

AVALIAÇÃO E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: BREVE ANÁLISE

Marcio Pereira Barreto

marciobarretojc@gmail.com

Linha de pesquisa: Política e Projeto da Habitação Social

INTRODUÇÃO

Sob o imperativo de mensurar os impactos e efeitos de determinadas políticas como forma de fornecer informações que possam subsidiar o planejamento governamental, vários órgãos como prefeituras, secretarias, governos estaduais e governo federal se viram diante da necessidade de utilizar a avaliação como ferramenta essencial, no fornecimento de dados e informações aos formuladores de políticas públicas e gestores de diferentes programas, com o objetivo primordial de aumentar a eficiência e efetividade dos recursos aplicados em projetos, programas e planos. Com as grandes transformações ocorridas nas estruturas sociais no Brasil ao longo dos anos, onde as políticas públicas ganharam força e o seu conceito é mais difundido, a avaliação acompanha essa difusão, crescendo em importância. A partir da década de 1970 a política urbana e habitacional ganhou força no que se refere a programas mais abrangentes em nível nacional, onde a habitação de interesse social começa a estruturar-se, desde então várias outras ações, foram implantadas.

Assim, o presente trabalho desenvolve na discussão/explicação de dois conceitos: a Avaliação e a Habitação de Interesse Social. Temas de recorrentes produções no mundo acadêmico e profissional. Constitui parte do referencial teórico da pesquisa de mestrado intitulada Gestão do Programa Minha Casa, Minha Vida em Municípios de Pequeno Porte: Impactos Territoriais na Microrregião de Baixa Verde/RN.

OBJETIVOS

O objetivo principal do presente resumo é discutir de forma sintética os conceitos de Avaliação e Habitação de Interesse Social. Além disso, procurou-se demonstrar a importância de cada um destes conceitos, atentando para suas relações e aplicações.

METODOLOGIA

Utilizou-se para o resumo expandido a pesquisa bibliográfica e revisão teórica e conceitual.

A AVALIAÇÃO: CONCEITO, ESTRUTURAÇÃO E APLICAÇÃO

A avaliação no campo das políticas públicas constituiu-se historicamente como uma das etapas no processo de estruturação do desenho da política. No entanto, a partir dos anos 1960, tal ferramenta ganhou mais importância no cenário político, econômico e social mundial, inicialmente nos Estados Unidos da América (EUA) onde foi utilizada para verificar resultados de programas sociais nesse país. Nas décadas seguintes, a avaliação foi empregada no planejamento de cortes de gastos em diversos países como a Inglaterra (nos anos 1970). Alguns anos depois no Brasil (década de 1980), foi aplicada na melhoria da qualidade do serviço público e na avaliação de política social em um período onde o país passava por um processo de redemocratização. Em nível regional, nos anos 1990, a avaliação ganhou ainda mais ênfase com a reforma do Estado e contenção de gastos sociais de vários países da América Latina que haviam aderido às políticas neoliberais.

Feita essa breve abordagem histórica, entende-se que a Avaliação, no que se refere às políticas públicas pode ser apreendida sob diferentes aspectos, seja na correção de problemas encontrados durante a etapa de implementação da política, na legitimação/eliminação de programas governamentais (municipais, estaduais ou federais), na otimização do gasto público, na prestação de contas à sociedade e na melhora da tomada de decisão. No dizer de Cano (2006, p.13) “a avaliação de um programa social tem por finalidade determinar se o programa atingiu ou não os objetivos previstos, (...) trata-se de comparar as dimensões relevantes (...) antes e depois da intervenção”; levam-se em consideração os dois tempos na análise avaliativa, parte-se de uma



relação causal para evidenciar se a ação ou intervenção teve os efeitos esperados; em linhas gerais, é uma questão de causalidade, mesmo que tenham ocorrido benefícios e obstáculos, podem não ser causados pelo programa, mas sim por outros fatores.

Nesse sentido, o objetivo da avaliação deve se referir aos fins originais da política pública, seus princípios, diretrizes e metas, e ao contexto no qual foi implementada, deixando-se claro o ponto de vista do avaliador (quem avalia, para quem e para quê). Então, conforme Costa e Castanhar (2003, p.972) “[...] O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa”. Nota-se assim, que as diversas óticas nas quais a avaliação está presente, se interligam, constituindo um aprendizado que fomenta o arcabouço teórico-metodológico da práxis avaliativa, estando no início, meio e fim de uma política pública. Dessa forma, é certo que,

(...) qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, vale dizer, trata-se precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular, de analisá-la a partir de certa concepção de justiça (explícita ou implícita). (ARRETCHÉ, 1998, p.29).

De tal modo, durante a avaliação são identificados e/ou surgem problemas alheios à vontade dos implementadores, um deles é se a política alcançou os objetivos, pois a formulação (desenho da política) contém expectativas de efeitos/impacto que potencializam sucessos e inibem resultados perversos. Para tanto, segundo Arretche (1998, p.31) é possível diferenciar a avaliação “[...] em termos de sua efetividade, eficácia e eficiência”. Logo, entende-se a efetividade como a capacidade de produzir resultados e efetuar mudança, em determinada realidade (através de projetos, programas ou planos), a eficácia como a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos e por fim, a eficiência, apreendida como a avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma política e os resultados alcançados.

Entretanto, na concepção de Ala-Harja e Helgason (2000, p.7) há uma dificuldade em conceituar a avaliação, pois “Não há consenso quanto ao que seja avaliação. O conceito admite múltiplas definições, algumas delas contraditórias”. De certo, é um conceito complexo, por ser utilizado em diferentes áreas de atuação e disciplinas acadêmicas.

A avaliação possui uma série de “temporalidades” tendo pelo menos três tipos mais enfatizados: a avaliação ex ante (antes) que busca antecipar efeitos, problemas, custos, a avaliação intermediária (formativa) feita durante o processo e por fim, a avaliação ex post (somativa) a qual é realizada depois de executada a política, procurando identificar efeitos e impactos. No decorrer do processo de avaliação são elencados critérios que delineiam os recortes que deverão ser analisados, assim Costa e Castanhar (2003, p.973) afirmam que “[...] A lista dos critérios que podem ser utilizados é longa e a escolha de um, ou vários deles, depende dos aspectos que se deseja privilegiar”. Os critérios mais comuns descritos pelos autores são a eficiência, eficácia, impacto, satisfação do usuário, equidade, entre outros. Diante do exposto, entende-se que a aplicação conceitual da avaliação é apreendida de acordo com o viés em que a política é implementada.

Em síntese, a avaliação tem como cerne o fornecimento de informações, seja ao poder público ou a sociedade. uma vez que, os governos estão sempre interessados nos variados tipos uteis de dados que esta pode proporcionar, embora em muitas ocasiões tais conhecimentos sejam pouco utilizados, em função da falta de qualificação do corpo técnico ou desconhecimento das ferramentas de análise.

HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: ABORDAGENS E RELAÇÕES

Levando-se em conta o observado anteriormente nos aspectos constituintes da avaliação, quando se trata desta no campo da habitação (um dos principais problemas e sociais das cidades brasileiras), existe demasiada complexidade, sendo uma problemática de constante enfrentamento pelos sucessivos governos. Ainda que se tenham políticas urbanas e habitacionais sendo implementadas, para atender as demandas oriundas da população de baixa renda, poucas são as concretizações de ações, principalmente em nível municipal. De acordo com o exposto, Ramos (2007, p.10) afirma que “[...] A moradia por sua vez, requer o espaço urbano para que seja edificada, portanto, torna-se inacessível a uma grande parcela da população brasileira”. A Habitação de Interesse Social (HIS), voltada, sobretudo, a essa grande parcela populacional produz uma série de soluções de moradia, que são implementadas de cima para baixo, não tendo o devido monitoramento e, portanto, expondo a ineficiência dos municípios na gestão da política habitacional e urbana através das avaliações. Destarte, cabe ao poder público



o desenvolvimento de ações voltadas para o combate a estes problemas, haja vista o cenário urbano que se modifica constantemente nas cidades brasileiras sejam elas pequenas, médias ou grandes (através de investimentos governamentais ou privados), pois segundo Santos (1993, p.96) “Com diferença de grau e de intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. O seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem”.

A partir disso, nota-se, no que se refere à HIS, que durante décadas não houve interlocução entre os diferentes atores políticos e sociais, embora houvessem as políticas habitacionais, estas não consideravam em sua grande maioria, a população de baixa renda. Nesse aspecto, entendem que

Diante das limitações das políticas públicas, da precária atuação do poder público em última instância e da própria necessidade, a população de baixa renda não exerce o seu direito à moradia digna, mas produz seu abrigo a despeito de normas, leis e assistência adequada. (SORAGGI E SOARES, 2011, P.9).

Os programas habitacionais e as ações mais pontuais nos aspectos da moradia possuíam e tem atualmente um forte viés econômico/empresarial, de tal modo que a habitação antes de um direito para a população, tornou-se mercado e um jogo de relações, vontades políticas e poder. Dessa maneira, Aragão (2011, p.47) traz a argumentação de que “A implementação de uma política habitacional regida por uma lógica empresarial trouxe reflexos diferenciados para a construção do espaço urbano, assim como para a eficácia da política de habitação como mecanismo de redução das desigualdades socioespaciais”. Apesar de referir-se especificamente ao Programa Minha Casa, Minha Vida, a mencionada lógica empresarial e mercadológica permeia grande parte dos programas habitacionais implementados anteriores ao citado, consolidando a mercantilização da terra e moradia.

Dessa forma, nota-se que o Estado proporciona políticas e ações deficitárias ou até mesmo insuficientes frente às necessidades da população de baixa renda (principal público alvo da habitação de interesse social) visto que, os investimentos não acompanham o crescimento das cidades e do déficit habitacional. Estes também promovem uma série de continuidades (planejamento homogêneo, tipologia de construção padronizada) sem levar em consideração as heterogeneidades de cada região do

país e pouco inovando no modo de planejar a HIS. É fundamental que haja articulação entre as políticas públicas, urbanas e habitacionais, sendo de suma importância para que os resultados conseguidos pela implantação destas políticas possam proporcionar benefícios para as populações menos abastadas em nível municipal, estadual e federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos, houve um crescente progresso no que tange a política habitacional, pública e urbana, bem como na divulgação de estudos e experiências com a avaliação, tal evolução, contribuiu para a formação de um aparato institucional e político bem estruturado em nível federal. No entanto, tal processo não foi acompanhado por estados e municípios, que em sua grande maioria não possuem órgãos específicos para a gestão da questão da habitação, o que dificulta o melhor planejamento das políticas habitacionais e urbanas. Acredita-se que é indispensável rever alguns conceitos e padronizações referentes às políticas públicas, habitacionais e urbanas, como forma de garantir o direito a moradia para as pessoas que necessitem, especialmente as inseridas no campo da habitação de interesse social. Portanto, faz-se imprescindível que haja maiores articulações entre os atores e por fim, o uso mais efetivo, criterioso e determinante da avaliação como uma das estruturas base para o planejamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

ARAGÃO, Thêmis Amorim. **A produção social da moradia e o Programa Minha Casa Minha Vida**. In: FERREIRA, Regina Fátima C. F.; BIASOTTO, Rosane Coreixas (Org.). Políticas Públicas e Direito à Cidade: Política Habitacional e o Direito à Moradia Digna. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 5-105.

ARRETCHE, Marta T. S. **Tendências no estudo sobre avaliação**. In: RICO, E. M. (Org.). Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. São Paulo: Córtext. Editora IEE – PUC/SP, 1998.

CANO, Ignacio. **Introdução à Avaliação de Programas Sociais**. 3.ED. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RAMOS, Lélia Amanda de Carvalho. **A participação popular no exercício das políticas públicas habitacionais como fator de**



influência no produto habitacional construído e apropriado.

2007. Dissertação (Mestrado em Tecnologia da Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

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

SORAGGI, Ana Carolina Maria; SOARES, André Costa Braga.

DESAFIOS À POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL:

AS POLÍTICAS PÚBLICAS X A PRODUÇÃO DO ESPAÇO

URBANO. In: ENANPUR, número. XIV, 2011. Rio de

Janeiro/RJ. Disponível em:

<<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2811>>. Acesso em: 30 dez. 2014.

TOLEDO, Silvia. **Indicadores de capacidade de gestão ambiental urbana dos governos locais nas cidades médias do estado de São Paulo**. Dissertação de mestrado, Universidade Estadual Paulista, 2005.

