÕES .....</b>	<b>71</b>
4.1 O CURSO DE EMPREENDEDORISMO .....	75
4.2 ESTRATÉGIAS ADOTADAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO CURSO .....	78
4.3 AVALIAÇÃO E RESULTADOS DO CURSO.....	83
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>95</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>98</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>109</b>

## INTRODUÇÃO

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) é um programa habitacional do Governo Federal do Brasil, instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (BRASIL, 2009). O Programa garante, por meio de subsídio federal, o acesso à moradia para famílias com limitações de renda. Tal benefício se dá por modalidades de sorteio para os interessados em adquirir um imóvel com financiamento bancário facilitado e/ou reassentamento - contemplando aqueles que foram desabrigados ou deslocados de moradias em áreas de risco. Cabe ressaltar que o reassentamento segue legislação específica na cidade do Rio de Janeiro, conforme determinado no Decreto 38.197/2013, que contempla situações de emergência, risco e vulnerabilidade, entre outras.

Durante os anos de 2013 a 2016, estive à frente da Coordenadoria de Integração e Projetos Especiais da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e, dentre inúmeras atribuições, uma delas era a articulação para colocar em prática a intersectorialidade e a transversalidade da Política de Assistência Social com as demais pastas do município. Nesse contexto, fui procurado pela coordenadora de Inclusão Social, uma assistente social de formação e servidora do município, lotada à época na Secretaria Municipal de Habitação, para realizarmos uma reunião de trabalho. Na ocasião, ela apresentou o PMCMV e seus eixos, um deles - o mais latente e primordial para ela à época - o de Geração de Renda. O motivo de sua preocupação era a sustentabilidade do condomínio, pois mesmo aqueles que foram reassentados tinham como responsabilidade arcar com as custas condominiais, tais como: luz, rateio da água, condomínio e conservação.

Sugeri, naquela oportunidade, uma revisão do Eixo de Geração de Renda, de modo a que as atividades propostas fossem mais aderentes às necessidades e desejos dos moradores dos condomínios. Como colaborador durante todo o processo, propus: (i) fazer uma pesquisa para saber o perfil empreendedor dos moradores beneficiados pelo Programa, e (ii) desenvolver uma proposta de empreendedorismo social, com base no resultado da pesquisa executada.

Após um intenso período, a Coordenadoria de Inclusão Social da Secretaria Municipal de Habitação colocou em prática um projeto de empreendedorismo com formação e apoio para mais de 580 famílias, distribuídas por 29 condomínios do

Programa Minha Casa, Minha Vida. Esse ciclo de estímulos, propiciou um fomento de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) para os 44 melhores modelos de negócios, surgidos de uma experiência de treinamento e mentoria contínua em 44 turmas, com uma média de 15 alunos cada. Essa iniciativa de execução, apoio e fomento ao empreendedorismo se deu dentro do Trabalho Social, vinculado ao PMCMV na cidade do Rio de Janeiro.

Com isso, apostava-se nas habilidades do público-alvo e na sua capacidade como agentes de transformação local. Havia a expectativa de ampliação das ofertas de empregos locais, a partir da criação de postos de trabalho pelos próprios moradores que receberiam formação, mentoria e suporte financeiro. A proposta foi construída por meio da literatura de empreendedorismo e se baseava em motivações empreendedoras, como o desejo de autonomia e autorrealização (FILLARDI, BARROS & FISCHMAN, 2014).

Tal projeto tinha como objetivo amenizar os efeitos do deslocamento motivado por indícios de gentrificação, ou seja, o afastamento da população mais vulnerável dos centros urbanos valorizados e das áreas mais centrais da cidade, conforme Blanco et al, (2016). Esse deslocamento impactou mobilidade urbana e transportes, infraestruturas locais (como escolas e hospitais) e gerou tensões relacionadas à segurança pública (conflagração de alguns condomínios por invasão do tráfico ou da milícia), mas, acima de tudo, alterou as redes de suporte disponíveis às famílias e dificultou o acesso ao emprego e à renda (BLANCO & APAOLAZA, 2016).

As famílias envolvidas defenderam seus modelos de negócio em *pitches*<sup>1</sup> ou batalhas de Canvas<sup>2</sup> (OSTERWALDER, 2011), diante de uma banca multiprofissional - com formação em Administração, Direito, Psicologia e Serviço Social - e fizeram protótipos de seus projetos de geração de renda/negócios, por meio de MVP – Mínimo Valor Possível (OSTERWALDER, 2011). Os 44 melhores modelos avaliados conquistaram uma premiação: aquisição de equipamentos, materiais de consumo e

---

<sup>1</sup> O *pitch* é uma apresentação sumária de 3 a 5 minutos com objetivo de despertar o interesse da outra parte (investidor ou cliente) pelo seu negócio, assim, deve conter apenas as informações essenciais e diferenciadas. O *pitch* deve tanto poder ser apresentado apenas verbalmente quanto ilustrado por 3 a 5 *slides*.

<sup>2</sup> A Batalha de Canvas é a dinâmica em que os empreendedores apresentam seu modelo de negócios publicamente, proporcionando uma interação por meio de perguntas e comentários. Essa dinâmica geralmente é moderada por um tutor que, junto de uma banca, avalia e comenta o desempenho de cada modelo de negócio apresentado.

utensílios, no valor de até R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), voltados para a estruturação de seus negócios.

Partindo dessa experiência concreta, pretende-se investigar se esse projeto proporcionou às famílias uma ampliação do campo de possibilidades, gerando novo horizonte de expectativas, por meio de um ambiente de experiência concreta para a construção de projetos de vida (VELHO, 2013; SOUZA, 2009). Com isso, o presente estudo busca investigar os resultados proporcionados com a experiência de desenvolvimento do perfil empreendedor aos moradores de conjuntos habitacionais no âmbito do PMCMV.

De acordo com o Relatório de Prestação de Contas da Coordenadoria de Inclusão Social da Secretaria Municipal de Habitação para a Caixa Econômica Federal (2016), sabe-se que seis meses após a entrega dos prêmios, 59% das famílias mantinham a receita dos negócios incentivados como sua principal fonte de renda.

Analisar os efeitos da implementação de uma política pública no Brasil é um desafio. Os projetos acontecem em meio a tensões políticas e transitoriedade de mandatos. Este último pode gerar descontinuidade ou alterações profundas no projeto, conforme demonstra Souza (2003).

Portanto, o objetivo deste trabalho é analisar o curso de empreendedorismo executado no âmbito do PMCMV, na cidade do Rio de Janeiro.

Especificamente se propõe:

1. identificar a motivação da Secretaria Municipal de Habitação para a escolha do empreendedorismo como mecanismo de geração de renda para as famílias enquadradas na 1ª faixa do Programa (famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.800,00);
2. descrever e compilar a contribuição do empreendedorismo: teoria e prática;
3. Detalhar e analisar o desenvolvimento, metodologia, execução e resultados do projeto de empreendedorismo nos condomínios do PMCMV da cidade do Rio de Janeiro;
4. identificar as potencialidades, oportunidades de melhorias, lições aprendidas e propor caminhos para o aperfeiçoamento da política engendrada.

Sendo assim, serão avaliados o modelo e as ações propostas pela Secretaria Municipal de Habitação, em relação à sua atuação como gestora de uma política pública, identificando os pontos fortes e fragilidades. Serão, ainda, apresentadas sugestões úteis à melhoria do projeto.

A dissertação está organizada em quatro partes:

O referencial teórico, apresentado no Capítulo 1, no qual foram conceituadas as perspectivas teóricas de políticas públicas, conforme: (a) Políticas públicas de Assistência Social e o incentivo ao empreendedorismo; (b) Perspectivas do empreendedorismo como mecanismo de inclusão social; (c) O campo de estudo das políticas públicas; (d) Políticas públicas no Brasil; (e) Análise de políticas públicas como mecanismo de inclusão.

No Capítulo 2, se discute a trajetória da política habitacional no Brasil e o Programa Minha Casa, Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro. O terceiro Capítulo da dissertação descreve o desenho da pesquisa, com a formulação do problema proposto para a pesquisa.

Por fim, a quarta parte, ou Capítulo 4, apresentará a discussão sobre a elaboração, execução e análise dos resultados obtidos na pesquisa *Survey*, para diagnosticar o perfil empreendedor dos moradores e no curso de empreendedorismo implementado em 29 condomínios do PMCMV.

A relevância desta pesquisa se ancora na análise detalhada de uma política pública cuja concepção e implantação baseou-se em uma teoria da administração. Trata-se da oportunidade de observar um fenômeno interdisciplinar em sua essência - o Estado passa a ser visto como aquele que deveria direcionar suas ações para resolver problemas, aumentando a necessidade de conhecer o processo e os desdobramentos de suas decisões (SUDANO et al., 2015). Para tal, contribuimos com uma breve revisão da ação pública. O curso de empreendedorismo executado no Eixo de Geração de Renda do PMCMV foi uma ação precursora, cuja riqueza estava na observação interdisciplinar desde a sua concepção.

Embora seja um campo de pesquisa muito popular e discutido formalmente desde 1987 (HOSSAIN, SALEH & DRENNAN, 2017), o empreendedorismo escasseia de um paradigma próprio a ser adotado e de uma teoria consensual que o delimite (SHANE, 2012; SHANE & VENKATARAMAN, 2000; GARTNER, 1990). Portanto, esta pesquisa

colabora com o seu desenvolvimento ao prover informações empíricas sobre o que é discutido neste campo, detalhando um projeto totalmente alinhado ao artigo 6º da Emenda Constitucional nº 90 (2015), ao atuar sobre todas as dimensões de direito nele elencadas:

Art. 6º

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 90, DE 2015)

Descrever esse projeto é relevante também de acordo com o perfil social do público-alvo, predominantemente jovem (CICCARINO & BORGES, 2017). As perspectivas de emprego para jovens e trabalhadores pouco qualificados têm diminuído nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) devido à crise econômica, trazendo consequências sociais que perdurarão por muitos anos. Estima-se em 48 milhões o número de desempregados nos 34 países da OCDE, um aumento de 15 milhões desde o início da crise em 2007 (OCDE, 2014). Em um estudo específico da OCDE/2014 para o Brasil, alerta-se para a proporção alarmante de os jovens brasileiros terem três vezes mais riscos de ficarem desempregados do que um adulto. Eles representam 46% dos desempregados no País.

Os resultados desta pesquisa poderão servir como referência para gestores da administração pública e demais interessados em desenvolver iniciativas que concatenem os temas habitação, gentrificação, empreendedorismo e geração de emprego e renda. Considerando o estado do Rio de Janeiro e mais especificamente a capital, lócus de atuação desta pesquisa, ela pode contribuir, ainda, com a teoria, ao observar os potenciais do empreendedorismo em um cenário de recursos escassos, observando as fragilidades do contexto e suas correlações sociais imbricadas.

O estudo limita-se a observar o período de concepção, implantação e execução do projeto de empreendedorismo no âmbito do PMCMV até o ano de 2016. Concentra-se na iniciativa originalmente desenhada e implantada pela Coordenadoria de Inclusão Social da Secretaria Municipal de Habitação desse período, compreendendo que as gestões subsequentes adotaram outras decisões em relação ao projeto, o que não será objeto de análise nesta dissertação.

O presente trabalho não defende generalizações sobre os resultados, ao assumir que se dedica à observação de um evento pontual, abordado em profundidade por

metodologia qualitativa. Os resultados tendem a estar alinhados à idiossincrasia local e restritos à dimensão temporal analisada. Portanto, não se pretende analisar os resultados posteriores a esta data, concentrando-se nos efeitos diretos do projeto e não nas suas externalidades ou efeitos a longo prazo. Por outro lado, considerando que o PMCMV na cidade do Rio de Janeiro executou, em larga escala, a produção habitacional com a combinação de áreas geográficas diferentes, argumenta-se que é possível construir recomendações gerais que sejam aderentes às demais cidades do estado do Rio de Janeiro, se consideradas condições análogas de implementação, como: território, perfil da população atendida, renda, escolaridade e injunções sociais.



## **1 CONCERTAÇÃO E PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Este Capítulo tem como objetivo central conceituar as perspectivas teóricas de “políticas públicas”.

### **1.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O INCENTIVO AO EMPREENDEDORISMO**

As desigualdades sociais e as inúmeras propostas de inclusão estão no cerne dos choques políticos e sociais desde os tempos mais remotos (PIKETTY, 2015). É claro que nosso objetivo não é construir binômios que ilustrem formulações cômicas, entretanto, Piketty (2015) argumenta que, desde os primórdios, o debate central sobre este tema se constrói classicamente entre a posição liberal de direita e a tradicional de esquerda.

A primeira se sustenta a partir da formulação de que a iniciativa individual, aliada a não regulamentação do mercado, compõe em longo prazo a melhora significativa da renda e das condições de vida das pessoas. A segunda elaboração, a de esquerda, também segundo Piketty (2015), afirma que as transformações sociais se darão a partir das lutas sociais e de pressões políticas, e que somente assim seria possível mitigar a pobreza, as desigualdades sociais e a miséria.

No Brasil, as políticas sociais de enfrentamento à pobreza, à desigualdade social e de ampliação de acesso aos direitos sociais organizam-se no campo da Assistência Social. Em 2004, o País conquistou um marco: a implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Depois da institucionalização da PNAS, inúmeros aspectos técnicos foram absorvidos nas estratégias de gestão, localizados no aparato estatal enquanto planejamento e execução de programas e serviços de atendimento (BRASIL, 2005).

Seja pelo planejamento ou pela execução de serviços, programas e projetos, a PNAS se insere nas necessidades humanas de maneira integral, pois atua de forma preventiva e protetiva. A autonomia, além de uma só palavra, é um dos conceitos-base para que seja trabalhado no implemento da execução dos serviços socioassistenciais.

Portanto, em termos concretos, o conceito de “autonomia” estruturado na PNAS se constitui na capacidade de os sujeitos “compreenderem e agirem sobre si mesmos e sobre o contexto, conforme objetivos democraticamente estabelecidos” (BRASIL, 2013, p. 69).

Desta forma, o empreendedorismo eclode como um novo olhar sobre a identificação, delimitação e representação de recursos, de forma a metamorfosear em oportunidades. Isto é, o acesso aos serviços públicos, agrupado às estratégias de inclusão produtiva para geração de renda, busca suplantar a situação de pobreza, tendo como pano de fundo a ação conjugada de diferentes atores sociais – gestores, executores e usuários da oferta social.

De acordo com a história, na política de Assistência Social, a renda é um identificador de elegibilidade para a seleção de usuários de programas sociais. Portanto, sobre pobreza podemos afirmar que:

O conceito de pobreza não é estático, (...) as tentativas de conceituar a pobreza devem, portanto, considerar o seu contexto social, histórico, econômico e cultural. Suas análises buscam superar a simples relação entre causa e efeito, deve-se considerar a sua multidimensionalidade e seu caráter multifacetado, através de variáveis como segregação e heterogeneidade de formas de ocupação do território. Da mesma forma, a superação da pobreza e das desigualdades requer uma gama de ações e políticas igualmente complexas. (SANTANA 2016, p. 6)

Piketty (2015) faz a reflexão de pobreza e desigualdades sociais a partir de um ordenamento histórico, para caracterizar a desigualdade social contemporânea. De maneira pragmática, ele afirma que os conflitos políticos e intelectuais interferem e fazem oscilação nas condições de pobreza. O autor também constrói a tese de que as distorções das rendas dos trabalhos, isto é, de forma a monetizar a força de trabalho, é central para o debate contemporâneo da desigualdade social. De 2004 até os dias atuais, os mecanismos de elegibilidade vêm sendo redesenhados, com o objetivo de ampliar o acesso aos serviços públicos e inserção produtiva, como maneira de promover maior alcance de famílias e indivíduos em extrema pobreza, mas dentro de um enfoque multidimensional de pobreza, conforme analisado por Santana (2016, p. 6) e Piketty (2015).

Ponderando as múltiplas e atuais mudanças no mundo do trabalho e na economia, seja pela maior flexibilização da legislação trabalhista, seja em função da crise econômica que assolou o Brasil desde meados de 2014 a 2015, resultando em desemprego e

consequentemente no aumento da informalidade, há também a questão do que pode ser feito, considerando-se as causas e efeitos da combinação mencionada.

Considerando, ainda, uma visão de gestão capaz de oferecer ações integradas e integradoras, que invista no fomento de novas trajetórias de vida, o que, por consequência, tira a política pública do seu voluntarismo e de seus determinismos socioculturais, que em conteúdo é explicado pelo conceito “má-fé institucional” (SOUZA, 2009), analisaremos essa “má-fé” que se manifesta quando partimos de pressupostos excepcionais, singulares e exclusivos, para pautar as necessidades da população pobre, que percorreu outras trajetórias permeadas de vulnerabilidades e de escassez de acessos multidimensionalmente diferenciados. Desse modo, a suposta oferta de inclusão social não move o usuário para uma mudança concreta, pois a proposta apresentada não se adequa à sua capacidade de perceber e aproveitar oportunidades, gerando frustrações de ambos os lados e resultados distorcidos não aderentes aos objetivos e metas estabelecidas.

## 1.2 PERSPECTIVAS DO EMPREENDEDORISMO COMO MECANISMO DE INCLUSÃO SOCIAL

Muito embora exista e seja real que uma classe média sustente o crescimento da economia, atualmente a maior parcela da população mundial sobrevive em condições de pobreza e ou pobreza extrema. No dias atuais, no mundo, os ricos ficam com 99% das riquezas produzidas, enquanto os pobres apenas com 1%. A pobreza, a miséria e a profunda desigualdade social não é um bom negócio nem para as teorias liberais de direita, tampouco as de esquerda, herdadas dos teóricos socialistas do século XIX (PIKETTY, 2015; STIGLITZ, 2012). Para reverter este problema, cada grupo propõe e busca políticas de sua referência.

A tendência majoritária das políticas públicas dirigidas ao crescimento econômico apresentam três abordagens, não necessariamente sequenciais: (1) fomento para a criação de *startups* (negócios direcionados ao crescimento rápido, geralmente atuando com inovação tecnológica); (2) promoção e incentivo para o crescimento dos negócios existentes; (3) absorção, atração de novos negócios para uma determinada localidade, vocacionando-a em algum polo temático (SUMMERS, 2015).

Hoje, trabalhadores autônomos ou informais e pequenas empresas representam uma significativa parcela no tabuleiro da economia. Por esse motivo, aos poucos, as políticas públicas iniciam e direcionam seu olhar para o financiamento dessas atividades (HERRINGTON & KEW, 2016). Contudo, infelizmente, as rendas ou receitas oriundas dessas atividades laborativas ainda não são suficientes a ponto de gerar alguma reversão no contexto de desigualdade (SUMMERS, 2015). Por que empreendedorismo combinado com Assistência Social? A desigualdade social produz múltiplos fatores que carecem ser mitigados. A política de Assistência Social tem como competência conferir universalidade de acesso a direitos, sendo possível construir um estado de bem-estar social (ALABARCE, 2015).

O estudo do empreendedorismo aborda desde o desejo ou disposição de empreender até a formalização da empresa (MILLER, 2011). Temas como o trabalho autônomo e o mercado informal também fazem parte desta comunidade científica (SUMMERS, 2015; CHOWDHURY, 2013; GARTNER, 1990). A heterogeneidade dos temas converge na aptidão visionária do empreendedor, quando empreender é assumir riscos e buscar a concretização da estratégia, independentemente da posse dos recursos necessários (MINTZBERG, AHLSTRAND, LAMPEL, 2000).

Uma forma de melhor compreender essa diversidade é assumir que o empreendedorismo é um processo. O processo empreendedor identifica, avalia, reúne recursos e explora oportunidades de maneira lucrativa (SHANE & VENKATARAMAN, 2000). Sendo assim, os estudos de empreendedorismo podem concatenar temas como inovação, estruturação da empresa, criação de valor satisfação, legalização, gênero, acesso ao crédito, educação empreendedora, comportamento, geração de emprego e renda, mercado informal, cultura, propriedade do negócio, políticas públicas (SHANE, 2012; GARTNER, 1990).

O empreendedorismo altera as forças econômicas sendo mais bem desenvolvido em ambientes voláteis e flexíveis: ou se aproveita da mudança ou é a própria fonte da mudança em um processo dinâmico (MILLER & SHAMSIE, 1996; BURLAMAQUI & PROENÇA, 2003). O empreendedorismo pode prover produtos e serviços de maneira eficiente, atendendo a demandas não assistidas, por meio de inovação em nível de produto, processo ou mercado (BAUMOL, 1996).

Baumol (1996) defende que o empreendedorismo e suas contribuições socioeconômicas variam de uma sociedade para outra, não apenas na quantidade, mas também na sua relevância. O autor defende que essa relevância varia de acordo com a concentração da atividade empreendedora em atividades produtivas, improdutivas ou destrutivas. As atividades produtivas são relacionadas à inovação e à geração de mudanças na competição. As atividades improdutivas são as necessárias para viabilizar a operação, mas que não estão diretamente relacionadas ao seu progresso. São gastos de tempo e recursos muitas vezes motivados por burocracias, processos inadequados, ou a valorização de atividades equivocadas que não agregam valor. As atividades improdutivas podem se converter em atividades destrutivas, quando destroem valor, demandando sempre atenção nas ações executadas.

O empreendedorismo pode ser uma solução ampla tanto para a melhoria da oferta local de produtos e serviços quanto para o aumento dos índices de emprego e renda (BAUMOL, 1996). Ao aprender a identificar oportunidades com base nas dificuldades e problemas do dia a dia, cria-se uma situação de autonomia e criatividade, diminuindo a dependência do indivíduo, ao mesmo tempo em que aumentam sua autoestima, cidadania, qualidade de vida e percepção político-social (CICCARINO & BORGES, 2017).

A partir desse quadro inicial, é possível encontrar, na literatura dedicada ao empreendedorismo, a abordagem discutida por Prahalad (2006), que faz referência à população em situação de pobreza e pobreza extrema a partir da terminologia “base da pirâmide”, para ilustrar que 80% da população mundial vivem com até dois dólares e cinquenta centavos por dia. Prahalad (2006) argumenta que a base da pirâmide é ineficientemente explorada, uma vez que existe uma contenciosa demanda represada de bens e serviços. Karnani (2007) complementa o conteúdo e diz que, para acessar esse público vulnerável, seria necessário embaratecer os valores de bens e serviços até o ponto possível para a Base da Pirâmide consumir. Para ele, apesar de muitas empresas se esforçarem com a finalidade de adentrar neste mercado, ainda pecam na forma de oferecer suas necessidades de maneira sustentável. Paulatinamente, novos conteúdos, tipos e formas de empreendedorismo se manifestam com o objetivo de abastecer a base da pirâmide – o empreendedorismo social – com empresas cuja atividade emprega seu resultado financeiro e econômico para alcançar resultado social como propósito, contudo,

a maturação teórica deste campo do conhecimento ainda está em curso (DACIN et al., 2010).

Embora o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) se estruture para construir mecanismos de mitigação da pobreza e das desigualdades, atendendo em sua maioria os mais vulneráveis e expostos ao risco, cabe a reflexão de que nem todos os acompanhados e atendidos pelo Sistema estão em situação de total exceção e precariedade, a ponto de serem classificados como membros da base da pirâmide. Para Soares (2015), a consistência deste pensamento encontra foro no formato institucional em que se manifesta a política, pois, no Brasil, a Assistência Social é universal, isto é, extensiva a qualquer cidadão que dela necessite. Portanto, ainda nos dias de hoje, se faz necessário reforçar que a pobreza não pode ser tratada de maneira isolada. É uma demanda estrutural que deve ser dirigida socialmente a partir da representatividade, complexidade e heterogeneidade da sociedade moderno-contemporânea de seus números (SOARES, 2015).

O empreendedorismo, dessa forma, pode ser encarado como vetor de rompimento do ciclo da pobreza das famílias reassentadas no PMCMV, por meio da emancipação produtiva de seus membros, podendo ser uma solução (CICCARINO et al., 2017). Essa hipótese é decorrente de alguns fatos pesquisados por entidades como o Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2015) e por um conjunto de conhecimentos teóricos no campo da Administração e das Ciências Sociais.

De todo e qualquer modo, empreender abrange riscos e o exercício de sua atividade envolve altos índices de letalidade (HAYWARD et al., 2006). O SEBRAE (2017) aponta que é de 23,4% a taxa de mortalidade dos novos negócios (até dois anos) no Brasil. Summers (2015) questiona a sustentabilidade, a amplitude e o impacto real da atividade empreendedora. Logo, se levarmos em conta o desejo e a motivação do público ao empreender, abordado ainda neste trabalho, enquadraremos a classificação de empreendedorismo “por necessidade”. Essa categorização ocorre quando o empreendedor se depara com dificuldades de se inserir no mercado, pois, na verdade, ele empreende na fé e esperança de um futuro com retorno econômico mais atraente e, na imensa maioria das situações, o ato de empreender por necessidade, fé e esperança resulta

em empreendimentos pequenos, de baixa potência, para geração de empregos (HERRINGTON & KEW, 2016).

Por consequência e evidências baseadas na literatura até aqui dissertadas, aparenta ser pouco proveitoso recomendar o incentivo e o fomento ao empreendedorismo, uma vez que as taxas de mortalidade de negócios de até dois anos de existência são exorbitantes. Nesse sentido, por suspeição, a utilização do empreendedorismo como política de construção da autonomia com vistas à emancipação social da população de baixa renda, vulnerável, desempregada e exposta ao risco social e pessoal seja praticamente desconsiderada. Todavia, muitos fatores arremessam pessoas de baixa renda para o empreendedorismo sob a forma de trabalho informal ou subempregos (STIGLITZ, 2012; SUMMERS, 2015; SOARES, 2015).

Nos termos de Baron e Shane (2006), empreender significa imaginar, processar e executar uma ideia de modo que ela se torne um negócio viável e lucrativo. Esse processo só ocorre quando se identifica, analisa, explora conveniências e oportunidades. A mitigação da ineficiência econômica reside na competência de converter forças hostis em informação técnica capazes de produzir bens e entregar serviços que resolvam um problema real da sociedade (DRUCKER, 1969; PRAHALAD, 2006).

Para que a população da base da pirâmide seja protagonista de seu percurso econômico e social, a política pública precisa conhecer suas aptidões e habilidades, além, é claro, proporcionar informação, formação e estímulo para que o perfil empreendedor do sujeito se transforme em uma atitude empreendedora, de tal modo que comece a gerar emprego e renda a partir do território. Essa falta de eficiência e eficácia tem origem na falta de igualdade e de semelhança de informação, custos de comercialização elevados, concorrência imperfeita, mercados inacabados e a falta de regulação (DUNDAS & RICHARDSON, 1980; SHANE & VENKATARAMAN, 2000; BARNEY et al., 2011). Não se trata de prospectar expectativa de produzir um impacto econômico suntuoso, mas da probabilidade da diminuição do custo com ações, programas e projetos de reparação social, cujo objetivo é o de suavização da pobreza. Não se propõe, desta forma, a redução do investimento em políticas sociais, mas opções diversificadas de oportunidades sociais e econômicas que proporcionem aumento do ganho social, afinal de contas, auferir renda estimula a promoção da autonomia em nossa sociedade.

Portanto, entende-se que o empreendedor precisa mensurar riscos, lidar com informações assimétricas, driblar cotidianamente as injunções restritivas, para reunir os recursos necessários e aproveitar a oportunidade de negócio (CASSON, 2005; BARON & SHANE, 2006), uma vez que empreender envolve imprevisto e estar aberto a mudanças.

### 1.3 O CAMPO DE ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O campo das políticas públicas é reconhecido a partir das obras de quatro principais autores: Lindblom (1959; 1979), que apresentou apontamentos a respeito das visões de Laswell e Simon, propondo a consideração de outras circunstâncias para pensar o processo de elaboração e avaliação das políticas públicas, como as relações de poder e as diferentes etapas que fazem parte do processo de tomada de decisão; e Easton (1965), que nos apresentou a definição de política pública a partir da perspectiva de um sistema, de forma que estão interligadas as etapas de formação, resultados e o ambiente. Segundo sua análise, as políticas públicas são diretamente atravessadas pelos partidos políticos, pela mídia e por grupos de interesses, pela execução de interesses nos resultados e nos efeitos.

Na literatura, não é possível extrairmos uma única definição do que são políticas públicas (SOUZA, 2006). As políticas públicas atravessam várias áreas do conhecimento: Administração Pública, Antropologia, Ciência Política, Direito, Psicologia Social, Relações Internacionais, Sociologia, entre outras. A Sociologia e a Ciência Política destacam-se como sendo as principais áreas dedicadas ao processo analítico da temática, sendo a segunda considerada o berço das políticas públicas. Por isso, há quem acredite que as políticas públicas podem ser definidas como um campo dentro do estudo da política, a qual tem como interesse analisar o governo na perspectiva das macrogestões públicas (MEAD, 1995 apud SUDANO et al., 2015).

As políticas públicas estão inseridas em diferentes grades curriculares, principalmente na Ciência Política, Administração Pública e Economia, além de haver inúmeras publicações destinadas à essa temática e do interesse de organizações não governamentais que promovem a discussão de forma integral e constante (SUDANO et



al., 2015). Isso permite uma abordagem multidisciplinar que enriquece o campo, embora dificulte sua consolidação (SUDANO et al., 2015; SOUZA, 2006).

Para Lynn (1980), as políticas públicas são conjuntos de ações do governo que terão como consequência efeitos específicos. Peters (1986) aponta para a compreensão das políticas públicas como “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos” (p.5). Outra importante definição que nos é útil de maneira complementar aos apontamentos anteriores é a visão de Dyer e Singh (1998), que considera as políticas públicas como “o que o governo escolhe fazer e não fazer”, e a de “não fazer” também é uma forma de executá-la.

Há uma década, havia pouco conteúdo sobre essa temática traduzido para o Português e grande parte da produção intelectual sobre o tema era oriunda da literatura neoinstitucionalista. Destacam-se a escola europeia e a americana. A primeira baseia-se em estudos teóricos que apontam qual é o papel do Estado e do Governo responsável pela elaboração de políticas públicas. A escola americana defende a tese de que o papel do Estado é suprimido e o do Governo exaltado (SOUZA, 2006).

A Ciência Política quando pensada como objeto de discussão converge em três principais perspectivas de abordagem. Inicialmente, conforme já questionado pelos filósofos Platão e Aristóteles, surge o questionamento do que possa vir a ser um governo que seja considerado bom e quais suas iniciativas para que sejam garantidos o bem-estar e a proteção de sua sociedade. Numa segunda perspectiva, evolui-se para o questionamento político onde há a intenção de fazer uma análise das forças que são compreendidas como fundamentais para o processo de tomada de decisões coletivas. Na primeira metade do século XX, o questionamento político buscava compreender a finalidade do Estado e de que forma ele deveria atuar - em um cenário que o ligava às instituições de maneira descritiva, sem considerar os efeitos de suas ações, tanto na deliberação, quanto na formulação das políticas públicas (SUDANO et.al., 2015).

Já a terceira perspectiva, toma como referencial a busca pelos resultados produzidos por um determinado sistema político, objetivando a avaliação de suas contribuições no processo de solução de problemáticas específicas. Essa última vertente de investigação teve início nos EUA na década de 1950, com rótulo de *policy science*. Já em países europeus, esse processo se deu mais tarde, por volta da década de 1970,

concomitante com a ascensão da social democracia, do planejamento e das políticas setoriais que se expandiram de forma significativa (FREY, 2000). A prática evoluiu para dar destaque aos problemas que atravessam os processos governamentais, criando um campo de análise no qual o conhecimento científico dedica-se ao que, de fato, é posto em prática pelo Governo. Sendo assim, as políticas públicas passam a ser consideradas como uma reprodução das escolhas feitas por um Governo, e seu estudo visa elucidar e divulgar essas decisões, assim como analisar seus efeitos. As análises, por vezes, supervalorizam os ideais democráticos (SUDANO et al., 2015).

Para Frey (2000), a apropriação de ideias desenvolvidas internacionalmente é complexa, podendo gerar divergências entre conceitos. O autor destaca os mais importantes: o conceito de *policy* - referente à ordem do sistema político, direcionada pelo sistema judiciário, estando relacionada à estrutura do sistema político-administrativo; o conceito de *politics* nos versa sobre uma intencionalidade para os processos políticos, geralmente dentro de uma conjuntura de conflitos quanto à imposição de objetivos, conteúdos e às decisões de distribuição; o conceito de *policy* relacionado aos conteúdos concretos, ou seja, à elaboração de programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas; o conceito de *policy networks*, que diz respeito à relação existente entre diferentes instituições e grupos (executivo, legislativo, judiciário e sociedade) no processo inicial de implementação de uma determinada *policy*; o conceito de *policy arena*, que parte do princípio de que as pessoas atingidas pelas medidas políticas possuem um efeito de antecipação dos processos políticos de decisão e de implementação; e, por último, o conceito de *policy cycle*, que considera a complexidade temporal e o dinamismo entre as redes e arenas dos processos das políticas setoriais.

Frey (2000) destaca que os fatores que condicionam as políticas públicas são sujeitos às alterações ao longo do tempo. Quando pensados os modelos de estudos mais tradicionais, com base em metodologias quantitativas, regularmente são obrigados a se limitar a um número reduzido de variáveis explicativas, devido às dificuldades técnicas e de organização. Porém, se houver interesse em saber a respeito da origem e o desenvolvimento de determinados programas políticos, assim como suas vantagens e limitações, o mais adequado é o uso de pesquisas comparativas voltadas para os processos internos político-administrativos. Dessa forma, são dadas prioridades aos arranjos

institucionais, às atividades e aos objetivos dos atores governamentais envolvidos no processo, os instrumentos de ação e as estratégias políticas.

Conforme aponta Souza (2006), nos últimos tempos, as políticas públicas têm ganhado destaque, atraindo cada vez mais interesse. Deve-se considerar o aumento do interesse pelas políticas públicas a partir de alguns fatores que foram determinantes, como por exemplo, o movimento de países em desenvolvimento em direção à adoção de medidas restritivas de gastos, promovendo uma visibilidade de políticas nas áreas econômicas e sociais. O novo modelo de gestão produziu um movimento de ajuste fiscal, que fez com que fosse necessária a criação de orçamentos entre receita e despesa, resultando na limitação do poder do Estado junto à economia e nas políticas sociais. Outra razão que contribuiu para esse processo em países que possuem uma história recente de construção de uma política democrática foi a impossibilidade de formação de coalizões políticas sólidas, que fizesse face ao atendimento das demandas de impulso econômico associado à inclusão social da população.

#### 1.4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

No Brasil, as políticas públicas passam a assumir maior dimensão e ganham dinamismo a partir da década de 1980, com a consolidação da Constituição Federal de 1988 (JANNUZZI, 2011). Na década de 1990, se estabelecem como um campo multidisciplinar, tendo como consequência uma pulverização temática e teórica, que fez ampliar o quantitativo de estudos sobre como elas se estabelecem também sobre seu processo de produção. Os referenciais teóricos se apresentam de forma complementar, onde cada campo de conhecimento possibilita a melhor compreensão do fenômeno político e levando à ampliação dos modos de análise das práticas do Estado (SUDANO et al., 2015).

As políticas públicas no Brasil tiveram uma grande ascensão como campo de investigação científica a partir dos anos 2000. Seus estudos são constituídos dentro de um contexto multidisciplinar e, por isso, têm como desdobramento a condição de ter uma significativa dispersão temática e também por seu processo de consolidação limitado (SUDANO et al., 2015).

Os estudos sobre as políticas públicas são vistos como recentes e esporádicos, sendo a maioria deles voltados para a análise de estruturas e instituições ou, então, sobre como se caracterizam os processos de negociação das políticas setoriais específicas (FREY, 2000). Quando analisadas, as principais razões que levaram ao crescimento do interesse nas políticas públicas no Brasil como campo de estudos são o surgimento da chamada visão compartilhada na década de 1980, quando o Estado passou a ser visto como aquele que deveria direcionar suas ações para resolver problemas; e a necessidade de conhecer os desdobramentos e a operacionalização das políticas, causadas pelas mudanças circunstanciadas no País, nos evidenciando um fortalecimento ou mesmo a condição de maior destaque de uma subárea dentro das Ciências Sociais (SUDANO et al., 2015).

O processo de monitoramento e avaliação, típico da etapa mais recente do *policy science* (FREY, 2000), pode ser considerado, no Brasil, um campo de investigação ainda recente. Desde seu início, em 1988, tem sido feita de forma insuficiente quando analisada a necessidade de aprimoramento da capacidade de elaboração e revisão dos programas públicos do País. Apesar de tal limitação, é possível perceber que o monitoramento e a avaliação das demandas sociais vêm se consolidando cada vez mais recorrentemente nas práticas dos gestores públicos, mesmo que de forma menos acelerada como necessita ser e, desigual, quando pensada sua aplicabilidade nas diferentes regiões do Brasil (JANNUZZI, 2011).

No Brasil, a insatisfação junto aos estudos de avaliação das práticas é mais frequente que o desejo pelo seu uso. Os EUA passaram por situação análoga na década de 1970, segundo relatórios oficiais, quando era dito que as informações de pesquisas sociais e de estudos avaliativos financiados com recursos públicos estavam distantes em contribuir com as políticas públicas, devido à fragmentação dos temas ao serem pesquisados, ausência de coordenação e direcionamento dos interesses governamentais e, também, pela dificuldade no acesso e interpretação da aplicabilidade dos resultados alcançados (JANNUZZI, 2011).

O referencial teórico nacional mais adotado nos últimos tempos é o neoinstitucionalismo, que destaca a importância das instituições no processo de elaboração política (SUDANO et al., 2015; MARQUES, 2013; FREY, 2000). Frey (2000)

discute essa predominância aliada à abordagem na análise de estilos políticos em países como o Brasil, também conhecidos como tendo democracias não consolidadas. Ambos os conceitos, surgidos em países de primeiro mundo com regimes democráticos, estáveis e consolidados, podem ser inadequados ao processo de análise das políticas públicas no contexto político-administrativo de países como o Brasil, também conhecidos como “democracias delegativas”, que se caracterizam por serem instituições com frágil democracia e que possuem a coexistência de comportamentos político-administrativos modernos e tradicionais, simultaneamente.

Sudano et al. (2015) apontam o conceito de federalismo (pesquisas que discutem a respeito das relações federativas e seus impactos nas políticas públicas) como a segunda abordagem de pesquisa mais importante, associado, de modo geral, à área da Administração Pública (gestão e financiamento) na busca pela compreensão dos impactos da implementação e dos resultados das políticas públicas. As pesquisas são predominantemente dedicadas a fases de implementação no ciclo da política pública. Há destaque para o uso de teorias de participação, definidas pela discussão de modelos de participação na gestão de políticas públicas, como por exemplo, os conselhos.

Marques (2013) sugere três fronteiras fundamentais para a evolução da análise do campo de pesquisa: o estreitamento com estudos referentes aos processos legislativos; a determinação de condições reais que possibilitem a compreensão sobre os efeitos das instituições junto às políticas; e a compreensão mais transparente do papel do Estado no processo de implementação dessas políticas, assim como dos pesquisadores envolvidos nesse contexto.

De forma complementar, as políticas setoriais de maior atenção são: saúde, educação, participação e assistência social (SUDANO et al., 2015) e, desse modo, a temática habitacional constitui uma lacuna.

O próprio conceito de *policy analysis* por ser originado de países desenvolvidos possui uma grande limitação de seus instrumentos de análise quando voltados para a realidade socioeconômica e política de países em desenvolvimento.

Jannuzzi (2011) destaca que, no Brasil, ainda são observadas muitas dificuldades no processo de avaliação e monitoramento dos programas, se comparado aos EUA e aos países europeus. Situações como a crença na possibilidade de antecipar e implementar

projetos elaborados por gestores sem que estes façam algum tipo de enviesamento com os profissionais e técnicos destinados à sua aplicação, constroem, na verdade, processos de trabalho e rotinas inconsistentes.

Há um “tecnocratismo ingênuo”, caracterizado pela ausência de preocupação em articular as três instâncias de gestão e controle social do País. Ao formular os programas, a heterogeneidade socioeconômica da população é tradicionalmente desconsiderada. Assim, seus resultados se tornam insignificantes para aqueles que deles necessitam. Outras falhas que contribuem para o avanço da relação entre os resultados das avaliações para as práticas em gestão pública é o comum desconhecimento da etapa de avaliação no processo de aplicabilidade de um programa pelo gestor ou, ainda, a prematuridade na sua aplicação, quando estão sendo feitas etapas como aplicação ou consolidação da proposta (JANNUZZI, 2011).

Atualmente, no País, a maioria das avaliações dos programas públicos é feita por profissionais de centros de pesquisas e universidades, com *expertise* na análise das macropolíticas, conjuntura social ou projetos de pesquisa acadêmica, porém, na maiorias das vezes, sem experiência na aplicabilidade de suas teorias no campo e sem conhecimento multidisciplinar, fundamental para uma discussão mais consistente sobre a complexidade do universo ao qual se propõem pesquisar (JANNUZZI, 2011).

Devido à ampliação dos gastos sociais e à ampla diversificação de programas para a aplicabilidade das políticas públicas, a gestão se vê cada vez mais pressionada a se aprimorar em suas práticas. Hoje, com a restrição orçamentária do poder público, há um interesse ainda maior em extrair o melhor dessas práticas. Dessa forma, o aprimoramento técnico para qualificar as atividades de monitoramento e produção de diagnósticos avaliativos de programas se faz essencial. Elaborar sistemas de indicadores mais estruturados e especificar as pesquisas de avaliação de forma mais consistente são apontados, pelo autor, como os desafios mais urgentes dos três níveis de governança no País (federal, estadual e municipal). Avançar e enfrentar essas necessidades é fundamental e urgente, pois nos coloca o risco de não conseguirmos superar as históricas inequidades sociais que nos rodeiam em todo o âmbito nacional, além de fortalecer a ideia de que os programas públicos são ineficientes para as mudanças sociais no Brasil (JANNUZZI, 2011).

## 1.5 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MECANISMO DE INCLUSÃO

Não é trivial conceber, planejar, executar e encerrar programas e projetos na agenda pública. Obter o conhecimento especializado e traduzi-lo em políticas públicas é um enorme desafio. A formação das políticas, programas e projetos na agenda pública aqui será analisada pelo referencial teórico *policy cycle* e triangulado com o conceito de Gestão Social (TENÓRIO, 2008a; 2008b).

As especificidades socioeconômicas e as políticas sociais que ainda se encontram em processo de desenvolvimento não devem ser compreendidas apenas como elementos institucionais e processuais únicos. Há uma necessidade de adequação dos instrumentos da análise de políticas públicas às condições específicas da população que vive o processo de desenvolvimento (FREY, 2000).

Para Frey (2000), os problemas sociais necessariamente precisam ser dominados pela política, bem como pela administração. Já Tenório (2008a; 2008b) defende a necessidade de uma relação dialógica ampla sem audição seletiva, pois o processo precisa ser democrático, participativo e deliberativo, de modo que tudo fique o mais bem compreendido possível para a coletividade, isto é, para todas as partes interessadas, em especial, para aqueles que sofrerão os impactos da gestão social, no momento da implementação da política pública.

Para Souza (2003), a atual perspectiva dos estudos científicos deve se dirigir e se concentrar na análise de variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas. Na prática, isso implica sair do clichê sucesso *versus* fracasso e transitar para um melhor entendimento dos resultados, desmistificando o paradigma da dicotomia cartesiana: êxito e insucesso.

O *policy cycle* articulado com o conceito de gestão social (TENÓRIO, 2008a; 2008b), quando praticado, pode ser uma rota alternativa a práxis da “má-fé institucional” que se manifesta quando o Estado apresenta o que é “melhor para você” e, aquele indivíduo que não se enquadra nas exigências é descartado da oferta de inclusão social. Em outras palavras, o poder público, ao implementar o modelo de gestão social como premissa metodológica diminui as “ofertas de prateleiras” do seu repertório de ofertas

públicas. Para compreender no que a gestão ajuda a evitar, torna-se adequada uma apreciação mais próxima do problema:

A crença fundamental do economicismo é a percepção da sociedade como sendo composta por um conjunto de *homo economicus*, ou seja, agentes racionais que calculam suas chances relativas na luta social por recursos escassos, com as mesmas disposições de comportamento e as mesmas capacidades de disciplina, autocontrole e autorresponsabilidade. Nessa visão distorcida do mundo, o marginalizado social é percebido como se fosse alguém com as mesmas capacidades e disposições de comportamento do indivíduo da classe média. Por conta disso, o miserável e sua miséria são sempre percebidos como contingentes e fortuitos, um mero acaso do destino, sendo a sua situação de absoluta privação facilmente reversível, bastando para isso uma ajuda passageira e tópica do Estado para que ele possa andar com as próprias pernas. Essa é a lógica, por exemplo, de todas as políticas assistenciais entre nós. (SOUZA, 2009, p. 17)

As “regras do jogo” das instituições que dirigem as políticas públicas podem ser determinadas por tomadas de decisão mais coletivas, a partir da construção de uma arena onde os conflitos se manifestam e eventualmente se resolvem. Seria uma espécie de inversão lógica daquilo que Tenório (2008a; 2008b) apresenta ao sugerir que a lógica Estado/sociedade e capital/trabalho seja substituída por sociedade/Estado e trabalho/capital. Assim, ele remonta e redistribui não apenas novos binômios de palavras, mas edifica um novo paradigma apresentando os protagonistas do processo da gestão, em que a administração pública deixa de ser a tecnocracia de gabinete e passa a assumir um papel mais comunitário.

A experiência na gestão da política pública de Assistência Social traz à tona questões relevantes para o enfrentamento das situações de pobreza e de acesso aos direitos sociais. A partir de 2004, com o marco de implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), vários aspectos foram incorporados às estratégias de gestão, circunscritos no aparato estatal enquanto esfera de planejamento e execução de programas e serviços de atendimento, criando o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (BRASIL, 2005).

Embora seja um assunto bastante pesquisado, contando com mais de dez mil artigos no mundo relacionados ao tema, não há um consenso sobre a definição de “pobreza”. Há várias entidades dedicadas à luta pela erradicação da pobreza e da miséria. A Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu sua erradicação como meta nº 1 do milênio Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS): “Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como



peças vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia.”<sup>3</sup> O Banco Mundial<sup>4</sup> acompanha a mensuração da pobreza no mundo e publicou, em abril de 2015, que a linha da pobreza extrema subiu para US\$ 1,90 por dia, porém, pouca coisa mudou no contexto de vida dessas pessoas (FERREIRA et al., 2015). O Banco Mundial reconhece o conceito multidimensional da pobreza, mesma linha que embasa as análises de dados divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dessa forma, pobreza seria a privação de bem-estar devido à falta de acesso às condições básicas de vida e ao consumo de bens essenciais causado por baixa disponibilidade de renda. Muitos aspectos da pobreza podem ser diretamente observados, como: condições de moradia, acesso à saúde, à educação e alimentação inadequada. O seu principal efeito, porém, é subjetivo. Ele representa a dificuldade de os indivíduos atingidos pela pobreza participarem dignamente da sociedade, não por vontade ou escolha, mas por incapacidades geradas por essas privações de acesso (HAUGHTON, KHANDKER & SHAHIDUR, 2009; RIO GROUP – IBGE, 2006; CRESPO & GUROVITZ, 2002).

Desse modo, o conceito de pobreza, nesse caso representado por sua relação multifacetada - envolvendo renda, mobilidade social, moradia, segurança pública, acesso à educação e aos serviços de seguridade social - é um paradigma coletivo que atinge objetivamente a família. Alinhada a essa percepção, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estabelece a centralidade da família na política pública de Assistência Social como uma de suas premissas, colocando-a entre os seus eixos estruturantes (BRASIL, 2005).

Alinhado a tudo isso, a falta de oportunidades profissionais para famílias sem acesso à educação de qualidade é uma realidade no Brasil, que interrompe um percurso de conquista progressivo da autonomia e da transição para a vida adulta, que tem como um dos pilares a emancipação econômica. Quando jovens se deparam com a realidade excludente do mercado de trabalho, dão início a um processo doloroso de desmascaramento de algumas promessas de inclusão. Via de regra, tal exclusão gera uma perda de referências que pode aumentar seu grau de vulnerabilidade social. Dentro do

---

<sup>3</sup> Disponível em <http://www.estrategiaods.org.br/os-ods/ods1/>

<sup>4</sup> Conforme publicado em <http://www.worldbank.org>

enfoque multidimensional da pobreza, as construções das políticas de inclusão vêm sendo remontadas.

Muito se especula sobre políticas públicas, soluções econômicas e decisões sociais, no entanto, essa movimentação, muitas vezes, se dá isolada da fonte que a motiva. Uma delas é a forma enviesada com que as ofertas, tanto do mercado quanto dos sistemas de Assistência Social, chegam à população pobre, em geral considerando os pontos de vista, expectativas e necessidades das demais camadas sociais como se as aptidões, percepções, desejos e interpretações fossem semelhantes. Não se pode chamar de “oportunidade” algo que escapa à realidade do sujeito que recebe a oferta e, por conseguinte, poucos elementos para reconhecê-la e aproveitá-la (SOUZA, 2009).

Aceitar que não se pode, simplesmente, formatar pessoas de acordo com as expectativas e repertórios da sociedade educada em situações econômicas mais favoráveis é o primeiro passo para quebrar os paradigmas que impedem a compreensão das questões reais e a busca de soluções para elas.

A abordagem tradicional que considerava o indivíduo e sua família como um agente-alvo ou beneficiário de políticas sociais precisa ser substituída por uma nova narrativa. Aproveitar o protagonismo, a criatividade, a inventividade e a valorização dos indivíduos é um grande passo para a emancipação e a autonomia dessas pessoas, criando uma trajetória sustentável que as ajude a romper o ciclo da pobreza. Supõe-se que o empreendedorismo possa conferir as ferramentas que possibilitem esse protagonismo, contribuindo com o desenvolvimento do território.

## **2 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: DO BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO AO MINHA CASA, MINHA VIDA**

Neste Capítulo será abordado o percurso dos programas habitacionais no Brasil, dialogando com o contexto, espaço e tempo de cada um. O objetivo central, aqui, é analisar a conjuntura em que estes programas se apresentaram.

O Brasil, assim como outros países da América Latina, tem seu processo de urbanização marcado pelas desigualdades socioeconômicas, em que a modernidade e as exclusões sociais se apresentam concomitantemente, ao longo desse processo.

Em 1950, sob a presidência de Juscelino Kubitschek, o País foi marcado por transformações econômicas de grande amplitude, tendo como marcos de seu Governo a implantação do “Programa de Metas” e o acelerado processo migratório de pessoas para as metrópoles, consolidando-se o êxodo rural naquele período.

Oliveira (2014) nos apresenta uma breve retrospectiva da política habitacional brasileira, que tem como marco a Fundação da Casa Popular (1946-1960), sendo essa apontada como a primeira instituição destinada à realização de uma política habitacional voltada à população de baixa renda. O projeto objetivava promover o acesso à moradia digna para a população pobre, porém, segundo registros, pouco se conseguiu alcançar. Devido à falta de recursos, que se deu mediante a ausência de repasses regulares e dotações orçamentárias, o projeto ficou conhecido como sendo um “balcão de clientelismo político-eleitoreiro” (p.6).

A Fundação Casa Popular foi a primeira instituição nacional voltada para a política de habitação, no entanto não foi capaz de atender às necessidades originadas pelo grande fluxo migratório da época. Como forma de equilibrar as ofertas em políticas habitacionais e as necessidades de novas moradias cada vez mais urgentes, foi criado, em 1964, o Sistema Financeiro da Habitação e o Banco Nacional da Habitação, servindo de referência, posteriormente, para a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida, iniciado em 2009.

Conforme apresentado por Oliveira (2014), foi a partir da implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (IIPND) que se realizou a primeira política urbana nacional, instituída entre os anos 1975 e 1979. O Plano tinha como proposta promover a

estruturação urbana a partir de uma perspectiva de interiorização e descentralização da Região Sudeste, organizar o sistema urbano da Região Sul, tornar a economia do Nordeste do País mais dinâmica e garantir os processos de urbanização contemporâneos das Regiões Norte e Centro-Oeste. Já entre os anos 1980 e 1985, com a implementação do III Plano Nacional de Desenvolvimento (IIIPND), houve um redirecionamento da divisão regional do trabalho e foco na desconcentração da população, fazendo com que outras formas de produção do espaço urbano surgissem.

Já no início dos anos 1960, o País tinha acabado de passar por um processo de crescimento econômico, tendo como seu auge o final da década de 1950, que levou a um aumento contínuo da inflação, fazendo com os salários da classe média brasileira se tornassem onerosos e, apesar da elevada produção registrada na época, os problemas econômicos se agravaram, mediante a renúncia do então presidente da República Jânio Quadros (1961). Ações tomadas objetivando a redução da inflação (1963) promoveram também uma redução no nível de atividade produtiva do País. Ainda naquele período, foi implementado o Plano Trienal de Desenvolvimento que, por ter como base medidas de contenção de crédito, provocou uma forte recessão, com desdobramentos negativos no âmbito político para o Governo, apesar das posteriores tentativas de ajustamento da proposta, como uma maior flexibilização das condições creditícias (SINGER, 1977).

Em 1964, houve um grande impasse político que culminou na queda do presidente João Goulart e, consequentemente, a tomada do poder pelas Forças Armadas na figura do presidente marechal Castelo Branco. Esse modelo de governo caracterizou-se por uma forte centralização do poder, tendo como objetivos econômicos o combate à inflação e a ampliação de possibilidades de adquirir recursos. Essa conjuntura de polarização ideológica de modelos de desenvolvimento capitalismo *versus* comunismo, fomentados durante o período da Guerra Fria, propiciou a fundamentação de um inimigo a ser combatido no Brasil: o comunismo. A argumentação era que o Brasil, por ter uma dimensão continental e uma importância estratégica, corria o perigo de ser alvo de investidas comunistas, portanto, cabiam às Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica) combaterem a suposta ameaça de expansão do pensamento, atuação e intervenção comunista no País. Dessa forma, todos aqueles que se organizavam em coletivos ou agremiações, como estudantes e sindicalistas, eram tidos como potenciais

comunistas insuflados por ideais revolucionários (ALVES, 1985; FICO, 2001; REIS, RIDENTI & MOTTA, 2004; BRASIL/CNV, 2014).

Tendo em vista a necessidade de construção de uma identidade, colocando em vigor uma visão positiva de si e o enfraquecimento das reflexões antagonistas (FOUCAULT, 1997), o domínio militar conduziu sua estratégia ancorada num tripé: (i) criar seu modelo de desenvolvimento a partir do modo de produção capitalista; (ii) frear o inimigo politicamente construído, lê-se a militância socialista e comunista; (iii) robustecer seu conceito ideológico a partir do prisma da “revolução” militar, sendo essa escrita para o fortalecimento da pátria, que defende a família, a moral e a paz democrática, e que, por óbvio, era concorrente ao conteúdo defendido pelas esquerdas que lutavam e resistiam ao regime autoritariamente construído (BACZKO, 1985; GRAMSCI, 1978; CHARTIER, 1991; REIS, 2000).

Foi feita, então, uma reforma fiscal que promoveu a concentração das decisões no poder central, fato antes inalcançável, apesar das tentativas. Nesse período, o Estado passou a intervir expressivamente nas produções de unidades habitacionais, por meio de grandes investimentos de novas construções. Também foram criados os fundos parafiscais, como o chamado Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e também o Programa de Integração Social (PIS). Importante ressaltar que o contexto econômico e social do Brasil na década de 1960 estava marcado pelas elevadas taxas de desemprego, e, como consequência, famílias com sua capacidade de consumo limitada, a conjuntura de desemprego e recessão econômica. A minoração do *deficit* habitacional aliado à criação de postos de trabalho foi uma das equações encontradas pelo Regime Militar para ganhar legitimidade (REIS, 2000; REIS, RIDENTI E MOTTA, 2004).

O Sistema Financeiro da Habitação (SFH) criado pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto 1964, objetivava captar recursos para o setor habitacional do governo, assim como financiar a compra e a construção de casas próprias. O Banco Nacional da Habitação (BNH) foi instituído para ser o agente repassador dos recursos de financiamento obtidos das cadernetas de poupança e do FGTS, além de assumir o papel de fiscalizar, regulamentar e prestar assistência aos demais agentes que compunham o sistema. Ao implantar a correção monetária, o Governo conseguiu atingir muitos pontos positivos, como o estímulo à poupança, maior aproveitamento da mão de obra pouco qualificada,

fomento do setor de construção civil e mercado imobiliário. A partir disso, o BNH tornou-se a primeira instituição, até o ano de sua extinção, em 1986, que conseguiu alcançar todo o território nacional com a proposta de implementar uma política de habitação de interesse social em larga escala (SOUZA, 1994).

O BNH, portanto, foi um sopro de esperança para o setor imobiliário, porque a partir de seus investimentos foi possível mitigar os efeitos da crise que assolava o País após o Golpe de 1964 (SMOLKA, 1987). Foi nesse período que, verdadeiramente, a política de produção habitacional de interesse social passou a ganhar larga e profunda escala nacional. Como característica do regime à época, era evidente a forma centralizadora, burocrática e de pouca capacidade de diálogo com a sociedade civil organizada. O centro da tomada de decisão sobre a relevância, alcance e impacto social era a robusta máquina estatal, com força suficiente para aprovar planos, programas, projetos e ainda legislar sem dificuldades (CARVALHO, 1991).

Na segunda metade da década de 1970, a economia nacional passa a ter muitas dificuldades em consequência de problemas como as altas taxas de inflação e a dívida externa. O direcionamento de investimentos para os estados e municípios para a construção de grandes obras de infraestrutura urbana levou à crise financeira do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que se prolongou até o ano de 1994. Ao longo desse período, na tentativa de retomar o controle da economia do País, foram editados muitos planos de estabilização, tendo alguns mais destaques, como o Plano Cruzado, instituído pelo Decreto-Lei nº 2.283, de fevereiro de 1986, mas que, em novembro do mesmo ano já não era mais efetivo. Como proposta substitutiva, foi decretado o Plano Cruzado II, tendo como destaque, no setor habitacional, o fim do BNH (Decreto-Lei nº 2.291 11/1986). Houve uma incorporação das atribuições do BNH à Caixa Econômica Federal e como incumbência do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDH), a missão de apresentar propostas de políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano (MARICATO, 1987; SOUZA, 2009).

Reconhecendo a ineficácia dos planos Cruzado I e II, em 1987 foi lançada uma nova proposta substitutiva, o chamado Plano Bresser, que se manteve em execução até janeiro de 1989. Seu propósito era retardar o crescimento da inflação, que tinha como marca índices que beiravam os 20%. As medidas referentes ao Bresser foram: redução do

*deficit* público; congelamento de preços e de salários por três meses; congelamento de aluguéis; e a criação da Unidade de Referência de Preços (URP), para correção de salários. O resultado dessas e de outras medidas promoveram uma melhora para os mutuários do Sistema Financeiro de Habitação, quanto ao pagamento das prestações da casa própria. Todavia, não logrou êxito para estabilizar a inflação ou trazer maior segurança econômica.

Nos anos seguintes, tivemos o Plano Collor I e II (1990-1993), que a partir de suas medidas atingiu gravemente o setor da construção civil e de crédito imobiliário. A situação política do País passava por um período delicado, marcada por escândalos de corrupção, que culminaram no *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo. O vice-presidente, Itamar Franco, assumiu o mandato e, como ministro da Fazenda, estava Fernando Henrique Cardoso, que iniciou o plano econômico de estabilização financeira do País, implantado em 1994. O Plano Real pode ser considerado como o último plano de estabilização econômica adotado no País. Em 1997, foi criado o Sistema Financeiro Imobiliário, com o propósito de promover financiamento imobiliário para a classe média, sendo operado por bancos estatais e comerciais e também outras instituições financeiras.

Em 2001, foi instituído o PAR (Programa de Arrendamento Residencial), pela Lei nº 10.188, sendo, posteriormente, alterado pela Lei nº 10.859/2004. Seu papel era de atender às necessidades de moradia da população de baixa renda do Brasil. A gestão do programa era de responsabilidade do Ministério das Cidades, criado em 2003, como órgão responsável pela política de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito. A operacionalização do PAR estava sob os cuidados da Caixa Econômica Federal.

Já no ano de 2007, foi criado pelo Governo Federal, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o objetivo de promover o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e do número de oportunidades de emprego, para que, a partir daí, houvesse maior inclusão social e melhor distribuição de renda. O PAC existiu no período de 2007 a 2010, sob a gestão do Ministério do Planejamento e tinha como medidas centrais: investimento em infraestrutura; estímulo a crédito e financiamento; melhora do ambiente de investimento; desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário e demais medidas fiscais de longo prazo.

No ano de 2009, o Governo Federal criou o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), pela Lei nº 11.977, com o propósito de reduzir o *deficit* habitacional no País, que, segundo estudos apontados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD) de 2008, chegava a 5,5 milhões de moradias, sendo mais expressivo na faixa salarial de até três salários mínimos. Diante dos números alcançados, o Programa Minha Casa, Minha Vida foi considerado o maior programa habitacional já posto em prática no Brasil.

## 2.1 O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA– RIO, COMO ESPAÇO DE AÇÃO EMPREENDEDORA

A chegada do Governo Lula representou a esperança da população de baixa renda da Federação. Para dar conta dessa problemática, uma das estratégias desenvolvidas durante seu Governo foi reduzir o *deficit* habitacional das camadas populares, a partir da redução das taxas de juros (NOAL & JANCZURA, 2011). A fim de cumprir esta estratégia de redução dos *deficits* habitacionais e, além disso, ampliar o raio de atuação da política, foi criado o Ministério das Cidades, cuja área de operação abarcava os campos da habitação, saneamento, transportes urbanos e planejamento territorial, sendo o primeiro organismo, desde o BNH, a ser responsável, fundamentalmente, pela questão habitacional. Dentre as inúmeras atribuições deste superministério, destaco, para os efeitos deste trabalho, a finalidade de articular e emular as políticas urbana e habitacional, bem como de construir um Sistema Nacional de Habitação – SNH com o objetivo de parametrizar regras de acesso ao financiamento habitacional no Brasil (BONDUKI, 2008).

A política habitacional de interesse social adquire notoriedade, a partir de 2004, com a criação da Política Nacional de Habitação, responsável pela promoção e acesso à moradia com condições de habitabilidade para os diversos segmentos sociais da população brasileira, em especial, aqueles de baixa renda e em situação de vulnerabilidade. Nessa esteira, a regularização fundiária, a integração urbana e a urbanização de assentamentos precários foram elementos considerados na constituição dorsal desta política.



Em 2005, a Política Nacional de Habitação é reforçada com a criação do Sistema Nacional de Habitação e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Seus objetivos são, respectivamente: (i) viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; (ii) implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e (iii) articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. O Fundo Nacional tem a finalidade de concentrar e gerir os recursos para os programas construídos no âmbito do Sistema Nacional de Habitação, que se destina à população de renda baixa e vulnerável.

Já em 2007, a Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, cria o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), disciplinando o conteúdo e a forma, por meio de transferência obrigatória de recursos financeiros para estados, Distrito Federal e municípios, para o desenvolvimento de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) nos exercícios de 2007 e 2008.

Esse percurso continua e, em 2009, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 cria o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), com o objetivo central de reduzir os *deficits* habitacionais no País.

Esse movimento propiciou um “efeito cascata” em boa parte do território nacional. Os municípios começaram a desenvolver seus planos de habitação de interesse social, apresentando diretrizes para a correção da distorção de problemas historicamente conhecidos nas grandes metrópoles e megalópoles do Brasil, tais como: irregularidade fundiária e urbanística; precariedade das habitações existentes em locais de risco social e *deficits* habitacionais acumulados na história.

De certa forma, esses instrumentos, ao passo que estruturaram um novo arcabouço institucional e fortaleceram ações e recursos para o enfrentamento da problemática habitacional no Brasil, deixaram alguns efeitos colaterais que ainda carecem de estudos. Por exemplo, quando o beneficiário reassentado do PMCMV se muda para a nova moradia, as redes de apoio e serviços com as quais estava acostumado em seu bairro de origem são passíveis de rompimento. Desde as relações afetivas com familiares e

vizinhos, até as referências territoriais de serviços públicos como educação, saúde, assistência social e transporte podem ser alterados, afetando as interações sociais e, quem sabe, diminuindo a autonomia do indivíduo em relação ao seu direito à cidade (SIMMEL, 2006; LEFÈBVRE, 2001, p.54).

Muitas vezes, os condomínios do PMCMV localizam-se em áreas distantes do local das moradias anteriores do indivíduo reassentado, por isso, problematiza-se, aqui, que a distância desses condomínios em relação aos grandes centros econômicos pode interferir no desempenho das atividades econômicas e sociais anteriormente exercidas, seja no contexto empregador/empregado ou na execução de atividades autônomas.

O direito à moradia adequada é pressuposto para a dignidade humana. Assim, define-se como adequado um local com acesso a serviços públicos básicos, segurança, iluminação, escolas e equipamentos de saúde. Apesar de consagrado como um direito social, o acesso à moradia é fruto de um contexto histórico e de políticas voltadas aos interesses particulares (PANSIERI, 2008: 112; Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU em 1991; INÁCIO, 2002).

Considerado como direito social pela Constituição Federal de 1988, a violação do direito à moradia afeta diretamente as necessidades mais básicas do ser humano, sendo um marcador da desigualdade social e da ausência de políticas públicas eficazes para a redução de iniquidades. Cabe ao Estado planejar e implementar, progressivamente, políticas públicas com objetivo de assegurar a moradia como um direito mínimo de cada brasileiro. Segundo Santos (1987), até os anos de 1980, o direito de ser cidadão se limitava aos trabalhadores inscritos no mercado formal de trabalho, isto é, além da cidadania estar restrita a uma parcela da sociedade brasileira, era atribuída à direta capacidade de o cidadão auferir renda formal e exercer seu consumo a partir disso.

O *deficit* habitacional é um problema mundial e afeta o contingente mais vulnerável e de menor renda da população. Em países em desenvolvimento, suas causas mais comuns estão associadas à precariedade da expansão urbana, após processos migratórios de áreas rurais ou de regiões menos favorecidas de um país para as grandes metrópoles. Em geral, mantém-se nessas cidades espaços intraurbanos marcados por segregação socioespacial e seus impactos ao meio ambiente (RIBEIRO E BARATA,

2016; WHITE, 1993; ROBINSON, 2010; FOUGÈRE, KRAMARZ, RATHELOT, & SAFI, 2013).

Já em países desenvolvidos, geralmente, seus moradores pertencem a contingentes de populações excluídas, como certos grupos étnicos, asiáticos, africanos ou povos do Oriente Médio, ou mesmo idosos e famílias monoparentais (HILLS, 2007).

A segregação urbana possui efeitos mais abrangentes que o adensamento populacional e as condições precárias de moradia. O espaço é um ator ativo nos processos socioeconômicos, à medida que determina a uma parcela da população uma vulnerabilidade social que a torna incapaz de usar artifícios que lhe possibilitem lidar com a pobreza. Pela ausência de efetiva intervenção do Estado e dado o padrão de crescimento desordenado, é restrito o acesso a serviços e direitos básicos de cidadania, como informação, recursos educacionais, cultura, participação social e de trabalho e renda (RIBEIRO & BARATA, 2016).

Além disso, os preços dos imóveis em metrópoles de economias emergentes forçam o estabelecimento de conjuntos habitacionais populares em bairros que se situam longe das principais áreas comerciais e centros urbanos. Esses moradores partilham os mesmos desafios de sobrevivência, aprofundados por sua baixa escolaridade e baixa renda (RIBEIRO & BARATA, 2016). Como o mercado falha neste aspecto, a ação do Estado se faz necessária.

## 2.2 O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA E A CIDADE DO RIO DE JANEIRO

O Programa Minha Casa, Minha Vida, como já afirmado, foi instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 e é o maior programa habitacional já produzido pelo Governo Federal brasileiro. Por meio de subsídio federal, prevê moradia a baixo custo para famílias com limitações de renda a fim de reduzir os *deficits* habitacionais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016).

À época, já existiam empreendimentos sendo construídos na cidade do Rio de Janeiro com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), denominado PAR-MIGRADO. Com as fortes chuvas que atingiram a cidade, em 2010, e o elevado número

de famílias desabrigadas, o município do Rio pleiteou, ao Ministério das Cidades, que os empreendimentos que se encontravam em fase de finalização do PAR-MIGRADO fossem inseridos no normativo de contratações do PMCMV, de modo a agilizar o processo de reassentamento das famílias desabrigadas. Com o pleito atendido, em meados de 2010 a Prefeitura do Rio inaugura os primeiros empreendimentos do PMCMV, na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro.

A partir de então, o município adere a duas formas distintas de acesso ao Programa. O reassentamento é a primeira delas, modalidade estruturada pelo Decreto Municipal nº 38.197, de 16 de dezembro de 2013, contemplando emergências, riscos, vulnerabilidade, entre outras. As famílias reassentadas são vítimas de calamidade nas diferentes áreas da cidade, possuem determinação judicial por algum motivo específico ou foram desabrigadas de suas residências, em área informal, devido ao processo de urbanização da cidade.

A segunda forma de acesso ao Minha Casa, Minha Vida no Rio se dá por sorteio formalizado pela Loteria Federal, no qual as famílias com renda até R\$ 1.800,00 realizam um cadastro para ter acesso ao Programa.

De acordo com os critérios nacionais devem ser priorizadas: famílias desabrigadas de áreas de risco ou insalubridade; famílias em que a mulher é responsável pelo domicílio; famílias que têm entre seus integrantes pessoas com deficiência.

A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro foi a primeira, no Brasil, a assinar, em 2009, o Termo de Adesão ao Programa Federal Minha Casa, Minha Vida. Esta parceria colocou o Rio como campeão na produção de unidades habitacionais. Em 2015, o município tinha 77.638 unidades habitacionais contratadas na Caixa Econômica Federal, sendo 35.306 destinadas a famílias com renda de até R\$ 1.600,00; 12.559 para famílias que ganham entre R\$ 1.600,01 a R\$ 3.275,00; e 24.928 para famílias com renda entre R\$ 3.275,01 a R\$ 5.000,00. Outras 4.845 unidades foram contratadas por pessoas físicas e jurídicas (BRASIL, 2016). Atualmente, a cidade do Rio de Janeiro tem cerca de 80.404 unidades habitacionais contratadas pela Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil.

A Figura 1, a seguir, apresenta o mapa com todos os empreendimentos do Programa no Rio de Janeiro, publicado em 2008, pelo Instituto Pereira Passos.

**Figura 1** - Abrangência do Programa Minha Casa, Minha Vida no Rio de Janeiro



**Fonte:** Ciccarino & Borges. 2017

Construídos nas zonas Norte, Oeste e Central da cidade, os condomínios do Minha Casa, Minha Vida foram majoritariamente instalados na Zona Oeste, especialmente nos bairros de Campo Grande e Santa Cruz. Esses bairros são mais afastados do Centro da cidade, por conseguinte com menor oferta de serviços públicos. É preciso destacar que esses territórios eram dotados de grandes vazios urbanos e, portanto, seus terrenos sempre tiveram valores mais atrativos ao mercado. Cabe ressaltar, ainda, que muitas vezes tais terrenos já formavam o *land bank* das construtoras proponentes do PMCMV. Tais terrenos foram, em sua expressiva maioria, destinados para Faixa I do Programa, voltada para população de baixa renda.

Rufino (2015) explica que a estratégia de padronização dos projetos, a ampliação das escalas de construção das unidades habitacionais e a escolha de terrenos mais baratos eram fundamentais para o desenvolvimento do PMCMV, pois caso contrário o mercado não iria aderir. Em tese, nessa faixa do Programa, o lucro deveria ser inexistente, porque o custo de construção das unidades é, necessariamente, o mesmo de “venda”. Com isso, as construtoras, de maneira geral, escolhiam terrenos mais baratos e o projeto de arquitetura dos empreendimentos padronizados para serem reaplicados.

De acordo com a tipificação do PMCMV, os condomínios devem ser projetados para que as pessoas tenham, além da moradia, serviços de saúde e educação nas

proximidades, como clínicas da família, escolas e creches. Os condomínios também são dotados de opções de lazer interno e acesso a meios de transporte de alta capacidade, como os sistemas *Bus Rapid Transit* (BRT), corredores expressos de ônibus que se conectam a trens, ônibus, metrô e barcas.

Para agilizar e incentivar a produção habitacional no Rio, a Prefeitura decidiu isentar do Imposto sobre Serviços (ISS) e do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) os empreendimentos destinados a famílias que ganham até seis salários mínimos. Houve, ainda, redução de 50% na cobrança destes impostos para empreendimentos destinados a famílias com renda entre seis e dez salários mínimos. Outra iniciativa foi o cancelamento das dívidas do IPTU dos imóveis particulares transformados em Habitações de Interesse Social (HIS), na área Central e na Zona Norte.

No contexto mencionado, contudo, segundo Cardoso (2013), a implementação do PMCMV como política habitacional foi conduzida pela lógica do mercado, que resultou em múltiplos reflexos negativos para a construção de um espaço urbano integrado e conectado aos bens e serviços de natureza pública ou privada. Uma vez que o mercado da construção civil elaborou e executou as edificações com baixas exigências técnicas, estéticas e urbanísticas, desprezando o espaço como meio de sociabilidade e promoção de serviços como saúde, educação, assistência social e oportunidades de geração de renda.

Consoante a tais orientações e vicissitudes, no PMCMV figura a obrigatoriedade da execução do Trabalho Técnico Social (TTS) como estratégia de promoção da autonomia, com o objetivo de viabilizar a participação do usuário nos processos de decisão, implementação e execução de bens e serviços condominiais (BRASIL, 2009).

Neste sentido, o Trabalho Técnico Social apresenta-se como um projeto intrínseco ao PMCMV e, de modo geral, seus elementos constituintes mitigam os danos às segregações socioespaciais, com vistas a assegurar a sustentabilidade do empreendimento entregue (CARDOSO, 2013).

A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro optou por não seguir estritamente as diretrizes e bases tipificadas no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), estabelecido pela Lei nº 11.124/2005, e pelo Plano Nacional de Habitação, criado em 2009 (BONDUKI, 2009), durante a execução do PMCMV. Vale ressaltar, que o objetivo principal do Programa é a redução dos *deficits* habitacionais (DH) e a

promoção da inclusão social de famílias em situação de risco social que ocupam moradias precárias, em coabitação familiar ou que vivem em casas alugadas que, porventura, não conseguem sustentar financeiramente a realidade imposta pelo mercado imobiliário urbano.

Assim, a geração de renda torna-se uma preocupação e um desafio real para a sustentabilidade dos condomínios, especialmente nos casos de moradores que foram reassentados pela Prefeitura. Isto é, no caso do município do Rio de Janeiro, moradores que ganharam apartamentos estavam vivendo em áreas de risco ou em espaços geográficos que passariam por intervenções urbanísticas para os Jogos Olímpicos de 2016. Estas pessoas, apesar das limitações financeiras, passaram a ter responsabilidade sobre as custas condominiais, tais como: luz, rateio da água, condomínio e conservação após a constituição formal do condomínio e eleição de seu síndico representante. Por conta dessas despesas adicionais, a geração de renda fez-se ainda necessária.

Vale ressaltar que o presente estudo insere-se nessa problemática, tendo como principal objetivo investigar se esse modelo de política pública proporcionou às famílias uma ampliação do campo de possibilidades, gerando um novo horizonte de expectativas, por meio de um ambiente de experiência concreta no Eixo de Geração de Emprego e Renda para a construção de projetos de vida (VELHO, 2013; SOUZA, 2009). Para isso, foi desenvolvido um projeto de pesquisa *survey*, que identificou o perfil empreendedor dos moradores dos condomínios do PMCMV, que será detalhado no próximo Capítulo, cujo mapeamento auxiliou no desenho da iniciativa de geração de renda.

### **3 ESTRUTURAÇÃO DO SABER PARA A REALIZAÇÃO DA PESQUISA DO PERFIL EMPREENDEDOR DOS BENEFICIÁRIOS DO PMCMV - RIO**

Para estruturar e realizar a política de desenvolvimento do empreendedorismo para os beneficiários do PMCMV, foram consideradas como base a teoria de dois autores: Van de Ven (2007) e Tripp (2005). O primeiro, sobretudo pela teoria do “saber engajado” e, o segundo, pelo método de “pesquisa de ação participativa”. Assim, o projeto foi desenhado com a conexão desses saberes.

O saber engajado (*Engaged Scholarship*) é um método voltado ao exame de questões sociais complexas, que busca gerar conhecimento organizacional prático e útil. Operacionalizado por meio da participação ativa das partes interessadas (*stakeholders*), leva a reflexões mais profundas do que quando o pesquisador trabalha sozinho. Seu protocolo adota quatro passos: (i) formulação do problema; (ii) criação da teoria; (iii) projeto de pesquisa; (iv) solução do problema (VAN DE VEN, 2007). O propósito desta técnica é permitir a aproximação entre teoria e prática.

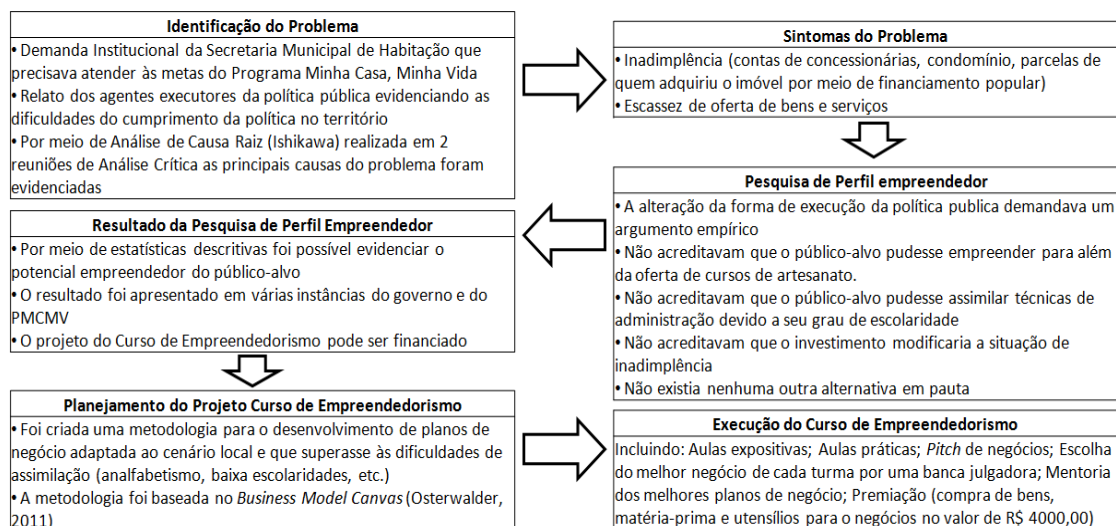
A partir da criação da teoria (ii) e da elaboração do projeto de pesquisa (iii) é possível estabelecer, de forma complementar, um meio de construção do modelo que orientará a análise da política pública. Importante ressaltar que ambos dependem da formulação do problema (i), que se relaciona diretamente com a sua solução (iv) em termos reais, permitindo avaliar o que aconteceu durante todo o processo. A solução do problema é a crítica de toda análise concebida sob a luz do projeto de pesquisa.

Assim, de forma prática no caso pesquisado, a construção preliminar da pesquisa foi operacionalizada por meio de pesquisa de ação (KEMMIS & MCTAGGART, 1990; BERGE & VE, 2000), sendo as etapas de sua realização apresentadas no diagrama proposto na Figura 2, a seguir. Esta abordagem é adequada para fenômenos com abrangência comunitária, enfatizando a participação e a ação. Procura-se compreender o mundo tentando mudá-lo ativamente pela colaboração e segundo as reflexões proporcionadas pelo método (KEMMIS & MCTAGGART, 1990; BERGE & VE, 2000). Essas características promovem o engajamento das partes interessadas e são necessárias à teoria do saber engajado (VAN DE VEN, 2007).



Segundo Tripp (2005), a Pesquisa de Ação Participativa (PAR) segue um ciclo, semelhante ao planejar-fazer-checkar-agir (PDCA)<sup>5</sup>, enfatizando a investigação coletiva e a análise com base na experiência e na história social.

**Figura 2 - Ciclo da Pesquisa de Ação Participativa - PAR**



**Fonte:** Adaptado de Tripp (2005). Elaboração própria. 2019

Os praticantes coletam evidências sobre suas práticas de maneira crítica, considerando suposições e valores subjacentes (ELLIOTT, 1994). Por ser um processo de melhoria da prática, complementa o saber engajado (VAN DE VEN, 2007). Sua potencial complementaridade é sustentada pelo argumento de Elliott (1994) que explica que, embora os teóricos acadêmicos forneçam recursos para a reflexão e o desenvolvimento da prática, os profissionais não adotam simplesmente uma teoria “pronta”. Há um período de análise e ajustes antes de qualquer implantação. As trocas entre teoria e prática são permeadas por constantes adaptações. A ênfase final na identificação de lições aprendidas e oportunidades de melhoria para a prescrição de ajustes aproximam as duas técnicas.

O saber engajado (VAN DE VEN, 2007) reforça a importância do levantamento da conjuntura teórica (passos 1 e 2) do protocolo, para orientar o modelo metodológico e a posterior análise. A Pesquisa de Ação Participativa (TRIPP, 2005) enfatiza a ação e

<sup>5</sup> O Ciclo PDCA - também chamado de Ciclo de Deming ou Ciclo de Shewhart - é uma ferramenta de gestão que tem como objetivo promover a melhoria contínua dos processos, por meio de um circuito de quatro ações: planejar (plan), fazer (do), checar (check) e agir (act).

relaciona a teoria à medida que os direcionamentos emergem da prática. Adota ciclos menores de planejamento e execução, com a retroalimentação proveniente da checagem periódica e dos resultados da aplicação de ajustes de curso. O modelo de Van de Ven (2007) fornece a estrutura geral para a aplicação do modelo de Tripp (2005), enquanto este ajuda na aproximação com a realidade, orientando a execução do projeto de pesquisa e a análise dos dados.

A revisão da literatura forneceu a conjuntura teórica para a observação da prática e ajudou a nortear as análises críticas da pesquisa e as sugestões de ajustes (REMENYI et alii.,1998). Ao final da pesquisa pretende-se ter uma avaliação clara do projeto de empreendedorismo do PMCMV sob duas perspectivas: (i) sua eficiência como política pública; (ii) seu potencial como ação empreendedora. O Quadro 1, a seguir, apresenta a aplicação da metodologia aos objetivos de pesquisa.

**Quadro 1 - Ciclo da Pesquisa de Ação Participativa - PAR**

<b>Objetivos</b>	<b>Ação de Pesquisa</b>
Identificar a motivação da Secretaria Municipal de Habitação para a escolha do empreendedorismo como mecanismo de geração de renda para as famílias enquadradas na modalidade Faixa 1 do Programa.	Formulação do problema (Van de Ven, 2007)
Descrever a contribuição do empreendedorismo em uma política pública de alívio da pobreza e das fragilidades sociais para as famílias que receberam o subsídio do projeto empreendido.	Criação da teoria (Van de Ven, 2007)
Detalhar o desenvolvimento, metodologia, execução e resultados do projeto de empreendedorismo nos condomínios do PMCMV da cidade do Rio.	Fazer e Checar (Tripp, 2005)
Analisar criticamente os resultados atingidos pelo projeto de empreendedorismo.	Solução do problema (Van de Ven, 2007)

**Fonte:** Adaptado de Tripp (2005). Elaboração própria. 2019

Tanto o planejamento (TRIPP, 2005) quanto o projeto geral da pesquisa (VAN DE VEN, 2007) fazem parte da construção metodológica e viabilizam todos os objetivos traçados. O ciclo da Pesquisa de Ação Participativa concentrou-se no planejamento e na execução da iniciativa do empreendedorismo do PMCMV. O saber engajado assume a perspectiva central desta pesquisa, guiando as comparações, análises e conclusões. O

fenômeno observado baseia-se em subjetividades como: necessidades, expectativas e potencialidades do público-alvo; oportunidades e idiossincrasias do território; efeitos diretos e indiretos da prática, considerando-se os desafios da sua implantação.

### 3.1 O SABER ENGAJADO: DA FORMULAÇÃO À SOLUÇÃO DO PROBLEMA

Esta seção tem como objetivo apresentar o percurso de construção da pesquisa do perfil empreendedor dos moradores do Programa MCMV. Inicia com a formulação do problema, constrói-se a teoria, desenha a pesquisa de forma engajada e participativa, apresenta o diagnóstico e caracteriza o perfil empreendedor dos moradores beneficiários do Programa.

#### 3.1.1 Formulação do Problema

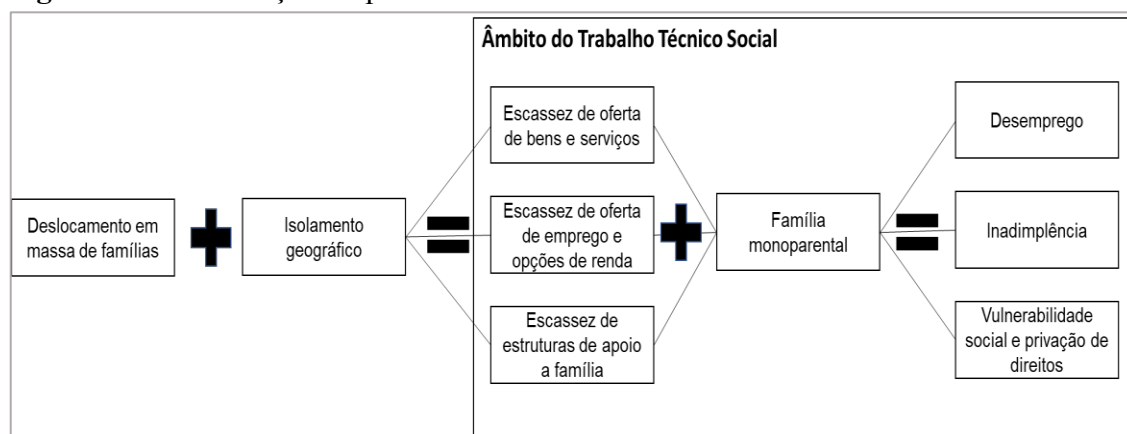
A formulação do problema (VAN DE VEN, 2007) foi realizada em parceria com a Secretaria Municipal de Habitação, a partir de uma necessidade vivenciada por sua equipe no Trabalho Técnico Social (TTS) no âmbito do PMCMV. Seguindo as orientações propostas por Whetten (1989) sobre a formulação de contribuições teóricas efetivas, construiu-se a seguinte dialética, cuja motivação inicial foi responder à questão: “Como promover atividades que estimulem a geração de emprego e renda nos novos condomínios da cidade do Rio de Janeiro?” O público-alvo estava claramente definido: moradores dos condomínios, principalmente aqueles que adquiriram o imóvel por meio de financiamento bancário facilitado. Como justificativa havia um encadeamento de fatores.

A construção dos condomínios se enquadra no fenômeno de deslocamento motivado por gentrificação, onde se afasta a população mais carente dos centros urbanos valorizados (BLANCO et al., 2016). Consequentemente, as famílias se viram privadas de suas redes de apoio (familiares, vizinhos e amigos) e tiveram seus acessos a empregos e rendas dificultados pela distância. Com isso, as famílias com dependentes (crianças, idosos, doentes) ao mesmo tempo que não podiam “perder tempo” no deslocamento, também não contavam com mecanismos de apoio. Estruturas de apoio como escolas, que

preenchem o tempo de jovens e crianças, ficaram sobrecarregadas. Muitos passaram a estudar em tempo parcial e com alternância de dias. Falta de professores e atividades eram questões frequentes que demandavam a presença do responsável em casa.

Há de se esclarecer que a maior parte das famílias são monoparentais e chefiadas por mulheres. Havendo apenas um ente economicamente ativo que ao mesmo tempo era o cuidador, tornava-se fundamental fomentar a renda local. Somado a isso havia o fato do deslocamento maciço de pessoas para áreas sem estrutura, muitas vezes ermas, carentes de oferta de bens e serviços. Desse modo, o consumo era inviabilizado pelo lado da oferta e da demanda. Havia necessidade de bens e serviços, mas não tinha oferta. Quando havia oferta, os consumidores tinham baixíssima disposição para pagar. Para muitas famílias, morar em um local regularizado era também um aprendizado. Foram necessários orientação e acompanhamento, desde normas básicas de bom convívio até o hábito de pagar por serviços essenciais, como água e luz. O aumento da inadimplência do condomínio dificultava a preservação do espaço físico e, muitas vezes, se desdobrava na inadimplência do financiamento devido. O TTS foi concebido no Programa Minha Casa, Minha Vida como um mecanismo de regulação desse ambiente em construção. Visava justamente criar os meios para que a vida no condomínio pudesse seguir em sua normalidade, além de garantir que o investimento realizado em termos de estrutura e rendimento fosse preservado.

**Figura 3 - Identificação do problema**



**Fonte:** Elaboração própria. 2019

Portanto, era necessário identificar alguma solução que atuasse, concomitantemente, no território e nas famílias. Após duas reuniões de análise crítica (TRIPP, 2005), chegou-se à hipótese de que a teoria do empreendedorismo poderia prover uma solução. Como desafios, havia a baixa escolaridade do público-alvo e a descrença dos patrocinadores do TTS. Este último era o mais grave, pois impedia a execução de qualquer ação planejada.

Algumas atividades voltadas para o artesanato já eram realizadas no Eixo de Geração de Renda do TTS, aprovado nacionalmente. Entretanto, seus efeitos eram mais próximos de um passatempo que de uma atividade capaz de gerar renda. Os condomínios não estavam próximos de centros onde esse artesanato poderia ser vendido e as pessoas tinham necessidades mais objetivas para investir suas rendas limitadas. Essas atividades não melhoravam o território, nem geravam renda para as famílias; eram apenas despesas para os financiadores do estudo de campo, pois estimulavam como estratégia o uso do tempo livre no lugar de desenvolver habilidades e competências capazes de produzir e auferir renda.

O treinamento preexistente para a geração de renda era realizado em módulos básicos, que incluíam temas como: (i) economia doméstica; (ii) *marketing* pessoal e desenvolvimento de CV; (iii) atividades voltadas para crianças e jovens em oficinas de artesanato (joias, chinelos personalizados, vassouras, etc.). Os agentes do TTS acabaram concentrando-se na gestão e capacitação dos futuros gerentes de condomínios, especialmente na manutenção de áreas comuns e na mediação de conflitos. Não houve enfoque na geração de emprego e renda, o que aprofundou ainda mais os problemas de inadimplência e a necessidade de fomento de vínculos locais.

### **3.1.2 Criação da Teoria**

Para a criação da teoria foram adotadas as seguintes premissas: (i) o empreendedorismo discute temas como trabalho autônomo e mercado informal (SUMMERS, 2015; CHOWDHURY, 2013; GARTNER, 1990). Algumas pessoas já se encontravam no mercado informal e outras viriam a atuar como autônomos, devido à disponibilidade de recursos. Nenhum negócio teria escala além do empreendedorismo de

necessidade (GEM, 2015); (ii) O processo empreendedor identifica, avalia, reúne recursos e explora oportunidades de maneira lucrativa (SHANE & VENKATARAMAN, 2000; BARON & SHANE, 2006). Esse processo seria o elo entre a dimensão do território, onde as oportunidades surgem, e da família, que se engajaria na atividade empreendedora; (iii) O empreendedor assume riscos para explorar a oportunidade independentemente da posse dos recursos necessários (MINTZBERG, AHLSTRAND, LAMPEL, 2000; BARON & SHANE, 2006). E o empreendedorismo é mais bem-desenvolvido em ambientes voláteis e flexíveis (MILLER & SHAMSIE, 1996; BURLAMAQUI & PROENÇA, 2003). Logo, as injunções do território e a limitação de recursos não impediriam a criação do negócio; e (iv) O empreendedorismo pode prover produtos e serviços de maneira eficiente, atendendo a demandas não assistidas por meio de inovação em nível de produto, processo ou mercado (BAUMOL, 1996; BARON & SHANE, 2006; GEM, 2015; OSTERWALDER, 2011).

Essas premissas foram combinadas com os problemas identificados (Figura 3) e com os dois desafios, por meio da criação de diagramas de causa-efeito (BARON & SHANE, 2006). Então, surgiu a hipótese de que uma ação de educação empreendedora, orientada a produtos desenvolvidos ao longo das aulas e acompanhados por mentoria, ajudaria a (i) identificar oportunidades no territórios com base nas suas potencialidades e deficiências (SHANE & VENKATARAMAN, 2000; BARON & SHANE, 2006); (ii) desenvolver a competência para que as oportunidades pudessem ser aproveitadas (SHANE & VENKATARAMAN, 2000; BARON & SHANE, 2006); (iii) criar mecanismos de avaliação de investimento; (iv) dar publicidade tanto à ação quanto aos negócios que estavam surgindo, atraindo a atenção de potenciais consumidores (OSTERWALDER, 2011). Esperava-se, com isso, resolver a escassez de produtos e serviços locais, ao mesmo tempo em que se aumentava a oferta de empregos e a circulação de renda (CHOWDHURY, 2013).

A capacitação regular proveniente da escola não chega a ser um empecilho para a criação de negócios viáveis, em que a habilidade advinda da experiência pode ser amplamente aproveitada e o *deficit* educacional se torna mais ameno que em uma situação de posicionamento no mercado formal de trabalho. É penoso para o indivíduo sustentar-se e instruir-se em situações de vulnerabilidade social, quando as necessidades básicas

são mais imediatas que o aperfeiçoamento pessoal. Apoiar o desenvolvimento de negócios locais, intensivos em habilidade já adquiridas, parecia uma solução viável, que garantiria a proximidade com a família e menos tempo de deslocamento pela cidade.

### **3.1.3 Desenho de Pesquisa Engajado e Participativo**

O primeiro passo seria conseguir o apoio das partes interessadas, uma delas e, mais importante, a Caixa Econômica Federal (CEF), portanto, as premissas e a hipóteses de criação do curso de empreendedorismo foram apresentadas para a Secretaria Municipal de Habitação e para a CEF. Houve grande resistência da Caixa Econômica Federal devido à descrença na aptidão do público-alvo. Acreditava-se que a teoria seria refinada demais para permitir que o projeto fosse realmente colocado em prática.

Diante disso, duas ações coordenadas foram propostas: produzir uma pesquisa para a identificação do perfil empreendedor dos moradores do PMCMV; e com o arrimo dos resultados encontrados, desenvolver uma proposição de curso de empreendedorismo, com linguagem adaptada ao público.

Para aprovar a iniciativa seriam necessárias evidências. Para isso, desenhamos uma estratégia de pesquisa com base no método *survey*.

### **3.1.4 Construindo o Diagnóstico do Perfil Empreendedor**

O estudo do empreendedorismo busca entender como surgem as oportunidades, como são identificadas, implantadas e por quais perfis de profissionais são executadas. Investiga os fatores relevantes que contribuem para o sucesso desse processo, como os cenários econômico, tecnológico e social, grau e tipo de inovação, perfil de comportamento e atitudes, além de examinar os efeitos sociais e econômicos gerados pela atividade empreendedora (BARON e SHANE, 2006; SHANE e VENKATARAMAN, 2000).

O protagonismo dado à figura do empreendedor fica claro nas palavras de Baron e Shane (2006, p.18), entendendo que “no centro do empreendedorismo há um ponto de

encontro de oportunidades e pessoas; é essa conexão ou interseção que dá início ao processo - e que algumas vezes muda o mundo.”

Souza e Lopez Jr. (2005) dizem que o empreendedor busca aprender a aprender, a ser, a fazer e, principalmente, a conviver. Filardi, Barros e Fischman (2014) destacam as características de autorrealização, planejamento, inovação e tolerância a riscos.

Baron e Shane (2006, p. 30) sugerem as seguintes questões para ajudar no autoconhecimento dos empreendedores e no desenvolvimento das habilidades críticas que podem colaborar com o sucesso nessa atividade: “Você pode lidar com incertezas? Você tem disposição? Você acredita em si e em suas capacidades? Você pode lidar com contratempos e falhas? Você tem paixão por seus objetivos? Você é bom para outras pessoas (responsabilidade)? Você é adaptável? Você está disposto a assumir riscos?”

O Global Entrepreneurship Monitor (GEM) acompanha, há 19 anos, a atividade empreendedora no mundo, por meio de duas pesquisas regulares que acontecem entre abril e junho, anualmente: a National Expert Survey (NES), que abrange 62 países; e a Adult Population Survey (APS), que abrange 60 países, entrevistando pessoas entre 18 e 64 anos.

A APS começou em 2001 e utiliza uma amostra de 2 mil respondentes. Seus indicadores são percentuais que mensuram o nível e a maturidade da atividade empreendedora no mundo e em cada país, incluindo o papel do empreendedor nesse processo. Considera: a motivação para empreender; como a sociedade avalia o empreendedor (*status* social); o acesso ao conhecimento, habilidades e suas características.<sup>6</sup>

Para a finalidade desta pesquisa, utilizamos seis dos 20 indicadores da APS, conforme demonstra o Quadro 2, a seguir:

---

<sup>6</sup> Disponível em <http://www.gemconsortium.org/>



**Quadro 2** - Composição das variáveis da pesquisa


Indicadores da Pesquisa APS do GEM (2013-2014)		Sentido do indicador na APS	Sentido do indicador na pesquisa
<i>Perceived Capabilities</i>	Capacidades percebidas	Autodeclaração. Crença em possuir ou não as competências, conhecimentos e habilidades necessárias para empreender.	Afirmções que ajudam a identificar se essa capacidade existe ou não, já que o público-alvo tenderia a não se reconhecer capaz.
<i>Perceived Opportunities</i>	Oportunidades percebidas	Capacidade de identificar oportunidades por meio da observação de falhas de mercado, processos e funcionalidade. Percepção de como atuar, mesmo com limitações de recursos, sobre um problema, de forma útil para o maior número de pessoas (Osterwalder, 2011; Baron e Shane 2006)	
<i>Fear of Failure Rate</i>	Medo da taxa de falha	Percepção de até que ponto o medo de falhar impediria o aproveitamento da oportunidade identificada, dificultando o início da atividade empreendedora. A falha é vista como um dano e não como uma oportunidade de aprendizado.	
<i>Established Business Ownership Rate</i>	Taxa de propriedade empresarial estabelecida	Ser o dono e gerenciar o próprio negócio, conseguindo se remunerar por meio dele há mais de 42 meses.	Ser o dono e gerenciar o próprio negócio, conseguindo se remunerar por meio dele.
<i>Necessity-Driven Entrepreneurial Activity: Relative Prevalence</i>	Atividade empreendedora impulsionada pela necessidade: prevalência relativa	$\frac{3}{4}$ dos empreendedores no mundo são motivados pela oportunidade identificada ( <i>opportunity motivated</i> , autorrealização); $\frac{1}{4}$ são motivados pela necessidade de empreender na ausência de outro tipo de trabalho, seja por altas exigências do mercado e/ou por baixas possibilidades de remuneração (sobrevivência). Essas	

<b><i>Improvement-Driven Opportunity Entrepreneurial Activity: Relative Prevalence</i></b>	Oportunidade de melhoria da atividade orientada para a melhoria: prevalência relativa	motivações ajudam a inferir sobre a qualidade das novas empresas, capacidade do empreendedorismo criar empregos, dinamizar o crescimento da economia em nível nacional e mundial (GEM 2016-2017; Global Report).	
<b>Indicadores não utilizados na Pesquisa</b>			
<i>Total early-stage Entrepreneurial Activity for Male Working Age Population</i>	<i>International Orientation early-stage Entrepreneurial Activity</i>	<i>Total early-stage Entrepreneurial Activity for Female Working Age Population</i>	<i>Growth Expectation early-stage Entrepreneurial Activity: Relative Prevalence</i>
<i>New Product early-stage Entrepreneurial Activity</i>	<i>Informal Investors Rate</i>	<i>Entrepreneurship as Desirable Career Choice</i>	<i>Nascent Entrepreneurship Rate</i>
<i>Entrepreneurial Intention</i>	<i>High Status Successful Entrepreneurship</i>	<i>New Business Ownership Rate</i>	<i>Know Startup Entrepreneur Rate</i>
<i>Media Attention for Entrepreneurship</i>	<i>Total early-stage Entrepreneurial Activity (TEA)</i>		

**Fonte:** Adaptado da pesquisa APS do GEM. 2013-2014. Elaboração própria. 2019

Destarte, o questionário utilizado na pesquisa direta com os moradores dos condomínios do PMCMV foi composto de 52 questões divididas em 3 blocos, de acordo com os objetivos: a) Caracterização do público (questão 1-7); b) Perfil dos negócios existentes (10-14); c) Perfil do empreendedor (8, 9, 15-52), conforme a seguir:

Figura 4 - Questionário

		SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO				
QUESTIONÁRIO				N°		
BLOCO DE IDENTIFICAÇÃO						
1	Nome					
2	Endereço					
3	Telefone					
4	Identificação do condomínio					
5	E-mail					
6	Sexo	Feminino	Masculino	Identidade de Gênero diferente do sexo		
7	Idade	Abaixo de 18	Entre 18 e 29 anos	Entre 30 e 35 anos	Entre 35 e 55 anos	Acima de 55 anos
8	Escolaridade	Fundamental incompleto	Fundamental completo	Ensino médio incompleto	Ensino médio completo	Ensino técnico incompleto
		Ensino técnico completo	Ensino superior incompleto	Ensino superior completo		
9	Experiência profissional	Nunca trabalhou	Trabalho informal (Regular)	Já trabalhou de carteira assinada	Realiza trabalhos eventuais devido a habilidade técnica	Trabalhador formal (carteira assinada) há menos de 3 anos
		Trabalhador formal (carteira assinada) há mais de 3 anos	Possui negócio informal	Possui negócio formalizado	Possui negócio formalizado com funcionários há mais de 3 anos	
10	Porte do negócio	Não sei o custo, nem quanto eu lucro	Minhas estimativas sempre variam - serviços eventuais	Sei meu custo, mas meu lucro varia	Sei meu custo, e meu lucro mensalmente	Sei meu custo e meu lucro mensalmente. Consigo me planejar para o futuro
11	Quantidade de funcionários	Apenas eu	Eu e meu sócio	Meus parentes e amigos eventualmente	Meus parentes e amigos trabalham regularmente para mim	1 ou mais empregados formalizados
12	Tipo de negócio (do que se trata)					
13	Qual a sua principal motivação para empreender? (caso seja mais de um motivo numerar em ordem de importância)	Falta de oportunidades de emprego	Falta de oportunidades de estudo / especialização	Vontade de resolver um problema específico da comunidade	Vontade de prestar serviços à comunidade	Desejo de liberdade de horários
		Vontade de fazer o que gosta	Habilidade técnica caracteristicamente autônoma (eletricista, cozinheiro, cuidador, etc)	Vontade de gerar emprego	Necessidade de renda extra	Vontade de trabalhar perto de casa
14	Você tem alguma ideia de negócio para ser desenvolvido no treinamento? Qual?					
	Priorize os serviços a seguir de acordo com sua percepção de valor (necessidade / desejo)	Escola	Creche	Médico	Dentista	Mercado
		Farmácia	Banco	Laboratório (exames)	Salão de beleza	Comércio
		Emprego em serviços	Emprego no Comércio	Emprego em Indústrias	Bares e Restaurantes	Divulgação de oportunidades

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Habitação. Elaboração própria. 2014

Para o perfil empreendedor, priorizaram-se as afirmativas diretas para coletar informação das variáveis explicativas operacionalizadas, com base na literatura e nas

variáveis da pesquisa APS do GEM. Essas afirmativas eram escalonadas (Escala de Likert), com as variações: “Discordo totalmente”, “Discordo parcialmente”, “Não concordo, nem discordo”, “Concordo parcialmente” e “Concordo totalmente”. A Escala de Likert trata-se de uma escala psicométrica que pretende registrar o nível de concordância ou discordância com uma declaração dada (DALMORO e VIEIRA, 2013).

**Figura 5 – Escala de Likert**

Analise as informações abaixo de acordo com seu nível de concordância com elas.						
Legenda	Discordo Totalmente	Discordo parcialmente	Não concordo, nem discordo	Concordo parcialmente	Concordo totalmente	
	1	2	3	4	5	
15	Tenho facilidade em identificar oportunidades e costumo conseguir sucesso ao executá-las	1	2	3	4	5
16	Gosto de seguir o que todo mundo está fazendo e dando certo	1	2	3	4	5
17	Vejo o lado positivo de situações problemáticas	1	2	3	4	5
18	Tenho facilidade em encontrar soluções para dificuldades e problemas	1	2	3	4	5
19	Sinto-me responsável pelo resultado final das ações, mesmo quando várias pessoas estavam envolvidas no processo.	1	2	3	4	5
20	Faço meu trabalho com excelência e assumo a responsabilidade pela minha parte, não posso me responsabilizar pelas atitudes dos outros	1	2	3	4	5
21	Gosto de reconhecer e auxiliar meus companheiros na execução de suas atividades, afinal o resultado final será compartilhado por todos nós.	1	2	3	4	5
22	Gosto de dar conta de todas as atividades, não me sinto confortável em depender dos outros	1	2	3	4	5
23	Compartilho as atividades entre pessoas que confio, porém acompanho a execução e auxílio no que for necessário.	1	2	3	4	5
24	Demandando funções aos meus colaboradores e espero que façam o seu melhor.	1	2	3	4	5
25	Aceito assumir riscos se o benefício futuro for interessante	1	2	3	4	5
26	Costumo não aproveitar pequenos benefícios hoje para manter meu foco em um objetivo maior, mesmo que demore.	1	2	3	4	5
27	Aproveito a vida hoje, pois não sei o dia de amanhã	1	2	3	4	5
28	Não gosto de me sentir inseguro	1	2	3	4	5
29	Fico chateado quando sou obrigado a mudar meus planos	1	2	3	4	5
30	Insisto em meu ponto de vista mesmo que tudo aponte que eu estou errado	1	2	3	4	5
31	Percebo os sinais de que preciso mudar e faço o possível para obter sucesso no que faço	1	2	3	4	5
32	Mudo de opinião com facilidade, aceito os palpites dos outros	1	2	3	4	5
33	Escuto as opiniões dos outros e reflito sobre elas, busco informações seguras e reais antes de mudar meu ponto de vista	1	2	3	4	5
34	Valorizo o conhecimento	1	2	3	4	5
35	Aprendo com meus erros	1	2	3	4	5
36	Aceito os erros dos outros e aprendo com eles	1	2	3	4	5

**Fonte:** Elaboração própria. 2014

Ainda com base na revisão da literatura, foram considerados como elementos do perfil empreendedor: responsabilidade; delegação de tarefas; capacidade de previsão; tolerância aos riscos; grau de aversão à mudança; capacidade de aprendizado; inovação (LEVIE e AUTIO, 2008). As respostas às afirmativas buscavam alimentar as seguintes variáveis, cujas explicações se seguem:

1. Capacidade de aprendizado: aprender com os erros e acertos do decurso; aprender com clientes e parceiros; assimilar novas ideias; incorporar novas técnicas e possibilitar a melhoria contínua do negócio;

2. Capacidade de previsão: avaliar ameaças, planejar, raciocinar de forma sistêmica;
3. Grau de aversão à mudança: ser flexível e adaptável diante das incertezas;
4. Tolerância a riscos: identificar os riscos e saber atuar sob pressão; reconhecer as oportunidades; saber reagir adequadamente às situações;
5. Competência técnica: reunir escolaridade, experiência profissional, relação com o negócio (quando existente), de acordo com o nível de planejamento e controle;
6. Capacidade de delegação de tarefas: organizar as tarefas que possam ser delegadas, conforme perfis necessários para executá-la; compartilhar responsabilidades, atribuindo autoridade, acompanhando os resultados e se comportando como um líder;
7. Capacidade de identificar e aproveitar oportunidades: manter a captação, desde a concepção do projeto;
8. Motivação: identificar se a predominância do tipo de empreendedorismo é por necessidade ou por oportunidade;
9. Potencial inovador: desenvolver aptidão para gerar soluções criativas, promovendo melhorias incrementais ou incorporando elementos realmente inovadores ao processo;
10. Responsabilidade: manter a relação estabelecida com o negócio e com as pessoas afetadas por ele; assumir a responsabilidade pelos resultados obtidos.

Outras variáveis explicativas também foram consideradas: 11) idade (em função da idade economicamente ativa x maturidade); 12) escolaridade; 13) experiência profissional; 14) experiência empreendedora; 15) maturidade do negócio; 16) quantidade de funcionários; 17) se recebe algum benefício social, avaliadas por meio de questões dicotômicas e policotômicas, de acordo com a necessidade. A idade e a escolaridade foram baseadas nas classificações adotadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

As variáveis consideradas com base em dados secundários foram: 18) Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do bairro; 19) renda per capita do bairro, 20) Nível de emprego.

Outras sete questões abertas exploraram a identificação do participante, além do registro do negócio exercido e a ideia de negócio pretendido, conforme o caso.

Para atender à finalidade descritiva da pesquisa, a fim de identificar e apresentar os principais elementos que compõem o perfil empreendedor, buscou-se uma amostra representativa da população de atendidos pelo PMCMV, no município do Rio de Janeiro, por meio da utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados (GIL, 2008).

A análise bibliográfica da literatura sobre empreendedorismo viabilizou a operacionalização das variáveis que compõem o perfil empreendedor, por meio da técnica *Survey* ou levantamento (GIL, 2008). As pesquisas deste tipo se caracterizam pela interrogação direta das pessoas, cujo comportamento se deseja conhecer. As informações foram obtidas por meio de questionário aplicado por entrevistadores de forma presencial, a um grupo significativo de 487 pessoas selecionadas de forma aleatória (amostra probabilística). A amostra foi formada por moradores que estavam presentes nos condomínios em pelo menos duas visitas da equipe de aplicação do questionário. Os respondentes não poderiam pertencer à mesma unidade habitacional.

A coleta dos dados foi realizada por meio de entrevistas presenciais para o preenchimento do questionário, considerando a recorrência do analfabetismo. O *survey* utilizou questões abertas, dicotômicas e policotômicas (usando a Escala de Likert).

Os condomínios do PMCMV estão concentrados majoritariamente na Zona Oeste, localidade mais afastada dos polos comerciais da cidade e com menor oferta de serviços. A pesquisa cobriu 63% dos condomínios entregues pelo PMCMV, até 2015. A Tabela 1 e a Figura 6, a seguir, demonstram a população considerada, em termos quantitativos.

**Tabela 1** - Demanda real e demanda atendida pelo projeto\*

BAIRRO	TOTAL	PESQUISA	PROJETO
Total de condomínios	95		
Condomínios entregues	62	39	29
% de demanda atendida		47%	
% de demanda pesquisada		63%	

\*Dados de 2015. **Fonte:** Elaboração própria. 2019

**Figura 6** - Demanda pesquisada e demanda atendida pelo projeto

<b>Pesquisados e não executados</b>	<b>Nº UH*</b>				
A. Do Ieme I	360	<b>Pesquisados e executados</b>	<b>Nº UH*</b>		
A. Do Ieme II	480	Almada 2	453		
A. Do Ieme III	500	Aveiro 2	469		
Andorinhas	212	Cascais 2	453		
B. Carioca I	160	Coimbra 2	421		
B. Carioca II	180	Estoril 2	437		
B. Carioca III	300	Evora 2	485		
B. Carioca IV	380	Ferrara	262		
B. Carioca IX	200	Mangueira II	248		
B. Carioca V	140	Parque Imperial 2	303	<b>Executados e não pesquisados</b>	<b>Nº UH*</b>
B. Carioca VI	200	Parque Royal	303	Ayres	453
B. Carioca X	200	Patativas	210	Trento	297
B. Carioca XIV	120	Recanto da Natureza 1	384	Varese	231
Castanheiras	170	Residencial Rio Bonito	179	Sevilha	275
Ipê amarelo	299	Terni	282	Speranza	388
Ipê branco	299	Toledo 2	453	Taroni	243
J. Anápolis	91	Treviso	269	Destri	421
Mangueira I	248	Vivenda das Orquídeas 2	425	Vaccari	388
Oiti	178	Vivenda das Rosas 2	384	Vidal	308
P. Carioca I	260	Zaragoza 2	497	Livorno	297
<b>Total</b>	<b>4977</b>	<b>Total</b>	<b>6917</b>	<b>Total</b>	<b>3301</b>

\*UH: Unidade Habitacional. **Fonte:** Elaboração própria. 2019

O universo de pesquisa era de 1.1894 unidades habitacionais (onde poderiam residir mais de uma pessoa). Durante o mês de setembro de 2014, após um teste com 125 questionários descartados da amostra, uma equipe de pesquisadores, que já interagira no território executando trabalho técnico social, aplicou mais 487 questionários, em 40 condomínios inaugurados.

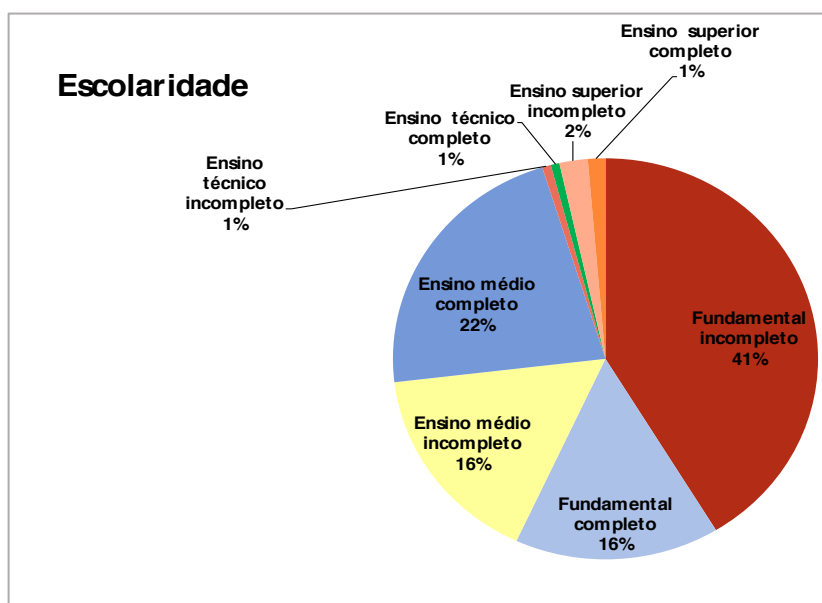
A amostra foi superior aos 373 casos necessários para se atingir um intervalo de confiança de 95%, considerando 5% de margem de erro. Ela foi aleatória e probabilística, de acordo com a disponibilidade dos moradores e do interesse em participar de uma futura atividade relacionada ao empreendedorismo. A pesquisa ajudou a formar o primeiro cadastro de intenção para a atividade.

### **3.1.5 Investigando e Caracterizando o Público**

O público-alvo foi predominantemente feminino (76%), em alinhamento com os relatos dos técnicos que já o classificavam como o mais atuante nas atividades realizadas pelo trabalho social nos condomínios. Essas mulheres, em geral, chefiavam famílias monoparentais, em consonância com as estatísticas que descrevem essa camada populacional (SOUZA, 2009).

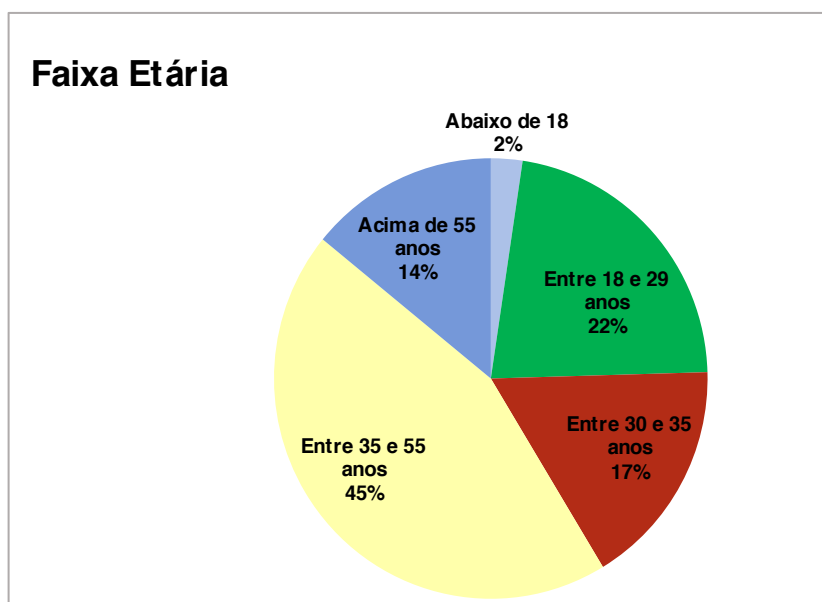
Observou-se que 57% dos entrevistados possuem baixa escolaridade (Ensino Fundamental completo ou não), porém 26% possuem escolaridade maior ou igual ao Ensino Médio - um avanço em relação ao paradigma brasileiro que, segundo a PNAD (2012), é de 8,8 anos de estudos, o equivalente ao Ensino Médio incompleto, conforme representação gráfica a seguir:



**Figura 7 - Escolaridade dos entrevistados**

Fonte: Elaboração própria. 2019

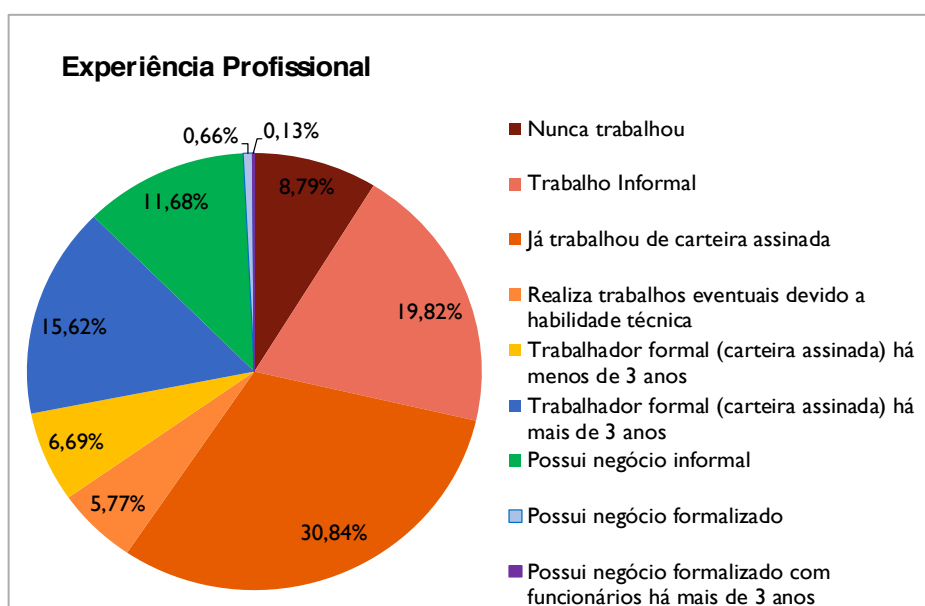
No entanto, como fator de potência, é possível citar que a maior parte da amostra está em idade economicamente ativa, dos 16 aos 65 anos de idade.

**Figura 8 - Idade e composição etária dos entrevistados**

Fonte: Elaboração própria. 2019

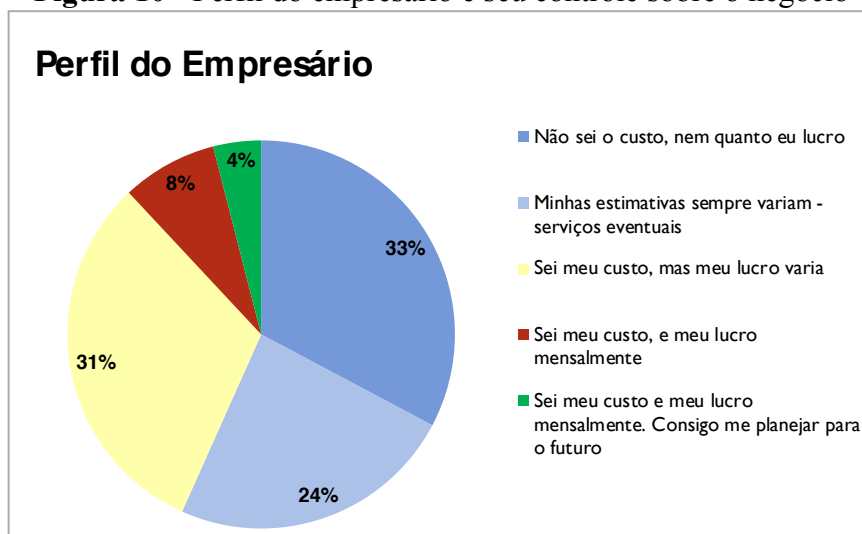
Quando analisados a experiência profissional, a escolaridade e o exercício de atividade remunerada, percebe-se que apenas 34,78% dos entrevistados possuíam atividade com remuneração contínua e 8,79% alegaram nunca ter trabalhado. A baixa escolaridade e a localização do domicílio são fatores que influenciam nessa realidade. Note-se que a localização aumenta o custo com transporte, em geral assumido pelo empregador, bem como o tempo de deslocamento – o que dificulta a organização dos responsáveis nos cuidados com filhos menores (na ausência de creches e escolas integrais), principalmente quando a família é monoparental.

**Figura 9** - Experiência profissional dos entrevistados



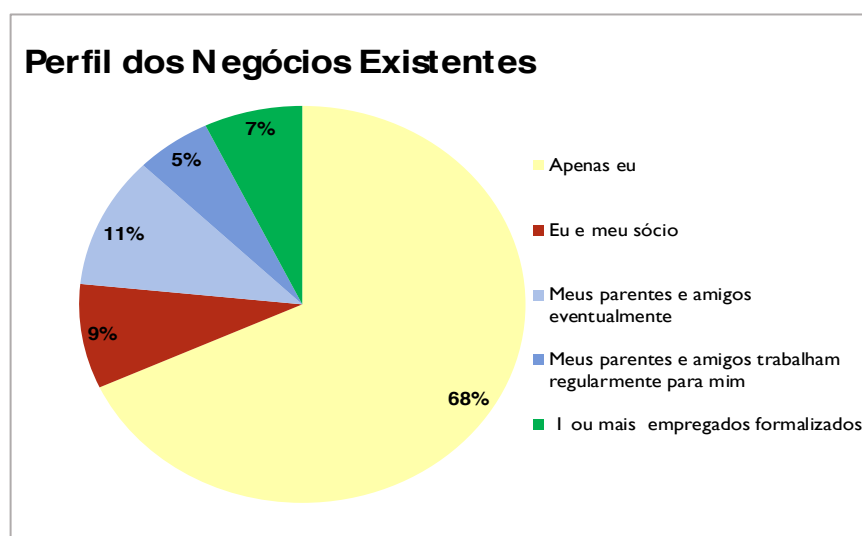
**Fonte:** Elaboração própria. 2019

No entanto, quando analisamos o perfil do empresário, conforme apresentado na Figura 10, constatamos que 95 pessoas das 622 entrevistadas disseram já ter algum tipo de negócio. Esse universo representa 15% da amostra.

**Figura 10 - Perfil do empresário e seu controle sobre o negócio**

Fonte: Elaboração própria. 2019

A Figura 10, acima, descreve a percepção e a atenção que os empreendedores, por necessidade, dispensam aos seus respectivos negócios. Interessante observar que 33% deles não sabem o custo, nem quanto lucram. Se incluirmos aqueles em que suas expectativas sempre variam, pois desenvolvem serviços eventuais, essa combinação chegará à marca de 57%. Após a identificação do perfil do pequeno empreendedor residente dos condomínios do PMCMV, apresenta-se a composição dos negócios existentes, conforme Figura 11, a seguir:

**Figura 11 - Perfil dos negócios existentes**

Fonte: Elaboração própria. 2019

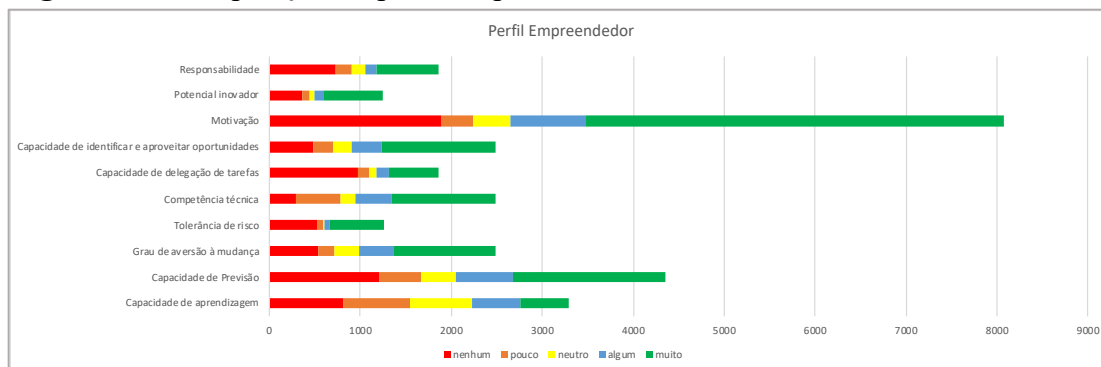
Em termos práticos, o que se observa é que para 68% da amostra, as pessoas assumem, sozinhas, as responsabilidades pelo exercício da atividade. Baron e Shane (2006, p.30), apontam que um empreendedor, seja ele qual for, precisa ter disposição. Portanto, tal disposição se revela pela intensa e constante dedicação do sujeito em viver suas batalhas em busca de dignidade (SOUZA, 2009).

#### 3.1.5.1 Análise estatística

Em seguida, mediante análise quantitativa, foram obtidas conclusões e inferências sobre os dados sistematizados (VERGARA, 2007; GIL, 2008). A técnica de análise dos dados adotada foi a regressão linear múltipla, que consiste na determinação de uma função matemática para descrever determinada variável dependente, com base no comportamento de um conjunto de variáveis explicativas, de modo que essa relação funcional seja linear. Logo, passiva de alteração direta com a variação dos coeficientes das variáveis envolvidas (CORRAR; PAULO & DIAS FILHO, 2007). Desse modo, buscou-se descrever o perfil empreendedor por meio da relação dos elementos que o compõem, captados nos dados coletados.

O objetivo do trabalho foi testar a hipótese de que o público do PMCMV possuiria potencial empreendedor e que poderia se beneficiar de ações de aprimoramento desse potencial, desenvolvendo negócios, no território. Adotou-se a premissa de que isso poderia contribuir para o aumento da oferta de bens, serviços e postos de trabalho, auxiliando no processo de adaptação desse público-alvo à nova realidade. A base de dados foi trabalhada no *software SPSS*, por meio da técnica de regressão linear. Intentou-se prever o comportamento da variável dependente “Perfil Empreendedor”, em função da combinação das demais variáveis extraídas do questionário.

As dez características do perfil foram abordadas de forma indireta, pelas afirmativas que continham seus elementos e apontavam para maior ou menor perfil empreendedor, seguindo a Escala de Likert. A Figura 12, a seguir, representa o resultado obtido, de acordo com a composição do perfil empreendedor.

**Figura 12** - Composição do perfil empreendedor da amostra

**Fonte:** Elaboração própria. 2019

De acordo com as pesquisas feitas pelo GEM (Global Entrepreneurship Monitor), os empreendedores por necessidade são aqueles que empreendem em virtude de uma baixa expectativa em relação ao mercado de trabalho. Os motivos são inúmeros: dificuldades de acesso, baixa escolaridade, baixa rentabilidade, desemprego, etc. A maior questão encontrada nesse grupo de empreendedores seria a falta de planejamento - o que pode aumentar os riscos da atividade. Até o ano de 2002, esse era o tipo de empreendedorismo mais comum no Brasil, mas aos poucos esse cenário viria sendo alterado, como refletem as edições posteriores da GEM e o presente estudo.

A amostra apresentou motivação voltada para o sentimento de autorrealização pela atividade empreendedora, demonstrando intuitivamente capacidade de previsão, boa capacidade de adaptação, bom relacionamento com situações de mudanças e incertezas. Com a presença marcante da capacidade de identificar e aproveitar oportunidades, os entrevistados tendem a empreender em negócios nos quais dominam as competências técnicas necessárias à sua execução. Por outro lado, são, em geral, centralizadores, apresentando dificuldades em delegar tarefas.

A capacidade insatisfatória de aprendizado pode ser reflexo de escolaridade baixa e de um repertório de vida restritivo, de pouco acesso à cidade e limitações de mapa cognitivo por falta de variedade de experiências. Essa restrição situacional, associada à baixa tolerância a riscos e à especialização acima citada, podem ser responsáveis pela pouca abertura para o emprego de inovação. Outro fator preocupante está relacionado ao quesito “responsabilidade”, que aponta para situações de informalidade e subempregos. Os principais desafios encontrados no atendimento das demandas desse público são

facilmente ajustáveis à atividade empreendedora: escassez de recursos, baixa escolaridade (73% da amostra) e estrutura familiar mononuclear (76% da amostra).

O conhecimento é uma peça fundamental para o progresso, porém a capacitação regular proveniente da escola não chega a ser um empecilho para a criação de negócios viáveis. Aqui, a habilidade advinda da experiência pode ser amplamente aproveitada e o *deficit* educacional se torna mais ameno do que em uma situação de posicionamento no mercado formal de trabalho. É penoso para o indivíduo se sustentar e se instruir em situações de vulnerabilidade social, em que as necessidades básicas são mais imediatas que o aperfeiçoamento pessoal. Ao apoiar o desenvolvimento de negócios locais, intensivos em habilidade já adquiridas, consegue-se atender a essas necessidades mais prementes, além de gerar incentivo ao progresso pessoal e familiar.

Essas pessoas, historicamente tratadas como um público a ser assistido, demonstraram capacidade de previsão, boa capacidade de adaptação, bom relacionamento com situações de mudanças e incertezas, características essenciais para a sobrevivência de negócios (FILARDI et al., 2014; SOUZA e LOPEZ JR, 2005). Além de qualquer dificuldade apresentada por sua escolaridade ou trajetória marcadas por situações de vulnerabilidade social, foi identificada uma grande capacidade de identificar e aproveitar oportunidades, algo essencial à prática empreendedora (BARON e SHANE, 2006; SHANE e VENKATARAMAN, 2000).

A análise quantitativa proposta testou a hipótese da existência de um perfil empreendedor aderente ao que professa a teoria e como ele pode ser composto para melhor descrever o contexto do programa e o seu público-alvo, apontando quais os elementos mais relevantes nessa análise. Concluiu-se que características como a capacidade de aprendizado, planejamento (previsão), dentre outras, devem ser conjugadas ao treinamento e mentoria, como caminho possível no desenvolvimento de habilidades para o empreendedorismo local.

Ao contrário do que se imagina, variáveis como maturidade (idade), escolaridade e experiência profissional não são significativas para a análise, assim como, na observação do fenômeno abordado neste recorte de pesquisa, o tipo de motivação empreendedora também não influencia. Neste caso, não importa se a pessoa está empreendendo por falta de opção ou para aproveitar uma oportunidade, contanto que ela

seja capaz de se planejar (capacidade de previsão), se informar, aprender novas coisas, inclusive com seus próprios erros (capacidade de aprendizado).

Esforços no sentido de auxiliar as pessoas a reconhecer e aproveitar oportunidades, a se planejarem de modo a melhor predizer os resultados de suas ações e de como delegar e acompanhar tarefas são mais importantes que capacitações sem esse direcionamento.

Do mesmo modo, a capacidade de aprendizado e o senso de responsabilidade pelos resultados que estão sendo produzidos são mais importantes que a tolerância ao risco, boa relação com mudanças ou, até mesmo, a capacidade de inovação - lembrando que o ambiente geral onde esse empreendedor realizaria seu negócio apresenta limitações de recursos e uma demanda reprimida de bens e serviços.

#### 3.1.5.2 Limitações

A Pesquisa do Perfil Empreendedor se restringiu a analisar os moradores dos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida da cidade do Rio de Janeiro. A motivação técnica foi caracterizar esse público e propor uma equação composta por um conjunto de variáveis competentes suficientes para explicá-lo.

O objetivo da pesquisa foi apresentar um arcabouço científico capaz de adensar tecnicamente a motivação da Secretaria Municipal de Habitação, que desejava reestruturar o Eixo de Geração de Renda do trabalho técnico social, para o fomento de ações e projetos de empreendedorismo nos condomínios do PMCMV.

A partir da análise e dos resultados da pesquisa, a Secretaria Municipal de Habitação conseguiu convencer a Caixa Econômica Federal, que autorizou o remodelamento do trabalho técnico social no que se refere à geração de renda. O esforço na produção de dados foi importante para produzir indicadores úteis para evidenciar uma realidade a ser modificada. Essas informações permitiram “tangibilizar” (trazer valor) esta realidade de população vulnerável que, ao mesmo tempo, tem potencialidades de empreender. Os técnicos da CEF foram convencidos da necessidade de atuar para mitigar os problemas socioeconômicos e buscar uma alternativa transformadora.

De uma forma e conteúdo gerais, a pesquisa teve como missão uma atuação dirigida para a reestruturação e implementação de políticas públicas de inclusão social, com vistas à redução das desigualdades e à elevação da renda. Outrossim, apontou novos caminhos e olhares para práticas mais inventivas na administração pública, se tornando um estudo essencialmente aplicado.



#### 4 A SOLUÇÃO DO PROBLEMA E A ARENA DE NEGOCIAÇÕES

Finalizada a pesquisa do perfil empreendedor, deu-se início a mais uma etapa: a construção de um curso de empreendedorismo para submissão e crivo da CEF. Após inúmeras mediações, negociações e construções coletivas foi possível convencer a CEF, formalmente, a autorizar a Secretaria Municipal de Habitação a redesenhar sua atuação e desenvolver o curso.

Ficou evidente que o diagnóstico do perfil empreendedor foi entendido pela CEF como ferramenta de convencimento técnico e político. Não se tratava, apenas, de uma pesquisa recheada de números, mas uma oportunidade de absorver um material interessante para se disputar os rumos da política neste setor e, quem sabe, ganhar escala e referência nacional. Esse raciocínio corrobora a formulação de Dyer e Singh (1998), quando afirmam que a política pública é o que o Governo escolhe ou não fazer. Afinal de contas, toda e qualquer instituição precisa seguir preceitos mínimos para uma mudança de rumo. Portanto, foi preciso identificar uma demanda e apresentar a viabilidade do projeto (TENÓRIO, 2008b).

Foi a partir dos anos 1990, que a produção científica sobre a análise de políticas públicas ganhou relevo no Brasil. Um clássico seria o livro “Agendas, Alternatives and Public Policies” (KINGDON, 1984), que apresenta a Teoria dos Fluxos Múltiplos. Essa teoria, por sua vez, analisa e reconhece as questões que levam o governo a compor uma agenda pública. Nessa literatura, a percepção governamental se daria a partir de três ocorrências: (i) indicadores de apresentam e quantificam a magnitude da situação; (ii) incidência de crises, eventos, tragédias ou um saber pessoal; e (iii) o *feedback*, a partir do monitoramento e controle do orçamento, financeiro, custos e gastos. Para Frey (2000), as dimensões institucional, processual e material se articulam no campo das políticas públicas em sua essência, oferta e esforços.

Para entender melhor este Capítulo, foi entrevistada a coordenadora de Inclusão Social, à época, da Secretaria Municipal de Habitação, gestora responsável pelo Trabalho Técnico Social do PMCMV na cidade do Rio de Janeiro. A entrevista se deu com a servidora pública e assistente social Cristiane Alves, gestora durante os anos de 2012-

2015. Atualmente, a servidora ocupa o cargo de chefe de gabinete da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, da Prefeitura do Rio de Janeiro.

A entrevista ocorreu no ambiente de trabalho da coordenadora que, inicialmente, me preocupava, pois, as chances de interrupção eram iminentes, apesar de ela ter dedicado duas horas do seu dia para a conversa, que transcorreu sem significativas interrupções e sem comprometer o desenvolvimento da atividade.

Após agradecer a imediata disponibilidade e presteza da gestora, apresentei as razões da entrevista: 1) identificar os limites, potencialidades e conflitos na elaboração de uma política pública; 2) verificar se existe alguma distância entre o conhecimento especializado acadêmico e sua aplicabilidade na gestão pública; 3) analisar se foram necessárias mediações na elaboração, convencimento, autorização e execução da proposta.

Após breve apresentação do meu objeto de pesquisa, iniciei a entrevista perguntando qual foi o tema principal que ela resolveu enfrentar para construir sua marca durante o tempo que esteve à frente da agenda social do PMCMV. Ela disse:

Allan (risos), o programa tinha tantos desafios que essa pergunta daria uma “resposta-testamento”. Na verdade, era final de 2012 quando cheguei à Coordenadoria. Recebemos o PMCMV em todas as suas etapas e desafios; e talvez o maior deles tenha sido fazer com que a gestão compreendesse que cada empreendimento era composto de sujeitos de direitos, com origens, histórias, expectativas e repertórios comportamentais diversos. Muito se fala sobre políticas públicas e soluções inovadoras, mas na prática a maioria dos programas e projetos são estruturados em gabinetes de forma isolada da própria população. Invariavelmente, o que vemos são ofertas prontas. Precisamos nos questionar sempre o que, de fato, as pessoas querem e esperam da administração pública. Acho que esse meu pensamento deve ser vício de “insistente social” (risos). Foi a partir dessa minha inquietude e considerando a autonomia que detinha sobre o trabalho social no PMCMV que decidi reestruturar as inúmeras frentes de trabalho nos processos de reassentamento. Uma confidência (pensativa): o que mais me instigava era construir uma proposta de trabalho que proporcionasse a manutenção e a sustentabilidade dos condomínios. Por isso, resolvi investir no desenvolvimento socioeconômico do PMCMV. (ENTREVISTA COORDENADORA, 2019)

Nessa esteira, questionei a entrevistada por que ela resolveu investir na geração de renda, tema que durante a entrevista ela chama de “desenvolvimento socioeconômico”. Ela respira, bebe uma água, suspira e responde:

Sinceramente? Minha formação como assistente social me catequizou. Para mim, construir acessos e oportunidades é um dos caminhos para reduzir as desigualdades. Era desafiador pensar uma política que não fosse uma mera reprodução do caderno de orientação do trabalho social do Ministério das

Cidades, que primasse pelo desenvolvimento das famílias sem perder de vista o acolhimento, a ternura, o respeito à diversidade, as aptidões e, acima de tudo, a valorização dos direitos. Essa foi a fonte que me motivou a investir na geração de renda, mas na prática identifiquei que esse era o único eixo que precisava ser completamente reestruturado, pois o caderno de orientações técnicas não fornecia conteúdos, insumos e formas de aplicação suficientemente capazes de executarmos uma política que financiasse, ao mesmo tempo, desejos e necessidades dos moradores do condomínio do PMCMV. Afinal de contas, morador que não acessa renda tem dificuldade de se manter em boa convivência condominial. (ENTREVISTA COORDENADORA, 2019)

A entrevistada toca em um ponto-chave, pois talvez o maior desafio da política pública seja a necessidade de se construir estratégias integrais. Frey (2000) nos apresenta a intencionalidade dos processos políticos decisórios e os chama de *politics*, pois trata-se de uma conjuntura de conflitos, uma espécie de “cabo de guerra” entre a sociedade, o estado e o técnico-gestor. Neste caso, a gestora tenta conciliar e mediar sua crença técnica com o modelo pré-formatado do Ministério das Cidades. Ela deixa registrado que algumas normativas são inaplicáveis à realidade do município, reivindicando a singularidade territorial.

A gestora afirma que a proposta de geração de renda encontrada por ela, em 2013, era insuficiente, pois não respeitava a dimensão do desejo e, muito menos, considerava a necessidade das pessoas. Eram modelos de prateleira, em formato de oficinas, com temas, segundo ela, “caretas” e obsoletos à luz da realidade contemporânea.

Por isso, voltei a insistir e perguntei novamente sobre o que ela queria, de fato, desenvolver para a geração de renda, como e onde ela encontrou parceria para girar a chave e sair do clichê, afinal de contas, me interessava conseguir compreender esse processo. Ela responde:

Olha! Estava completamente convencida de que os modelos de geração de renda comumente usados na administração pública não eram perenes. E estava convencida, também, de que precisava me aproximar da academia e de outras Secretarias para buscar soluções integradas com comprovações científicas. Na época que resolvi reformular o Eixo de Geração de Renda e encontrei na minha Secretaria de origem uma proposta que estava em construção de um curso de empreendedorismo. Além disso, conheci uma acadêmica, mestre em administração pelo IBMEC e pós-graduada em gerenciamento de projetos, que hoje cursa doutorado fora do País. Apresentei minhas angústias frente às opções de geração de renda apresentadas historicamente para as famílias reassentadas no Município e encomendei uma proposta. Foi uma combinação interessante, pois envolvi a academia, a minha Secretaria de origem e meus técnicos do PMCMV nesta elaboração. A “encomenda” foi clara: vamos construir um projeto em que as pessoas possam empreender e transformar suas ideias em possibilidades concretas de geração de renda. Deixei claro que não

queria um cursinho qualquer, queria premiar as pessoas, os melhores colocados. Foi aí que eles desenvolveram uma proposta de empreendedorismo, que particularmente adorei. Afinal de contas, teve a minha supervisão, logo, meu DNA estava ali (risos). (ENTREVISTA COORDENADORA, 2019)

A entrevista começou a ficar interessante nesse ponto, quando a entrevistada procurou se aproximar do conhecimento científico e solicita uma proposta a ser elaborada de forma integrada. Minha entrevistada enfrentou alguns obstáculos para implementar a proposta encomendada que, segundo ela:

Apesar de a proposta deles (ela se refere à acadêmica, à equipe da Secretaria de origem e aos técnicos do PMCMV) ser muito interessante, eu precisava ultrapassar alguns obstáculos. Primeiro, convencer o secretário à época a aprovar esse novo modelo. Segundo, convencer a Caixa Econômica Federal, órgão financiador do PMCMV, que a nova metodologia poderia prestar um atendimento mais qualificado aos beneficiários, por respeitar suas individualidades e necessidades. Em terceiro lugar, mobilizar e avaliar junto com os beneficiários a viabilidade dessa nova proposta. Para isso, encomendei uma pesquisa para ouvir os beneficiários do Programa, mapeando seus interesses, conhecendo suas vocações para inserção. O quarto obstáculo foi executar o percurso delineado, pois algumas áreas em que estavam inseridos os condomínios eram conflagradas pelo tráfico ou pela milícia, então você deve imaginar como foi complexo fazer uma pesquisa com mais de 600 questionários, em 29 condomínios diferentes. (ENTREVISTA COORDENADORA, 2019)

É possível identificar, na experiência empírica da gestora, que ela organizou seu ciclo de desenvolvimento a partir do *policy cycle* (LASSWELL, 1956; MAY e WILDAVSKY, 1978; JONES, 1984; MENY e THOENIG, 1991). Considerando-se as inúmeras maneiras de se fazer essa organização, em síntese, ela percorreu algumas das seguintes fases: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas e negociação com as partes interessadas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; e 7) extinção (SECCHI, 2011). Se considerarmos o conceito de a gestão comunitária de projetos sociais (TENÓRIO, 2008a), a gestora também respeitou as seguintes etapas: 1) Diagnóstico com análise da identificação do problema e da viabilidade; e 2) Prognóstico que trata da elaboração do projeto. Sendo assim, é possível dizer que a solução do problema permeou as duas teorias.

De certo modo, as teorias e a condução dada pela gestora se imbricam. Desse modo, conseguimos perceber que o público-alvo do projeto foi determinante no processo. Esse público foi considerado agente direto da transformação de sua condição social e

econômica, afinal de contas ele foi previamente estudado por meio da pesquisa do perfil empreendedor.

Em perspectiva de análise, a coordenadora Cristiane Alves escolheu construir seu apoio a partir das redes de tomadas de decisão. Ela hierarquizou sua necessidade de mediação para conquistar os aceites necessários para experimentar a política pública que acreditava ser eficiente e eficaz. Neste caso, ao que tudo indica, de forma empírica ela praticou o que Gambeta (1998) chama a atenção, para os pontos positivos da prática do *advocacy*, tais como: (i) resolver velhos problemas com novas e melhores soluções técnicas; (ii) trazer e gerar resultados mais justos ao proteger grupos mais fracos; (iii) trazer a discussão para o interesse público que propicia a “diluição” de interesses individuais, levando a um consenso maior em qualquer decisão; e (iv) gerar decisões mais legítimas, inclusive para as minorias.

#### 4.1 O CURSO DE EMPREENDEDORISMO

O PMCMV para as atividades do Eixo de Geração de Renda tinha como normativa os seguintes objetivos: (i) Identificar potencialidades da população beneficiária e facilitar seu acesso à rede de programas e projetos disponíveis nos setores públicos e privados; (ii) Identificar oportunidades no mercado de trabalho e encaminhamento dos moradores interessados; (iii) Propor ações destinadas à capacitação profissional e à requalificação profissional, de acordo com a realidade socioeconômica dos beneficiários e vocação econômica local.

Este Eixo, portanto, pressupunha construir ações de formação e qualificação profissional, inclusão produtiva e geração de renda aos moradores, com o objetivo de fortalecer a sustentabilidade do condomínio. Por isso, estimular as potencialidades dos moradores era o desafio encontrado.

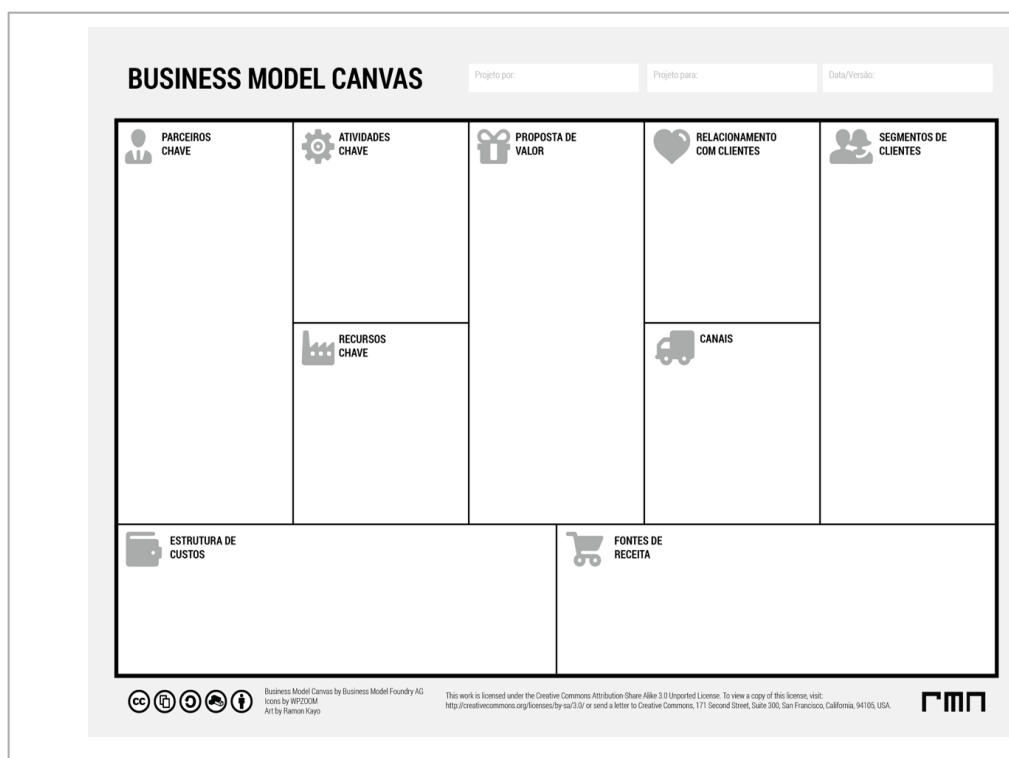
O curso de empreendedorismo foi concebido para a aplicação de técnicas e boas práticas no processo de desenvolvimento, criação de valor e implementação de negócios nos condomínios do PMCMV no Rio de Janeiro. O objetivo do curso foi fornecer formação aos moradores em relação à metodologia de modelagem de negócios (OSTERWALDER, 2011). Sua finalidade foi promover a geração de renda, incentivar o

desenvolvimento de habilidades e competências de jovens ou adultos, detentores de uma ideia inovadora sobre um negócio.

O Business Model Canvas (OSTERWALDER, 2011) é uma ferramenta de gerenciamento estratégico, que permite desenvolver e esboçar modelos de negócios novos ou existentes. É um mapa visual pré-formatado, contendo nove blocos do modelo de negócios.

O Business Model Canvas é, portanto, um mapa dos principais itens que constituem uma empresa, podendo ser também uma receita de estratégia, que deve estar sempre sendo revisada a cada quadrante, ao longo do tempo, para saber se cada um está sendo bem-atendido ou se é necessário fazer alteração em algum dos itens, para se conseguir um melhor resultado. Assim, o mapa é um resumo dos pontos-chave de um plano de negócio, mas não deixa de excluir um plano de negócio em si; é uma ferramenta menos formal, que pode ser utilizada com mais frequência no dia a dia. Pode-se tomar como exemplo e como referência gráfica o Business Model Canvas ou Modelo de Negócios (OSTERWALDER, 2011), conforme Figura 13, a seguir:

**Figura 13 - Business Model Canvas**



**Fonte:** Alexander Osterwalder. In: Inovação em Modelos de Negócios  
 Bussines Model Generations. Alta Books. 2011

Entre as premissas adotadas, estabeleceu-se que, ao final do curso, os participantes estariam aptos a:

1. Identificar quando problemas precisam ser resolvidos e como direcionar energias no trabalho necessário para resolvê-los;
2. Identificar oportunidades em falhas de mercado, demanda reprimida e processos ineficientes, atuando sobre eles com soluções inovadoras, por meio do exercício da proatividade;
3. Sistematizar de forma gráfica e de fácil compreensão um modelo de negócio para a geração de sua própria renda;
4. Desenvolver uma visão sistêmica dos processos produtivos necessários para a geração e entrega de valor de seus negócios;
5. Reconhecer sua responsabilidade com a estrutura necessária para o negócio, seus custos e processos;
6. Desenvolver a capacidade de organização de ideias e recursos por meio do planejamento.

Além dos benefícios individuais citados, o curso deveria gerar impacto social pelas seguintes visões:

1. Geração de autonomia financeira individual;
2. Potencial de geração angular de atividade econômica. À medida que os negócios fomentados ou melhorados em sala de aula prosperarem, eles consumirão mais produtos e serviços, alavancando novos negócios;
3. Potencial de geração de emprego e renda. Tanto com a criação de novos negócios quanto com a expansão dos já existentes. Geração de emprego e renda é a consequência natural do aumento da capacidade produtiva;
4. Atendimento da questão de gênero relacionado à emancipação da mulher. Estatisticamente, a maior parte das famílias das classes C-D-E são chefiadas por mulheres, que acumulam a função de educadoras e

provedoras do lar. A atividade empreendedora permite que a mulher gerencie seu tempo com maior liberdade;

5. Atendimento da demanda reprimida de bens e serviços não existentes na região.

Como forma de estímulo e desenvolvimento, ao final do curso a melhor ideia e projeto contarão com o subsídio de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais).

#### 4.2 ESTRATÉGIAS ADOTADAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO CURSO

A metodologia foi adaptada para valorizar o diálogo entre conhecimentos científicos e populares, sendo de fundamental importância a participação de seus sujeitos (NONAKA & TAKEUCHI, 1997). Ela se propõe muito mais do que simplesmente criar um ambiente de aprendizagem, pois nesse caso traduz um ecossistema de relações ensino-aprendizagem, construindo um saber diferenciado para o empreendedorismo na economia popular.

Além do enfrentamento das situações cotidianas de exceção e conflitos que esses moradores vivenciam, o curso de empreendedorismo trabalhou de forma propositiva na construção de uma perspectiva de futuro próximo, por meio das experiências individuais ou coletivas e do estudo da demanda/problema real a ser resolvido no lugar. Rumo ao desenho de um projeto de vida (VELHO, 2013), em que o direito de cidadão e o empreendedorismo – empregado, aqui, como conceito amplo de autonomia - são o epicentro do conteúdo e da forma metodológica, as ações sociais e políticas públicas, em geral, deveriam ser alinhadas ao fortalecimento da autoestima, da criatividade, da invenção e na apresentação de redes de oportunidades e linguagens para seus beneficiários (TENÓRIO, 2008a).

O resultado da pesquisa de perfil empreendedor municiou o planejamento com informações referentes ao tipo de abordagem mais adequada, conforme as fragilidades identificadas. Também ajudou a identificar o perfil do consultor necessário para aplicar a metodologia, orientando tanto a apresentação do conteúdo no material didático quanto o treinamento oferecido aos consultores antes de eles irem a campo.



Neste aspecto, havia a necessidade de um alto conhecimento técnico em administração, aliado à experiência em trabalhos de campo no âmbito da Assistência Social, uma combinação rara. Não bastava ter conteúdo, era necessário falar na mesma linguagem que o morador, conseguir empatia com as turmas, compreender suas dificuldades e incentivá-las.

Os seis consultores e os 12 técnicos sociais do projeto tinham formações variadas: Administração, Psicologia, Serviço Social, Produção Cultural e Comunicação Social. Todos foram habilitados pela metodologia Business Model Generation (OSTERWALDER, 2011). Como premissa, os consultores e os técnicos sociais precisavam acreditar antes de tudo na potência do projeto e compreender seu papel como catalizadores de sonhos e, por isso, foram apresentados aos territórios como parte da estratégia de identificação do lócus de trabalho. Eles ensinaram, auxiliaram e incentivaram, mas também tiveram de criticar, orientar e escolher apenas o melhor trabalho de cada turma, pois faziam parte da Banca que julgava as apresentações. Suas responsabilidades também consistiam em gerar informação para monitorar o andamento das ações e permitir que essa história pudesse ser registrada, aprimorada e potencializada.

Alguns condomínios receberam o curso de empreendedorismo com 64 horas, enquanto outros com 32 horas, de acordo com o número de unidades habitacionais e o recurso disponível para o trabalho social. No entanto, as diretrizes e procedimentos foram similares. Toda a ação recebeu orientação do consórcio executor do trabalho social e todas as etapas foram supervisionadas pela SMH.

Durante o período de divulgação e captação de inscrições para o curso, foi demonstrado muito interesse dos moradores. A mobilização foi intensa e utilizou vários recursos: abordagens diretas, cartazes, convites impressos individuais e até amplificadores de voz durante as rondas nas dependências do condomínio, para lembrar que as inscrições estavam abertas, assim como nos dias das aulas - com certa reserva, para não incomodar a boa convivência comunitária nos horários matinais. Todos os respondentes da pesquisa de identificação do perfil foram convidados a participar do curso e os que desejaram fizeram pré-matrícula.

Em alguns condomínios, houve pré-inscrição, enquanto em outros apenas uma relação dos interessados. Em ambos os casos, os números excederam a 20 moradores,

quantitativo que supera a meta de moradores por turma. No entanto, a coordenação do PMCMV decidiu que todos os interessados participariam das aulas, antevendo possíveis desistências ao longo do curso. Esse processo exigiu a criação de marcos de acompanhamento que, conforme análise documental, encontram-se sistematizados no Quadro a seguir:

**Quadro 3 – Marcos de acompanhamento do curso**

<b>Meta</b>	<b>Treinamento de Criação de Negócios Inovadores</b>
Entrega 1	Plano de Aulas
Entrega 2	Ficha de presença
Tarefas 1	Criar plano de aula de acordo com o resultado do estudo de perfil
Tarefas 2	Criar cronograma
Tarefas 3	Mobilizar equipe
Tarefas 4	Executar aulas
Tarefas 5	Coletar assinaturas nas fichas de presença
Tarefas 6	Coletar feedbacks dos alunos
Tarefas 7	Identificar projetos de negócios mais promissores
<b>Meta</b>	<b>Desenvolvimento dos CANVAS / Modelos de Negócio</b>
Entrega 1	CANVAS - Modelos de Negócios
Tarefas 1	Criação de indicadores para seleção dos CANVAS
Tarefas 2	Escolhas do melhores CANVAS
Tarefas 3	Aprimoramento das ideias
Tarefas 4	Apresentação dos melhores CANVAS
Tarefas 5	Premiação

**Fonte:** Elaboração própria. 2019

O treinamento foi totalmente voltado para a aplicação de técnicas e boas práticas no processo de desenvolvimento, criação de valor e implementação de um negócio viável na realidade dos condomínios, resolvendo um determinado problema no território. Em conformidade com o método, tanto a teoria quanto a construção do material didático possuem grande enfoque no exercício do aprendizado pela vivência real do que está sendo discutido em sala de aula. Esse processo visa promover a construção de um conhecimento (NONAKA & TAKEUCHI, 1997) de aplicação prática direcionada para as rotinas de um negócio já existente ou idealizado pelos moradores dos empreendimentos, compreendendo seu contexto e ensinando-os a fazer o melhor uso dos recursos disponíveis. Trata-se de financiar desejos e compreender que os moradores desses empreendimentos são economicamente potentes, bem como inovadores, pois possuem habilidades inventivas e criativas para resolverem problemas reais do seu cotidiano e esgrimir sobre as injunções do território em que residem. O projeto integrou um conjunto

de dimensões que sistematiza a construção do conhecimento de forma colaborativa e experimental, como demonstrado na Figura 14, abaixo:

**Figura 14** – Dimensões da construção do conhecimento



**Fonte:** Elaboração própria. 2019

Por sua vez, o planejamento das aulas atendia à demanda local identificada por meio das informações fornecidas pelo trabalho social do Programa Minha Casa, Minha Vida e pelas informações obtidas na pesquisa de perfil empreendedor, porém, de um modo geral, eram observados os seguintes elementos: (i) Dinâmica de integração (pirâmide de copos – usando os recursos disponíveis com eficiência); (ii) Apresentação do conteúdo; (iii) Dinâmica do quebra-cabeças (importância da imagem final); (iv) Detalhamento do conceito de resolução de problemas; (v) Detalhamento do conceito de falha de mercado; (vi) Dinâmica motivacional (alvo e objetivo – metas tangíveis e desafiadoras geram os melhores resultados); (vii) Detalhamento do conceito de planejamento, metas, objetivos e indicadores; (viii) Vídeo: de onde vêm as grandes ideias; (ix) Detalhamento do conceito de empreendedorismo; (x) Detalhamento do conceito de inovação; (xi) Montagem dos Canvas; (xii) Dinâmica dos seis chapéus (*six hats* – treinamento para a Batalha de Canvas).

**Figura 15** - Aulas para a construção dos Canvas



**Fonte:** Arquivo pessoal. 2014/2015

O curso de 64 horas foi desenvolvido em quatro aulas presenciais, com a duração de 8 horas cada, distribuídas na parte da manhã e da tarde, com 1 hora de almoço, totalizando 32 horas. As aulas aconteciam no salão de festas do condomínio, conforme demonstrado na imagem anterior (Figura 15).

O processo constante de reflexão e revisão teve impactos na gestão do curso - que por característica e complexidade, se mostrou flexível para incorporar soluções aos desafios percebidos, reestruturando-se constantemente.

Foram realizados encontros periódicos envolvendo todas as instâncias de governança do curso de empreendedorismo, garantindo a credibilidade e a transparência na gestão e na tomada de decisão. Participavam desses espaços dirigidos pela equipe da Coordenadoria de Inclusão Social os seguintes membros:

- Coordenadoria de Inclusão Social do PMCMV
- Consórcio (empresa executora)
- Professores/consultores
- Supervisores de território

O curso promoveu processos contínuos de monitoramento e avaliação (interna e externa), que alimentaram a gestão e a rede do Programa Minha Casa, Minha Vida, com informações sobre os desafios, resultados e impactos utilizados como subsídios para

reflexão, aperfeiçoamento, tomada de decisões, correções de rumos e revisão de objetivos e estratégias (REMENYI et alii., 1998).

Diante da complexidade do curso, foi necessário ofertar aos envolvidos (alunos, consultores e técnicos do trabalho social da SMH) uma infraestrutura que oferecesse conforto, a fim de que as aulas transcorressem tranquilamente. Assim, foram providenciados folheteria didática e os itens de papelaria, equipamentos audiovisuais, *notebook*, ventiladores, mobiliário, telão, *flipchart*, caixas térmicas contendo suco ou refrigerante natural, bebedouro, etc.

A equipe de consultores/professores contou com o acompanhamento, em todas as atividades de campo, da equipe do trabalho social, bem como o apoio de profissionais da SMH e da empresa executora do trabalho social na realização das aulas. A equipe da SMH participou ativamente dos processos semanais de mobilização, fornecimento de informações e esclarecimento de dúvidas sobre a atividade, tratativas com o grupo gestor e outras interfaces quanto às questões da dinâmica do local, com vistas a interceder em eventuais situações de conflito. A equipe da SMH também proporcionou apoio logístico para a coleta de assinaturas de presença, distribuição de material, fotografias e na realização de anotações para posterior confecção de relatórios que fossem necessários.

#### 4.3 AVALIAÇÃO E RESULTADOS DO CURSO

Todas as aulas foram direcionadas para a criação de um Canvas do modelo do negócio escolhido. Considerando-se que a intervenção envolvia premiação, todos os projetos construídos passaram por um intenso e rigoroso processo de avaliação. O Canvas construído passava por duas avaliações: do professor/consultor e de uma banca avaliadora multidisciplinar. Assim, os moradores empreendedores tiveram a oportunidade de demonstrar suas aptidões para organizar ideias de forma encadeada, tanto na produção do material quanto na sua defesa em tempo reduzido para a banca, prática conhecida no mercado como *Pitch* ou Batalha de Canvas. Essa vivência é útil, pois trabalha oratória, colabora com o desenvolvimento de habilidades de discurso e segurança ao se expressar, ajuda a desenvolver autoconfiança e melhora o próprio modelo de negócio, por meio do

processo de aprendizagem contínua com base nos retornos obtidos. Apesar da tensão natural do momento, a apresentação foi uma oportunidade de confraternização com os moradores, com troca de dicas e experiências. Os moradores também receberam orientações da banca que podem ser úteis para seu desenvolvimento como empreendedores, mesmo que não sejam contemplados nesta oportunidade. A Figura 16 registra a apresentação dos modelos de negócios para a banca avaliadora.

**Figura 16** – Apresentação dos modelos de negócio



**Fonte:** Arquivo pessoal. 2014/2015

No último dia de aula, era anunciado à turma o ganhador. Iniciava-se, então, a mentoria, processo mundialmente reconhecido como um dos melhores métodos para desenvolvimento do indivíduo em diversas dimensões da vida, inclusive trabalho e carreira. Em sua forma básica, é um relacionamento transformacional pelo qual uma pessoa (mentor/mentora) influencia o desenvolvimento cognitivo, social ou emocional de outra (acompanhado pela mentoria).

Nela, o consultor conversava sobre o modelo de negócio, dando dicas e tirando dúvidas mais específicas sobre ele. Foram realizadas pesquisas de informação, sugeridos cursos, serviços de apoio como, por exemplo, o SEBRAE, e desenvolvidas ideias de suporte ao negócio.

Por fim, era preenchido o Relatório de Premiação onde o Canvas é detalhado e suas necessidades listadas. Esse Relatório é a base para a aquisição dos itens de premiação, divididos em duas categorias:

- Itens essenciais: necessários para a execução do modelo de negócio.
- Itens desejáveis: diante da verba para aquisição dos itens essenciais, o Consórcio executor tinha a tarefa de adquirir os itens desejáveis até chegar ao total da premiação. Esses itens colaboram com o modelo de negócio, mas não são fundamentais para a sua execução.

Os elementos de ambas as categorias são listados em ordem de importância, facilitando a priorização das aquisições.

O Relatório era a base para a aquisição dos itens de premiação, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), necessários para a execução do modelo de negócio (insumos e equipamentos).

Após a conclusão da mentoria, o processo de aquisição assistida era iniciado por profissionais do Consórcio e da SMH, de posse do Relatório gerado em conjunto pelo professor/consultor e pelo empreendedor. O empreendedor e um representante do Consórcio, então, visitavam os estabelecimentos comerciais necessários para a aquisição dos itens que compunham os prêmios. Este processo resultou em experiências importantes, pois colocou o futuro empreendedor em contato com possíveis fornecedores, além de ser um exercício prático na tarefa de aquisição de bens e serviços, recorrente em qualquer tipo de negócio.

Primeiramente, era realizado o contato e agendamento, após o encerramento da atividade de mentoria. Buscou-se fazer uma agenda com dias temáticos; e nestes, os vencedores com negócios comuns puderam realizar compras em conjunto, sendo momentos ímpares de troca de informações e experiências.

A atividade contou, em todos os momentos, com profissionais da Secretaria Municipal de Habitação e do Consórcio, que iniciavam a ação buscando o morador na residência e o levava para a realização de suas compras, em quantos estabelecimentos fossem necessários. Ao final do dia, o morador era levado em casa com a aquisição de seus insumos (mercadorias). Nos casos de produtos que demandavam encomenda, tais



como geladeiras, carrocinhas de pipoca e outros produtos de maior porte, o Consórcio disponibilizou profissionais que acompanharam o processo junto aos fornecedores.

Foi necessário alocar uma grande quantidade de profissionais do Consórcio e da SMH para lidar com a complexidade que envolveu esse processo de aquisição. O Consórcio teve uma atuação ativa de vários setores, como o setor financeiro, por exemplo, para lidar com as somas em dinheiro e a prestação de contas; o setor administrativo, para a pesquisa de preço; logística, para os agendamentos e acompanhamento das aquisições. Os resultados desse esforço empreendido se verifica na Figura 17, a seguir:

**Figura 17** – Processo de aquisição de mercadorias



**Fonte:** Arquivo pessoal. 2014/2015

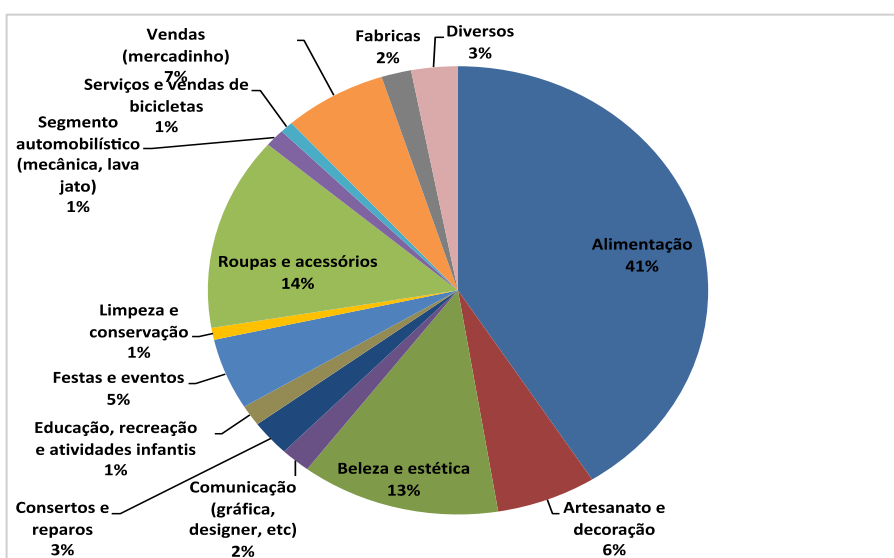
Ao final de seis meses, 920 alunos distribuídos em 44 turmas de 29 condomínios haviam passado pelo processo de estímulo ao empreendedorismo local. Esse ciclo contou com **15** empreendimentos contemplados com duas turmas. O método propiciou uma cultura de valorização e celebração de conquistas do projeto, um fator de desenvolvimento e exercício da cidadania, que gerou um impacto exponencial no resultado humano na construção do projeto, estreitando inclusive os laços de confiança entre técnicos e moradores, contrariando a visão tradicional de gerenciamento de projetos, em que é considerado sucesso quando se gerencia com competência as restrições de escopo, prazo e custo, dentro do cronograma proposto (CARVALHO & RABECHINI



JR, 2011). Quando um projeto social consegue incentivar o progresso, o aprimoramento de competências e o desenvolvimento de uma obra, certamente incentiva o indivíduo a acreditar que pode ir mais longe, rompendo ciclos de frustração, descrença e baixa autoestima. Todo esse percurso de estímulos gera valor que vai além da simples circulação financeira, há o aumento da oferta de empregos, de negócios (fornecedores e compradores), de bens e serviços, melhorando as redes de relacionamento locais e a vida das pessoas.

Ao longo desse percurso, foram desenvolvidos 483 modelos de negócios em setores variados, com uma média de 11 modelos por turma, com potencial para competição e complementaridade. As salas de aula se tornaram pontos de convergência para trocas de ideias, formação de parcerias, vencendo barreiras colaborativas e de convivência que outras atividades falhavam em atingir. Até mesmo nas apresentações dos modelos de negócio, em que havia a competição pelo prêmio, as pessoas se apoiavam e incentivavam a apresentação de seus colegas de turma em um clima que refletia bem o potencial de solidariedade dos brasileiros. A Figura 18, a seguir, apresenta uma visão consolidada sobre os negócios modelados.

**Figura 18 - Negócios modelados**



Fonte: Elaboração própria. 2019

Na dimensão “alimentação”, temos desde empreendedores que comercializam pipoca até outros negócios, como um sacolão chamado “Amorzinho” – que resolvia o

problema da falta de tempo dos clientes, uma vez que os legumes e verduras já vinham triturados e embalados. No campo da beleza e estética, espaços para corte de cabelo e serviços de manicure decorativos abrilhantaram o repertório. Para ilustrar, foram registrados alguns casos nas Figuras 19 e 20:

**Figura 19** – Negócios realizados (1)



Fonte: Arquivo pessoal. 2014/2015

**Figura 20** – Negócios realizados (2)



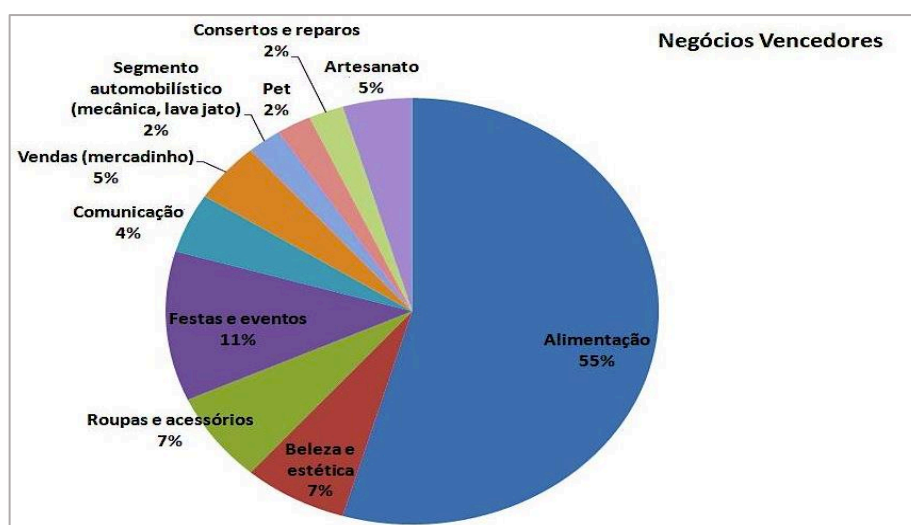
Fonte: Arquivo pessoal. 2014/2015

O melhor modelo de cada turma foi premiado com a viabilização da estrutura para que o negócio continuasse a funcionar. Os 44 negócios contemplados foram acompanhados e representam a principal fonte de renda de 59% das famílias. Até o final da pesquisa-ação todos estavam operando e movimentando a oferta de bens e serviços em cada território, de acordo com sua vocação.

Quanto ao desenvolvimento dos empreendimentos, os alunos eram estimulados a pensar formas de gerar renda conforme suas habilidades e competências individuais. O

consultor/professor tinha missão de prestar mentoria ao aluno, de modo que o desejo e a necessidade encontrassem equilíbrio na tomada de decisão sobre o negócio a se edificar. Portanto, o mentor era um estimulador criativo, que a todo instante problematizava e construía hipóteses, a partir da elaboração do aluno morador dos condomínios do PMCMV. A Figura 21, a seguir, demonstra o percentual de negócios modelados vencedores e contemplados com subsídios, conforme o segmento/setor de mercado:

**Figura 21** - Negócios contemplados com subsídios



Fonte: Elaboração própria. 2019

Além dos resultados obtidos, foi aplicada, ao final de cada turma, uma pesquisa a fim de se verificar a satisfação dos alunos e as propostas de melhoria para o próximo ciclo. A satisfação auferida foi majoritária, conforme o depoimento a seguir, o que sugere a efetividade da metodologia aplicada sob a perspectiva do indivíduo beneficiado pela ação. Os totalmente satisfeitos representaram **94%** dos alunos. Sob outra perspectiva, **5%** gostaram, mas consideraram necessidade de melhorias, e **1%** se sentiu insatisfeito.

Para melhor exemplificar a satisfação percebida, apresenta-se a consideração da empreendedora do Condomínio Vaccary, cujo negócio foi denominado de Pipoca Esquenta, que declarou:

Para mim, o curso foi produtivo. Ele me motivou a correr atrás para sustentar minha família. Consegui com R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) montar minha carrocinha de pipoca *gourmet* e aprendi que não preciso fazer pipoca como todo mundo. Aprendi novas receitas, criei um cartão-fidelidade para meus clientes, construí uma marca e fiz minha própria identidade visual. Sem o curso, isso não seria possível. (DEPOIMENTO, 2015)

Por outro lado, aqueles que se declararam insatisfeitos relataram que o subsídio poderia ser extensivo aos três melhores negócios como forma de ampliação do atendimento. O calor demasiado durante as aulas não foi, para essa parcela, mitigado com o recurso do ventilador. Esse contingente também questionou a carga horária consecutiva de aulas que incluía atividades aos sábados e domingos.

De maneira alinhada à literatura, em resumo, estima-se que, para cada negócio incentivado pela premiação, haja um potencial favorável a:

- Ampliar a oferta de bens ou serviços no território.
- Aumentar a renda do empreendedor melhorando seu poder aquisitivo.
- Gerar novos empregos diretos e indiretos.
- Ampliar a renda local.
- Incentivar concorrentes e negócios complementares que, por sua vez, aumentam a oferta de bens e serviços, recomeçando o ciclo virtuoso da dinamização econômica.

A pluralidade da composição socioterritorial dos sujeitos norteou a Secretaria Municipal de Habitação a adequar sua atuação, rompendo com a lógica das ofertas de prateleiras, ou seja, predeterminadas para a população do Programa Minha Casa, Minha Vida. Essa inovação gerou as seguintes lições aprendidas:

1. O Curso de Empreendedorismo poderá ser potencializado por meio de um sistema de mentoria integral. Trata-se de uma assessoria permanente, conduzida por uma equipe multiprofissional, concentrada para alavancar a carreira do morador e seu negócio.
2. A disputa simbólica do Controle X Convivência reforça a narrativa do projeto executado, pois a iniciativa conseguiu, pela sua produção, a disseminação da informação de qualidade e experiências exitosas na mídia, ou seja, rendeu bons frutos, porque considerou a visibilidade como força motriz da inclusão social.
3. As orientações para o planejamento do modelo de negócio consideraram a legislação do regime condominial, a convenção e as premissas do PMCMV, sendo que, tanto a convenção do condomínio como o Programa estabelecem que o uso do condomínio é exclusivamente residencial. Esta restrição de uso, de certa forma, limitou as possibilidades dos arranjos de negócios.

4. É importante que esta temática seja aprofundada e debatida com as várias instâncias de operação do Programa, tendo em vista a realidade econômica atual em que se busca regularizar a moradia e aquecer a economia. Uma sugestão a ser refletida é a construção de condomínios de uso misto ou alguma outra solução que conjugue o exercício de certas atividades econômicas e a moradia.
5. O projeto não sofreu intercorrências negativas, seja pela variável da injunção territorial, seja pela não adesão dos moradores.
6. Cursos de alto impacto, intensidade e constância extraem resultados. No entanto, repelem os sujeitos que precisam de mais tempo de aprendizagem.
7. As turmas, para se manterem vivas e ativas, em sua maioria, dependiam da mobilização contínua dos técnicos do trabalho social da SMH. Isso nos faz considerar que essa população precisa de acompanhamento contínuo e de altos estímulos para não desistir do projeto social.
8. O curso poderia criar um espaço de recreação para os filhos dos alunos, o que ajudaria na sua permanência e reteria mais a atenção do morador participante.  
Contudo, alguns pontos positivos merecem ser destacados:
  1. Inserção produtiva de 44 famílias.
  2. Novos hábitos adquiridos.
  3. Ampliação do repertório social e profissional.
  4. Estímulo à convivência cidadã.
  5. Desenvolvimento dos processos de autonomia para emancipação.
  6. Visibilidade pessoal e social.
  7. Saída do lugar comum aos processos de geração de renda.
  8. Fortalecimento do vínculo e envolvimento com o condomínio, individual e coletivamente.
  9. Criação de oportunidades para elevar a renda mensal familiar dos participantes, além do fortalecimento de dimensões mais subjetivas, como os sentimentos de autoestima e assertividade profissional. Os participantes apresentaram atitudes mais proativas em seus depoimentos no final do curso, inclusive alguns que não tiveram o seu negócio premiado continuaram a demonstrar interesse em montá-

lo. Cabe registrar o significativo ganho social gerado pelo curso de empreendedorismo em todos os condomínios nos quais foi realizado.

10. As reportagens sobre o sucesso do curso incitaram orgulho dos moradores e serviu como contraponto para as indesejáveis notícias e denúncias recorrentes, envolvendo os condomínios do PMCMV na Zona Oeste da cidade.
11. O processo constante de reflexão e revisão teve impactos na gestão do curso, que por característica e complexidade se mostrou flexível a incorporar soluções frente aos desafios percebidos e se reestruturar constantemente.

É importante registrar, ainda, alguns aspectos que carecem de análise mais aprofundada:

- A restrição orçamentária limitou a potência do curso, impossibilitando a execução das turmas na modalidade de 64 horas em todos os empreendimentos.
- Para as próximas edições, o curso deveria contar com uma estratégia de mentoria integral. Uma assessoria diferenciada, para alavancar a carreira do morador e seu negócio - processo no qual o empreendedor é orientado por uma equipe multiprofissional mais experiente, que compartilhe seus conhecimentos acerca do mercado.
- O curso precisa produzir avaliação de impacto, no entanto se faz necessário provisionar recursos para tal pesquisa.
- Há necessidade de produção de um *kit* de material de apoio (apostilas, CDs com vídeos sobre empreendedorismo e um mapa de rede dos locais interessantes para serem acessados) para cada participante.
- A incompletude sequencial do projeto impossibilitou o acompanhamento técnico dos técnicos do PMCMV, além de não ter ocorrido a retroalimentação sistêmica da iniciativa.
- Não foi possível executar, por restrições orçamentárias, duas turmas para cada empreendimento.

Feitas estas considerações, o Quadro 4, a seguir, apresenta o custo-benefício do projeto.

#### Quadro 4 – Custo-benefício do curso de empreendedorismo

MCMV – Empreendedorismo (CANVAS)	MERCADO
Custo por hora: R\$ 6,29	Custo por hora: R\$ 59,38 (R\$ 53,09 a mais - 844% mais caro)
Custo por aluno: R\$ 402,39	Custo por aluno: R\$ 950,00 (R\$ 547,61 a mais - 136% mais caro)
Carga Horária: 64 horas	Carga Horária: 18 horas (48h a menos)
Material produzido por empreendedor especialista em administração de empresas (MBA, especialização e mestrado)	Material produzidos por empreendedores, ou no melhor dos casos, por MBA.
Execução no território sem custo de transporte	Execução no centro da cidade ou zona sul
Execução independente de quantidade de alunos	Execução mediante a formação de turma
Conteúdo adaptado ao público alvo	Conteúdo uniformizado
Tempo para amadurecimento dos modelos de negócio	Menos tempo para amadurecimento dos modelos de negócio
Atendimento em múltiplos territórios e em ambientes conflagrados	Atendimento fixo, demandando o deslocamento de vários territórios para o local da aula
Criação de produto final, apresentado, corrigido e avaliado por uma banca. Todos os negócios foram modelados e discutidos em sala de aula.	Sem produto final do curso.

**Fonte:** Elaboração própria. 2019

Deve-se ressaltar que este trabalho constrói uma avaliação com base na finalidade da eficiência, eficácia e efetividade. Como eficiência, reconhece-se o cumprimento das normas e a otimização dos recursos disponíveis. Na dimensão da eficácia, o alcance dos resultados, o tempo disponível e a qualidade do que foi entregue ou produzido como resultado. Já a efetividade, aqui analisada, objetiva verificar se o projeto respondeu de forma qualitativa e satisfatória às necessidades, desejos e expectativas dos participantes do curso de empreendedorismo. Para Tenório (2008), de nada serve um projeto que apenas responde com *performance* eficiente e eficaz se não for verdadeiramente efetivo a quem se destina.

Do ponto de vista dos objetivos e metas do processo de gestão e implementação, das opiniões/percepções dos beneficiário, do alcance e impacto do custo-benefício, o projeto tem grande potencial para ser reaplicado em condições socioterritoriais similares ou em territórios menos vulneráveis, devido à sua alta capacidade de adaptação e linguagem de fácil compreensão.

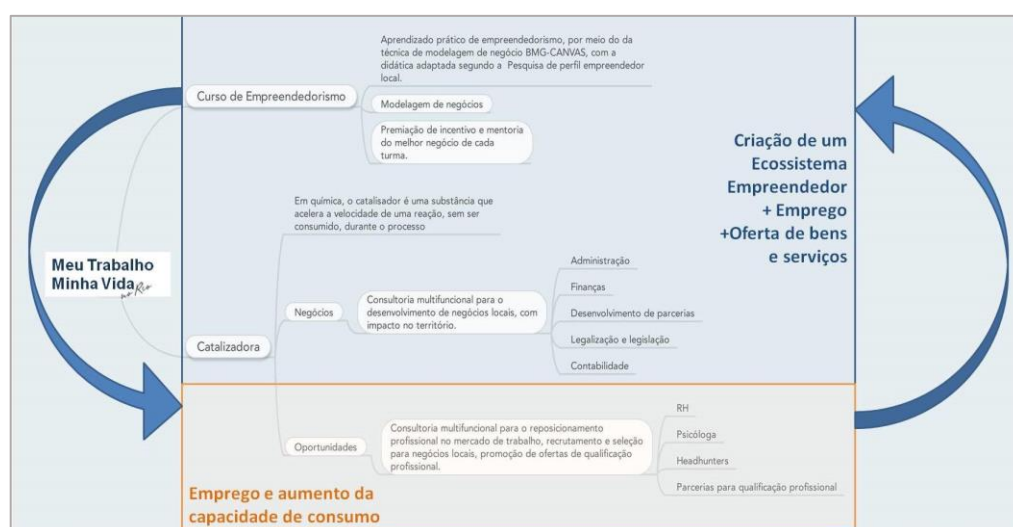
A partir dessas observações, pode-se recomendar, a título de sugestão:

- Considerando as emergências dos moradores, o curso pode ser modelado em formato de menor carga horária, gerando mais dinamismo e mitigando possíveis desinteresses.

- Após analisar a metodologia e os resultados do curso, fica evidente a necessidade de construção de um processo mais amplo de acompanhamento e desenvolvimento dos negócios premiados/subsidiados.
- Merecem também atenção os negócios não premiados por falta de recursos do projeto, mas que, em alguma medida, teriam potencial de se desenvolver.

A Figura a seguir ilustra o processo e os resultados obtidos:

**Figura 22 – Meu Trabalho, Minha Vida**



**Fonte:** Elaboração própria. 2019



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Alguns aspectos do perfil social identificado nos moradores atendidos pelo Programa Minha, Casa Minha Vida remontam diretamente à pauta de diversas vertentes da discussão social. Em comum, elas têm os atores, o plano de fundo e, por conseguinte, podem ser endereçadas à responsabilidade e autonomia gerada pela ação empreendedora.

A experiência empreendida pela SMH tem potencial para ser replicada em diversas outras localidades do País, atentando para os ajustes necessários às conjunturas próprias de cada território. Porém, levanta-se a questão de como potencializar, apoiar e orientar os negócios premiados por meio dessa metodologia, que julgamos ter avançado nas análises e avaliações apresentadas nesta pesquisa.

Contudo, é fundamental avançar nas discussões visando à consolidação de redes sustentáveis e, para isso, quanto mais vezes essa iniciativa for replicada, melhor. Dessa forma, haverá a consolidação de ecossistemas de atividade empreendedora, aumentando a disponibilidade de bens e serviços em locais onde a demanda é potente. Ao apoiar negócios locais, a economia do território é dinamizada, passando a gerar e se apropriar da renda produzida, conferindo estabilidade às classes econômicas que o compõem. É totalmente diferente da geração de emprego por meio do investimento de empresários, cuja apropriação do excedente de valor consolida economicamente outras esferas populacionais e territórios, mesmo quando há preocupação com o impacto social da iniciativa.

A via proposta é a da formação local de novos empreendedores, reforçando as palavras de C.K. Prahalad (2005, p. 17): “Quatro bilhões de pobres poderão ser a força motriz da próxima etapa global de prosperidade econômica”, o que sugere que as empresas deixem de “pensar nos pobres como vítimas ou como um fardo” e passam a vê-los como “empreendedores incansáveis”. Prahalad foi o primeiro autor a reconhecer os bolsões de demanda que se formavam ao redor dos grupos economicamente menos privilegiados e o seu potencial de gerar valor com recursos escassos, por sua imensa capacidade inventiva. Essa capacidade pode ensinar muito aos mercados mais desenvolvidos, inclusive por meio da utilização de energias mais limpas e tecnologias mais enxutas e humanizadas.

A meta é proporcionar o máximo de apoio à criação de negócios com propósito, que modifiquem, de fato, o território. Pretende-se que nossos empreendedores sejam os motores de geração de valor, prosperidade, qualidade de vida e bem-estar de suas localidades. Para isso, é necessário levar conhecimento de forma acessível e prática, manter o incentivo ao progresso e gerar apoio integrado às suas ações econômicas, até que elas se tornem maduras e sustentáveis.

Esta pesquisa, de cunho qualitativo, tomou por base dados secundários, gerados ao longo do planejamento, implantação e execução do projeto. Ela descreve o que ocorreu no passado, assumindo um viés temporal. Como considera apenas o primeiro ciclo de execução do projeto, consiste em uma análise transversal dos acontecimentos. Desse modo, não é possível fazer generalizações a partir de seus resultados, sendo eles idiossincráticos e limitados ao contexto em eles foram gerados (REMENYI, 1998). Entretanto, o detalhamento do projeto e sua análise pode inspirar novas políticas públicas, além de alertar para as fragilidades do processo, impedindo sua replicação (TRIPP, 2005). Buscou-se, assim, a aproximação entre a teoria e a prática (VAN DE VEN, 2007; BERGE & VE, 2000; KEMMIS & MCTAGGART, 1990).

Duas questões podem ser retiradas desta experiência: a pesquisa direta é um instrumento de convencimento dos agentes detentores do poder de decisão, pois os dados da pesquisa de perfil empreendedor foram úteis para o convencimento da realização do curso de viabilidade de iniciativas empreendedoras e o devido ajuste da experiência à realidade local tende a contribuir para o estímulo à produção de renda.

Não foi possível aferir os resultados socioeconômicos derivados do projeto de empreendedorismo. Seria importante retornar ao campo, para verificar se os empreendimentos incentivados ainda estão operando. Também seria interessante descobrir se as aulas e as mentorias influenciaram a vida dos beneficiados, o ecossistema empreendedor local, a oferta de bens e serviços e a geração de postos de trabalho. A replicação do projeto, seguindo a metodologia proposta neste estudo em outras localidades, seria uma consequência desejável da realização desta pesquisa.

Este estudo atende ao chamado de Frey (2000) por mais pesquisas voltadas aos processos internos político-administrativos, aos arranjos institucionais, às atividades e aos objetivos dos autores políticos, aos instrumentos de ação e às estratégias políticas mais

eficazes, que consiste na avaliação de uma política pública a partir da descrição e do detalhamento da sua criação, implantação e monitoramento. Conforme avalia Jacuzzi (2011), esta pesquisa, neste aspecto, colabora com o avanço da teoria de políticas públicas, ao superar a dificuldade no acesso e interpretação da aplicabilidade dos resultados alcançados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALABARCE, M. C. Regímenes de Bienestar en América Latina y el Caribe: notas para pensar lo contemporáneo. Trabajo Social Global. **Revista de Investigaciones en Intervención Social**, v. 5, n. 8, 2015, pp. 26-46.

ALVES, Maria H. Moreira. **Estado e Oposição no Brasil** (1964-1984). Petrópolis: Vozes, 1985.

ARRETCHE, Marta. Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003, pp. 7-9.

BACZKO, Bronislaw. A imaginação social. In: LEACH, Edmund et alii. **Anthropos-Homem**. Lisboa: Imprensa Nacional/Casa da Moeda, 1985.

BARON, Robert & SHANE, Scott. **Empreendedorismo**: uma visão do processo. Boston/EUA: Editora Thomson Learning, 2006.

BAUMOL, W. J. Entrepreneurship: Productive, unproductive, and destructive. **Journal of Business Venturing**, n.11(1), 1996, pp.3-22.

BERGE, Britt-Marie; VE, Hildur. **Action research for gender equity**. Buckingham: Open University Press, 2000.

BLANCO, Jorge; APAOLAZA, Ricardo. Políticas y geografías del desplazamiento: Contextos y usos conceptuales para el debate sobre gentrificación. In: **Revista INVI**. Universidad de Chile. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Instituto de la Vivienda, v. 31, nº 88, 2016, pp. 73-98.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. **Ensaio de Opinião**, Rio de Janeiro, n. 2, 1975, pp. 73-83.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, n. 82. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2009.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, v. 1, 2008, pp. 70-104.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 90**, de 15 de setembro de 2015. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Brasília/DF: Casa Civil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm)

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de**

**Programas.** Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília/DF: DOU, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **CapacitaSuas:** Caderno 2. Proteção de Assistência Social, segurança de acesso a benefícios e serviços de qualidade. Brasília/DF: MDS/DOU, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CNAS nº 33**, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília/DF: CNAS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução nº 109**, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília/DF: CNAS, 2009.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. **Lei nº 11.977**, de 7 julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Lei/L11977.htm>

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.578**, de 26 de novembro de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Lei/L11578.htm>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica do SUAS.** Brasília/DF: MDS, 2005.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília/DF: [2016]. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/htm>.

BRUYAT, C. & JULIEN, P. A. Defining the field of research in entrepreneurship. **Journal of Business Venturing**. vol.16 (2), 2001, pp. 165-180.

BURLAMAQUI, L. & PROENÇA, A. Inovação, Recursos e Comprometimento em Direção a uma Teoria Estratégica da Firma. **Revista Brasileira de Inovação**, 2003, pp.79-111.

CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARVALHO, Marly; RABECHINI Jr. Roque. **Fundamentos em gestão de projetos:**

construindo competências para gerenciar projetos. São Paulo: Atlas, 3.ed., 2011.

CARVALHO, Sonia Nahas de. A política Nacional de Habitação e Ação do Estado. **São Paulo em Perspectiva**, 5(4). 1991, pp. 50-59.

CASSON, M. Entrepreneurship and the theory of the firm. **Journal of Economic Behavior and Organization**, n.58(2), 2005, pp. 327-348.

CASTRO, Celso. **Textos Básicos de Sociologia**. 1.ed, Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

CERTEAU, Michel; GIARD, Luce; MAYOL, Pierre. **A invenção do cotidiano: 2. Morar e cozinhar**. Tradução de Ephraim Ferreira Alves e Lúcia Endlich Orth. Petrópolis: Vozes, 1996.

CHARTIER, Roger. O mundo como representação. In: **Estudos Avançados**, n.11(5), 1991.

CHOWDHURY, Roy S. Wealth inequality, entrepreneurship and industrialization. **Journal of Economics/ Zeitschrift Fur Nationalokonomie**, 108(1), 2013, pp.81-102.

CORRAR, L.J.; PAULO, E.; DIAS FILHO, J.M. **Análise multivariada: para os cursos de administração, ciências contábeis e economia**. São Paulo: Atlas, 2007.

CICCARINO, Irene; BORGES, Allan. **O Perfil Empreendedor de Moradores do Programa Minha Casa, Minha Vida na Cidade do Rio de Janeiro**. XX Seminários em Administração PPGA/FEA/USP, 2017.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE-eletrônica**, v. 1, n. 2, 2002.

DACIN, P A; DACIN, M. T; MATEAR, M. **Social Entrepreneurship: Why We Don't Need a New Theory and How We Move Forward From Here**. Academy of Management Perspectives, 2010, pp. 37-57.

DRUCKER, Peter. **The age of discontinuity: Guidelines to our changing Society**. Nova York: Harper and Row, 1969.

DUNDAS, K. N. M., & RICHARDSON, P. R. Corporate Strategy and the Concept of Market Failure. **Strategic Management Journal**, 1(2), 1980, pp.177-188.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

DYER, J.H. & SINGH, H. **The Relational View: Cooperative Strategy and Sources of Interorganizational Competitive Advantage**. Academy of Management Review, 23, 1998, pp.660-679.

ELLIOTT, J. Research on teachers' knowledge and action research. **Educational Action Research**, 1994, pp.133-137.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: VALENÇA, Marcio (org.) **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad, 2008.

FERREIRA, Francisco; JOLLIFFE, Dean Mitchell & PRYDZ, Espen Beer. **The international poverty line has just been raised to \$1.90 a day, but global poverty is basically unchanged**. How is that even possible? 2015. Disponível em <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk>.

FICO, Carlos. **Como Eles Agiam** – os subterrâneos da ditadura militar: espionagem e polícia política. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FILLARDI, L. F.; BARROS, F. D. & FISCHMAN, A. A. Do home empreendedor ao empreendedor contemporâneo: Evolução das características empreendedoras de 1948 a 2014. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, 2014.

FOUCAULT, M. **A arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

FOUGÈRE, D., KRAMARZ, F., RATHELOT, R. & SAFI, M. Social housing and location choices of immigrants in France. **International Journal of Manpower**, 34(1), 2013, pp.56-69.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, 2000, pp. 211-259.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**: resultados preliminares. Belo Horizonte: Centro de Estatísticas e Informações, 2016.

GAMBETA, Diego. Claro!: an essay on discursive machismo. In: ELSTER, Jon. **Deliberative Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

GARTNER, W. B. (1990). What are we talking about when we talk about entrepreneurship? **Journal of Business Venturing**, n.5(1), 1990, pp.15-28.

GEM - Global Entrepreneurship Monitor. **Global Report**. 2014/2015.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GOMES, Maria P. C. **A política de saúde mental no município do Rio de Janeiro**. 1999. Tese (Doutorado em Saúde Mental). Instituto de Psiquiatria, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro/RJ.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. São Paulo: Paz e Terra, 1978.

HARVEY, David. **Espaços de esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HAUGHTON, Jonathan; KHANDKER, Shahidur R. **Handbook on Poverty and Inequality**. Washington DC: The world Bank, 2009.

HAYWARD, M. L. A; SHEPHERD, D. A; GRIFFIN, D; CROMIE, S; CALLAGHAN, I. **A Hubris Theory of Entrepreneurship**. Management Science, 4(2), 2006, pp.65-71.

HERRIGYON, M; KEW, D.C, & KEW, P. (2016). Global Entrepreneurship Monitor 2015/2016: **Special Report on Entrepreneurial Finance**. Global Entrepreneurship Research Association

HILLS, J. **Ends and means: The future roles of social housing in England**. Case report 34. London: Research Centre for Analysis of Social Exclusion, 2007.

HITT, M. A., IRELAND, R. D., SIRMON, D. G., & TRAHMS, C. A. **Creating Value for Individuals, Organizations, and Society**. Academy of Management Executive, 25(2), 2011, pp. 5-75.

HOSSAIN, S., SALEH, M. A., & DRENNAN, J. **A critical appraisal of the social entrepreneurship paradigm in an international setting: a proposed conceptual framework**. International Entrepreneurship and Management Journal, 13(2), 2017, pp. 347-368.

INACIO, Gilson Luiz. **Direito Social à Moradia & a Efetividade do Processo: Contratos do Sistema Financeiro da Habitação**. Curitiba: Juruá, 2002.

IVO, A. **Políticas sociais de combate à pobreza nos anos 1990: novas teses, novos paradigmas**. Pobreza e desigualdades sociais. Salvador: SEI, 2002, pp. 07-27.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, F. et al. (Ed.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007, pp. 43-62.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repensando Práticas e Metodologias das Pesquisas Avaliativas**. 2011 Disponível em <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228>

JONES, C. O. **An Introduction to the Study of Public Policy**, Monterey, CA, Brooks Cole Publishing, 3.<sup>a</sup> ed., 1984.

KARNANI, A. **The Mirage of Marketing to the Bottom of the Pyramid: How the Private Sector Can Help Alleviate Poverty**. California Management Review, vol 49, nº 4, 2007, pp. 90-111.

KEMMIS, S.; MCTAGGART, R. **The action research planner**. Geelong: Deakin University Press, 1990.

KEW, P. Global Entrepreneurship Monitor 2015/2016: **Special Report on Entrepreneurial Finance**. Global Entrepreneurship Research Association, 2016.



KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Boston: Little Brown, 1984.

KRAUSE, C; BALBIM, R. & LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento**: onde fica a Política Habitacional? Texto para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

LASSWELL, H. D. **The decision process**; seven categories of functional analysis. College Park, Bureau of Governmental Research: University of Maryland, 1956.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, A. L. M. C. Combate à pobreza na América Latina: uma abordagem comparativa. In: BAHIA, **Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais** (Org.). Pobreza e Desigualdades Sociais. Salvador, v. 63, 2002, pp. 01-263.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy**: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades**: alternativas para a crise urbana. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. **Política habitacional no regime militar**: do milagre à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos A.P. (orgs). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. SP/RJ: Unesp/Fiocruz, 2013.

MAY, Judith V.; WILDAVSKY, Aaron B. **The policy cycle**. Beverly Hills: Sage Publications, 1978.

MEAD, L. M. **Public Policy**: Vision, Potential, Limits, Policy Currents, 1995, pp.1-4.

MENY, Yves; THOENIG, Jean - Claude. **Le politique publique**. Bologna: Il Mulino, 1991.

MILLER, Danny; SHAMSIE, Jamal. **The resource-based view of the firm in two environments**: the Hollywood film studios from 1936 to 1965. Academy of Management Journal, vol 39, n° 3, 1996, pp. 519-543.

MILLER, D. **Miller (1983) revisited**: a reflection and some suggestions for the future. Entrepreneurship Theory and Practice, Vol. 35, n. 5, 2011, pp. 873-894.

MINTZBERG, Henry. AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de Estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre. Bookman, 2000.

MOTTA, R. P.S.; REIS, D. A. & RIDENTI, M. (Org.). **A ditadura que mudou o**

**Brasil** – 50 anos do golpe de 1964. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

NOAL, Ednilson Bolson; JANCZURA, Rosane. A política nacional de habitação e a oferta de moradias. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, 2011, pp. 157-169.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **Criação de conhecimento na empresa**: como as empresas japonesas geram dinâmica da inovação. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1997.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Brazil, in Education at a Glance**. Indicators, OECD Publishing. 2014. Disponível em <https://www.oecd.org/edu/Brazil-EAG2014-Country-Note-portuguese.pdf>

OLIVEIRA, Floriano J. Godinho. **Território, estado e políticas territoriais**: análise das políticas de gestão do território e da recente expansão/reconcentração econômica nos espaços metropolitanos. XIII Colóquio Internacional de Geocritica. Barcelona, 2014. Disponível em <http://www.ub.edu/geocrit>.

\_\_\_\_\_; & RIBEIRO, Guilherme. Políticas Públicas e territoriais em perspectiva: a política para além da gestão. **Rev. Bras. de Geografia Econ.**, n.3, 2013.

OLIVEIRA, José Aldemir de. **Manaus de 1920-1967**: a cidade doce e dura em excesso. Manaus: EDUA; VALER, 2003.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, 1991. Disponível em <https://nacoesunidas.org>

OSTERWALDER, Alexander. **Inovação em Modelos de Negócios** – Business Model Generation. [s/l]:Alta Books, 2011.

PANSIERI, Flávio. Do Conteúdo à Fundamentalidade da Moradia. In: OLIVEIRA NETO, José Rodrigues de. (Org.) **Constituição e estado social**: os obstáculos à concretização da Constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PIKETTY, Thomas. **A Economia da Desigualdade**. Traduzido por André Telles. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2015.

PRAHALAD, C. K; STUART L. **A Riqueza Na Base Da Pirâmide**. São Paulo: Amana-Key Desenvolvimento & Educação. 2006, p. 391.

REIS, Aarão Daniel. **Ditadura militar, esquerdas e sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

\_\_\_\_\_; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (orgs.). **O golpe e a ditadura militar**: 40 anos depois (1964-2004). Bauru, São Paulo: Edusc, 2004.

REMENY, Dan; WILLIAM, Brian; MONEY, Arthur; SWARTZ, Ethné. **Doing Research in Business and Management**. London: Sage, 1998.

RIBEIRO, Manoel Carlos Sampaio de Almeida; BARATA, Rita Barradas. Saúde: vulnerabilidade social, vizinhança e atividade física. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 18, n. 36, 2016, pp. 401-420.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 38.197**, de 16 de dezembro de 2013. Aprova as diretrizes para a demolição de imóveis e realocação de moradores de assentamentos populares e altera o decreto nº 32.115, de 12 de abril de 2010, Rio de Janeiro, RJ, dez 2013. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro>.

RIO GROUP – IBGE. **Compendium of best practices in poverty measurement**. Rio de Janeiro, 2006.

ROBINSON, D. **New immigrants and migrants in social housing in Britain: discursive themes and lived realities**. Policy and Politics, 38 (1), 2010, pp. 57-77.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (orgs.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTANA, Vagner C. **Pobreza, exclusão social e territorialidades**. V Congresso em Desenvolvimento Social, [s/l], 2016.

SANTOS, Milton. **O retorno do território**. OSAL: Observatório Social de América Latina, Buenos Aires, n. 16, 2005. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>.

\_\_\_\_\_. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. São Paulo: USP, 2004

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço: técnica e tempo – razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**. A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa. **Taxa de sobrevivência das empresas no Brasil**. 2017. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/estudospesquisas/>

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas - Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. [s/l]: Editora Cengage Learning, 2011.

SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SHANE, S. **Reflections on the 2010 AMR Decade Award**: Delivering on the Promise of Entrepreneurship as a Field of Research. [s/l]: Academy of Management Review, n.37(1), 2012, pp.10-20.

\_\_\_\_\_. & VENKATARAMAN, S. **The promise of entrepreneurship as field of research**. [s/l]: Academy of Management Review, n.25, 2000, pp. 217-226.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação Social, Habitação de Mercado**: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo/USP.

SILVA, Edna Lúcia; MENEZES, Estera Muszkat. **Da Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4ª ed. rev., Florianópolis: Atual, 2005.

SINGER, Paul. **A Crise do Milagre**: interpretação crítica da economia brasileira. 4a Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

SIMMEL, Georg. **Questões fundamentais da sociologia**: indivíduo e sociedade. Tradução de Pedro Caldas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

SMOLKA, Martin O. Para uma reflexão sobre o processo de estruturação interna das cidades brasileiras: o caso do Rio de Janeiro. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 21, 1987.

SOARES, L. T. **Política Social, crisis económica y ajuste fiscal**: los dilemas persistentes. Conferencia CLACSO Medellín; painel 7; Retos de la politica social en América Latina en tiempos de freno económico (II). FLACSO – Brasil, 2015.

SOUZA, E. C. L. & LOPEZ JR. G. S. Atitude empreendedora em proprietários-gerentes de pequenas empresas. Construção de um instrumento de medida - IMAE. **Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**, Brasília/DF, 2005.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, no 16, 2006, pp. 20-45.

\_\_\_\_\_. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003, pp. 15-20.

SOUZA, Jessé; **Ralé Brasileira** - quem é e como vive. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SOUZA, M. A. de A. Pensando a política nacional de habitação para adversidade das famílias e dos municípios brasileiros. In: BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia (Org.). **Desenvolvimento e Cidades no Brasil**: Contribuições para o Debate sobre as Políticas Territoriais. Recife: Observatório das Metrópoles, 2009.

\_\_\_\_\_. **A identidade da metrópole: a verticalização de São Paulo.** São Paulo: Hucitec, 1994.

STIGLITZ, Joseph E. El precio de la desigualdad Estados Unidos ya no puede considerarse la tierra de oportunidades que alguna vez fue. **Diario El País**. Project Syndicate, 2012. Disponível em [http://economia.elpais.com/economia/2012/06/15/actualidad/1339754056\\_983920.html](http://economia.elpais.com/economia/2012/06/15/actualidad/1339754056_983920.html).

SUDANO, Andréia C.P; SOARES, Alessandra G. & VERGILLI, Guilherme E. O Debate sobre a Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil a partir da análise dos trabalhos apresentados na ANPOCS: evolução e desafios. **XXXIX Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu: ANPOCS, 2015.

SUMMERS, D. The Economic Impact of Entrepreneurship. **Academy of Entrepreneurship Journal**, vol.21(2), 2015, pp. 99-108. Disponível em <https://doi.org/10.1007/978-1-4419-1191-9>.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão Social, um Conceito não Idêntico? Ou a Insuficiência Inevitável do Pensamento. In: CANÇADO, Ailton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; SILVA JUNIOR, Jeová. **Gestão Social – Aspectos Teóricos e Aplicações**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012.

\_\_\_\_\_. **Tem razão a administração?** 3 Ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Um espectro ronda o terceiro setor**, o espectro do mercado. 3 Ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008b.

TRIPP, David. Action research: A methodological introduction. **Educação e pesquisa**, v. 31, n. 3, 2005, pp. 443-466.

VAN DE VEN, A. H. **Engaged scholarship: a guide for organizational and social research**. Oxford, U.K.: Oxford University Press on Demand, 2007.

VELHO, Gilberto. **Um antropólogo na cidade: ensaios de antropologia urbana** / Gilberto Velho; (organizadores Hermano Vianna, Karina Kuschnir, Celso Castro). Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

VERAS, Maura Pardini Bicudo; BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e a luta pelo direito à habitação. In: COVRE, Maria de Lourdes M. (org.). **A cidadania que não temos**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986, pp. 40-47.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2007.

WHETTEN, D. A. What constitutes a theoretical contribution? **Academy of Management Review**, 1989, pp. 490-495.

WHITE, P. **Immigrants and the social geography of European cities**. Mass migration in Europe. The legacy and the future, 1993, pp. 65-82.

WINDHOFF-HÉRITIER, Adrienne. **Policy-Analyse**: eine Einführung. Frankfurt am Main/New York: Campus, 1987.

## APÊNDICE

### APÊNDICE A - TERMO DE ASSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – ENTREVISTA

O Professor Doutor Jimmy Medeiros e o Mestrando Allan Borges do CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS têm o prazer de convidá-la a participar da pesquisa cujo título é “Empreendedorismo: análise da política implementada no Programa Minha Casa, Minha Vida do Rio de Janeiro”. O objetivo da pesquisa consiste em uma análise da implementação, desenvolvimento, execução e resultados do projeto de empreendedorismo, destinado aos moradores de 29 condomínios do Programa Minha Casa, Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro.

Gostaríamos de realizar com você algumas entrevistas, que serão gravadas e transcritas. Essas entrevistas servirão para identificar os limites, potencialidades e conflitos na elaboração de uma política pública; entender se existe uma distância entre o conhecimento especializado acadêmico e sua aplicabilidade na gestão pública; analisar se foram necessárias mediações na elaboração, convencimento, autorização e execução desta política.

Os locais, datas e horários da/s entrevista/s serão combinados com você, respeitando sua disponibilidade e preferência. Você não terá nenhum custo com a pesquisa. Sobre o resultado, será devolvido a cada um dos participantes e à Secretaria Municipal de Habitação da cidade do Rio de Janeiro. Todas as gravações ficarão arquivadas durante cinco anos em memória de computador dos pesquisadores.

Durante a realização desta pesquisa, asseguraremos todos os cuidados necessários à sua participação, de acordo com seus direitos individuais e respeito ao seu bem-estar físico e psicológico. Os riscos dessa pesquisa são mínimos relacionados ao desconforto ou constrangimentos que poderão ocorrer quando você relatar questões que marcam sua história pessoal e como gestora pública. Tal situação, se ocorrer, levará o pesquisador a interromper a exposição e a entrevista.

A sua participação é muito importante, pois possibilitará que você fale sobre a sua experiência profissional durante a gestão direta do trabalho técnico social do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Gostaríamos de esclarecer, ainda, que o uso das informações fornecidas será destinado exclusivamente para a realização dessa pesquisa, não podendo ser divulgado em congressos, revistas e livros. Porém, caso ocorra, sua identidade ficará assegurada por meio do uso de um nome fictício, se assim o desejar.

Por último, saiba que estamos disponíveis para qualquer esclarecimento no decorrer dos trabalhos e que você tem a liberdade de deixar de participar em qualquer momento da pesquisa, não tendo nenhum constrangimento por isso. Este documento possui duas vias, para que uma delas fique com você. Desde já agradecemos sua colaboração.

Após lido todo o esclarecimento, eu, **Cristiane Silva Alves**, declaro que fui consultada pelos responsáveis pelo projeto de pesquisa, Jimmy Medeiros, telefone (21) 98138-7051 e Allan Borges, telefone (21) 98111-2938, e respondi positivamente à sua demanda de realizar a coleta de dados de sua pesquisa, por meio de entrevistas e conversas informais. Entendi as informações fornecidas pelo pesquisador e sinto-me esclarecida para participar desta pesquisa. Participo da pesquisa, portanto, com meu assentimento livre e esclarecido.

Rio de Janeiro, 10 de maio 2017.

Assinatura: \_\_\_\_\_

**Cristiane Silva Alves**

\_\_\_\_\_  
Jimmy Medeiros

\_\_\_\_\_  
Allan Borges