



Programas habitacionais: indicadores de avaliação

Neusa Maria Sens Bloemer¹
Soiara Suziney Xavier²

Resumo

A avaliação de políticas públicas é uma área dedicada as atividades de coletar, analisar e interpretar informações sobre a formação, implementação e impacto de ações governamentais que visem alterar as condições de vida da população. Esta avaliação deve permitir que o processo de implementação de uma dada política possa se aprimorar através dos problemas detectados. No Brasil, a avaliação de políticas públicas expande-se nos anos 80, durante o processo de transição política visando a equanimidade decorrente da democratização. O texto realiza uma abordagem sobre a avaliação dos indicadores direcionados a política habitacional utilizando os instrumentos clássicos de avaliação de políticas: efetividade, eficiência e eficácia junto a Programas Habitacionais de Interesse Social.

Palavras-chave: Habitação; Políticas Públicas; Indicadores de Avaliação

Recebimento: 30/5/2012 • Aceite: 11/10/2012

¹ Doutora em Ciência Social (Antropologia Social) pela Universidade de São Paulo. Professora do Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí. End: Rua Uruguai, 458, Centro, Itajaí, SC, Brasil E-mail: neusabloemer@hotmail.com

² Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali).

Housing programs: evaluation indicators

Abstract

The evaluation of public policies is an area that involves collecting, analyzing, and interpreting information on the formation, implementation and impact of government actions that seek to improve the living conditions of the population. This evaluation enables the process of implementation of a given policy to be improved, through analysis of the problems detected. In Brazil, the evaluation of public policies was expanded in the 1980s, during the process of political transition and equanimity arising from democratization. This text focuses on the evaluation of indicators in the area of housing policy, using the traditional tools for evaluating policies: effectiveness, efficiency and efficacy of Social Housing Programs.

Keywords: Housing; Public Policies; Evaluation Indicators

Introdução

O processo de urbanização no país, a problemática questão do déficit habitacional e ainda o novo programa lançado pelo Governo Federal para fazer o enfrentamento de gigantesco problema devem ser considerados nas trajetórias das políticas públicas e sua avaliação no que diz respeito à habitação.

Assim, no breve histórico da questão do déficit habitacional brasileiro o diagnóstico da realidade urbana reflete a necessidade de se tratar dos conceitos de gestão e avaliação de políticas públicas, especificamente, através de simulação de indicadores de resultados focando-se em instrumentos teórico-metodológicos que viabilizam a interpretação desta realidade.

Sabemos que o processo de urbanização acelerado no Brasil conjugado ao planejamento precário na questão urbana gerou a ocupação desordenada das nossas cidades. Aliada a essa ocupação irregular, agiganta-se a questão da falta de moradias e saneamento ambiental às famílias de baixa renda. Esse quadro, oriundo da histórica ausência de uma política pública integrada, apresenta-se como um desafio aos governantes e exige de toda a sociedade a sua participação.

O contexto atual é marcado por um déficit habitacional gigantesco tanto quantitativo, quanto qualitativamente. Grande parte dos municípios brasileiros, principalmente os localizados nas regiões metropolitanas, apresenta um elevado déficit habitacional concentrado na faixa de renda de até três salários mínimos. No total são 5.546³ milhões de domicílios que precisam ser construídos ou requalificados, dos quais 4.629 milhões, ou seja, 83,5% estão localizados nas áreas urbanas. As moradias precárias assentadas em lugares sem infraestrutura, sem acesso aos serviços básicos, sem regularização fundiária, localizadas em favelas, cortiços, em áreas de encostas sujeitas a riscos, denotam a precariedade da ocupação sócio-espacial brasileira e a necessidade urgente da reconstrução das cidades num novo modelo que reconstitua a cidadania das pessoas.

Por outro lado, os programas habitacionais em desenvolvimento demandam um planejamento estratégico com os resultados obtidos e, estes, dependem, em grande parte, do processo de acompanhamento, que permita relacionar o planejamento com o desenvolvimento das ações e seus resultados. Deste modo, indicadores de desempenho de

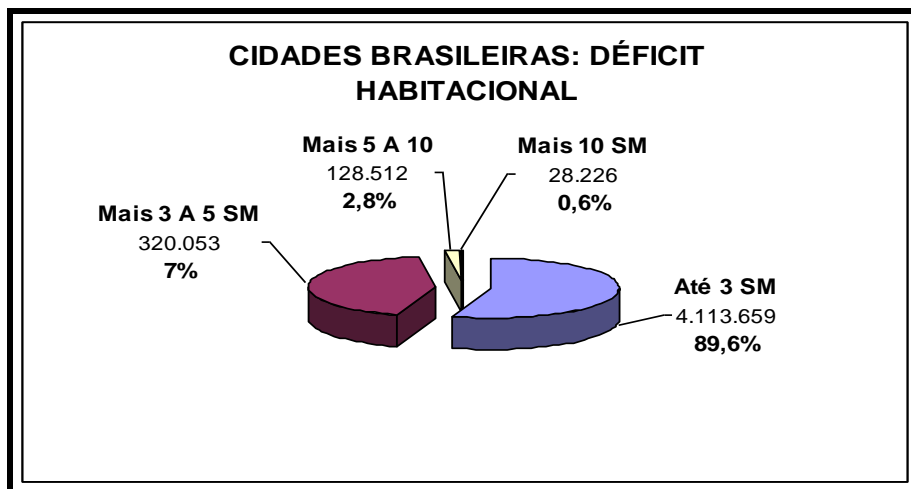
³ Segundo último estudo realizado pela Fundação João Pinheiro em 2008 “Déficit Habitacional no Brasil 2008”

determinada política deverão estar diretamente relacionados com o plano estratégico. Ou seja, se para a obtenção dos resultados pretendidos foram definidas determinadas estratégias, estas devem estar relacionadas a indicadores de desempenho. Com tal perspectiva levantamos possíveis indicadores de avaliação da implantação da política setorial vinculada à questão habitacional.

Entretanto, há que se questionar: como podemos avaliar se a implementação das ações governamentais na área da habitação, se reverterão de fato, na minoração do déficit habitacional? Sabemos que o sucesso de uma determinada política está intimamente relacionado com o atendimento às demandas e necessidades de uma sociedade. Determinada ação somente obterá sucesso se produzir mudanças efetivas nas condições sociais de dada comunidade. Assim, uma análise com indicadores poderá nos orientar se houve a eficiência desejada. Além do que, tal avaliação deverá ainda ser realizada através de instrumentos, cujos critérios de eficiência, efetividade e eficácia possam detectar quais características poderão e deverão ser alteradas a fim de se aprimorar a política pública a ser implementada, trazendo assim um ganho as populações futuramente beneficiadas.

Déficit Habitacional no Brasil e as Políticas Públicas: História e Conceituações

Atualmente 81% da população vivem em cidades, enquanto há 30 anos esse índice era de 55,90%. Em 1950 a taxa de urbanização de apenas 36%, caracterizava o Brasil como um país essencialmente rural. Em apenas 50 anos o Brasil transformou-se em um país basicamente urbano com 137.755.550 brasileiros vivendo em cidades, dados esses que alertaram os gestores governamentais para a necessidade, do Estado brasileiro, de cumprir a função de prover moradia digna aos menos favorecidos.

Quadro 1: Déficit Habitacional Brasil – Por Renda

Fonte: Fundação João Pinheiro - 2008⁴

O Governo atual reconhece a problemática habitacional quando insere na agenda governamental a questão da moradia de interesse social e constitui o Ministério das Cidades como articulador de vinculação e unificação de diversas Secretarias e programas governamentais num único órgão com o intuito de se “repensar a cidade”. Diversos programas são reformulados nessa nova diretriz de atendimento à população mais carente e, na questão habitacional, especialmente as famílias de até três salários mínimos. Entre eles, está o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – que ofertou à população um milhão de moradias pretendendo reduzir o déficit habitacional brasileiro em 14% em sua primeira fase. Já, na segunda fase do programa, o PMCMV 2, pretende disponibilizar mais dois milhões de moradias com a possibilidade de novo incremento de 600 mil conforme o desempenho do programa.

Uma característica importante a ressaltar, é que quando falamos de déficit habitacional, não estamos falando apenas da

⁴ A Fundação João Pinheiro é um órgão oficial de estatística de Minas Gerais, vinculado à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Atua nas áreas de ensino e pesquisa em administração pública, avaliação de políticas públicas e na produção de indicadores estatísticos, econômicos, demográficos e sociais. A FJP presta serviços aos governos estaduais e federal, prefeituras, câmaras municipais, organismos nacionais e internacionais, universidades, empresas privadas e entidades representativas de diversos segmentos sociais. (www.fjp.mg.gov.br). Acesso em 17.10.2010.

necessidade de incremento de unidades habitacionais novas, mas, de variáveis que compõem esta questão social. O déficit está formado por três grandes grupos⁵: **coabitação familiar**, definida como o caso onde mais de uma família compartilha o mesmo lar; **ônus excessivo com aluguéis**, representado por famílias com renda até três salários mínimos e que gastam 30% ou mais com pagamento de aluguel; e **domicílios improvisados**. Assim, a inadequação de moradias através de domicílios rústicos e depreciados e que necessitam de reformas estão inclusos nas estimativas do déficit habitacional.

No contexto brasileiro, enquanto em 1991 havia a demanda por 5.374.380 novas moradias, em 2000 esse número subiu para 6.539.528 unidades habitacionais representando acréscimo de 21,7% no decurso de quase uma década, a uma taxa de crescimento de 2,2% ao ano. A elevação do grau de urbanização brasileiro fez com que o déficit habitacional urbano ajustado crescesse consideravelmente, em 1,5 milhões de moradias, enquanto sua estimativa em áreas rurais sofreu redução absoluta, em quase 400 mil unidades. Relativamente, no entanto, há ligeira queda do déficit, de 15,4% do estoque de domicílios permanentes em 1991, para 14,6% em 2000, havendo pequena ampliação relativa do déficit urbano e queda nas áreas rurais.

Em 2008, o déficit habitacional estimado corresponde a 5,546 milhões de domicílios, dos quais 83,5%, estão localizados nas áreas urbanas. Em relação ao estoque de domicílios particulares permanentes do país, o déficit corresponde a 9,6%, sendo 9,4% nas áreas urbanas e 11% nas rurais. Na comparação entre 2008 e a estimativa recalculada de 2007, houve queda de 442.754 unidades habitacionais no montante considerado como déficit habitacional no Brasil (FJP, 2011). Verifica-se que houve uma redução de 442 mil unidades no déficit brasileiro que passou de 5,989 milhões para 5.546 milhões. Mas, observa-se que, mesmo com a redução a concentração do déficit ainda é nas áreas urbanas, como ocorria em 2007, 83,5% do déficit habitacional em 2008 permanecem nas áreas urbanas.

Para um melhor entendimento e diferenciação do enfoque do estudo, apresentamos a definição de conceitos utilizados pela Fundação João Pinheiro, que servem para identificar e caracterizar as condições habitacionais da população brasileira. Assim, compõem o item **Carência de Serviços de Infra-estrutura Básica** - energia elétrica; rede geral de abastecimento de água com canalização interna; rede coletora de esgoto ou pluvial, fossa séptica, ligada ou não à rede coletora de

⁵ Conforme definição da FJP

esgoto ou pluvial; lixo coletado direta ou indiretamente. Por **Coabitação familiar** - convivência familiar disfarçada: moradores de casa de cômodo, que pagam aluguel ou moram de favor, moradia cedida.

Densidade Excessiva de Moradores - domicílios com mais de três pessoas por dormitório; cômodo que estivesse, em caráter permanente, sendo utilizado para essa finalidade por morador do domicílio.

Domicílios que Necessitam de Cuidados Especiais em Função de Depreciação - moradias urbanas construídas há mais de 50 anos, classificados como inadequados pelo estado de conservação, exigindo cuidados especiais.

Habitação Precária - domicílios improvisados e rústicos.

Inadequação Habitacional - O conceito de necessidades habitacionais engloba, além do déficit habitacional, habitações inadequadas, que não proporcionam condições desejáveis de habitação, não implicando necessidade de construção de novas moradias. Moradias inadequadas situam-se em áreas urbanas e regiões metropolitanas, excluindo domicílios de algumas das categorias do déficit habitacional. Seus componentes não são mutuamente exclusivos e, portanto, não podem ser somados sob-risco de haver dupla contagem.

Inadequação Fundiária - domicílios cujos moradores têm a propriedade da moradia, mas legalmente não têm a posse do terreno.

Necessidades habitacionais - Déficit habitacional (quantitativo) e Inadequações habitacionais (déficit qualitativo).

Ônus excessivo de aluguel (somente para áreas urbanas) - domicílios ocupados por famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos, que despendem 30% ou mais da renda com o pagamento de aluguel.

Reposição por Depreciação (somente para áreas urbanas) - moradias urbanas precário, impossíveis de serem reformadas, justificando a demolição.

A partir destes elementos a Fundação João Pinheiro, identificou o déficit habitacional do Brasil.

Quadro 2: Déficit Habitacional Brasil

DÉFICIT HABITACIONAL BRASIL	
Área urbana	4.629.310 9,8% dos domicílios particulares permanentes
Área rural	916.478 11% dos domicílios particulares permanentes
Total	5.546.310 9,6% dos domicílios particulares permanentes

Fonte: Fundação João Pinheiro (tabela 3.1 “Déficit Habitacional no Brasil 2008”, 2008, p.31).

Os conceitos e os dados apresentados auxiliam na compreensão das características que circundam as estimativas do déficit habitacional, como também revelam que a problemática da questão urbana é grave e que, a falta de imóveis qualificados está concentrada nas classes de baixa renda, assim como, a falta de infra-estrutura atinge quase metade da população brasileira, indicando a premente necessidade de investimentos, tanto no acréscimo de novas moradias, quanto na requalificação das já existentes, provendo-as igualmente de saneamento ambiental. Para que uma política habitacional seja de fato efetiva, as considerações acima deverão ser levadas em conta se quisermos obter condições dignas de moradia para a população brasileira.

Considerando que as políticas públicas absorvem grande parte das atividades do governo, compreendendo que é através da sociedade que os mesmos se legitimam, mas é, também, dessa sociedade que emergem as demandas e reivindicações. Assim, a política pública se inscreve na agenda associada ao governo Vargas e se constitui num “mecanismo de engenharia institucional que permite a incorporação de atores sociais ao sistema político num contexto de baixa institucionalização liberal”. (Santos, 1988, *apud* Rico, 1998, p.13). Com o colapso do corporativismo e o advento do populismo, a política social passou a ser utilizada como moeda de troca política para o fortalecimento do Estado.

Na primeira metade dos anos 60 o debate na agenda pública girava em torno do subdesenvolvimento social e estagnação versus reforma e crescimento. Durante o regime militar a problemática se foca na questão do crescimento econômico e distribuição de renda. A política social era tida como uma não-política, omitida nos discursos oficiais, pois se acreditava na expansão dos complexos empresariais de

provisão de bens e serviços sociais. O II Plano Nacional de Desenvolvimento – (PND), elaborado durante o governo Geisel, favoreceu a criação de ministérios e conselhos ministeriais na área social. É dessa época a redefinição do conteúdo das políticas, tendo sido priorizada a alocação de recursos na área social, ocasionando a expansão do gasto social.

Com a Nova República, o foco da discussão passou a ser a eficiência e a eficácia das políticas sociais. Ao se reconhecer a magnitude da intervenção pública na área social, abriu-se o caminho para uma crítica à sua efetividade e capacidade resolutiva. Os critérios de avaliação foram redesenhados e a participação popular foi introduzida na agenda pública como princípio democrático, propiciando a maior participação dos cidadãos nos processos de decisão política e na fiscalização dos gestores públicos. (TEIXEIRA, 2002; SILVA E MELO, 2000).

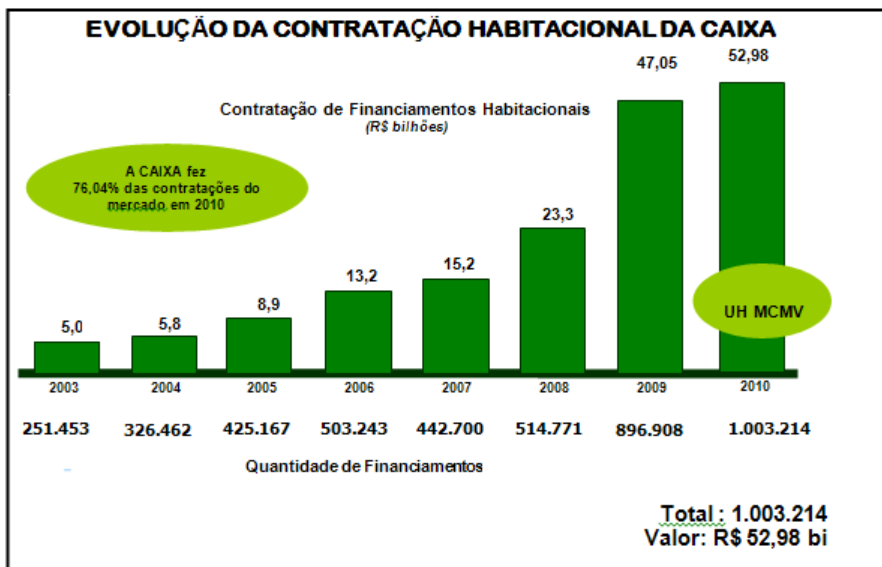
Nesse período instalou-se a Assembleia Nacional Constituinte, provocando perda da capacidade decisória por parte do governo, visto que a definição dos novos rumos das políticas públicas dependia de decisões relativas à nova Constituição. Apesar do grande esforço reformador que a Constituição de 1988 trouxe para as políticas sociais, a crise fiscal pela qual passava o país inviabilizou tal projeto. A paralisia decisória da Nova República resulta da saturação da agenda governamental não só pelo acúmulo de demandas oriundas da crítica ao regime autoritário, mas também devido às novas demandas potencializadas pela mudança de regime e ao amplo conjunto de iniciativas de reforma global e setorial postas em prática. Porém, ainda há amplo espaço para a revalorização das políticas públicas. A revalorização do Estado no campo das políticas sociais não remete, necessariamente, a mais discussões polarizadas acerca de seu papel. O contexto nos traz a reflexão sobre a possibilidade de um modelo diferente, cuja renovação da capacidade organizacional do Estado deva ser considerada para formular, implementar, fomentar e coordenar políticas públicas, como também tenha capacidade de articular redes produtivas através da participação sociedade civil, encontrando soluções viáveis para os problemas sociais (AMARAL, 2003, p.38).

Programa Minha Casa Minha Vida – (PMCMV)

O “Programa Minha Casa Minha Vida” lançado pelo Governo Lula, em 2009, teve como principal objetivo concentrar-se em diretrizes de uma **Política Social**, cujo aumento do acesso à casa própria e redução do déficit habitacional, viabilizasse, paralelamente,

uma **Política Anti-Cíclica**. Esta tendo como propósito o aumento dos investimentos na construção civil e na geração de novos empregos. A meta estipulada para o programa em sua primeira fase foi de viabilizar através da Caixa Econômica Federal o acesso a um milhão de novas moradias para famílias com renda de até 10 salários mínimos. Meta esta superada através da contratação de 1.003.214 moradias. Para tanto, o governo injetou R\$ 52,98 bilhões em investimentos no mercado que foram distribuídos conforme o déficit regional até o ano de 2011 (equivalente a 14% do déficit habitacional brasileiro) quando então lançou a segunda fase do programa. Na nova fase, a meta do governo é garantir mais de dois milhões de casas próprias até o final de 2014 injetando 125,7 bilhões de reais, sendo R\$ 72,6 bilhões oriundos de subsídios e outros R\$ 53,1 bilhões de financiamentos. Nesta segunda etapa, além de financiar residências de famílias com renda de até dez salários mínimos, o programa permanece objetivando uma maior distribuição de rendas e inclusão social, pela geração de mais empregos e conseqüentemente renda por meio do aumento de investimentos na construção civil. A estrutura do programa permanece a mesma, com pequenas alterações, como por exemplo, o limite de renda dos beneficiários na Faixa 1 que foi alterado de R\$ 1.395,00 na primeira fase para R\$ 1.600,00 no PMCMV 2. Há também a exigência para que os empreendedores e poder público apresentem projetos melhores, como por exemplo, ampliação da área construída possibilitando a acessibilidade em todos os cômodos, portas e janelas maiores, azulejos em todas as paredes do banheiro e cozinha, piso cerâmico em todos os cômodos e aquecimento solar nas casas. Na primeira fase do programa, a exigência de área da casa, por exemplo, era no mínimo 35m², na nova etapa passa a ser 39,6m². Para apartamentos, que anteriormente seria 42m² passa a ser 45,5m². Houve ainda um aperfeiçoamento das normativas como, por exemplo, novas regras para alienação dos imóveis, maior proteção à mulher chefe de família e, a exigência de uma maior parceria do poder público local no trabalho social. Aliás, a parceria com Estados e Municípios foi e continuará sendo fundamental para o sucesso do programa, além do que, o chamamento para participação dos Movimentos Sociais é imprescindível, pois são considerados agentes importantes na construção de ações que contribuam para a minoração da problemática social urbana.

Quadro 3: Investimentos Realizados Habitação



Fonte: Caixa Econômica Federal

Constatamos que os recursos destinados ao programa frente às demandas, apesar de haver um sensível acréscimo anual a partir de 2005, ainda revelam insuficiência para fazer frente ao déficit de 5,5 milhões de famílias. Assim, o PMCMV é uma resposta efetiva do Governo para fazer o enfrentamento da problemática.

Sabemos, entretanto que a habitação para interesse social encontra barreiras aparentemente intransponíveis, uma vez que, geralmente as pequenas edificações construídas são projetadas apenas com o intuito de prover moradia, sem a preocupação, por parte dos gestores públicos, para a inclusão social dos atores sociais participantes do programa. Assim, é importante durante a implantação do programa, não apenas a preocupação quanto ao projeto e obra, mas também a questão da organização social e a acessibilidade da nova comunidade que irá habitar o conjunto habitacional, perpetuando uma discussão democrática e participativa para a organização e funcionamento do condomínio.

Além disso, numa ação coordenada pelo gestor público poderá aproveitar ainda aquele empreendimento, como uma possibilidade de capacitação de mão-de-obra com vistas à inserção no mercado de

trabalho e de melhoria das condições de vida daquela população. Uma das formas de inserção daquelas pessoas na cidade formal poderá ser através do estabelecimento e do conhecimento de regras de convivência, participação comunitária, educação ambiental e geração de emprego e renda.

Indicadores para Avaliação e Análise das Políticas Públicas

Uma política pública, como lembra Maria das Graças Rua (1998), geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Assim, embora toda política pública implique em decisão política, nem toda decisão política chega a se constituir em uma política pública. As políticas públicas envolvem atividade política, bem como, as demandas recorrentes expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que voltam ao cenário político e à agenda governamental.

Para Marta Arretche (1996), não existe possibilidade de qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas serem apenas instrumental, técnica ou neutra. Toda avaliação envolveria, necessariamente, um julgamento, uma medida de aprovação ou desaprovação. Assim, um aspecto relevante na pesquisa é apontar os indicadores de qualidade que são indispensáveis para o acompanhamento ou avaliação das políticas públicas. Desta forma, no caso da política habitacional, simulamos alguns indicadores que acreditamos possam se traduzir em elementos que fazem parte de uma avaliação da política setorial habitacional. Importante ressaltar que a avaliação da política pública atribua uma relação de causalidade entre um programa e um resultado, ainda que, possa identificar as razões que a tornam uma política preferível em relação a qualquer outra. A ênfase então estaria no processo decisório e não na operacionalidade ou implementação da mesma. Já na análise de política pública, a ênfase concentra-se no exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas.

Instrumentos de análise e avaliação são fundamentais para que não se confundam opções pessoais com resultados de pesquisa. Recorrendo aos instrumentos conceituais nos quais se incluem os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência, buscou-se um padrão de procedimentos metodológicos, que resultaram, a nosso ver, numa avaliação mais próxima da realidade.

Compreendendo a **efetividade** como o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou

resultados. Ocupa-se em demonstrar que os resultados encontrados estão causalmente relacionados aos produtos oferecidos por uma dada política sob análise. Está fortemente relacionado a determinados ideais de igualdade e justiça social e, por esta razão, gera a expectativa de que as políticas implementadas reduzam os brutais índices de pobreza, desigualdade e exclusão social existentes entre nós (Figueredo e Figueredo, 1986 *apud* Arretche, 2006, p.31-32).

Há que se ressaltar ainda, que a correlação entre políticas e seus parcos resultados tem estado presente no discurso analítico das políticas públicas. Observa-se as mudanças qualitativas e quantitativas ocorridas nas condições de vida da população ocorridas com a implementação de uma dada política e é também denominada avaliação de impacto.

Considera-se a **eficácia**, como a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos. Também é denominada avaliação de processos. Por **eficiência**, entende-se a avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados. Envolve a avaliação da relação custo-benefício, sendo a mais necessária tendo em vista a escassez de recursos públicos e a dimensão dos universos populacionais a serem cobertos (Figueredo e Figueredo, 1986 *apud* Arretche, 2006, p.31-32).

Ancorados nestes conceitos, a título de exemplificação, pode-se recorrer aos indicadores que poderão ser utilizados na avaliação do “Programa Minha Casa Minha Vida”, bem como em outros direcionados a habitação de interesse social, cujos instrumentos de efetividade, eficácia e eficiência poderão ser considerados por esta política pública. Logicamente, para cada indicador seria necessário um detalhamento maior, inclusive, no que diz respeito ao conceito aqui utilizado, passível de críticas, bem como melhor detalhamento do objetivo a ser alcançado.

Indicadores de Avaliação Programas de Habitação

Entendemos que o programa se reveste de caráter inovador na aquisição de moradias, haja vista o volume de subsídio⁶ disponibilizado pelo Governo federal, ampliando as condições reais de o cidadão obter sua casa própria. O objetivo da avaliação será o de verificar se a

⁶ Ressalte-se que o cidadão obtém recursos a fundo perdido, ou seja, não terá obrigatoriamente que devolver tais valores.

concepção do programa está sendo obedecida, bem como, o atendimento às diretrizes e se a população alvo está sendo alcançada.

Por tratar-se de uma política habitacional que visa assegurar o acesso à moradia para populações de baixa renda, importante verificar se tais estratos estão de fato sendo atingidos e, principalmente, se o acesso está vinculado à moradia digna, infra-estrutura básica e mobilidade urbana, sem criar empreendimentos periféricos, fomentando, assim, a exclusão social.

Há que se mencionar, ainda, a relevância de verificar as condições de vida daquela população e possíveis melhorias na qualidade de vida observando-se o acesso à água, esgoto tratado, coleta de lixo, energia elétrica, densidade habitacional, e principalmente, se colaborou para uma melhor mobilização organizacional, participativa com inclusão social.

A ideia central é a de efetuar primeiramente um levantamento da carência habitacional local. Esse levantamento deverá levar em conta diversos elementos, como por exemplo, a qualidade da moradia, se necessita de uma requalificação, qual a densidade demográfica da área, se a população tem acesso à infra-estrutura (abastecimento de água, energia elétrica, esgoto sanitário e coleta de lixo). Enfim, as informações básicas necessárias para se estabelecer um diagnóstico de uma realidade que se pretende mudar.

Há que se ressaltar, a exemplo do que tem demonstrado alguns estudos, que a mudança se efetuará de forma participativa, ou seja, fazendo-se um chamamento à população para que se discuta o projeto, a localização dos equipamentos comunitários, postos de coleta de lixos, etc. O desenvolvimento de um trabalho social que envolva, além da educação sanitária, ações voltadas à educação ambiental, geração de emprego e renda e organização comunitária.⁷ Esse trabalho social é uma forma de otimizar os recursos do programa, uma vez que poderá orientar quanto a organização das edificações das unidades através de auto-construção ou mutirão.

Visando um melhor ordenamento da cidade, a escolha do local para a intervenção deverá levar em conta, áreas de riscos ou insalubres⁸, áreas essas que deverão ser consideradas prioritárias.

⁷ Przeworski (1999, *apud* Baquero 2003) tem chamado a atenção para a necessidade de garantir que as ações do governo sejam submetidas a uma fiscalização atenta por parte dos cidadãos, ressaltando que a economia melhora quando melhora a qualidade da democracia.

⁸ Há que se destacar que as áreas ambientalmente frágeis, em grande parte, são ocupadas pelas populações de baixa renda, quer porque se tratam de áreas degradadas e

Outro elemento a ser considerado será a busca de parcerias entre o Poder Público e Setor Privado, Associações e outras organizações, buscando a redução de custos para implantação do projeto⁹. Doação de terrenos, doação de infra-estrutura, isenção de impostos e taxas municipais, são exemplos para se diminuir o custo de produção. A preferência por micro e pequenas empresas locais, também é uma forma de baratear custos, agregando o fomento à economia do município que, se reverterá consequentemente para o bem dos próprios cidadãos.

A alternativa de se utilizar a mão-de-obra dos próprios moradores (mutirão/autoconstrução) no programa deveria ser estudada, visto que se reverteria em benefícios dos mesmos. Através da capacitação profissional ocorreria geração de renda e ainda redução de custos, além de gerar um sentimento de comprometimento com a moradia. Ressalta-se, porém que, a adoção dessas medidas deverá vir acompanhada de instrução, organização e controle por profissionais qualificados.

A utilização de sistemas alternativos de construção, saindo do conservador tijolo e cimento, mas, buscando as inovações tecnológicas em realidades locais, trará ganhos de eficiência e devem ser constantemente perseguidos como forma de redução de custos.

Outro importante modo de dar continuidade ao processo de enfrentamento à carência de moradia é a constituição de um fundo municipal de habitação dirigido e controlado por um conselho municipal de habitação, no qual se possa elaborar critérios para a seleção de famílias, critérios de cobrança e outros.

A explanação acima nos traz assim alguns indicadores que poderão ser avaliados no momento em que se pense em utilizar o programa. Os indicadores, entretanto, deverão ser aplicados em momentos diferenciados, preferencialmente antes, durante e depois da intervenção, para que se possa de fato identificar obstáculos, defeitos e melhorias ainda durante a execução das ações que redundarão na implantação do programa na sua totalidade.

que não interessam aos agentes econômicos imobiliários, ou porque foram desconsideradas pelo poder público. Sobre esta discussão veja-se BONDUKI, N.G. (1997), ACSELRAD, H. (1999), COSTA, H.S.DE M. E BRAGA, T.M (2004), entre outros.

⁹ Há ampla discussão sobre a cooperação entre os atores públicos e privados na formulação e implementação de políticas a serem desenvolvidas por gestores públicos. (COUTO, 1995; SOARES, 1996; COOKE & MORGAN, 1998; MOURA, 1998; SOARES & PONTES, 1998; PEREIRA, 1999).

A seguir, apresentaremos alguns indicadores que poderão ser utilizados dentro dos conceitos de efetividade, eficácia e eficiência:

Quadro 4: Indicadores de Efetividade

Objetivos	Indicadores
1. Efetuar levantamento da carência habitacional no Município	1. Número de famílias sem moradia ou necessitando de requalificação habitacional levantado
2. Efetuar levantamento de unidades sem infra-estrutura pública	2. Número de unidades habitacionais sem infra-estrutura, tais como, transporte coletivo, iluminação pública, pavimentação de ruas, coleta de lixo levantado
3. Efetuar levantamento de unidades sem cobertura de abastecimento de água e tratamento de esgoto sanitário	3. Número de unidades habitacionais sem água e esgoto levantado
4. Execução de Trabalho Social visando a promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias e visando a inclusão social do beneficiário	4. Projeto de trabalho social com as famílias beneficiadas implantado
5. Avaliação densidade habitacional	5. Números cômodos em projeto condizente com o número de integrantes da família mapeados
6. Avaliação dos níveis de satisfação dos moradores	6. Questionário sobre nível de qualidade da moradia com indicadores pré-definidos aplicado
7. Conhecer o perfil sócio-econômico das famílias selecionadas	7. Dados dos beneficiários, como renda familiar, Estado Civil, nº de filhos, etc. mapeados

Quadro 5: Indicadores de Eficácia

Objetivos	Indicadores
8. Atendimento a famílias de mais baixa renda	Número de famílias com renda até 3 SM atendidas
1. Atendimento à mulher chefe de família	Famílias onde a mulher é a chefe da família beneficiadas
1. Integração a outras ações que visem sustentabilidade do projeto	Áreas que já tenham recebidos recursos ou que tenham planejamento para receber selecionadas
2. Mutirão/autoconstrução como forma de qualificação profissional e geração de emprego e renda	Número de famílias que participarão do mutirão levantado e aproveitamento para cooperativa de pedreiros formada
3. Atendimento às áreas sujeitas a fatores de risco, insalubridade ou degradação ambiental	Levantamento das áreas de riscos e insalubres executado
4. Promoção do ordenamento territorial da cidade	Áreas definidas para implantação do empreendimento de acordo com Plano Diretor
5. Permanência do homem no campo, nos casos de intervenções rurais	Levantamento de áreas rurais com necessidades habitacionais executado e atendido
6. Constituição de Conselho Municipal com caráter deliberativo para apoio a política local à habitação	Conselho Municipal implantado
7. Constituição de um Fundo Municipal para apoio financeiro a política habitacional	Fundo Municipal implantado
8. Inserção na malha urbana com infra-estrutura básica (água, solução de esgoto sanitário, energia elétrica, transportes públicas)	Locais que já possuam infra-estrutura priorizados

Quadro 6: Indicadores de Eficiência

Objetivos	Indicadores
Adoção de soluções técnicas que objetivem ganhos de eficiência e redução de custos	Novas tecnologias construtivas aplicadas
Utilização preferencialmente de mão-de-obra local	Mão de obra local identificada e utilizada
Utilização de micro, pequenas e médias empresas locais	Parcerias com empresas locais efetivadas

Adoção de mutirão e autoconstrução como forma de minimizar custos	Número de famílias/pessoas que possam trabalhar no empreendimento identificado e utilizado
Analisar a adequação da oferta de recursos e a demanda existente	Carência habitacional mapeada e recursos disponíveis mapeados
Levantamento do percentual e do prazo de aplicação dos recursos	Valor médio das unidades e prazo de aplicação mapeados
Promover ações facilitem a implantação de projetos com redução fiscal e implantação de infra-estrutura básica	Isonomia de IPTU, ISS, taxas e outros impostos municipais estabelecida

Considerações Finais

Ressalte-se que os indicadores sugeridos não se restringem à questão específica da construção da moradia, mas dizem respeito a um processo no qual se utiliza do projeto como um instrumento que se presta para realizar a inclusão social e a participação do cidadão como forma de desenvolver sua consciência de co-participante do processo.

O PMCMV se apresenta como uma alternativa de solução para a crise habitacional. As intervenções, entretanto, poderão servir de instrumento para realizar modificações no ambiente físico, mas, especialmente, no social. Primeiramente, porque decorrente da melhoria no ambiente urbano com a implantação de novas moradias, de obras de infra-estrutura e de saneamento, proporcionará melhoria na salubridade ambiental, bem como, na saúde da população.

Concomitantemente, esses projetos podem ser aproveitados como uma forma de capacitar àquelas famílias, inseri-las no diálogo do direito ao exercício da cidadania, possibilitar o acesso às informações, a capacidade de articularem-se e estimular a organização comunitária e social. Só a partir da participação mais politizada das pessoas, resgatando o direito de opinar e participar da gerência dos recursos públicos, é que poderemos utilizar tais processos como educativo, como um processo global de transformação das realidades locais.

A superação das desigualdades sociais é uma questão intimamente relacionada às políticas públicas, às prioridades de investimentos e à justiça social. É certo que a realidade somente será superada a partir da participação e da ampliação do poder de decisão dessa população, que logra além de índices de pobreza, falta de mobilização e articulação social, o que dificulta sobremaneira a influência nas políticas governamentais.

A implantação e avaliação deve demonstrar que, apesar das dificuldades é possível implementar ações integradas com a participação de várias instituições e da população local. Deve ser possível, planejar e executar políticas através de uma gestão local participativa, produzindo obras de boa qualidade, com custo compatível e que contribua para a ampliação da cidadania e a construção da dignidade das pessoas. Ocorre que, se faz necessário mais do que planejar e executar, mas avaliar tais políticas, principalmente reconduzindo-as para outra diretriz, se for o caso. Para tal, nossa sugestão de aplicação de indicadores vinculados à eficiência, eficácia e efetividade. Ocorre que o Estado deve se comprometer, definindo seu papel e, principalmente suas metas. Segundo Trosa (2001), a meta de um gestor público deve ser a de conseguir a melhor prestação possível do serviço público, seja ela feita diretamente pelo Estado ou por terceirizados. O que importa, segundo a autora, é que as transformações do serviço público se originam cada vez menos de ideologias *a priori* e mais da necessidade do Estado enfrentar as profundas mudanças sociais, econômicas e tecnológicas. Propõe o Estado contratual, baseado na escuta, negociação, compromisso e síntese. Não é um Estado que impõe, nem um Estado que se submete, mas estamos nos referindo a uma gestão por resultados e, que se trata de um dos principais desafios atuais da administração pública.

Referências

- ACSELRAD, H. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. ANPUR, nº1, maio 1999.
- AMARAL, Ana Valeska. Terceiro Setor e Políticas Públicas. **Revista do Serviço Público**. Ano 54, n. 2, Brasília, 2003.
- ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.11, n. 31, p. 44 –66, jun. 1996.
- BAQUERO, M. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Revista de Sociologia Política**. 2003; 21:83-108.
- BONDUKI, Nabil. Habitat II e a emergência de um novo ideário em políticas urbanas. In: GORDILHO-SOUZA (org.). **Habitar contemporâneo**. Novas questões no Brasil dos anos 90. Salvador: Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura, Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, Lab-Habitar, 1997, p.59-74.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Lei nº 10.257 – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL - **Relatório da Administração 2011**: Demonstrações Financeiras Consolidadas da Caixa Econômica Federal – CAIXA, relativas ao Exercício de 2011, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil, aplicáveis às instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Brasília, p.1- 35, 2011.

CARNEIRO, Dionisio Dias. **Financiamento a habitação e instabilidade econômica: experiências passadas, desafios e propostas para a ação futura**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

COSTA, HS de M.; BRAGA, TM Entre a conciliação eo conflito: dilemas para o planejamento e a gestão urbana e ambiental. In: ACSELRAD, H. (Org.) **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ Fundação Heinrich Böll, 2004.

COOKE, P. e MORGAN, K. **The associational economy: firms, regions, and innovation**. Oxford [England]; New York: Oxford University Press, 1998.

COUTO, C. **O desafio de ser governo: o PT na periferia de São Paulo**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

Fundação João Pinheiro, **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Centro de Estatística e Informações, Belo Horizonte, 2011.

MOURA, S. Inovações municipais no Brasil recente. Impulsos de democratização e crise. In: FACHIN, R. & CHANLATN, A. (orgs.). **Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidades**. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

PEREIRA, M. L. **Negociação e parcerias: a gestão urbana democrático-participativa**. São Paulo. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de São Paulo, 1999.

RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André. O processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e

Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. **Caderno 48 - NEPP/UNICAMP**, Campinas, p. 1-17, 2000.

SOARES, J. A. **Mudanças e impasses na gestão das grandes cidades no Brasil, 1986-1996**. Brasília. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de Brasília, 1996.

SOARES, J. A. & PONTES, L. (orgs.). **Desafios da gestão municipal democrática em Recife**. Recife: Centro Josué de Castro de Estudos e Pesquisas-Instituto Polis, 1998.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das Políticas Públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Cadernos da AATR -BA** (Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia), Bahia, p. 1-11, 2002. Disponível em:

<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf

TROSA, Sylvie. **Gestão Pública por Resultados: Quando o Estado se Compromete**. Rio de Janeiro-Brasília: Revan-ENAP, 2001.