

POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL E SUA AVALIAÇÃO

Adelcke Rossetto Netto

Arquiteto, mestrando em Habitat na FAUUSP, diretor técnico da Integra Desenvolvimento Urbano - adelcke.rossetto@integraurbano.com.br

Este artigo parte dos princípios para construção de uma Política Pública, e procura pontuar aspectos importantes para a questão habitacional. Tal construção envolve diferentes áreas do conhecimento, sob diferentes esferas, com abordagens diversas. Contudo, a busca por uma definição, e a clareza sobre o que estrutura uma Política Pública em Habitação é reflexão importante para compreender o papel do Estado e dos demais atores frente à moradia.

Além de uma análise geral sobre Política Pública, o texto reforça a importância da etapa de avaliação para o avanço da questão, e ensaia uma avaliação sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) a partir de metodologia desenvolvida por Fundação vinculada à Escola de Engenharia de São Carlos (EESC/USP) para o Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Política Pública – o que é?

A temática da Política Pública é ampla e complexa, com abordagens distintas, teorias e modelos analíticos diversos. Apesar de objeto corrente na Ciência Política e na Administração Pública, seu aspecto abrangente e multidisciplinar engloba diferentes áreas do conhecimento – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – e avança sobre setores de diferentes searas - Economia, Educação, Saúde, Habitação, Tecnologia, Meio Ambiente, entre outros¹.

Segundo Marcus André Melo, esta diversidade de objetos empíricos repercutem nas pesquisas recentes no Brasil, focalizando os estudos de caso em detrimento de proposições teórico-conceituais, promovendo um crescimento “horizontal” do campo, e não um “fortalecimento vertical”, com o viés analítico da produção da área. Isso motivado pela relativa fragmentação organizacional fruto do caráter interdisciplinar, pela ausência de aparato

¹ Destacam-se trabalhos científicos voltados às Políticas Sociais de Educação e Saúde. Do pouco material relacionado à habitação sobressai o caráter descritivo, tratando de avaliação de programas e não da Política em si. Destaco o trabalho Krause, Balbim, Lima Neto, 2013

que auxilie na demarcação teórico-metodológica e no debate acadêmico, assim como pela indistinção entre cientistas sociais e os especialistas setoriais em política pública, estes com caráter mais empírico (MELO, 1999).

Além da diversidade de conceituações, a temática em questão ainda abrange: tipologias específicas², setores distintos, várias instituições e segmentos sociais envolvidos³, ciclo de vida demarcado⁴, bem como um passo a passo processual delineado⁵. Há ainda diversas abordagens nas análises de Políticas Públicas que valorizam aspectos específicos⁶, trazendo-os à luz do debate que podem ser determinantes ou influentes na concepção e implantação da Política.

O texto adota o entendimento de Política Pública como o “Estado em ação” (GOBERT; MULLER, 1987 apud HÖFLING, 2001 p. 31), e em particular nas Políticas Sociais que sendo intervenção na realidade social (DRAIBE, 2001) se “referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico” (HÖFLING, 2001 pág. 31).

Desta forma, temos o Estado atuando frente a um problema social, um direito constitucional, que é o direito à moradia.

Este processo sofre interferência de inúmeras variáveis: o meio social e político, os atores participantes, as agências implementadoras e as políticas (suas metas e seus objetivos). Para a compreensão geral, outros parâmetros e conceitos aparecem: a diferenciação de *Policy – Polity – Politics*⁷, entre Política de Estado e Política de Governo,

² Theodore J. Lowi, em “*Four Systems of Policy, Politics and Choice*”, define quatro tipos de Políticas Públicas: Distributivas, Constitutivas ou de Infraestrutura, Regulamentares, e Redistributivas. Tais tipologias tratam da forma/efeito dos meios de implantação aplicadas ao conteúdo da Política, mas também como resolução dos conflitos.

³ Participantes ativos: Governamentais/Administração (políticos e técnicos) e técnicos de carreira; Não-governamentais – sociedade civil (usuários, organizações do segmento, acadêmicos, pesquisadores, mídia, partidos políticos, opinião pública) e fornecedores de insumos e serviços para o Poder Público.

⁴ A Política Pública sobrevive e se reformula a partir de momentos de estabilidade e instabilidade, sejam de ordem Política (pleito eleitoral, rede de apoio), Econômica (momentos de crise), ou Social (mudanças nas demandas sociais).

⁵ Construção de Agenda, Formulação, Implantação, e Avaliação da Política.

⁶ Abordagens de Sistema Político, concepções ideológicas/estilos políticos, ver FREY, 2000 e HÖFLING, 2001.

⁷ Dimensões da Política estabelecidas pelas Ciências Políticas: *Polity* – são as instituições e a ordem do Sistema Político, *Polity* – o processo político, *Policy* – o conteúdo da Política que configura os programas políticos. (DRAIBE, 2001)

entre Política, Programas e Projetos, conceitos de “*Policy networks*” e “*Policy arena*”⁸, e modo de resolução dos conflitos.

O pano de fundo na construção da Política é dominado pelo embate de ideias e interesses, pelo conflito e limites que cercam as decisões dos governos, e pelas possibilidades de cooperação dos governos e outras instituições e grupos sociais (SOUZA, 2006). Esta consideração é relevante em especial hoje, quando novos arranjos institucionais – jurídicos e econômicos, avançam sobre as Políticas Públicas em especial na etapa de implantação – Organizações Sociais (OS)⁹, Concessões Públicas¹⁰, Parcerias Público-Privado (PPP)¹¹ – pautados no discurso da capacidade limitada de investimento do Estado e na sua tida dificuldade gerencial. Esses instrumentos trazem consigo uma concepção do problema e, uma definição de agenda atrelados à uma Política Pública formulada¹². São intenções, construídas na fase de formulação de políticas, e ações, presentes na fase de implementação (VIANA, 1996).

Tais experiências exigem novos estudos, mas abordam antigo dilema no embate de interesses públicos e privados. Estes arranjos, em muitos casos, acabam por oficializar o interesse privado sobre o público¹³, em função da necessária busca de recursos adicionais para a atuação setorial do Poder Público.

Fase a Fase

A partir do ciclo de vida de uma Política Pública, e sua divisão por etapas se faz uma leitura sobre a questão habitacional e sua Política Setorial:

- *Percepção e Definição do Problema*

⁸ A “*Policy networks*” constitui a rede de atores que assumem papéis organizacionais dentro da Política, e buscam diminuir as diferenças entre os envolvidos na defesa do setor. A “*Policy arena*” é o ambiente onde se discute a forma e os efeitos aplicados aos conteúdos da Política Pública, e a resolução dos conflitos. (FREY, 2000)

⁹ Entidade de direito privado com interesse público.

¹⁰ Processo que confere às instituições privadas o gerenciamento e controle de serviços públicos.

¹¹ Modelo de investimento compartilhado entre o Poder Público e a iniciativa privada, tendo esta como retorno o direito sobre a gestão ou retornos financeiros relacionados à ação.

¹² Cada instrumento tem sido usado para fins específicos: OS’s na gestão da Saúde, as Concessões na execução e manutenção de Infraestrutura, e PPP’s em Intervenção Urbanística e de Infraestrutura. São instrumentos relativamente recentes, que testam os limites político, administrativo, e jurídico de tais modelos. Há experimentações como a PPP de Habitação do Governo do Estado de São Paulo, e de Educação do Governo Municipal de Belo Horizonte.

¹³ O processo relatado ganha novo capítulo com a criação do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), em que o Estado pode transferir à iniciativa privada todo processo de formulação, construção, implantação e gestão de serviços ou ações públicas.

A ação preliminar que antecede a formulação de uma Política Pública é a percepção de dada realidade enquanto problema, exigindo melhor compreensão sobre a situação. Havendo a convicção de que determinada questão é um problema para a sociedade, esta entra na agenda quando assumido que se deve fazer algo sobre ela. A definição do Problema é importante, pois a partir dele é que se desenvolvem as proposições de solução na definição dos programas.

Na tentativa de aguçar a percepção do problema habitacional, parte-se do “morar” enquanto necessidade de todas as pessoas da sociedade. Entretanto, basta olhar a realidade das nossas cidades para certificar que esta necessidade não é suprida para muitas famílias. Tal fato deve-se à razão de que esta necessidade, em nossa sociedade capitalista além do seu “valor de uso” possui um “valor de troca”¹⁴ (VÉRAS, BONDUKI, 1986), o qual está aquém dos recursos financeiros de grande parcela da população brasileira. O mercado privado puro atende apenas 30% da população urbana¹⁵ (MARICATO, 2006)

Conceitualmente, além deste aspecto de abrigo, a habitação incorpora outra essência e necessidade social, o acesso à cidade. Sobre tal “bem” incidem questões mais amplas como o custo social de produção, a localização e segregação urbana, seu papel na reprodução do capital e na concentração de renda, com discussões sobre a questão fundiária e especulação rentista de terras e imóveis (MARICATO, 2006), e a espoliação sobre a produção do espaço urbano (KOWARICK, 1985).

A Política Pública Habitacional mais que o acesso à casa própria é o direito à cidade e à moradia.

Esta mescla de necessidade social e mercantilização traz complexidade para a questão habitacional que muitas vezes prioriza o atendimento do mercado, ao invés da demanda social. Basta ver os números discrepantes entre a produção atual do PMCMV em suas diferentes faixas¹⁶. Entender o viés econômico é importante na formulação da política, uma vez que o não atendimento de uma faixa de renda com capacidade de pagamento faz com que essa avance sobre ações voltadas às famílias de menor renda através do poder econômico.

¹⁴ Concepção marxista que confere às mercadorias valor de uso, tendo esta utilidade relação com as propriedades físicas do objeto. Tais características compõem o valor de troca na sociedade, equiparado às outras mercadorias, sem relação com as características físicas, e seu valor de uso.

¹⁵ Hoje o PMCMV ampliou essa parcela da demanda atendida pela produção habitacional privada, através de subsídios, não sendo portanto Mercado puro.

¹⁶ O PMCMV atende prioritariamente a Faixa1 até R\$1.600,00 com subsídio de até 95% do valor da unidade, e a Faixa2 até R\$3.100,00 com subsídio parcial possibilitando acesso imóvel produzido pelo mercado. Entretanto o atendimento da Faixa1, maior parcela da demanda, é minoria dos empreendimentos. Sobre o assunto, ver Lima Neto, Krause, Furtado (2014)

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab) elaborado em 2009 produziu importante diagnóstico das necessidades habitacionais do país, o que contribuiu enormemente para o entendimento dos problemas envolvidos, caracterizando e diferenciando realidades e ações na escala nacional¹⁷.

- *Construção de agenda*

Este é efetivamente o primeiro passo de uma Política Pública. Significa a percepção do problema e a movimentação dos atores pela demanda social chegando à pauta governamental.

A agenda é definida sob influência de dois fatores: o processo de seleção de prioridades e os participantes ativos neste trabalho (VIANA, 1996). Esse processo envolve a emergência, o reconhecimento e a definição das questões que serão tratadas e, como consequência, quais serão deixadas de lado (SOUZA, 2006).

A seleção das prioridades é necessária para que dentre os recursos disponíveis, o poder público possa direcionar a atenção e os esforços, sobretudo os financeiros, pois o tratamento dos problemas se encontra também no processo orçamentário (SOUZA, 2006). Outro fator relaciona-se aos atores sociais que participam da construção da agenda e são seus participantes ativos¹⁸. Ou seja, além da factibilidade técnica de uma ideia e da sua aceitação pelos atores, dependem da força de consenso que mobilizam, pois a fragmentação da comunidade política influencia a estabilidade da agenda (VIANA, 1996).

A criação do Ministério das Cidades em 2003, propõe uma nova agenda frente aos problemas urbanos através de suas secretarias: Habitação, Programas Urbanos, Saneamento e Transporte e Mobilidade Urbana.

A Secretaria de Habitação formula então a Política Nacional de Habitação¹⁹, visando atender às necessidades habitacionais com seus os déficits quantitativos e qualitativos. Em 2004 cria-se o Sistema Nacional de Habitação (SNH) visando maior interação e articulação entre os entes federativos a fim de enfrentar o problema habitacional.

¹⁷ Sobre a relação PlanHab e PMCMV ver Krause, Balbim e Lima Neto (2013).

¹⁸ Os atores podem ser: governamentais (políticos, comissionados e, funcionários de carreira) e não governamentais (grupos de pressão ou interesse) (VIANA, 1996), e divididos em visíveis, que definem a agenda, e os invisíveis que elaboram as alternativas. (FREY, 2000)

¹⁹ Vide Cadernos MCidades n°4 – Habitação. Brasília, 2004

A estrutura proposta partia da adesão dos entes ao Sistema, da criação de fundos públicos para a habitação e Conselhos em cada esfera, com a participação direta da sociedade civil na decisão e utilização dos recursos, através de Plano Local de Habitacional de Interesse Social.

A partir da crise financeira mundial de 2008, desencadeada pelo colapso das hipotecas *subprime* nos Estados Unidos, a agenda governamental sofre alteração, com a pauta econômica avançando sobre a habitacional como estratégia anti-crise. A prioridade não mais é dada pelas necessidades habitacionais, mas sim pela questão econômica, que consequentemente resulta em frutos habitacionais. Tal mudança reorienta recursos e propicia ao setor investimentos muito superiores ao que se praticava até então, aumentando sua capacidade produtiva.

Alterada a agenda, novo processo de decisão, e novo programa é formulado. A questão econômica é novo *input*, e o segmento da construção civil, com sua permeabilidade na economia e capacidade de geração de emprego ganha novos contornos visando o aquecimento da economia. A modelagem do programa utiliza o subsídio habitacional, tão debatido nos estudos relacionados à moradia, como forma de ampliar o atendimento. Mas foi preciso o apelo do mercado coincidir com objetivos macroeconômicos para atender uma questão habitacional.

O PlanHab e toda ação do MCidades no primeiro mandato do Presidente Lula inseria-se na conceituação de Theodore Lowi de uma Política Constitutiva²⁰, propondo efetivamente um caminho diferenciado a seguir, entretanto com a modificação da ação governamental e com PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e PMCMV acabou se tornando uma Política Distributiva sem a consolidação do proposto inicialmente.

- *Formulação de Políticas (Elaboração de Programas e Decisão)*

A fase de Formulação da Política compreende a elaboração de Programas que visem definir as linhas de ação mais apropriadas a serem adotadas para a solução dos problemas incluídos na Agenda. A partir dos programas elaborados definem-se os recursos, o prazo temporal, e as metas desta ação da Política.

²⁰ “Políticas constitutivas (*constituent policy*) [Lowi, 1972] ou políticas estruturadoras - Beck fala de políticas modificadoras de regras. [Beck, 1993, p. 17] - determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias” (FREY, 2000.p. 224)

Certamente essa escolha, além de se preocupar com o posicionamento dos grupos sociais, exige participação do corpo técnico da administração pública (VIANA,1996). Entretanto, sendo uma tomada de decisão, o processo é conflituoso frente aos diferentes interesses, e demanda acordos ao menos com os atores mais influentes na política e na administração, pois esses possuem condições efetivas de inviabilizar uma Política Pública caso não concordem com ela. O ideal seria terem a convicção de que sairão ganhando de alguma forma²¹ (FREY,2000). E assim, a instância de decisão pondera sobre o programa negociado, sendo que a escolha entre várias alternativas é algo raro (FREY, 2000).

O processo de elaboração de programas pede a conversão de estatísticas em informação relevante para solucionar o problema. Deve prever uma ação com base no conhecimento adquirido, e contar com análise das preferências dos atores de maneira objetiva, considerando-se sua viabilidade técnica, legal, financeira e política. Outra análise importante refere-se aos riscos que cada alternativa traz, desenvolvendo uma forma de compará-las e de medir qual é mais eficaz e eficiente para atender ao objetivo e aos interesses sociais. As escolhas feitas nesse momento são expressas em leis, decretos, normas, resoluções, dentre outros atos da administração pública.

A ação estruturadora do MCidades propôs sistemáticas anuais com oferta de programas relacionados à diferentes problemas urbanos (regularização fundiária, urbanização, construção de novas unidades, saneamento, mobilidade, etc). Tal proposta orientou os demais entes federativos a também estruturar suas ações para acessar os recursos disponíveis. Essa dinâmica funcionou de forma interessante até 2008 quando a criação do PAC, a crise econômica mundial e a criação do PMCMV reordenaram os recursos disponíveis.

▪ *Implementação – Política em Ação*

Se a Política Pública é o “Estado em ação”, a implantação é a sua realização uma vez que é a ação em si. O processo de implantação inclui tanto as atividades meio²², que viabilizam o desenvolvimento dos programas, quanto as atividades fim, ou seja a execução dos próprios programas.

²¹ Avaliar perdas e ganhos é relevante dado o viés recorrente das nossas Políticas Habitacionais, que não conseguem atingir de maneira satisfatória as faixas de menor renda da população. O PMCMV viabiliza-se concedendo subsídio para classes de menor renda para comprar de empresas estruturadas com capital aberto na bolsa de valores.

²² Subprocessos que envolvem o sistema gerencial, divulgação e informação, processo de seleção e capacitação, os sistemas logísticos e operacionais, a provisão de recursos materiais, bem como processos de monitoramento e avaliação internos à etapa (DRAIBE, 2001).

Apesar das definições anteriores, e das caracterizações das etapas de concepção e formulação, na prática a Política Pública é feita na implantação e pelos agentes encarregados da ação, pois estes traduzem sob ótica pessoal as concepções, os objetivos, e desenho dos programas elaborados pelos formuladores da Política. E, dentro de diferentes entendimentos e interesses, a Política ou programa não são implantados como concebidos²³.

As particularidades na implementação da Política Pública são tantas que metodologias e estratégias específicas são formuladas e debatidas, considerando a dimensão temporal e os atores estratégicos na elaboração das Matrizes de Conflito e Cooperação com vistas às Parcerias e Redes de Apoio (DRAIBE, 2001).

Durante a fase de implementação, alguns fatores podem comprometer a eficácia das políticas: grau de mudanças das propostas (quanto mais mudanças, menor será o consenso sobre como atingi-las), disputas de poder entre as organizações (quanto mais participantes, maior dificuldade de execução de tarefas e mais sujeita a deficiências na implantação), bem como fatores internos (suas estruturas e quadro administrativo encarregado da execução de políticas) e os fatores externos (opinião pública, a disposição das elites, as condições econômicas e sociais da população e a posição de grupos privados).

Como o relatado, também na implantação de programas habitacionais nem tudo acaba de acordo com o previsto. O gerenciamento de atividades meio surgem ao longo do processo e exige alterações e ajustes de percurso não previstos. Exemplo disso são as inúmeras resoluções e normativas emitidas para o PMCMV, ou em experiência anterior, a mudança da intenção inicial do BNH que acabou funcionando como uma Política redistributiva às avessas ao proporcionar, antes da sua derrocada, isenções para classe de maior renda que através da influencia política conseguiu reverter o processo de correção monetária previsto no contrato dos financiamentos.

- *Avaliação da Política e eventual correção.*

O trabalho de avaliação é como dito na fase de formulação um *input* importantíssimo para o avanço das Políticas Públicas.

²³ “Trabalhadores, clientes e os cidadãos em geral “experimentam” a burocracia que desempenha atividades-fim por meio dos conflitos que estes encontram para tornar o desempenho de suas funções mais consistente com suas próprias preferências e compromissos”. (LIPSKY, 1980 apud ARRETCHE, 2001. p.12)

“não é possível que os programas e projetos sociais sejam eficazes e eficientes se não forem avaliados os resultados de sua aplicação. Por isto, dispor de avaliações *ex post* de projetos em curso ou já realizados é fundamental para melhorar os modelos” (COHEN & FRANCO, 1998 apud BONDUKI, 2001. p.188)

Dada a realidade de escassez de recursos e o tamanho da demanda existente por serviços e equipamentos sociais, o processo de avaliação deve proporcionar a racionalização destas ações públicas, revisão de normas, leis, diretrizes pois ação após ação o problema a ser enfrentado não é mais o mesmo. E certamente as mudanças sociais acabam por exigir também mudanças na atuação do Estado.

A falta da cultura avaliativa, mencionada no início do texto pode estar relacionada à brevidade e instabilidade que as Políticas enfrentam no país, seja por razões políticas ou econômicas que avançam sobre as frágeis estruturas em construção ou em consolidação.

Metodologicamente o trabalho de avaliação depende de decisões prévias e do recorte programático dados pelo avaliador ao elaborar a estratégia do plano de estudo do objeto em questão, e consideram objetivos, a natureza e o tipo de avaliação. Cabe lembrar que o processo de avaliação relaciona-se também com a abrangência e escala do objeto, pois se pode avaliar a Política, seus programas e seus projetos. (DRAIBE, 2001)

A avaliação pode buscar diferentes objetivos, como: conhecer a relação entre condições, meios, resultados e impactos da intervenção; verificação de eficácia (qualidade na implementação versus resultados alcançados), de eficiência (qualidade da ação sob aspectos técnicos, tempo e custo), e de efetividade (objetivos e metas – impacto e efeitos); detectar dificuldades e obstáculos e produzir recomendações para corrigir os rumos e/ou disseminar aprendizagem.

Os tipos de avaliação também são pertinentes (*ex ante* e *ex post*), bem como sua natureza (avaliação de resultados ou impactos e avaliação de processo). Entretanto avaliação efetiva é quando se analisa os resultados, relacionando-os aos processos pelos quais são produzidos (avaliação de processo e medidas de eficácia e eficiência) (DRAIBE, 2001).

Grande contribuição²⁴ para a avaliação da questão habitacional é a metodologia criada em 2000 por equipe vinculada à EESC-USP a pedido do Conselho Curador do FGTS para avaliação dos programas lastreados em recursos do fundo – fonte fundamental para viabilizar os financiamentos públicos de longo prazo (BONDUKI, 2001).

A metodologia desenvolvida foca em avaliação *ex post* dos programas sob três dimensões: o **Processo**, o **Produto**, e os **Impactos dos programas** [como, o que, quais consequências]. Dentre as dimensões, dividiu-se em 7 aspectos²⁵ a serem avaliados, e com base em valores relevantes para a Política, quais seriam os indicadores que os comporiam.

Algumas questões foram determinantes, como a abrangência nacional, a construção matemática e conceitual dos indicadores (pesos e ponderações), e sua parametrização²⁶ que literalmente valoriza o que é avaliado, bem como os instrumentos de coleta de informações²⁷.

Ensaio de Avaliação do PMCMV

De maneira complementar às considerações da Política Pública, segue-se um exercício de leitura da metodologia mencionada pelo PMCMV. Tal ensaio busca defender a importância de uma base de avaliação, que seja sistemática e contínua, de modo a alcançarmos avanços para as Políticas e Programas habitacionais, bem como o aprimoramento da metodologia. O consistente embasamento técnico e a mobilização social podem deixar a temática menos sujeita às instabilidades políticas e econômicas, e seus humores temporais.

A leitura proposta está circunstanciada a este documento, e baseia-se nas experiências pessoais ao trabalhar com o programa, e não em dados quantitativos/qualitativos concretos. Assim, o ensaio foca nos valores a considerar para cada aspecto e não nos indicadores que os compõem, conforme tabela abaixo.

²⁴ Na pesquisa desenvolvida foi a única metodologia avaliativa encontrada. O autor relata esta relevância, pois apesar do processo avaliativo no período do BNH, não se desenvolveu uma metodologia para tal. E desde então tais estudos ficaram mais escassos, limitados à estudos gerais de análise do conjunto da produção de base secundária.

²⁵ Economicidade; Procedimento de Gestão; Produto; Impacto nas condições de vida dos moradores; Impacto na Cidade e no Meio Ambiente; Atendimento às necessidades ambientais; Impacto Macro Econômico.

²⁶ Os parâmetros utilizados pela metodologia são: os estabelecidos pelos próprios programas avaliados, critérios técnicos (ABNT, OMS, Normas Legais), critérios comparativos (outras experiências nacional/internacional, relação custo versus benefício, investimentos em ações correlatas), critérios empíricos ou estatísticos, e critérios subjetivos (moradores, técnicos, bom senso).

²⁷ Para coleta de informação utiliza-se: Banco de Dados da CEF; Questionário de Tramitação da operação; Questionário ao Secretário-executivo e colegiado; Entrevistas abertas; Ficha de leitura do Processo e Projeto; Ficha de observação da Unidade/Áreas Coletivas/Áreas Urbanizadas; Ficha de observação do Entorno; Questionário com Imobiliárias; Questionário com Beneficiário Final.

Tabela 1. Aspectos e Valores de Avaliação de Programa Habitacional

ASPECTO	VALORES A CONSIDERAR
ECONOMICIDADE Capacidade de gerar, mobilizar e gerenciar recursos aplicados na operação garantindo retorno adequado. Análise custo-efetividade - compara custos do projeto com os benefícios alcançados, comparando custos, relação custo/benefício, produtos e impactos resultantes	Sustentabilidade Econômico-Financeira Capacidade de agregar recursos Efetividade dos recursos investidos Distributivismo
PROCEDIMENTO DE GESTÃO Aferir se propósitos, estratégias e execução do programa estão de acordo com metas estabelecidas. Focalizar o processo , verificar adequação entre meios e fins, com critérios de agilidade e eficácia e se a estrutura montada pelos programas é eficaz	Agilidade Eficácia Satisfação do usuário Participação Direito do Consumidor Descentralização Transparência
PRODUTO resultado palpável dos Programas Habitacionais	Qualidade Conforto Racionalidade Sustentabilidade Satisfação do usuário
IMPACTO NAS CONDIÇÕES DE VIDA DOS MORADORES Mudanças geradas pelo Programa, tanto no pós-ocupação quanto na comparação com a situação original. Intimamente ligado à visão de qualidade de vida e à identificação das necessidades sociais (Condição de vida e meio ambiente), democratização do acesso dos serviços sociais	Melhoria na Qualidade de Vida Respeito aos direitos sociais e à cidadania Participação
IMPACTO NA CIDADE E NO MEIO AMBIENTE Mudanças relativas às condições urbanísticas, à dinâmica imobiliária e à qualidade ambiental Conceito de potencial de impacto, dado pela relação entre o porte do empreendimento (Pop/N*unidades) e a população urbana do município, bem como da disparidade entre o padrão do empreendimento e o padrão das edificações do entorno	Integração e compatibilidade com diretrizes urbanas Impacto urbanístico Geração de investimento público Mudança na dinâmica imobiliária do entorno
ATENDIMENTO ÀS NECESSIDADES HABITACIONAIS Capacidade dos programas em atender ao perfil da demanda, atendimento do déficit. Horizonte mais palpável a ser perseguido pela Política Habitacional e de Saneamento. Déficit é uma das variáveis que orientam a distribuição dos recursos. Na metodologia entende-se que não é função do FGTS atender ao conjunto do déficit - focou-se então ao Perfil do déficit.	Abrangência Distributivismo Eficácia Desempenho
IMPACTO MACROECONOMICO metodologia diferenciada para atender dois objetivos complementares	Geração de emprego e renda

Baseado no artigo "Uma metodologia para avaliar programas habitacionais" de Nabil Bonduki. In: BARREIRA, Maria Cecília R. N. & CARVALHO, Maria do Carmo B (ORGs). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p.183-224

A ideia central, entretanto, é que a aplicação da metodologia, pontuando os diferentes indicadores traga novas interpretações e abordagens ricas e detalhadas. Aplicada continuamente seria possível aprimorar a metodologia e consolidar elemento técnico importantíssimo na defesa da Política Habitacional.

Vale destacar que apesar do vulto do PMCMV e da presença de recursos do FGTS em determinadas faixas, os relatórios de avaliação de 2011 e de 2013 acessados não tratam do programa²⁸.

No aspecto *Economicidade*, o programa certamente possui características distributivas e foi bem sucedido, assim como relacionado à efetividade dos recursos investidos, dada as características exigidas na contratação do programa²⁹ e ao número de habitações pré-definido pelo programa. Quanto à capacidade de agregar recursos, houve uma continuidade do praticado anteriormente pelos programas do MCidades em projetos ligados ao poder público³⁰. Nos empreendimentos privados tal fato também pode ser constatado, uma vez que municípios de menor porte disponibilizam infraestrutura e terrenos para que construtoras implantassem seus conjuntos habitacionais.

Sobre outro valor destacado para o aspecto Economicidade, a sustentabilidade Econômico-Financeira, o programa criado não incorpora tal característica, tendo em vista que o modelo de subsídios previstos é a fundo perdido. Dessa forma, a dependência por orçamento é uma questão que inviabiliza o programa enquanto Política de Estado, tornando-se ação do governo vigente, e possível em períodos de relativa estabilidade e crescimento.

No aspecto *Procedimento de Gestão*, apesar do rápido e intenso processo de implementação, possibilitado pela continuidade de estrutura criada pelo PAR (Programa de Arrendamento Residência), entraves gerenciais e ações de adequação de operação do programa às mais diferentes realidades de projetos persistiram.

Os valores agilidade e eficiência são ponto desfavorável à gestão, com o descompasso existente entre o montante disponibilizado e a capacidade de atendimento da equipe técnica da CEF – pessoal e estrutura, com grandes diferenças entre metas e contratações. Soma-se a isso, as atualizações de normativas, e sua interpretação dada pelos técnicos gera dificuldades na execução do programa. Estes valores ainda são comprometidos com as demoras nos processos de aprovação e licenciamento ambiental.

A participação do usuário na gestão do empreendimento e do contrato, outro valor a ser assegurado, ocorre apenas modalidades MCMV-Entidades e não necessariamente em

²⁸ Os relatórios abordam apenas os programas: Carta de Crédito Associativo–CCA e Carta de Crédito Individual–CCI e suas diferentes modalidades. Caso exista avaliação específica do PMCMV o relatório não está acessível.

²⁹ Projetos devem respeitar exigências técnicas e valor pré-definido por unidade para serem contratados.

³⁰ Contrapartidas, previsões de serviços de infraestrutura externos aos conjuntos, disponibilização de terra para os projetos. O PAC2 unifica os recursos de intervenções de urbanização e construção de novas unidades habitacionais pelo PMCMV.

todos os momentos da operação. O direito do consumidor é valor sem informação, entretanto sendo uma realidade consolidada nas transações comerciais, em especial nas operações feitas com a iniciativa privada, o direito é respeitado. Neste sentido o Ministério criou o PBQP-H (Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat) com o intuito de garantir a qualidade da produção habitacional.

Os outros valores referem-se à descentralização e transparência. O primeiro ocorre de forma controlada, dada a estrutura da Caixa e as regulamentações e normativas que envolvem a operação do programa. O segundo, apesar da falta de elementos para avaliação, identificam-se situações pouco transparentes, seja na escolha de beneficiários por parte das prefeituras, ou valor “extra” de entrada para se respeitar o limite de financiamento, no caso de empreendedores privados, o que sugere avanço econômico entre faixas e/ou desajuste do programa.

O aspecto *Produto* é o de maior questionamento do programa, ao menos pelos pesquisadores e técnicos atuantes no segmento. O programa montado na lógica econômica propicia produtos de baixa qualidade de projeto, conforto ou sustentabilidade. A habitabilidade urbana é um dos itens mais desvirtuados com a padronização de soluções que remetem às práticas antigas, gerando grandes conjuntos nas periferias das cidades, que provêm a moradia mas não criam áreas de cidade. Todos estes “porens” certamente contradizem a satisfação do usuário, uma vez que o acesso à moradia, ou a alteração de sua situação habitacional transpassam questões técnicas.

Importantes trabalhos retratam os produtos produzidos pelo programa, tendo um desenho que reforça aspectos como, localização periférica, grande escala dos conjuntos, solução urbanística condominial, “qualidade” arquitetônica padronizada³¹.

O *Impacto nas condições de vida dos moradores* pode ser avaliado de forma positiva, seja na mudança de situações de precariedade habitacional ou ambiental, ou mesmo com a possibilidade de saída do aluguel para muitas famílias, viabilizada a partir do subsídio fornecido pelo Governo Federal. A medição da intensidade desse impacto, no entanto, exigiria maiores dados para serem explícitos.

³¹ Ver FERREIRA, 2012, CARDOSO, 2013, e Grupo de Pesquisa da Rede Cidade e Moradia (<https://raquelrolnik.wordpress.com/2014/11/10/programa-minha-casa-minha-vida-precisa-ser-avaliado-nota-publica-da-rede-cidade-e-moradia/>).

No aspecto relacionado ao *Impacto na cidade e no meio ambiente* existem situações positivas e negativas, sobretudo ao olharmos quais valores compõe este item. O atendimento à legislação certamente é contemplado, ao menos que minimamente, uma vez que é exigência para contratação. O impacto urbanístico e no meio ambiente, assim como o potencial deste impacto estão circunstanciados na solução caso a caso, não sendo possível avaliar uma sustentabilidade geral, em especial se considerarmos casos de remoções de áreas degradadas. Já em itens como a melhoria do entorno, e a mudança na dinâmica imobiliária local o impacto é relevante uma vez que o produto disponibilizado e o porte dos empreendimentos se destacam do produzido até então nas cidades.

Para o valor de geração de investimentos públicos o programa até propicia algum investimento, quando necessário para viabilizar o empreendimento privado, ou no pós ocupação quando recebe equipamento produzido pela operação.

Destaque importante que este aspecto busca incorporar é a relação do empreendimento com a cidade, e de que forma este converge para as diretrizes urbanísticas. O observado na grande parte da produção do programa é uma inversão na lógica do planejamento urbano³², onde é possível adequar a legislação ao interesse do empreendedor a fim de viabilizar a qualquer custo a produção de novas unidades no município. A mudança na lógica da produção habitacional de interesse social, promovida pelo agente privado, acabou por transformar as gestões municipais em captadores de oportunidades, e não gestores de uma Política formulada para atender à realidade do município.

Sobre o aspecto de *Atendimento às necessidades habitacionais*³³, os valores de abrangência e distributivismo foram satisfatoriamente atendidos, entretanto quanto à eficácia, apesar do grande impacto quantitativo das edições 1 e 2 do programa, constata-se maior volume de contratação voltado para a faixa 2 do programa, sendo que maior parcela do déficit habitacional do país está na faixa 1. Soma-se a isso o fato de muitas ações concentradas em municípios de maior interesse do empreendedor ou onde a prefeitura se mostrava atuante³⁴.

Outra questão está relacionada à proposta do programa, pautada pela questão macroeconômica, que parte da construção de novas unidades e não das necessidades habitacionais. Quanto à permanência das famílias atendidas cabe atenção especial, uma vez

³² Caso de Fortaleza que não teve MCMV produzido em ZEIS durante anos (CARDOSO, 2013).

³³ Ver Lima Neto, Krause, Furtado (2014).

³⁴ Idem nota 35.

que o valor total da unidade e o produto disponibilizado destoam do entorno, de modo que o assédio do mercado e a pressão pela comercialização destas unidades são preocupantes, em especial em projetos no centro ou em locais com localização estratégica nas grandes cidades.

O último aspecto presente na metodologia refere-se ao *Impacto Macroeconômico*, que fora incorporado atendendo solicitação particular do Conselho do FGTS, dado o perfil do fundo, sob o viés de geração de emprego e receita tributária³⁵. Tal aspecto foi justamente o maior motivador do programa, obtendo sucesso durante os anos imediatos à crise financeira mundial.

Considerações Finais

A Política Habitacional atual na esfera federal é baseada no PMCMV, neste sentido a reflexão do texto é importante, pois um único programa não atende a toda diversidade das necessidades habitacionais. O viés macroeconômico de ação anticíclica exige urgência e trata a questão sob aspecto quantitativo, com foco na produção privada e alheia à outras formas de atuação³⁶ e outras Políticas³⁷. Entretanto é inegável a contribuição dada pelo programa, o que só reforça a necessidade de avaliação e aprimoramento da ação pública.

Destaca-se o montante de recurso não oneroso aplicado, possibilitando abrangência e efetividade na ação. Entretanto, apesar da ação inteligente ao canalizar recursos em setor produtivo e propiciar avanços sobre o atendimento da demanda, a limitação de orçamento confere caráter intermitente não desejado a uma Política Habitacional.

Outros questionamentos são importantes, como a resolução do problema de moradia exclusivamente através do provimento de uma propriedade, restrito à produção de novas unidades, eliminando outras alternativas de acesso à moradia, como reformas, regularização fundiária ou programas de locação social. A não produção de cidade dada a partir dos grandes conjuntos, nas periferias das cidades ou Regiões Metropolitanas, em forma de condomínio, com desenho e sistema construtivo padronizados de qualidade questionável,

³⁵ No caso do PMCMV a participação do FGTS ocorre nas faixas mais altas, sendo um recurso oneroso que possibilita taxas de juros menores e facilidade ao acesso ao crédito.

³⁶ Atuação do próprio Poder Público, e olhar para a reforma da grande massa de imóveis vazios no país.

³⁷ Em especial a Política Fundiária e a Política Urbana. O programa nem mesmo incentiva a utilização de instrumentos que abordem as questões, sendo que a existência de montante expressivo de recursos contribui de forma inversa sobre às Políticas, especulação imobiliária e segregação urbana.

mas que viabilizam financeiramente as operações. E o papel dos outros entes federados muitas vezes ausentes ou omissos frente à terceirização total da questão habitacional.

A construção de uma Política Pública e sua avaliação nos remetem à pergunta: Qual o futuro da questão habitacional pós PMCMV, tendo em vista que o SNH não chegou a ser consolidado?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. “Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas”. In: BARREIRA, Maria Cecília R. N. & CARVALHO, Maria do Carmo B (ORGs). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p.43-56

BONDUKI, Nabil. “Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato, e difusão da casa própria”. 6ª. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011

_____. “Uma metodologia para avaliar programas habitacionais”. In: BARREIRA, Maria Cecília R. N. & CARVALHO, Maria do Carmo B (ORGs). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p.183-224

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

DRAIBE, Sonia Miriam. “Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas”. In: BARREIRA, Maria Cecília R. N. & CARVALHO, Maria do Carmo B (ORGs). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p.13-42

FAGNANI, EDUARDO. “Política Habitacional”. In : Dicionário de Políticas Públicas . FUNDAP (Fundação de Desenvolvimento Administrativo do Governo do Estado) acessado em 15/05/14 site: <http://dicionario.fundap.sp.gov.br/Verbetes/214>

FERREIRA, J. S. W. “Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil Urbano”. São Paulo: LabHab: Fupam, 2012.

FREY, Klaus. “Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil”. In: Planejamento e Políticas Públicas, 20, junho 2000. Brasília: IPEA, 2000, p-211-259

HÖFLING, Eloisa de Mattos. “Estado e Políticas (Públicas) Sociais”. In: Cadernos Cedes, ano XXI, no. 55 novembro/2001, p. 30-41

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. “ Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: Onde Fica a Política Habitacional?” Texto para Discussão 1853, IPEA. Rio de Janeiro, 2013.

KOWARICK, Lúcio. O preço do progresso: crescimento econômico, pauperização e espoliação urbana. In Kowarick, Lúcio (org.). Cidade, povo e poder. Paz e Terra: São Paulo, 2ª ed., p. 30 a 49, 1985.

LIMA NETO, Vicente Correia; KRAUSE, Cleandro; FURTADO, Bernardo Alves. “O Deficit Habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida: mensurando possibilidades de atendimento”. In: Resende, Guilherme Mendes (ORG). Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

MARICATO, Ermínia. “O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”. In: Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, 12, fevereiro 2006. Brasília: IPEA, 2006

_____. O impasse da política urbana no Brasil. Vozes, Petrópolis; 1ª edição, 2011.

MELO, Marcus André. Estado, governo e política pública. In: MICELI, Sérgio (Org.) “O que ler na ciência social brasileira (1970-1995): Ciência Política. São Paulo e Brasília: Sumaré /Capes, 1999, p.59-99

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política Nacional de Habitação – Cadernos MCidades – Habitação. Brasília, 2004.

SOUZA, Celina. “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”. In: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

VÉRAS, Maura P. B., BONDUKI, Nabil. “Política habitacional e a luta pelo direito à habitação”. In: COVRE, Maria de Lourdes M. (ORG). A cidadania que não temos. Editora Brasiliense: São Paulo, 1986. p, 39-72

VIANA, Ana Luiza. “Abordagens metodológicas em políticas públicas” In: RAP. Rio de Janeiro 30 (2). 1996, p-5-34.