

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO TECNOLÓGICO  
PPGES - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA E  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

WALTER PEREIRA COSSUOL NETO

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE  
INTERESSE SOCIAL (PLHIS)**

VITÓRIA

2019

WALTER PEREIRA COSSUOL NETO

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE  
INTERESSE SOCIAL (PLHIS)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável.

Orientador: Prof. Dr. Gilton Luis Ferreira

VITÓRIA

2019

Espaço para ficha catalográfica

---

**WALTER PEREIRA COSSUOL NETO**

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE  
INTERESSE SOCIAL (PLHIS)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável.

Aprovada em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Gilton Luis Ferreira  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Orientador - PPGES / CT / UFES

---

Prof. Dr. Alvim Borges da Silva Filho  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Examinador interno - PPGES / CT / UFES

---

Prof. Dr. Giovanilton André Carretta Ferreira  
Universidade Vila Velha  
Examinador externo - PPGAC / UVV

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, o alfa e o ômega, Ele é antes de todas as coisas, Nele tudo subsiste.

Aos meus pais, por todo o suporte, por todo o investimento na minha educação e desenvolvimento, por toda a sabedoria e paciência, por estarem comigo em todos os momentos, por serem exemplos de força, retidão e caráter, sem eles eu não chegaria até aqui.

Ao meu orientador Prof. Dr. Gilton Luis Ferreira, por toda a disponibilidade, pelo incentivo e apoio permanente, pela convivência, pela orientação, por todo o ensinamento, por acreditar no meu potencial, e por tornar possível a concretização desse projeto.

Aos meus familiares e amigos, por estarem ao meu lado e torcerem pelas minhas conquistas.

Aos professores da banca examinadora, Prof. Dr. Alvim Borges da Silva Filho e Prof. Dr. Giovanilton André Carretta Ferreira, por todo o aprendizado e atenção ao meu trabalho.

Aos meus colegas do mestrado, Márcio Nolasco Vargas e Ludmila da Costa Aguiar, pela parceria nas disciplinas em comum que cursamos, bem como pela amizade que foi gerada de todo esse processo.

## RESUMO

Como uma das mais recentes políticas setoriais do país, a política habitacional foi por muito tempo negligenciada pelo poder público, fazendo que o escasso acesso à moradia social gerasse um enorme déficit habitacional. Como um dos instrumentos que visa corrigir essa problemática, o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) foi instituído pelo Ministério das Cidades pela Lei 11.124/2005, com o objetivo de que os municípios realizem um diagnóstico local da habitação e desenvolvam o planejamento das ações habitacionais para os anos seguintes. De modo crescente tem se constatado que uma boa gestão pública é resultado de uma adequada disponibilização e tratamento de informações sobre a eficácia e o desempenho das políticas e programas implementados. Dessa forma, para o acompanhamento da implementação das metas estabelecidas no PLHIS e a mensuração de desempenho do mesmo, se faz necessário um constante monitoramento e avaliação das ações executadas. Diante disso, esta dissertação objetiva elaborar uma metodologia de monitoramento e avaliação da execução do PLHIS, de modo que a mesma possa ser aplicada nos municípios. Para tanto, inicialmente fez-se uma pesquisa bibliográfica e documental a fim de descrever os entraves da trajetória da política habitacional brasileira bem como de identificar métodos de monitoramento e avaliação de programas e políticas de habitação no Brasil. A partir desses resultados, também utilizando-se da pesquisa bibliográfica e documental como procedimento técnico, partiu-se para a concepção da metodologia, que foi baseada na definição de variáveis e indicadores tendo como fundamento os objetivos e diretrizes a que se destinam o PLHIS. Como resultado foi concebido um formulário avaliativo de modo que este possa ser utilizado pelos municípios como instrumento para a operação prática dos processos de monitoramento e avaliação do Plano. Concluiu-se que o modelo proposto possui capacidade de identificar os resultados não atingidos, e com isso subsidiar ações alternativas, melhorias a serem executadas e correções de rumo do setor habitacional local, além da revisão do próprio PLHIS.

Palavras-chave: Política Habitacional. Plano de Habitação. Habitação de Interesse Social. Monitoramento e Avaliação.

## **ABSTRACT**

As one of the country's most recent sectoral policies, housing policy has long been neglected by the government, making scarce access to social housing generate a huge housing deficit. As one of the instruments aimed at correcting this problem, the Local Plan of Social Housing (PLHIS) was established by the Ministry of Cities by Law 11.124/2005, with the aim of municipalities carrying out a local diagnosis of housing and developing planning of the housing actions for the following years. Increasingly, good governance has resulted from the adequate provision and treatment of information on the effectiveness and performance of policies and programs implemented. Thus, to monitor the implementation of the goals established in the PLHIS and the measurement of performance of the same, it is necessary to constantly monitor and evaluate the actions performed. Therefore, this dissertation aims to develop a methodology for monitoring and evaluating the implementation of the PLHIS, so that it can be applied in the municipalities. In order to do so, a bibliographical and documentary research was done in order to describe the obstacles of the Brazilian housing policy trajectory as well as to identify methods of monitoring and evaluating housing programs and policies in Brazil. Based on these results, also using bibliographical and documentary research as a technical procedure, the methodology was based on the definition of variables and indicators based on the objectives and guidelines to which PLHIS is intended. As a result, an evaluation form has been designed so that it can be used by municipalities as an instrument for the practical operation of the monitoring and evaluation processes of the Plan. It was concluded that the proposed model has the capacity to identify the unreached results, and thus to subsidize alternative actions, improvements to be executed and corrections of course of the local housing sector, besides the revision of the PLHIS itself.

**Keywords:** Housing Policy. Housing Plan. Housing of Social Interest. Monitoring and Evaluation.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura do modelo 1 .....	40
Figura 2 - Estrutura do modelo 2 .....	42
Figura 3 - Estrutura do modelo 3 .....	44
Figura 4 - Estrutura do modelo 4 .....	46
Figura 5 - Estrutura do modelo 5 .....	47

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Aspectos e indicadores definidos no modelo 1 .....	39
Quadro 2 – Indicadores simples e finais definidos no modelo 2.....	41
Quadro 3 – Indicadores de efetividade, eficácia e eficiência definidos no modelo 3 .....	43
Quadro 4 – Categorias e indicadores definidos no modelo 4 .....	45
Quadro 5 - Variáveis e indicadores para avaliação do PLHIS .....	73
Quadro 6 - Formulário de Avaliação – Indicador 1 .....	77
Quadro 7 - Formulário de Avaliação – Indicador 2 .....	79
Quadro 8 - Formulário de Avaliação – Indicador 3 .....	80
Quadro 9 - Formulário de Avaliação – Indicador 4 .....	81
Quadro 10 - Formulário de avaliação – Indicador 5.....	82
Quadro 11 - Formulário de Avaliação – Indicador 6 .....	83
Quadro 12 - Formulário de Avaliação – Indicador 7 .....	84
Quadro 13 - Formulário de Avaliação – Indicador 8 .....	84
Quadro 14 - Ano da criação dos instrumentos e das atas consultadas .....	101
Quadro 15 - Temáticas abordadas nas reuniões do conselho de habitação do município de Serra .....	102
Quadro 16 - Temáticas abordadas nas reuniões do conselho de habitação do município de Vila Velha .....	103
Quadro 17 - Temáticas abordadas nas reuniões do conselho de habitação do município de Cariacica.....	104
Quadro 18 - Temáticas abordadas nas reuniões do conselho de habitação do município de Vitória.....	105

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional da Habitação

COHAB – Companhias Habitacionais

CGFMHIS – Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social

DRU – Desvinculação de Recursos da União

e-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INOCOOP-ES – Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais do Espírito Santo

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PlanHab – Plano Nacional de Habitação

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PNH – Política Nacional de Habitação

PPA – Plano Plurianual

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
1.1	OBJETIVOS .....	18
1.1.1	Objetivo geral .....	18
1.1.2	Objetivos específicos .....	18
1.2	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO .....	19
<b>2</b>	<b>ARTIGO 1 - MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA .....</b>	<b>20</b>
	RESUMO .....	21
	ABSTRACT .....	21
2.1	INTRODUÇÃO .....	22
2.2	A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA E SEUS ENTRAVES .....	25
2.3	MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL.....	36
2.3.1	Modelos de processos avaliativos do setor de habitação no Brasil .....	38
2.3.2	Discussão dos modelos apresentados .....	47
2.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
2.5	REFERÊNCIAS .....	55
2.5.1	Fontes primárias .....	55
2.5.2	Referências bibliográficas .....	55
<b>3</b>	<b>ARTIGO 2 – METODOLOGIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS).....</b>	<b>60</b>
	RESUMO .....	61
	ABSTRACT .....	62
3.1	INTRODUÇÃO .....	62
3.2	CONCEPÇÃO DA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO .....	68
3.3	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	85
3.4	REFERÊNCIAS .....	88
3.4.1	Fontes primárias .....	88
3.4.2	Referências bibliográficas .....	89
<b>4</b>	<b>ARTIGO 3 – DESAFIOS PARA O FORTALECIMENTO DA POLÍTICA LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.....</b>	<b>93</b>

RESUMO .....	94
ABSTRACT .....	95
4.1 INTRODUÇÃO .....	96
4.2 OS DESAFIOS PARA CONSOLIDAÇÃO DOS CONSELHOS.....	99
4.3 OS DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS HABITACIONAIS ..	109
4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	128
4.5 REFERÊNCIAS .....	131
4.5.1 Fontes primárias .....	131
4.5.2 Referências bibliográficas .....	132
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>135</b>
<b>6 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>141</b>
6.1 FONTES PRIMÁRIAS.....	141
6.2 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	142
<b>APÊNDICE A .....</b>	<b>150</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O setor habitacional no Brasil ainda é uma área que demanda muitas análises. São diversas conjunturas sociais, políticas e econômicas em que a habitação se insere, configurando-se como uma problemática a ser vencida. Se por um lado há muito conhecimento organizado e desenvolvido em alguns segmentos deste território, por outro, há uma lacuna relevante em outros segmentos ainda pouco explorados, onde os processos apresentam-se incompletos ou ausentes.

Observa-se que o espaço e, sobretudo, a moradia tornaram-se mercadorias de alto valor, e por consequência, o mercado de habitação passou a ser guiado pelas relações de poder do capitalismo, refletindo-se diretamente nas divisões de classes sociais. Como resultado deste fato, constata-se a ocorrência da segregação socioespacial da cidade, da tomada especulativa de terra urbanizada, dos padrões diversos das habitações refletindo a divisão de classe, do déficit habitacional, da inexistência ou insuficiência de infraestrutura e serviços, da irregularidade no desenvolvimento de ordenamento urbano, entre outros. Essas questões relativas à habitação e ao planejamento urbano, desde décadas anteriores, são alguns dos maiores problemas a serem enfrentados visando o desenvolvimento e a sustentabilidade urbana.

De acordo com Rodrigues e Moreira (2016), é possível descrever a intensidade da atuação governamental na área da habitação em três momentos históricos distintos: 1964 a 1986; 1987 a 2002; e 2003 aos dias atuais. No primeiro período destacado (1964 a 1986), os autores afirmam ocorrer o início da atuação massiva estatal quanto ao problema habitacional, o que possibilitou a criação de mecanismos de financiamento e de implementação, como as Companhias de Habitação (COHABs) que foram criadas especificamente com a finalidade de promover a construção de habitações de interesse social, e contavam com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Com a extinção em 1986 do Banco Nacional da Habitação (BNH), que era o principal agente da política habitacional brasileira, esta mostrou debilidade institucional no período de 1987 a 2002, com baixo grau de planejamento e ineficiente integração às outras políticas urbanas. A sucessão de programas

desconexos acabou por consolidar práticas tradicionais das administrações locais, em que prevaleceram ações pontuais, muitas vezes acompanhadas de experiências que não tinham interação com outras políticas de desenvolvimento urbano (ARAGÃO, 2012).

A partir de 2003, entretanto, observa-se o princípio de um movimento mais organizado, quando o país passou a resgatar o planejamento do setor da habitação, com o objetivo de compor uma política habitacional mais estável. Em 2003 tem-se a instituição da Secretaria Nacional da Habitação com o objetivo de atuar na redução do déficit habitacional e na reestruturação do setor. Além disso, também no mesmo ano foi criado o Ministério das Cidades, de forma que o país passou a colocar a questão da habitação na categoria de prioridades, integrando um conjunto de medidas articuladas com a base da reforma urbana e com as proposições para o setor habitacional (CARDOSO; SILVEIRA, 2011).

Além da instituição da Secretaria Nacional da Habitação e do Ministério das Cidades, outros progressos importantes foram adquiridos visando à habitação social a partir daquele período. Em 2004, foi instituída a Política Nacional de Habitação (PNH) como uma ferramenta de orientação das estratégias e das ações a serem executadas pelo Governo Federal na área da habitação (BRASIL, 2004). Já no ano de 2005, com base na Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005 (BRASIL, 2005), foi aprovado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). O SNHIS tem como objetivo a integração das políticas de habitação social de maneira descentralizada e democrática, viabilizando para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna, e estabelecendo as regras para organizar e vincular as três esferas de governo na implementação da PNH (LIMA, 2014).

Conforme regras estabelecidas pela Lei nº 11.124, para que os municípios façam aderência ao SNHIS e obtenham os recursos desse sistema, deve-se necessariamente implantar um fundo de habitação com dotação orçamentária própria, possuindo gestão administrada por um conselho popular, e ainda instituir o plano de habitação de interesse social, que será o responsável pela definição das diretrizes e prioridades da política na escala local (CARDOSO; SILVEIRA, 2011).

Ressalta-se que os dois instrumentos fundamentais do SNHIS são o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). O FNHIS tem como objetivo o emprego de recursos financeiros federais, como o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação, para o atendimento das demandas habitacionais da população de menor renda (BRASIL, 2005). Já o PLHIS pode ser definido como um documento de natureza administrativa que contém um escopo com estratégias e operações, tendo por premissa a compreensão dos principais problemas habitacionais locais, e que possui como objetivo fundamental a identificação da demanda habitacional e o atendimento à necessidade da habitação de interesse social dos municípios brasileiros (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006).

O PLHIS expõe a assimilação dos governos locais e dos agentes, quanto ao direcionamento do planejamento do setor habitacional local, especificamente à habitação de interesse social. A importância do PLHIS se dá pelo fato de contribuir na redução do déficit habitacional, na regularização fundiária, e no auxílio para a concepção de políticas públicas habitacionais. Dessa forma, o desenvolvimento do planejamento estratégico habitacional no âmbito local se concretiza no PLHIS, considerado um instrumento de gestão das políticas habitacionais dos municípios. O encargo de sua elaboração é do órgão gestor, autorizado pelo Conselho Municipal de Habitação em conformidade com a PNH (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Observa-se que a elaboração e a implementação do PLHIS nos municípios se configura como importante recurso para as alterações almejadas no tocante às prioridades sociais no espaço urbano, principalmente em termos de moradia e do direito à cidade; e, também, como conteúdo de referência à concepção e implantação de políticas públicas de enfrentamento à exclusão socioespacial, além de favorecer o cidadão a fazer parte do processo de organização e planejamento das ações habitacionais do município.

Contudo, para produzir resultados efetivos, é de fundamental importância que o PLHIS seja monitorado e avaliado constantemente a partir do instante de sua implantação até sua execução e finalização. Os processos avaliativos do PLHIS

devem possuir como objetivo possibilitar a transparência das informações para a mensuração e verificação dos resultados, uma vez que a qualidade das ações habitacionais locais será fortemente influenciada pelo cumprimento e desempenho do Plano, além de contribuir para a melhoria da gestão do setor de habitação local e para o envolvimento dos movimentos sociais organizados da sociedade.

Autores como Costa e Castanhar (2003) e Souza (2006) definem política pública como um ciclo constituído por quatro fases que são: o diagnóstico, a formulação, a implementação e a avaliação. Ou seja, a própria avaliação deve ser considerada e tomada de fato como uma das etapas das políticas públicas. Para os autores, a avaliação trata-se do exame sistemático e objetivo de um programa ou política, finalizado ou em curso, que contemple seu desempenho, implementação e resultados, tendo em vista a determinação de sua eficiência, efetividade, impacto e relevância de seus objetivos.

De acordo com Caldas (2008), para a administração pública, a etapa de avaliação é de grande importância por: gerar informações úteis para futuras políticas públicas, prestar contas de seus atos, justificar as ações e explicar as decisões, corrigir e prevenir falhas, responder se os recursos, que são escassos, estão produzindo os resultados esperados e da forma mais eficiente possível, além de promover o diálogo e a coordenação entre os vários atores individuais e coletivos envolvidos.

Silva (2011) afirma que sob o prisma da avaliação, as políticas públicas são decisões governamentais que geram impactos e promovem alterações das condições de vida da população, ou produzem mudanças em comportamentos e opiniões. Ao longo dessas reflexões, o autor ainda destaca a avaliação como um possível instrumento que também pode ser utilizado por segmentos sociais organizados, para fortalecer a pressão social sobre o estado, com vistas à conquista dos direitos sociais, considerando a informação que a avaliação pode gerar e disponibilizar sobre as políticas sociais e os programas.

Pesquisas na área de políticas públicas têm sido desenvolvidas, apesar de possuir como foco os processos de formulação e implementação, enquanto os

processos de monitoramento e avaliação ficam em segundo plano (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Entretanto, como apontado por Souza, Mourão e Lima (2007), os processos avaliativos de políticas públicas devem englobar não só a formulação e a implementação, mas também os resultados, de modo que possam ser utilizados como instrumentos de gestão, importantes para o aprimoramento e a reformulação das políticas.

Carvalho e outros (2010) destacam que monitorar e avaliar uma política local exige uma estrutura institucional organizada, tanto física quanto de recursos humanos especializados nos municípios. Os autores ainda apontam a ocorrência da falta de estruturas organizadas e especializadas para o gerenciamento do setor habitacional nos municípios brasileiros, o que faz com que impere um modelo de gestão muitas vezes não planejado, prejudicando até mesmo o envolvimento da sociedade.

O Ministério das Cidades admite a ocorrência da falta de tradição e a descontinuidade das estruturas governamentais responsáveis pela gestão do setor da habitação no país desde as décadas de 1980 e 1990. Como resultado, isso acarretou o desprovimento de um sistema de informações adequado para o planejamento, o monitoramento, e a avaliação da política habitacional, o que gerou como consequência, a nível municipal, o não desenvolvimento e utilização de processos de monitoramento e avaliação para os PLHIS, sendo estes confeccionados, mas não acompanhados e avaliados seus resultados (BRASIL, 2009). Além disso, os próprios Planos não possuem metodologias definidas e estruturadas para a realização dos processos de monitoramento e avaliação, apenas apontando em seus escopos a importância de realização das mesmas.

Baseado nessas considerações, esta pesquisa tem como propósito o monitoramento e a avaliação do PLHIS, estágio em que o Plano já se encontra em execução, ou seja, as propostas de intervenção já foram definidas (metas, objetivos, recursos e estratégias), e convertem-se em ações concretas nos municípios. Sendo assim, monitorar e avaliar o PLHIS significa analisar se a política respondeu ao que foi enunciado nos seus objetivos e diretrizes, e se executou as proposições estabelecidas, materializado nas ações e estratégias, apontando para a revisão, se for o caso, e a possível correção de rumos na área

da habitação. Ou seja, a avaliação do PLHIS pode ser caracterizada como um instrumento de melhoria de gestão, de modo a favorecer o planejamento e o gerenciamento de qualidade, e também como um instrumento de controle social, de modo que a sociedade possa utilizar de seus resultados para reforçar a pressão social e cobrar o constante aprimoramento das ações públicas. Diante deste cenário, parte-se da seguinte questão: como elaborar uma metodologia de monitoramento e avaliação da execução do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)?

## 1.1 OBJETIVOS

Os objetivos desta pesquisa estão divididos em objetivo geral e específicos, sendo explicitados como segue.

### 1.1.1 Objetivo geral

Definir as diretrizes e os componentes necessários para a construção de uma metodologia de monitoramento e avaliação da execução do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), de modo que a mesma possa ser aplicada nos municípios.

### 1.1.2 Objetivos específicos

- a) Descrever os principais entraves da política de habitação no Brasil através da análise da trajetória desta política após a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH);
- b) Identificar métodos de monitoramento e avaliação de programas e políticas de habitação no Brasil;
- c) Elaborar uma metodologia para monitoramento e avaliação dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS);

d) Aplicar a metodologia de monitoramento e avaliação do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) no município de Serra/ES.

## 1.2 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação está organizada sob a forma de dois artigos, os quais versam sobre o tema da habitação e como objeto de estudo o monitoramento e a avaliação de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). A estrutura do documento é iniciada pelo Capítulo 1 que apresenta uma introdução sobre o tema, bem como expõe os objetivos geral e específicos. Após esta introdução, o Capítulo 2 apresenta o Artigo 1, abrangendo os dois primeiros objetivos específicos da pesquisa. O Capítulo 3 apresenta o Artigo 2 que abrange o terceiro objetivo específico desta pesquisa. Visto a dificuldade de implementação do PLHIS pelos municípios ao longo do desenvolvimento da pesquisa, o Capítulo 4 apresenta o Artigo 3 que abrange os desafios da implementação da política local de habitação de interesse social. E o último capítulo apresenta as considerações finais da pesquisa.

**2 ARTIGO 1 - MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NA POLÍTICA  
HABITACIONAL BRASILEIRA**

## MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

### RESUMO

Este artigo objetiva identificar a existência de experiências e métodos de monitoramento e avaliação desenvolvidos em programas e políticas de habitação no Brasil. Com recorte temporal entre 1964 e os dias atuais, ou seja, do ano de implantação do Banco Nacional da Habitação (BNH) até o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a investigação foi desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Apesar do inegável volume de unidades habitacionais produzidas, severas críticas são imputadas aos programas desenvolvidos: não atingiram efetivamente a faixa da população de menor renda; quando atingiram, não asseguraram a moradia digna e de qualidade; não cumpriram a função social da propriedade e o direito à cidade, permanecendo intactas as relações de especulação imobiliária e de apropriação privada do solo urbano; dentre outras. Quanto ao monitoramento e avaliação, concluiu-se que os processos avaliativos das políticas e programas habitacionais são incipientes. No entanto, isso não torna os modelos identificados desprezíveis ou sem importância, ao contrário, eles podem contribuir para a construção futura de uma metodologia de monitoramento e avaliação mais eficaz e efetiva.

Palavras-chave: Política Habitacional. Plano de Habitação. Habitação de Interesse Social. Monitoramento e Avaliação.

## MONITORING AND EVALUATION IN BRAZILIAN HOUSING POLICY

### ABSTRACT

This article aims to identify the existence of experiences and methods of monitoring and evaluation developed in housing programs and policies in Brazil.

With a temporal cut between 1964 and the present day, that is, the year of implementation of the Banco Nacional da Habitação (BNH) until the Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), the research was developed through bibliographical and documentary research. Despite the undeniable volume of housing units produced, severe criticisms are imputed to the programs developed: they did not effectively reach the lower income bracket; when they reached, they did not ensure decent and quality housing; did not fulfill the social function of property and the right to the city, remaining relations of real estate speculation and private appropriation of urban land intact; among others. Regarding monitoring and evaluation, it was concluded that the evaluation processes of housing policies and programs are incipient. However, this does not make the identified models negligible or unimportant; on the contrary, they may contribute to the future construction of a more effective and effective monitoring and evaluation methodology.

Keywords: Housing Policy. Housing Plan. Housing of Social Interest. Monitoring and Evaluation.

## 2.1 INTRODUÇÃO

O direito à moradia é universalmente reconhecido e consta na Declaração Universal dos Direitos Humanos. No Brasil, algumas normas dispõem a respeito da habitação como direito social, sobre a função social da cidade e da propriedade, ou seja, temas profundamente imbricados. A Constituição Federal, em seu artigo sexto, considera a habitação um direito social; o Estatuto da Cidade determina que a cidade e a propriedade devem cumprir sua função social; e a Política Nacional de Habitação (PNH) tem como objetivo promover o acesso à moradia adequada para toda a população, especialmente para a faixa de menor renda (BRASIL, 2004). Ou seja, a ausência de legislação não é argumento para justificar a ineficácia das políticas voltadas à solução da questão habitacional.

Quanto à trajetória histórica, as políticas habitacionais instituídas no Brasil apresentam características diferenciadas de acordo com cada período. Ao

analisar o percurso do setor habitacional brasileiro percebe-se que ele é marcado pela luta articulada de diversos atores sociais, com mobilizações da sociedade civil e de organizações de classe, fundamentais para que o governo passasse a intervir no setor, elaborando e implementando novas políticas públicas.

Com a finalidade de viabilizar as diretrizes para a descentralização da execução da PNH, foi aprovado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) no ano de 2005, fruto do primeiro Projeto de Lei de iniciativa popular apresentado após a Constituinte. O SNHIS tem como função promover a articulação das políticas de habitação social de maneira descentralizada e democrática, mediante a produção de moradia de qualidade para a população de baixa renda, em uma ação conjunta com diversos agentes promotores, visando à melhoria da eficiência, eficácia e efetividade das ações habitacionais no país (BRASIL, 2005). Mesmo assim, a habitação como um direito social ainda não é garantida para uma fração relevante da população.

Observa-se que a habitação no país sempre tomou posição à margem da concepção de direito, por não realizar o atendimento efetivo da faixa da população de menor renda. De acordo com a PNH, a concentração de renda e as desigualdades sociais são características da sociedade brasileira, e se expressam materialmente na segregação socioespacial das cidades e na falta de moradia adequada para a população mais carente (BRASIL, 2004).

Nessa conjuntura, para que as políticas habitacionais, principalmente as de interesse social, apresentem resultados efetivos, é necessário que as mesmas sejam monitoradas regularmente mediante procedimentos que verifiquem se estão cumprindo as diretrizes e os princípios estabelecidos, e se estão alcançando as metas determinadas, possibilitando, desta forma, acompanhar o progresso da sua execução. Além de monitoradas, as políticas necessitam ser avaliadas com o fim de constatar se a implementação das mesmas promoveu, por exemplo, a universalização do acesso à habitação, a redução do déficit habitacional, e se alterou ou gerou impacto positivo na realidade da população beneficiária dos programas habitacionais.

Os processos avaliativos são fundamentais em todos os ciclos das políticas públicas, sendo concebidos como ferramentas para o alargamento da esfera pública e da participação da sociedade civil, promovendo ações baseadas nos princípios de transparência e democracia. Esses processos devem ser tomados como indissociáveis do planejamento governamental, promovendo a articulação entre o Estado e a sociedade civil. Além disso, os processos de monitoramento e avaliação são considerados importantes instrumentos de gestão, que visam apresentar os resultados, transformações e desempenhos das políticas, objetivando a verificação do cumprimento das ações e o aprimoramento e a reformulação das políticas (ALA-HARJA; HELGASON, 2000; ARCOVERDE, 2009).

É por esse viés que este artigo se insere nessa complexa temática, tendo como objetivo identificar experiências e métodos de monitoramento e avaliação de programas e políticas de habitação no Brasil. Em termos metodológicos, este artigo foi conduzido pela pesquisa qualitativa, porque neste modo de pesquisa, a compreensão de fenômenos e a atribuição de significados são vitais no processo, não requisitando o uso de métodos e técnicas estatísticas (PRODANOV e FREITAS, 2013). Realizou-se um estudo de caráter exploratório e descritivo que, de acordo com Gil (2008), visa uma maior aproximação com o problema, de modo a torná-lo mais expressivo. A proposta é, justamente, explorar e detalhar a produção científica e documental que abrange o tema aqui pesquisado.

Para a análise da trajetória do setor de habitação no Brasil, visando a constatação de seus entraves, bem como para a identificação de experiências de monitoramento e avaliação desenvolvidas pelos programas e políticas habitacionais no país, utilizou-se como procedimento técnico a pesquisa bibliográfica, que buscou compreender as discussões e os entraves desse setor bem como os modelos desenvolvidos na literatura, e a pesquisa documental, por meio do conhecimento e análise das legislações e normativas do setor habitacional brasileiro. O recorte temporal estabelecido encontra-se inscrito entre 1964, ano de implantação do Banco Nacional da Habitação (BNH), até os dias atuais, que se encontram sob o instituto do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

## 2.2 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA E SEUS ENTRAVES

No Brasil, um intenso processo de urbanização foi fortalecido a partir de 1960, com a escassez de oportunidades de trabalho no campo, de onde os trabalhadores rurais começaram a migrar na tentativa de obter empregos e melhores condições de vida, o que motivou o aumento da população nas cidades brasileiras na segunda metade do século XX, em especial nas grandes metrópoles, ocasionando um crescimento urbano vertiginoso e sem planejamento.

Observa-se, nesse contexto, o agravamento das condições habitacionais do meio urbano pelo impacto das crescentes taxas de urbanização em decorrência do redirecionamento econômico do setor agrário para o industrial. A parcela de população urbana passou de 31,2% em 1940 para 67,6% em 1980. A mudança de país predominantemente rural para urbano ganhou velocidade a partir da década de 1960, quando a relação se inverteu: dos 13.475.472 domicílios recenseados no Brasil em 1960, pouco menos da metade (49%), se situavam nas áreas urbanas; em 1970, quando foram contados 18.086.336 domicílios, esse percentual já chegava a 58% (IBGE, 2006).

De acordo com Santos (1999), havia uma demanda elevada de habitações urbanas no período imediatamente anterior ao início do estabelecimento do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1964. Essa demanda era proveniente do intenso processo de urbanização, sob um cenário de forte inibição de investimentos no setor, marcado por aumento inflacionário, o que acabou dando origem a um déficit habitacional estimado em 8 milhões de unidades (IBMEC, 1974).

O BNH surgiu como uma reação do governo militar à grande crise habitacional que ocorria no país que se urbanizava rapidamente. Foram 22 anos de existência, de 1964 a 1986, e durante esse período o modelo de política habitacional no Brasil foi marcado por intensa intervenção por parte do governo no provimento de moradias (ARRETCHE, 1990). Bonduki (2008) afirma que neste período a política

habitacional estava por um lado baseada no sonho da casa própria, buscando o governo militar obter aceitação das massas urbanas, e por outro visando organizar um processo permanente de financiamento habitacional. Na verdade, esse modelo de política habitacional acabou se tornando um dos motores centrais da estratégia dos governos militares por conta da função econômica do mesmo, tendo incentivado a economia por meio da geração de empregos.

O BNH, como agência governamental, ficou responsável por viabilizar a política habitacional no período do governo militar, concentrando as ações voltadas à produção e distribuição de moradias, e também o encargo pela gestão e regulação dos subsistemas de captação de recursos que constituíam o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). A instituição do SFH seria um dos mecanismos de constituição de um sistema financeiro nacional, habilitado a intermediar o crédito e propiciar o financiamento de médio e longo prazo (ARRETICHE, 1990). Ainda segundo a autora, uma das características da política de habitação no período do BNH foi o fracionamento do mercado de acordo com as diferentes faixas de renda. Para as camadas com faixa de renda acima de seis salários mínimos, o atendimento ficava inteiramente a cargo de empresas privadas, possuindo apenas uma regulamentação estatal. Já para as faixas de menor renda, o atendimento era fundamentalmente público, centrado no próprio BNH e nos agentes promotores locais que foram criados para esta finalidade, as denominadas Companhias Habitacionais Estaduais (COHABs). Neste segmento, a iniciativa privada operava apenas na construção das moradias.

De acordo com Shimbo (2010), a concepção e implementação do BNH com intensa atuação de agentes privados do setor da construção civil, mesmo sendo uma instituição pública, subordinou o enfrentamento da problemática habitacional aos interesses privados. Arretche (1990) afirma que tanto a promoção de habitações sociais ordenadas às empresas privadas pelas COHABs, quanto a promoção de moradias para as faixas de maior renda, atuavam sob a mesma lógica de empresas privadas. Operando segundo essa lógica, a maior parcela dos recursos do BNH foi direcionada para os segmentos mais lucrativos. Sachs (1999) confirma esse cenário ao apresentar os dados de que apenas um terço das cerca de 4,4 milhões de habitações financiadas durante a vigência do BNH se

enquadrava na categoria de habitação social, enquanto o restante se enquadrava na categoria de mercado.

Ressalta-se que embora a política de habitação nesse período do BNH tenha procurado se legitimar a partir das necessidades das camadas sociais de menor renda, na verdade não passou de uma estratégia política para o enfrentamento de um problema econômico. De acordo com Maricato (2011), a concepção desse sistema não considerava os distintos fatores norteadores da “cidade formal” e da “cidade ilegal”, e como resultado a política habitacional concentrou-se na construção de moradias e obras de infraestrutura no modelo de “cidade formal”, e lidava com as demandas dos movimentos sociais como caso de polícia.

Não obstante às críticas ao BNH e à estrutura por ele concebida, é inquestionável a sua importância para o setor da habitação daquele período. De fato, os resultados no aspecto quantitativo foram significativos e fundamentais para o enfrentamento do déficit habitacional. Todavia, mesmo assim, a oferta habitacional foi bem inferior às demandas que foram originadas pela intensa urbanização que o Brasil experimentou a partir da metade do século XX em diante.

Santos e Duarte (2010) ressaltam que apesar do BNH ter financiado cerca de 25% dos novos lares construídos durante o período em que o mesmo funcionou, não houve um enfrentamento efetivo das questões relativas à habitação social. De acordo com Rolnik (2015), sobrepondo-se às outras formas de posse, a casa própria foi estabelecida praticamente como o único modelo de política habitacional, fazendo com que o acesso aos meios de crédito definidos pelo mercado fosse algo crucial para as famílias de baixa renda.

Como resultado desse cenário, Bonduki (2008) aponta que houve o desenvolvimento de um acentuado processo de urbanização desordenado e informal, onde a população de menor renda não tinha praticamente nenhum auxílio por parte do governo, tendo como única opção o deslocamento para locais onde o mercado formal não atuava, executando a autoconstrução de moradias, em etapas, em assentamentos precários como favelas e loteamentos irregulares,

geralmente localizados em regiões longínquas das áreas urbanas estruturadas, e sem acesso à infraestrutura e equipamentos sociais.

Apesar das críticas por conta da ineficiência quanto ao enfrentamento da problemática habitacional efetiva, e também das denúncias de corrupção e burocracia que assolavam o BNH, não foram esses os motivos que determinaram a sua extinção em 1986. Sob o contexto de intensa crise econômica e alta inflação, o BNH acabou não resistindo ao crescimento da inadimplência de seus mutuários. Essa conjuntura de crise econômica, somada à fragilidade política em decorrência da insegurança quanto aos rumos da política, foram determinantes para o fim do banco e do sistema (BOTEGA, 2007).

Cardoso (2013) afirma que a extinção do BNH fez com que a política habitacional do Brasil iniciasse uma fase marcada por intensa instabilidade institucional e política, introduzindo um período de desintegração institucional das políticas urbanas, marcado por uma sequência de substituições de responsabilidades entre ministérios e secretarias. De acordo com Dumont (2014), na redemocratização o que ocorreu de fato foi um esvaziamento da política habitacional, podendo-se afirmar que a mesma praticamente deixou de existir.

Não obstante às críticas ao modelo adotado pelo BNH e à alternância na gestão da política habitacional, os anos posteriores ao fim do BNH foram caracterizados pela continuidade do padrão adotado por este ao invés de uma ruptura com tal modelo. Fix (2011) enfatiza que a Caixa Econômica Federal, instituição que passou a incorporar as atividades do BNH, ainda que uma instituição pública e com limitada vocação social, era um banco e buscava os investimentos mais rentáveis. Em outras palavras, observa-se uma continuidade ao modelo anterior, onde as faixas de maior renda eram priorizadas

Azevedo (2007) enfatiza que a habitação passou de uma atividade-fim no BNH para uma atividade setorial na Caixa Econômica Federal, o que deixou bem claro tanto a deficiência de propostas para a área da habitação quanto a inexistência de uma política articulada, evidenciando a falta de atuação frente aos problemas das questões habitacionais. Ainda de acordo com Fix (2011), as propostas para o setor da habitação neste período podem ser denominadas como pró-mercado.

Em face de um cenário de crise econômica e de uma política habitacional pró-mercado, as COHABs, que eram os agentes promotores locais de habitação para a faixa de menor renda, entraram em falência e acabaram extintas. Em decorrência dessa conjuntura, tem-se um período de intensa expansão das favelas e de crescimento das moradias em periferias, como alternativa à habitação integrada ao tecido urbano (CARDOSO, 2013).

Bonduki (2008), em reflexão acerca desse período, afirma que em uma sociedade capitalista, tal como a terra, a moradia se estabelece como um bem de consumo, identificada pelo seu valor, e assim o acesso a ela se conduz pelos interesses financeiros. Como resultado, uma das indicações da complexidade do acesso à terra e à habitação naquele período foi o acentuado processo de desenvolvimento de favelas e loteamentos irregulares. Ou seja, esse cenário evidenciava a inexistência de uma política fundiária integrada com as políticas habitacional e urbana, em todas as esferas de governo.

Nesse contexto, a reduzida parcela da população que podia pagar por um imóvel na verdade já o possuía, enquanto a maior parte da população não detinha condições financeiras para tal. Diante desse quadro, ficava evidente a necessidade de tomar alguma atitude para reverter a situação que a própria construção civil se colocou. Isto é, seria necessário realizar intervenções de modo a tornar a mercadoria habitação acessível a uma fração maior da população.

Somente no limiar do século XXI observa-se então, principalmente no plano institucional, importantes alterações nos rumos das políticas habitacionais e urbanas. Mais especificamente, no início de 2003 houve a criação do Ministério das Cidades, que simbolizou um importante ponto de partida para o tratamento de forma articulada das políticas urbanas, envolvendo todos os segmentos urbanos (CARDOSO; SILVEIRA, 2011). Também no mesmo ano houve a criação da Secretaria Nacional da Habitação, direcionada para o enfrentamento do déficit habitacional e para a reorganização do setor. E no ano de 2004 tem-se a aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH) pelo Ministério das Cidades, com a finalidade de assegurar as condições de moradia com qualidade para todas as faixas sociais da população, principalmente para a faixa de menor renda. O objetivo principal da PNH é a universalização do acesso à moradia digna, com

prioridade de investimentos para a faixa da população de menor renda, em conformidade com a demanda do déficit habitacional brasileiro (BRASIL, 2004).

Já em 16 de junho de 2005 ocorreu a aprovação da Lei nº 11.124 que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Além do SNHIS a lei também instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu Conselho Gestor, criando as condições legais e institucionais para a consolidação do setor habitacional como política de Estado (BRASIL, 2005). Conforme esclarece Lima (2004), o SNHIS tem como objetivo a integração das políticas de habitação social de maneira descentralizada e democrática, viabilizando para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna, e estabelecendo as regras para organizar e vincular as três esferas de governo na implementação da PNH. No entanto, Christovão e Matioli (2013) ressaltam que essas mudanças, que estavam sendo concebidas pelo Ministério das Cidades e pela Secretaria Nacional de Habitação, na verdade foram atropeladas por uma nova lógica de financiamento determinada. Dessa forma, acabou ocorrendo uma inversão, em 2007, do que havia sido proposto anteriormente, ou seja, ocorreu forte destinação de parcelas significativas dos recursos para os investimentos privados.

Por sua vez, Bonduki (2014) afirma que essa expansão dos recursos direcionados à produção tornou ainda mais clara a imprescindibilidade de uma maior integração com a política urbana e fundiária, que, no entanto, o Ministério das Cidades passou a negligenciar como prioridade. O autor ainda aponta que o último esforço frente a essa problemática foi efetuado pela Secretaria Nacional de Habitação, na concepção do Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

Documento que determina as diretrizes da política habitacional, o PlanHab foi lançado em 2008 tendo como principal objetivo desenvolver uma estratégia de longo prazo para analisar e ponderar as demandas da área da habitação no país, realizando a gestão dos recursos necessários, e promovendo atuação nos quatro alicerces centrais da política habitacional: política urbana e fundiária; financiamento e subsídio; arranjos institucionais; e cadeia produtiva da construção (BRASIL, 2009).

O aumento dos recursos para a habitação, o aumento dos prazos de financiamento, e os mecanismos institucionais são percebidos por Bonduki (2014) como os fatores responsáveis por tornar a mercadoria habitação mais solvável naquele momento. De acordo com o autor, a expectativa de crescimento do mercado de habitação fez com que as empresas de construção civil alterassem suas estratégias. A partir de 2005, várias dessas empresas iniciaram seu processo de abertura de capital, mediante ofertas públicas de ações, instaurando assim uma nova etapa de desenvolvimento e ampliação do setor.

Tone (2010) ressalta que a abertura de capital acabava submetendo as empresas da construção civil às altas expectativas do capital financeiro. Além disso, o autor também afirma que a abertura de capital, acrescido das exigências de uma rigorosa prática de governança corporativa para atuação no mercado naquele momento, fizeram com que a própria lógica do capital financeiro fosse instalada dentro das empresas.

Nos anos posteriores, Bonduki (2014) sustenta que houve uma acentuada busca por terrenos aptos para habitação, para prover o atendimento da demanda por novos empreendimentos que todo esse processo originou, dando início a um processo especulativo que chegou a ser denominado *boom* imobiliário entre os anos de 2007 e 2008. Entretanto, o autor ressalta que essa nova demanda resultou em uma maior disputa pela terra, com efeitos prejudiciais para a habitação de interesse social. Afirma ainda que, a princípio, apesar das complexidades, o mercado da habitação parecia tender a superar o atendimento habitual dos 30% mais ricos da população. Entretanto, gradativamente essa expansão mostrou suas limitações. Segundo Tonella (2013), os dados quantitativos e qualitativos apontam que os déficits mais significativos daquele período se concentravam de modo crescente nas regiões urbanas e nas faixas da população com baixas rendas, localizadas especialmente nas regiões metropolitanas.

Neste cenário, Bonduki (2014) observa que a ampliação do crédito imobiliário e dos prazos de financiamento, e a abertura de capitais, na verdade estavam intensificando as contradições que teoricamente deveriam solucionar. Ou seja, a cara mercadoria habitação perdia mais uma vez a sua solvência. Esse cenário se

agravou ainda mais com a deflagração da crise financeira em 2008, prejudicando a situação das construtoras e incorporadoras. De acordo com Fix (2011), a crise gerou uma situação desfavorável e inesperada ao setor da habitação, somando-se às velhas questões habitacionais. Nesse contexto, a autora aponta que as ações das construtoras e incorporadoras foram as que tiveram as maiores quedas na Bovespa após a crise de 2008, ocasionando imprecisão e estagnação no setor imobiliário. Além disso, as estratégias que foram concebidas ao longo daqueles últimos anos, como o PlanHab, acabaram ficando no papel.

Face ao aprofundamento da crise, Rolnik (2015) ressalta que o setor da construção civil se organizou rapidamente no sentido de reivindicar auxílio governamental, que chegou por meio do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em abril de 2009, mediante a Lei Federal 11.977/2009 que o instituiu. A proposta do Programa, a princípio discutida pelo Ministério da Fazenda, foi concebida inicialmente como uma ação emergencial de apoio ao setor privado, e possuía como meta inicial a construção de um milhão de moradias, direcionada para o estrato de média renda.

Desde quando foi lançado, o PMCMV estabeleceu compromissos que iam além da universalização do acesso à moradia. Os seus principais objetivos, descritos na cartilha do Programa apresentado pelo Ministério das Cidades, seriam: implementar o PlanHab, construindo um milhão de moradias; aumentar o acesso das famílias de baixa renda à casa própria; e gerar empregos e renda mediante expansão dos investimentos no setor da construção civil, impedindo o agravamento da recessão. A cartilha também informava que o PMCMV pretendia reduzir o déficit habitacional brasileiro em 14% (SANTOS; DUARTE, 2010).

Para Santos e Duarte (2010) o PMCMV refletia, na verdade, uma continuação da abordagem tradicional da política habitacional, onde um direito humano básico e previsto pela Constituição continuava vinculado ao fortalecimento da cadeia produtiva da construção e à geração de empregos e renda. De acordo com Fix (2011), o Programa contou com participação direta das grandes construtoras e incorporadoras que contribuíram para formatar o mesmo, enquanto nenhum movimento social, cooperativa habitacional, e nem mesmo a estrutura do

Ministério das Cidades, que deveria organizar e articular as políticas urbanas e habitacionais, foram solicitados a contribuir com a elaboração do Programa.

Fix (2011) aponta que o cenário de crise econômica foi estrategicamente utilizado como justificativa para o lançamento do PMCMV, enquanto outras proposições de caráter mais abrangentes e indissociáveis às políticas urbana e habitacional, como o PlanHab, ficaram em segundo plano. Bonduki (2014) afirma que enquanto a expectativa de constituição de um movimento de reforma urbana estava se esvaindo naquele momento, em contrapartida, as ações das empresas construtoras de capital aberto, que até então encabeçavam as perdas na Bovespa, celeremente responderam ao incentivo do governo através do PMCMV e apresentaram forte alta. Já Rolnik (2015) é mais enfática ao afirmar que de pacote de auxílio às construtoras e incorporadoras, o PMCMV transformou-se na política habitacional do país, baseado no modelo único de promoção de casa própria, acessado via mercado e crédito hipotecário.

Como consequência desse cenário, pacotes com volumes de capitais significativos passaram a ser destinados às empresas privadas do setor, que apresentavam projetos diretamente à Caixa Econômica Federal para avaliação e aprovação, tendo como foco principal o lucro. Dessa forma, via-se o controle do PMCMV sendo feito pelo mercado, sem atender as necessidades da população interessada (FIX, 2011).

Rolnik (2015) afirma que o PMCMV foi desenhado para incentivar empresas privadas a produzir habitação para a população de baixa renda, mas o que se observa na prática é que o Programa não só permanece dependente de recursos provenientes da esfera pública, como amplia o uso desses recursos para subsidiar a aquisição da propriedade, repetindo um erro histórico de apropriação de recursos públicos por atores privados. Maricato (2011) aponta que ao privilegiar a classe média em detrimento das classes mais baixas, o Programa poderia estar cometendo novamente um erro do passado, que o extinto BNH cometeu.

Ressalta-se que do mesmo modo que o BNH, o PMCMV se definiu não fundamentado nas necessidades intrínsecas dos problemas que de fato deveria

resolver, mas sim baseado nas imposições de estratégia de poder e negócios. Isso resultou na desarticulação e limitação de outras propostas mais democráticas para a política habitacional, representando na verdade um retrocesso para a política habitacional brasileira (BONDUKI, 2014). Nesse sentido, para Maricato (2011), o Programa não se propôs a enfrentar a questão fundiária, mesmo havendo consciência de que não há possibilidade de se conceber e executar uma política habitacional sem enfrentar a problemática da terra privada.

Em outros termos, as contradições intrínsecas à produção privada de moradias, fundamentadas no direito absoluto à posse da terra, não foram superadas e nem tratadas pelo Programa, pelo contrário, continuaram a se acentuar. Além disso, nota-se o desdobramento do PMCMV sobre o espaço urbano: contribuiu para intensificar a segregação socioespacial, incentivou a ocupação desordenada do território, produzindo novos vazios urbanos nas cidades brasileiras. O Programa esbarrou nas contradições e conflitos do próprio capitalismo, no empecilho relacionado à propriedade privada absoluta da terra, na típica tendência da busca pela contínua valorização imobiliária pelo setor da construção, cujas origens encontram-se no conflito entre capital, terra e trabalho, dentro do sistema capitalista (TONE, 2010).

Krause e outros (2013) ressaltam que enquanto a maioria dos países sofreu uma queda no preço dos imóveis, resultante da crise imobiliária americana, o Brasil vivenciou o inverso, com o preço dos imóveis sendo elevados cada vez mais, experimentando assim um novo *boom* imobiliário. Essa elevação acelerada dos preços dos imóveis gerava ainda mais atração, ganhando força a compra de imóveis para investimento. Todo esse cenário de entusiasmo com o mercado imobiliário e também de atração de novos investidores, potencializou ainda mais esse movimento de elevação dos preços dos imóveis.

Ainda de acordo com os autores, as controvérsias e complexidades do setor, geradas em parte pelo próprio PMCMV, trouxeram dificuldades para a construção de habitações principalmente para os que possuem maior demanda: integrantes da faixa 1 do Programa, constituída por famílias que possuem os mais baixos rendimentos. Como resultado, os autores apontam que grande parte dos empreendimentos do PMCMV para a faixa 1 estão criando novas periferias,

constituindo por vezes até mesmo hiperperiferias. Isso ocorre porque apenas nestes locais mais distantes é possível casar à racionalidade exclusivamente comercial de produção da mercadoria habitação, com a obtenção de terrenos economicamente viáveis para a concepção de habitações para a faixa 1 do Programa.

De acordo com Rolnik (2015), a prevalência do setor financeiro no setor da habitação brasileira resultou em perdas, no que tange ao direito à moradia adequada para os que possuem menores condições de renda, uma vez que a diminuição do déficit habitacional é obtida à custa de questões mais amplas desse direito, como a habitabilidade, a localização, a disponibilidade de infraestrutura e serviços, entre outros. De acordo com a autora, trata-se de uma desconstrução do papel da habitação como um bem social e sua transmutação em ativo articulado a um mercado financeiro de capitais.

Nota-se que a abrangência do PMCMV em termos quantitativos é muito significativa para o setor habitacional, contudo em termos qualitativos ainda há muitas lacunas a serem preenchidas e muitas questões a serem corrigidas. Em outras palavras, observa-se que desde a concepção do PMCMV até sua execução, existe a necessidade de se revisar e corrigir seus aspectos centrais, como a falta de articulação do Programa com a política urbana, a inexistência de mecanismos para o enfrentamento das questões fundiárias, e a operacionalização da política por meio do Programa visando não apenas a construção de moradias, mas atuando na regularização fundiária e na legitimação de ocupação dos espaços ociosos das cidades. Dessa forma, mantêm-se intactas as relações de especulação imobiliária e de apropriação privada do solo, em detrimento da função social da propriedade. Permanece então o desafio de concepção de uma política habitacional que seja efetivada em sua plenitude, privilegiando a compreensão do valor de uso da habitação, direcionada ao atendimento das necessidades e direitos da população.

Diante disso, o direito à moradia merece ser evidenciado em qualquer ação ou política do setor habitacional, levando em consideração os princípios da PNH como: a moradia digna como um vetor de inclusão social assegurando acesso à habitabilidade, infraestrutura, saneamento, mobilidade, transporte coletivo,

equipamentos, serviços urbanos e outros; a função social da propriedade, implementando instrumentos de reforma urbana com o objetivo de proporcionar melhor ordenamento e maior controle do uso do solo e conseqüentemente a garantia do acesso à terra urbanizada; e a questão habitacional como uma política de Estado, visto que a esfera pública é imprescindível no ordenamento urbano, e no ordenamento do mercado de moradia e de regularização de assentamentos precários.

### 2.3 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

A estruturação de processos de monitoramento e avaliação de políticas públicas, como a política habitacional, ainda não se consolidou como um instrumento essencial na agenda dos gestores públicos brasileiros. Eles são imprescindíveis para o estabelecimento de elementos que possam mensurar e legitimar ações e seus resultados, para o aperfeiçoamento das estratégias de intervenção e a maximização do desempenho, além da democratização da atividade pública, o controle social e o fortalecimento institucional.

No campo da política habitacional brasileira, Arretche e Salgado (1990) já indicavam a insuficiência dos processos avaliativos, visto que se restringiam à revisão recorrente do déficit habitacional quantitativo, sem levar em consideração as razões estruturais de sua ineficácia, impedindo assim a discussão aprofundada dos meios que viabilizam as políticas e programas do setor. As autoras destacam a necessidade do estabelecimento de diagnósticos a respeito dos mecanismos que dificultam uma efetiva política habitacional para o país, especialmente para a faixa da habitação de interesse social. Em outros termos, é necessário que a questão da habitação seja tratada como uma política pública prioritária pelo Estado e desenvolvida com prioridade e profissionalismo.

Autores como Costa e Castanhar (2003) e Souza (2006) definem política pública como um ciclo deliberativo constituído por quatro fases, quais sejam: o diagnóstico, a formulação, a implementação e a avaliação. Ou seja, a própria

avaliação deve ser considerada e tomada de fato como uma etapa essencial das políticas públicas (BONDUKI, 2001). É importante destacar que a avaliação formal de políticas e programas governamentais é uma atividade relativamente recente. Pereira (2012) ressalta que os acontecimentos mais significativos para o seu desenvolvimento não são anteriores ao século XX. Como resultado desse fato, não é atípico constatar entre administradores públicos relativo desconhecimento quanto a sistemas de acompanhamento e aferição de desempenho das ações governamentais.

De acordo com Ala-Harja e Helgason (2000) e Caldas (2008), para a administração pública a etapa de avaliação é de grande importância devido alguns fatores como: produzir conhecimento que poderá ser utilizado para futuras políticas, legitimar e esclarecer as ações, reparar e anteceder falhas, constatar se os recursos estão gerando os resultados desejados e de maneira eficiente, além de possibilitar a interação e a transparência entre os atores envolvidos. Nesse sentido, o processo avaliativo de políticas públicas deve englobar não apenas as etapas de elaboração e de execução das ações, mas também os resultados, de modo a se tornar um importante instrumento de gestão, essencial para o aprimoramento e reformulação das políticas (SOUZA; MOURÃO; LIMA, 2007).

Autores como Carvalho e outros (2010) ressaltam que monitorar e avaliar uma política local exige uma estrutura organizada, tanto institucional, quanto física e de recursos humanos especializados nos municípios. Os autores ainda apontam a ocorrência da falta de estruturas organizadas e especializadas para o gerenciamento do setor habitacional nos municípios brasileiros, que faz com que impere um modelo de gestão não planejado, prejudicando até mesmo o envolvimento da sociedade.

Além disso, o próprio Ministério das Cidades aponta, na contextualização do PlanHab, a falta de tradição e a descontinuidade de práticas e estruturas de gestão e avaliação das políticas e programas habitacionais no Brasil, ficando submetido apenas a ações imediatistas e dispondo de informações resultantes de estudos de caso. Ou seja, a ausência de um histórico de monitoramentos e avaliações das políticas e programas do setor de habitação do Brasil, além da grande demanda habitacional existente, evidencia que o planejamento

habitacional caminha lentamente para um horizonte indefinido e que ainda não é algo prioritário para os gestores públicos.

Diante desse cenário, estudos sobre o desenvolvimento da habitação de interesse social precisam ser fomentados por métodos que sejam aptos a examinar os impactos e orientar novos rumos de ação. À vista disso, para se mensurar os efeitos gerados pela implantação das políticas habitacionais é apropriado o emprego de processos de monitoramento e avaliação. Nesse sentido, este artigo apresenta experiências e modelos de processos avaliativos do setor da habitação no Brasil, apontando as principais características e as estruturas metodológicas, conduzindo ao conhecimento e à reflexão das diferentes dimensões de avaliações dos programas e políticas habitacionais brasileiros.

### **2.3.1 Modelos de processos avaliativos do setor de habitação no Brasil**

**Modelo 1:** Avaliação de programas habitacionais financiados com recursos do FGTS

Bonduki (2001) buscou formular uma metodologia voltada para a avaliação geral de alguns programas habitacionais, tendo como foco o conjunto dos resultados alcançados pelos programas, através da construção de indicadores capazes de serem observados em empreendimentos contratados por programas de aplicação dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A metodologia desenvolvida considera três dimensões/critérios: impacto, produto e processo. Para alcançar tal fim, o autor estabeleceu aspectos e indicadores a serem avaliados.

Após um longo processo de reflexão e discussão, o autor optou por adotar sete aspectos para avaliação: 1) economicidade; 2) procedimento de gestão; 3) produto; 4) impacto nas condições de vida dos moradores; 5) impacto na cidade e no ambiente; 6) atendimento às necessidades de habitação; 7) impacto macroeconômico. Mediante a definição prévia dos aspectos foi possível formular a construção de indicadores (Quadro 1) para os programas a serem avaliados,

tomando por base as variáveis obtidas por instrumentos de coleta de dados aplicados para empreendimentos selecionados em uma amostra representativa dos programas/modalidades. Quanto aos instrumentos de coleta de dados utilizados, diversos métodos foram adotados, dentre eles: pesquisa documental, pesquisa de campo, entrevistas em profundidade, questionários e vistorias.

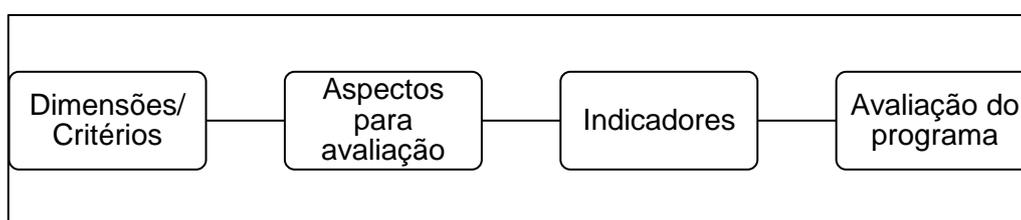
Quadro 1 - Aspectos e indicadores definidos no modelo 1

<i>ASPECTOS</i>	<i>INDICADORES</i>
Economicidade	Solvência financeira
	Recursos complementares
	Efetividade dos recursos investidos
Procedimentos de gestão	Desempenho operacional
	Participação e gestão do empreendimento e contrato
	Instância colegiada
Produto	Habitabilidade da unidade habitacional
	Habitabilidade urbana
	Espacialidade
	Construtibilidade
	Satisfação do usuário
Impacto nas condições de vida dos moradores	Mudanças nas condições de moradia
	Impacto da obtenção da propriedade e da posse
	Mudança nos gastos mensais com moradia
	Condições de sociabilidade, participação e organização
	Avaliação do morador sobre suas condições de vida
Impacto na cidade e no ambiente	Atendimento à legislação
	Geração de investimento
	Mudança na dinâmica imobiliária no entorno
	Interferência nas condições ambientais do entorno
	Potencial de impacto
Atendimento às necessidades de habitação	Consecução das metas físicas
	Atendimento ao perfil do déficit
	Atendimento às solicitações
	Permanência das famílias atendidas
Impacto macroeconômico	Impacto macroeconômico

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Bonduki (2001)

A avaliação de cada um dos programas seria resultado das notas ponderadas obtidas em cada um dos indicadores que os compõe, resultando numa nota final. Apesar de a metodologia elaborada não ter sido aplicada, de acordo com o autor, a mesma possibilita a construção de séries históricas de avaliação por indicadores e aspectos, com o objetivo de verificar se as ações executadas pelas estruturas responsáveis pela elaboração e implantação dos programas habitacionais produzem os efeitos previstos.

Figura 1 - Estrutura do modelo 1



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Bonduki (2001)

**Modelo 2:** Avaliação habitacional de empreendimentos ligados ao Programa de Arrendamento Residencial (PAR)

Buzzar e Fabricio (2010) desenvolveram uma metodologia para a avaliação de empreendimentos habitacionais vinculados ao Programa de Arrendamento Residencial (PAR). A metodologia proposta pelos autores é constituída por variáveis simples (coletadas em campo), variáveis compostas (organização das variáveis simples de acordo com parâmetros), indicadores simples e indicadores finais, de modo que a avaliação do produto então seria determinada pela associação final dos indicadores.

A fundamentação da metodologia estava baseada na elaboração de valores conceituais. Os autores definiram os seguintes indicadores finais sob a ótica da avaliação de um produto habitacional, por meio da articulação de vários conceitos e situações: 1) habitabilidade urbana; 2) habitabilidade da unidade habitacional; 3) construtibilidade; 4) espacialidade; 5) avaliação da moradia pelo usuário. Tais indicadores foram obtidos com base em indicadores simples (Quadro 2), que por sua vez eram derivados das variáveis compostas, que eram provenientes do processamento das variáveis simples, sendo estas procedentes dos resultados da

aplicação dos instrumentos de coleta nos empreendimentos habitacionais. Os seguintes instrumentos de coleta de dados foram utilizados: ficha de leitura do projeto, ficha de observação da unidade, ficha de observação das áreas coletivas, ficha de observação do entorno, e questionário com o beneficiário final.

Quadro 2 – Indicadores simples e finais definidos no modelo 2

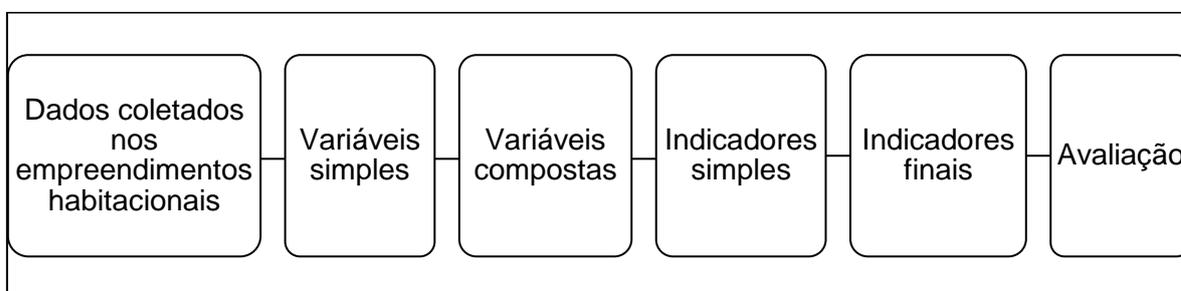
<i>INDICADORES SIMPLES</i>	<i>INDICADORES FINAIS</i>
Acessibilidade e oferta de infraestrutura	Habitabilidade urbana
Acessibilidade ao comércio e aos serviços sociais	
Acessibilidade arquitetônica	
Padrão do empreendimento	
Patologias e problemas projetuais e construtivos	
Implantação urbana	
Conforto ergonômico	Habitabilidade da unidade habitacional
Conforto ambiental	
Salubridade	
Acessibilidade intra-edifício	
Racionalidade do produto	Construtibilidade
Patologias	
Padrão da construção	
Diversidade tipológica	Espacialidade
Otimização das áreas	
Conforto da unidade habitacional	Avaliação da moradia pelo usuário
tamanho da unidade habitacional	
Construção	
Localização	
Serviços urbanos e equipamentos sociais	

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Buzzar e Fabricio (2010)

Para a validação da metodologia, a mesma foi aplicada em 9 empreendimentos vinculados ao PAR. A sequência de execução se deu da seguinte forma: após a seleção dos empreendimentos foi realizada a leitura de seus projetos; a ida para o campo para coletar os dados através da aplicação dos instrumentos; a análise e verificação da consistência dos dados; a montagem do banco de dados e o processamento destes; a análise dos resultados obtidos; a geração das notas dos indicadores; e por fim, a nota final que determina a avaliação dos empreendimentos.

A avaliação final se constitui de uma nota final mediante o resultado da média ponderada das notas dos indicadores. De acordo com os autores a metodologia formulada poderia ser aplicada em todo o país, uma vez que oferece uma ampla matriz de avaliação que permite orientar alterações no programa. Além disso, os autores afirmam que apesar de concebida para o PAR, a metodologia apresentava flexibilidade e com isso pequenos ajustes poderiam ser realizados de modo que a mesma possa ser aplicada em outros programas de habitação, seja no âmbito do FGTS seja no âmbito de outras esferas do poder público federal, estadual e municipal.

Figura 2 - Estrutura do modelo 2



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Buzzar e Fabricio (2010)

**Modelo 3:** Avaliação de programas habitacionais por critérios de efetividade, eficácia e eficiência

Bloemer e Xavier (2013) realizaram uma pesquisa a respeito de indicadores voltados a avaliação de programas de habitação de interesse social, abordando a utilização de critérios de efetividade, eficácia e eficiência. As autoras simularam alguns indicadores que poderão vir a fazer parte de uma avaliação da política setorial habitacional.

Para as autoras, o primeiro passo para se efetuar tal simulação é a realização de um levantamento da carência habitacional local. Levantamento esse que leve em consideração diversos aspectos como a qualidade da moradia, a densidade demográfica da área, se há acesso à infraestrutura básica, entre outros. Ou seja, é necessário a coleta de informações básicas para o estabelecimento de um diagnóstico da realidade.

Mediante esses conceitos e com base no diagnóstico, as autoras partiram para a escolha e o estabelecimento de indicadores (Quadro 3) que poderiam se traduzir

em elementos que fazem parte de uma avaliação da política do setor habitacional. Utilizando-se de instrumentos conceituais nos quais se incluem os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência, buscou-se um padrão de procedimentos metodológicos que possam resultar numa avaliação mais próxima da realidade.

Quadro 3 – Indicadores de efetividade, eficácia e eficiência definidos no modelo 3

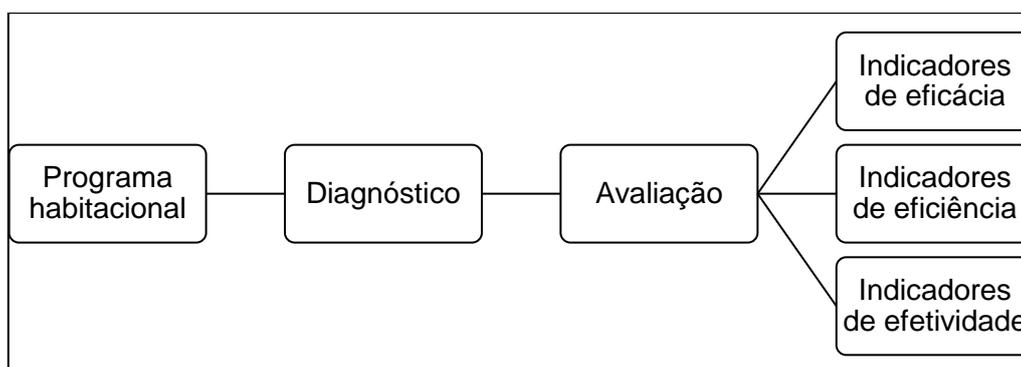
<i>INDICADORES DE EFETIVIDADE</i>	Número de famílias sem moradia ou necessitando de requalificação habitacional
	Número de unidades habitacionais sem infraestrutura
	Número de unidades habitacionais sem água e esgoto
	Projeto de trabalho social com as famílias beneficiadas
	Número de cômodos em projeto condizente com o número de integrantes da família
	Questionário sobre nível de qualidade da moradia com indicadores pré-definidos
	Dados sociais e econômicos dos beneficiários
<i>INDICADORES DE EFICÁCIA</i>	Número de famílias com renda de até 3 salários mínimos atendidas
	Famílias onde a mulher é a chefe da família
	Áreas que já tenham recebidos recursos ou que tenham planejamento para receber
	Levantamento das áreas de riscos e insalubres
	Áreas definidas para implantação do empreendimento de acordo com Plano Diretor
	Levantamento de áreas rurais com necessidades habitacionais
	Conselho Municipal implantado
	Fundo Municipal implantado
Locais que já possuam infraestrutura priorizados	
<i>INDICADORES DE EFICIÊNCIA</i>	Novas tecnologias construtivas aplicadas
	Mão de obra local identificada e utilizada
	Parcerias com empresas locais
	Carência habitacional mapeada
	Recursos disponíveis mapeados
	Isonção de IPTU, ISS, taxas e outros impostos municipais

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Bloemer e Xavier (2013)

De acordo com as autoras, os indicadores de efetividade compreendem a relação entre a implementação da política e seus impactos, demonstrando que os resultados encontrados possuem relação causal com os produtos oferecidos pela política sob avaliação. Os indicadores de eficácia estão relacionados com a avaliação da relação entre os objetivos e mecanismos explícitos de uma política e seus resultados efetivos. E os indicadores de eficiência estão ligados à avaliação da relação entre o empenho exercido na implementação da política e os resultados obtidos.

Mediante a definição de tais indicadores, ao utilizá-los, as avaliações do setor poderão constatar se as concepções dos programas habitacionais estão sendo cumpridas, se as diretrizes estão sendo seguidas e se a população alvo está sendo impactada. A pesquisa traz, assim, indicadores que poderão compor avaliações de programas habitacionais. As autoras destacam que os indicadores devem ser empregados em momentos distintos, antes, durante e após uma intervenção, com o fim de identificar impedimentos, dificuldades e melhorias, ainda no momento da execução das ações, sendo possível avaliar as políticas, e se for o caso, reconduzindo-as para outra diretriz.

Figura 3 - Estrutura do modelo 3



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Bloemer e Xavier (2013)

**Modelo 4:** Indicadores para avaliação de desempenho do PMCMV baseados na percepção dos beneficiários

Moreira e Silveira (2015) realizaram uma pesquisa com o objetivo de formular indicadores baseados na percepção dos beneficiários do PMCMV com recursos

do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), de modo que esses indicadores possibilitem a avaliação de desempenho do programa.

A pesquisa teve como *lócus* o primeiro conjunto habitacional contratado e entregue pelo programa no município de Viçosa/MG. A primeira etapa estabelecida pelos autores na pesquisa foi verificar a concepção inicial do programa, verificando seus objetivos, metas, ações e produtos gerados pela intervenção. Após essa etapa procedeu-se com a definição das categorias de análise para a avaliação da satisfação dos beneficiários, abrangendo: a viabilização do entorno, o conjunto habitacional e a moradia.

A etapa seguinte foi a construção do instrumento de coleta de dados, onde os autores optaram pelo desenvolvimento de questionário. Na etapa subsequente procedeu-se com a pesquisa de campo, onde foram coletadas respostas de 100 das 132 famílias que habitavam o conjunto habitacional. Na sequência se procedeu a última etapa: construção dos indicadores (Quadro 4). Foram calculadas as médias das variáveis e os indicadores puderam ser construídos a partir de uma equação que se utilizava das referidas médias das variáveis. Para cada indicador, apresentavam-se os resultados subdivididos nas faixas de satisfação, as frequências de indivíduos correspondentes e a média final.

Quadro 4 – Categorias e indicadores definidos no modelo 4

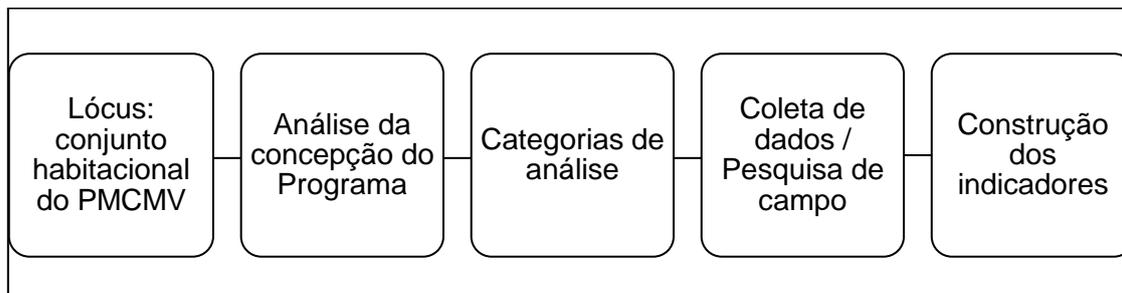
<i>CATEGORIAS DE ANÁLISE</i>	<i>INDICADORES</i>
Moradia	Adequação ao uso
	Qualidade da construção
	Segurança
	Conforto ambiental
Conjunto habitacional	Qualidade da infraestrutura urbana do conjunto
	Qualidade dos aspectos físicos do conjunto
Entorno	Infraestrutura do entorno
	Acesso à serviços
	Qualidade dos serviços

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Moreira e Silveira (2015)

Os autores concluíram que a formulação de indicadores é um recurso metodológico eficaz e possibilita a avaliação dos programas de habitação social.

Os indicadores fornecem relevantes dados sobre a realidade habitacional do conjunto, e podem contribuir para que o PMCMV cumpra seus objetivos e seja aprimorado, desde que inseridos em um sistema de aplicação de monitoramento e avaliação.

Figura 4 - Estrutura do modelo 4



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Moreira e Silveira (2015)

#### **Modelo 5:** Avaliação da execução do PMCMV no território brasileiro

Moreira, Silveira e Euclides (2017) realizaram pesquisa com o objetivo de avaliar a execução do PMCMV entre os anos de 2009 e 2016, em todo o território brasileiro, constatando especificamente a distribuição das unidades habitacionais nos níveis local, estadual e regional, e também a relação entre o déficit habitacional e o número de unidades contratadas no Programa. A operacionalização da pesquisa se deu em três etapas, sendo elas: a coleta de dados sobre o programa e sobre o déficit habitacional; a sistematização dos dados e a formulação dos indicadores; e a análise e interpretação das informações.

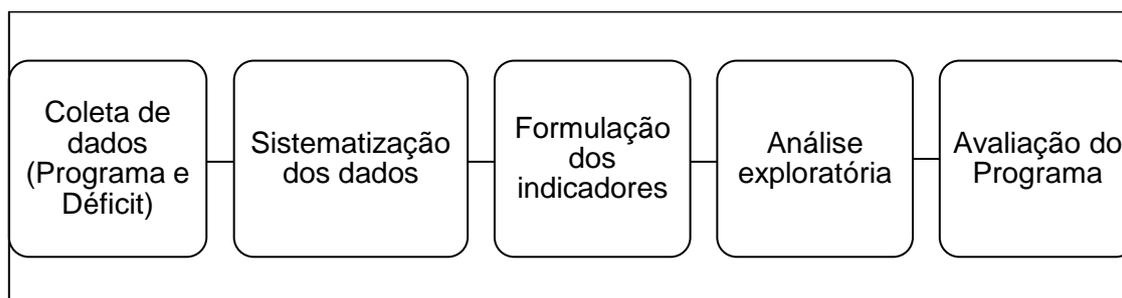
A coleta de dados foi executada em duas bases diferentes: as informações relativas ao PMCMV em cada município foram solicitadas no Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), e as informações sobre o déficit habitacional na plataforma desenvolvida pela Fundação João Pinheiro. Na segunda etapa os autores procederam com a formulação por conta própria de três indicadores, sendo eles: 1) grau de cobertura; 2) nível de conclusão; 3) representatividade.

O primeiro indicador indica a cobertura do Programa em todo o país, dado pela razão entre os municípios contemplados pelo PMCMV e o total de municípios. O

segundo estabelece a comparação entre o andamento do Programa em cada localidade e o que foi contratado, dado pela razão entre o número de unidades entregues e o número de contratadas. E o terceiro indica a representatividade de uma faixa específica ou modalidade diante do conjunto total das ações do Programa, sendo a razão entre as unidades habitacionais contratadas em uma modalidade ou faixa específica e o total de unidades contratadas na faixa.

Quanto à última etapa, os autores utilizaram a análise exploratória dos dados, de modo a analisar o comportamento geral dos indicadores, aplicando técnicas de estatística descritiva e distribuição de frequências. Mediante tal metodologia, os autores então propuseram e efetuaram a avaliação do Programa através do estabelecimento de medidas de desempenho (indicadores), com o intuito de constatar se as atividades estavam sendo executadas de acordo com o planejado e se os resultados dos programas eram satisfatórios ou não.

Figura 5 - Estrutura do modelo 5



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Moreira, Silveira e Euclides (2017)

### 2.3.2 Discussão dos modelos apresentados

Observa-se que o modelo de Bonduki (2001) apresentou uma metodologia de avaliação que era pioneira até então no país, visto que os programas de habitação, ao contrário de outras áreas sociais como saúde e educação, não eram matéria de avaliações amplas até aquele período. A metodologia gerada permite avaliar qualitativa e quantitativamente os programas com recursos do FGTS de modo articulado com os empreendimentos, contudo apresenta limitações como a inexistência de parâmetros avaliativos conceituados para muitos indicadores. Também é possível observar que em alguns casos, devido a diversidade de programas avaliados, haveria a necessidade de elaborar

propostas específicas para alguns indicadores de determinados programas, mas como a proposta era estabelecer uma avaliação geral dos programas habitacionais, vários indicadores tiveram que ser alterados ou eliminados. Apesar de tais fatos e da não aplicação da metodologia desenvolvida em uma situação real, o autor conseguiu estabelecer parâmetros iniciais coerentes para o desenvolvimento da avaliação dos programas e que podem ser aprimorados posteriormente.

Buzzar e Fabricio (2010) apresentam um modelo de avaliação muito próximo ao concebido por Bonduki (2001), uma vez que este modelo foi o referencial para o modelo daqueles. A diferença consiste basicamente que enquanto Bonduki (2001) sugere a avaliação em sete aspectos principais, Buzzar e Fabricio (2010) se limitam a examinar apenas um aspecto principal que é o produto habitacional, e além disso se propõem a avaliar especificamente os empreendimentos habitacionais vinculados ao PAR. Os autores tiveram a mesma dificuldade de Bonduki (2001) quanto a definição e parametrização dos indicadores, em decorrência da diversidade de métodos de pesquisa, de disciplinas envolvidas na avaliação e da necessidade de estabelecer critérios e parâmetros nacionais comparáveis, em um país de dimensões continentais e de várias diversidades. De todo modo, o modelo de Buzzar e Fabrício (2010) pôde atestar que o modelo de Bonduki (2001) pode ser aplicado para qualquer tipo de programa habitacional.

Diferentemente de Bonduki (2001) e Buzzar e Fabrício (2010), Bloemer e Xavier (2013) não chegam a propor uma metodologia de avaliação, mas apenas a discussão e definição de indicadores que poderão vir a ser empregados em um processo avaliativo de políticas habitacionais qualquer. Apesar da fundamentação e da argumentação a respeito da concepção de indicadores, a pesquisa é limitada pois carece de detalhamento do objetivo a ser alcançado em uma política habitacional específica.

Assim como Bloemer e Xavier (2013), Moreira e Silveira (2015) também apresentam a construção de indicadores, entretanto para atingir esse objetivo, estes autores não se limitaram a fundamentação e discussão teórica como aqueles, mas utilizaram a pesquisa de campo como coleta de dados, de modo que esta pudesse subsidiar a elaboração dos indicadores. Além disso, a pesquisa

de campo se restringiu a um estudo de caso relativo apenas à percepção dos beneficiados pelo programa habitacional em um empreendimento específico. Apesar dos indicadores formulados pelos autores fornecerem importantes informações sobre a realidade habitacional, a pesquisa se conteve apenas sob a percepção de um dos grupos dos atores envolvidos na política habitacional e com enfoque específico nos resultados e impactos.

Já Moreira, Silveira e Euclides (2017) apresentam uma metodologia para avaliar o PMCMV por meio da definição e utilização de indicadores, mas fixando-se em apenas duas análises específicas: a distribuição das unidades do PMCMV no território e a relação das unidades contratadas com o déficit habitacional. Por conta dessa delimitação das análises, os autores conseguiram expandir o *lócus* da pesquisa, abrangendo todos os municípios e estados, e apresentando assim uma boa representatividade dos resultados.

Diante das pesquisas apresentadas acima, observa-se que os autores fixam critérios por meio dos quais os processos avaliativos serão executados. Para Costa e Castanhar (2003) a avaliação é um meio de mensuração e julgamento de valor, sendo necessário dessa forma determinar primeiramente os critérios de avaliação. O emprego dos critérios está sujeito à operacionalização para o reconhecimento e a mensuração dos resultados alcançados, sendo concebido através da utilização de indicadores, como empregados em todas as pesquisas acima.

Percebe-se que não há um consentimento a respeito das perspectivas metodológicas e conceituais dos critérios e indicadores. Esse fato pode ser observado nos modelos acima visto que a metodologia de criação e estabelecimento dos indicadores, bem como os próprios indicadores, se apresentam das mais diversas formas. Cada pesquisa optou por um caminho metodológico diferente para o estabelecimento de seus indicadores, seja pela definição de cunho pessoal, seja pela coleta de dados na população em geral, seja pela percepção dos beneficiários, ou pelo diagnóstico da realidade local. Todavia, independente do caminho metodológico escolhido, todos os indicadores em todos os modelos possuíam como diretrizes as características, elementos e objetivos de suas respectivas políticas e programas a serem avaliados, diretrizes

essas que não podem ser negligenciadas quando da concepção de indicadores para processos avaliativos.

Os indicadores podem ser definidos como a expressão da medida de um atributo ou de medidas quantitativas dos aspectos da realização de uma determinada ação, que permitem observar os sinais do seu desempenho, por meio de sua comparação com referentes internos ou externos. Entretanto, a escolha de indicadores é uma tarefa complexa, uma vez que não há estabelecida uma teoria formal que oriente com objetividade para este fim. Para a formulação de indicadores é necessário o conhecimento dos objetivos e atividades da política ou programa avaliado, as fontes de informação acessíveis, a periodicidade da informação, os tipos de usuários, os padrões de aceitabilidade, entre outros. Basicamente deve se assegurar uma relação mútua entre o conceito e os indicadores propostos (BRUM, 2013).

Os indicadores, quando bem utilizados, auxiliam a interpretação prática da realidade social e contribuem para a orientação da forma mais competente da execução e avaliação das políticas sociais, como a habitacional. De fato, a compreensão dos limites e competências dos indicadores pode ser de grande aproveitamento para os agentes e instituições comprometidos com a determinação das prioridades sociais.

Uma avaliação de desempenho se mostra muito limitada, pois somente o enfoque restrito nos resultados pode representar muito pouco sobre uma política ou programa. Dessa forma, uma avaliação só se apresenta completa quando constituída também de uma avaliação de processo, por meio da relação entre tais resultados e os processos pelos quais foram produzidos, e de uma avaliação de impacto, por meio da relação entre os resultados e as alterações que são provocadas na realidade sobre a qual incide.

## 2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi exposto nesse artigo, percebe-se que as políticas habitacionais praticadas pelo Estado ao longo do tempo se revelaram ineficientes quanto à

mitigação das carências habitacionais das camadas mais pobres da população brasileira, visto que o déficit habitacional tomou dimensões acentuadas tanto quantitativa como qualitativamente. O início de todo esse cenário pode ser observado a partir da expansão demográfica das cidades, quando os trabalhadores rurais começaram a migrar para as cidades em busca de melhores condições de vida e emprego. Esse contexto acabou gerando um crescimento desordenado das cidades, e estas não estavam preparadas para receber um contingente tão grande de pessoas. A demanda elevada de habitações não pôde ser atendida o que fez com que o déficit habitacional disparasse a partir daquele período.

De fato, a habitação popular só foi tomada como uma manifestação da questão social a partir de 1964, com a implementação da política habitacional por meio do BNH. Apesar da intensa intervenção por parte do governo no provimento de moradias, o BNH, na verdade, foi usado mais como uma estratégia dos governos militares para incentivar a economia por meio da geração de empregos. Além disso, devido a intensa atuação de agentes privados do setor da construção civil, o BNH subordinou o enfrentamento da problemática habitacional aos interesses privados. Observa-se que a promoção das habitações sociais atuava sob a lógica de empresas privadas, e com isso a maior parcela dos recursos do BNH foi destinada para os segmentos mais lucrativos, não provendo o atendimento da camada da população de menor renda onde se concentrava o déficit habitacional.

Mediante esses fatos, apesar dos resultados no aspecto quantitativo terem sido significativos, o BNH foi considerado ineficaz visto que não houve um enfrentamento efetivo das questões urbanas e da habitação social. Após sua extinção em 1986 devido ao contexto de intensa crise econômica e alta inflação, nota-se uma lacuna institucional e política no setor habitacional, período esse marcado pela inexistência e desintegração institucional das políticas habitacionais, fundiárias e urbanas. Os anos posteriores ao fim do BNH foram caracterizados pela continuidade do padrão adotado por este ao invés de uma ruptura com tal modelo, onde observa-se que as propostas para o setor da habitação eram pró-mercado. Diante desse cenário, esse período foi marcado por

intensa expansão das favelas e pelo crescimento das moradias em periferias, como alternativa à habitação integrada ao tecido urbano.

Em face dessa conjuntura, era evidente a necessidade de realizar intervenções de modo a realizar o enfrentamento das questões urbanas e tornar a mercadoria habitação acessível a uma fração maior da população. A partir de 2003 se observa então o surgimento de instituições e instrumentos visando à gestão urbana e da habitação de interesse social, como o Ministério das Cidades, a Secretaria Nacional da Habitação, a PNH, o SNHIS, e o PlanHab. Foram progressos importantes, os quais representaram um direcionamento do emprego de recursos no setor da habitação, especialmente para famílias com renda mensal inferior a cinco salários mínimos. Entretanto, o direito à moradia digna com infraestrutura adequada continuou não sendo garantido a todos no país. Apesar de todo o esforço diante dessas instituições e instrumentos criados, a lógica das empresas privadas do setor da construção civil prevaleceu, ainda mais a partir de 2005 quando várias dessas empresas iniciaram seu processo de abertura de capital, o que acabou submetendo as empresas da construção civil às altas expectativas do capital financeiro, resultando numa maior disputa pela terra.

A partir de 2009 vê-se o surgimento do PMCMV, que é considerado um dos mais importantes programas habitacionais brasileiros. Apesar desse fato, o Programa, na verdade, foi uma resposta do governo frente a grave crise financeira de 2008 que havia prejudicado o setor da construção civil, impedindo assim o agravamento da recessão, por meio da geração de empregos e renda, mediante expansão dos investimentos no setor da construção civil. O Programa persiste até os dias atuais, contudo, possui um sentido mercantilista, dando protagonismo ao setor da construção civil, onde as moradias são vistas unicamente como um produto para venda, além de apresentar uma desarticulação com a política urbana, constituindo grandes conjuntos habitacionais desconexos da cidade propriamente dita, localizados nas periferias das cidades, em áreas carentes de infraestrutura urbana, de equipamentos sociais e comunitários, e de emprego. O PMCMV refletiu, na verdade, uma continuação da abordagem tradicional da política habitacional, como no período do BNH, onde um direito humano básico e previsto pela Constituição continua vinculado ao fortalecimento da cadeia

produtiva da construção e à geração de empregos e renda. É inegável a quantidade de produção de unidades habitacionais pelo Programa, beneficiando inclusive a produção para a baixa renda, mas a conjuntura de sua formulação e implementação não assegurou a moradia digna no contexto do direito à cidade.

Observa-se que a política habitacional no Brasil pode ser caracterizada pela debilidade, precariedade e exclusão, utilizando-se de modelos que têm se mostrado ineficientes e inadequados ao longo do tempo. Dentre os entraves dos modelos da política habitacional brasileira, podemos extrair: a subordinação do enfrentamento da problemática habitacional aos interesses privados; a priorização do atendimento às faixas da população que possuem maior renda; a lógica de mercado prevalecente, onde a maior parte das moradias se enquadram na categoria de mercado e não na categoria da habitação social; a destinação dos recursos de forma majoritária para os investimentos privados; a concepção de políticas voltadas à estratégias econômicas como prioridade, enquanto as questões habitacionais ficam em segundo plano; a promoção da casa própria como basicamente o único modelo de política habitacional; o processo de urbanização de modo desordenado, informal e sem planejamento; a falta de articulação do setor habitacional com as políticas urbana e fundiária; a autoconstrução de moradias em regiões longínquas das áreas urbanas estruturadas, e sem acesso à infraestrutura e equipamentos sociais, como única alternativa para a faixa de menor renda; a periferização e a expansão das favelas; e o não enfrentamento das questões de segregação socioespacial, de especulação imobiliária e de apropriação privada do solo.

Observa-se que a descentralização das ações do setor habitacional, direcionando as responsabilidades nas três esferas de governo por meio da gestão compartilhada, é relativamente recente e ainda há muito para avançar. Sob esse contexto, torna-se fundamental a participação ativa dos municípios para a retomada das áreas de planejamento e gestão das políticas habitacionais, de modo que as questões habitacionais passem a ser inseridas em posição de prioridade, através de propostas, medidas legais, financeiras e administrativas, relativas à dimensão do problema habitacional, mediante o debate social.

Entretanto, apenas a formulação e a implantação de políticas habitacionais não garantem integralmente que a problemática habitacional discutida nos parágrafos anteriores seja ajustada e solucionada. Na prática essas políticas podem acabar não sendo empregadas como um instrumento que conduza as atividades a serem desenvolvidas na área habitacional e como um parâmetro para o enfrentamento das questões habitacionais. A participação ativa dos municípios deve ir mais longe. Daí a importância da utilização de processos de monitoramento e avaliação das políticas habitacionais, apresentando mecanismos que permitam constatar a ocorrência ou não de progressos na implantação das mesmas, a resolução das deficiências apontadas na etapa de diagnóstico, e se ocorreram alterações e impactos na realidade da população alvo.

Com base no exposto nesse artigo, foi possível observar pesquisas que desenvolveram modelos de processos avaliativos empregados em políticas e programas do setor da habitação no Brasil. Diante de tais modelos apresentados, percebe-se que não é simples formular uma avaliação a partir de um modelo específico, uma vez que deve ser levado em consideração o contexto, o objetivo e a complexidade de cada política ou programa que se pretende avaliar, além das relações com os atores sociais envolvidos no processo. Isto é, os próprios indicadores, bem como o caminho metodológico de estabelecimento destes, são diversos. Todavia, observa-se que o ponto de convergência dos processos avaliativos encontra-se exatamente na definição e utilização de indicadores, que devem levar em conta a especificidade dos elementos e objetivos de cada programa ou política do setor a ser avaliado.

Assim sendo, apesar de os processos avaliativos de políticas e programas do setor habitacional serem incipientes, os modelos apresentados neste artigo são de relevante interesse, uma vez que essas experiências podem contribuir para a concepção de uma metodologia de monitoramento e avaliação de políticas habitacionais, visando romper com a conjuntura do setor habitacional que não considera a função social da habitação, e possibilita, por exemplo, a especulação imobiliária, a apropriação privada do solo, e a segregação socioespacial.

É de fundamental importância a gestão do setor habitacional através de processos de monitoramento e avaliação, consolidando assim um modelo de

gestão transparente no tocante às estratégias, execuções e avaliações das políticas. A utilização de tais processos pode contribuir para a melhoria das atividades de planejamento, tomada de decisões e execução das políticas e programas habitacionais. Além disso, em virtude das informações que os processos avaliativos podem gerar e disponibilizar sobre as políticas habitacionais, os mesmos podem ser utilizados por segmentos sociais organizados, como instrumentos de promoção da pressão social sobre o governo, visando à garantia dos direitos sociais. Desse modo, a capacidade efetiva das políticas e programas do setor habitacional de promover alterações fica subordinada de modo considerável à aplicação desses instrumentos e processos avaliativos, que auxiliam fortemente a fazer valer o cumprimento da função social da propriedade e do direito à cidade.

## 2.5 REFERÊNCIAS

### 2.5.1 Fontes primárias

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

\_\_\_\_\_. Lei 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: 2005.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

### 2.5.2 Referências bibliográficas

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

ARCOVERDE, A. C. B. Avaliação de políticas públicas: Elemento estratégico de gestão da coisa pública. IN: IV Jornada Internacional de Políticas Públicas, 4, 2009, São Luis. **Anais da IV Jornada Internacional de Políticas Públicas - Neoliberalismo e Lutas Sociais**: Perspectivas para as Políticas Públicas. São Luís: ARCUS, v.1, p. 1-7, 2009.

ARRETCHE, M. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. **Espaço e Debates**, São Paulo, ano X, n. 31, p. 21-36, 1990.

ARRETCHE, M.; SALGADO, I. Propostas para uma política habitacional. **Caderno do Ceas**, Salvador, n. 125, p. 42-5, 1990.

AZEVEDO, S. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007. p.13-41.

BLOEMER, N.; XAVIER, S. Programas habitacionais: indicadores de avaliação. **Revista Brasileira de Gestão Pública**, Taubaté, v. 9, n. 3, p. 54-74, 2013.

BONDUKI, N. Uma metodologia para avaliar programas habitacionais. In: BARREIRA, M. C. N.; CARVALHO, M. C. B. C. (Org.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

\_\_\_\_\_. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq.urb Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008.

\_\_\_\_\_. **Os pioneiros da habitação social**: cem anos de política pública no Brasil. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

BOTEGA, L. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Espaço Plural**, Paraná, n. 17, p. 66-72, Ano VIII, 2007.

BRUM, M. C. Public policies: discussions about their analysis and evaluation. **Andamios**, v.10, n.21, p.39-59, 2013.

BUZZAR, M. A.; FABRICIO, M. M. Metodologia de avaliação do produto habitacional para o Programa de Arrendamento Residencial. In: XIII Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído, 13, 2010, Canela. **Anais do XIII ENTAC**. Canela: ANTAC, v. 1, p. 1-12, 2010.

CALDAS, R. W. (coord.). **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Série Políticas Públicas. Volume 7. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. 48 p. Disponível em: <<http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%3%9ABLICAS.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2018.

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

CARDOSO, A. L.; SILVEIRA, M. C. B. O Plano Diretor e a Política de Habitação. In: MONTANDON, D. T.; SANTOS JÚNIOR, O. A. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades (IPPUR/UFRJ), 2011.

CARVALHO, A. W. B.; FAGUNDES, A. C. A.; CARMO, R. R.; RIBEIRO FILHO, G. B. Panorama da municipalização da política habitacional em pequenos municípios de Minas Gerais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 12, n. 1, p. 99-117, 2010.

CHRISTOVÃO, A. C; MATIOLLI, T. O. L. Desenvolvimento e exceção: as intervenções do PAC no contexto da Região metropolitana do Rio de Janeiro. IN: XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), 15, 2013, Recife. **Anais do XV ENANPUR**. Recife: ANPUR, v. 1, p. 1-15, 2013.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, 2003.

DUMONT, T. V. R. Uma análise da política urbana e habitacional no Brasil – A construção de uma ilusão. **Áskesis**, v. 3, n. 1, p. 23 - 44, 2014.

FIX, M. A. B. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Economia) – Pós-Graduação

em Desenvolvimento Econômico - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MERCADO DE CAPITAIS (IBMEC). **Sistema Financeiro da Habitação**. Rio de Janeiro: IBMEC, 1974.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1853).

LIMA, A. N. V. O desafio da participação popular na construção e implementação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social do estado da Bahia. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v. 48, n. 6, p. 1431-1450, 2014.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MOREIRA, V. S.; SILVEIRA, S. F. R. Indicadores de desempenho do Programa Minha Casa, Minha Vida: avaliação com base na satisfação dos beneficiários. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 66, 2015.

MOREIRA, V. S.; SILVEIRA, S. F. R.; EUCLYDES, F. M. Minha Casa Minha Vida em números: quais conclusões podemos extrair? IN: IV Encontro Brasileiro de Administração Pública, 4, 2017, João Pessoa. **Anais do IV Encontro Brasileiro de Administração Pública**. João Pessoa: SBAP, v. 1, p. 374-391, 2017.

PEREIRA, M. F. Avançando na eficiência de políticas públicas: a avaliação de programas governamentais nos Estados Unidos. **Argumentum**, Vitória: v. 4, n.1, p. 72-90, 2012.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 423.

SACHS, C. **São Paulo: políticas públicas e habitação popular**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

SANTOS, C. H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999. 32 p. (Texto para Discussão n. 654).

SANTOS, A. M. P.; DUARTE, S. M. Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema. **RFD - Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, v. 1, n. 18, p. 1-29, 2010.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, E. E. C. M.; MOURÃO, A. M. A.; LIMA, A. M. A. A gestão pública da política de assistência em municípios de pequeno porte: um desafio para enfrentamento da desigualdade social. **Revista Políticas Públicas**. v. 11, n. 2, p. 82-102, 2007.

TONE, B. B. **Notas sobre a valorização imobiliária em São Paulo na era do capital fictício**. 2010. 158 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Sociedade e Estado**, v. 28, n.1, p.29-52. 2013.

### **3 ARTIGO 2 – METODOLOGIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS)**

## METODOLOGIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS)

### RESUMO

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) é um instrumento destinado à gestão da política habitacional nos municípios, previsto na Lei 11.124/2005. O processo de planejamento habitacional na esfera municipal se materializa no PLHIS, abrangendo um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, ações, recursos, metas e prazos. O acompanhamento do cumprimento de tais elementos previstos no Plano demanda um constante monitoramento e avaliação da implementação e dos resultados do mesmo. Diante disso, o objetivo deste artigo é elaborar uma metodologia para monitoramento e avaliação da execução do PLHIS nos municípios. Para o desenvolvimento deste método foi utilizada a pesquisa bibliográfica e documental como procedimento técnico. A metodologia proposta foi baseada na definição de variáveis e indicadores abrangendo os objetivos e diretrizes a que se destinam o Plano. Como resultado foi concebido um formulário avaliativo de modo que este possa ser utilizado como instrumento para a operação prática dos processos de monitoramento e avaliação. Concluiu-se que o modelo proposto possui capacidade de identificar os resultados não atingidos, e com isso subsidiar ações alternativas, melhorias a serem executadas e correções de rumo do setor habitacional local, além da revisão do próprio PLHIS.

Palavras-chave: Política Habitacional. Plano de Habitação. Habitação de Interesse Social. Monitoramento e Avaliação.

## METHODOLOGY OF MONITORING AND EVALUATION OF LOCAL PLANS OF HOUSING OF SOCIAL INTEREST (PLHIS)

## ABSTRACT

The Local Plan of Social Housing (PLHIS) is an instrument for the management of housing policy in municipalities, provided for in Law 11.124/2005. The process of housing planning in the municipal sphere is materialized in PLHIS, encompassing an articulated set of guidelines, objectives, actions, resources, goals and deadlines. The monitoring of compliance with these elements in the Plan requires constant monitoring and evaluation of the implementation and results of the Plan. Therefore, the objective of this article is to elaborate a methodology for monitoring and evaluating the implementation of PLHIS in the municipalities. For the development of this method, bibliographical and documentary research was used as technical procedure. The proposed methodology was based on the definition of variables and indicators covering the objectives and guidelines to which the Plan is intended. As a result, an evaluation form has been designed so that it can be used as an instrument for the practical operation of the monitoring and evaluation processes. It was concluded that the proposed model has the capacity to identify the unreached results, and thus to subsidize alternative actions, improvements to be executed and corrections of course of the local housing sector, besides the revision of the PLHIS itself.

Keywords: Housing Policy. Housing Plan. Housing of Social Interest. Monitoring and Evaluation.

### 3.1 INTRODUÇÃO

Aprovada pelo Conselho das Cidades em 2004 como um instrumento de orientação, a Política Nacional de Habitação (PNH) anuncia as diretrizes e ações propostas pelo Governo Federal para implementação no setor da habitação. A PNH apresenta conformidade com a Constituição Federal e com o Estatuto das Cidades uma vez que estabelece os seguintes princípios: a moradia como um direito e a função social da propriedade. Nesse sentido, a PNH visa a provisão do acesso à moradia digna a todos, sobretudo para a população de menor renda,

favorecendo a inclusão social. A fim de promover a efetivação da implementação da PNH torna-se essencial a articulação com três eixos principais: a política fundiária, o financiamento à habitação e a estrutura institucional.

Especialmente em relação a essa estrutura destaca-se o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). O SNHIS foi aprovado pela Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005, tendo como objetivo promover a articulação das políticas de habitação social de maneira descentralizada e democrática, mediante a ação conjunta de diversos agentes que atuam no setor, visando à redução do déficit habitacional que se encontra principalmente na faixa da população de baixa renda (BRASIL, 2005).

A estrutura institucional de gestão do SNHIS é constituída pelo Ministério das Cidades, pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e pelos agentes financeiros e agentes descentralizados. É necessário que toda essa estrutura funcione de modo articulado e com competências específicas, tomando como base para seus programas e ações os princípios e as diretrizes definidas pela PNH (BONDUKI; ROSSETTO; GHILARDI, 2009).

O FNHIS é um dos instrumentos fundamentais do SNHIS que prevê o emprego de recursos financeiros federais, como o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação, orientados ao atendimento das demandas habitacionais da população de menor renda (BRASIL, 2005).

Entretanto, para que os estados e municípios façam aderência ao SNHIS e obtenham acesso aos recursos do FNHIS, é necessário que os mesmos cumpram os seguintes requisitos: implantem fundo de habitação com orçamento próprio, que deve ter sua gestão administrada por um conselho deliberativo popular; e instituem o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que será o responsável pela definição das diretrizes e prioridades da política habitacional na escala local (BRASIL, 2005).

O PLHIS pode ser definido como um documento de natureza administrativa que contém um escopo com estratégias e operações, tendo por premissa a

compreensão dos principais problemas habitacionais identificados na localidade, e que possui como objetivo fundamental o atendimento à necessidade habitacional dos municípios brasileiros (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006).

Em outros termos, o PLHIS expõe a assimilação dos agentes e governos locais quanto ao direcionamento do planejamento do setor habitacional local, especificamente à habitação de interesse social. A importância do PLHIS se dá pelo fato de contribuir na redução do déficit habitacional, na regularização fundiária, e no auxílio para a concepção de políticas públicas habitacionais. Dessa forma, o desenvolvimento do planejamento estratégico habitacional no âmbito local se concretiza no PLHIS, considerado um instrumento de gestão das políticas habitacionais dos municípios. De acordo com o Ministério das Cidades (2009), o encargo de sua elaboração é do órgão gestor, autorizado pelo Conselho Municipal de Habitação em conformidade com a PNH.

Para a construção do PLHIS, o Ministério das Cidades emitiu uma publicação com orientações para a elaboração do documento, enunciando que o mesmo deve ser executado em três fases: proposta metodológica, diagnóstico e estratégias de ação. Cada uma dessas etapas corresponde a um documento único e em conjunto consolidam o documento final do PLHIS (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

A elaboração e implementação do PLHIS nos municípios se configura como importante recurso para as alterações almejadas no tocante às prioridades sociais no espaço urbano, principalmente em termos de moradia e do direito à cidade; e, também, como conteúdo de referência à concepção e implantação de políticas públicas de enfrentamento à exclusão socioespacial, assegurando que a provisão de moradias, especialmente para as faixas de menor renda, ocorra em áreas urbanizadas, localizadas em regiões consolidadas da cidade, além de favorecer o cidadão a fazer parte do processo de organização e planejamento das ações habitacionais do município.

Entretanto, para produzir resultados efetivos, é de fundamental importância que o PLHIS seja monitorado e avaliado constantemente a partir do instante de sua implantação até sua execução e finalização. Os processos avaliativos do PLHIS

devem possuir como objetivo possibilitar a transparência das informações para a mensuração e verificação dos resultados, uma vez que a qualidade das ações habitacionais locais será fortemente influenciada pelo cumprimento e desempenho do Plano, além de também contribuir para a melhoria da gestão do setor de habitação local e para o envolvimento dos movimentos sociais organizados da sociedade.

Contudo, a ausência de um histórico de monitoramentos e avaliações das políticas e programas do setor de habitação do Brasil, admitido pelo próprio Ministério das Cidades (BRASIL, 2009), evidencia que o planejamento habitacional caminha lentamente para um horizonte indefinido e que ainda não é algo prioritário para os gestores públicos. Observa-se a inexistência de cultura de avaliação, isto é, um agrupamento de práticas e crenças legitimando a avaliação como elemento da gestão de políticas e programas habitacionais. No Brasil, a incorporação dessa função ao planejamento e à gestão governamental abrangendo um projeto de administração pública transparente e dirigido para resultados ainda não se legitimou como prática “recorrente”. Junto ao desconhecimento, observa-se também alguma resistência, visto que as organizações não gostam de ser avaliadas.

Carvalho e outros (2010) destacam que monitorar e avaliar uma política local exige uma estrutura organizada, tanto institucional, quanto física e de recursos humanos especializados nos municípios. Os autores ainda apontam a ocorrência da falta de estruturas organizadas e especializadas para o gerenciamento do setor habitacional, o que faz com que impere um modelo de gestão muitas vezes não planejado, prejudicando até mesmo o envolvimento da sociedade.

É importante ressaltar que com relação à metodologia de monitoramento e avaliação dos PLHIS, estes não possuem metodologias estruturadas e definidas em seus escopos, informando apenas a necessidade de realização dessas etapas, e direcionando alguns apontamentos quanto à realização das mesmas. Cada PLHIS apresenta os prazos de implementação das ações e estratégias (metas de execução), podendo conter ou não indicadores que permitam o acompanhamento. Dessa forma, os PLHIS apenas sugerem que a fase de monitoramento ocorra através da definição e controle de indicadores, os quais

servirão posteriormente também como base para a etapa de avaliação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Em âmbito local, observa-se como consequência do desprovimento de um sistema de informações apropriado para o monitoramento e a avaliação da política habitacional, a rara utilização de processos avaliativos para os PLHIS, sendo estes confeccionados, mas raramente acompanhados e avaliados seus resultados. Tal cultura de ausência de processos de monitoramento e avaliação dos PLHIS é constatada, na medida em que ao se realizar esta pesquisa para a verificação de ocorrências de processos de monitoramento e avaliação dos PLHIS nos municípios que possuem Planos implementados, escassas experiências foram encontradas a nível Brasil por meio de pesquisas em sites de ferramentas de busca e por meio de revisão bibliográfica no Portal de Periódicos CAPES, onde as pesquisas são restritas aos processos de elaboração e implementação dos PLHIS. Além disso, para esta pesquisa foram consultadas prefeituras e seus departamentos de habitação de municípios do estado do Espírito Santo que tenham elaborados seus PLHIS, e nenhuma delas realizou atividades de monitoramento e avaliação do Plano.

Visto que são escassas as experiências dos municípios na utilização de processos avaliativos para os PLHIS, tal fato leva a refletir se os PLHIS estão sendo elaborados apenas pela imposição de ser uma condicionalidade para o acesso aos recursos do FNHIS. Ora, a elaboração de planos locais de habitação somente passou a ser prioridade nos municípios após a restrição imposta pelo SNHIS, caso contrário, os recursos financeiros não seriam disponibilizados e os municípios não teriam como se incumbir da assistência às demandas habitacionais sociais.

Os estudos sobre o desenvolvimento da habitação de interesse social precisam ser fomentados por métodos que sejam aptos a examinar os impactos e orientar novos rumos de ação, por meio de indícios que apontem, pelo acompanhamento e análise de indicadores das políticas públicas, tendências ou panoramas futuros, através da definição de fatores de comparação. A vista disso para se mensurar os efeitos sociais gerados pela implantação das políticas habitacionais é apropriado o emprego de processos de monitoramento e avaliação.

Em face dessas reflexões, este artigo tem como objetivo a formulação de uma metodologia para monitoramento e avaliação da execução do PLHIS nos municípios. Essa iniciativa de proposição de metodologia para o monitoramento e a avaliação do Plano justifica-se em virtude da escassa utilização de processos avaliativos para este fim, e é pertinente no sentido de favorecer a aplicação destes importantes instrumentos de análise na busca do desenvolvimento sustentável urbano, uma vez que o PLHIS, por melhor concebido que seja, apresenta risco de falhar por não possuir processos avaliativos de acompanhamento e verificação dos resultados, podendo se tornar um mero instrumento formal apenas para acesso aos recursos do FNHIS. Espera-se que ao desenvolver essa metodologia, seja possível colocar em prática o monitoramento e a avaliação do desempenho dos PLHIS, através da observação da eficiência dos meios e recursos empregados, da eficácia no cumprimento das ações e metas, e da efetividade social, por meio de comparação com referenciais. Além disso, espera-se responder a questões como por exemplo: As ações locais estão sendo executadas de acordo com o planejamento previsto no Plano? Houve falta de recursos financeiros ou capacitação para a implementação das ações? Quantas famílias foram beneficiadas com as ações previstas no Plano? Os prazos e metas estipulados foram cumpridos? O município dispõe de recursos humanos e estrutura física adequados para execução das ações?

Em termos metodológicos, a presente pesquisa pode ser classificada quanto à forma de abordagem do problema como qualitativa, porque neste modo de pesquisa a compreensão de fenômenos e a atribuição de significados são vitais no processo, não requisitando o uso de métodos e técnicas estatísticas (PRODANOV e FREITAS, 2013). Quanto à natureza classifica-se como pesquisa aplicada, por possuir como objetivo a identificação das diretrizes dos PLHIS e, a partir daí, originar conhecimento para o desenvolvimento de uma metodologia de monitoramento e avaliação. De acordo com Gil (2008) e mediante os objetivos, esta pesquisa foi caracterizada como exploratória pois visa uma maior aproximação com o problema. Nesse sentido, quanto aos procedimentos técnicos, esta pesquisa se utilizou da pesquisa bibliográfica e documental para

obtenção dos subsídios e a própria concepção da metodologia de monitoramento e avaliação.

### 3.2 CONCEPÇÃO DA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

Autores como Costa e Castanhar (2003) e Souza (2006) definem política pública como um ciclo deliberativo, constituído por quatro fases que são: o diagnóstico, a formulação, a implementação e a avaliação. Ou seja, a própria avaliação deve ser considerada e tomada de fato como uma etapa essencial das políticas públicas, sendo utilizada como instrumento para o planejamento das ações de governo, para a racionalização na utilização de recursos, e para a revisão das diretrizes e normativas que orientam os programas públicos, podendo garantir um processo permanente de aperfeiçoamento das políticas sociais públicas.

Costa e Castanhar (2003) ainda afirmam que o monitoramento e a avaliação tratam da análise sistemática de um programa ou política pública, concluído ou em andamento, que considere sua execução, desempenho e resultados. De acordo com Ramos e Schabbach (2012), o monitoramento visa identificar se o que foi planejado está sendo executado e se está atingindo os resultados esperados, ou seja, trata-se de um processo gerencial de coleta e análise de informações com o objetivo de examinar como a implementação está sendo realizada, se está atingindo seus objetivos, além de verificar quais problemas estão interferindo nas ações, processos e consecução dos objetivos previstos.

As informações resultantes do monitoramento são utilizadas pelo processo de avaliação para realizar o julgamento que lhe cabe a respeito da eficiência, eficácia e efetividade dos programas e políticas. Ou seja, o monitoramento e a avaliação são complementares, contudo, a avaliação vai mais adiante uma vez que verifica se transformações e impactos estão sendo gerados. A avaliação pode ser utilizada como ferramenta na gestão e em processo organizacional para melhorar as atividades de planejamento, programação e tomada de decisões. Portanto, a avaliação é um instrumento de gestão social imprescindível, pois dela depende, na maioria das vezes, a captação dos recursos para a implantação ou

manutenção de ações. É também uma grande aliada da transparência e da visibilidade necessária quando se trabalha com recursos públicos (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

É recomendado pelo Ministério das Cidades (2009) que os municípios constituam um sistema de informações visando: monitorar os resultados das políticas habitacionais e a execução das metas dos Planos; analisar se os programas e ações municipais estão impactando a redução do déficit habitacional e da moradia inadequada; e examinar o diagnóstico habitacional local. Nesse sentido, percebe-se que os processos avaliativos se constituem como parte do processo de gerenciamento do PLHIS.

O Ministério das Cidades (2009) também orienta que os processos avaliativos dos PLHIS devem: abranger todas as estruturas da administração local que desempenhem ações relacionadas com PLHIS; controlar a captação de recursos e o gerenciamento financeiro dos programas; estabelecer métodos de coleta de dados e de processamento de resultados oferecidos por indicadores; e formar parcerias de cooperação com universidades e entidades para o desenvolvimento de sistemas de informação e para a capacitação técnica.

Carvalho e outros (2010) ressaltam que os governos locais são os responsáveis pelo provimento da moradia no âmbito municipal, e cabe a eles se estruturarem institucionalmente com o objetivo de conceberem a política habitacional e aderirem aos programas de financiamento que são disponibilizados pelo governo federal. Por conseguinte, como um instrumento local de gestão das políticas habitacionais, o PLHIS deve ser implementado e, portanto, avaliado, completando assim o ciclo da política pública.

Autores como Bonduki (2001), Buzzar e Fabricio (2010), Bloemer e Xavier (2013), Moreira e Silveira (2015), e Moreira, Silveira e Euclides (2017) vêm desenvolvendo pesquisas sobre processos avaliativos de programas e políticas habitacionais do Brasil. Não obstante muitas delas serem incipientes e diversificadas, as pesquisas apresentam modelos de relevante interesse e que podem auxiliar no desenvolvimento da metodologia proposta neste artigo, principalmente no que diz respeito a alguns critérios do caminho metodológico.

Todos os autores fixam critérios por meio dos quais os processos avaliativos serão executados, onde o emprego dos mesmos está sujeito à operacionalização para o reconhecimento e a mensuração dos resultados alcançados, sendo concebido através da utilização de indicadores.

Apesar de cada autor optar por um caminho metodológico diferente para o estabelecimento de seus indicadores, – seja pela definição de cunho pessoal, pela coleta de dados na população em geral, pela percepção dos beneficiários, ou pelo diagnóstico da realidade local – os indicadores em todos os modelos tiveram como diretriz para sua definição as características, elementos e objetivos das políticas e programas a serem avaliados, diretriz essa que não pode ser negligenciada quando da concepção de indicadores para processos avaliativos.

Além disso, a formulação de uma metodologia de avaliação deve levar em consideração o contexto do setor e os atores sociais envolvidos no processo daquilo que se pretende avaliar. A política habitacional brasileira pode ser caracterizada pela debilidade, precariedade e exclusão, utilizando-se de modelos que têm se mostrado ineficientes e inadequados ao longo do tempo. Dentre as características do setor que podemos ressaltar e que deverão ser observadas na formulação da metodologia, temos: a subordinação do enfrentamento da problemática habitacional aos interesses privados; a priorização do atendimento às faixas da população que possuem maior renda; a lógica de mercado prevalecente, onde a maior parte das moradias se enquadram na categoria de mercado e não na categoria da habitação social; a destinação dos recursos de forma majoritária para os investimentos privados; a concepção de políticas voltadas à estratégias econômicas como prioridade, enquanto as questões habitacionais ficam em segundo plano; a promoção da casa própria como basicamente o único modelo de política habitacional; o processo de urbanização de modo desordenado, informal e sem planejamento; a falta de articulação do setor habitacional com as políticas urbana e fundiária; a autoconstrução de moradias em regiões longínquas das áreas urbanas estruturadas, e sem acesso à infraestrutura e equipamentos sociais, como única alternativa para a faixa de menor renda; a periferização e a expansão das favelas; e o não enfrentamento

das questões de segregação socioespacial, de especulação imobiliária e de apropriação privada do solo.

A metodologia que será proposta neste artigo tem como suporte tanto as diretrizes do caminho metodológico das pesquisas dos autores acima citados, quanto a observância ao contexto da realidade e dos entraves do setor habitacional brasileiro. Todavia, a proposição da metodologia de monitoramento e avaliação do PLHIS será fundamentada de modo majoritário pelo conteúdo dos mesmos e com base nos documentos orientativos do Ministério das Cidades quanto a composição dos Planos, visto que o que se pretende monitorar e avaliar é a execução do cumprimento das normativas estabelecidas nos próprios Planos. Ou seja, neste artigo o processo avaliativo do setor habitacional encontra-se delimitado pelo escopo do PLHIS, onde a metodologia proposta deverá ser orientada pelo o que o compõe.

Di Villarosa e Abiko (2009) indicam que os resultados devem ser o foco do monitoramento e da avaliação. Os autores também apontam que o monitoramento possui como objetivo as atividades e os produtos, enquanto a avaliação, os resultados e impactos. Os recursos possibilitam a execução das atividades que geram os produtos, produzindo resultados aos beneficiários. Se os resultados se ampliam e se mantêm ao longo do tempo, produzem então impacto, atingindo o objetivo geral. Tendo em vista esses apontamentos dos autores, ressalta-se que a metodologia proposta de monitoramento e avaliação do PLHIS neste artigo não vai chegar a avaliar os impactos, mas sim os resultados.

Para a elaboração da metodologia, foram definidas variáveis e indicadores que possibilitem a discussão em termos de eficiência e eficácia da política habitacional concernentes aos PLHIS. O processo consiste na identificação das diretrizes e objetivos dos PLHIS e conseqüentemente do que consta nos documentos orientativos do Ministério das Cidades, bem como dos resultados esperados concernentes as ações, metas, prazos e recursos. A esta conjuntura são identificadas variáveis determinantes que sejam passíveis de mensuração, por meio de indicadores representativos e abrangentes que permitam mensurar os resultados do Plano.

Mediante análise das diretrizes orientativas do Ministério das Cidades, quanto a composição dos PLHIS, que se encontram nas publicações Guia de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009) e Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008), identifica-se os seguintes elementos fundamentais que devem constar em todo Plano: princípios, diretrizes e objetivos da política local de habitação; ações e linhas programáticas para o setor habitacional local; recursos e fontes de financiamento; e condições institucionais e normativas do setor habitacional no município.

Por intermédio de um complexo processo analítico, procurou-se identificar quais as variáveis que deveriam ser avaliadas, considerando-se os elementos fundamentais de composição dos PLHIS e a grande especificidade e diversidade de Planos elaborados nos mais diversos municípios do Brasil, sendo estas as variáveis definidas: 1) Processos de monitoramento e avaliação do PLHIS; 2) Atendimento às carências habitacionais; 3) Gestão do setor habitacional; e 4) Beneficiários contemplados.

A partir desse levantamento foi realizada a construção dos indicadores. Vale ressaltar que a representação das variáveis pelos indicadores deve preencher os requisitos necessários visando a constituição de uma ferramenta eficiente e eficaz à gestão pública, o que demanda conhecimento do objeto a ser avaliado. De acordo com Jannuzzi (2002), a elaboração de um sistema de indicadores torna-se necessária para realizar e contemplar os processos avaliativos. Indicadores podem ser definidos como a expressão da medida de um atributo ou de medidas quantitativas de aspectos de realização, que permitem ter sinais em seu desempenho, por meio de sua comparação com referentes internos ou externos. Os indicadores, quando bem utilizados, auxiliam a interpretação prática da realidade social e contribuem para a orientação da forma mais competente da execução e avaliação das políticas sociais. Desta forma, os indicadores são um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado.

De acordo com Brum (2013), a escolha de indicadores é uma tarefa complexa, uma vez que não há estabelecida uma teoria formal que oriente com objetividade

para este fim. Para a formulação de indicadores é necessário o conhecimento dos objetivos e atividades do que será avaliado, as fontes de informação acessíveis, a periodicidade da informação, os tipos de usuários, entre outros. Basicamente deve se assegurar uma relação mútua entre o conceito e os indicadores propostos.

Di Villarosa e Abiko (2009) ressaltam que os indicadores devem apresentar capacidade de executar medições, possibilitando respostas às questões formuladas. Ou seja, os indicadores devem ser objetivos e claros, de outro modo, a seleção de indicadores complexos podem dificultar a coleta e a análise dos dados, prejudicando o processo avaliativo. Os autores também apontam que deve ser empregada uma quantidade não excessiva de indicadores, desde que relevantes e suficientes, favorecendo o maior tempo na análise do que na coleta destes.

Fundamento nessas orientações, os indicadores para a metodologia de monitoramento e avaliação do PLHIS foram definidos em razão de sua simplicidade e compreensibilidade pelos envolvidos. Seguindo a orientação de Jannuzzi (2002), verifica-se que os indicadores estabelecidos para a metodologia proposta apresentam as seguintes propriedades: comunicabilidade, validade, sensibilidade, relevância social, factibilidade e desagregabilidade. Além disso, observa-se que os indicadores escolhidos retratam as características qualitativas e quantitativas em conformidade com cada variável que será avaliada. A metodologia foi composta então por quatro variáveis e seus respectivos indicadores (Quadro 5), conforme abaixo detalhado.

Quadro 5 - Variáveis e indicadores para avaliação do PLHIS

<i>VARIÁVEL</i>	<i>INDICADOR</i>
1 – Processos de monitoramento e avaliação do PLHIS	1 – Ocorrência de monitoramento e avaliação do PLHIS
2 – Atendimento às carências habitacionais	2 – Metas de atendimento das estratégias/ações
	3 – Recursos financeiros por estratégias/ações

3 – Gestão do setor habitacional	4 – Estrutura e capacitação institucional
	5 – Existência e atuação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social
	6 – Existência de Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
	7 – Articulação com outros instrumentos e políticas setoriais
4 – Beneficiários contemplados	8 – Número de famílias contempladas pelos programas previstos

Fonte: Elaborado pelo autor

- **Variável 1** – Processos de monitoramento e avaliação do PLHIS

- **Indicador 1:** Ocorrência de monitoramento e avaliação do PLHIS

Esta variável possibilitará examinar se alguma atividade de monitoramento e avaliação já foi executada no município, uma vez que para gerar resultados reais, faz-se necessário o monitoramento contínuo do PLHIS desde o primeiro instante de sua implantação. O indicador 1 propiciará a constatação da ocorrência ou não de processos de monitoramento e avaliação do PLHIS no município desde a sua implementação, estabelecendo-se comparações com o que foi estabelecido no Plano quanto a esses processos. Além disso, buscará identificar se outros órgãos da administração local participam, quem é o responsável pela execução, se o município dispõe de um sistema de informações que subsidie as avaliações, se são gerados relatórios e se ocorre ampla divulgação para a sociedade dos resultados de tais processos.

- **Variável 2** – Atendimento às carências habitacionais

- **Indicador 2:** Metas de atendimento das estratégias/ações

- **Indicador 3:** Recursos financeiros por estratégias/ações

Esta variável permitirá identificar o atendimento das carências habitacionais mediante o cumprimento das estratégias/ações e do emprego de recursos financeiros, ou seja, aprofundando a análise sobre cada meta e suas

estratégias e em relação, também, às previsões de orçamento para cada uma delas. A comparação entre metas e resultados é um dos indicadores mais adequados para avaliar políticas públicas. Por meio do indicador 2 será possível verificar se as ações propostas baseadas nos resultados da etapa de diagnóstico estão sendo ou foram cumpridas de acordo com os prazos estabelecidos, constatando se os resultados são iguais, inferiores ou superiores às propostas originais, assegurando-se assim que as necessidades habitacionais mapeadas estejam sendo atendidas. Já o indicador 3 possibilitará aferir a quantidade de recursos empregados por cada um dos entes federativos (município, estado e União) em cada ação proposta no Plano, garantindo a ocorrência de articulação entre as metas e os recursos financeiros.

- **Variável 3** – Gestão do setor habitacional

- **Indicador 4:** Estrutura e capacitação institucional

- **Indicador 5:** Existência e atuação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social

- **Indicador 6:** Existência de Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social

- **Indicador 7:** Articulação com outros instrumentos e políticas setoriais

Através dessa variável será possível identificar como está organizada a gestão municipal do setor habitacional. O indicador 4 se subdivide em dimensões, identificando a existência de estrutura física e de recursos humanos adequados para a execução das ações habitacionais, e se a gestão municipal promove a capacitação dos atores envolvidos. Para que o Plano tenha a capacidade de ser adequadamente desenvolvido é preciso garantir que o município possua recursos humanos disponíveis e capacitados, além de infraestrutura administrativa adequada. Para cada dimensão foram estabelecidos alguns itens que serão avaliados sob quatro parâmetros: suficiente, regular, insuficiente ou inexistente. Quanto ao indicador 5 serão determinadas as características do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, visando verificar o exercício do Conselho de modo geral,

visto a sua importância de ser a base institucional para implementação do PLHIS e para o recebimento de recursos, sendo ainda uma condição necessária para a obtenção de financiamento de programas estaduais e federais, como o PMCMV. Por meio deste indicador poderão ser identificados itens como: o tempo de implementação do Conselho, sua composição, sua atuação, bem como a ocorrência de reuniões e de publicidade de suas ações. Quanto ao indicador 6 será constatada a existência do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, uma vez que a constituição do Fundo Municipal também é um requisito para acesso ao SNHIS e a obtenção dos recursos do FNHIS, além de ser um instrumento organizado para a reserva e o direcionamento adequado de recursos para as áreas de habitação de interesse social. Nesse processo avaliativo serão identificados os recursos para ele orientados, a origem desses recursos, quais ações habitacionais são contempladas pelo Fundo, bem como a ocorrência de gestão e publicidade do mesmo. Já o indicador 7 indicará a ocorrência de interação do PLHIS, mais especificamente seus objetivos, diretrizes e ações, com outros instrumentos, políticas e marcos regulatórios que atuem com o planejamento e a organização do território municipal, visto a importância da interdisciplinaridade do setor habitacional com outros setores.

- **Variável 4** – Beneficiários contemplados

- **Indicador 8:** Número de famílias contempladas pelos programas previstos

O indicador 8 irá apontar a quantidade de famílias que são beneficiadas pelos programas habitacionais descritos no PLHIS, uma vez que os Planos são concebidos visando a aplicação de políticas de subsídio para o atendimento do público alvo que faz parte da população do município: famílias de baixa renda.

A metodologia proposta utilizará a técnica da entrevista que, de acordo com Gil (2008), é a mais flexível de todas as técnicas de coleta de dados de que dispõem as ciências sociais. No que tange ao *timing*, ao momento de realização, o processo avaliativo será *ex post*, uma vez que ocorre durante e após a implementação do PLHIS. Quanto à natureza será uma avaliação formativa e

somativa, por prover informações sobre a execução e mostrar seu desempenho, abrangendo então processos e resultados. Os indicadores estabelecidos irão compor um roteiro de perguntas organizado sob o modelo de um formulário para avaliação do PLHIS, conforme disposto abaixo (Quadro 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13), sendo este utilizado como método de coleta de dados na entrevista estruturada que será realizada com o sujeito do processo avaliativo.

Quadro 6 - Formulário de Avaliação – Indicador 1

<b>Variável 1 – Processos de monitoramento e avaliação do PLHIS</b>
<b>Indicador 1: Ocorrência de monitoramento e avaliação do PLHIS</b>
<b>1) Ano de elaboração do PLHIS:</b>
_____
<b>2) Qual a periodicidade de monitoramento estabelecida no PLHIS?</b>
_____
( ) Não há
<b>3) Já ocorreu algum processo de monitoramento após a implementação do PLHIS?</b>
( ) Sim ( ) Não
<b>4) Se a resposta anterior for sim, o que foi monitorado?</b>
( ) O cumprimento das metas estabelecidas.
( ) Os programas, projetos e ações do governo municipal.
( ) A captação de recursos e o controle financeiro dos programas.
( ) As variáveis do diagnóstico habitacional (déficit e outros).
( ) O acompanhamento dos resultados da política habitacional.
( ) Os impactos na redução do déficit habitacional e na inadequação habitacional.
( ) Outro. Qual? _____
<b>5) Frequência de execução do monitoramento:</b>
( ) Mensalmente ( ) Bimestralmente ( ) Semestralmente
( ) Anualmente ( ) Esporadicamente
<b>6) Qual a periodicidade de avaliação estabelecida no PLHIS?</b>
_____
( ) Não há
<b>7) Já ocorreu alguma avaliação do PLHIS?</b>
( ) Sim ( ) Não

<b>8) A avaliação é realizada em período imediatamente anterior à elaboração do PPA?</b>
( ) Sim ( ) Não
<b>9) A avaliação envolve os diversos órgãos da administração local (secretarias, departamentos, conselho)?</b>
( ) Sim ( ) Não
<b>10) Já foi elaborado algum relatório de avaliação do PLHIS?</b>
( ) Sim ( ) Não
<b>11) Se a resposta anterior for sim, quem foi o responsável pela elaboração?</b>
_____
<b>12) Em qual(is) ano(s) foi elaborado o relatório?</b>
( ) 2011 ( ) 2012 ( ) 2013 ( ) 2014 ( ) 2015 ( ) 2016 ( ) 2017 ( ) 2018
<b>13) O município dispõe de algum sistema de informações que auxilia estes processos?</b>
( ) Sim ( ) Não
<b>14) Os resultados dos processos avaliativos são amplamente divulgados para a sociedade?</b>
( ) Sim ( ) Não
<b>15) Se a resposta anterior for sim, qual o meio de divulgação utilizado?</b>
_____
_____

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 7 - Formulário de Avaliação – Indicador 2

<b>Variável 2 – Atendimento às carências habitacionais</b>									
<b>Indicador 2: Metas de atendimento das estratégias/ações</b>									
Eixo / Linha Programática	Estratégia	Ações	Prazo	Não executado	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5
1.	1.1	1.1.1							
		1.1.2							
	1.2	1.2.1							
		1.2.2							
2.	2.1	2.1.1							
		2.1.2							

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 8 - Formulário de Avaliação – Indicador 3

<b>Indicador 3: Recursos financeiros por estratégias/ações</b>						
Eixo / Linha Programática	Estratégia	Ações	Não executado	Esfera municipal (R\$)	Esfera estadual (R\$)	Esfera federal (R\$)
1.	1.1	1.1.1				
		1.1.2				
	1.2	1.2.1				
		1.2.2				
2.	2.1	2.1.1				
		2.1.2				

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 9 - Formulário de Avaliação – Indicador 4

<b>Variável 3 – Gestão do setor habitacional</b>				
<b>Indicador 4: Estrutura e capacitação institucional</b>				
<b>Itens</b>	<b>Parâmetros</b>			
<b>Estrutura Física</b>	<b>Inexistente</b>	<b>Suficiente</b>	<b>Regular</b>	<b>Insuficiente</b>
Secretaria de Habitação				
Departamento de Habitação de Interesse Social				
Departamento de Regularização Fundiária				
Conselho Municipal de Habitação				
Secretaria de Desenvolvimento Urbano				
Outros:				
<b>Itens</b>	<b>Parâmetros</b>			
<b>Recursos Humanos</b>	<b>Inexistente</b>	<b>Suficiente</b>	<b>Regular</b>	<b>Insuficiente</b>
Secretário de habitação				
Diretor do departamento de habitação de interesse social				
Diretor do departamento de regularização fundiária				
Assistente social				
Engenheiro				
Arquiteto				
Advogado				
Técnico				
Outros:				
<b>1) O município promove a capacitação dos atores envolvidos com o Plano?</b>				
( ) Sim ( ) Não				
<b>2) Se a resposta anterior for sim, quais as iniciativas de capacitação empregadas?</b>				
_____				
_____				

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 10 - Formulário de avaliação – Indicador 5

<b>Indicador 5: Existência e atuação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social</b>
<b>1) Tempo de existência do Conselho:</b>
( ) menos de 5 anos ( ) 5 anos ou mais ( ) Em constituição ( ) Inexistente
<b>2) Quantidade de membros que compõe o Conselho de cada representação:</b>
____ representantes do Poder Público
____ representantes do Setor Privado
____ representantes da Sociedade Civil
<b>3) Processo de escolha dos membros do Conselho:</b>
( ) eleição em assembleia ( ) indicação do prefeito ( ) indicação de entidade ( ) indicação do secretário da habitação ( ) indicação da Câmara de Vereadores ( ) não houve processo formal de escolha
<b>4) Processo de escolha da presidência/coordenação do Conselho:</b>
( ) eleição entre membros do Conselho ( ) indicação do secretário de habitação ( ) a legislação define qual membro do Conselho será o presidente ( ) indicação do prefeito ( ) não houve processo formal de escolha
<b>5) De quanto em quanto tempo ocorrem as reuniões do Conselho?</b>
_____
<b>6) O Conselho propõe e aprova as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da política municipal de habitação?</b>
( ) Sim ( ) Não
<b>7) O Conselho propõe e participa da deliberação, junto ao processo de elaboração do Orçamento Municipal, sobre a execução de projetos e programas de construção de moradias e de regularização fundiária?</b>
( ) Sim ( ) Não
<b>8) O Conselho propõe e aprova os planos de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social?</b>
( ) Sim ( ) Não
<b>9) O Conselho promove ampla publicidade de suas ações de modo a permitir o acompanhamento e fiscalização pela sociedade?</b>
( ) Sim ( ) Não
<b>10) O Conselho promove audiências públicas e conferências representativas dos segmentos sociais?</b>

Sim  Não

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 11 - Formulário de Avaliação – Indicador 6

<b>Indicador 6: Existência de Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social</b>
<b>1) Tempo de existência do Fundo regulamentado:</b>
<input type="checkbox"/> menos de 5 anos <input type="checkbox"/> 5 anos ou mais
<input type="checkbox"/> Em constituição <input type="checkbox"/> Inexistente
<b>2) Quais as fontes de origem dos recursos do Fundo?</b>
_____
_____
_____
_____
<b>3) Quais as ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social são contempladas com a aplicação dos recursos do Fundo?</b>
_____
_____
_____
_____
<b>4) Volume de recursos direcionados ao Fundo:</b>
Em 2011: R\$ _____
Em 2012: R\$ _____
Em 2013: R\$ _____
Em 2014: R\$ _____
Em 2015: R\$ _____
Em 2016: R\$ _____
Em 2017: R\$ _____
Em 2018: R\$ _____
<b>5) O Fundo possui Conselho Gestor?</b>
<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
<b>6) Ocorre a prestação de contas pelo gestor do Fundo?</b>
<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
<b>7) Qual a periodicidade de publicação de relatórios que atestem a aplicação dos recursos provenientes do Fundo?</b>
_____

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 12 - Formulário de Avaliação – Indicador 7

<b>Indicador 7: Articulação com outros instrumentos e políticas setoriais</b>
<b>1) O PLHIS apresenta articulação com o Plano Plurianual (PPA)?</b>
( ) Sim ( ) Não
<b>2) O PLHIS apresenta articulação com o Plano Estadual de Habitação?</b>
( ) Sim ( ) Não
<b>3) O PLHIS apresenta articulação com o Plano Diretor Municipal?</b>
( ) Sim ( ) Não
<b>4) O PLHIS apresenta ações em observância às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)?</b>
( ) Sim ( ) Não
<b>5) O PLHIS possui a Política Nacional de Habitação (PNH) como marco regulatório?</b>
( ) Sim ( ) Não
<b>6) O PLHIS apresenta articulação com outras políticas setoriais (saneamento, etc)?</b>
( ) Sim ( ) Não

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 13 - Formulário de Avaliação – Indicador 8

<b>Variável 4 – Beneficiários contemplados</b>
<b>Indicador 8: Número de famílias contempladas pelos programas previstos</b>
<b>Quantidade de famílias beneficiadas pelos programas habitacionais previstos no Plano em cada ano:</b>
Em 2011: _____ famílias contempladas
Em 2012: _____ famílias contempladas
Em 2013: _____ famílias contempladas
Em 2014: _____ famílias contempladas
Em 2015: _____ famílias contempladas
Em 2016: _____ famílias contempladas
Em 2017: _____ famílias contempladas
Em 2018: _____ famílias contempladas

Fonte: Elaborado pelo autor

Ressalta-se que após a coleta das informações por meio da aplicação do formulário avaliativo, o processo avaliativo ainda não se encontra finalizado, devendo se proceder com a análise das informações e resultados obtidos. É importante que diferentes pessoas e instâncias do setor, da prefeitura e da organização de forma geral participem dessa etapa de sistematização, análise, atribuição de significados e interpretação dos achados do processo avaliativo.

O conteúdo e os resultados dessa etapa devem ainda ser comunicados a diferentes públicos que sejam relevantes à habitação de interesse social. Além da comunicação externa com a sociedade de forma geral visando a transparência dos resultados do PLHIS, é fundamental que esses resultados voltem ao processo de planejamento do setor de habitação de interesse social do município, de modo que os gestores possam se apropriar dos mesmos e assim incorporar alterações ou correções na política habitacional e no próprio Plano.

### 3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a criação da Lei 11.124 de 2005, o Ministério das Cidades deu uma direção mais específica aos municípios quanto a habitação de interesse social em seus territórios, quando determina o estabelecimento de alguns instrumentos locais por parte desses municípios, como o PLHIS e o fundo municipal de habitação de interesse social. Contudo, questiona-se o grau de efetivação de tais instrumentos em âmbito local, visto que em atendimento a esse modelo descentralizado da gestão habitacional os municípios começaram a se estruturar lentamente e grande parte ainda não tenha se estruturado em aspectos mínimos. Por outro lado, há de se reconhecer que, embora incipiente, essa reorganização do setor habitacional representa as primeiras iniciativas de modo a institucionalizar uma política habitacional comprometida de modo efetivo com a demanda social nos municípios.

O PLHIS pode ser considerado como o instrumento de gestão da política habitacional do município onde o processo de planejamento se concretiza, trazendo diretrizes, objetivos, ações e metas, contendo as estratégias e

programas a serem desenvolvidos, seus prazos de execução, os recursos necessários e os apoios envolvidos. O Plano visa a redução do déficit habitacional, a qualificação e regularização dos assentamentos precários e a melhoria da condição habitacional. Ele deve ser concebido pelo órgão gestor, possuir articulação com a PNH, ser aprovado pelo conselho de habitação e ser expresso no orçamento municipal.

Vale ressaltar que após o planejamento e a elaboração, as políticas públicas, como o PLHIS, se desdobram em programas, projetos e ações que ao serem implementadas devem ser submetidas a processos de monitoramento e avaliação. O acompanhamento do cumprimento das metas estabelecidas no Plano requer um constante monitoramento e avaliação das ações executadas, por meio do levantamento de dados sobre a realidade local. Contudo, fiscalizar e avaliar o Plano demanda um arranjo adequado de recursos humanos especializados e de estrutura física nas prefeituras.

A maior parte dos municípios brasileiros são demandantes de políticas habitacionais que visem o interesse social, nesse sentido, desenvolver procedimentos que possuam capacidade de monitorar e avaliar seus resultados se tornam essenciais. Ou seja, um plano como o PLHIS não pode ser conformado a um instrumento formal, antes, todas as etapas, seja de diagnóstico, planejamento e execução, devem constituir um processo articulado onde os processos avaliativos visem a mensuração dos resultados alcançados, a alteração dos rumos percorridos para o alcance dos objetivos e a revisão sistemática do próprio Plano.

Tendo em vista que os indicadores possuem a capacidade de medir, informar e acompanhar aspectos da realidade social, o sistema de indicadores é um método muito aplicado para avaliação de políticas públicas em seus diferentes ciclos. Isto é, a existência de um sistema de indicadores pertinentes decerto aumenta as possibilidades de êxito das políticas públicas, visto que proporcionam diagnósticos sociais, monitoramento de ações e avaliações de resultados mais abrangedoras e tecnicamente mais fundamentadas.

Nessa lógica, o modelo de monitoramento e avaliação do PLHIS proposto neste artigo buscou contemplar um sistema de indicadores que permitisse compreender o conjunto de fatores que interfere nas decisões e ações da política, abrangendo os objetivos e diretrizes a que se destinam o Plano. Esse tipo de processo avaliativo possui assim a capacidade de prover informações e conhecimentos profundos sobre a execução do Plano, e mostrar seu desempenho em termos de eficácia e eficiência.

Procurou-se definir uma quantidade relevante de indicadores e que abrangesse todas as variáveis do PLHIS. Este foi o conceito aplicado na metodologia desenvolvida ao eleger um total de oito indicadores (Ocorrência de monitoramento e avaliação do PLHIS, Metas de atendimento das estratégias/ações, Recursos financeiros por estratégias/ações, Estrutura e capacitação institucional, Existência e atuação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, Existência de Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, Articulação com outros instrumentos e políticas setoriais, Número de famílias contempladas pelos programas previstos) com atributos quantitativos, qualitativos e temporais que, de acordo com o Ministério das Cidades, são temas significativos para a gestão e o resultado do PLHIS. A partir desses indicadores diversas questões foram desenvolvidas e foi possível conceber um formulário de avaliação do PLHIS, de modo que este possa ser utilizado como instrumento para a operação prática do processo avaliativo.

Ou seja, a metodologia proposta buscou suprir essas necessidades, procurando abranger as principais variáveis integrantes dos PLHIS, de modo que os municípios possam se apropriar deste instrumento, e com isso favorecer o acompanhamento pelos gestores públicos, bem como o controle pela sociedade, ao se estabelecer análises sobre cada um dos resultados das variáveis e indicadores medidos. Além da avaliação propriamente dita, o modelo proposto possui capacidade de identificar os resultados não atingidos, e com isso subsidiar ações alternativas, melhorias a serem executadas e correções de rumo do setor habitacional local, além da revisão do próprio Plano.

No entanto, deve-se frisar que, enquanto proposta, o método ainda necessita ser aplicado em municípios, ou seja, testá-lo em situação real, visando o

aprimoramento do mesmo, a identificação de elementos que porventura necessitem de correção, e a verificação da adequação das etapas propostas na metodologia construída. Ressalta-se que não foi possível realizar esta aplicação em situação real visto que foi identificado nos quatro municípios principais da região metropolitana de Vitória no estado do Espírito Santo a ocorrência da não utilização do PLHIS como um instrumento que guie as ações realizadas pelas prefeituras no setor habitacional local. Observa-se que estes municípios dispenderam recursos financeiros para a elaboração dos Planos, estes foram até mesmo publicados, mas após a publicação os mesmos não foram utilizados, de modo que não se discute o planejamento previsto nos PLHIS para definição das ações habitacionais. Esse fenômeno pôde ser constatado por meio de informações passadas pelos próprios gestores dos departamentos de habitação desses municípios, e confirmado mediante análise desenvolvida do conteúdo das atas das reuniões dos conselhos municipais de habitação de interesse social.

### 3.4 REFERÊNCIAS

#### 3.4.1 Fontes primárias

BRASIL. Lei 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: 2005.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2017. Diretoria de Pesquisas, 2017.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Conselho Gestor de Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. **Resolução nº 2, de 24 de agosto de 2006**. Dispõe sobre o

Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Brasília: Ministério das Cidades, 2006.

\_\_\_\_\_. **Guia de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

\_\_\_\_\_. **Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. Coordenação geral de Júnia Santa Rosa e Rosana Denaldi. Brasília: Ministério das Cidades. Primeira impressão: Maio de 2009. 216 p.

### 3.4.2 Referências bibliográficas

BLOEMER, N.; XAVIER, S. Programas habitacionais: indicadores de avaliação. **Revista Brasileira de Gestão Pública**, Taubaté, v. 9, n. 3, p. 54-74, 2013.

BONDUKI, N. Uma metodologia para avaliar programas de habitação. In: CARVALHO, M. C. B.; BARREIRA, M. C. R. N. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 183-223.

BONDUKI, N.; ROSSETTO, R.; GHILARDI, F. H. Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. Coordenação geral de Júnia Santa Rosa e Rosana Denaldi. Brasília: Ministério das Cidades. Primeira impressão: Maio de 2009. 216 p.

BRUM, M. C. Public policies: discussions about their analysis and evaluation. **Andamios**, v.10, n.21, p.39-59, 2013.

BUZZAR, M. A.; FABRICIO, M. M. Metodologia de avaliação do produto habitacional para o Programa de Arrendamento Residencial. In: XIII Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído, 13, 2010, Canela. **Anais do XIII ENTAC**. Canela: ANTAC, v. 1, p. 1-12, 2010.

CARVALHO, A. W. B.; FAGUNDES, A. C. A.; CARMO, R. R.; RIBEIRO FILHO, G. B. Panorama da municipalização da política habitacional em pequenos municípios

de Minas Gerais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 12, n. 1, p. 99-117, 2010.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, 2003.

DI VILLAROSA, F.; ABIKO, A. Monitoramento e avaliação de programas de ação integrada em assentamentos precários. IN: MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades. Primeira impressão: janeiro de 2009. p. 319-347.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2008.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002.

MAGRIS, F. H. **O Programa Minha Casa Minha Vida e a reconfiguração urbana do município de Serra-ES**. 2013. 216 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013.

MOREIRA, V. S.; SILVEIRA, S. F. R. Indicadores de desempenho do Programa Minha Casa, Minha Vida: avaliação com base na satisfação dos beneficiários. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 66, 2015.

MOREIRA, V. S.; SILVEIRA, S. F. R.; EUCLYDES, F. M. Minha Casa Minha Vida em números: quais conclusões podemos extrair? IN: IV Encontro Brasileiro de Administração Pública, 4, 2017, João Pessoa. **Anais do IV Encontro Brasileiro de Administração Pública**. João Pessoa: SBAP, v. 1, p. 374-391, 2017.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

SILVA, M. G. **Crescimento urbano-industrial e a dinâmica migratória na região metropolitana da Grande Vitória (1960-2010):** as particularidades socioespaciais dos impactos no município da Serra. 2015. 121 f. Dissertação (Mestrado em História) - Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SUCE, D. P. A.; ROCHA, A. S. T. O desenvolvimento e o impacto na Política Habitacional de interesse social de Serra/ES. In: XI Encontro Nacional de Política Social, 11, 2016, Vitória. **Anais do IV Encontro Internacional e Nacional de Política Social**. Vitória: UFES, v. 1, n. 1, 2016.

## NOTA EXPLICATIVA

Ressalta-se que não foi possível cumprir o quarto objetivo específico da pesquisa que seria realizar a aplicação em situação real da metodologia de monitoramento e avaliação dos PLHIS em um município, visto que foi identificado nos quatro municípios principais da região metropolitana de Vitória no estado do Espírito Santo, incluindo o município de Serra que havia sido previamente escolhido para a realização desta etapa, a ocorrência da não implementação do PLHIS como um instrumento que guie as ações realizadas pelas prefeituras no setor habitacional local. Esse fenômeno pôde ser constatado por meio de informações passadas pelos próprios gestores dos departamentos de habitação desses municípios, e confirmado mediante análise desenvolvida do conteúdo das atas das reuniões dos conselhos municipais de habitação de interesse social.

Esse panorama encontrado nos municípios motivou a elaboração de um terceiro artigo (Capítulo 4) que não estava previsto, cujo objetivo é identificar e discutir os desafios para o fortalecimento da política local de habitação de interesse social, baseado em tal dificuldade que os municípios apresentam na implementação do PLHIS, uma vez que as ações e programas habitacionais por eles desenvolvidos não condizem com aquilo que foi planejado, revelando grandes fragilidades dos municípios para garantirem a execução de uma primordial política habitacional.

**4 ARTIGO 3 – DESAFIOS PARA O FORTALECIMENTO DA POLÍTICA  
LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**

## DESAFIOS PARA O FORTALECIMENTO DA POLÍTICA LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

### RESUMO

Este artigo põe em perspectiva os desafios apresentados pelos municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória, estado do Espírito Santo, para implementarem seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), uma vez que as ações e programas habitacionais por eles desenvolvidos não condizem com aquilo que foi planejado. Com base em pesquisas bibliográfica e documental, os resultados apontam diversas limitações que não permitiram que os mesmos saíssem do papel como os interesses dos gestores públicos, a descontinuidade político-administrativa, a participação popular incipiente, a falta de qualificação dos envolvidos com os processos, a ausência de atuação e controle dos conselhos de habitação, a falta de articulação com outros setores do planejamento urbano, a carência de estrutura institucional adequada e, além disso, a própria instauração e atuação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que se tornou protagonista da política habitacional no país, enfraquecendo as conquistas históricas dos movimentos de luta pela moradia, como a obrigatoriedade de se construir de forma participativa a política habitacional local. A investigação acerca da execução do PLHIS na Grande Vitória/ES revelou grandes desafios e fragilidades dos municípios para garantirem a execução de uma primordial política pública. Os resultados apontam que somente quando esses desafios forem considerados e enfrentados, o PLHIS poderá ser utilizado, de fato, como um instrumento de aperfeiçoamento da capacidade administrativa das prefeituras na coordenação da política habitacional em nível local, passando a sua implementação a ser uma prática valorizada e exercida por todos os atores sociais envolvidos.

Palavras-chave: Implementação de Políticas Públicas. Política Habitacional. Plano de Habitação. Habitação de Interesse Social.

## CHALLENGES FOR STRENGTHENING THE LOCAL SOCIAL INTEREST HOUSING POLICY

### ABSTRACT

This article puts into perspective the challenges presented by the municipalities of the Grande Vitória Metropolitan Region, state of Espírito Santo, to implement their Local Plan of Social Housing (PLHIS), as their housing actions and programs do not match with what was planned. Based on bibliographic and documentary research, the results point to several limitations that did not allow them to leave the role as the interests of public managers, political-administrative discontinuity, incipient popular participation, lack of qualification of those involved with the processes, the lack of action and control of the housing councils, the lack of articulation with other sectors of urban planning, the lack of adequate institutional structure and, in addition, the establishment and performance of the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV), which became the protagonist of the housing policy in the country, weakening the historical achievements of the housing struggle movements, such as the obligation to build the local housing policy in a participatory manner. The research on the implementation of PLHIS in Greater Vitória/ES revealed major challenges and weaknesses of municipalities to ensure the implementation of a primordial public policy. The results indicate that only when these challenges are considered and faced, PLHIS can be used, in fact, as an instrument to improve the administrative capacity of municipalities in the coordination of housing policy at the local level, making its implementation a valued practice and exercised by all social actors involved.

Keywords: Implementation of Public Policies. Housing Policy. Housing Plan. Housing of Social Interest.

#### 4.1 INTRODUÇÃO

Há muito se constatou o caráter desigual e excludente da realidade social brasileira. Com uma desigualdade estrutural e histórica, uma das suas facetas é a negação do direito à moradia, fundamental para a vida em sociedade, sendo o Estado brasileiro responsável pela promoção e incentivo às políticas que permitam o acesso adequado da população a condições habitacionais dignas. De modo prático, mediante políticas públicas, o Estado tem o dever de viabilizar programas habitacionais eficientes, sobretudo visando o atendimento da população de menor renda. Nesse sentido, não é suficiente apenas o reconhecimento constitucional do direito à moradia, mas uma atuação concreta por meio de instrumentos eficazes para a sua concretização. Ressalta-se que a não consecução de uma digna política habitacional de interesse social configura impedimento ao acesso de um direito fundamental da pessoa humana, além do descumprimento de um preceito constitucional que visa garantir um nível mínimo de cidadania aos segmentos mais fragilizados da população brasileira.

A habitação de interesse social enquadra-se na denominada política social, onde o Estado intervém no setor habitacional com o objetivo de solucionar a problemática associada ao déficit habitacional, tanto relativo à carência de unidades habitacionais quanto ao tratamento das habitações precárias, sendo as classes menos privilegiadas a constituição dessa maior demanda. Bonduki (1994) reforça tal entendimento ao afirmar que a política habitacional concerne à intervenção do poder público no setor habitacional, atuando em alguns eixos como a construção e o financiamento de moradias, a gestão dos empreendimentos, a regulamentação do mercado de locação e a política fundiária.

De acordo com Abiko (1995), a política habitacional se constitui do processo pelo qual as decisões na esfera habitacional são tomadas de modo articulado com os objetivos da sociedade e seu modelo de desenvolvimento. É importante ressaltar que somente a criação de programas habitacionais não soluciona a problemática relativa à habitação, necessário se faz implantar políticas habitacionais permanentes que possam articular outras políticas setoriais urbanas para garantir,

além do direito à moradia, também o direito à cidade. Nesse sentido, os programas, assim como os governos, são temporários e não atuam de forma articulada, abrangente e duradoura o suficiente para a efetiva intervenção que demanda o setor da habitação de interesse social no Brasil.

A atual política habitacional brasileira tem como marco inicial a criação da Secretaria Nacional da Habitação e do Ministério das Cidades em 2003. Após isso, observa-se outros progressos como a instituição da Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004, e a aprovação do Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social (SNHIS) em 2005, mediante a Lei nº 11.124/2005 (BRASIL, 2005). O SNHIS tem como função articular as políticas de habitação social de forma descentralizada e democrática, respaldado no princípio da cooperação entre os entes federados, tendo como objetivo principal viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna sustentável (LIMA, 2014). Conforme regras estabelecidas pela Lei nº 11.124/2005, para que os municípios façam aderência ao SNHIS e obtenham os recursos desse sistema, deverão necessariamente implantar um fundo de habitação com dotação orçamentária própria, que deve ter sua gestão administrada por um conselho popular, e ainda instituir o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que será o responsável pela definição das diretrizes e prioridades da política na escala local.

O PLHIS deve ser concebido com base na participação popular e por meio de metodologia específica definida pelo Ministério das Cidades, devendo contemplar o diagnóstico do setor da habitação no município, e com base neste determinar as estratégias de ação direcionando o planejamento do setor habitacional local, especificamente à habitação de interesse social. A estratégia de ação deve conter: as diretrizes e os objetivos da política local de habitação; as linhas programáticas e ações; os prazos e as metas a serem alcançadas; e ainda a estimativa dos recursos necessários para atingi-las, por meio de programas ou ações, identificando-se as fontes existentes. O encargo de sua elaboração é do órgão gestor, autorizado pelo conselho municipal de habitação em conformidade com a PNH (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

A instituição do PLHIS reforçou o papel dos municípios na descentralização da política habitacional, visto que o planejamento estratégico habitacional no âmbito local se concretiza no Plano, considerado um instrumento de gestão das políticas habitacionais dos municípios. Ressalta-se que a exigência para que os municípios elaborem seus planos, e com isso obtenham acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), representa mais do que uma normativa institucional, ela tem o objetivo de vincular a demanda por recursos às demandas habitacionais locais, sendo que essas demandas devem ser determinadas com base na construção coletiva do diagnóstico e das estratégias de ações planejadas no PLHIS.

Não obstante o progresso que o PLHIS trouxe para o setor habitacional local como importante instrumento de planejamento, ainda não foi dada a merecida importância. Essa falta de reconhecimento é observada não somente com relação aos municípios que ainda não elaboraram seus Planos, mas também quanto aos municípios que já elaboraram e não os implementaram. Em diversos casos, o poder municipal desconhece sua existência e, quando os conhece, não os utiliza.

A pesquisa desenvolvida teve o objetivo de verificar a etapa de implementação do planejamento dos planos, ou seja, de investigar como se estabeleceu o processo de execução dos PLHIS nos municípios capixabas. Foi definido como amostra quatro municípios dos sete que compõem a Região Metropolitana da Grande Vitória/ES, que possuem uma estrutura técnica e administrativa mais consolidada que os demais e por serem os municípios mais populosos, a saber: Serra – 517.510 habitantes; Vila Velha – 493.838; Cariacica – 381.285; e Vitória – 362.097, de acordo com as Estimativas de População do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019). Além disso, a escolha pelos quatro principais municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória justifica-se pois os mesmos apresentam as maiores taxas de déficit habitacional do Espírito Santo, de acordo com o Boletim de déficit habitacional no Espírito Santo com base no CadÚnico (IJSN, 2017) com dados referentes a 2016: o município da Serra vem em primeiro lugar com 34.930 pessoas (15,68% da população em déficit no estado do Espírito Santo), seguido de Vila Velha com 24.902 pessoas (11,18% da população em déficit no estado do Espírito Santo), Vitória com 19.376

peças (8,70% da população em déficit no estado do Espírito Santo), e Cariacica em quarto lugar com 18.710 pessoas (8,40% da população em déficit no estado do Espírito Santo).

Como procedimento metodológico foi utilizada a pesquisa documental, por meio da análise dos PLHIS dos referidos municípios, bem como das atas das reuniões dos conselhos municipais de habitação desses municípios (Serra – 2014 a 2017; Vila Velha – 2016 a 2018; Cariacica – 2013 a 2016; Vitória – 2013 a 2018), apoiada por pesquisa bibliográfica e entrevistas semiestruturadas com atores relevantes da política habitacional do município de Serra, que subsidiaram o aprofundamento da discussão proposta.

#### 4.2 OS DESAFIOS PARA CONSOLIDAÇÃO DOS CONSELHOS

Na esfera das políticas públicas, os conselhos setoriais se tornaram institutos fundamentais após a Constituição Federal de 1988. Dentre os fatores que estimularam o estabelecimento de diversos conselhos estaduais e municipais têm-se: o próprio processo de descentralização, os princípios constitucionais de participação social e as legislações normativas das políticas sociais. De modo geral, Gohn (2001) afirma que os conselhos podem ser definidos como “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”.

De acordo com Teixeira (2000), os conselhos setoriais constituem geralmente órgãos públicos de composição paritária, compartilhado entre governo e sociedade, concebidos mediante lei, de natureza obrigatória associado ao repasse de recursos federais, podendo possuir atribuições consultivas, deliberativas ou de controle, intervindo na gestão de políticas sociais como educação, saúde e habitação. Gomes (2003) ressalta que os conselhos devem se esforçar para atingir três objetivos principais como espaço democrático: estimular a cidadania e a educação política; propiciar a identificação e a captação contínua das demandas sociais; e desempenhar controle social sobre as ações governamentais.

No setor habitacional não é diferente, os conselhos têm as atribuições e objetivos identificados acima pelos autores, uma vez que devem exercer o controle social e participar da formulação e execução das políticas, planos e programas de habitação de interesse social, bem como da curadoria dos recursos a serem empregados. Por possuírem um papel relevante na formulação e monitoramento das políticas públicas, os conselhos devem ser constituídos por todos os segmentos sociais e públicos que possuam relação com o tema da habitação, como o próprio poder público, os movimentos sociais, as entidades empresariais, as universidades e institutos de pesquisas, entre outros.

Dentre as funções dos conselhos de habitação ressalta-se: o controle e o aperfeiçoamento da execução das políticas de habitação; a participação e a transparência nos planos e programas habitacionais; a gestão financeira sobre a destinação dos recursos; a garantia da integração da política habitacional às demais políticas setoriais e econômicas; a proposição de estudos e diagnósticos da realidade do setor habitacional; entre outros.

Entretanto, as desconformidades entre os encargos conferidos aos conselhos e o que efetivamente é praticado, acaba por enfraquecer o papel dos conselhos na gestão local. Essa questão é o cerne da crítica dessa pesquisa, uma vez que os PLHIS – instrumentos responsáveis pela definição das prioridades da política habitacional na escala local – não são pauta das reuniões dos conselhos municipais de habitação de interesse social, de modo que todo o planejamento realizado nos municípios para o setor habitacional acaba por não sair do papel.

Esse cenário foi observado nos quatro (dentre os sete) maiores municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES: Serra, Vila Velha, Cariacica e Vitória. Ao analisar as atas das reuniões dos conselhos municipais de habitação de interesse social desses municípios, nos períodos posteriores às datas de publicação de seus respectivos PLHIS (Quadro 1), verificou-se que estes Planos não são considerados como ferramenta de trabalho pelos conselhos e, o que agrava ainda mais a situação, as ações e programas discutidos nas reuniões, e as vezes executadas, não constam como ações planejadas nos respectivos Planos, ou seja, um duplo desprezo por aquele que deveria ser o principal instrumento de orientação das ações da política habitacional no município.

Quadro 14 - Ano da criação dos instrumentos e das atas consultadas

<b>SERRA</b>			
<i>ANO DE CONCLUSÃO DO PLHIS</i>	<i>ANO DE CRIAÇÃO DO CONSELHO</i>	<i>ANOS DAS ATAS CONSULTADAS</i>	<i>OBSERVAÇÃO</i>
2011	2014 (Lei Nº 4.137)	2014 2015 2016 2017	Não há reuniões do Conselho desde 2017
<b>VILA VELHA</b>			
2015	2008 (Lei Nº 4.713)	2016 2017 2018	PLHIS concluído no final de 2015
<b>CARIACICA</b>			
2013	2006 (Lei Nº 4.404)	2013 2014 2015 2016	Não há reuniões do Conselho desde 2016
<b>VITÓRIA</b>			
2008 (Não é PLHIS, mas um plano de habitação e regularização fundiária de interesse social)	2002 (Lei Nº 5.823)	2013 2014 2015 2016 2017 2018	Atas solicitadas a partir de 2013 para manter uma uniformidade temporal com os demais municípios

Fonte: Elaborado pelo autor

Os Quadros 15, 16, 17 e 18 expõem um resumo dos assuntos que foram dissertados nas reuniões dos conselhos de habitação de cada um dos quatro municípios referidos, mediante análise das atas disponibilizadas e consultadas. Para cada um dos municípios, em um primeiro momento tentou-se identificar se as competências dos conselhos determinadas pelas leis de instituição dos mesmos foram abordadas nas reuniões, e em um segundo momento tentou-se sintetizar as demais temáticas que foram abordadas.

Quadro 15 - Temáticas abordadas nas reuniões do conselho de habitação do município de Serra

<b>SERRA</b>	
Total de atas consultadas:	20 atas entre 2014 e 2017 (8 destas as reuniões foram canceladas devido quórum insuficiente)
<b>TEMÁTICA DISCUTIDA NAS REUNIÕES DO CONSELHO</b>	
<i>a) COMPETÊNCIAS DO CONSELHO DE ACORDO COM A LEI Nº 4.137 de 27/01/14:</i>	<i>QUANTIDADE DE VEZES QUE FOI DISCUTIDO NAS REUNIÕES:</i>
1) Estabelecer diretrizes e fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos do FMHIS e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais, observado o disposto nesta Lei, a política e o plano municipal de habitação	0
2) Aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FMHIS	1
3) Deliberar sobre as contas do FMHIS	1
4) Dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FMHIS, nas matérias de sua competência	0
5) Aprovar seu regimento interno	2
<i>b) OUTROS ASSUNTOS ABORDADOS:</i>	<i>QUANTIDADE DE VEZES QUE FOI DISCUTIDO NAS REUNIÕES:</i>
6) Eleições de membros do conselho	4
7) Discussão a respeito de construções de outras áreas (creche, CRAS, etc)	2
8) Apresentação de programas habitacionais (não constam no PLHIS)	2
9) Discussão a respeito da situação de moradores de rua	1
10) Discussão a respeito de moradores fazendo ocupação irregular	1
11) Definição de calendário das reuniões	3
12) Informações gerais a título de conhecimento	4

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 16 - Temáticas abordadas nas reuniões do conselho de habitação do município de Vila Velha

<b>VILA VELHA</b>	
Total de atas consultadas:	15 atas entre 2016 e 2018 (3 destas as reuniões foram canceladas devido quórum insuficiente)
<b>TEMÁTICA DISCUTIDA NAS REUNIÕES DO CONSELHO</b>	
<i>a) COMPETÊNCIAS DO CONSELHO DE ACORDO COM A LEI Nº 4.713 de 15/10/08:</i>	<i>QUANTIDADE DE VEZES QUE FOI DISCUTIDO NAS REUNIÕES:</i>
1) Propor e aprovar as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da Política Municipal de Habitação de Vila Velha	1
2) Propor e participar da deliberação, junto ao processo de elaboração do Orçamento Municipal, sobre a execução de projetos e programas de urbanização, construção de moradias e de regularização fundiária	1
3) Propor e aprovar os planos de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, instituído pela presente Lei	0
4) Definir as condições básicas de subsídios e financiamentos com recursos do FMHIS	1
5) Aprovar as contas do FMHIS	0
6) Apreciar as propostas e projetos de intervenção do Governo Municipal relativas às ocupações e assentamentos de interesse social	1
7) Apreciar as formas de apoio às entidades associativas e cooperativas habitacionais cuja população seja de baixa renda, bem como as solicitações de melhorias habitacionais em autoconstrução ou ajuda mútua de moradias populares	0
8) Propor ao Executivo Municipal a elaboração de estudos e projetos, constituir comissões especiais e câmaras, quando julgar necessário para o desempenho de suas funções	3
9) Elaborar seu Regimento Interno	5
10) Convocar e realizar uma Assembleia Anual aberta à população com o objetivo de prestar contas e dar devidos esclarecimentos à sociedade civil organizada	0

<i>b) OUTROS ASSUNTOS ABORDADOS:</i>	<i>QUANTIDADE DE VEZES QUE FOI DISCUTIDO NAS REUNIÕES:</i>
11) Discussão a respeito de moradores fazendo ocupação irregular	2
12) Capacitação (programas, legislações, etc)	3
13) Discussão a respeito de planos setoriais de outras áreas	4
14) Criação de empreendimentos habitacionais que não constam no PLHIS	2
15) Definição de calendário das reuniões	1
16) Informações gerais a título de conhecimento	2
17) Demandas específicas de munícipes que realizaram solicitação	1

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 17 - Temáticas abordadas nas reuniões do conselho de habitação do município de Cariacica

<b>CARIACICA</b>	
Total de atas consultadas:	18 atas entre 2013 e 2016
<b>TEMÁTICA DISCUTIDA NAS REUNIÕES DO CONSELHO</b>	
<i>a) COMPETÊNCIAS DO CONSELHO DE ACORDO COM A LEI Nº 4.404 de 09/06/06:</i>	<i>QUANTIDADE DE VEZES QUE FOI DISCUTIDO NAS REUNIÕES:</i>
1) Propor e aprovar as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da Política Municipal de Habitação de Interesse Social	1
2) Propor e participar da deliberação, junto ao processo de elaboração do Orçamento Municipal, sobre a execução de projetos e programas de urbanização, construção de moradias e de regularização fundiária	0
3) Propor e aprovar os planos de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, instituído pela presente Lei	0
4) Definir as condições básicas de subsídios e financiamentos com recursos do FMHIS	0
5) Aprovar as contas do FMHIS	0

6) Apreciar as propostas e projetos de intervenção do Governo Municipal relativas às ocupações e assentamentos de interesse social	1
7) Apreciar as formas de apoio às entidades associativas e cooperativas habitacionais cuja população seja de baixa renda, bem como as solicitações de melhorias habitacionais em autoconstrução ou ajuda mútua de moradias populares	0
8) Propor ao Executivo Municipal a elaboração de estudos e projetos, constituir comissões especiais e câmaras, quando julgar necessário para o desempenho de suas funções	3
9) Elaborar seu Regimento Interno	3
10) Convocar e realizar uma Assembleia Anual aberta à população com o objetivo de prestar contas e dar devidos esclarecimentos à sociedade civil organizada	0
<i>b) OUTROS ASSUNTOS ABORDADOS:</i>	<i>QUANTIDADE DE VEZES QUE FOI DISCUTIDO NAS REUNIÕES:</i>
11) Eleições de membros do conselho	3
12) Capacitação (programas, legislações, etc)	1
13) Discussão a respeito de moradores fazendo ocupação irregular	3
14) Informações gerais a título de conhecimento	11
15) Definição de calendário das reuniões	1

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 18 - Temáticas abordadas nas reuniões do conselho de habitação do município de Vitória

<b>VITÓRIA</b>	
Total de atas consultadas:	23 atas entre 2013 e 2018 (2 destas as reuniões foram canceladas devido quórum insuficiente)
<b>TEMÁTICA DISCUTIDA NAS REUNIÕES DO CONSELHO</b>	
<i>a) COMPETÊNCIAS DO CONSELHO DE ACORDO COM A LEI Nº 5.823 de 30/12/02:</i>	<i>QUANTIDADE DE VEZES QUE FOI DISCUTIDO NAS REUNIÕES:</i>

1) Propor e aprovar as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da Política Municipal de Habitação de Interesse Social	0
2) Propor e participar da deliberação, junto ao processo de elaboração do Orçamento Municipal, sobre a execução de projetos e programas de urbanização, construção de moradias e de regularização fundiária em áreas irregulares	1
3) Propor e aprovar os planos de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, instituído pela presente Lei	0
4) Definir as condições básicas de subsídios e financiamentos com recursos do FMHIS	0
5) Aprovar as contas do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS)	0
6) Apreciar as propostas e projetos de intervenção do Governo Municipal relativas às ocupações e assentamentos de interesse social	0
7) Apreciar as formas de apoio às entidades associativas e cooperativas habitacionais cuja população seja de baixa renda, bem como as solicitações de melhorias habitacionais em autoconstrução ou ajuda mútua de moradias populares	1
8) Propor ao Executivo a elaboração de estudos e projetos, constituir Grupos Técnicos ou Comissões Especiais e Câmaras, quando julgar necessário.	5
9) Elaborar seu Regimento Interno	1
<i>b) OUTROS ASSUNTOS ABORDADOS:</i>	<i>QUANTIDADE DE VEZES QUE FOI DISCUTIDO NAS REUNIÕES:</i>
10) Capacitação (programas, legislações, etc)	6
11) Eleições de membros do conselho	2
13) Eleições de membros do conselho	4
14) Visita à residenciais	2
15) Discussão a respeito de moradores fazendo ocupação irregular	4
15) Definição de calendário das reuniões	6
16) Informações gerais a título de conhecimento	15
17) Demandas específicas de munícipes que realizaram solicitação	71

Fonte: Elaborado pelo autor

Ressalta-se que a dinâmica e os assuntos tratados pelos conselhos de habitação de interesse social desses quatro municípios, conforme exposto acima, são muito similares, optando-se por isso apresentar uma análise global dos mesmos e em seguida algumas singularidades de alguns conselhos. Procurou-se categorizar os assuntos das atas por meio da construção de uma tipologia que avaliasse ao longo do tempo os temas mais discutidos pelos quatro conselhos.

Os tipos mais frequentes de pauta das reuniões são relativos à: administração dos conselhos – eleição de novos membros e cargos, definição de cronograma de reuniões, alterações no regimento interno, etc.; informação geral – assuntos que são apresentados a título de conhecimento, ocorrendo ou não debates a respeito dos mesmos, esclarecendo dúvidas dos conselheiros; ocupações irregulares – apresentação e discussão de casos pontuais de ocupações irregulares nos municípios; constituição de comissões especiais – criação de comissões específicas com o objetivo de pesquisar e atuar em determinadas frentes; capacitação – apresentação detalhada de programas, leis federais, entre outros, visando o conhecimento e o entendimento dos membros do conselho (não é capacitação técnica); solicitações de munícipes – discussão de demandas específicas de moradores que solicitaram pedido; e projetos e programas – apresentação de projetos e programas definidos previamente pelas prefeituras e secretarias.

Não obstante os assuntos acima descritos, constata-se de modo geral nos quatro conselhos rara apresentação e discussão a respeito do orçamento municipal para o setor habitacional, da destinação dos recursos recebidos pelo município e de prestação de contas do fundo municipal de habitação de interesse social. Ressalta-se também a escassa realização de ações de capacitação técnica para os conselheiros e agentes das secretarias de habitação. Outro ponto importante de se destacar é que não ocorreram reuniões do conselho de Cariacica nos anos de 2016, 2017 e 2018, e do conselho de Serra nos anos de 2017 e 2018.

Via de regra observa-se uma ausência de debates importantes sobre a política habitacional dos municípios, principalmente no que tange ao planejamento, visto que as ações pontuais definidas pelos conselhos são decisões imediatistas com a

finalidade de solucionar casos esporádicos e urgentes, escolhidos muitas vezes por interesses políticos, e não baseados em uma política ou planejamento a longo prazo. Foi possível constatar baixa discussão a respeito das ações habitacionais, sendo que quando raramente tratadas, eram ações que não foram previstas nos PLHIS desses municípios. Áurea Almeida (informação verbal)<sup>1</sup>, ex-secretária de habitação do município de Serra/ES, confirma esse panorama no município de Serra, afirmando que o PLHIS não era abordado de fato nas reuniões do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (CGFMHIS) no período em que ela acompanhou entre os anos de 2014 e 2018.

Conforme já relatado anteriormente, nenhum dos quatro municípios implementou o PLHIS apesar de todos terem concebido os seus respectivos Planos. Esse fato pôde ser verificado tanto através das atas dos conselhos bem como por meio de informações obtidas nas secretarias que fazem a gestão do setor habitacional desses municípios. Ou seja, todo o planejamento desenvolvido nos PLHIS por meio de ações, linhas programáticas, metas e prazos, baseados na etapa de diagnóstico local, não foi utilizado pelos municípios em suas ações posteriores à concepção dos Planos.

Destacam-se ainda duas singularidades verificadas nesses municípios relativas aos PLHIS. O PLHIS de Cariacica foi finalizado em 2013, contudo, de acordo com informações da Secretaria Municipal de Desenvolvimento da Cidade e Meio Ambiente, o mesmo ainda não se encontra aprovado pela prefeitura até o presente momento. Já no município de Serra, nenhum servidor da gestão atual e da anterior da Secretaria Municipal de Habitação possui conhecimento do PLHIS, e a Secretaria nem mesmo sabe onde encontrar cópia física ou digital do PLHIS do município que foi finalizado em 2011, visto que para o desenvolvimento dessa pesquisa foi solicitado cópia do Plano tanto no ano de 2017 como no ano de 2019, e todas as duas gestões (2017 e 2019) não têm conhecimento do mesmo. Áurea Almeida (informação verbal)<sup>2</sup>, ex-secretária de habitação do município de

---

<sup>1</sup> Entrevista concedida por ALMEIDA, A. S. G. **Entrevista II**. [set. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. arquivo .mp3 (54 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

<sup>2</sup> Entrevista concedida por ALMEIDA, A. S. G. **Entrevista II**. [set. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. arquivo .mp3 (54 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

Serra/ES, ainda afirma que mesmo quando ela assumiu a secretaria no início de 2013 pouquíssimas pessoas da secretaria tinham conhecimento do Plano, somente aquelas que participaram da comissão de sua elaboração.

Diante das informações coletadas pôde-se verificar que as ações desenvolvidas na área habitacional dos quatro municípios não seguem o PLHIS. Este é um dado que merece atenção, pois leva-se a concluir que os Planos não foram empregados como um instrumento para o direcionamento das ações locais concernentes a habitação de interesse social, tendo somente um caráter obrigatório de elaboração, apenas por uma exigência do SNHIS para acesso aos recursos financeiros. Ora, a elaboração de planos locais de habitação somente passou a ser prioridade nos municípios após a restrição imposta pelo SNHIS, caso contrário, os recursos financeiros federais não seriam disponibilizados. Percebe-se então a existência de dificuldade nos municípios quanto a fase de implementação de políticas públicas como o PLHIS.

#### 4.3 OS DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS HABITACIONAIS

As políticas públicas tratam de temas relevantes para a sociedade, merecendo tratamento contínuo e aperfeiçoamento constante. De acordo com Sabatier e Jenkins-Smith (1993), a concepção das políticas públicas resulta do modo como as questões problemáticas interferem na sociedade, isto é, as políticas públicas são respostas do Estado para o enfrentamento dos problemas sociais.

De acordo com alguns teóricos, dentre eles Labra (2002), as políticas públicas são constituídas por quatro fases: I) Agenda: constatação de uma problemática identificada por atores sociais ou institucionais e a sua introdução no planejamento governamental visando o seu tratamento; II) Formulação: análise da problemática identificada com identificação de alternativas e soluções para formulação da política; III) Implementação: execução da política elaborada para tratar a problemática identificada; e IV) Avaliação: monitoramento da implementação, avaliação dos resultados e correção de rumos. No entanto, Sabatier e Jenkins-Smith (1993) destacam que essas fases não necessariamente

seguem um caminho linear e contínuo, visto que podem ocorrer articulações entre as diversas fases.

Dentre as quatro fases apontadas, para Trevisan e Bellen (2008) a fase de implementação é uma das mais críticas visto que os objetivos são colocados à prova, além da possibilidade de ocorrência de conflitos e resistências entre os implementadores. Hogwood e Gunn (1984) denominam de “brecha da implementação” uma vez que os governos se mostram mais eficientes na formulação de políticas públicas do que em sua implementação. Ou seja, a fase de implementação se apresenta como um elemento-chave das políticas públicas, demandando integração entre os atores, instituições e níveis governamentais, e a própria sociedade.

Labra (2002) afirma que o trajeto de implementação das políticas públicas pode acabar sendo marcado por muitos ajustes e divergências, uma vez que as propostas iniciais podem ser rejeitadas, alteradas em relação a concepção inicial ou ainda gerar conflitos que inviabilize a sua execução. A autora ainda destaca que podem surgir “pontos de veto” e “janelas de oportunidade”. Esta refere-se a oportunidades de realização de mudanças favoráveis na trajetória do projeto inicial, já o primeiro refere-se a tentativas de impedimento de uma proposta por determinados atores. Áurea Almeida (informação verbal)<sup>3</sup>, ex-secretária de habitação do município de Serra/ES, aponta um exemplo de um ponto de veto com relação à implementação do PLHIS como sendo a falta de interesse dos membros do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social em abordar o Plano em suas reuniões, centrando as reuniões na discussão a respeito da fiscalização da rotina administrativa da secretaria de habitação e na resolução de questões pontuais levantadas de necessidades específicas de moradores.

É importante ressaltar que tanto os “pontos de veto” quanto as “janelas de oportunidade” podem ocorrer ocasionalmente e afetar a concepção inicial proposta, seja pela ocorrência de novas eleições governamentais, por mudanças

---

<sup>3</sup> Entrevista concedida por ALMEIDA, A. S. G. **Entrevista II**. [set. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. arquivo .mp3 (54 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

nas secretarias, ou pela modificação em algum elemento-chave da implementação da política. O PLHIS do município de Serra, por exemplo, teve a sua elaboração na gestão do prefeito Sérgio Vidigal, contudo pouco mais de um ano após a sua conclusão a gestão da prefeitura passou para o prefeito Audifax Barcelos. Ou seja, um Plano recém desenvolvido praticamente teria a sua implementação em um governo com uma gestão diferente daquela em que foi concebido.

No Brasil, observa-se que de modo geral as políticas públicas são formuladas através de processos bem elaborados e fundamentados, entretanto diversos conflitos e questões surgem como obstáculos na fase de implementação. Silva (2000) destaca que por se tratar de uma federação muitas políticas públicas são orientadas no plano nacional, contudo a implementação deve ocorrer nos municípios, o que impede a identificação de possíveis conflitos, intensificando dificuldades na fase de implementação local. Áurea Almeida (informação verbal)<sup>4</sup>, ex-secretária de habitação do município de Serra/ES, exemplifica este fato ao afirmar que o Ministério das Cidades determinou a participação de um movimento popular como requisito para a constituição do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, entretanto não existia no município nenhum movimento popular regularizado. De acordo com a mesma, apenas para cumprir essa exigência nacional, o município teve que articular a criação de um movimento popular, de modo que esse movimento não representava de fato os interesses desse público alvo. Para Áurea esse é só mais um exemplo do fato que as orientações no plano nacional não têm a preocupação de compreender as singularidades e dificuldades que existem no âmbito local. Já para Giovanilton Ferreira (informação verbal)<sup>5</sup>, supervisor técnico da empresa de consultoria responsável pela elaboração do PLHIS de Serra/ES e professor do departamento de arquitetura e urbanismo da Universidade Vila Velha, o modo como foram definidas as políticas pelo Ministério das Cidades se mostra inteligente visto que

---

<sup>4</sup> Entrevista concedida por ALMEIDA, A. S. G. **Entrevista II**. [set. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. arquivo .mp3 (54 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

<sup>5</sup> Entrevista concedida por FERREIRA, G. A. C. **Entrevista V**. [out. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. arquivo .mp3 (61 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

quem são os responsáveis pelas definições específicas de atuação são os próprios municípios, uma vez que estes estão próximos aos problemas locais, promovendo-se assim uma autonomia em teoria. Entretanto, o mesmo ressalta que por outro lado existe uma deficiência pois não ocorre a autonomia financeira. Por mais que os municípios tenham ficado com muitas atribuições, ainda vigora uma centralização dos recursos a nível federal. Para Giovanilton, a estrutura carece então de uma descentralização dos recursos para que os municípios possam executar suas políticas de forma mais autônoma.

Na realidade prática, as políticas públicas podem experimentar mudanças continuamente. Apesar de haver um plano inicial aprovado e até mesmo articulado entre os agentes participantes da concepção, possíveis alterações podem ocorrer durante a etapa de execução. Mazmanian e Sabatier (1989) destacam, por exemplo, que pode ser necessária a readequação dos objetivos mediante os recursos disponíveis, ou novos recursos que não foram viabilizados na concepção da política podem ser mobilizados visando cumprir os objetivos. Maria da Penha Furtado (informação verbal)<sup>6</sup>, assistente social da secretaria de habitação Serra/ES e membro da comissão de elaboração do PLHIS, destaca que muitas vezes quando não há o recurso financeiro para a execução da política de forma global, se torna mais viável promover a readequação desta política, propiciando sua execução parcial, contemplando uma área ou um público mais restrito, mas garantindo que ao menos parte da proposição seja cumprida.

Mazmanian e Sabatier (1989) ainda destacam outros exemplos de interferência na etapa de implementação como a atuação dos agentes responsáveis, os jogos de interesses envolvendo os órgãos de execução, a rede de forças políticas, econômicas e sociais diretas e indiretas, e a concordância do público alvo. Vasni Oliveira (informação verbal)<sup>7</sup>, ex-secretário de habitação do município de Serra/ES, destaca a importância da concordância do público alvo, por exemplo, para a implementação de uma política habitacional. De acordo com o mesmo, em

---

<sup>6</sup> Entrevista concedida por FURTADO, M. P. D. R. **Entrevista I.** [set. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. arquivo .mp3 (97 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

<sup>7</sup> Entrevista concedida por OLIVEIRA, V. B. **Entrevista III.** [set. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

sua gestão a primeira etapa no desenvolvimento de um programa ou projeto era a realização do cadastro dos moradores que demandavam habitação de interesse social no município. Vasni ressalta que no momento do cadastro era possível dar voz aos anseios da população, visando com isso desenvolver políticas que já fossem concebidas em consonância com o público alvo.

Observa-se que a fase de implementação é extremamente complexa, gerando consequências diretas para os resultados que são esperados pela política. Nesse sentido, a formulação de uma política pública é apenas o ponto de partida. O impacto na realidade do público alvo não se seguirá automaticamente à formulação da política, sendo necessário que os objetivos e as definições da política sejam de fato implementados. Entretanto, para que isso ocorra, uma série de deliberações devem ser providenciadas como a montagem de equipes, a disposição de recursos orçamentários, a infraestrutura adequada para atendimento do público alvo, a contratação de serviços, o desenvolvimento de pesquisas, o monitoramento dos processos, entre outros. A respeito disso, Maria Helena Abreu (informação verbal)<sup>8</sup>, ex-secretária de habitação do município de Serra/ES e professora do departamento de serviço social da UFES, exemplifica que a política habitacional de Serra apresentava-se profundamente frágil na sua institucionalidade no ano de 2005, carente de legislação adequada, baixíssima regulação e controle social, orçamento incipiente e carente de estrutura real para prover o atendimento das demandas do município. Giovanilton Ferreira (informação verbal)<sup>9</sup>, supervisor técnico da empresa de consultoria responsável pela elaboração do PLHIS de Serra/ES e professor do departamento de arquitetura e urbanismo da Universidade Vila Velha, afirma que todo esse roteiro de deliberações e estruturas é importante, mas o Brasil possui dois desafios que antecedem essas questões de estruturação interna: a carência de educação urbana da população brasileira, onde há pouquíssima sensibilização da sociedade para com as questões urbanas, de modo que por mais que seja instituída uma

---

<sup>8</sup> Entrevista concedida por ABREU, M. H. E. **Entrevista IV**. [set. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

<sup>9</sup> Entrevista concedida por FERREIRA, G. A. C. **Entrevista V**. [out. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. arquivo .mp3 (61 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

estrutura robusta, no momento de dialogar as políticas com a sociedade sempre encontrará este fator limitante; e os embates políticos (a questão fundiária, o financiamento e a participação social) que sempre ficam em segundo plano no país. Para Giovanilton, deve-se priorizar esses dois desafios expostos antes de colocar a culpa da deficiência da implementação das políticas habitacionais na carência de estruturas internas das administrações públicas.

Barcellos (2018) afirma que não é raro acontecer de uma política ser publicada mas que anos se passem sem que haja previsão orçamentária para a execução da mesma, ou que haja previsão orçamentária, mas ela não seja realmente executada, ou ainda, que a política não seja regulamentada mesmo após a publicação da mesma. Esse panorama pode ser observado, por exemplo, no município de Serra, uma vez que a conclusão do PLHIS se deu no final do ano de 2011, entretanto a criação do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social só ocorreu no ano de 2014. Barcellos (2018) ainda destaca que as políticas podem acabar sendo implementadas somente em determinadas áreas ou para determinados públicos, ou que não haja recursos financeiros, humanos e técnicos para a sua adequada execução. Em síntese diversos obstáculos podem surgir entre a formulação de uma política e sua implementação.

Para Lima e D'Ascenzi (2013) é vital a compreensão apropriada da política, uma vez que a configuração do meio de implementação varia de acordo com as ideias, princípios e entendimentos dos agentes implementadores sobre a realidade. Além disso os autores ainda afirmam que o êxito da execução de uma política pública advém de alguns itens fundamentais como a compreensão adequada dos objetivos, o modo de implementação a ser empregado e a competência na conciliação dos conflitos de interesses. A respeito deste item, Vasni Oliveira (informação verbal)<sup>10</sup>, ex-secretário de habitação do município de Serra/ES, exemplifica um tipo de conflito de interesse recorrente em sua gestão entre a secretaria de habitação e a secretaria de meio ambiente. De acordo com o mesmo, diversos projetos de empreendimentos habitacionais de interesse social

---

<sup>10</sup> Entrevista concedida por OLIVEIRA, V. B. **Entrevista III**. [set. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

do município eram locados em áreas menos urbanizadas, locais que demandariam licenças e autorizações da secretaria de meio ambiente, o que acabava por gerar um conflito de interesses entre as duas secretarias, sendo necessário a promoção de uma consonância entre ambas as partes. Maria da Penha Furtado (informação verbal)<sup>11</sup>, assistente social da secretaria de habitação Serra/ES e membro da comissão de elaboração do PLHIS, também destaca um tipo de conflito de interesse na área da habitação: do empresariado. De acordo com a mesma, os empresários do município de Serra sempre eram convidados para participar das reuniões durante o processo de elaboração do PLHIS, mas nunca houve participação. Ela ainda afirma que instrumentos previstos no Plano Diretor como a outorga onerosa e o IPTU progressivo no tempo que deveriam ser implementados e que beneficiariam o PLHIS, nunca foram colocados devido o jogo de interesse de empresários e a vista grossa que os gestores fazem visando com isso ter o apoio da iniciativa privada. Já Giovanilton Ferreira (informação verbal)<sup>12</sup>, supervisor técnico da empresa de consultoria responsável pela elaboração do PLHIS de Serra/ES e professor do departamento de arquitetura e urbanismo da Universidade Vila Velha, ressalta que um grande conflito de interesse encontra-se na delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de vazios urbanos. Existe um esforço na definição de ZEIS de regularização fundiária mas pouco empenho quanto as ZEIS de vazios urbanos, visto ocorrer diversos interesses específicos nessas áreas. De acordo com Giovanilton, isso resulta na elevação do preço da terra, inviabilizando assim a construção da habitação de interesse social.

Ao observar a trajetória dos estudos a respeito das políticas públicas, é possível notar que a princípio o foco estava no processo de formulação das políticas. Barret (2004) afirma que a implementação era vista como nada mais do que um processo unicamente administrativo e hierárquico. Assumia-se que a política era formulada pela “cabeça” e a implementação seria decorrente das ações

---

<sup>11</sup> Entrevista concedida por FURTADO, M. P. D. R. **Entrevista I.** [set. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. arquivo .mp3 (97 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

<sup>12</sup> Entrevista concedida por FERREIRA, G. A. C. **Entrevista V.** [out. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. arquivo .mp3 (61 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

administrativas cuja operação seguia um fluxo hierárquico da “cabeça” até os níveis mais inferiores da gestão pública. De acordo com a autora, esse cenário só começou a mudar quando os estudos passaram a questionar a efetividade das políticas públicas. Esses estudos passaram a investigar algumas lacunas que ocorrem na implementação, dentre elas: falta de objetivos claros, dando margem a diferentes entendimentos e condutas; comunicação e organização deficiente diante da pluralidade de agentes e órgãos; princípios e interesses divergentes entre os envolvidos; e prioridades políticas que afetam a motivação para a implementação (BARRET, 2004).

Hill e Hupe (2014) também reforçam que as políticas não são meramente executadas de modo direto ou automático tal como elaboradas e formuladas, antes, a etapa de implementação deve ser tomada como momento de criação e transformação. Para os autores, tirar as políticas do papel e colocá-las em prática demanda uma pluralidade de atores, instituições, processos e interações que não são neutros, mas que exercem interferência direta na forma, conteúdo e resultados das mesmas. Em outras palavras, a etapa de implementação não é apenas um conjunto de ações administrativas ou operacionais, mas uma esfera para atividade política com respeito a conflitos e deliberações sobre quem recebe o quê e como recebe.

Ainda de acordo com Barret (2004), diante dessa nova visão a implementação passou a ser vista não mais como uma consequência administrativa, mas como processo integrante e elementar da política pública, que demanda negociação entre aqueles que colocarão a política em ação e aqueles sobre os quais a ação depende. Ou seja, nota-se que as estruturas de poder, os conflitos de interesse, as interações entre os agentes e os órgãos, bem como a natureza dessas interações são os elementos chave que modelam a implementação das políticas.

Para Giovanilton Ferreira (informação verbal)<sup>13</sup>, supervisor técnico da empresa de consultoria responsável pela elaboração do PLHIS de Serra/ES e professor do departamento de arquitetura e urbanismo da Universidade Vila Velha, o Ministério

---

<sup>13</sup> Entrevista concedida por FERREIRA, G. A. C. **Entrevista V.** [out. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. arquivo .mp3 (61 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

das Cidades burocratizou demais em torno da elaboração dos planos de habitação. O mesmo ressalta que por vezes é necessário romper a lógica do planejamento, dando oportunidade para também se fazer política através do caminho inverso, ou seja, partindo-se de experiências práticas para a construção de novas políticas e planos. Giovanilton ainda afirma que as ações não devem começar somente quando houver um plano perfeito, programas estabelecidos e projetos contratados, mas a partir das ações que já funcionam, que já encontram-se em execução, deve-se desenvolver novos projetos e ações.

Com relação ao setor habitacional local, observa-se que os municípios apresentam relativa disposição em elaborar planos, contudo demonstram fragilidades quanto a colocar em prática a execução das intervenções e a consequente alteração da realidade social baseado no que foi formulado. De acordo com Buonfiglio e Bastos (2011), os municípios colocam-se a elaborar planos habitacionais muitas vezes com uma participação social ineficaz ou simbólica, com parâmetros insuficientes para atender as demandas, e sem contar com uma base de dados adequada. Nesse sentido, Maria da Penha Furtado (informação verbal)<sup>14</sup>, assistente social da secretaria de habitação Serra/ES e membro da comissão de elaboração do PLHIS, ressalta que o PLHIS da Serra foi elaborado com base no déficit habitacional do Censo do IBGE de 2010, ou seja, utilizando como parâmetro dados com aproximadamente dez anos de defasagem.

Nota-se que muitos dos PLHIS são elaborados somente com a finalidade de cumprir a legislação, e objetivando com isso evitar impedimentos quanto ao repasse dos recursos provenientes da esfera federal. Ao final de sua elaboração os municípios não seguem o planejamento proposto nos Planos, sendo estes reduzidos a mera retórica devido os diversos conflitos de interesse associados à lógica de produção do espaço urbano. Para Buonfiglio e Bastos (2011), mediante esses aspectos, os planos habitacionais já são concebidos de maneira desconexa do que se reconhece como a realidade ideal, ou seja, da democratização do acesso à terra urbana qualificada.

---

<sup>14</sup> Entrevista concedida por FURTADO, M. P. D. R. **Entrevista I.** [set. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. arquivo .mp3 (97 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

A falta de qualificação dos agentes da política habitacional e do planejamento urbano local também se apresenta como uma das dificuldades quanto à execução dos PLHIS. Maria da Penha Furtado (informação verbal)<sup>15</sup>, assistente social da secretaria de habitação Serra/ES e membro da comissão de elaboração do PLHIS, destaca que além de muitos agentes e gestores possuírem um conhecimento superficial dos temas relativos à habitação, por vezes ainda exercendo apenas um cargo político, muitos concursados também já iniciam em seus cargos visando uma possível transferência para outras áreas de interesse particular, fazendo com que aquele setor perca um profissional que foi adquirindo conhecimento a medida que iniciou na função.

Observa-se uma lacuna quanto à concretização das propostas pelo fato de faltar conhecimento técnico e especializado, de maneira que a capacitação ainda não se tornou tema para muitos municípios no Brasil, interferindo assim no êxito da implementação das políticas e planos. Nesse sentido, Giovanilton Ferreira (informação verbal)<sup>16</sup>, supervisor técnico da empresa de consultoria responsável pela elaboração do PLHIS de Serra/ES e professor do departamento de arquitetura e urbanismo da Universidade Vila Velha, ressalta que o Ministério das Cidades passou a exigir a etapa de capacitação quando da fase de elaboração dos planos, mas essa capacitação se mostra muito burocrática pois na prática não é possível promover uma capacitação em apenas uma ou duas reuniões. Giovanilton aponta que o desafio encontra-se em como os termos de referência são construídos, uma vez que o formato como estes são desenvolvidos, seja por delimitação temporal ou financeira, não permite a execução de uma etapa de capacitação prolongada de qualidade.

Sob essa perspectiva, ressalta-se que muitos instrumentos como o PLHIS necessitam ser elaborados e implementados de modo articulado entre gestores e técnicos, uma vez que estes, em teoria, possuem qualificação para tal fim. Ou seja, é fundamental a integração entre o poder político e o saber técnico, tendo

---

<sup>15</sup> Entrevista concedida por FURTADO, M. P. D. R. **Entrevista I.** [set. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. arquivo .mp3 (97 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

<sup>16</sup> Entrevista concedida por FERREIRA, G. A. C. **Entrevista V.** [out. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. arquivo .mp3 (61 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

em vista que as considerações dos profissionais técnicos, mediante suas experiências e conhecimentos, podem encontrar junto aos gestores locais enormes possibilidades de eficácia na execução do que foi planejado. Entretanto, conforme ressaltado por Giovanilton Ferreira (informação verbal)<sup>17</sup>, supervisor técnico da empresa de consultoria responsável pela elaboração do PLHIS de Serra/ES e professor do departamento de arquitetura e urbanismo da Universidade Vila Velha, o protagonismo da elaboração dos planos deve ser o poder público, mas o que se observa na prática é que muitas prefeituras ao contratar as empresas de consultoria, que deveriam apenas assessorar as prefeituras, acabam deixando todo o trabalho de elaboração a cargo dessas empresas, abrindo mão de suas responsabilidades.

Observa-se também uma falta de integração entre os órgãos que possuem atribuições voltadas ao planejamento urbano. Essa falta de articulação impede, por exemplo, que as secretarias municipais tenham ciência e com isso nem possam cooperar com os processos que são desenvolvidos de forma independente entre elas. Este é um problema estrutural das administrações municipais que demanda uma reconfiguração da composição e das funções em cada âmbito setorial. É importante destacar que esse problema de desarticulação também ocorre, por exemplo, entre os poderes executivo e legislativo e entre os conselhos de habitação e os movimentos sociais.

No tocante a gestão das políticas públicas, observa-se que ao longo da história o Brasil enfrentou o problema de apropriação do fundo público, de modo que algumas classes eram mais privilegiadas do que outras. De acordo com Ribeiro e Salvador (2018), uma das formas de encarar a tradição do orçamento fiscal brasileiro foi por meio da vinculação dos recursos para os setores sociais. Nesse sentido é válido compreender como ocorre o processo de desenvolvimento das políticas que possuem vinculação orçamentária e das que não possuem essa vinculação, visando identificar como essa vinculação influencia a apropriação dos

---

<sup>17</sup> Entrevista concedida por FERREIRA, G. A. C. **Entrevista V.** [out. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. arquivo .mp3 (61 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

recursos públicos. Tanto na opinião de Vasni Oliveira (informação verbal)<sup>18</sup> quanto na opinião de Áurea Almeida (informação verbal)<sup>19</sup>, ex-secretários de habitação do município de Serra/ES, a falta de vinculação orçamentária do setor de habitação acaba fragilizando a execução da política habitacional, uma vez que o baixo orçamento destinado ao setor não é capaz de suprir todas as demandas locais, tornando-se necessário o desenvolvimento de projetos com o fim de buscar captação de recursos em outras esferas e iniciativas. Maria Helena Abreu (informação verbal)<sup>20</sup>, ex-secretária de habitação do município de Serra/ES e professora do departamento de serviço social da UFES, ressalta que era necessário um grande empenho institucional do município para obter recursos de editais do Ministério das Cidades, da Caixa e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a vinculação orçamentária obrigatória para algumas políticas sociais como, por exemplo, as políticas de saúde e educação. Ribeiro e Salvador (2018) afirmam que a vinculação orçamentária pode ocorrer por fontes tributárias específicas para o financiamento, como é o caso da política de saúde que compõe a seguridade social no orçamento federal e tem garantidas as contribuições sociais. Além disso, os autores expõem que outro modelo de vinculação orçamentária existente são os gastos mínimos obrigatórios com políticas sociais como saúde e educação que são impostos aos entes federativos.

Apesar da vinculação orçamentária, ainda assim, há diversos meios de apropriação dos recursos destinados à essas políticas como a privatização dos serviços de educação e saúde e a Desvinculação de Recursos da União. Entretanto, para as políticas sociais em que não há essa exigência de vinculação orçamentária, o financiamento encontra-se muito mais subordinado à

---

<sup>18</sup> Entrevista concedida por OLIVEIRA, V. B. **Entrevista III**. [set. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

<sup>19</sup> Entrevista concedida por ALMEIDA, A. S. G. **Entrevista II**. [set. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. arquivo .mp3 (54 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

<sup>20</sup> Entrevista concedida por ABREU, M. H. E. **Entrevista IV**. [set. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

dependência de forças sociais e políticas, como é o caso da política habitacional, sendo restringido por interesses do capital na articulação da hegemonia (RIBEIRO; SALVADOR, 2018).

Ou seja, as políticas que não possuem vinculação orçamentária obrigatória, como a habitacional, encontram-se muito mais vulneráveis aos interesses dos gestores públicos na alocação orçamentária, e por isso não dispõem de recursos regulares originários do orçamento público ou quando dispõem são escassos. Essa ausência de vinculação apresenta uma lacuna a ser avaliada e corrigida, visando uma maior estabilidade e regularidade do financiamento da habitação no Brasil, e uma menor intervenção do capital e apropriação irregular do recurso público para as políticas habitacionais.

Outro ponto relevante quanto à implementação das políticas públicas é a participação social. É de conhecimento amplo as raízes históricas ligadas à dificuldade de mobilização popular no Brasil. O PLHIS abriu um caminho fundamental para a inserção da participação popular na política habitacional local, uma vez que tal participação se encontra prevista na orientação do Ministério das Cidades quanto à elaboração dos Planos pelos municípios.

A Lei 11.124/2005 trouxe algumas exigências aos municípios para que estes estejam aptos a aplicar os recursos do FNHIS no âmbito local: elaborarem seus PLHIS e constituírem seus fundos e conselhos locais de habitação com participação de pelo menos um quarto de representantes sendo da sociedade civil. Dessa forma, ao menos no aspecto normativo a participação social passou a ter função relevante na definição das políticas habitacionais em oposição ao modelo anterior fortemente centralizador e tecnocrático.

Diante desse modelo participativo esperava-se que os conselhos de habitação tivessem papel de destaque na concepção dos PLHIS, e mais do que isso, se capacitassem ou fossem capacitados para realizar a gestão da execução dos Planos. Entretanto esse não é o cenário constatado por esta pesquisa, visto que os conselhos estudados não tomaram nenhuma ação efetiva relacionada com os PLHIS publicados em seus respectivos municípios, nem mesmo são mencionados os Planos em suas reuniões.

Vale ressaltar que Bugs e Reis (2014), em sua pesquisa, avaliaram a participação popular em temas de planejamento e gestão de municípios do Rio Grande do Sul, e os resultados mostraram que o tema que menos interessa ao público são os planos setoriais, tais como o PLHIS, justamente as esferas em que a participação é requerida segundo a legislação. Esse fato confirma a visão dos autores, de que não há tradição da população brasileira em participar de planos setoriais, pois na visão da população estes não dizem respeito aos seus problemas cotidianos. Tanto na visão de Maria da Penha Furtado (informação verbal)<sup>21</sup>, assistente social da secretaria de habitação Serra/ES e membro da comissão de elaboração do PLHIS, quanto na visão de Giovanilton Ferreira (informação verbal)<sup>22</sup>, supervisor técnico da empresa de consultoria responsável pela elaboração do PLHIS de Serra/ES e professor do departamento de arquitetura e urbanismo da Universidade Vila Velha, a participação popular na etapa de elaboração do PLHIS da Serra apesar de ter sido representativa ao mesmo tempo pode ser considerada restrita, visto o reduzido número de participantes.

É notório que a concretização do planejamento habitacional depende da constituição de uma ativa participação popular. Sem a ativa e eficaz participação social dificulta-se a ocorrência das intervenções planejadas nos PLHIS. O fomento à participação popular é um fator indispensável para que o Plano se torne um instrumento prático no âmbito do setor da habitação de interesse social, de modo que a comunidade não seja consultada apenas para a formulação dos Planos na fase de audiências públicas, mas que ela tenha voz ativa para cobrar que o que encontra-se planejado no papel se torne realidade e apresente os resultados esperados. Maria da Penha Furtado (informação verbal)<sup>23</sup>, assistente social da secretaria de habitação Serra/ES e membro da comissão de elaboração

---

<sup>21</sup> Entrevista concedida por FURTADO, M. P. D. R. **Entrevista I.** [set. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. arquivo .mp3 (97 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

<sup>22</sup> Entrevista concedida por FERREIRA, G. A. C. **Entrevista V.** [out. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. arquivo .mp3 (61 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

<sup>23</sup> Entrevista concedida por FURTADO, M. P. D. R. **Entrevista I.** [set. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. arquivo .mp3 (97 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

do PLHIS, e Giovanilton Ferreira (informação verbal)<sup>24</sup>, supervisor técnico da empresa de consultoria responsável pela elaboração do PLHIS de Serra/ES e professor do departamento de arquitetura e urbanismo da Universidade Vila Velha, afirmam que nunca ocorreu nenhum tipo de publicização após a conclusão do PLHIS da Serra visando promover o engajamento e a participação social na sua execução. Áurea Almeida (informação verbal)<sup>25</sup>, ex-secretária de habitação do município de Serra/ES, também confirma esse panorama ao afirmar que quando da sua entrada na secretaria no início de 2013 nem mesmo os agentes da secretaria tinham conhecimento do Plano, muito menos a população do município, somente aqueles que participaram de sua comissão de elaboração possuíam conhecimento do mesmo.

Em resumo, a participação social é um componente fundamental para a implementação da política habitacional, dado que sem a participação daqueles que são os destinatários dessa política menores são as chances de cumprimento da mesma. Entretanto este não é o único componente, outro fator crucial é o comprometimento do poder público, mais especificamente dos gestores públicos que possuem a capacidade de viabilizar estratégias de implementação e têm o dever responsivo de promover o bem-estar da população, especialmente da população mais carente.

Um fator preponderante quanto à falta de implementação do PLHIS é a mudança da gestão governamental nos municípios, sejam dos prefeitos ou dos próprios titulares das secretarias e departamentos de habitação. Observa-se que em diversos casos isso acarreta consequências para o processo de implementação do PLHIS. Nestes períodos muitos processos são interrompidos para que a nova gestão tome ciência das atividades e projetos desenvolvidos, entretanto, por mais que seja complexa essa conjuntura, não se pode admitir que o trabalho de toda uma equipe anterior onde foi gasto tempo, dinheiro, entre outras coisas, não

---

<sup>24</sup> Entrevista concedida por FERREIRA, G. A. C. **Entrevista V.** [out. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. arquivo .mp3 (61 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

<sup>25</sup> Entrevista concedida por ALMEIDA, A. S. G. **Entrevista II.** [set. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. arquivo .mp3 (54 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

tenha continuidade. Ou seja, o PLHIS deve ser compreendido como parte de uma política contínua e não de um plano de governo específico.

De acordo com Nogueira (2006), a falta de continuidade das políticas públicas no Brasil devido a troca de gestores ou quando determinado grupo ou partido chega ao poder, na maioria das vezes em função de viés político, acaba gerando a suspensão de atividades, projetos e programas, alterações de rumo com relação às prioridades, ou ainda, até mesmo o engavetamento de planos. Como resultado, o autor aponta: o desperdício do dinheiro público, a perda da memória, do conhecimento e da estrutura institucional, o esmorecimento das equipes envolvidas, além da criação de instabilidade entre os técnicos estáveis e os gestores que vêm e vão mediante a troca da gestão. Vasni Oliveira (informação verbal)<sup>26</sup>, ex-secretário de habitação do município de Serra/ES, exemplifica a respeito dessa falta de continuidade que com a troca de prefeito em 2013 a nova gestão promoveu uma ruptura na política habitacional do município a partir daquele período, de modo que os projetos das quase 8.000 unidades habitacionais que já haviam sido aprovadas foram engavetados em sua grande maioria, sendo dado prosseguimento apenas em 900 unidades habitacionais.

De fato, o que ocorre de modo frequente nas administrações municipais é uma verdadeira apropriação da máquina pública e das ações, onde o gestor público age baseado em suas próprias preferências ou por partidarismo político. Constata-se que as repartições públicas, as logomarcas de governo, entre outros, são pintados com as cores da campanha eleitoral do gestor, promovendo esse caráter pessoal sobre a gestão municipal, contudo as alterações não param por aí, pois isso se reflete em todo o planejamento e execução das políticas públicas locais, de modo que os projetos de seus antecessores são desmantelados, seja por serem de outros partidos ou por serem de opositores políticos, desprezando-se inclusive qualidades e méritos que as ações descontinuadas detinham.

Como uma forma de minimizar as alterações repentinas com a mudança da gestão, o artigo 165 da Constituição Federal de 1988, regulamentado pelo

---

<sup>26</sup> Entrevista concedida por OLIVEIRA, V. B. **Entrevista III**. [set. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

Decreto 2.829 de 29 de outubro de 1998, determina a execução do Plano Plurianual (PPA). O PPA resume-se em um planejamento, que deve ser executado mediante lei, onde são determinados as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública para o período de quatro anos. Vale ressaltar que o PPA deve ser encaminhado pelo executivo até 31 de agosto do primeiro ano de cada governo, mas ele só passa a ser válido a partir do início do segundo ano de governo, e tem vigência até o primeiro ano do governo posterior (ANDRADE, 2010).

Essa transmissão do PPA da gestão atual para a próxima objetiva favorecer a continuidade administrativa, de modo que a nova gestão avalie e possa valer-se de partes do plano de governo que está sendo encerrado. Conforme esclarece Andrade (2010), “qualquer ação governamental somente poderá ser executada durante o ano (execução orçamentária) se o programa estiver adequadamente inserido no PPA”. Ou seja, os municípios ficam obrigados a seguir o planejamento e as metas definidas no PPA, o que acaba minimizando a descontinuidade das políticas públicas. Apesar de a Constituição ordenar a realização do PPA, ainda assim muitos gestores públicos agem com discricionariedade, de acordo com suas próprias motivações e utilizando-se de decretos, restando então ao legislativo o papel de fiscalizar e ao judiciário o de julgar.

Constata-se que muitos gestores públicos, quando do início de seus mandatos, extinguem pastas e secretarias e criam outras, de acordo com as preferências para seu plano de governo. Esse rearranjo que os gestores promovem fragmentam as ações, enfraquecendo as políticas públicas, e gerando consequências aos direitos sociais, como a habitação de interesse social. São muitos os casos em que os governantes desconsideram as necessidades reais da população, especialmente a menos favorecida, para executar obras de grande visibilidade, ainda que estas sejam desnecessárias. Tal manobra visa a perpetuação no poder uma vez que essas ações garantem maior notoriedade, e com isso esperam ser lembrados nas próximas eleições.

Não se pode admitir que as políticas públicas habitacionais sejam vistas como bandeira de determinado gestor. Uma vez que é fundamentado no bem-estar social, concebido seguindo o devido processo legal, planejado de acordo com o

diagnóstico local, e se mostra plenamente viável, o PLHIS não é uma ação pessoal. Por mais que tenha sido elaborado sob a administração de um gestor específico, o PLHIS é de propriedade de quem lhe concedeu a oportunidade para que agisse em seu nome: a sociedade.

Não há como escapar das consequências da descontinuidade político-administrativa, sendo mais contundente em termos das políticas sociais, como a habitacional. De acordo com Farah (2000), a ineficiência, o retrocesso, a ausência de racionalidade e o desperdício de recursos contribuem para o comprometimento dessas políticas, o que se acentua em razão das enormes desigualdades sociais regionais. Para a autora, a mitigação dessa problemática nos municípios só ocorrerá se as seguintes premissas forem consideradas: a vontade política dos gestores públicos, a organização institucional, o aperfeiçoamento da legislação quanto à gestão compartilhada, e ainda o fomento procedente das esferas federal e estadual.

Ou seja, o círculo vicioso de descontinuidade de políticas públicas somente será contido mediante o desenvolvimento de redes articuladas institucionais que promovam a integração de diversos atores sociais, articulações intersetoriais e intergovernamentais, e entre a sociedade e o Estado. Em virtude dessas articulações institucionais, as ações desenvolvidas por meio de tais cooperações tendem a perdurar diante das mudanças de gestão dos governos, contribuindo assim para a continuidade das políticas e programas.

Além de todos esses desafios expostos nos parágrafos anteriores que precisam ser superados, uma singularidade da política habitacional federal acabou por colocar o próprio sentido da existência dos PLHIS em xeque, estabelecendo mais uma barreira difícil de ser ultrapassada: o estabelecimento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009.

Observa-se que o PMCMV, Programa esse que se tornou o carro-chefe da política habitacional desde 2009, acabou garantindo ao setor privado o poder de determinar como e onde estabelecer a moradia, visto ser possuidor de grandes áreas ocupáveis do território e dispor de técnicas que dão conta da produção. Entretanto, essa definição dos projetos no âmbito do PMCMV deixou claro que tal

implementação não decorre do planejamento definido nos PLHIS, o que acarreta o enfraquecimento destes.

Bonduki (2013) afirma que quando o FNHIS foi sancionado em 2005, o governo firmou o pacto de destinar um bilhão de reais ao fundo anualmente. Contudo, com a criação do PMCMV o governo alterou os rumos do setor habitacional, de modo que os recursos não onerosos foram destinados ao Programa sem agregá-los ao FNHIS. Ou seja, as ações do PMCMV ocorreram de modo independente dos requisitos que foram estabelecidos para que os municípios aderissem ao SNHIS. Para Maria Helena Abreu (informação verbal)<sup>27</sup>, ex-secretária de habitação do município de Serra/ES e professora do departamento de serviço social da UFES, o PMCMV representou um verdadeiro retrocesso, sob a supremacia do mercado, promovido mediante a desarticulação com o princípio da moradia digna e com as diretrizes do Estatuto das Cidades.

Enquanto a instituição do SNHIS suscitou a disposição dos municípios quanto ao aprimoramento da política habitacional por meio da criação dos conselhos de habitação, dos fundos municipais de habitação e dos PLHIS, o estabelecimento do PMCMV promoveu um total esgotamento dessas estruturas uma vez que as modalidades a serem implementadas não se subordinam a uma definição por tais estruturas e nem necessitam captar recursos para seu fundo visto que há uma fonte pela escala federal. Para Áurea Almeida (informação verbal)<sup>28</sup>, ex-secretária de habitação do município de Serra/ES, o PMCMV afetou a implementação do PLHIS da Serra, uma vez que o Programa promoveu alteração dos rumos da política habitacional e os recursos federais passaram a ser direcionados para o que fosse desenvolvido dentro do Programa.

Por mais que o PLHIS tenha o seu papel regulatório, o PMCMV subtraiu, destituindo a sua importância para muitos gestores das políticas habitacionais locais. Christovão e Matioli (2013) afirmam que os avanços no setor habitacional brasileiro mediante o Ministério das Cidades e a Secretaria Nacional

---

<sup>27</sup> Entrevista concedida por ABREU, M. H. E. **Entrevista IV**. [set. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

<sup>28</sup> Entrevista concedida por ALMEIDA, A. S. G. **Entrevista II**. [set. 2019]. Entrevistador: Walter Pereira Cossuol Neto, Vitória, 2019. arquivo .mp3 (54 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no APÊNDICE A.

de Habitação, como a instituição dos PLHIS, foram atropelados por este modelo de financiamento do PMCMV. Ou seja, o protagonismo da política habitacional por meio do PMCMV acabou deixando outras proposições mais abrangentes e inerentes ao planejamento habitacional e urbano que foram conquistas da nova política habitacional, como o PLHIS, em segundo plano. Além disso, esse cenário representou uma perda em relação à outras conquistas do Ministério das Cidades, como a participação e o controle social, mediante o enfraquecimento dos conselhos de habitação e das conferências das cidades.

Diante de todas as questões levantadas, o teor da discussão não se refere quanto aos instrumentos de planejamento das políticas públicas habitacionais locais, os PLHIS, serem bons ou ruins, mas que para a sua efetiva implementação é necessário sobretudo a existência da vontade política. Vontade política essa que poderá vencer não só os obstáculos que o PMCMV instauraram mediante o estabelecimento deste como protagonista da política habitacional recente, como também poderá propiciar uma gestão governamental estruturada, a capacitação dos gestores e técnicos envolvidos com os Planos, a representação e participação efetiva da sociedade, e até mesmo a fiscalização e o acompanhamento da justiça e do Ministério Público, visando com isso fazer do PLHIS um instrumento de transformação socioespacial baseado nos direitos sociais para todos.

#### 4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para muitos municípios brasileiros o PLHIS se tornou a primeira experiência local quanto ao planejamento habitacional. De maneira geral observa-se que os gestores, os técnicos, a sociedade civil organizada e até a população em geral participam da etapa de elaboração do Plano mediante a abertura dada para cada um desses segmentos, o que gera legitimidade ao mesmo. Entretanto, mesmo quando há essa legitimidade na concepção dos PLHIS, a administração pública local acaba se deparando diante de diversas limitações no momento de implementação dos Planos. À vista disso, nota-se a existência de uma lacuna

quanto a execução dos PLHIS, onde a preocupação e o empenho devem ir muito além das exigências da elaboração definidas pelo Ministério das Cidades.

Esse panorama que se repete em várias regiões do Brasil foi identificado nos quatro municípios metropolitanos pesquisados, mediante informações coletadas nas secretarias ligadas ao setor habitacional e nos registros das atas das reuniões dos conselhos de habitação, onde constatam-se reuniões evasivas, com carência de planejamento do setor habitacional local, baixa discussão a respeito das ações habitacionais e recursos, sendo que quando raramente tratadas, tais ações não foram previstas nos respectivos PLHIS desses municípios. Esses dados coletados evidenciam que os conselhos municipais de habitação, que são presididos pelas secretarias municipais voltadas à habitação, não atuam na etapa de implementação do PLHIS visto o não desempenho do seu papel enquanto órgão consultivo, fiscalizador e deliberativo.

Diante desse cenário, é visível que o planejamento no setor habitacional local se direciona lentamente para um horizonte incerto, não sendo ainda uma prioridade para os gestores públicos. Mesmo após anos da elaboração dos PLHIS, estes ainda não obtiveram avanços expressivos embora sendo componentes que compõe a política habitacional do governo federal.

Vale ressaltar que de acordo com as atas das reuniões, ocorre a participação da sociedade civil nos conselhos, contudo sua atuação não chega a influenciar as tomadas de decisões quanto à implementação e o controle dos planos de habitação. Via de regra, mesmo quando os PLHIS são concebidos com todo o rigor técnico e com a participação popular, conforme requerido na legislação, o problema encontra-se após a elaboração dos mesmos, quando estes precisam sair do papel e todo o planejamento realizado precisa se concretizar.

A participação social é essencial para o processo de implementação do PLHIS, entretanto, além desta ainda ser incipiente, outro segmento se faz tão essencial quanto a sociedade: o próprio poder público. Contudo o que se observa é que os gestores públicos se utilizam de todos os meios possíveis para não executar o PLHIS, visando não contrariar os interesses dos grupos políticos e dos grupos corporativos que detêm o poder local. Além disso, outro fator limitante para os

PLHIS é a descontinuidade administrativa, onde os novos gestores cessam as ações, projetos, programas e planos da gestão anterior, alterando as prioridades da antiga gestão e promovendo novas diretrizes administrativas. Essa conjuntura de participação popular incipiente e de falta de vontade dos gestores municipais acaba mantendo os PLHIS na inércia histórica de planos “engavetados”.

Outro impacto imediato nas gestões municipais que promoveu a desvalorização da importância dos PLHIS para o planejamento habitacional local foi a instituição do PMCMV em 2009, o que gerou uma diminuição considerável da destinação de recursos para as ações habitacionais no âmbito do SNHIS. O FNHIS passou a centralizar os recursos no âmbito da urbanização de assentamentos precários e do desenvolvimento institucional, evidenciando assim o caráter subsidiário do FNHIS e o enfraquecimento do SNHIS nas deliberações da política habitacional.

A alocação dos recursos do PMCMV caminhou no sentido inverso ao estabelecido pelo SNHIS, uma vez que o Programa não tinha o dever de cumprir os critérios estabelecidos pela Lei nº 11.124/2005, como a elaboração e a implementação do PLHIS. Os Planos acabaram se tornando unicamente um instrumento formal para adesão dos municípios ao SNHIS, e não mais um instrumento efetivo de planejamento visando o atendimento da demanda habitacional social. Não somente o PLHIS, mas também o fundo local e o conselho municipal perderam a sua relevância para a gestão da habitação local.

Vale ressaltar que a perda da relevância do PLHIS, mediante a instauração do PMCMV, não pode invalidar sua importância para o planejamento habitacional local. O PLHIS promove o diagnóstico da situação da habitação, contribui para a formulação das estratégias de atendimento e, quando implementado, proporciona as alterações na realidade do público alvo. Ou seja, o PLHIS contribui para aperfeiçoar a capacidade administrativa das prefeituras na coordenação da política habitacional em nível local, orientando estratégias de ação a longo prazo, diferentemente das ações imediatistas e momentâneas, e isso não pode ser desprezado.

Não basta que o PLHIS seja elaborado no padrão recomendado pelo Ministério das Cidades, para uma eficaz implementação do mesmo, visando o

enfrentamento dos desafios expostos nessa pesquisa quanto à esta etapa, é fundamental se atentar para: o comprometimento dos gestores públicos; a efetiva participação popular na etapa de implementação; a qualificação dos técnicos e funcionários públicos que lidam com esse setor; a relação entre os gestores públicos e os técnicos promovendo a integração entre o poder político e o saber técnico; a articulação da habitação com outros setores do planejamento urbano; a vinculação orçamentária da habitação; a continuidade político-administrativa; a estrutura institucional adequada; entre outros. Além disso, os conselhos municipais de habitação devem estar em pleno funcionamento, executando reuniões regulares, participando da formulação das políticas e planos, fiscalizando as ações executadas, promovendo o controle dos recursos do fundo, estimulando a participação popular, propiciando a transparência das atividades desenvolvidas, sobretudo fundamentado no planejamento previsto no PLHIS. Esses são elementos-chave para o fortalecimento da política local de habitação de interesse social, provendo respostas adequadas às demandas habitacionais.

## 4.5 REFERÊNCIAS

### 4.5.1 Fontes primárias

BRASIL. Lei 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas da População**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 05 set. 2019.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Boletim Déficit Habitacional no Espírito Santo com base no CadÚnico**. Vitória: IJSN, 2017. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/5720>>. Acesso em: 13 out. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Curso à Distância**: Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Coordenação geral de Júnia Santa Rosa e Rosana Denaldi. Brasília: Ministério das Cidades. Primeira impressão: Maio de 2009. 216 p.

#### 4.5.2 Referências bibliográficas

ABIKO, A. K. **Introdução à gestão habitacional**. São Paulo: EPUSP, 1995.

ANDRADE, N. A. **Planejamento governamental para municípios**: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2010.

BARCELLOS, A. P. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, n. 2, p.251-265, 2018.

BARRET, S. M. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, Malden, v. 82, n.2, p. 249-262, 2004.

BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, Lisboa, v. 29, n. 3, p. 711-732. 1994.

BONDUKI, N. G. Planos Locais de Habitação: das origens aos dilemas atuais nas regiões metropolitanas. In: DENALDI, R. (Org.). **Planejamento Habitacional**. Notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de Habitação. São Paulo: Annablume, 2013.

BUGS, G.; REIS, A. T. L. Avaliação da participação popular na elaboração de planos de habitação de interesse social no Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**. v. 6, n. 2, p. 249-262, 2014.

BUONFIGLIO, L. V.; BASTOS, R. D. O Lugar das Políticas de Habitação Popular nas Cidades Brasileiras. In: Simpósio Nacional De Geografia Urbana, 12, 2011, Belo Horizonte. **Anais do XII SIMPURB**. Belo Horizonte, v. 1, 2011.

CHRISTOVÃO, A. C; MATIOLLI, T. O. L. Desenvolvimento e exceção: as intervenções do PAC no contexto da Região metropolitana do Rio de Janeiro. IN: XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em

Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), 15, 2013, Recife. **Anais do XV ENANPUR**. Recife: ANPUR, v. 1, p. 1-15, 2013.

FARAH, M. F. S. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. **Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 7, n. 17, p. 59-86, 2000.

GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

GOMES, E. G. M. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. 2003. 110 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2003.

HILL, M. J.; HUPE, P. L. **Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance**. London: Sage, 2014.

HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. A. **Policy Analysis for the Real World**. Oxford: Oxford University Press, 1984.

LABRA, M. E. **Política, Processo Decisório e Informação**. Rio de Janeiro: ENSP/FIOCRUZ, 2002.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

LIMA, A. N. V. O desafio da participação popular na construção e implementação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social do estado da Bahia. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v. 48, n. 6, p. 1431-1450, 2014.

MAZMANIAN, D.; SABATIER, P. A. **Implementation**. 2. ed. London: University of America Press, 1989.

NOGUEIRA, F. A. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos**. 2006. 139 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2006.

RIBEIRO, I. R.; SALVADOR, E. S. Hegemonia e políticas sociais no Brasil: contribuições ao debate sobre vinculação orçamentária. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 76-85, 2018.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press. 1993.

SILVA, I. F. **O processo decisório nas instâncias colegiadas do SUS no Estado do Rio de Janeiro**. 2000. 112 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2000.

TEIXEIRA, E. C. Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? IN: CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

TREVISAN, Andrei Pittol e BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na qualidade de uma das etapas do ciclo das políticas públicas, a avaliação – processo que se realiza durante ou após a execução das políticas e programas – tem sido alvo de maior discussão nos últimos anos dado a sua importância para a conjuntura governamental e social. Os processos avaliativos visam identificar a necessidade de realizar alterações nas ações implementadas para assegurar sua efetividade, descontinuar as ações e programas caso o problema tenha deixado de integrar a agenda, e até mesmo subsidiar a revisão da política, recomeçando o ciclo. Ou seja, a utilização de processos avaliativos é instrumento chave na gestão por resultados, na medida em que propicia à gestão governamental e à sociedade dados para constatar os resultados, assim como limitações identificadas no decurso da implementação das políticas públicas.

O objetivo geral desta dissertação foi construir uma metodologia de monitoramento e avaliação da execução do PLHIS, de modo que a mesma possa ser aplicada nos municípios. Tal objetivo se justificou pela lacuna encontrada diante da necessidade de melhoria de gestão dos PLHIS, da crescente importância da avaliação para a democratização social e envolvimento dos movimentos sociais organizados da sociedade enquanto parte constitutiva do processo das políticas públicas, e da inexistência tanto de metodologias de avaliação bem estruturadas e definidas nos Planos e órgãos municipais, quanto de uma cultura que legitima a avaliação como parte da gestão de políticas habitacionais, o que acaba se refletindo na ausência de processos de monitoramento e avaliação dos PLHIS nos municípios brasileiros.

Com base na análise da conjuntura desenvolvida no primeiro artigo, ficou evidenciado que as características das políticas de habitação brasileiras foram diferenciadas de acordo com cada período histórico, social e político. Além disso, foi possível constatar que as mesmas se mostraram deficientes quanto a atenuação das carências habitacionais da população de menor renda, uma vez que o déficit habitacional aumentou tanto quantitativamente como qualitativamente.

Entre os anos de 1964 a 1986, com a implementação do SFH, observou-se uma intensa intervenção por parte do governo no provimento de moradias, apesar de ter atuado sob a lógica do mercado privado, o que comprometeu o atendimento da população carente que demandava a habitação social. Em 1986, com o fim do BNH, ocorreu uma lacuna que durou até 2003, quando começam a surgir a partir de então instituições e instrumentos voltados à efetivação da habitação de interesse social, como o Ministério das Cidades, a Secretaria Nacional da Habitação, a PNH, o SNHIS, e o PlanHab. Apesar de avanços importantes, com a gestão e o direcionamento melhor priorizado das políticas habitacionais, ainda assim prevaleceu a lógica de mercado e o direito à moradia continuou não sendo garantido a todos. Já em 2009, com a implementação do PMCMV, Programa esse que continua até os dias atuais, verifica-se novamente a perspectiva mercantilista em um programa habitacional, e uma total desarticulação com as políticas urbanas, não obstante a inegável relevância da quantidade de produção de unidades habitacionais pelo Programa.

Ou seja, ao observar a trajetória da política habitacional brasileira as políticas podem ser caracterizadas pela debilidade, precariedade e exclusão, visto não serem eficazes para o enfrentamento dos entraves do setor habitacional brasileiro que permanece por décadas instaurado. Dentre esses entraves pode-se destacar: a subordinação do enfrentamento da problemática habitacional aos interesses privados; a priorização do atendimento às faixas da população que possuem maior renda; a lógica de mercado prevalecente, onde a maior parte das moradias se enquadram na categoria de mercado e não na categoria da habitação social; a concepção de políticas voltadas à estratégias econômicas como prioridade, enquanto as questões habitacionais ficam em segundo plano; a promoção da casa própria como basicamente o único modelo de política habitacional; o processo de urbanização de modo desordenado, informal e sem planejamento; a falta de articulação do setor habitacional com as políticas urbana e fundiária; a autoconstrução de moradias em regiões longínquas das áreas urbanas estruturadas, e sem acesso à infraestrutura e equipamentos sociais, como única alternativa para a faixa de menor renda; a periferização e a expansão das favelas;

e o não enfrentamento das questões de segregação social, de especulação imobiliária e de apropriação privada do solo.

Nesse sentido, apenas formular e implementar políticas e instrumentos que visem a habitação de interesse social não garante a mitigação desses entraves, visto que muitos daqueles acabam não saindo do papel, não sendo empregados na gestão habitacional dos municípios. Daí a importância da utilização de processos de monitoramento e avaliação das políticas e instrumentos habitacionais, com o objetivo de favorecer o controle desse setor tanto por parte da gestão governamental como por parte da sociedade, visto a melhor transparência que esses processos proporcionam da execução das ações locais.

Entretanto, elaborar modelos de processos avaliativos não é tarefa simples, visto as experiências dos modelos de avaliação de programas e políticas habitacionais relatados no primeiro artigo. Para se conceber um instrumento de avaliação deve ser considerado o contexto, os objetivos, as relações com os atores envolvidos, e a complexidade de cada política ou programa que se pretende avaliar. Com base nas experiências dos modelos encontrados, percebe-se que as formas e tendências de avaliação distinguem-se quanto a aspectos variados. Portanto, há vários tipos de avaliações, diversos momentos, metodologias e formas de organizar uma avaliação de acordo com seus propósitos. Apesar dessa conjuntura complexa, observa-se que o ponto de convergência de tais modelos estava na utilização de indicadores para a realização dos processos avaliativos, tendo como base para a definição de tais indicadores os objetivos e as diretrizes do programa ou política que se pretende avaliar. Baseado nesse fundamento, apesar de muito incipientes, os modelos de avaliação apresentados são de relevante interesse, podendo ser úteis para a concepção de uma metodologia de monitoramento e avaliação dos PLHIS, visando romper com a conjuntura do setor habitacional que não considera a função social da habitação.

A partir da junção das constatações do primeiro artigo foi possível propor um método de monitoramento e avaliação do PLHIS. Este apresentado no segundo artigo, tendo capacidade de monitorar e avaliar a execução e os resultados do Plano, é de fundamental importância visto que a maior parte dos municípios brasileiros demandam políticas habitacionais de interesse social, sendo o PLHIS o

instrumento de planejamento para este fim no âmbito local. Em razão da possibilidade de indicadores mensurarem e informarem aspectos da realidade social, processos avaliativos podem ser subsidiados por um sistema de indicadores, como a metodologia proposta nesse estudo. Nesse sentido, os indicadores são úteis para o acompanhamento da execução, suas reformulações e ajustes, subsidiar a permanência ou suspensão das ações, além de promover o aperfeiçoamento da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle social da política em questão.

A proposição da metodologia de monitoramento e avaliação do PLHIS contou com oito indicadores que foram definidos com base nos objetivos e escopos dos próprios Planos, e nas diretrizes das publicações orientativas do Ministério das Cidades para os PLHIS. Cada um dos indicadores foi decomposto em questões que compuseram um formulário de avaliação para o PLHIS, visando que os municípios possam se apropriar deste para a execução da etapa de monitoramento e avaliação do Plano.

Ao se realizar análises dos resultados das variáveis e indicadores que serão medidos por meio do emprego do método de monitoramento e avaliação do PLHIS, uma vez que o modelo abrangeu os principais elementos que constam nos Planos, será possível constatar as ações não implementadas e as metas não atingidas, favorecendo a proposição de melhorias e correções das ações e programas habitacionais, bem como alterações no rumo da política habitacional local e a revisão do Plano. Além disso, os municípios, ao se apropriarem deste método de monitoramento e avaliação do PLHIS, promoverão a melhoria da gestão governamental e do controle social, tendo em vista a transparência das ações e dos resultados que este instrumento propicia.

No entanto, deve-se frisar que, enquanto proposta, o método ainda necessita ser aplicado em municípios, ou seja, testá-lo em situação real, visando o aprimoramento do mesmo, a identificação de elementos que porventura necessitem de correção, e a verificação da adequação das etapas propostas na metodologia construída. Ressalta-se que não foi possível realizar esta aplicação em situação real visto que foi identificado nos quatro municípios principais da região metropolitana de Vitória no estado do Espírito Santo, incluindo o município

de Serra que havia sido previamente escolhido para a realização desta etapa, a ocorrência da não utilização do PLHIS como um instrumento que guie as ações realizadas pelas prefeituras no setor habitacional local. Observa-se que estes municípios despenderam recursos financeiros para a elaboração dos Planos, estes foram até mesmo publicados, mas após a publicação os mesmos não foram utilizados, de modo que não se discute o planejamento previsto nos PLHIS para definição das ações habitacionais. Esse fenômeno pôde ser constatado por meio de informações passadas pelos próprios gestores dos departamentos de habitação desses municípios, e confirmado mediante análise desenvolvida do conteúdo das atas das reuniões dos conselhos municipais de habitação de interesse social.

Mediante esse panorama encontrado nos municípios, a motivação do terceiro artigo surgiu baseado em tal dificuldade que os municípios possuem na implementação do PLHIS, uma vez que as ações e programas habitacionais por eles desenvolvidos não condizem com aquilo que foi planejado, revelando grandes fragilidades dos municípios para garantirem a execução de uma primordial política habitacional. Mesmo após anos da elaboração dos PLHIS, estes ainda não obtiveram avanços expressivos embora sendo componentes que compõe a política habitacional do governo federal.

Não basta que o PLHIS seja elaborado no padrão recomendado pelo Ministério das Cidades, para uma eficaz implementação do mesmo é necessário que a política habitacional, executada pelo poder público municipal, ordene o pleno desenvolvimento das funções sociais da habitação e garanta a moradia digna de seus habitantes. Entretanto, para a execução e o desenvolvimento de uma efetiva política habitacional diversos desafios necessitam ser levados em conta em âmbito local como: o comprometimento dos gestores públicos; a efetiva participação popular na etapa de implementação; a qualificação dos técnicos e funcionários públicos que lidam com esse setor; a relação entre os gestores públicos e os técnicos promovendo a integração entre o poder político e o saber técnico; a articulação da habitação com outros setores do planejamento urbano; a vinculação orçamentária da habitação; a continuidade político-administrativa; a estrutura institucional adequada; entre outros. Além disso, os conselhos

municipais de habitação devem estar em pleno funcionamento, executando reuniões regulares, participando da formulação das políticas e planos, fiscalizando as ações executadas, promovendo o controle dos recursos do fundo, estimulando a participação popular, propiciando a transparência das atividades desenvolvidas, sobretudo fundamentado no planejamento previsto no PLHIS. Esses são elementos-chave para o fortalecimento da política local de habitação de interesse social, provendo respostas adequadas às demandas habitacionais.

## 6 REFERÊNCIAS

### 6.1 FONTES PRIMÁRIAS

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

\_\_\_\_\_. Lei 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: 2005.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

\_\_\_\_\_. **Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2017**. Diretoria de Pesquisas, 2017.

\_\_\_\_\_. **Estimativas da População**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 05 set. 2019.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Boletim Déficit Habitacional no Espírito Santo com base no CadÚnico**. Vitória: IJSN, 2017. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/5720>>. Acesso em: 13 out. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Conselho Gestor de Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. **Resolução nº 2, de 24 de agosto de 2006**. Dispõe sobre o Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Brasília: Ministério das Cidades, 2006.

\_\_\_\_\_. **Guia de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

\_\_\_\_\_. **Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social.** Coordenação geral de Júnia Santa Rosa e Rosana Denaldi. Brasília: Ministério das Cidades. Primeira impressão: Maio de 2009. 216 p.

## 6.2 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIKO, A. K. **Introdução à gestão habitacional.** São Paulo: EPUSP, 1995.

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

ANDRADE, N. A. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.** São Paulo: Atlas, 2010.

ARAGÃO, T. A. A produção social da moradia e o Programa Minha Casa Minha Vida. In: FERREIRA, R. F. C. F.; BIASOTTO, R. C. (Org.). **Políticas públicas e direito à cidade: política habitacional e o direito à moradia digna.** Programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Caderno didático. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

ARCOVERDE, A. C. B. Avaliação de políticas públicas: Elemento estratégico de gestão da coisa pública. IN: IV Jornada Internacional de Políticas Públicas, 4, 2009, São Luis. **Anais da IV Jornada Internacional de Políticas Públicas - Neoliberalismo e Lutas Sociais: Perspectivas para as Políticas Públicas.** São Luís: ARCUS, v.1, p. 1-7, 2009.

ARRETCHE, M. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. **Espaço e Debates**, São Paulo, ano X, n. 31, p. 21-36, 1990.

ARRETCHE, M.; SALGADO, I. Propostas para uma política habitacional. **Caderno do Ceas**, Salvador, n. 125, p. 42-5, 1990.

AZEVEDO, S. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte,**

Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007. p.13-41.

BARCELLOS, A. P. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, n. 2, p.251-265, 2018.

BARRET, S. M. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, Malden, v. 82, n.2, p. 249-262, 2004.

BLOEMER, N.; XAVIER, S. Programas habitacionais: indicadores de avaliação. **Revista Brasileira de Gestão Pública**, Taubaté, v. 9, n. 3, p. 54-74, 2013.

BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, Lisboa, v. 29, n. 3, p. 711-732. 1994.

\_\_\_\_\_. Uma metodologia para avaliar programas habitacionais. In: BARREIRA, M. C. N.; CARVALHO, M. C. B. C. (Org.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 183-223.

\_\_\_\_\_. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq.urb Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008.

\_\_\_\_\_. Planos Locais de Habitação: das origens aos dilemas atuais nas regiões metropolitanas. In: DENALDI, R. (Org.). **Planejamento Habitacional**. Notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de Habitação. São Paulo: Annablume, 2013.

\_\_\_\_\_. **Os pioneiros da habitação social: cem anos de política pública no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

BONDUKI, N.; ROSSETTO, R.; GHILARDI, F. H. Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. Coordenação geral de Júnia Santa Rosa e Rosana Denaldi. Brasília: Ministério das Cidades. Primeira impressão: Maio de 2009. 216 p.

BOTEGA, L. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Espaço Plural**, Paraná, n. 17, p. 66-72, Ano VIII, 2007.

BRUM, M. C. Public policies: discussions about their analysis and evaluation. **Andamios**, v.10, n.21, p.39-59, 2013.

BUGS, G.; REIS, A. T. L. Avaliação da participação popular na elaboração de planos de habitação de interesse social no Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**. v. 6, n. 2, p. 249-262, 2014.

BUONFIGLIO, L. V.; BASTOS, R. D. O Lugar das Políticas de Habitação Popular nas Cidades Brasileiras. In: Simpósio Nacional De Geografia Urbana, 12, 2011, Belo Horizonte. **Anais do XII SIMPURB**. Belo Horizonte, v. 1, 2011.

BUZZAR, M. A.; FABRICIO, M. M. Metodologia de avaliação do produto habitacional para o Programa de Arrendamento Residencial. In: XIII Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído, 13, 2010, Canela. **Anais do XIII ENTAC**. Canela: ANTAC, v. 1, p. 1-12, 2010.

CALDAS, R. W. (coord.). **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Série Políticas Públicas. Volume 7. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. 48 p. Disponível em: <<http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%20C3%9ABLICAS.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2018.

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

CARDOSO, A. L.; SILVEIRA, M. C. B. O Plano Diretor e a Política de Habitação. In: MONTANDON, D. T.; SANTOS JÚNIOR, O. A. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades (IPPUR/UFRJ), 2011.

CARVALHO, A. W. B.; FAGUNDES, A. C. A.; CARMO, R. R.; RIBEIRO FILHO, G. B. Panorama da municipalização da política habitacional em pequenos municípios de Minas Gerais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 12, n. 1, p. 99-117, 2010.

CHRISTOVÃO, A. C; MATIOLLI, T. O. L. Desenvolvimento e exceção: as intervenções do PAC no contexto da Região metropolitana do Rio de Janeiro. IN:

XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), 15, 2013, Recife. **Anais do XV ENANPUR**. Recife: ANPUR, v. 1, p. 1-15, 2013.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, 2003.

DI VILLAROSA, F.; ABIKO, A. Monitoramento e avaliação de programas de ação integrada em assentamentos precários. IN: MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades. Primeira impressão: janeiro de 2009. p. 319-347.

DUMONT, T. V. R. Uma análise da política urbana e habitacional no Brasil – A construção de uma ilusão. **Áskesis**, v. 3, n. 1, p. 23 - 44, 2014.

FARAH, M. F. S. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. **Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 7, n. 17, p. 59-86, 2000.

FIX, M. A. B. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Economia) – Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2008.

GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

GOMES, E. G. M. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. 2003. 110 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2003.

HILL, M. J.; HUPE, P. L. **Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance**. London: Sage, 2014.

HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. A. **Policy Analysis for the Real World**. Oxford: Oxford University Press, 1984.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MERCADO DE CAPITAIS (IBMEC). **Sistema Financeiro da Habitação**. Rio de Janeiro: IBMEC, 1974.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1853).

LABRA, M. E. **Política, Processo Decisório e Informação**. Rio de Janeiro: ENSP/FIOCRUZ, 2002.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

LIMA, A. N. V. O desafio da participação popular na construção e implementação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social do estado da Bahia. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v. 48, n. 6, p. 1431-1450, 2014.

MAGRIS, F. H. **O Programa Minha Casa Minha Vida e a reconfiguração urbana do município de Serra-ES**. 2013. 216 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MAZMANIAN, D.; SABATIER, P. A. **Implementation**. 2. ed. London: University of America Press, 1989.

MOREIRA, V. S.; SILVEIRA, S. F. R. Indicadores de desempenho do Programa Minha Casa, Minha Vida: avaliação com base na satisfação dos beneficiários. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 66, 2015.

MOREIRA, V. S.; SILVEIRA, S. F. R.; EUCLYDES, F. M. Minha Casa Minha Vida em números: quais conclusões podemos extrair? IN: IV Encontro Brasileiro de Administração Pública, 4, 2017, João Pessoa. **Anais do IV Encontro Brasileiro de Administração Pública**. João Pessoa: SBAP, v. 1, p. 374-391, 2017.

NOGUEIRA, F. A. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais**: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos. 2006. 139 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2006.

PEREIRA, M. F. Avançando na eficiência de políticas públicas: a avaliação de programas governamentais nos Estados Unidos. **Argumentum**, Vitória: v. 4, n.1, p. 72-90, 2012.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

RIBEIRO, I. R.; SALVADOR, E. S. Hegemonia e políticas sociais no Brasil: contribuições ao debate sobre vinculação orçamentária. **Rev. Katálisis**, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 76-85, 2018.

RODRIGUES, L. P. D.; MOREIRA, V. S. Habitação e políticas públicas: o que se tem pesquisado a respeito? **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 8, n. 2, p. 167-180, 2016.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 423.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy Change and Learning**: An Advocacy Coalition Approach. Boulder: Westview Press. 1993.

SACHS, C. **São Paulo**: políticas públicas e habitação popular. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

SANTOS, C. H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999. 32 p. (Texto para Discussão n. 654).

SANTOS, A. M. P.; DUARTE, S. M. Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema. **RFD - Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, v. 1, n. 18, p. 1-29, 2010.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social, habitação de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SILVA, I. F. **O processo decisório nas instâncias colegiadas do SUS no Estado do Rio de Janeiro**. 2000. 112 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2000.

SILVA, M. O. S. Constructing a participatory approach for the evaluation of social policies and programmes. **International Journal of Action Research**, v. 7, n.1, p. 101-125, 2011.

SILVA, M. G. **Crescimento urbano-industrial e a dinâmica migratória na região metropolitana da Grande Vitória (1960-2010)**: as particularidades socioespaciais dos impactos no município da Serra. 2015. 121 f. Dissertação (Mestrado em História) - Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, E. E. C. M.; MOURÃO, A. M. A.; LIMA, A. M. A. A gestão pública da política de assistência em municípios de pequeno porte: um desafio para enfrentamento da desigualdade social. **Revista Políticas Públicas**. v. 11, n. 2, p. 82-102, 2007.

SUCE, D. P. A.; ROCHA, A. S. T. O desenvolvimento e o impacto na Política Habitacional de interesse social de Serra/ES. In: XI Encontro Nacional de Política

Social, 11, 2016, Vitória. **Anais do IV Encontro Internacional e Nacional de Política Social**. Vitória: UFES, v. 1, n. 1, 2016.

TEIXEIRA, E. C. Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? IN: CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

TONE, B. B. **Notas sobre a valorização imobiliária em São Paulo na era do capital fictício**. 2010. 158 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Sociedade e Estado**, v. 28, n.1, p.29-52. 2013.

TREVISAN, Andrei Pittol e BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

## APÊNDICE A

### QUESTIONÁRIOS – ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

#### ENTREVISTA I

##### **Entrevistado:**

**Maria da Penha Dias Rocha Furtado:** Assistente social da Secretaria Municipal de Habitação – Serra/ES; Membro da comissão de elaboração do PLHIS da Serra/ES

Data de realização da entrevista: 09/09/2019

Tipo da entrevista: Presencial

1. A PMS contratou uma consultoria externa para elaboração do PLHIS. O prefeito nomeou uma comissão para acompanhar e fiscalizar a realização dos trabalhos.

a) Quais os setores da administração estavam representados?

**Maria da Penha:** *“Tinham representantes da Secretaria de Habitação, Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Administração, Secretaria de Defesa Social, da Coordenadoria de Governo”.*

b) Os representantes eram profissionais efetivos, ocupantes de cargos comissionados ou contratados por designação temporária?

**Maria da Penha:** *“Que eu me recordo vários, a grande maioria eram efetivos”.*

c) Esses profissionais participaram efetivamente das discussões, proposições e formulações do plano ou desempenharam somente uma tarefa administrativa?

**Maria da Penha:** *“Eles participaram, não todos e de uma forma perfeita, mas na medida do possível houve um esforço por boa parte desses técnicos”.*

d) Havia agentes qualificados na área de habitação que atuavam na comissão?

**Maria da Penha:** *“Havia sim, apesar de não ter sido uma equipe solidificada, pois alguns concursados já iniciavam o cargo visando solicitar transferência para uma outra área de interesse particular”.*

- e) Quais eram os responsáveis diretos, na secretaria de habitação, pela execução do plano?

**Maria da Penha:** *“Praticamente apenas eu, infelizmente”.*

- f) Eles tinham formação ou vivência na área da política de habitação?

**Maria da Penha:** *“Eu trabalhei por três ano no Projeto Terra em Vitória, depois vim para a habitação na Serra em 2008, fiz alguns cursos na área de habitação, não especialização, mas cursos de capacitação”.*

- g) Houve uma capacitação dos profissionais que iriam executar o plano?

**Maria da Penha:** *“Houve, no contrato a Fundação ficou responsável por dar a capacitação. Nessa capacitação ela deu uma visão do que era o Plano e quais os objetivos para toda a equipe da comissão. Essa capacitação foi super necessária”.*

2. Quanto ao perfil do então secretário municipal de habitação, era um profissional com experiência na área, um acadêmico com conhecimentos na área de habitação, um militante dos movimentos sociais ou não tinha nenhuma vivência anterior neste campo?

**Maria da Penha:** *“O Vasni. Ele não tinha uma formação nessa área, tinha um conhecimento superficial da área da habitação. Ele estava em um cargo político, embora fosse uma pessoa que não dificultasse as coisas, mas que estimulava a participação”.*

3. O secretário municipal de habitação, responsável primeiro da pasta participou ativamente do processo de elaboração?

**Maria da Penha:** *“Não, efetivamente não. Se eu precisasse de alguma coisa ele dava apoio. Entretanto, ir pessoalmente, se envolver, ler o material, se inteirar, isso não”.*

4. O prefeito municipal da época (Sérgio Vidigal) se mostrou empenhado no processo de elaboração do PLHIS? Houve apoio político e engajamento direto do prefeito?

**Maria da Penha:** *“Não. Na realidade, quando os técnicos da Fundação apresentaram o Plano na prefeitura, ele até admitiu que a Secretaria de*

*Habitação é uma secretaria muito política, que essa rotatividade, a forma como a secretaria é utilizada como estratégia política, como cabide político, dificulta a execução da política habitacional. Quando ele reconheceu isso no dia da apresentação do Plano eu fiquei até feliz e pensei que a partir daquele momento as coisas funcionariam, mas na verdade não mudou nada, continuou da mesma forma depois dessa data”.*

5. Durante o processo de elaboração do PLHIS, você percebeu algum conflito de interesses, ou seja, divergências entre o que recomendava a política nacional e interesses específicos no âmbito interno da política local?

**Maria da Penha:** *“Sim, por exemplo os empresários, eles nunca participaram, todas as vezes que nós convidamos eles nunca participaram. E a gente vê que instrumentos do Plano Diretor, como a outorga onerosa e o IPTU diferenciado, que deveriam ser implementados e que beneficiariam o PLHIS, nunca foram colocados porque havia conflito com o interesse de empresários. Os gestores fazem muita vista grossa porque eles não querem ficar politicamente mal e ter o apoio da iniciativa privada”.*

6. A integração entre os servidores da PMS que compunham a comissão de acompanhamento e fiscalização da elaboração do PLHIS e os profissionais da empresa de consultoria contratada (FCAA) foi harmônica ou havia muita divergência na condução dos trabalhos?

**Maria da Penha:** *“Havia harmonia sim, o PLHIS saiu redondinho, não havia conflitos entre as duas partes”.*

- a) Se o segundo caso, você poderia relatá-los?

---

7. No processo de elaboração do PLHIS houve integração da secretaria municipal de habitação com outras (desenvolvimento urbano, assistência social, meio ambiente, etc.) no intuito de realizar um trabalho integrado?

**Maria da Penha:** *“Havia uma boa interação sim. Contudo as pessoas estão muito acostumadas a receber comissão financeiramente, e aí quando você participa de uma comissão que não é remunerada, muitas vezes você tem que pedir pelo amor de Deus para as pessoas participarem. Por exemplo, haviam muitas reuniões à noite ou no sábado com a comunidade, e quem ia*

*era apenas eu e uma pessoa da Fundação, dificilmente ia uma pessoa das outras secretarias”.*

- a) Em caso positivo, cite algum exemplo relevante dessa integração.

**Maria da Penha:** *“A integração com a Secretaria de Defesa Social acredito que tenha sido a melhor, por esta secretaria trabalhar com o público de famílias de área de risco que também é o nosso público na habitação, uma das nossas maiores demandas devido a ocupação de forma desordenada do município em áreas de risco como áreas de alagamento e de encostas”.*

8. Quanto a participação popular no processo de elaboração do PLHIS, como você classificaria?

a)  Ampla e abrangente – um número considerável de participantes, com representação dos diversos segmentos sociais locais e com boa participação de representantes dos movimentos populares, em especial do movimento de luta pela moradia.

b)  Ampla e genérica – um número considerável de participantes sem representação dos diversos segmentos sociais locais e sem a participação efetiva dos movimentos sociais, em especial do movimento de luta pela moradia.

c)  Restrita e representativa – com baixo número de participantes, mas com a participação efetiva dos movimentos sociais, em especial do movimento de luta pela moradia.

d)  Restrita e sem representatividade – com baixo número de participantes e sem a participação efetiva dos movimentos sociais, em especial do movimento de luta pela moradia.

e)  Outro formato. Especifique.

9. Quanto a mobilização social, o chamamento da população para participar do processo de elaboração do PLHIS foi:

a)  Ampla e abrangente – conseguindo atingir parte considerável da população municipal e os setores específicos com maior envolvimento na questão habitacional: movimento de luta pela moradia, associações de moradores, empresários do setor.

b)  Ampla e genérica – veiculada em vários meios de comunicação, mas sem foco nos setores específicos.

- c)  Restrita e focada - realizado com foco nos setores específicos com maior envolvimento na questão habitacional: movimento de luta pela moradia, associações de moradores, empresários do setor.
- d)  Restrita e sem foco - veiculada em poucos meios de comunicação e sem foco nos setores específicos.
- e)  Outro formato. Especifique.

10. Após a conclusão do processo de elaboração do PLHIS, houve por parte da administração municipal alguma forma de publicização/valorização do plano, no intuito de promover o engajamento e a participação social na sua execução?

**Maria da Penha:** *“Nunca houve essa amplitude de divulgar o Plano, de trazer essa repercussão de modo que a população se apropriasse desse conhecimento”.*

11. Quanto aos instrumentos de monitoramento e avaliação da execução do PLHIS:

a) Houve alguma preocupação específica quanto a esta questão?

**Maria da Penha:** *“Não houve, embora eu considero ser de suma importância, primeiro porque o monitoramento vai te dar a certeza que nós estamos seguindo o que foi proposto, e a avaliação mostra se aquela política precisa ser refeita devido as distorções que surgiram e realizar novas proposições. Todo o tipo de controle, de monitoramento é essencial para dar prosseguimento no que está dando certo ou corrigir algo que foi planejado equivocadamente. As políticas não devem ser estáticas, e o monitoramento e a avaliação são canais que auxiliam essas adequações. Um exemplo mesmo sobre o PLHIS é que ele foi feito com base no déficit habitacional do Censo de 2000, e estamos falando de um Plano que ficou pronto em 2011, com certeza essa defasagem deveria ser corrigida em uma revisão do Plano. Além disso, eu penso que para a própria aprovação do Plano, a metodologia de monitoramento e a avaliação deveria ser uma condicionante”.*

b) Mesmo que não expressa no plano, houve alguma discussão sobre metodologias de trabalho neste sentido?

**Maria da Penha:** *“Houve uma discussão da necessidade de ter o monitoramento e a avaliação, mas não chegou no nível de discutir uma metodologia para esse fim”.*

c) Foram investigadas em experiências similares no Brasil?

**Maria da Penha:** *“Eu creio que sim, mas não me recordo”.*

12. Quanto aos recursos disponibilizados para a implementação do PLHIS, os mesmos se apresentaram suficientes ou um possível baixo recurso trouxe dificuldade para a execução?

**Maria da Penha:** *“Eu não tenho essa informação, mas independente disso o que eu penso é o seguinte: muitas vezes você está gerenciando um recurso mas ele não dá para executar o Plano como um todo, mas desse todo, qual percentual eu consigo atingir de acordo com esse recurso que eu tenho disponibilizado? É se adequar ao que você tem disponível ao invés de não fazer nada por não ter recurso para cumprir tudo o que foi proposto inicialmente”.*

## **ENTREVISTA II**

**Entrevistado:**

**Áurea da Silva Galvão Almeida:** Ex-secretária municipal de habitação Serra/ES (período jan/2013 – abril/2018); Atual secretária municipal do meio ambiente Serra/ES.

Data de realização da entrevista: 10/09/2019

Tipo da entrevista: Presencial

1. No período da sua gestão à frente da secretaria municipal de habitação (2013-2018) o PLHIS já estava em vigência (final de 2011), você o utilizava como instrumento efetivo de gestão, ou seja, as ações da SEHAB eram executadas seguindo o plano?

**Áurea:** *“Nós não utilizávamos o Plano mas muitas das ações realizadas pela Secretaria estavam em acordo com o que estava no Plano, não havia conflito das ações que eram desenvolvidas com o que o Plano estava propondo”.*

2. O PLHIS foi concluído no final de 2011. Por que o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social só foi criado em 2014?

**Áurea:** *“Quando eu entrei na Secretaria em 2013, o município encontrava-se em situação irregular perante o Ministério das Cidades. Uma série de deliberações tiveram que ser ajustadas para que o município obtivesse a regularidade perante o Ministério, e assim fosse possível constituir o Conselho Gestor do Fundo conforme a legislação nacional. As políticas nacionais não têm a preocupação de compreender as particularidades, as singularidades, as dificuldades que existem no âmbito local, não compreendendo tais diferenças que existem de município para município, gerando assim determinações que não dialogam com o contexto local. Um exemplo disso, para a constituição do Conselho Gestor do Fundo o Ministério das Cidades determinava a participação de um movimento popular, contudo na Serra nunca havia existido um movimento popular que fosse regularizado. Então, para cumprir essa exigência nacional nós tivemos que articular a criação desse movimento popular regularizado, mas não era um movimento que representava de fato os interesses desse público alvo, porque isso não tinha no município, então só foi criado para passar por essa exigência”.*

3. A inexistência do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, de 2011 a 2014, não se constituiu um obstáculo à implementação do Plano?

**Áurea:** *“Eu não vejo a inexistência do Conselho como um fator limitante da implementação do Plano. Conforme afirmei anteriormente as ações da Secretaria estavam em concordância com o Plano, eu não posso afirmar com relação ao ano de 2012, pois eu entrei na Secretaria em 2013, e a situação que encontrei já era essa onde apenas pouquíssimas pessoas da secretaria tinham conhecimento do Plano, somente aqueles que participaram da comissão de elaboração”.*

4. Com a criação do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social em 2014, a gestão da secretaria municipal de habitação passou a se pautar nas ações previstas no PLHIS?

**Áurea:** *“É um pouco complexo dizer isso, mas com a criação do Conselho Gestor do Fundo o panorama não se alterou, pois a grande maioria dos membros do Conselho não tinham o menor interesse em discutir as proposições do Plano. Eu posso afirmar que as reuniões se pautavam em discutir a respeito de fiscalizar a rotina administrativa da nossa atuação na Secretaria e em resolver questões pontuais levantadas de necessidades específicas de moradores. Não se discutia nas reuniões o Plano, a política habitacional como ela tem a sua importância e deve ser aprofundada. Infelizmente o que sobressaía eram os interesses específicos dos membros do Conselho”.*

5. Em caso positivo, cite algumas.

--

6. Porque não há nenhuma abordagem ou referência ao PLHIS nas atas de reunião deste Conselho?

**Áurea:** *“Conforme o que eu acabei de comentar, não havia interesse por parte dos membros do Conselho em abordar o Plano nas reuniões”.*

7. Caso as realizações das políticas habitacionais não tenham seguido o PLHIS, qual foi o motivo?

**Áurea:** *“Eu não concordo com essa afirmação, o que foi desenvolvido não conflitava com as proposições do Plano e apontavam para o mesmo direcionamento do Plano. O que acontece é que os recursos que eram disponibilizados para o Plano eram baixíssimos. A habitação no âmbito municipal carece de maior atenção, maior vinculação orçamentária mesmo, diferente de outros setores onde já é previsto uma destinação específica de receitas por meio de vínculo jurídico, afinal a habitação de interesse social também é uma política pública essencial”.*

8. Cite alguma política ou alguns desses programas desenvolvidos.

**Áurea:** *“Ações de promoção de moradias de interesse social e de regularização fundiária, diversas”.*

9. Havia algum instrumento de monitoramento e avaliação desses programas?

**Áurea:** *“Os instrumentos de controle eram os próprios instrumentos que os programas, por exemplo nacionais, já normatizavam em sua constituição, não a criação de uma comissão local para controlar determinados programas”.*

10. Além de representação no conselho, ocorreu alguma outra forma de participação popular no processo de execução das políticas habitacionais no município?

**Áurea:** *“Sim, na verdade nós não fazíamos audiências públicas nas comunidades, mas tudo o que era desenvolvido, proposto, sejam programas, projetos, ações da área habitacional eram apresentados na prefeitura, sendo aberto à toda comunidade do município. Então existia sim a transparência e a participação da sociedade em todo tipo de concepção que visava o atendimento das necessidades habitacionais do município”.*

11. Sabe-se que o município de Serra é marcado fortemente pela oposição entre os prefeitos Sergio Vidigal e Audifax Barcelos. O PLHIS foi elaborado dentro da gestão do prefeito Sergio Vidigal, contudo em 2013 o município passou para a gestão do prefeito Audifax Barcelos.

a) Essa mudança de gestão colaborou para que o PLHIS não fosse implementado, visto essa forte oposição política?

**Áurea:** *“Não. Não havia esse pensamento de que o PLHIS fosse uma apropriação do governo Vidigal, ou que uma oposição política viesse a denegrir o Plano, pelo contrário, o Plano é desenvolvido por meio de todo um estudo, de levantamento da situação real do município. Sinceramente eu vejo duas dificuldades no histórico do PLHIS, o primeiro que quando eu assumi a Secretaria em 2013, não havia muitas pessoas que continuaram na Secretaria que conhecesse o Plano, e aí isso de encontro a uma nova equipe, prejudicou sim a implementação do Plano. Essa é uma das maiores dificuldades que eu enquanto atuante no setor público observo: a descontinuidade que existe nas secretarias devido a essa troca de equipe, e não a troca da gestão da prefeitura. E a outra questão que afetou a implementação do Plano foi a publicação da lei do Minha Casa Minha Vida em 2012, que alterou os rumos da política habitacional. O enfoque passou a ser a construção vertical, o que eu não concordo, onde os recursos federais estavam centrados para o que fosse desenvolvido dentro deste Programa”.*

- b) Na sua avaliação, porque o PLHIS mesmo sendo elaborado na gestão do prefeito Sérgio Vidigal não foi posto em prática pelo seu governo?

**Áurea:** *“Infelizmente eu não tenho como opinar sobre essa questão, pois ela antecede a minha chegada na Secretaria. Seria ideal você conversar com o Vasni, pois ele foi o secretário que me antecedeu e poderá ter essa informação”.*

- c) O fato do prefeito Audifax Barcelos também não executar o PLHIS não indica que o plano foi visto como ação de um governo específico ao invés de uma política para a cidade?

**Áurea:** *“Não, de maneira nenhuma”.*

### **ENTREVISTA III**

#### **Entrevistado:**

**Vasni Barbosa de Oliveira:** Secretário municipal de habitação Serra/ES (período fev/2011 – dez/2012).

Data de realização da entrevista: 11/09/2019

Tipo da entrevista: Por telefone

1. No período da sua gestão à frente da secretaria municipal de habitação (fev/2011 – dez/2012) o PLHIS passou a ficar em vigência (final de 2011), você o utilizava como instrumento efetivo de gestão, ou seja, as ações da SEHAB eram executadas seguindo o plano?

**Vasni:** *“Os municípios receberam um grande incentivo do Governo Federal em 2011, e nesse sentido as minhas ações foram com um foco muito grande em realizar, em consolidar unidades habitacionais para o município. De fato, eu não me preocupava muito com as questões digamos burocráticas do PLHIS, mas sim em promover moradias de interesse social. Eu me orgulho mesmo do trabalho que realizamos no sentido de alavancar projetos para construção de unidades habitacionais, nós fizemos o cadastro de aproximadamente 30.000 pessoas que eram público alvo de habitação de*

*interesse social, e deixei aprovado para a gestão seguinte quase 8.000 unidades habitacionais”.*

- a) Em caso positivo, cite algumas ações realizadas.

---

2. O PLHIS foi concluído no final de 2011. Por que o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social só foi criado em 2014?

**Vasni:** *“Apesar de constar na legislação nacional, a implantação de um Conselho Gestor para o fundo municipal não era uma exigência. E além disso, se existisse esse Conselho ele não teria o que gerir naquele momento, não teria função, por isso nós não o criamos. Contudo, mesmo sem esse Conselho, a primeira coisa que nós fazíamos era executar o cadastro da população que demandava a moradia de interesse social, e era nesse momento que a gente podia ouvir o anseio da população sobre a moradia, então era de fundamental importância esse cadastro”.*

3. A inexistência do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, de 2011 a 2014, não se constituiu um obstáculo à implementação do Plano?

**Vasni:** *“Não, como eu disse, não faltou empenho nosso em correr atrás de aprovação de projetos de unidades habitacionais, entreguei a secretaria com diversos projetos já em andamento, quase 8.000 unidades habitacionais, então não teve obstáculo quanto a isso. Eu não estou falando de propostas não, já eram projetos consolidados. Agora um grande obstáculo que nós tínhamos é que a secretaria possuía um orçamento muito baixo, nós tínhamos pouquíssimos recursos, e além disso a política habitacional no município vinha de uma tradição muito forte de aluguel social. O aluguel social era basicamente o nosso único programa habitacional do município. O nosso orçamento que já era baixo, ainda ia quase todo para o aluguel social, o que eu não concordava. Não concordo com esse tipo de programa, as famílias ficam dez anos recebendo esse auxílio, sendo que se fosse promovida uma moradia própria para essas famílias, nós poderíamos pegar esse recurso para investir em outras áreas totalmente carente de recursos como a regularização fundiária. Mas esse era o nosso cenário, e aí a gente tinha que fazer projetos para conseguir captar outros recursos para a habitação”.*

4. Sabe-se que o município de Serra é marcado fortemente pela oposição entre os prefeitos Sergio Vidigal e Audifax Barcelos. O PLHIS foi elaborado dentro da gestão do prefeito Sergio Vidigal, contudo em 2013 o município passou para a gestão do prefeito Audifax Barcelos.

a) Essa mudança de gestão colaborou para que o PLHIS não fosse implementado, visto essa forte oposição política?

**Vasni:** *“O que eu recorro a respeito dessa mudança de gestão é que houve uma ruptura total na política habitacional da Serra, as coisas pararam, os projetos foram engavetados, das 8.000 unidades que eu havia deixado encaminhado só deram prosseguimento em 900 unidades habitacionais. Foi uma ruptura mesmo o que a gestão seguinte fez com a habitação, um absurdo contra a população do município”.*

b) Na sua avaliação, porque o PLHIS mesmo sendo elaborado na gestão do prefeito Sérgio Vidigal não foi posto em prática pelo seu governo?

**Vasni:** *“Eu não tenho o que criticar a gestão do Vidigal, pelo contrário, ele era bastante engajado com a nossa Secretaria, tudo o que eu precisava ele concedia apoio, sem restrição nenhuma. Nós não passávamos por problemas como conflitos de interesse na nossa gestão, nem políticos e nem mesmo internos. Talvez o único conflito que existia era algumas vezes com a Secretaria de Meio Ambiente, afinal a moradia de interesse social não consegue ser instalada em áreas nobres da cidade, então esses locais onde era possível colocar um empreendimento de interesse social muitas vezes barrava com impedimentos da Secretaria de Meio Ambiente, sendo um pouco complicado obter todas as licenças, as autorizações”.*

## **ENTREVISTA IV**

### **Entrevistado:**

**Maria Helena Elpidio Abreu:** Ex-secretária municipal de habitação Serra/ES (ano de 2005); Doutora em serviço social, professora do Departamento de Serviço Social e pesquisadora da UFES.

Data de realização da entrevista: 27/09/2019

Tipo da entrevista: Por email

1. Você foi secretária municipal de habitação da Serra/ES em um período anterior à existência do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Como era desenvolvida a política municipal de habitação neste período, ou seja, havia algum instrumento específico de planejamento e gestão da política habitacional?

**Maria Helena:** *“Havia uma política nacional de habitação (2005) e normativas baseadas no Estatuto das Cidades que ajudavam a construir os primeiros instrumentos de implementação da política habitacional de interesse social no Brasil, em especial, a partir da criação do Ministério das Cidades em 2003. Cadernos de orientações técnicas, resultados da primeira conferência nacional, e um plano nacional que começava a direcionar as ações nos estados e municípios.*

*A política se mostrava extremamente frágil na sua institucionalidade (criação da secretaria na minha gestão em 2005), sem legislação municipal adequada (tudo criado a partir daí), pouca regulação e controle social, bem como ausência de um orçamento (financiamento incipiente) e estrutura real para atender as demandas do município. Na verdade, o que se implementava era uma política de “programas” assistemáticos e vindos de cima para baixo, na forma de repasses por editais e por uma forte política de produção de unidades para setores médios via mercado ex: “Morar Melhor”, com produção de um estoque de mais de 2.000 unidades.*

*Um importante passo no processo de desenvolvimento da Política Habitacional do Município de Serra foi a criação da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) que surgiu como Departamento vinculado a Secretaria de Promoção Social (SEPROM). No ano de 2005, o Departamento foi transferido para a Coordenadoria de Governo (CG), tornando-se Coordenadoria de Habitação e em março de 2005 foi instituída a Secretaria de Habitação do Município de Serra pelo Decreto Lei n.º 2758, de 2005.*

*Os principais instrumentos que orientavam a gestão era o Estatuto das Cidades, a política nacional de habitação e resoluções. Mas o marco era a direção de programas sem conexão, planejamento integrado, financiamento por editais ou direcionados pelo interesse do mercado direto no Ministério das Cidades e emendas parlamentares”.*

2. Em caso positivo, nesse instrumento havia um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores?

**Maria Helena:** *“Havia uma busca, por princípio, mas o processo de implementação da política habitacional de interesse social estava no início e repleto de contradições, de falta de profissionalismo, estrutura técnica e financeira capaz de promover um processo mais acelerado de mudanças.*

*Os indicadores eram da Fundação João Pinheiro e IBGE, careciam de particularizar e ter precisão sobre a realidade local”.*

3. A elaboração deste instrumento seguia alguma política (ou orientação) estadual ou nacional?

**Maria Helena:** *“Já respondido acima”.*

4. Havia prioridade para programas de habitação de interesse social neste instrumento? Dê exemplos.

**Maria Helena:** *“Em parte, uma forte pressão do mercado direcionava a maior parte dos recursos federais para modalidades de 02 a 05 salários. Sem renda até 02 salários muito comprometida, apenas em situações extremas de remoção, alagamentos, etc. Com poucos recursos frente à demanda. A prioridade da secretaria em 2005 era atender esta demanda, mas de forma insuficiente. A prioridade se dava pela urgência e fortes pressões da realidade desigual e de extrema precariedade habitacional (ou real ausência de moradia) de muitas famílias na Serra”.*

5. A elaboração desse instrumento se dava de que forma?

Pelos técnicos municipais – “Em função da nossa experiência na área como técnica”.

Por meio de consultoria externa

Por técnicos municipais e consultoria externa

[ ] Outro formato. Explique.

6. Havia alguma forma de participação social no processo de elaboração desse instrumento?

**Maria Helena:** *“Sim. Por princípio, realizamos em 2005 conferência e trabalhamos com comissões que agregavam representantes de moradores, entidades e movimentos sociais na implementação dos projetos”.*

7. Na elaboração desse instrumento havia alguma forma de compatibilização com outros instrumentos de planejamento local, quando existentes, como o Plano Diretor Municipal, Plano das Áreas de Risco, Plano Municipal de Meio Ambiente, Plano Plurianual, entre outros?

**Maria Helena:** *“Em 2005 estes instrumentos na Serra também eram bem frágeis. A integração sempre foi um verdadeiro desafio. Parecia uma “luta inglória”, até para mudar algumas concepções de cidade e ordenamento urbano na gestão, torná-la mais humana e social, além dos enormes desafios urbanísticos de áreas totalmente precárias, sem retaguarda de fiscalização no caso de interesse ambiental, associada à extrema pobreza. Os poucos recursos da secretaria frente às demandas faziam do processo um longo aprendizado e acúmulo sucessivo (bem lento)”.*

8. A secretaria possuía informação segura sobre o déficit habitacional da cidade? Qual a forma de aferição dessa demanda?

**Maria Helena:** *“Dados do IBGE e da Fundação João Pinheiro”.*

9. Havia alguma forma de articulação e programas específicos, entre as 3 esferas de governo – nacional, estadual e local – para tratamento do problema habitacional?

**Maria Helena:** *“Não mesmo. O que tinha era um grande empenho institucional do município para captar recursos dos editais do Ministério das Cidades, CAIXA e BNDES. Os programas municipais eram adaptações locais para conseguir os financiamentos. O governo estadual não existia neste processo”.*

10. Em caso positivo, cite alguns e a sua avaliação sobre eles.

---

11. Havia alguma forma de monitoramento e avaliação da execução desses programas/políticas?

**Maria Helena:** *“Não. O esforço estava na implementação. Não havia o suficiente maduro para uma avaliação concreta, mas se apontava para preocupação na criação de instrumentos avaliativos e monitoramento dos processos”.*

12. Em caso positivo, quais foram os resultados?

---

13. Qual a sua avaliação sobre a criação do Ministério das Cidades, o Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social (SNHIS), o PLHIS e demais instrumentos criados para tratar da questão habitacional?

**Maria Helena:** *“Foram fundamentais! Após 2006 houve um triste esvaziamento, mas o fôlego de 2003 a 2005 permitiram discutir a política e recitua-la no município. Logo depois veio a onda do Programa MCMV, outro capítulo sério de desarticulação e ditadura do mercado”.*

14. E, especificamente, sobre o Programa MCMV?

**Maria Helena:** *“Sigo a avaliação dos setores críticos ao MCMV. Uma produção de unidades que não respeitou as reais demandas por moradia para os trabalhadores mais precarizados. Um uso do fundo público para atender as empreiteiras, sem levar em conta as reais condições dos municípios e estados em implementar uma política compatível com suas demandas. Além da desarticulação com princípio da moradia digna e diretrizes do Estatuto das Cidades. A participação popular foi suprimida do processo. Foi um retrocesso, sob a supremacia do mercado”.*

15. Alguns autores afirmam que por mais que o PLHIS tenha o seu papel regulatório, o PMCMV destituiu a sua importância; que os avanços no setor habitacional brasileiro foram atropelados pelo modelo de financiamento do PMCMV; que conquistas dos movimentos sociais para uma nova política habitacional, como o PLHIS, ficaram em segundo plano. Havendo concordância com esse raciocínio, você acredita que o caminho ainda é insistir nesse modelo ou devemos buscar uma outra institucionalidade? Qual?

**Maria Helena:** *“Algumas iniciativas como do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) e brigadas populares com moradias coletivas e uso de*

*espaços não utilizados nas cidades tem sido importantes. Uma coisa é o instrumento, outra é a sua implementação. Na realidade um descompasso enorme se cria neste processo, via de regra, o marco regulatório não tem passado de retórica no Brasil quando se fala em direitos sociais. Estamos assistindo ao desmonte da concepção do público em favor da cidade do capital, que elimina pobres e negros (com repressão, extermínio ou gentrificação violenta/ou econômica). Os territórios e a moradia se convergiram apenas como mercadoria e não como direito inalienável com o neoliberalismo.*

*Outros instrumentos pressupõem outra sociabilidade e é tarefa de uma sociedade ou de uma classe que já não pode continuar vivendo diante desses violentos processos de expropriações. Neste caminho, os instrumentos jurídicos tendem a reproduzir a lógica dominante de assepsia ou necropolítica que tornam eles cada vez mais abstratos. A pedagogia da ocupação coletiva e do cumprimento da função social da moradia precisam ser fomentados como forma de resistência e de luta pelas cidades para que o PLHIS deixe de ser peça de ficção”.*

## **ENTREVISTA V**

### **Entrevistado:**

**Giovanilton André Carretta Ferreira:** Supervisor Técnico do PLHIS – Fundação Ceciliano Abel de Almeida; Doutor em arquitetura e urbanismo, professor e pesquisador da UVV.

Data de realização da entrevista: 07/10/2019

Tipo da entrevista: Presencial

1. A PMS contratou uma consultoria externa para elaboração do PLHIS. O prefeito nomeou uma comissão para acompanhar e fiscalizar a realização dos trabalhos.

a) Quais os setores da administração estavam representados?

**Giovanilton:** *“Secretaria de Habitação, Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Defesa Social, Procuradoria Geral e Secretaria de Desenvolvimento Econômico”.*

- b) Os representantes eram profissionais efetivos, ocupantes de cargos comissionados ou contratados por designação temporária?

**Giovanilton:** *“A maioria era efetivo, havia esse cuidado de tentar colocar pessoas que ficassem, que permanecesse um histórico para a prefeitura”.*

- c) Esses profissionais participaram efetivamente das discussões, proposições e formulações do plano ou desempenharam somente uma tarefa administrativa?

**Giovanilton:** *“A prefeitura, quando contrata uma consultoria, muitas vezes tem uma postura de “me livrei do problema”, deixando a cargo da empresa de consultoria. Mas a prefeitura deveria ver a consultoria como apenas um assessoramento, indicando os caminhos metodológicos, o papel protagonista da elaboração tem que ser da secretaria. Mas isso depende de cada secretaria e da capacidade técnica do corpo da secretaria, que no caso da secretaria de habitação da Serra era uma equipe muito frágil desde o próprio secretário da época. No caso do PLHIS da Serra foi muito mais uma participação desses profissionais no sentido de validar o que a consultoria estava fazendo e não de construir em conjunto, o Plano foi basicamente feito pela empresa de consultoria”.*

- d) Quais eram os responsáveis diretos, na secretaria de habitação, pela execução do plano?

**Giovanilton:** *“Basicamente a Penha (Maria da Penha Dias Rocha Furtado)”.*

- e) Eles tinham formação ou vivência na área da política de habitação?

**Giovanilton:** *“A Penha era assistente social da secretaria de habitação, mas de um modo geral era uma secretaria relativamente nova, a própria legislação do PLHIS era recente de 2005”.*

- f) Houve uma capacitação dos profissionais que iriam executar o plano?

**Giovanilton:** *“Quase todos esses planos que o Ministério das Cidades passou a exigir, em todos os termos de referência tem uma etapa de capacitação, só que fica muito naquela coisa mais burocrática. Um plano complexo como esse, você não capacita uma pessoa em uma ou duas*

*reuniões, é necessário um processo, e se a equipe se envolvesse realmente na elaboração esse processo se daria construindo em conjunto. Então assim, foi feita uma capacitação, mas muito rápida, não na exigência que o PLHIS precisa ter. Mas aí a gente tem um problema que antecede que é como são construídos os termos de referência. Ou seja, não que a empresa não queira fazer a capacitação, mas o formato que ela foi prevista, seja por questões de recurso ou de tempo, não permite fazer uma capacitação mais prolongada como o processo exige que seja feito para ter uma qualidade”.*

2. Quanto ao perfil do então secretário municipal de habitação, era um profissional com experiência na área, um acadêmico com conhecimentos na área de habitação, um militante dos movimentos sociais ou não tinha nenhuma vivência anterior neste campo?

**Giovanilton:** *“Era cargo político ali, apesar de ser uma pessoa disponível, mas que não tinha nada a ver com a área de habitação”.*

3. O secretário municipal de habitação, responsável primeiro da pasta participou ativamente do processo de elaboração?

**Giovanilton:** *“Ir em algumas reuniões não significa que participou ativamente da elaboração. Acredito que por ele estar em uma área que não possui domínio, o fazia ficar de certa forma constrangido, deixando os técnicos desenvolverem”.*

4. O prefeito municipal da época (Sérgio Vidigal) se mostrou empenhado no processo de elaboração do PLHIS? Houve apoio político e engajamento direto do prefeito?

**Giovanilton:** *“Só me recordo da presença dele na última reunião de apresentação do PLHIS, onde ele fez uma autoavaliação ao afirmar que não deu o devido valor ao PLHIS e até mesmo uma maior atenção que deveria ter dado à secretaria de habitação”.*

5. Durante o processo de elaboração do PLHIS, você percebeu algum conflito de interesses, ou seja, divergências entre o que recomendava a política nacional e interesses específicos no âmbito interno da política local?

**Giovanilton:** *“Se você olhar o PLHIS e o plano diretor da Serra, você vê um grande quantitativo de ZEIS de regularização fundiária e quase nada de ZEIS de vazios urbanos. Ou seja, isso significa que eu reconheço que eu tenho um*

*monte de problemas de ocupações irregulares, e a mesma ousadia que tenho de determinar essas áreas que precisam ser regularizadas eu teria que ter para identificar áreas vazias bem localizadas visando determinar estas para a execução da política de habitação de interesse social. Se eu não faço essa previsão, o preço da terra vai lá em cima, e inviabiliza a habitação de interesse social. Para mim esse é um grande gargalo não explícito porque ninguém fala que tem algum interesse por trás, mas a gente sabe que tem”.*

6. A integração entre os servidores da PMS que compunham a comissão de acompanhamento e fiscalização da elaboração do PLHIS e os profissionais da empresa de consultoria contratada (FCAA) foi harmônica ou havia muita divergência na condução dos trabalhos?

**Giovanilton:** *“Não havia divergência porque a equipe do PLHIS da prefeitura era muito pequena e de pouca proatividade. Talvez tenha tido uma maior interação naquilo que impactou o PLHIS mas dentro da elaboração do plano diretor (que tinha uma comissão técnica muito mais robusta, havia um número muito maior de reuniões)”.*

- a) Se o segundo caso, você poderia relatá-los?

---

7. No processo de elaboração do PLHIS houve integração da secretaria municipal de habitação com outras (desenvolvimento urbano, assistência social, meio ambiente, etc.) no intuito de realizar um trabalho integrado?

**Giovanilton:** *“Como a secretaria de habitação é uma secretaria de pouca expressão política, ninguém ligava muito para esse tipo de trabalho do ponto de vista interno da prefeitura, eles ficam de olho naqueles trabalhos de maior interesse. Se você olhar, vão ter os indicados de uma secretaria e de outra, que em teoria estava fazendo essa integração, mas a integração deveria acontecer na prática (de haver debates, troca de ideias, etc), o que efetivamente não ocorreu”.*

- a) Em caso positivo, cite algum exemplo relevante dessa integração.

---

8. Quanto a participação popular no processo de elaboração do PLHIS, como você classificaria?

Ampla e abrangente – um número considerável de participantes, com representação dos diversos segmentos sociais locais e com boa participação de representantes dos movimentos populares, em especial do movimento de luta pela moradia.

Ampla e genérica – um número considerável de participantes sem representação dos diversos segmentos sociais locais e sem a participação efetiva dos movimentos sociais, em especial do movimento de luta pela moradia.

Restrita e representativa – com baixo número de participantes, mas com a participação efetiva dos movimentos sociais, em especial do movimento de luta pela moradia.

Restrita e sem representatividade – com baixo número de participantes e sem a participação efetiva dos movimentos sociais, em especial do movimento de luta pela moradia.

Outro formato. Especifique.

9. Quanto a mobilização social, o chamamento da população para participar do processo de elaboração do PLHIS foi:

Ampla e abrangente – conseguindo atingir parte considerável da população municipal e os setores específicos com maior envolvimento na questão habitacional: movimento de luta pela moradia, associações de moradores, empresários do setor.

Ampla e genérica – veiculada em vários meios de comunicação, mas sem foco nos setores específicos.

Restrita e focada - realizado com foco nos setores específicos com maior envolvimento na questão habitacional: movimento de luta pela moradia, associações de moradores, empresários do setor.

Restrita e sem foco - veiculada em poucos meios de comunicação e sem foco nos setores específicos.

Outro formato. Especifique.

10. Após a conclusão do processo de elaboração do PLHIS, houve por parte da administração municipal alguma forma de publicização/valorização do plano, no intuito de promover o engajamento e a participação social na sua execução?

**Giovanilton:** *“Não houve, não foi dada nenhuma atenção”.*

11. Quanto aos instrumentos de monitoramento e avaliação da execução do PLHIS:

a) Houve alguma preocupação específica quanto a esta questão?

**Giovanilton:** *“Não. Ocorreu apenas uma preocupação específica com a priorização das ações. Com relação à instrumentos de monitoramento e avaliação foi muito frágil, apenas uma indicação no Plano relativo a monitoramento no tempo, mas não com um método, uma sistemática desenvolvida”.*

b) Mesmo que não expressa no plano, houve alguma discussão sobre metodologias de trabalho neste sentido?

**Giovanilton:** *“Não houve”.*

c) Foram investigadas em experiências similares no Brasil?

**Giovanilton:** *“Especificamente para monitoramento e avaliação não”.*

12. Por se tratar de uma federação muitas políticas públicas são orientadas no plano nacional, contudo a implementação deve ocorrer nos municípios, essa organização impede a identificação de possíveis conflitos, intensificando dificuldades na fase de implementação local?

**Giovanilton:** *“Na teoria a coisa como foi pensada pelo Ministério das Cidades, a estrutura, as políticas, elas são inteligentes no sentido de que é necessário ter orientações gerais para o país, mas quem define as coisas específicas são os municípios pois estes que estão mais próximos ao problema. Porque historicamente era o contrário: o país definia um único padrão para ser aplicado no Brasil inteiro, mas com as diferenças regionais que nós temos isso não dá certo. Então existe uma suposta autonomia na definição as políticas. Mas um problema que a gente sabe é que isso não funciona assim para a autônoma financeira. O município ficou com muitas atribuições mas existe uma centralização de recurso a nível federal. Então existe um descompasso aí, a teoria é interessante viabilizando pensar a política mais específica a nível local, mas eu também tinha que ter uma descentralização dos recursos para que fosse possível executar as políticas. Mas nesse modelo de centralização dos recursos financeiros, vem esse tipo de política como o Programa Minha Casa Minha Vida, que são padrões que*

vêm de cima para baixo, e passa todo mundo a só fazer isso muito em função da linha de financiamento. Por outro lado, também vejo uma falta de criatividade de explorar as possibilidades. A nível municipal, por exemplo, existe a possibilidade de integrar melhor a política habitacional com os instrumentos do plano diretor, e a gente não vê isso acontecer na prática. Porque um dos grandes problemas do setor de habitação é a terra, a questão fundiária. Então se não mexer naqueles instrumentos que têm algum tipo de intervenção na questão fundiária, não sai do lugar ou vou ter políticas replicando o que já tem aí. Além disso o nosso leque de opções da política habitacional é muito pouco diversificado, o que os municípios fazem hoje é basicamente a política da casa própria, é difícil ver um aluguel social ou uma concessão por um tempo, ou financiar o terreno. A política habitacional carece dessa diversidade”.

13. Você acredita que uma série de deliberações devem ser providenciadas como a estruturação administrativa, a montagem de equipes, a disposição de recursos orçamentários, a infraestrutura adequada para atendimento do público alvo, a contratação de serviços, o desenvolvimento de pesquisas, o monitoramento dos processos, para que seja garantida uma implementação eficaz?

**Giovanilton:** “Todo esse roteiro é importante, mas a distância entre a teoria e a prática ainda é muito longa. Nós temos alguns problemas de base, como a Ermínia Maricato destaca, que é a educação urbana que é zero no Brasil, pouquíssima sensibilidade para com a questão urbana no país de como ela é relevante para a sociedade. Então, estamos falando de uma dimensão que extrapola a questão da implementação das políticas, passa por uma questão mais ampla. Essa sensibilização tem que começar bem antes, senão a gente vai sempre esbarrar nesse fato, e por mais que seja criada uma estrutura robusta, na hora de dialogar com a sociedade encontra esse fator limitante. As questões de ordem técnica, de ordem administrativa, hoje em dia há soluções mais fáceis por meio de metodologias e de experiências. A grande questão está naquilo que envolve a sociedade, de modo que ela entenda a linguagem daquilo que deve ser discutido, e outra grande questão são os conflitos e embates políticos que o setor de habitação precisa fazer mas

*sempre fica em segundo plano (a questão fundiária, o financiamento, e a participação social). Então esses dois desafios são muito maiores do que as questões de estruturação interna da administração pública. Se conseguirmos mexer nesses dois desafios colocados, essas demais questões vão ter que se mexer por pressão ou pela própria demanda que o setor vai gerar.*

14. Você observa que a implementação é vista por muitos gestores como nada mais do que um processo automático, administrativo e hierárquico?

**Giovanilton:** *“Eu vejo um grande erro na forma como essa política foi construída pelo Ministério das Cidades, onde se burocratizou demais em torno da elaboração dos planos. Eu acho também que partir de experiências práticas, se fazer o caminho inverso, é mais válido pois você ganha a confiança da população. Quem lida muito com planejamento tem uma tendência a achar que tudo tem uma sequência lógica de cima pra baixo normalmente para acontecer, mas na prática a população já está tão descrente, que por meio das experiências práticas é que se consegue ganhar força e mobilizar as pessoas para as discussões maiores. Então talvez a gente tenha que ter capacidade de fazer as duas coisas. Não é só quando a gente tiver um plano perfeito, programas estabelecidos e projetos contratados que a gente vai começar com as ações. Mas quais ações que já funcionam e que a partir delas poderia começar a pensar como seriam desenvolvidos outros projetos e outras ações. Parece que é romper a lógica do planejamento, mas na verdade é agregar valor pra ganhar confiança. Por exemplo, a gente o Projeto Terra da prefeitura de Vitória com uma experiência fantástica de erros e acertos, além de uma série de avaliações que já tem e know-how de pessoas, e que a gente pouco aproveita aqui no estado. Mas infelizmente tem a coisa burocrática”.*

15. A qualificação dos agentes gestores da política habitacional e do planejamento urbano local se apresenta como uma das dificuldades quanto à execução dos PLHIS?

**Giovanilton:** *“É porque as secretarias são negociações muitas vezes, da época da campanha, de apoio de vereadores, que tem a sua lógica também, porque as vezes você coloca um super técnico mas que não tem domínio da política local e acaba promovendo uma desorganização. A questão é nós*

*termos processos que sejam dado continuidade, porque independente de quem vai estar ali é necessário que seja dado continuidade em algo que foi planejado e consensuado com a população. O gestor apenas tem que estar ali para dar continuidade àquela proposta. Então a questão não é tanto se o gestor é o cara mais capacitado, mas é como que ele está ali para dar continuidade a algo que já foi implementado, a uma política já estabelecida. A qualificação é importante mas não é só isso que garante o sucesso, mais importante é ter gente que dê continuidade nas políticas. Nessa continuidade vai estar a formação e a capacitação da equipe, o monitoramento e a avaliação”.*