

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**ESCOLA DE ENGENHARIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

Clarete Trzcinski

**MÉTODO DE AVALIAÇÃO DA  
EXECUÇÃO DO PLANO LOCAL DE  
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL  
EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE**

Porto Alegre

2014

Clarete Trzcinski

**Método de avaliação da execução do Plano Local de Habitação de Interesse Social  
em municípios de pequeno porte**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Engenharia, na área de concentração em Sistemas de Produção.

Orientador: Fernando Gonçalves Amaral, Dr.

Porto Alegre  
2014

Clarete Trzcinski

**Método de avaliação da execução do Plano Local de Habitação de Interesse Social  
em municípios de pequeno porte**

Esta tese foi julgada adequada para a obtenção do título de Doutor em Engenharia e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora designada pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

---

**Prof. Fernando Gonçalves Amaral, Dr.**  
Orientador PPGEP/UFRGS

**Banca Examinadora:**

Professora Maria Conceição Barletta Scussel, Dra. (UFRGS)

Professor Ricardo Augusto Cassel, Dr. (PPGEP/UFRGS)

Professora Jane Cruz Prates, Dra. (PPGSS/PUCRS)

## **Agradecimentos**

*Agradeço ao meu orientador prof. Amaral, pela confiança depositada em mim e pela atenção com que me ouvia, ensinando-me a transformar inúmeras questões e inquietações em um tema de estudo; aos professores Aduino Lúcio Cardoso, Maria Conceição Barletta Scussel, Paulo Jannuzzi, Sandra Regina Mota Silva, Maria Luiza Mestriner, pelo envio de materiais bibliográficos; minha família pelo suporte em todos os momentos; a todos os meus colegas de doutorado, com quem pude compartilhar esses quatro anos de formação, pelos momentos de debates e descontração, força, amizade, pela comemoração da vida e pelas boas risadas; a todos os entrevistados que contribuíram e trouxeram elementos estimulantes para o desenvolvimento desta pesquisa, pela disposição de tempo e de paciência pela disponibilização de seus conhecimentos; à Secretaria de Estado da Educação pelo apoio imprescindível com a concessão da Bolsa de estudo FUMDES que realizou possível este estudo.*

## RESUMO

Cada vez mais se reconhece que para realizar uma boa gestão de recursos públicos é preciso fazer avaliações, que gerem informações sobre a qualidade, a eficácia e a efetividade das políticas, projetos e programas realizados. No entanto, ainda são recentes no Brasil a reflexão e o debate sobre avaliações no âmbito das políticas públicas, principalmente na área habitacional. Na prática são muitas as inquietações para a definição de modelos de avaliação, escolha de metodologias, apresentação de resultados e a utilização das informações no rumo de determinada política. O objetivo geral do estudo foi propor um método de avaliação da execução do Plano Local de Habitação de Interesse Social em municípios de pequeno porte, visando o acompanhamento dos resultados e o cumprimento das metas propostas. A fim de alcançar o objetivo geral, foram propostos objetivos específicos, correspondentes aos cinco artigos que compõem esta tese. O primeiro artigo teve como objetivo mapear e descrever a trajetória da Política Habitacional no Brasil, visando entender a evolução da habitação nos aspectos sociais, históricos, políticos, bem como sua organização em termos de gestão. O segundo artigo pretende identificar e discutir as principais características dos modelos de avaliação de políticas ou programas. O terceiro artigo, foi elaborado para mostrar os aspectos conceituais sobre indicadores, as suas propriedades, bem como as formas de classificá-los nos diversos ciclos das políticas públicas. O quarto artigo, teve por objetivo elaborar um método para avaliação da execução de PLHIS. O quinto artigo, por sua vez, foi elaborado para aplicar e analisar o método em um município de pequeno porte. No que se refere aos objetivos, a pesquisa caracterizou-se como exploratória, de natureza aplicada, com abordagem qualitativa do problema. Os principais resultados mostraram na literatura que as políticas públicas são vistas como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. Este ciclo é constituído por diversas fases que são: diagnóstico, formulação, implementação e avaliação, e que na prática, as fases que se interligam entre si, de tal forma que essa separação se dá mais para facilitar a compreensão do processo. A avaliação de políticas públicas acaba sendo o elemento essencial e estratégico para a gestão da coisa pública. Entretanto, na área habitacional, o quadro de carência de recursos humanos e de falta de estrutura organizacional e financeira dificultam o acompanhamento e a execução da política de habitação em nível municipal. Diante disso, os resultados indicaram que o método é exequível e capaz de evidenciar as necessidades básicas do município, através da caracterização do cenário atual com relação ao PLHIS, bem como indicar as carências a serem eliminadas em monitoramentos e avaliações futuras.

**Palavras Chave:** Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Avaliação. Indicadores sociais. Método de avaliação.

## ABSTRACT

Increasingly it is recognized that to achieve a good management of public resources is necessary to make assessments, managing information about the quality, efficiency and effectiveness of policies, projects and programs. However, it is still recent in Brazil the reflection and debate on level of the public policies, especially in the housing area. In practice, there are many concerns to the definition of valuation models, choice of methodologies, presentation of results and use of information in the course of a given policy. The general objective of the study was to propose a method of evaluating the implementation of the Local Plans of Social Interested Housing (*PLHIS- Planos Locais de Habitação de Interesse Social*) in small municipalities, aiming at monitoring the performance and compliance of the proposed goals. In order to achieve the general objective, specific objectives were proposed, corresponding to the five articles that make up this thesis. The first paper aimed to map and describe the trajectory of Housing Policy in Brazil, aiming to understand the evolution of housing in social, historical, political, as well as your organization in terms of management. The second paper aimed to identify and discuss the main characteristics of the models of evaluation of policies or programs. The third paper was prepared to show the conceptual aspects of indicators, their properties, as well as the ways of classifying through cycles of public policy. The fourth paper, aimed to develop a method for evaluating the implementation of *PLHIS*. The fifth paper, in turn, was developed to analyze and apply the method in a small city. As regards to the objectives, the research was characterized as exploratory, applied work, with a qualitative approach to the problem. The main results shown in the literature that public policies are seen as a deliberative cycle, consisting of various stages and constituting a dynamic learning process. This cycle consists of several phases, which are: diagnosis, formulation, implementation and evaluation, and in practice, the phases are interlinked, so that this separation occurs more to facilitate understanding of the process. The evaluation of public policy ends up being the essential and strategic part to the management of public affairs. However, in the housing area, the shortcomings scenario of human resources and lack of organizational and financial structure hinder the monitoring and implementation of housing policy at the municipal level. Thus, the results indicate that the method is feasible and able to demonstrate the basic needs of the municipality, through the characterization of the current situation regarding *PLHIS* and indicate the shortcomings and being eliminated in monitoring and future evaluations.

Key words: Local Plans of Social Interested Housing. Evaluation. Social indicators. Evaluation method.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1: Porte dos municípios catarinenses.....	26
Gráfico 2: Déficit habitacional - SC .....	27
Figura 1: Estrutura de tese.....	32
Figura 2: Mapeamento da Política Habitacional no Brasil.....	42
Figura 3: Organograma da Política Nacional de Habitação .....	49
Gráfico 3: Pirâmide de renda.....	50
Figura 4: Gestão descentralizada da Política Nacional de Habitação .....	54
Figura 5: Condicionalidades para o acesso aos recursos do FNHIS .....	56
Figura 6: Etapas de elaboração de PLHIS.....	58
Figura 7: Recomendação de elaboração de PLHIS simplificado.....	59
Figura 8: Atividade e produtos da avaliação .....	82
Figura 9: Ciclo de políticas e programas.....	102
Figura 10: Foco para monitoramento e avaliação.....	117
Figura 11: Variáveis e categorias de indicadores para a avaliação de PLHIS.....	123
Figura 12: Localização do Município .....	137
Gráfico 4 : Distribuição de renda no Município .....	139
Figura 13: Déficit habitacional - Novas moradias, área urbana e rural.....	141
Figura 14: Déficit habitacional - Novas moradias, área rural e urbana.....	142
Figura 15: Déficit habitacional - regularização Fundiária, área rural e urbana. ....	142

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Classificação dos municípios segundo o porte populacional - Brasil, 2011 ...	19
Tabela 2: Metas e indicadores elaborados no PLHIS do Município .....	143
Tabela 3: recursos Humanos disponíveis .....	144
Tabela 4: Metas de atendimento relativas ao PLHIS .....	148
Tabela 5: Cálculo da terra urbanizada e dos valores habitacionais .....	149
Tabela 6: Composição do Conselho Municipal de Habitação .....	150

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Comparação entre monitoramento e avaliação .....	73
Quadro 2: Dimensões e indicadores de avaliação de programas.....	81
Quadro 3: Estrutura geral de avaliação: aspectos gerais, valores e indicadores. ....	85
Quadro 4: Exemplos de fontes oficiais para atualização periódica de indicadores .....	95
Quadro 5: Sistema de classificação de indicadores .....	97
Quadro 6: Propriedades para a construção e seleção de indicadores sociais .....	98
Quadro 7: Indicadores requeridos nas etapas do ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas.....	103

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO .....	11
1.2 QUESTÃO DE PESQUISA .....	14
1.3 OBJETIVOS .....	15
<b>1.3.1 Objetivo geral</b> .....	<b>15</b>
<b>1.3.2 Objetivos específicos</b> .....	<b>15</b>
1.4 JUSTIFICATIVA E LIMITAÇÕES .....	15
1.3 INEDITISMO .....	20
1.3 METODOLOGIA .....	29
<b>1.3.1 Método</b> .....	<b>29</b>
<b>1.3.2 Classificação da Pesquisa</b> .....	<b>29</b>
1.6 ESTRUTURA DA TESE .....	30
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>34</b>
<b>ARTIGO 1 - A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: ASPECTOS SOCIAIS, HISTÓRICOS, POLÍTICOS E SUA ORGANIZAÇÃO EM TERMOS DE GESTÃO</b> .....	<b>39</b>
<b>ARTIGO 2 - AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:.....</b>	<b>67</b>
<b>MODELOS E PRÁTICAS</b> .....	<b>67</b>
<b>ARTIGO 3 - INDICADORES SOCIAIS NA FORMULAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>90</b>
<b>ARTIGO 4 - EXECUÇÃO DE PLHIS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: UMA PROPOSTA DE MÉTODO DE AVALIAÇÃO</b> .....	<b>111</b>
<b>ARTIGO 5 - AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE PLHIS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE</b> .....	<b>133</b>
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>155</b>
<b>APÊNDICE A</b> .....	<b>158</b>
<b>APÊNDICE B</b> .....	<b>159</b>
<b>APÊNDICE C</b> .....	<b>164</b>
<b>APÊNDICE D</b> .....	<b>179</b>

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O déficit habitacional brasileiro, até os dias de hoje, é um dos maiores problemas a ser enfrentado visando o desenvolvimento do país. Em 2006, estimou-se um déficit de cerca de 7,9 milhões de unidades habitacionais (FJP, 2006). O mesmo estudo indicava que a maior parte do déficit habitacional é na área urbana (6,6 milhões de domicílios), fortemente concentrado entre as famílias com renda mensal de até três salários mínimos (92%), sendo que o déficit na área rural é também expressivo (1,4 milhão), concentrado nas regiões Norte e Nordeste. Na região Sudeste, ressaltam-se os estados de São Paulo (1.510.463), com o maior déficit em números absolutos do país, Minas Gerais (682.432) e o Rio de Janeiro (580.624), além das regiões metropolitanas de São Paulo (738.334) e Rio de Janeiro (442.153). Na Nordeste, o destaque é para Bahia (657.555), Maranhão (539.571), Pernambuco (427.923) e Ceará (424.321). Quanto às demais unidades da Federação, sobressaem-se Pará (427.327) e Amazonas (212.487), na região Norte. Rio Grande do Sul (368.233), Paraná (325.681) e Santa Catarina (179.794), na região Sul; e Goiás (220.198), na Centro-Oeste (FJP, 2006).

Em 2008, o déficit habitacional já era estimado em cerca de 5,8 milhões de domicílios, dos quais 82,2% estavam localizados em áreas urbanas. Neste contexto, as 10 principais áreas metropolitanas do país abrigam 1,6 milhões de domicílios classificados como déficit habitacional (27%). Os números relativos ao déficit habitacional apontam para uma redução para cerca de 800 mil unidades entre os dois anos analisados (de 6,6 para 5,8 milhões de domicílios). O déficit habitacional relaciona-se à necessidade de construção de novas unidades e engloba as habitações precárias (domicílios rústicos e improvisados), o problema da coabitação familiar, as famílias de baixa renda que pagam aluguel elevado e os domicílios alugados com número excessivo de moradores por dormitório (FJP, 2006).

Este déficit habitacional é resultante de falta de alternativas habitacionais, gerada pelo intenso processo de urbanização, baixa renda das famílias, apropriação especulativa de terra urbanizada e inadequação das políticas de habitação; o que levou uma parcela significativa da população a viver em assentamentos precários e informais. Estes se caracterizam pela informalidade na posse da terra, ausência ou insuficiência de infraestrutura, irregularidade no processo de ordenamento urbano, falta de acesso a

serviços e moradias com graves problemas de habitabilidade, construídas pelos próprios moradores sem apoio técnico e institucional (MINISTÉRIO DAS CIDADES/PlanHab, 2009).

Visando reverter esse quadro, o país vem se organizando para retomar o Planejamento do setor habitacional, que não ocorre desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986. O Ministério das Cidades (2010a) salienta que a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, desde sua criação em 2003, tem sido orientada para o enfrentamento do déficit habitacional e para a reestruturação institucional e legal do setor. Segundo Cardoso e Silveira (2011), somente a partir 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o Estado passou a inserir a questão da moradia na esfera de prioridades, constituindo um arcabouço de medidas legais, financeiras e administrativas compatível com a dimensão do problema e afinado com a plataforma da reforma urbana, movimento aglutinador do debate democrático e das propostas para a área habitacional.

Além do Ministério das Cidades, outros avanços importantes foram criados visando a Habitação Social. Como exemplo em 2005, surge o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), e tem como objetivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda; assim como a aprovação do projeto de lei que instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), antiga reivindicação dos movimentos de moradia. A adesão ao Sistema e o repasse financeiro para estados e municípios pressupõem, conforme regras estabelecidas, a implantação do fundo de habitação, gerido por conselho com participação popular, e ainda a formulação do plano de habitação de interesse social, responsável pela definição das diretrizes e prioridades da política na escala local. O FNHIS prevê a aplicação de recursos federais subsidiados, permitindo assim o atendimento às necessidades habitacionais direcionadas a população de menor renda (CARDOSO e SILVEIRA, 2011).

Os pilares do SNHIS são o Fundo, o Conselho gestor e o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). O Fundo possui natureza contábil e centraliza os recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de baixa renda. Entre as receitas que o compõem estão recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAZ), outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FNHIS; dotações do Orçamento Geral da União (OGU), classificadas na função de habitação; recursos

provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação; contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais; receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS; receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União; e outros recursos que lhe vierem a ser destinados. Para gerir este fundo, foi instituído o Conselho Gestor do FNHIS, que é um órgão de caráter deliberativo, composto de forma paritária por órgãos e entidades do poder executivo e representante da sociedade civil. Por sua vez, o Plano Local de Habitação de Interesse Social é um instrumento de planejamento e gestão do setor habitacional; é definido como documento de caráter administrativo que abrange um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores, que caracterizam, em determinado prazo, os instrumentos de planejamento e gestão dos estados, Distrito Federal e municípios para a área de habitação de interesse social (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006). O objetivo principal do PLHIS é identificar a demanda habitacional dos municípios brasileiros. Este Plano é de suma importância, uma vez que contribui, ao mesmo tempo, para a redução do déficit de moradias, aumentando a oferta de habitação no mercado, e no auxílio para a formulação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável e a realização do planejamento estratégico dos municípios, proporcionando uma nova dinâmica para as cidades beneficiadas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008b). Neste sentido, o Fundo, o Conselho e o Plano são os instrumentos de gestão da habitação nas três esferas de governo.

Neste contexto, a avaliação é um dos instrumentos de gestão, necessários para a transparência das ações, a população tem direito a receber serviços de qualidade, bem como manifestar sobre seus interesses. Além disso, a informação é um direito social e condição para o exercício da autonomia. Assim, uma postura ativa do usuário em consonância com os objetivos da Política Nacional de Habitação, pressupõe a informação, a transparência, a divulgação das ações e dos benefícios desta política. (BRASIL, 2004). Porém, autores como Bonduki (2001) e Maricato (2006) afirmam que houve alguns períodos na história brasileira em que a área habitacional ficou descontínua. O Ministério das Cidades (2010a) reconhece existir no país a falta de tradição e a descontinuidade das estruturas governamentais encarregadas da gestão do setor desde as décadas de 1980 e 1990. Isto levou a uma carência de um sistema de informações adequado para monitorar, avaliar e planejar a Política Habitacional. Estudos foram contratados pela Secretaria Nacional de Habitação e Ministério das

Cidades com o objetivo de conhecer melhor os problemas e os desafios da questão da moradia no país, entre eles cita-se: sobre o déficit habitacional, elaborado pela Fundação João Pinheiro em 2005; sobre assentamentos precários do CEM/CEBRAP em 2007; e, sobre as estimativas acerca da demanda futura por novas moradias, estudo elaborado pelo Cedeplar<sup>1</sup> em 2007.

Diante do exposto, observa-se que essa trajetória habitacional ainda é recente, no campo da avaliação da política existem estudos direcionados para a avaliação de programas habitacionais, outros se direcionaram para o escopo da importância da avaliação de políticas públicas, bem como sobre a avaliação dos Planos Diretores. Neste âmbito, a avaliação é um campo de estudo pouco explorado, principalmente no Brasil (DRAIBE, 2001; SILVA, 2001; BONDUKI (2001).

Considerando o exposto, este estudo tem como objeto a avaliação de execução ou de implementação de PLHIS, momento em que a política já está sendo desenvolvida. A avaliação nesta fase, de acordo com o Ministério das Cidades (2008-2011) visa ensinar a transparência e a precisão das informações, contribuindo assim para melhorar a comunicação com a gestão e também servindo para a correção de rumos. É uma ação que deve ser sistemática e conter abordagens quanto à concepção, implementação e resultados dos programas e das ações do PLHIS, apontando para a revisão, se for o caso. Diante disso, esta tese pretende contribuir para a elaboração de um método de avaliação de execução de PLHIS, voltado para municípios de pequeno porte.

## 1.2 QUESTÃO DE PESQUISA

Considerando a necessidade de gestão do PLHIS, e, reconhecendo a crescente importância e legitimidade da perspectiva avaliativa, enquanto parte constitutiva do processo das políticas públicas, esta tese pretende responder a seguinte questão de pesquisa:

- Como avaliar a execução do Plano Local de Habitação de Interesse Social em municípios de pequeno porte, visando o acompanhamento dos resultados e o cumprimento das metas propostas?

---

<sup>1</sup> DEDEPLAR é o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional foi criado em 1967 como órgão suplementar da Universidade Federal de Minas Gerais. Passou a funcionar a partir do ano de 1968, com a finalidade de abrigar um programa de pesquisa e ensino de pós-graduação em Economia.

### 1.3 OBJETIVOS

Os objetivos da tese estão divididos em objetivo geral e específicos, sendo explicitados como segue.

#### 1.3.1 Objetivo geral

Propor um método de avaliação da execução do Plano Local de Habitação de Interesse Social em municípios de pequeno porte, visando o acompanhamento dos resultados e o cumprimento das metas propostas.

#### 1.3.2 Objetivos específicos

- Mapear e descrever a trajetória da Política de Habitação no Brasil, bem como sua articulação em termos de gestão; (artigo 1)

- Identificar e discutir as principais características dos métodos de avaliação de políticas e programas; (artigo 2)

- Caracterizar e descrever os principais indicadores utilizados na avaliação de Políticas e programas; (artigo 3)

- Elaborar um método de avaliação sobre a execução do PLHIS, visando sua aplicação como experiência piloto em um município de pequeno porte; (artigo 4)

- Aplicar e analisar o método em um município de pequeno porte; (artigo 5).

### 1.4 JUSTIFICATIVA E LIMITAÇÕES

A iniciativa de propor um método de avaliação da execução do Plano Local de Habitação de Interesse Social em municípios de pequeno porte justifica-se pelo fato de que o provimento de habitação de interesse social e as políticas para sua implementação

constituem pauta prioritária da realidade nacional. Além disso, todos os municípios brasileiros têm que realizar tal tarefa.

Por sua vez, a avaliação tem uma importância imprescindível (GARCIA, 2001). Para o autor, a avaliação é uma necessidade para quem governa, um campo de aprendizado e de geração de conhecimento e uma exigência da sociedade democrática. Diante disso, quando não se usa a ferramenta da avaliação o prejuízo para o governo e, em particular, para as parcelas mais desfavorecidas da sociedade seria imensurável.

A avaliação de políticas públicas, torna-se uma prática importante ligada ao processo democrático, que iniciou-se no final do século XX, quando em paralelo ocorreu a crise do *welfare state*, junto com o movimento da nova administração pública, o Estado foi fortemente questionado tanto em suas funções quanto na real eficácia de suas ações interventoras na realidade social. Aceitando-se então que a compreensão do sucesso e do fracasso das políticas públicas era fundamental para o melhor desempenho da administração pública (TREVISAN e BELLEN, 2008). As funções da administração pública alteram-se a partir da Constituição Federal de 1988, quando o município passa a ser dotado de autonomia para a elaboração, a execução e gerenciamento de políticas que venham a atender de forma mais eficiente, ágil e consistente as necessidades e as demandas locais (LAJÚS, 1998).

Nesta ótica, as necessidades da população são mediadas pelo Estado, através de políticas públicas, entendido como sendo linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei. É mediante as políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais, em resposta às demandas da sociedade. Por isso, o direito que as fundamenta é um direito coletivo e não individual (PEREIRA, 2009). Souza (2006) complementa que a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Neste sentido, a política pública é vista como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado (SOUZA, 2006). Este ciclo é constituído por fases que são: diagnóstico, formulação, implementação e avaliação (CALDAS, 2008).

A etapa da avaliação, objeto deste estudo, é a quarta fase do ciclo e torna-se uma importante ferramenta em todos os ciclos das políticas públicas, conforme apontam

Ala-Harja e Helgason (2000): a avaliação é o elo que fecha o círculo e completa o circuito de *feedback*.

A avaliação é um processo que tenta determinar como sistemática e objetivamente possível a relevância, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade de seus objetivos. É utilizada como ferramenta na gestão e em processo organizacional para melhorar as atividades de planejamento, programação e tomada de decisões (UNICEF, 1990).

Para a administração Pública, a avaliação pode 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; identificar as barreiras que impedem o sucesso de um programa; promover o diálogo entre os vários atores individuais e coletivos envolvidos; e, ainda fomentar a coordenação e a cooperação entre esses atores (CALDAS, 2008).

Com vistas a subsidiar a gestão na complexa atividade de avaliação, este estudo se propõe a elaborar um método de avaliação de execução dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social. A implementação ocorre no momento em que o Plano está sendo executado, sendo considerado o processo através do qual as propostas de intervenção, que já ganharam formas e estatuto de projeto ou programa governamental e que, portanto, já foram definidas e aprovadas (metas, objetivos, recursos e estratégias), transformam-se em ação concreta nos estados da federação e nos municípios, chegando aos beneficiários e usuários (UNICAMP, 1999). Portanto, avaliar o PLHIS significa verificar se a política respondeu aos propósitos estabelecidos, anunciados nos seus objetivos e diretrizes, e se realizou o que se propôs a fazer.

No que tange à estratégia de avaliação de PLHIS, há orientação para que todos os municípios e estados implementem seus planos em um período temporal de 10 anos, e realizem avaliação no período de elaboração do Plano Plurianual (PPA), que se dá no primeiro ano de cada gestão de governo ficando as datas previstas para os anos de 2011, 2015 e 2019 para revisão e confirmação das informações produzidas no Diagnóstico sobre o cálculo das necessidades habitacionais, como as definições adotadas nas estratégias de ação, portanto, atividade necessária para acompanhar a sua exequibilidade (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008b). Avaliar a implementação é conhecer o processo através do qual o programa é conduzido. É perguntar o que o programa realmente faz e o que é o programa na prática. Também, trata-se de uma maneira de

conhecer os resultados do programa, de responder a questão: por que os resultados estão sendo estes e não outros? Isto, porque os resultados do programa dependem, em grande parte, da maneira como ele é conduzido, gerenciado, coordenado e realizado na ponta do sistema, ou seja, na entrega dos serviços ou benefícios aos usuários (UNICAMP, 1999).

Os contextos explicitados justificam a proposta de tese, pelo fato de que a produção e o tratamento de informações, que vão conter o estudo, permitem a ampliação do conhecimento sobre a avaliação do Plano Local de Habitação de Interesse Social. A atividade de avaliação, ganha destaque em um momento que o Estado busca ampliar sua capacidade de fazer e entregar bens e serviços a sociedade, reforçando o processo de aprendizado necessário para viabilizar a implementação da Política Habitacional (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Como salientado acima, o SNHIS remete e se fundamenta na articulação e na integração entre os planos, programas, ações habitacionais e recursos financeiros e humanos dos três níveis de governo: União, Estados e Municípios. Para o PlanHab os o SNHIS remete e se fundamenta na articulação e na integração entre os planos, programas, ações habitacionais e recursos financeiros e humanos dos três níveis de governo: União, Estados e Municípios. Aos estados são atribuídas competências que os tornam agentes de indução das ações do SNHIS, ao serem responsáveis por fomentar a articulação entre as políticas e planos municipais e regionais e as ações setoriais e intersetoriais. O SNHIS requer ação estratégica dos estados, baseada em uma Política Habitacional, que oriente a ação dos agentes de HIS no estado. Os Municípios são os responsáveis pela direção e coordenação do sistema em nível municipal e são os principais atores da articulação entre as diversas políticas setoriais, pois é no município que ocorrem efetivamente as ações (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

O município, portanto, com o processo de descentralização das ações, passa a ser instância privilegiada da elaboração e execução da Política Habitacional. Compete ao município na gestão da Política Habitacional, a criação e o funcionamento dos conselhos, da criação dos Fundos e da elaboração dos planos locais de habitação, baseado em bons diagnósticos, bem como da consonância com os planos diretores locais. Porém, nem todos os municípios brasileiros são iguais. Daí se extrai alguns elementos centrais para delimitar a proposta de tese aos municípios de pequeno porte.

No ano 2011, o Censo SUAS<sup>2</sup> aponta um total de 5.565 municípios, os quais são classificados em pequenos, médios, grandes e metrópoles (tabela 1). Observa-se que o maior número de municípios são aqueles considerados pequenos com até 20.000 habitantes (SAGI, 2013).

Deve-se atentar que, do ponto de vista da Federação, o município constitui a menor escala administrativa governamental e suas problemáticas sociais, dentre delas o déficit habitacional, se tornam invisíveis e muitas vezes excluídos das estatísticas. Estes se distinguem dos municípios maiores que possuem concentração populacional, por apresentarem situações de miséria e exclusões mais visíveis, além da ausência dos serviços públicos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

**Tabela 1: Classificação dos municípios segundo o porte populacional - Brasil, 2011**

<b>Classificação dos municípios</b>	<b>Total de municípios</b>
Pequenos I (até 20.000 habitantes)	3.914
Pequenos II (de 20.000 a 50.000 habitantes)	1.043
Médios (de 50.0001 a 100.000 habitantes)	325
Grandes (de 100.001 a 900.000 habitantes)	266
Metrópoles (mais de 900.000 habitantes)	17
<b>Total</b>	<b>5.565</b>

Fonte: IBGE (2010); Censo SUAS (2011 apud SAGI, 2013).

Acrescenta-se a estas transformações o índice de desigualdade de renda, sendo que o Brasil possui um dos maiores do mundo. Segundo o IPEA, em 2002, os 50% mais pobres detinham 14,4 % do rendimento, contra apenas 1% dos mais ricos que detinham 13,5% do rendimento. Essas desigualdades ganham expressão concreta nas cidades (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE COMBATE A FOME, 2010).

Todas estas transformações vêm afetando diretamente a vida das pessoas e a habitação, por sua vez, é um problema social de difícil solução, principalmente aos municípios pequenos que possuem, além de problemas orçamentários, também são somados: a baixa capacidade institucional; falta de estrutura para o planejamento e baixa capacidade de gestão para exercer a competência municipal constitucional; mobilização social limitada a conselhos obrigatórios para recebimento de recursos;

<sup>2</sup> SUAS significa Sistema Único de Assistência Social.

Conselhos de Habitação não atuantes; limitações para acessar os recursos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, além da falta de Secretaria de Habitação ou diretoria específica<sup>3</sup>, haja vista que estão ligadas a outras Secretarias como Saúde e Assistência Social. Carvalho et al. (2010) apontam que, quando ocorre a predominância dos setores de Assistência Social e de Obras, no caso, a não existência do órgão (secretaria, departamento ou setor) responsável especificamente pela política habitacional, as ações dessa área são desempenhadas por funcionários de órgãos que tratam especialmente da assistência social e de obras e infraestrutura, além de outros setores, como administração e engenharia. Isto evidencia que a provisão de habitação ainda é tida, pelas instâncias municipais, como uma medida de caráter assistencialista, em vez de ser concebida como parte da política pública municipal, assim como é feito em outras áreas, como as de Educação e Saúde, por exemplo.

As condições locais de desenvolvimento e o padrão de gestão municipal que caracterizam os pequenos municípios constituem sérios obstáculos a uma descentralização municipal efetiva. Assim, a proposta de tese é voltada para municípios de pequeno porte, aqueles definidos pela tipologia do Ministério das Cidades (2009) municípios com população com menos de 20 mil habitantes e que possuem as seguintes tipologias: I - pequenas cidades em espaços rurais prósperos; J - pequenas cidades em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente; e, K - pequenas cidades em espaços rurais de pouca densidade econômica. A classificação proposta consiste na análise e classificação dos municípios brasileiros a partir do número de habitantes, importância metropolitana, polarização regional, variáveis socioeconômicas, níveis de pobreza, etc. Estes indicadores são considerados fundamentais para a definição de programas habitacionais específicos para cada grupo de cidades. Estes municípios são considerados regiões urbanas, mas em contexto rural, com cidades de pequeno porte, sendo a terra bastante acessível. Porém, o perfil de renda é bem mais concentrado nas faixas mais baixas – entre 22 e 46% com renda inferior a R\$ 500,00.

### 1.3 INEDITISMO

---

<sup>3</sup> A Associação dos Municípios do Alto Irani está sediada em Xanxerê, no Oeste do estado de Santa Catarina, formada por quatorze municípios associados, os quais não possuem Secretaria, órgão, Diretoria e ou departamento específico de Habitação. (AMAI, 2010).

A avaliação é uma ferramenta que faz parte do processo de gestão das políticas públicas. Logo, implementar essa ferramenta no Brasil é de fundamental importância, já que ainda não existe uma cultura que legitima a avaliação como parte da gestão de políticas e programas (GOMES, 2001), CARVALHO; BARREIRA (2001), BONDUKI (2001) e FARIA (2005). 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 trabalha-se com recursos públicos (CARVALHO, 2001). Para Garcia (2001) a avaliação é um poderoso instrumento para elevar a qualidade das ações.

O processo de avaliação, portanto, é um processo complexo e ampliado, podendo ter diversas abordagens e métodos de avaliação (SOUZA; MOURÃO e LIMA, 2007). No enfoque contemporâneo, geralmente as análises propostas concentram-se no aspecto quantitativo e na relação eficácia/eficiência. Segundo Belloni et al. (2000 apud SOUZA; MOURÃO e LIMA, 2007), a avaliação de políticas públicas torna-se relevante, quando pode oferecer informações não somente sobre o impacto, mas também sobre os resultados ou consequências mais amplas das ações desenvolvidas.

Nesse sentido, o método de avaliação de políticas públicas deve abranger o processo de formulação e de implementação das ações e resultados para se tornar um instrumento fundamental para a tomada de decisões, bem como para o aperfeiçoamento e/ou reformulação das mesmas (SOUZA; MOURÃO e LIMA, 2007).

O tema sobre avaliação tem sido amplamente debatido e divulgado. Entretanto, na prática, a avaliação de políticas públicas tem sido bastante incipiente (BONDUKI, 2001). Embora outras áreas de políticas tenham constituído sistemas de monitoramento e avaliações detalhados, de acordo com o Ministério das Cidades (2007) a área da habitação ainda caminhou pouco nessa direção, possivelmente pela existência de um vazio institucional significativo em nível federal por quase duas décadas. A situação é ainda mais grave para a implementação de políticas de redução da precariedade e resgate da cidadania dos amplos grupos populacionais que enfrentam problemas de moradia, pois para esses as informações existentes tendem a ser ainda mais frágeis. Desta forma, o estudo mostra que a proposta de tese é inédita em três aspectos:

**1. Pela sua essência com relação às políticas** – a Política Habitacional no país tem uma trajetória marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção do poder público. Segundo Santos (2005), o modelo da Política Habitacional implementado a partir de 1964, pelo Banco Nacional de Habitação (BNH)

baseava-se em um conjunto de características que deixaram marcas importantes na estrutura institucional e na concepção da política. O BNH foi extinto em 1986 por não conseguir superar a crise do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

Com a crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do Banco Nacional de Habitação foi criado um hiato com relação à Política Habitacional no país, com a desarticulação progressiva da instância federal, ocorrendo a fragmentação institucional, perda da capacidade decisória e redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área. Porém, essa questão foi reconhecida como tema de interesse nacional a partir de três eixos: a função social da propriedade e da cidade; a gestão democrática da cidade; e o direito à cidade e à cidadania (SANTOS, 2005).

Observa-se que no decorrer da evolução da sociedade humana, inúmeras foram às transformações que ocorreram na sociedade. Destacando-se neste contexto a nova dimensão atribuída à política urbana, bem como a legislação para sua efetiva materialização. Visando garantir o direito social à moradia, algumas legislações são importantes de serem destacadas, com base na Prefeitura Municipal de Marília (2010), a garantia dos direitos sociais, enquanto princípio da dignidade humana só ganha destaque na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, III o Princípio da dignidade da pessoa humana. Tal princípio reforça e esboça a ideia de que toda pessoa tem o direito ao mínimo de condições necessárias para a vida em sociedade, ou seja, saúde, educação, lazer, segurança, moradia e etc. O artigo 6º reforça um dos direitos sociais importante para a vida em sociedade, chamado de “direito à moradia”. No artigo 3º, I e III a Lei declara os objetivos do estado em reduzir as desigualdades sociais, regionais e promover a justiça social. O que remete para a lógica da responsabilidade do Estado na garantia de direitos sociais, também direcionados nos artigos 23, que versa sobre a obrigatoriedade dos entes federativos incentivarem programas que permitam o acesso na forma da competência concorrente a construção de moradias e melhorias nas condições habitacionais e de saneamento básico. No artigo 21, se reconhece a competência administrativa da União, para elaborar e executar planos nacionais e regionais de desenvolvimento social, diante das atribuições de competência administrativa da União, cabe ressaltar que a União é a responsável por elaborar os programas habitacionais, cabendo aos Estados, Distrito Federal e Município seguir as diretrizes para execução dos programas. A redação dos artigos 182 e 183 traçam os parâmetros gerais a serem observados em relação ao exercício do direito de propriedade (BRASIL, CF, 1988).

Além das legislações citadas, o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01 foi outra lei que repassou a responsabilidade aos municípios, para que estes regulassem de modo específico a respeito da definição legal de função social da propriedade no Plano Diretor e função social da cidade, justificando que a adoção desta medida foi incumbida ao município devido às peculiaridades inseridas em cada localidade. A referida legislação é até hoje um referencial no plano jurídico e administrativo, que teve por escopo criar os contornos gerais, de modo a permitir a orientação dos municípios na implementação de suas políticas urbanas (BRASIL, EC, 2001).

Entretanto, até 2003, as ações, planos, projetos e programas habitacionais, que se apresentaram para enfrentar a problemática da habitação, em sua maioria foram desenvolvidas de forma desarticulada, centralizada e descontínua; apresentando assim a incapacidade de atender a população de baixa renda, sem contar a existência de grande volume de recursos financeiros sem capacidade institucional de gestão por parte do governo federal (SANTOS, 2005).

Em 2004 foi aprovada a Política Nacional de Habitação (PNH), a qual desencadeou um processo de estruturação legal e institucional que visava dar as condições para sua implementação. Para viabilizar a nova política, a cargo da Secretaria Nacional de Habitação, foram definidos quatro instrumentos básicos: (i) o Sistema Nacional de Habitação, que abrange os subsistemas Habitação de Interesse Social (SNHIS) e Habitação de Mercado (SNHM); (ii) o desenvolvimento institucional, por meio do Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional, que visa promover a estruturação dos estados de forma a descentralizar a implementação da política; (iii) o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação; (iv) e o Plano Nacional de Habitação (NAIME, 2010). A PNH também enfatiza que a habitação não se restringe à casa, mas incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir o direito à cidade (BRASIL, 2004).

A primeira lei de iniciativa popular pós-CF/1988, a Lei Federal nº 11.124, que regulamentou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, foi aprovada em 16 de junho de 2005, após 13 anos de tramitação no Congresso Nacional (NAIME, 2010). A referida Lei foi encabeçada pelo Ministério das Cidades, tendo como pilares de sua orientação uma gama de princípios, objetivos e diretrizes endereçadas a promover a habitação de Interesse Social. Dessa forma, para a consecução deste fim, originou-se o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de

Interesse Social. No que se refere aos recursos, a indicação legal atribui aos Estados, o distrito federal e municípios a responsabilidade pela aplicação destes recursos de modo descentralizado. Além disso, a legislação impõe a todos os entes federativos o dever de criarem: fundo com dotação orçamentária própria, destinado a implementar a Política de Habitação de Interesse Social; Conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação; apresente plano habitacional de Interesse Social, considerando especificidades do local e da demanda; firme Termo de Adesão ao FNHIS, entre outras condições (BRASIL, LEI 11.124, 2005).

Como forma de estabelecer um sistema federativo de habitação social, integrando estados e municípios em ações articuladas, determinou-se que para acessar os recursos do FNHIS, estados e municípios deveriam aderir ao Sistema. Para tanto, deveriam elaborar Planos Locais Habitacionais de Interesse Social condizente e articulado com o Plano Nacional de Habitação, e constituindo Fundo Local de Habitação de Interesse Social e seu respectivo conselho gestor. O Plano Nacional de Habitação, também previsto pela Lei 11.124/05, foi elaborado entre agosto de 2007 e dezembro de 2008. Ele tem como perspectiva o planejamento de longo prazo do Governo Federal que, atrelado às estruturas institucionais e ao arcabouço legal definido, pretende conferir estabilidade para a Política Habitacional, protegendo-a das oscilações políticas e orçamentárias responsáveis pela fragmentação da intervenção do poder público no setor. E os PLHIS foram elaborados entre 2008 e 2011 (NAIME, 2010).

Naime (2010) enfoca que a busca pela reestruturação do sistema de habitação é bastante emblemática. Ao mesmo tempo que não rompe totalmente com o modelo anterior, a adoção de um novo desenho institucional tem o efeito simbólico de mostrar ruptura com as práticas anteriores. Para o autor, o Sistema Nacional de Habitação atual incorporou as antigas estruturas do SFH (inaugurado com o governo militar) e o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI de Fernando Henrique Cardoso), porém reformando a legislação que disciplina aplicação de recursos e as formas de contratação. O atual sistema diferencia-se dos anteriores pelo próprio processo de construção que prevê o estabelecimento de canais de participação social no processo da política, além dos conselhos gestores dos fundos, os quais já operavam, a partir da adoção de medidas que objetivam capacitar técnicos e agentes sociais para a gestão compartilhada e descentralizada das ações.

**2. Pela aplicação propriamente dita em municípios de pequeno porte** – os municípios ganharam considerável autonomia com a Constituição de 1988, com fontes de financiamento definidas e descentralização normativa. Na visão de Beretta; Martins (2004) descentralização significa implementar condições básicas e técnicas locais para o desempenho de tarefa de gestão social. Para os autores descentralização é compreendida como municipalização, sendo que esta não pode acontecer sem planejamento e sem infraestrutura, pois pressupõe o desencadeamento de um processo implícito de sensibilização e aprendizagem de todos os gestores das políticas sociais e políticas.

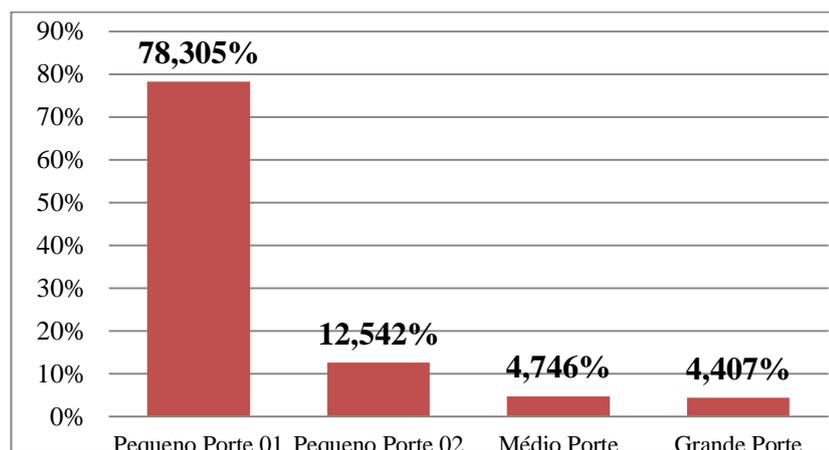
Os governos locais passaram então a aderir à municipalização e, neste contexto, as profundas desigualdades do país em conjunto com a emancipação de muitos municípios pequenos trouxeram ainda mais dificuldades e problemas para a efetivação da municipalização, devido principalmente ao despreparo técnico e administrativo dos gestores municipais para dar conta da realidade. Arretche (2000 apud BERETTA; MARTINS, 2004).

No que se refere à gestão das políticas públicas, as diretrizes constitucionais introduziram o modelo de gestão baseado na descentralização político-administrativa, na responsabilidade do Estado e na participação da população na formulação e no controle das ações de atenção a população em todos os níveis de governo. Entretanto, a efetividade das ações desenvolvidas tem demandado dos órgãos gestores o aumento de sua capacidade técnica, o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão (diagnóstico, plano, sistema de informação, monitoramento e avaliação de resultados das ações e de impacto da política), a formação e capacitação dos recursos humanos, o aumento da capacidade de mobilizar recursos públicos de maneira mais eficiente e o desenvolvimento de habilidades gerenciais que contribuam na viabilização das novas atribuições (CUNHA; CUNHA, 2002).

Deve-se observar que é responsabilidade e atribuição dos gestores a coordenação do Sistema e a incorporação de práticas e mecanismos que permitam o planejamento, monitoramento e avaliação dos resultados alcançados pelas ações e impactos das políticas na melhoria e da qualidade de vida dos usuários, bem como a estruturação das ações de enfrentamento da questão social. Nesse sentido, as regulamentações específicas de cada política determinam sua organização através de Conselhos, Fundos e Planos de gestão (CUNHA; CUNHA, 2002).

Neste contexto a avaliação é um dos instrumentos importantes na gestão de políticas públicas. Portanto, direcionar a proposta de tese para o contexto de municípios

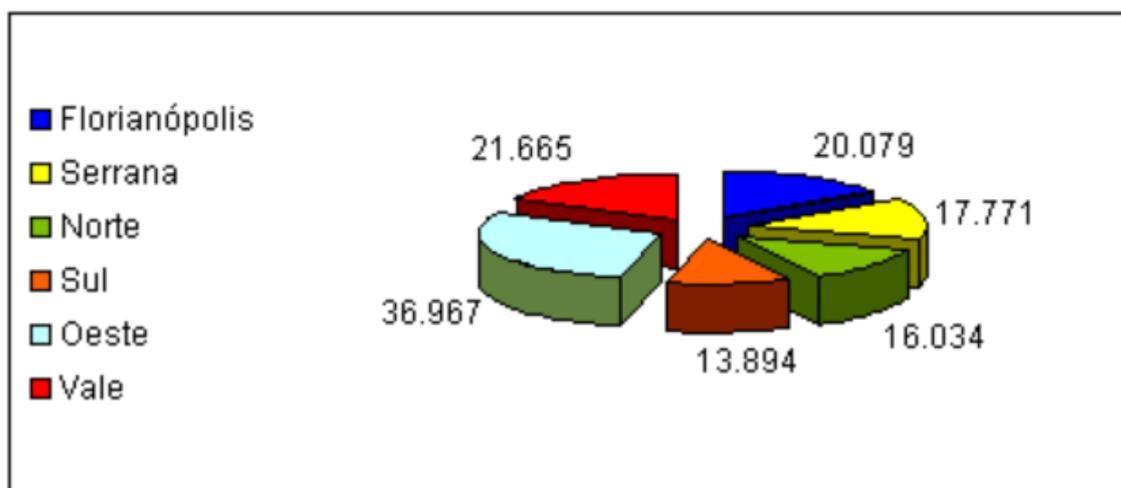
de pequeno porte, é divulgar a avaliação para um rol maior de municípios que passam por grandes desafios na avaliação de suas políticas, conforme Camargo (2014), 72% dos municípios brasileiros possuem menos de 20 mil habitantes e pouca vitalidade econômica. Por exemplo, no Estado de Santa Catarina, 78,31% dos municípios são de Porte pequeno 1 e 12,54% de porte pequeno 2, correspondendo a 231 e 37 municípios respectivamente (Gráfico 1).



**Gráfico 1: Porte dos municípios catarinenses**

Fonte: IBGE (2010); Censo SUAS (2011 apud SAGI, 2013).

O Estado de Santa Catarina possui 293 municípios. O Déficit habitacional em Santa Catarina é decorrente de expressivos os problemas sociais vividos, principalmente pelas famílias que habitam as periferias urbanas, com destaque para a necessidade habitacional e assentamentos humanos dignos e com uma infraestrutura adequada. De acordo com A COAB-SC (2014), situada no extremo sul do Brasil, Santa Catarina ocupa um território de 95.442,9 km<sup>2</sup>, correspondente a 1,12% do território nacional. Na região Sul, o percentual do déficit das famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos é de 80,9%. Para Santa Catarina, especificamente, a Fundação João Pinheiro estimou um déficit habitacional urbano, em 2000, de 120.400 unidades habitacionais. Segundo a pesquisa "Diagnóstico Habitacional, Infraestrutura e Perfil Socioeconômico das populações de baixa renda do Estado de Santa Catarina", desenvolvida pela empresa Perfil Pesquisa Ltda., contratada pela Secretaria de Estado da Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Comunitário, em 1994, o Estado possuía um déficit habitacional urbano de 126.410 moradias (Gráfico 2).



**Gráfico 2: Déficit habitacional - SC**

Fonte: Governo do Estado de Santa Catarina (2014).

Embora os municípios tenham passado a ter relativa autonomia para gerir recursos, as fontes próprias são poucas para aqueles que não têm pujança econômica. A oferta de moradias ainda é desafio para os municípios de pequeno porte. Assim, em geral, os municípios de pequeno porte apresentam além de dificuldades financeiras, para formular e implantar as políticas sociais, a falta de estrutura administrativa em algumas áreas. Carvalho et al., (2010) corrobora salientando que é conhecido o quadro de carência de recursos humanos e de desestruturação organizacional e financeira das pequenas unidades locais no Brasil, o que pode comprometer o acesso dos municípios menos estruturados aos meios disponibilizados pelo Governo Federal.

Outro estudo do CEM/CEBRAP mostra que a distribuição de capacidades (administrativas) é muito desigual no país, pois, um expressivo número de municípios está desprovido de qualquer capacidade institucional para gerir programas habitacionais, ao passo que uma elite destes dispõe de capacidades institucionais suficientemente desenvolvidas para produzir políticas descentralizadas e participativas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p.31). Quanto à existência de órgão específico para a gestão da Política Habitacional, o estudo aponta que, quanto maior a população, maior a proporção de municípios que contam com este recurso. Os municípios de até 20 mil habitantes das regiões Norte e Sudeste são os que apresentavam um menor percentual de existência de órgão: eram 2.669 dos 3.239 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Assim, em decorrência da baixa capacidade administrativa dos municípios, a ação do poder público municipal passa a depender e orientar-se a partir dos programas

federais e estaduais. No caso dos programas estaduais, são normalmente voltados à provisão, modelados e geridos pelos órgãos governamentais do estado, e nos quais os municípios participam como parceiros, seja pela doação de terreno e pelo fornecimento de cadastros e apresentação de demanda, seja pelo apoio à mobilização social. Indiretamente, portanto, os municípios de baixa capacidade administrativa e institucional aderem à Política Habitacional estadual, consubstanciada nos programas de provisão. E, com alguma frequência, os empreendimentos oriundos dos programas estaduais não levam em consideração em sua modelagem as peculiaridades de todas as regiões do estado, podendo causar problemas ao ordenamento territorial municipal no momento de sua implantação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

**3. Pelos resultados que pode gerar** – a questão habitacional deve se tornar uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes, objetivando potencializar a capacidade de investimentos com vistas a viabilizar recursos para a execução dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social. De acordo com o Ministério das Cidades (2009), o PLHIS deve atender aos parâmetros mínimos desejáveis em sua elaboração, em termos de qualidade, consistência e suficiência. Esta é uma questão crucial, já que a qualidade das ações habitacionais locais será fortemente influenciada pela qualidade dos Planos, sendo que a vinculação direta dos investimentos do FNHIS aos planos habitacionais é fator importante na estratégia de implementação do SNHIS e de articulação de suas ações.

Entre essas ações pode-se citar a produção e o tratamento de informações sobre a avaliação da execução dos PLHIS, que visa contribuir para a disseminação do conhecimento, considerando a importância de realização de atividade de avaliação, enquanto instrumento de gestão da Política Habitacional. Neste âmbito, outras consequências positivas são esperadas: consolidação da Política Habitacional; adequação das legislações que regulamentam a Política de Habitação; fortalecimento do controle social no município; qualificação do atendimento prestado a população; publicização dos programas ofertados pelo município na área habitacional; aprimoramento do planejamento, da implementação, do monitoramento e da avaliação da Política Habitacional na esfera municipal; verificação da diminuição do déficit habitacional; público alvo atingido com os programas habitacionais fica na faixa de renda de até três salários mínimos; e, verificação das metas propostas foram atingidas no período temporal indicado.

## 1.3 METODOLOGIA

### 1.3.1 Método

O processo de construção desta tese baseia-se em uma abordagem indutivista, pois parte de observações e dados particulares constatados na literatura e visa chegar a proposições gerais, mais especificamente um método de avaliação da execução do Plano Local de Habitação de Interesse Social em municípios de pequeno porte (RICHARDSON, 1999).

### 1.3.2 Classificação da Pesquisa

A pesquisa pode ser descrita como de **natureza aplicada**, com **abordagem qualitativa do problema**. De acordo com os objetivos, a pesquisa pode ser caracterizada como **exploratória**, pois visa uma maior familiaridade com o problema, pode envolver levantamento bibliográfico; realização de entrevistas com pessoas com experiências práticas com o problema pesquisado; análise de exemplos ou casos que possibilitem uma compreensão deste problema (GIL, 2008).

Esta tese é uma pesquisa de natureza **aplicada**, porque objetiva discutir teoricamente a avaliação de políticas e programas sociais e, a partir daí, gerar conhecimento para a aplicação prática acerca do tema. A aplicação da proposta foi realizada em um município definido como de pequeno porte localizado no Oeste de Santa Catarina. No que concerne à forma de abordagem do problema, uma pesquisa pode ser classificada como **qualitativa**, porque nesta forma de pesquisa, a interpretação de fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo, não requerendo o uso de métodos e técnicas estatísticas. Além disso, tem o ambiente natural a sua fonte direta de dados, com o pesquisador sendo seu instrumento chave, tem foco descritivo, e os pesquisadores analisam os dados indutivamente, tendo o processo e seu significado os focos principais de abordagens (SILVA; MENEZES, 2001). Pela abordagem qualitativa a pesquisa caracteriza-se por amostras pequenas, as quais ajudam a propor *insights* para compreender melhor o contexto que está sendo estudado (MALHOTRA, 2001). De acordo com Unicamp (1999), existem algumas vantagens de pesquisas qualitativas na avaliação de programas, resumidas como: maior possibilidade de se aferir a perspectiva dos participantes do programa e de seus interesses; maior facilidade

para se compreender o contexto real de implementação do programa sem preconceitos e com a conseqüente maior capacidade, por parte dos avaliadores, de compreender o que está efetivamente acontecendo; possibilidade maior de estar alerta e, de incorporar na avaliação eventos não planejados e não antecipados; maior flexibilidade de perspectiva.

Quanto aos procedimentos técnicos esta pesquisa compreendeu:

- **Pesquisa bibliográfica:** a partir da identificação do tema do trabalho, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, com a consulta de livros, anais de congressos, dissertações e teses defendidas, periódicos nacionais e internacionais, bases de dados da CAPES e de universidades e centros de pesquisa.
- **Pesquisa documental:** este tipo de pesquisa valeu-se de documentos que não receberam ainda tratamento analítico de segunda mão (revisão), que são os Planos Locais de Habitação de Interesse Social, Atas dos Conselhos de Habitação dentre outros.
- **Pesquisa de campo:** estudo aprofundado, porém representa flexibilidade, permitindo a reformulação de seus objetivos no decorrer do processo de pesquisa. Visando a obtenção das informações sobre o objetivo de pesquisa. Será utilizada a entrevista, instrumento bastante usado nas pesquisas sociais através de um roteiro prévio de questões (MARSIGLIA, 2001).

A pesquisa será realizada em um município de pequeno porte localizado no Oeste do Estado de Santa Catarina. A definição pelo município ocorreu através das seguintes características: localizar-se no Oeste do Estado, selecionado pelo fácil acesso da pesquisadora, ser município de pequeno porte (com até 20 mil habitantes), ter desenvolvido ações na área habitacional, pós-elaboração do PLHIS.

Para o levantamento das informações que visam a avaliação de PLHIS, definiu-se pela amostra por acessibilidade ou por conveniência, cabendo ao pesquisador selecionar os elementos que tem acesso, admitindo que estes possam, de alguma forma, representar o universo (GIL, 2008). Definiu-se então, pela Diretora de Habitação do Município selecionado, também coordenadora do Conselho Municipal de Habitação.

## 1.6 ESTRUTURA DA TESE

Esta tese é organizada sob a forma de artigos, os quais versam sobre o tema da habitação e como objeto de estudo avaliação de Planos Locais de Habitação de Interesse

Social. A estrutura do documento é iniciada por uma introdução, que apresenta a natureza do problema de pesquisa e do cenário atual e sua justificativa. Também são apresentados os objetivos geral e específicos, distribuídos entre os artigos; bem como a justificativa e limitações do estudo; ineditismo da proposta de avaliação de PLHIS; metodologia e por fim a estrutura de tese organizada sob a forma de artigos. A figura 1 contempla o mapa conceitual da tese estruturada através de seus artigos.

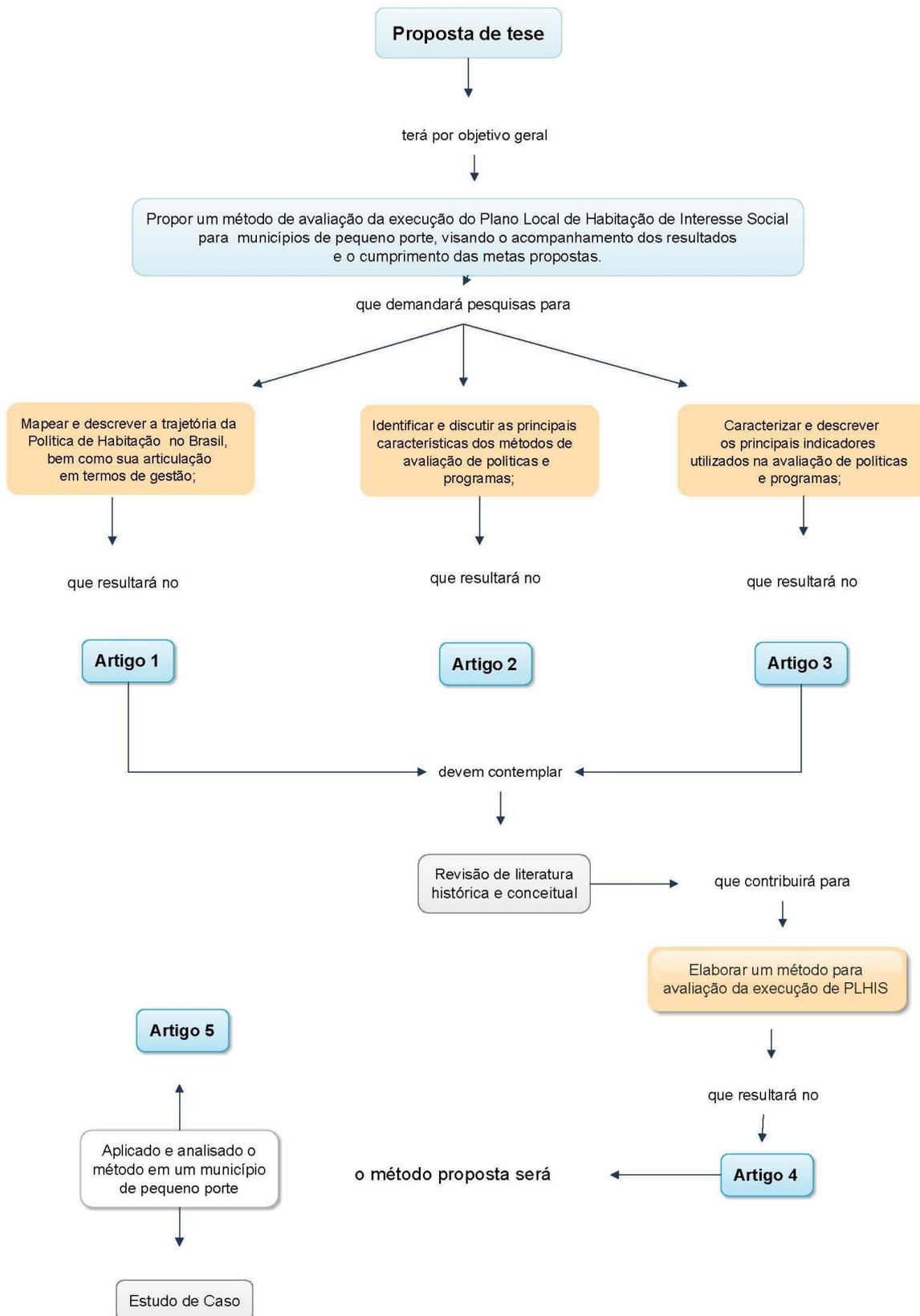


Figura 2 : Estrutura da Tese  
 Fonte: a autora

**Figura 1: Estrutura de tese**

Artigo 1 – A Política Habitacional no Brasil: aspectos sociais, históricos, políticos e sua organização em termos de gestão.

O primeiro artigo desta tese busca mapear e descrever a trajetória da Política Habitacional no Brasil, bem como sua organização em termos de gestão. Pretende-se responder com este artigo as seguintes questões de pesquisa: (i) como foi a trajetória da Política de Habitação no Brasil? (ii) como a política se articula em termos de gestão? O Artigo contextualiza historicamente a trajetória da Política Habitacional no Brasil que foi marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção do poder público, especialmente no que se refere ao equacionamento do problema da moradia para a população de baixa renda.

Artigo 2 – Avaliação de políticas públicas: modelos e práticas.

O segundo artigo da tese pretende identificar e discutir as principais características dos modelos de avaliação de políticas ou programas. Com isso espera-se conhecer a importância da avaliação no processo de gestão das políticas públicas. O tipo de avaliação a ser utilizada varia em função das características da política ou do programa, do tempo que é realizada, dos objetivos a serem perseguidos e da metodologia empregada.

Artigo 3 – Indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas.

Este artigo buscou caracterizar e descrever os principais indicadores utilizados na avaliação de políticas e programas. A construção de indicadores se faz necessário em todos os ciclos das políticas públicas que sejam claros e compreensíveis. Há vários sistemas classificatórios para os indicadores de acordo com sua natureza e tipo, que podem ser utilizados como auxílio para o critério de escolhas no ciclo de formulação, execução, acompanhamento e avaliação de ações, políticas programas e projetos.

Artigo 4 – Execução de PLHIS em Municípios de pequeno porte: uma proposta de método de avaliação.

No quarto artigo, os três artigos realizados serviram de base para a elaboração de um método de avaliação de PLHIS. O método proposto contempla três etapas que são: levantamento das características de base, avaliação do PLHIS e o diagnóstico e proposições de melhorias e possibilita a avaliação sistemática de todo o período temporal relativo à execução do PLHIS. O método é direcionado para municípios de pequeno porte devido o quadro de carência de recursos humanos e de falta de estrutura organizacional e financeira das pequenas unidades federativas do Brasil, o que pode comprometer o acesso dos municípios menos estruturados aos meios disponibilizados

pelo Governo Federal, bem como da avaliação da política habitacional que é uma ferramenta pouco usada. A necessidade de um método com enfoque para avaliação de PLHIS na literatura científica, e principalmente para disseminação de avaliação em políticas públicas é uma das principais justificativas para o estudo.

Artigo 5 – Método de avaliação de execução de PLHIS em municípios de pequeno porte

O quinto e último artigo teve como objetivo a aplicar e analisar o método em um município de pequeno porte, visando verificar a adequação das etapas propostas em situação real para o método de avaliação da execução de PLHIS.

## REFERÊNCIAS

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

AMAI. **Organização e estruturação funcional hierárquica dos Órgãos de direção, chefia e assessoramento**. Xanxerê: AMAI, 2010.

BERETTA, Regina Célia de Souza; MARTINS, Lilia, C.C. Estado, municipalização e gestão social. In: Assistência Social Políticas e Direitos. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez Editora. N. 77, ano XXV, mar, 2004.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, Senado federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de julho de 2001**. Estatuto das Cidades. Brasília, 2001

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

\_\_\_\_\_. **Lei nº 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. Disponível em: [http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=%2Flegisla%2Flegislacao.nsf%2FViw\\_Identificacao%2FLei%252011.124-2005%3FOpenDocument%26AutoFramed](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=%2Flegisla%2Flegislacao.nsf%2FViw_Identificacao%2FLei%252011.124-2005%3FOpenDocument%26AutoFramed). Acesso em: 02 abr. 2010.

BOMDUKI, Nabil. Uma metodologia para avaliar programas habitacionais. In: BARREIRA, Maria Cecília Nobre; et al. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff (coord.). **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Série Políticas Públicas. Volume 7 Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.48 p.

CARDOSO, Adauto Lucio; SILVEIRA, Maria Cristina Bley da. O Plano Diretor e a Política de Habitação. In: **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto das Cidades: balanço crítico e perspectivas**. Projeto rede de avaliação e capacitação para a implementação de Planos Diretores Participativos. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Avaliação de projetos sociais. In: ÁVILA, Célia M. de. (Coord.). **Gestão de projetos sociais**. 3ª ed. rev., São Paulo: AAPCS – Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária. Coleção gestores sociais, 2001. P. 59-89.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de; BARREIRA, M. C. R. N. In: CARVALHO, M. do C. B. de.; BARREIRA, M. C. R. N. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de., et al. Panorama da Municipalização da Política habitacional Em pequenos municípios de minas gerais. Revista Brasileira de Estudos urbanos e regionais. V. 12, N. 1 / MAIO, 2010

CAMARGO, Paulo de. Caminhos para a municipalização. Disponível em: <http://revistaescolapublica.uol.com.br/textos/27/caminhos-para-a-municipalizacao-261321-1.asp>. Acesso em: 07 fev. 2014.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas Públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson et al. (Orgs.). Desafios da Municipalização de Políticas Públicas. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Proex, 2002.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2012.

FJP/FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2005**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro - Centro de Estatística e Informações, 2006. 200p.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, nº 23, junho 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. **Avaliação de Políticas sociais e cidadania**: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. São Paulo: Veras Editora, 2001.p.16-34.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Déficit habitacional em Santa Catarina. Florianópolis, 2014. Disponível em: [http://www.cohab.sc.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=100&Itemid=110](http://www.cohab.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=100&Itemid=110). Acesso em 15 mai 2014.

IPEA. Objetivos de desenvolvimento do Milênio. **Relatório Nacional de acompanhamento**. Brasília: IPEA, 2010.

LAJÚS, Maria Luiza de Souza. Reflexão sobre a sociedade brasileira, o processo de descentralização como reordenamento político institucional e os conselhos municipais. In: SILVA, Vini Rabassa da. (Org.). **Conselhos Municipais e Poder local**. Pelotas: EDUCAT, 1998.

MALHOTRA, NARESH. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de desenvolvimento urbano**. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. São Paulo: IPEA, fev. 2006.

MARSIGLIA, Regina Maria Giffone. O Projeto de pesquisa em Serviço Social. In: CFESS/ABEPSS/CEAD-UnB. **Capacitação em Serviço Social: Intervenção e Pesquisa em Serviço Social**. Brasília: UnB, Centro de educação continuada aberta, continuada, à distância, Mó. 5, 2001.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. **Manual informativo para jornalistas, gestores e técnicos**. SUAS. Brasília, maio de 2010.

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.

\_\_\_\_\_. **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2007.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Habitação. **Estratégia de ação**. Módulo 2, aula 8, Brasília: Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades, 2008a

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Habitação. **Metodologia, princípios e diretrizes**. Planos locais de Habitação de Interesse Social – curso a distância. Mod. 2. Brasília: Ministério das Cidades, 2008b.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Habitação. **Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social-FNHIS**. Programa Habitação de Interesse Social. Manual para apresentação de propostas. Exercício, 2008-2011. Brasília: Ministério das Cidades, 2008-2011.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Habitação. **PlanHab**. Produto 5. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação. Primeira impressão: Maio de 2010a. 212 p.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2010b. 96 p.

NAIME, Jéssica. A Política de Habitação social no governo lula: dinâmicas e perspectivas. In: **Seminário Nacional de governança urbana e desenvolvimento metropolitano**. Natal: IPPUR/UFRJ, setembro, 2010. Disponível em: [http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST3\\_Jessica\\_Naime.pdf](http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST3_Jessica_Naime.pdf). Acesso em: 07 fev. 2014.

PEREIRA, Potyara A.P. **Política Social temas & questões**, 2º ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARÍLIA. **PLHIS de Marília**. Marília, SP: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, 2010. Disponível em: <http://www.marilia.sp.gov.br/prefeitura/downloads/plhis/diagnostico.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2014.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social. Métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Censo SUAS 2011**. Brasília, SAGI/SNAS/MDS, 2013.

SANTOS, Mauricleia Soares dos. Atual política nacional de habitação: Garantia de direito. In: **II Jornada Internacional de políticas Públicas**. São Luís – MA, 23 a 26 de agosto 2005. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/mauricleia\\_Soaredos\\_Santos322.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/mauricleia_Soaredos_Santos322.pdf). Acesso em: 07 fev. 2014.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001, v. p. 37-93.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3 ed. Rev. Atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino à Distância da UFSC, 2001.

SOUZA, CELINA. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2013.

SOUZA, Édina E. C. Meireles de; MOURÃO, Ana Maria Arreguy; LIMA, Ana Maria Amoroso. **A gestão pública da política de assistência em municípios de pequeno porte: um desafio para enfrentamento da desigualdade social.** Revista Políticas Públicas., v. 11, p. 82 – 102, jul./dez. 2007.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. In: **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, maio/jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2012.

UNICEF. **Guide for monitoring and evaluation.** New York: Unicef, 1990

UNICAMP/ Universidade Estadual de Campinas/Núcleo De Estudos De Política Públicas /NEPP. Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Projeto: **Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação.** Campinas, 1999.

**ARTIGO 1**  
**A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: ASPECTOS SOCIAIS,  
HISTÓRICOS, POLÍTICOS E SUA ORGANIZAÇÃO EM TERMOS DE GESTÃO.**

## **A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: ASPECTOS SOCIAIS, HISTÓRICOS, POLÍTICOS E SUA ORGANIZAÇÃO EM TERMOS DE GESTÃO.**

### **RESUMO**

A trajetória da Política Habitacional no Brasil tem sido marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção do poder público, especialmente no que se refere ao equacionamento do problema da moradia para a população de baixa renda. Este artigo objetiva mapear e descrever a trajetória da Política Habitacional no Brasil, visando entender a evolução da habitação nos aspectos sociais, históricos, políticos, bem como sua organização em termos de gestão. Constatou-se que desde a extinção do BNH, em 1986, o planejamento na área habitacional retoma suas ações a partir da instituição do Ministério das Cidades em 2003 e pela aprovação da Lei 11.124/2005 que pretendem concretizar a gestão compartilhada entre sociedade civil e administração pública, dispostas na Constituição Federal de 1988. Nesta nova relação, entre Estado e sociedade, os Conselhos, o Fundo e o Plano integram a estrutura do SNH visando garantir a legitimidade das políticas e o controle social sobre decisões de governos e nas ações de enfrentamento e solução do déficit habitacional. Conclui-se em termos de Política Habitacional no Brasil, que ela tem sido pautada pela insuficiência, precariedade, exclusão, sendo que os modelos adotados têm se revelado insuficientes e inadequados.

**Palavras-Chave:** Sistema Financeiro de Habitação. Política Nacional de Habitação. Habitação Social.

### **1 INTRODUÇÃO**

De acordo com Costa (2007), o direito à moradia constitui um direito fundamental social e, ao mesmo tempo, um direito humano reconhecido internacionalmente em diversos documentos dos quais citam-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos, Declaração sobre Progresso e Desenvolvimento Social, Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Agenda 21, trazem informações importantes sobre desenvolvimento sustentável, o que implica diretamente em ações deste sentido sobre as políticas públicas voltadas à moradia. Especificamente sobre moradia, são dois documentos: a Declaração de Vancouver e a Declaração de Istambul para

Assentamentos Humanos, bem como as respectivas agendas, Habitat I e II. Conforme Junior e Uzzo (2006), contar a história da habitação é descrever a trajetória de uma bandeira de luta que unificou e articulou diversos atores sociais.

Como já descrito, o direito a moradia é universal, entretanto, o termo não significa apenas uma casa, mas sim toda a infraestrutura necessária. Por “habitação adequada”, Morais (2012) apresenta a definição elaborada pelo Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos/ HABITAT. Moradia adequada é mais do que um teto sobre a cabeça. Significa também privacidade adequada; espaço adequado; acessibilidade física; segurança adequada; segurança da posse; estabilidade estrutural e durabilidade; iluminação, aquecimento e ventilação adequados; infraestrutura básica adequada, como equipamentos de água, esgoto e coleta de lixo; qualidade ambiental e fatores relacionados à saúde apropriados; bem como localização adequada e acessível ao trabalho e outros equipamentos básicos: tudo isso deve estar disponível a custos acessíveis (Agenda Habitat apud MORAIS, 2002).

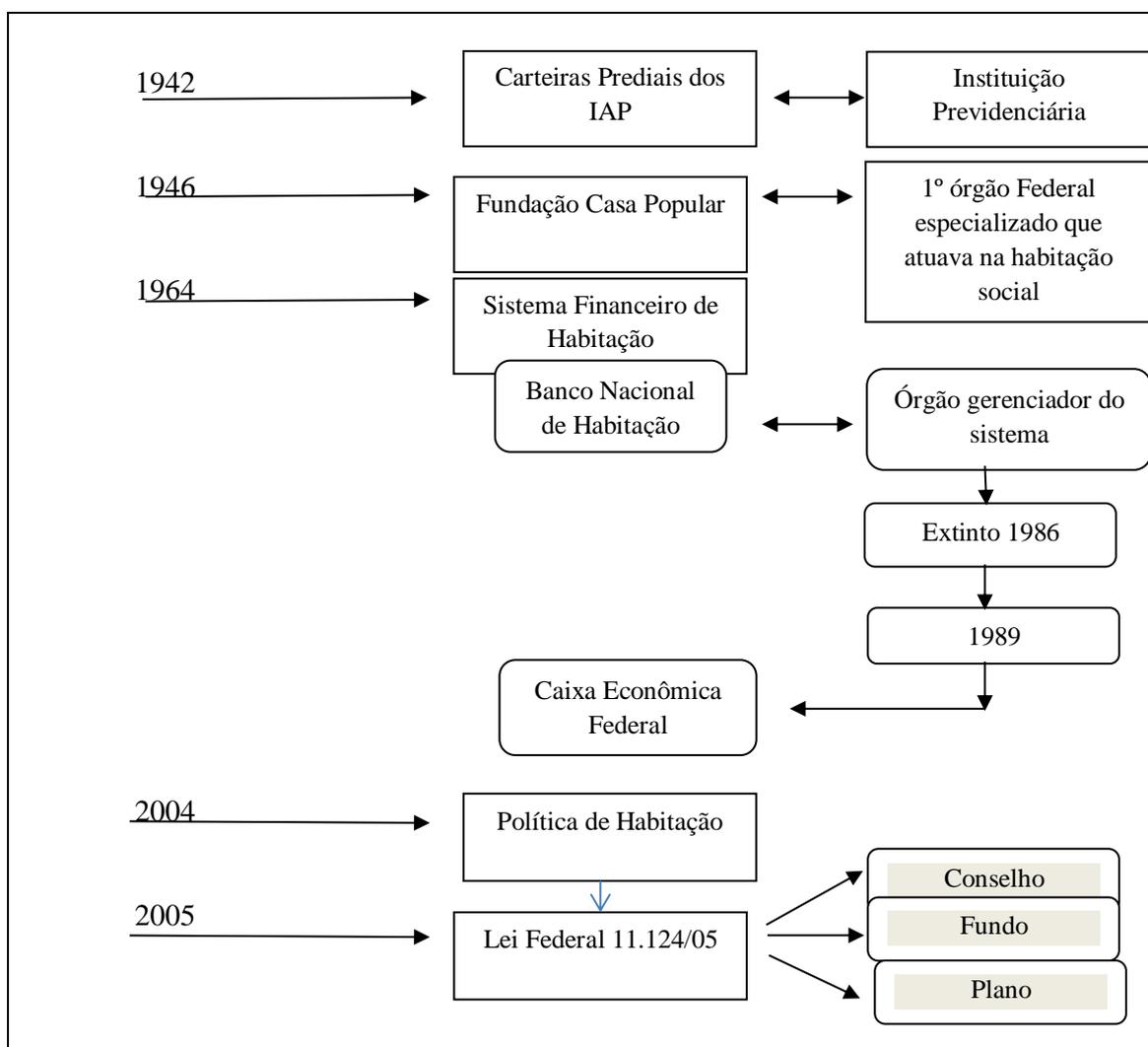
Foi através de muitas lutas e mobilizações de movimentos sociais, sociedade civil, organizações de classe, pressionavam o governo brasileiro a intervir através de políticas de habitação. Porém as políticas federais de habitação possuíam características diferenciadas nos diferentes períodos históricos.

A fim de compreender a evolução da habitação, este artigo tem como objetivo mapear e descrever a trajetória da Política Habitacional no Brasil, de modo a entender a evolução da Política Habitacional a partir das primeiras intervenções do estado até a atual conjuntura, nos aspectos sociais, históricos, políticos e sua organização em termos de gestão.

A análise aqui apresentada se reporta num primeiro momento às primeiras iniciativas de intervenção do setor público no processo de provisão de moradia popular até a atual conjuntura. Em segundo momento, discorre acerca da gestão social, termo que ganha destaque principalmente na Constituição Federal de 1988, quando aborda a gestão enquanto um compromisso com a sociedade, com a finalidade de assegurar por meio de políticas, programas, projetos e serviços públicos o acesso efetivo de bens, serviços, dando importância principal para a organização da gestão na área habitacional.

## **2 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL**

Para analisar os principais aspectos históricos da questão habitacional no Brasil, faz-se necessário compreender o curso da habitação nos aspectos sociais, históricos e políticos. A trajetória aqui descrita se reporta às primeiras iniciativas direcionadas para o campo da habitação. As produções de Silva (1989), Chaffun (1996), Bonduki (1994), apontam que as primeiras iniciativas de ações na área habitacional ocorreram através dos Institutos de Aposentaria e Pensões (IAP) no período de 1940. Na linha do tempo apresentada na figura 2, é possível visualizar a evolução da Política Habitacional.



**Figura 2: Mapeamento da Política Habitacional no Brasil**

Fonte: Elaborado pela autora

Segundo Silva (1989), até a década de 1940 as intervenções do Estado em relação à questão urbana eram mais de cunho sanitarista para o controle de focos de doenças. Todas as medidas do Estado, a partir dessa data, levado pelo interesse econômico e político e preocupado com o desenvolvimento da indústria, só contribuíram para a segregação sócio espacial da cidade. Chaffun (1996) afirma que o acesso à casa própria no período de 1940-1960 foi possível através do surgimento do crédito imobiliário oferecido pelos Institutos de Aposentarias e Pensões (IAP).

Em 1937, Getúlio Vargas cria as Carteiras Prediais, vinculadas ao sistema de previdência. O que significa dizer que o Estado pela primeira vez assume a responsabilidade pela oferta de habitação a segmentos da população urbana. Todavia, era um atendimento restrito aos associados dos Institutos da Previdência (SILVA, 1989). Os IAP não eram direcionados para todas as categorias de trabalhadores, e sim para trabalhadores marítimos, estivadores, bancários e industriários.

A criação das Carteiras Prediais, na visão de Silva (1989) deve ser compreendida no contexto do desenvolvimento econômico e político da época, quando se dava 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. Ao mesmo tempo, a população operária evoluiu significativamente, passando de 149.140, em 1907, para 781.185, em 1940 (SILVA, 1989).

O governo à época impôs a Lei do Inquilinato, em 1942, que estabelece controle dos valores das locações residenciais, estimulando a construção de casas para venda, que não eram acessíveis aos trabalhadores de menor renda. Neste sentido, os trabalhadores são obrigados a recorrer à autoconstrução e às favelas. Essa medida na visão de Silva (1989) deve ser compreendida num quadro mais amplo, onde o Estado passou a intervir nos diversos setores da economia, fixando preços, influenciando na distribuição de ganhos e perdas entre os diversos segmentos da classe capitalista e na regulação das relações de trabalho.

Bonduki (1994) completa relatando que a Lei do Inquilinato, tratou-se de medida de grande repercussão social e econômica, que suspendeu o direito absoluto de propriedade e que, para se legitimar no quadro do Estado capitalista, requereu uma justificativa onde se assume a peculiaridade da habitação como uma mercadoria especial, onde o interesse social ultrapassa os mecanismos de mercado.

Em 1946, o Governo Federal centraliza a promoção pública da habitação social criando o primeiro órgão federal especializado, a Fundação da Casa Popular. Para Bonduki (1994) a proposta da Fundação da Casa Popular revelava objetivos surpreendentemente amplos, demonstrando até mesmo certa ‘megalomania’, pois ela se propunha financiar, além de moradia, infraestrutura, saneamento, indústria de material de construção, pesquisa habitacional e até mesmo a formação de pessoal técnico dos municípios. Entretanto, sua fragilidade, carência de recursos, desarticulação com os outros órgãos que, de alguma maneira, tratavam da questão e, principalmente, a ausência de ação coordenada para enfrentar de modo global o problema habitacional mostram que a intervenção dos governos do período foi pulverizada e atomizada, longe, portanto, de constituir efetivamente uma política.

A proposta da Fundação era realmente ambiciosa, mas sua implementação exigia a centralização sob sua gestão dos recursos acumulados nos Institutos de Aposentadoria e Pensões, com a extinção ou centralização de suas carteiras prediais. Assim, o projeto foi abordado, mesmo sendo considerado de grande envergadura para formular e implementar a política nacional de habitação, que estava sendo proposto ao final do Estado Novo (BONDUKI, 1994).

Bonduki (1994) salienta ainda que o problema habitacional deste período é bastante grave, por causa do peso do aluguel no orçamento familiar, ou de grande visibilidade pública e apelo clientelista, como construção de conjuntos habitacionais. O que leva o Estado brasileiro assumir o problema da habitação como expressão da questão social. Entretanto, as iniciativas tomadas, são desarticuladas, posto que emanadas de diferentes órgãos e interesses políticos. O resultado é a ausência de uma política centralizada e o surgimento de uma colcha de retalhos de intervenções.

Em 1964, o governo Castelo Branco, primeiro governo da revolução militar, criou o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), através da lei nº 4.320 de 21/08/1964, que instituiu o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), com a intenção de oferecer para a população trabalhadora o acesso à casa própria (CHAFFUN, 1996).

Chaffun (1996) relata que foram criadas para o Sistema Financeiro de Habitação duas importantes fontes de recursos: o Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS), constituído pela poupança compulsória dos trabalhadores e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos, constituído pela poupança voluntária captada

por cadernetas de poupança. O BNH, órgão central do sistema em 1985, controlava 1/3 de todos os haveres não monetários do país.

Castelo (1997 apud GONÇALVES, 1997) relata que em 30 anos de existência (1964/94), o SFH financiou a construção de um total de 5,6 milhões de unidades domiciliares, sendo que 59% destas no estrato de renda familiar até 10 salários mínimos, faixa que continha, em 1993, 86% das famílias do país. Chaffun (1996) aponta que durante 22 anos de existência, o BNH financiou 4,8 milhões de moradias, o que equivale a 25% do incremento de moradias construídas no Brasil entre 1964 e 1986. Segundo os autores, foram financiadas habitações para todas as faixas de renda, através das Companhias de Habitação Popular. Entretanto, entre 20% dos financiamentos concedidos destinavam-se às famílias de baixa renda. Também foram financiados obras de infraestrutura urbana e equipamentos sociais, vinculados aos empreendimentos habitacionais.

O BNH centralizava todas as ações do setor, controlando todas as instituições públicas, tendo como principal objetivo financiar a habitação popular, com o discurso de atendimento prioritário à população de baixa renda. Entretanto, Noal e Janczura (2011) mostram dados mais específicos acerca do montante de habitações financiadas pelo BNH: de um milhão 143 mil habitações financiadas pelo BNH, os mais necessitados receberam apenas 187 mil unidades habitacionais. Os principais responsáveis pela construção dessas unidades habitacionais eram as Companhias de Habitação (COHAB). (SANTOS, 1999).

A partir dos dados apresentados por Chaffun (1996), Noal e Janczura (2011), o BNH apesar de ser um órgão que movimentou a construção civil no país, não propiciou o acesso a casa própria a totalidade da população de baixa renda.

Chaffun (1996) relata que uma série de medidas de política econômica, a partir de 1980, provocou o desequilíbrio entre ativos e passivos do BNH, culminando na crise institucional que levou o governo, em 1985, a criar um grupo de trabalho de Reformulação do Sistema Financeiro de Habitação (GTR/SFH). Este grupo elaborou um Relatório Final sobre o SFH, em meados de 1996, o qual foi submetido pelo Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente a um amplo debate público promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil em todo o território Nacional. O debate nacional, manifestou o consenso do governo e da sociedade sobre as críticas ao SFH e ao BNH.

O BNH foi extinto em agosto de 1986, através do decreto-lei nº 2291, foi então transferido para a Caixa Econômica Federal (vinculada ao Ministério da Fazenda) o gerenciamento do Sistema Financeiro de Habitação; permanecendo a área de habitação, no entanto, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), cuja competência abrangia as políticas habitacionais de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente. Os motivos que levaram a crise do Sistema Financeiro e a extinção do BNH, apontados por Noal e Janczura (2011) foram: inadimplência; conjuntos construídos em áreas distantes dos centros urbanos, longe do mercado de trabalho e do comércio, bem como, a forma elitista de escolher os moradores dos condomínios. Posteriormente, em 1989, a Caixa Econômica Federal assumiu o controle total do Sistema Financeiro de Habitação (SILVA, 1989).

Em janeiro de 1985, foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. No princípio, a luta do Movimento tinha um caráter local, como a reivindicação por moradia. Porém, com o fim do regime militar, passou a incorporar a ideia de cidade, a cidade de todos, visando a moradia e também a infraestrutura necessária, como asfalto, serviços públicos, escola e transporte (JUNIOR; UZZO, 2006).

Na Nova República, implantada em 1985, o quadro existente no setor habitacional apresentava, resumidamente, as seguintes características de acordo com Azevedo (2007): baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários.

Paralelamente aos problemas habitacionais, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana tomava forma e articulou o cenário de participação popular em todo o Brasil no processo da Constituinte de 1988, formado por um grupo heterogêneo, cujos participantes atuavam em diferentes e complementares temáticas do campo urbano. Naquele momento histórico, as organizações da sociedade civil, os movimentos, as entidades de profissionais, as organizações não governamentais e os sindicatos se reuniram e pressionaram os militares a procederem ao processo de transição em prol de um único objetivo: elaborar uma proposta de lei, a ser incorporada na Constituição Federal com o objetivo de modificar o perfil excludente das cidades brasileiras, marcadas pela precariedade das políticas públicas de saneamento, habitação, transporte e ocupação do solo urbano, assim configuradas pela omissão e descaso dos poderes públicos (COUTO, 2004).

A Constituição Federal de 1988 foi considerada a ‘Constituição Cidadã’, por ter disposto em seus artigos uma gama de direitos civis, políticos e sociais, nunca antes garantidos à população brasileira. Neste viés, uma grande vitória política ocorreu com a inserção do capítulo II – da Política Urbana, que desenha as diretrizes para uma política de desenvolvimento urbano. Na perspectiva da gestão democrática e participativa das cidades, os artigos 182 e 183 estabeleceram alguns instrumentos supostamente capazes de dar ao poder público melhores condições de regular a apropriação do espaço urbano, com critérios socialmente mais justos, e introduziram o princípio da chamada “função social da propriedade urbana” (BRASIL/ CF/1988, Art. 192, § 2).

No ano de 2001, foi aprovado o Estatuto das Cidades, através da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que introduziu instrumentos de gestão e controle para garantir a função social da cidade e da propriedade urbana. O Estatuto das Cidades, de acordo com Costa (2007), apresenta diversos instrumentos que procuram garantir às pessoas um direito tal que torne segura a posse do local onde habitam. Maricato (2010), completa, salientando que o Estatuto traz à tona a questão urbana e a insere na agenda política nacional. Neste contexto, em 2003, foi constituído o Ministério das Cidades, possuindo atualmente a incumbência de apoiar os estados e municípios na consolidação de um novo modelo de desenvolvimento urbano, que engloba habitação, saneamento e mobilidade urbana, por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Tal secretaria tem como principal tarefa apoiar a implementação do Estatuto das Cidades (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Entre 1986 e 2003, a Política Habitacional no âmbito federal mostrou fragilidade institucional, com reduzido grau de planejamento e baixa integração às outras políticas urbanas. A sequência de programas desconexos, com pouca perspectiva de continuidade, fortaleceu práticas tradicionais das administrações locais, em que predominaram ações pontuais, muitas vezes acompanhadas de práticas clientelistas que não dialogavam com outras políticas de desenvolvimento urbano (ARAGÃO, 2012).

Aragão (2012) aponta que a partir de 2003, foi possível observar o início de um movimento mais sistemático para a construção de uma Política Habitacional mais estável. Foi criada a Secretaria Nacional de Habitação das Cidades (SNHIS), no âmbito do Ministério das Cidades. Conforme Brasil (2010) o Ministério das Cidades possui como orientação o enfrentamento do déficit habitacional e para a reestruturação institucional e legal do setor.

Seguindo a linha temporal, em 2004, foi aprovada pelo Conselho das Cidades a Política Nacional de Habitação (PNH), principal instrumento de orientação das estratégias e das ações a serem implementadas pelo Governo Federal (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008a). A Política de Habitação, neste viés se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe apenas a casa, pois incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade (BRASIL, 2004).

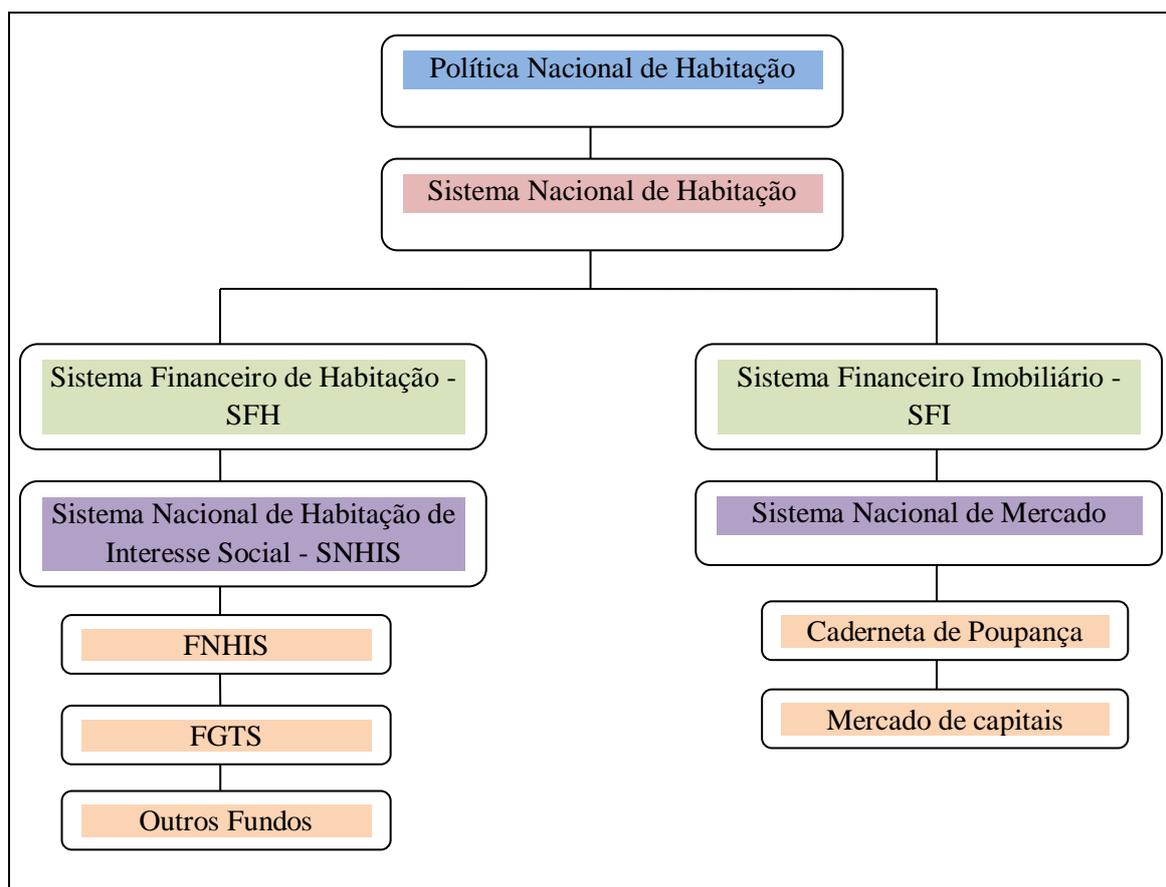
A Política Nacional de Habitação visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social. A política tem como componentes principais: Integração Urbana de Assentamentos Precários, a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da Política de Habitação à política de desenvolvimento urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação. A Política Nacional de Habitação conta com um conjunto de instrumentos a serem criados, pelos quais será viabilizada, são eles: o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação, e o Plano Nacional de Habitação (BRASIL, 2004).

A Política Nacional de Habitação é regida pelos seguintes princípios: direito à moradia, enquanto um direito humano, individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988.

O direito à moradia deve ter destaque na elaboração dos planos, programas e ações, colocando os direitos humanos mais próximos do centro das preocupações de nossas cidades; moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais; função social da propriedade urbana, buscando implementar instrumentos de reforma urbana a fim de possibilitar melhor ordenamento e maior controle do uso do solo para de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada; questão habitacional como uma política de Estado, uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo; gestão democrática com participação dos diferentes

segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos; e articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais (BRASIL, 2004).

Os objetivos da Política Nacional de Habitação compreendem a universalização do acesso à moradia digna; a promoção da urbanização, da regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade; o fortalecimento do papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados; tornar a questão habitacional uma prioridade nacional; a democratização do acesso à terra urbanizada; a ampliação da produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; e o incentivo a geração de empregos e renda dinamizando a economia (BRASIL, 2004). A figura 3 mostra o organograma da Política Nacional de Habitação ligada aos Sistemas, os quais viabilizam a sua implementação.



**Figura 3: Organograma da Política Nacional de Habitação**

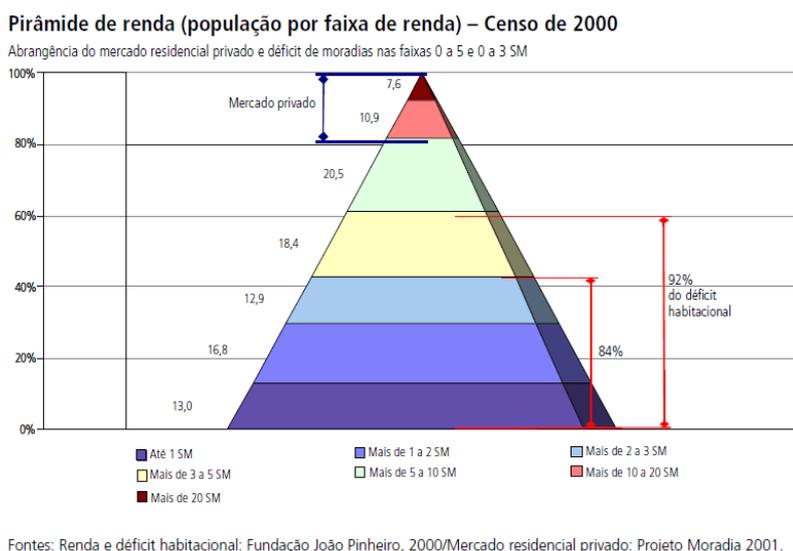
Fonte: BRASIL (2004).

Neste organograma ligado à Política está o novo Sistema Nacional de Habitação que está dividido em dois subsistemas: subsistema de Mercado e subsistema

de Habitação de Interesse Social. Maricato (2006) relata que, segundo a tese que sustenta a PNH, é preciso combinar ações que ampliem o mercado privado em direção às classes médias que atualmente não encontram alternativas para sua moradia e ações de promoção pública voltadas para a população de rendas mais baixas, especialmente aquelas situadas no intervalo de 0 a 5 salários mínimos. Dessa forma, espera-se evitar que as classes médias se apropriem dos recursos públicos (ou semi públicos como o FGTS).

Foi a partir de 2007 que novas mudanças ocorreram no que tange à forma de se implantar políticas habitacionais no Brasil. O governo Lula passa a liberar recursos para o investimento habitacional por meio do FNHIS lançando o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), destinado a promover o crescimento econômico com um ambicioso programa de investimentos em infraestrutura (ARAGÃO, 2012).

Maricato (2006) relata que a tese que orientou o desenho do novo modelo foi desenvolvida no Projeto Moradia. O estudo constata que no Brasil o mercado privado oferece um produto de luxo que abrange menos de 30% da população e que a classe média tem se apropriado dos recursos subsidiados utilizados na promoção pública de moradias, deixando a população de baixa renda sem alternativas. Resultante desse quadro, o déficit habitacional está concentrado nas faixas de renda mais baixas: 92% está situado entre 0 e 5 salários mínimos e 84% entre 0 e 3 salários mínimos conforme explicita o gráfico 3.



**Gráfico 3: Pirâmide de renda**

Fonte: Maricato (2006).

O subsistema de Habitação de Interesse Social inclui a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), aprovado pela Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e cria o FNHIS. Com a implementação desse fundo, estados e municípios devem se incorporar ao sistema para ampliar o esforço de dar uma resposta massiva ao problema da habitação (MARICATO, 2006). Nesse processo ocorre a obrigatoriedade de Estados e Municípios a criarem seus instrumentos de gestão descentralizada.

### **3 GESTÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL**

Gestão social e gestão pública são dois conceitos largamente discutidos na literatura. Conforme Carvalho (2001, p.16) “quando falamos em gestão social estamos nos referindo à gestão das ações sociais públicas.” A gestão social é a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. Essas necessidades e demandas são mediadas por políticas sociais, programas e projetos.

O termo gestão social afirma que o político, entendido enquanto dimensão constitutiva da vida humana associada, não é atribuição exclusiva do Estado como instituição. Neste sentido, existe uma dinâmica política de auto-organização social, através de diferentes modalidades do fato associativo, cujo papel deve ser valorizado no sentido da democratização da sociedade. Essa dinâmica pode ocorrer nos mais variados espaços de interação social, tanto no âmbito do Estado e da sociedade civil, como no mercado (SCHOMMER; FILHO, 2010).

Schommer e Filho (2010) apontam que a gestão na definição clássica de administração, foi introduzida por Henri Fayol no início do século XX, que compreende a gestão a partir de quatro processos gerenciais básicos: o planejamento, a organização, a direção e o controle. Neste viés, o termo é pensando enquanto processo que, ainda é o modo habitual de se conceber a gestão.

O termo gestão social, na visão de Schommer e Filho (2010) vem ganhando crescente visibilidade nos últimos anos, e sua expressão tem sido usada para identificar as mais variadas práticas sociais, de atores não apenas governamentais, mas de organizações não governamentais, associações, fundações, e mais recentemente,

iniciativas do setor privado relacionadas às noções de cidadania corporativa ou de responsabilidade social empresarial.

Quanto ao termo gestão pública, os autores Motta (2007, apud Teixeira; ARAUJO; PIMENTEL, 2010) consideram que é uma gestão executada pelo Estado, por seus órgãos e agentes também voltada para o social, porém mais instrumental. É regida por ações direcionadas aos interesses públicos, por meio de prestações de serviços públicos de acordo com o que é determinado ou permitido por lei. No entendimento do CRESS (2013), a gestão de política, é uma ação gerencial que se desenvolve por meio da integração entre o setor público e a sociedade civil, de maneira eficiente e comprometida com os resultados.

No Brasil, a discussão acerca da gestão toma força com a Constituição Federal de 1988, que representou, no plano jurídico, a promessa de afirmação dos direitos sociais no país frente à grave crise e às demandas de enfrentamento dos enormes índices de desigualdade social.

A Carta Magna, neste sentido, assegura em seu artigo 204 três novas perspectivas extremamente importante às garantias de vida e cidadania da população que são “a descentralização político-administrativa, a participação direta da população na construção das políticas públicas e controle social do Estado” (BRASIL, C/F, 1997).

Foi com a Constituição Federal de 1988, que o processo de descentralização se concretiza. Na visão de Cardoso (1999) na referência à descentralização, municípios e estados passam a ter responsabilidades no que tange a formulação, elaboração, execução e avaliação de políticas públicas.

Esses avanços buscaram corrigir as históricas injustiças sociais acumuladas secularmente, incapazes de universalizar direitos tendo em vista a longa tradição de privatizar a coisa pública pelas classes dominantes (BRAVO, 2002). A autora salienta que para ocorrer a descentralização do poder federal e da democratização das políticas públicas, foi necessário a incorporação de importantes dispositivos no sentido da criação de um novo pacto federativo, sendo o município reconhecido como ente autônomo da federação, transferindo-se para o âmbito local novas competências e recursos públicos, capazes de fortalecer o controle social e a participação da sociedade nas decisões políticas.

Nessa nova relação entre o Estado e a sociedade, a participação é peça fundamental na gestão das políticas. A gestão compartilhada na visão de Bravo (2002)

ocorre através da participação da sociedade organizada, via conselhos de política e de direitos, no planejamento e na fiscalização das ações da esfera pública.

Porém, Souza; Mourão; Lima (2007) avaliam que, mesmo com o reconhecimento de que a descentralização pode propiciar maior participação, esta não está necessariamente garantida, assim como também não podemos reafirmar que a mesma seja diretamente benéfica aos interesses dos grupos mais vulneráveis. Nesse sentido, o que se deve reforçar é que o conceito de descentralização configura uma proposta de ação político-administrativa que, dependendo do enfoque ideológico adotado, pode visar objetivos diferentes e até opostos.

A democracia participativa adentrou na gestão administrativa, através da trajetória de organizações populares que se desenvolveram nos centros urbanos e que influenciaram as políticas públicas. Dentre os movimentos sociais merecem destaque os sindicais e de operários, constituídos a partir de 1910, ainda que pelo viés da Política de Bem-Estar Social populista do Estado Novo. O período da ditadura militar foi o marco inicial da participação popular. No período de 1964 com a ascensão dos militares ao poder, praticamente foi desmontada toda a base institucional de caráter popular. O que dificultou de um lado, a formação e articulação de forças de oposição à ditadura, mas por outro lado, permitiu que novos movimentos sociais emergissem (CYMBALISTA, 2000).

A democratização instaurada no país se viabilizou através do processo de descentralização das ações, nas quais o município passa a ser instância privilegiada do agir, a partir de uma rede articulada de serviços governamentais e não governamentais (SILVA, 1998). Cardoso (1999) entende o processo de descentralização e de municipalização das políticas que ocorreu a partir de meados dos anos de 1980, foi positivo, pois ressalta a potencialidade de gestão local na ampliação da eficácia, da eficiência e da democratização das políticas.

O fato é que a habitação historicamente sempre se posicionou à margem da concepção de direito, por não atingir a parcela da população com menor renda. Segundo a Política Nacional de Habitação, as desigualdades sociais e a concentração de renda, são características da sociedade brasileira, e se manifestam fisicamente nos espaços segregados das cidades. Nelas, as carências habitacionais constituem, talvez, o maior problema: a falta de moradia digna para população mais carente, que responde por 92% do déficit habitacional brasileiro (BRASIL, 2004).

A Constituição Federal considera a habitação um direito do cidadão, com o Estatuto da Cidade, que estabelece a função social da propriedade e com as diretrizes do atual governo, que preconiza a inclusão social, a gestão participativa e democrática, a Política Nacional de Habitação visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social. Porém, este direito ainda não é garantido para uma parcela significativa da população.

Visando fornecer as principais diretrizes para a descentralização da execução da PNH, a Lei 11.124/05 propicia que se consolide um pacto entre os agentes públicos do Sistema, com atribuições e papéis definidos, que vise melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações no campo habitacional no país. Este tipo de lógica ainda não foi incorporada pelos agentes, mas cabe atuar para que o órgão de coordenação nacional do Sistema se ponha a trabalhar para que esta coordenação, juntamente com o ConCidades, possa liderar o processo para que este objetivo seja alcançado (USP, 2009). A figura 4 mostra a gestão descentralizada da Política Nacional de Habitação.



**Figura 4: Gestão descentralizada da Política Nacional de Habitação**

Fonte: Uemura (2011).

Os Conselhos nesta ótica são instâncias institucionalizadas que exercem o controle social, sendo este um dos elementos básicos da PNH. Devido a sua importância estrutural, a instituição desses agentes junto às instâncias municipais tornou-se um dos condicionantes para o acesso aos recursos do FNHIS. Sendo assim, os agentes do SNHIS são o Conselho gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social no âmbito federal e os conselhos estaduais e municipais.

Conforme Raichelis (2006) os conselhos são importantes canais de participação, que possibilitam a criação de uma nova cultura política e novas relações entre governos e cidadãos. De acordo com os moldes definidos na Constituição Federal de 1988, os conselhos são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, seja na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados.

O artigo 15 da Lei 11.124/05 dispõe sobre a competência dos conselhos.

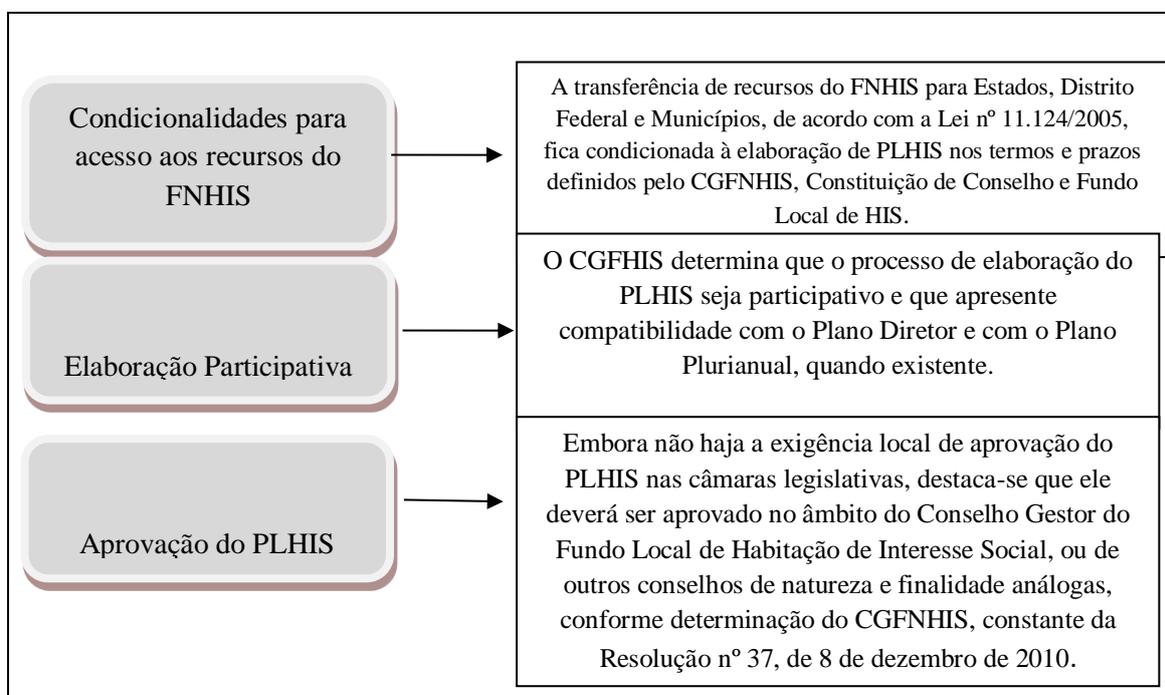
- II – aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS;
- III – deliberar sobre as contas do FNHIS;
- IV – dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FNHIS, nas matérias de sua competência;
- V – fixar os valores de remuneração do agente operador; e
- VI – aprovar seu regimento interno.

Conforme orienta o Guia de Adesão para Estados, DF e Municípios, os conselhos gestores locais devem ter natureza participativa, garantindo o princípio democrático da escolha de seus membros e a proporção de um quarto das vagas aos representantes dos movimentos populares, podendo ser aproveitados os conselhos setoriais afins, desde que suas competências e composição sejam adequadas às condições estabelecidas pela lei de criação do FNHIS (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006a). Porém, não basta apenas a criação dos conselhos, é necessário que sejam atuantes, que exista o respeito a proporcionalidade de participação dos movimentos populares e o caráter democrático da escolha dos membros expressas na lei, bem como a capacitação dos membros acerca de planejamento e gestão financeira para fiscalizar as ações habitacionais.

Os Fundos por sua vez são, devem ser de natureza contábil, com o objetivo de gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda, os quais são geridos pelo Conselho. Além do Conselho e do Fundo, outro

instrumento de gestão da Política de Habitação são os Planos de Habitação de Interesse Social, instrumento de planejamento e gestão do setor habitacional; é definido como documento de caráter administrativo que abrange um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores, que caracterizam, em determinado prazo, os instrumentos de planejamento e gestão dos estados, Distrito Federal e municípios para a área de habitação de interesse social (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006b).

O município só terá acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, se instituir Conselho e Fundo e elaborar o PLHIS, que deverá ter a participação da sociedade civil organizada no processo de elaboração, implementação e avaliação, bem como ser aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação, visualizado na figura 5.



**Figura 5: Condicionalidades para o acesso aos recursos do FNHIS**

Fonte: Elaborado pela autora com base no Ministério das Cidades (2008a,b e c).

A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades publicou, no âmbito da Campanha do Direito à Moradia, o Guia de Adesão ao SNHIS, que trouxe orientações para balizar os governos locais na elaboração do PLHIS. São orientações gerais que tentam abarcar a realidade nacional e, por isso, podem ser adequadas e

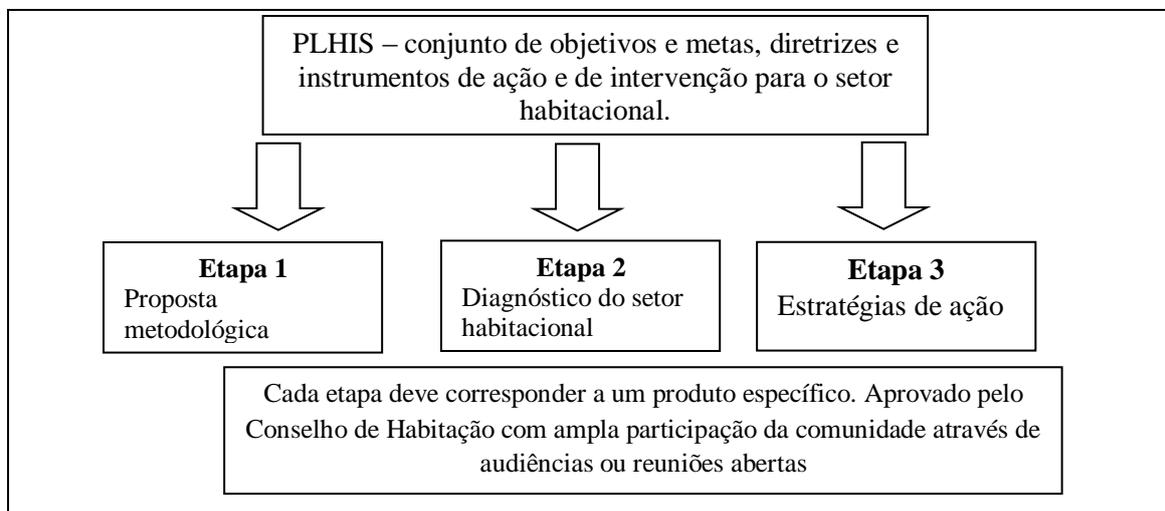
melhor adaptadas às realidades e especificidades de cada município (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008c).

Cabe ressaltar que todos os municípios e estados brasileiros, realizaram a adesão ao Sistema. A adesão ao SNHIS foi voluntária e ocorreu a partir da assinatura de um termo de adesão. Até novembro de 2008, houve a adesão de todos os estados e de mais de 90% dos municípios do país, totalizando 5.068 municípios. Num primeiro momento, bastou formalizar a adesão e comprometer-se, nos prazos estipulados pelo Conselho Gestor do FNHIS, a criar Fundo e Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação e elaborar Plano Municipal de Habitação. No entanto, ao fim de tais prazos, o cumprimento das obrigações pactuadas no termo de adesão passa a ser condição de acesso aos recursos do FNHIS. Até 2008, cerca de 1.100 municípios enviaram ao Ministério cópia da lei de criação do FLHIS e de Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social (CGFHIS), e cerca de 20 municípios concluíram o PLHIS (PLANHAB, 2009). No entanto, através da resolução nº 48 do CGFNHIS, o prazo para a entrega do PLHIS foi mais uma vez prorrogado para 31 de dezembro de 2012, excetuado o caso dos municípios com população limitada a 50 mil habitantes e que venham a optar pela elaboração do PLHIS Simplificado (Instrução Normativa nº 15, de 10 de março de 2011, do MCidades), cujo prazo se encerrou em 30 de junho de 2012.

Assim sendo, o PLHIS constitui “um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão habitacionais” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008a, p.29). É a partir de sua elaboração que municípios e estados consolidam, em níveis local, estadual e federal, a Política Nacional de Habitação de forma participativa e compatível com outros instrumentos de planejamento local, como os Planos Diretores, quando existentes, os Planos Plurianuais Locais, as Leis de Diretrizes Orçamentárias, dentre outras.

O objetivo principal do PLHIS é identificar a demanda habitacional dos municípios brasileiros. Este Plano é de suma importância, uma vez que contribui, ao mesmo tempo, para a redução do déficit de moradias, aumentando a oferta de habitação no mercado, e no auxílio para a formulação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável e a realização do planejamento estratégico dos municípios, proporcionando uma nova dinâmica para as cidades beneficiadas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008b).

Além da sensibilização aos prefeitos para o planejamento habitacional em seus municípios, o Ministério das Cidades (2008b) sugere ainda que o documento seja elaborado em três etapas (Figura 6).



**Figura 6: Etapas de elaboração de PLHIS**

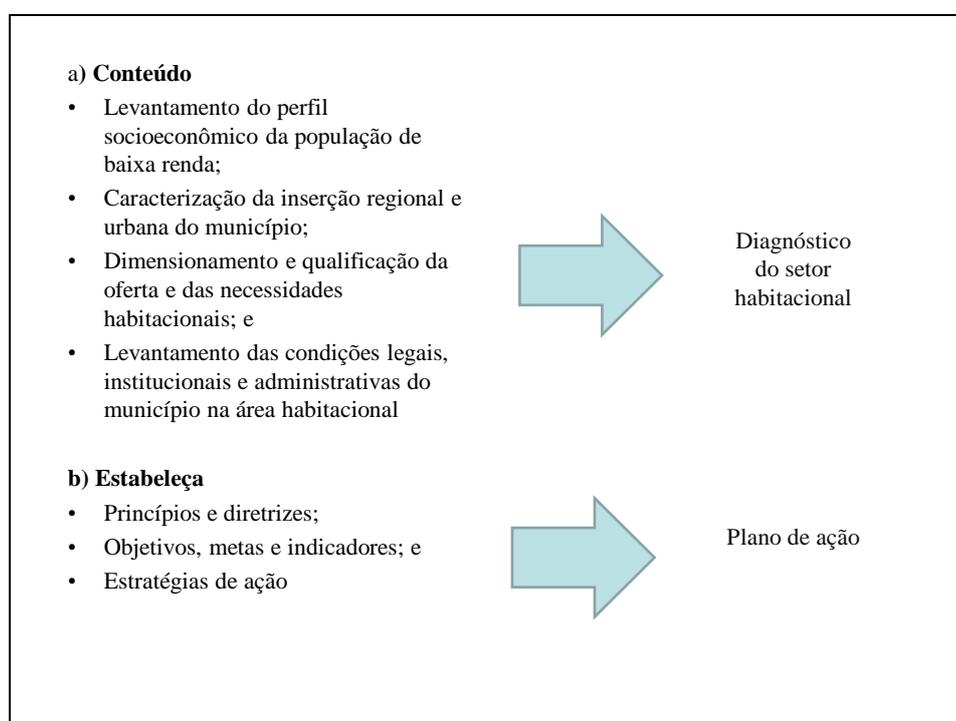
Fonte: Ministério das Cidades (2008b).

A etapa da proposta metodológica deve definir como se dará o processo de participação e as instâncias de discussão com a sociedade durante a elaboração do PLHIS. A proposta deve ser elaborada considerando o mapeamento dos atores sociais, seu grau de mobilização, a situação institucional do município. Trata-se de planejar a melhor estratégia possível de participação nas condições existentes e mapeadas. Os contextos não são iguais e, portanto, requerem alternativas de participação diferentes e adaptadas à realidade de cada município. Alguns possuem instâncias consolidadas de participação da população, como conselhos e fóruns, além de contarem com atores sociais atuantes na área habitacional. Em outros, a organização social não está fortalecida. A participação nesta etapa tem como objetivo: Sensibilizar e envolver a população na elaboração do Plano; Nivelar informações sobre o PLHIS, o PNH e a SNH; Apresentar o planejamento e o cronograma de execução do PLHIS e divulgar e aprovar os mecanismos de participação e de acesso à informação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008c).

A etapa do diagnóstico do setor habitacional deve ser estruturada nos oito temas definidos no manual de apoio à elaboração de planos do Ministério das Cidades: inserção regional e características do município; atores sociais e participação popular;

necessidades habitacionais; oferta habitacional; marcos regulatórios e legais; condições institucionais e administrativas; programas e ações e recursos financeiros. A etapa das estratégias de ação objetiva pactuar as propostas e prioridades de intervenção.

Entretanto, em maio de 2011, o Ministério das Cidades lançou o Manual de orientação à elaboração do PLHIS, simplificado para municípios com população até 20 mil habitantes, não integrantes de regiões metropolitanas. Para estes municípios que optaram em elaborar o PLHIS simplificado, o prazo foi prorrogado para 31 de dezembro de 2012. Na figura 08, de modo sintético, são mostradas as recomendações de elaboração do PLHIS simplificado (Figura 7).



**Figura 7: Recomendação de elaboração de PLHIS simplificado**

Fonte: Ministério das Cidades (2011).

A elaboração do conteúdo simplificado, a partir da sistematização de informações e dados sobre o setor habitacional local, permitirá ao município identificar e caracterizar suas necessidades habitacionais, definir o modo de atuação para resolver os problemas diagnosticados, e estimar o volume de recursos necessário para atender a carência de moradia presente e a demanda por moradia futura. Embora o PLHIS, em seu formato simplificado, consista na organização de dados e informações do setor habitacional, seu conteúdo deverá ser apresentado, discutido e aprovado no âmbito do Conselho Gestor do Fundo Local de HIS ou de outro conselho de natureza e finalidade

análogas, garantindo assim a participação da sociedade civil no planejamento da política (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011).

Além destes conteúdos mínimos, o Ministério das Cidades (2009) apresenta outros aspectos fundamentais na estratégia urbana e fundiária do PLHIS que são:

**Dimensionamento da quantidade de terra necessária para a produção de Habitação de Interesse Social (HIS)** - neste aspecto os municípios precisam dimensionar a quantidade de terra que será necessária para atender à demanda habitacional, por faixa de renda. Esta quantificação deve ser calculada na elaboração dos PLHIS, especialmente nos municípios que apresentam expansão econômica e demográfica, classificados, no âmbito do PlanHab, na tipologia dos municípios como categorias A, B, C, D, E, F e I, onde o componente valor da terra urbana e sua disponibilidade têm maior incidência sobre os custos finais. Esta quantificação deve ser feita a partir da seguinte matriz: Quantificação da demanda habitacional por faixas de renda no município; Definição das tipologias habitacionais mais adequadas, dentro do elenco de produtos habitacionais compatíveis com as tipologias de municípios; Dimensionamento da quantidade de terra necessária para habitação, considerando os Grupos de Atendimento e as tipologias habitacionais; Quantificação da infraestrutura necessária para esta demanda.

Nas Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos, em se constatando a inexistência de quantidade de terra necessária para atender às necessidades habitacionais de interesse social em cada município isoladamente, o dimensionamento deverá ser feito de maneira articulada, se possível em planos estaduais ou metropolitanos onde se possa ter uma visão do território regional como um todo e planejar o dimensionamento das terras necessárias na região para HIS (MINISTÉRIO DAS CIDADES - PlanHab, 2009).

Nota-se, portanto que o PlanHab não direciona análise dos aspectos a serem considerados no PLHIS para os municípios de pequeno porte das categorias J- pequenas cidades em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente; e, K- pequenas cidades em espaços rurais de pouca densidade econômica.

**Regularização fundiária nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social** – neste aspecto os PLHIS devem adotar um conjunto de ações que permitam ao município planejar e implementar o processo de regularização fundiária. Dentre elas, e uma das mais importantes é elaborar um inventário, incluindo identificação, mapeamento e demarcação de assentamentos urbanos e rurais, públicos e privados, de interesse social ou de média e alta renda passíveis de regularização fundiária, que deve

conter: Definição das tipologias de assentamentos que devem ser objeto de regularização fundiária; Quantificação e dimensionamento dos assentamentos que devem ser objeto de regularização fundiária; Quantificação da infraestrutura necessária para promover a regularização fundiária destes assentamentos; Identificação dos imóveis urbanos que apresentem alguma situação de conflito fundiário urbano; Identificação dos imóveis públicos (municipais, estaduais e da União) que foram objeto de regularização fundiária de interesse social e de seus beneficiários.

**PLHIS como um dos indicadores do Índice de Capacidade Institucional e Gestão Urbana** – neste aspecto os Planos Locais de Habitação de Interesse Social, condição obrigatória para a adesão ao SNHIS, devem ser avaliados, particularmente nos aspectos abordados, para constarem como um dos indicadores no Índice de Capacidade Institucional e Gestão Urbana, estimulando os municípios a adotarem e implementarem essas medidas e a elaborarem planos locais que efetivamente possam contribuir com a estratégia nacional para equacionar as necessidades de habitação no país.

Além dos conteúdos mínimos ou das etapas de elaboração, recomenda-se que para produzir resultados concretos, o PLHIS deve ser monitorado continuamente desde o primeiro momento de sua implementação, definindo estratégias e procedimentos para verificar se houve avanços na implementação do Plano e na resolução dos problemas habitacionais identificados. Além do monitoramento, sugere-se que o Plano seja avaliado visando verificar se a implementação atuou frente ao déficit de maneira a universalizar o acesso à moradia; se alterou a realidade física da população alvo, por meio dos programas habitacionais e se gerou impacto transformador na realidade da população (MINISTÉRIOS DAS CIDADES, 2008c). Sugere-se ainda que se elabore relatório de gestão anual; que os períodos de revisão do Plano estejam associados com o planejamento orçamentário-financeiro dos Planos Plurianuais (PPAs), e que sejam observadas as diretrizes nacionais definidas no Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) que deverão ser revistas em 2011, 2015 e 2019. Também aponta para o horizonte temporal do Plano para 2023 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008c).

O Ministério das Cidades (2008c) recomenda que o município inicie a construção de um sistema de informação com o objetivo de:

- Acompanhar os resultados da Política Habitacional e o cumprimento das metas do PMH;
- Monitorar e avaliar programas, projetos e ações do governo municipal e demais agentes e seu impacto na diminuição do déficit e da inadequação habitacional;

- Monitorar as variáveis que compõem o diagnóstico habitacional do município.

Neste sentido, a avaliação, é uma ferramenta utilizada na gestão de políticas públicas. Na visão de Ferreira (1999) pensar em política de avaliação é tentar compreendê-la a partir do seu significado, no contexto que se situa e se destina o que conduz a examinar os objetivos e a característica do objeto a ser avaliado.

A avaliação do PLHIS, bem como a informação e o monitoramento são necessários para a transparência das ações, a população tem direito a receberem serviços de qualidade, bem como manifestarem sobre seus interesses. Nessa ótica a informação é um direito social e condição para o exercício da autonomia. Uma postura ativa do usuário em consonância com os objetivos da PNH pressupõe a informação, a transparência, a divulgação das ações e dos benefícios desta política (BRASIL - PNH, 2004).

## **CONCLUSÃO**

A produção intelectual aqui exposta contribui para o conhecimento da Política Habitacional praticada pelo Estado, que na visão de Maricato (2009, p. 34) “se revelaram incapazes de sanar a carência das camadas mais pobres da população”. Esta afirmação da autora corrobora com outras produções apresentadas, tanto é que o déficit habitacional brasileiro tomou proporções alarmantes.

Observa-se que as características das políticas de habitação, foram diferenciadas de acordo com cada período histórico, social e político. As primeiras medidas de intervenção direta por parte do Estado na questão habitacional aconteceu através dos programas habitacionais dos Institutos e Pensões, acrescidos em 1946 da Fundação Casa Popular que desenvolveu, até 1964, uma política habitacional fragmentária e clientelista.

A habitação popular só foi assumida como uma expressão da questão social, a partir de 1964, período em que foi considerado marcante a presença do Estado, que implementou a política através do Sistema Financeiro de Habitação. Porém o sistema foi considerado ineficaz, por não atingir a população de mais baixa renda, foco principal de sua existência; por inadimplência e redução drástica da captação de recursos, aliada a combinação de uma conjuntura recessiva, entra numa profunda crise, sendo extinto em 1986.

Em 1988, através da Constituição Federal, a política habitacional é identificada pelo Estado, forçado pela pressão popular de garantir a moradia digna como um direito do cidadão.

Desde a extinção do BNH em 1986, visualiza-se uma lacuna até 2003, conjuntura em que foi criado o Ministério das Cidades, como órgão gestor do SNHIS; em 2004 foi aprovada a Nova Política de Habitação, que ficou alinhada ao disposto na Constituição Federal de 1988, e ao Estatuto da Cidade, buscando avançar em relação a função social da propriedade, da questão da habitação como questão do Estado e direito do cidadão; em 2005 foi instituído a Lei 11.124. São avanços importantes, os quais demonstram um direcionamento de aplicação de recursos na área habitacional, voltado para famílias com renda mensal abaixo de cinco salários mínimos. Entretanto, o direito a moradia digna, com infraestrutura adequada não é garantindo a todos em nosso país.

Nestes avanços, direciona-se para a questão da descentralização das ações, através da gestão compartilhada, e direcionando responsabilidades nas três esferas de governo. Portanto, a gestão da habitação é acompanhada e avaliada tanto pelo poder público quanto pela sociedade civil, igualmente representada nos Conselhos de Habitação. Esse controle social consolida um modelo de gestão transparente em relação às estratégias, a execução e a avaliação da política. Porém, a implementação da descentralização na área da habitação, é bastante recente, e muito se tem para avançar neste sentido. A política de habitação para se consolidar em nível municipal necessita de condições de infra-estrutura, maior eficiência na administração dos recursos públicos, capacidade de organização política dos conselhos, bem como da expansão da oferta de moradia para a população de baixa renda.

Diante disso, visualiza-se em termos de Política Habitacional no Brasil, que ela tem sido pautada pela insuficiência, precariedade, exclusão, sendo que os modelos adotados têm se revelado insuficientes e inadequados.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Thêmis Amorim. A Produção social da moradia e o Programa Minha Casa Minha Vida. In: FERREIRA, Regina Fátima C. F.; BIASOTTO, Rosane Coreixas (Orgs.). **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.

AZEVEDO, Sérgio. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: **Coleção Habitare** – Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras – Uma avaliação das Políticas habitacionais no final do século XX, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88**, 2 ed. rev. E atual., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

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

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2010. 96 p.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e Institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: Presidência da República, 2005.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão democrática na saúde: o potencial dos Conselhos. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREYRA A.P.(Orgs). **Política Social e democracia**. 2<sup>o</sup> ed., São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. Análise Social, vol. xxix (127), (3.º), 711-732, 1994.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Introdução a temática da gestão social. In: ÁVILA, Célia M.de. **Gestão de projetos sociais**. São Paulo: AAPCS. 3º ed., 2001.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Municipalização da Política Habitacional: uma avaliação da experiência brasileira recente. In: **Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR**. Porto Alegre: ANPUR, maio, 1999. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/inicio/index.php/2012-09-13-13-08-43/anais>. Acesso em: 10 Jan. 2013.

CYMBALISTA, Renato. **Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano**. São Paulo: Pólis, 2000. 56p.

CHAFFUN, Nelson. Dinâmica Global e desafio urbano. In: BONDUKI, Nabil (org.). **Habitat – as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

COSTA, Maria Amélia da. Moradia Digna na Cidade, in **XVI Congresso Nacional do CONPEDI**, Belo Horizonte, 2007, Disponível em: [http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/maria\\_amelia\\_da\\_costa.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/maria_amelia_da_costa.pdf). Acesso em: 09 jul. 2011.

COUTO, Berenice Rojas Couto. **O direito Social e a Assistência Social na sociedade brasileira: uma equação possível?** Porto Alegre, Cortez Editora, 2004.

CRESS. **O que são políticas públicas**. 21 região. Mato Grosso do Sul: CRESS, 2013. Disponível em: <http://cress-ms.org.br>. Acesso em: 17 mai. 2013.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio. Dicionário da língua portuguesa: século XXI**. 3.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

GONÇALVES, Robson R. **Aspectos da demanda por unidades habitacionais nas regiões metropolitanas - 1995/2000**. Texto para discussão nº 514. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

JUNIOR, Nelson Saule, UZZO, Karina. A trajetória da Luta pela reforma urbana no Brasil, in: **Observatório Internacional do Direito à Cidade (OIDC) - Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade: diálogo entre Brasil e França**. São Paulo, Instituto Polis; Paris, AITEC, 2006. Disponível em: [http://www.polis.org.br/publicacoes\\_interno.asp?codigo=250](http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=250). Acesso em: 20 jun. 2011.

MARICATO, Ermínia. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, fev. 2006.

\_\_\_\_\_. **Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação**. Cadernos metrópole 21 pp. 33-52 1<sup>o</sup> sem. 2009.

\_\_\_\_\_. O Estatuto da Cidade Periférica. In: **Ministério das Cidades**. O Estatuto da Cidade comentado. The City Statute of Brazil: a commentary. Carvalho, Celso Santos, Rossbach, Anaclaudia. (org.). São Paulo, Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010.

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.

\_\_\_\_\_. **Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social SNHIS/FNHIS – Guia de Adesão para Estados, DF e Municípios**”, Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, abril de 2006b.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Habitação. **Metodologia, princípios e diretrizes**. Planos locais de Habitação de Interesse Social – curso a distância. Mod. 2 Brasília: Ministério das Cidades, 2008a.

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

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Habitação. **Estratégia de ação**. Planos locais de Habitação de Interesse Social – curso a distância. Mod. 1. Brasília: Ministério das Cidades, 2008c.

\_\_\_\_\_. Secretaria nacional de habitação. **PlanHab**. Produto 5. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2009.

\_\_\_\_\_. **O Estatuto da Cidade: comentado.** The City Statute of Brazil: a commentary. Carvalho, Celso Santos, Rossbach, Anaclaudia. (org.). São Paulo, Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010.

\_\_\_\_\_. Secretaria nacional de habitação. **Plano Local de Habitação de Interesse Social** – simplificado. Versão Preliminar. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, maio de 2011.

MORAIS, Maria da Piedade. **Breve Diagnóstico sobre o Quadro Atual da Habitação no Brasil. Políticas Sociais: acompanhamento e análise.** 2011. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_04/BREVE.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_04/BREVE.pdf). Acesso em: 20 dez. 2011.

NOAL, Adnilson Bolson; JANCZVRA, Rosane. A política nacional de habitação e a oferta de moradias. In: **Textos & Contextos**, Porto Alegre: PUCRS, v. 10, n. 1:157 - 169, jan./jul.2011.

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Serviço Social e Sociedade**. n. 85, ano XXVII, março de 2006. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998.** Texto para discussão nº 654. Brasília: IPEA, julho de 1999.

SILVA, M. O. da S. e. **Política Habitacional Brasileira, verso e reverso.** São Paulo, Cortez editora, 1989.

SCHOMMER, Paula Chies; BOULLOSA, Rosana de Freitas. Com quantas andorinhas se faz um verão? Práticas, relações e fronteiras de aprendizagem. In SCHOMMER, Paula Chies; SANTOS, Íris Gomes dos (organizadoras). **Aprender se aprende aprendendo:** construção de saberes na relação entre universidade e sociedade. Salvador: CIAGS/UFBA, FAPESB; SECTI; CNPq, 2010. p. 17 – 41.

TEIXEIRA, Juliana Cristina; ARAÚJO, Priscila Gomes de.; PIMENTEL Mariana Pereira Chaves. **Reflexões sobre uma gestão pública adjetivada como social. 2010.** VII SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. Disponível em: [http://www.aedb.br/seget/artigos10/469\\_Gestao%20publica%20adjetivada%20como%20social.pdf](http://www.aedb.br/seget/artigos10/469_Gestao%20publica%20adjetivada%20como%20social.pdf). Acesso em: 10 mar. 2014.

UEMURA, Margareth Matiko. Seminário temático. **Desenvolvimento Institucional na Política de Habitação.** Plano Catarinense de Habitação de Interesse Social. Agosto, 2011.

USP/LABORATÓRIO DE HABITAÇÃO. Definição do Arranjo Institucional e do Papel dos Agentes. **Síntese do Sistema e da Política Nacional de Habitação a partir de 2003 sob a Ótica dos Arranjos institucionais e da Gestão.** Produto 4, 2009. Disponível em: [http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/produtos/planhab\\_produto4.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/produtos/planhab_produto4.pdf). Acesso em: 20 jan. 2013.

**ARTIGO 2**

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:  
MODELOS E PRÁTICAS**

## AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: MODELOS E PRÁTICAS

### RESUMO

A Política Habitacional no Brasil tem sido pautada pela insuficiência, precariedade, exclusão, sendo que os modelos adotados têm se revelado insuficientes e inadequados. A habitação se torna um direito de cidadania e este direito tem que ser assegurado pelo Estado. Além da garantia do direito, o princípio participativo é elemento fundamental na formulação da política de habitação. É nesse contexto que a avaliação se legitima, enquanto ferramenta de gestão. Implementar essa ferramenta no Brasil é de fundamental importância. Procura-se, então, neste artigo apresentar e discutir as principais características dos modelos de avaliação de políticas ou programas. Os principais resultados indicam que o monitoramento e a avaliação são atividades diferentes, porém complementares. O tema sobre avaliação tem sido amplamente debatido e divulgado. Conclui-se que, no âmbito das políticas públicas, as formas, tendências e modelos de avaliação distinguem-se quanto a critérios e aspectos variados. Os modelos de avaliação de políticas e ou programas apresentados podem guiar e apoiar a criação de um método de avaliação de Plano Local de Habitação de Interesse Social.

**Palavras - chave:** Monitoramento. Avaliação. Políticas Públicas.

### 1 INTRODUÇÃO

No que se refere ao tema avaliação de políticas, a literatura é bastante ampla, pois existem distintos conceitos e concepções. Entretanto, na prática, a avaliação de políticas públicas é incipiente, conforme apontam Gomes (2001), Carvalho e Barreira (2001) e Faria (2005).

A avaliação se torna uma importante ferramenta em todos os ciclos das políticas, conforme corroboram Ala-Harja e Helgason (2000, p.10): “a avaliação é o elo que fecha o círculo e completa o circuito de *feedback*”. Diante disso, o presente artigo tem por objetivo apresentar as principais características dos modelos de avaliação de políticas ou programas. Neste artigo não se tem a pretensão de julgar ou definir qual o tipo mais correto para a avaliação de políticas públicas, visa-se basicamente conduzir ao conhecimento e incitar à reflexão sobre as diferentes dimensões de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Para tanto, o ponto de partida deste estudo é apresentar aspectos históricos e conceituais da avaliação, mostrar as formas e tendências de avaliação, considerados a

partir de aspectos variados em particular: temporalidade, objeto, execução e critérios, bem como descrever modelos de avaliação com enfoque para avaliação de processo e de resultados (DRAIBE, 2001), modelo de avaliação de impacto (COHEN e FRANCO, 2012) e modelo de avaliação para programas habitacionais (BONDUKI, 2001), sem pretender esgotar a diversidade de abordagens presentes na literatura.

## **2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS**

A literatura pesquisada sobre avaliação de políticas é bastante ampla. No que se refere à base conceitual e metodológica na avaliação de Políticas públicas, Draibe (2001), Silva (2001), Chaves (2012), Cohen e Franco (2012) discutem a classificação da avaliação em seus diferentes aspectos históricos, conceituais, tipos e modelos.

### **2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA AVALIAÇÃO**

Fagundes e Moura (2009), ao realizarem uma análise acerca da evolução histórica de estudos avaliativos, relatam que os primeiros estudos avaliativos de programas sociais, dos quais se tem conhecimento, datam do século XVII, os quais surgiram com a revolução científica desencadeada na Europa, alicerçada nas teorias de Kepler, Bacon, Galileu e Descartes. Na época, a avaliação já se apresentava como intrínseca à própria busca científica de conhecer, ou seja, intrínseca ao ato do conhecimento. Os estudos se espelhavam no paradigma que se caracterizava pela adoção de uma estratégia de pesquisa experimental, modelada nas ciências naturais, de probabilidade e dedução, na matematização do conhecimento.

No entanto, foi no século XIX que houve uma expansão das pesquisas de avaliação de políticas através da experimentação de hipóteses, validada por processos dedutivos e matemáticos. Fagundes e Moura (2009) relatam que as primeiras tentativas de avaliação de serviços e programas no campo social foram realizadas no setor da administração pública. Por um período de mais de 200 anos, iniciando-se na segunda metade do século XVII e se desenvolvendo paulatinamente até atingir sua maior evolução no século XX, foram realizadas sucessivas pesquisas avaliativas visando

monitorar e melhorar a eficácia dos serviços oferecidos à população. No entanto, Lima (2010) confirma que, até a metade do século XX, a avaliação de políticas era vista muito mais como uma prática racional, voltada ao controle das ações públicas, ou então como uma fase do planejamento, do que como um ramo do conhecimento científico.

Silva (2001), Perez (2009), e Faria (2005) afirmam que essa expansão ocorreu na década de 1960, nos Estados Unidos, principalmente no âmbito dos programas de combate à pobreza, a partir de um estudo de caso apresentado por Pressman e Wildasky sobre um programa desenvolvido na cidade de Oakland (Califórnia), no início dos anos 1960.

A preocupação da época era construir modelos de avaliação que permitissem dimensionar o grau de sucesso/fracasso das instituições estatais na área social. Esse esforço inicial foi marcado pelo viés comportamental e neutralista, voltado para a eficiência e eficácia das políticas, sem considerar a avaliação dos princípios, dos fundamentos e do seu conteúdo (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986; SILVA, 2001; GOMES, 2001).

Para a análise, os autores Perez (2009) e Silva (2001) apresentam características de três gerações de estudos, e Faria (2005) realiza uma análise a partir da indicação de quatro gerações. A primeira e a segunda gerações da prática de avaliação ocorreram entre os anos 1930 e 1960 nos Estados Unidos, enfocando detalhadamente os acontecimentos empreendidos por uma única instância de autoridade decisória, caracterizados por estudos de caso centrados principalmente na identificação dos obstáculos à implementação (PEREZ, 2009). Essas práticas iniciais se caracterizavam por um viés mais técnico (FARIA, 2005).

A terceira geração de avaliação se situou entre os anos 1960 e 1970, também nos Estados Unidos. Conforme Silva (2001), após a expansão da pesquisa avaliativa, houve nos anos 1980 um declínio, registrando-se redução e desmantelamento da estrutura criada para o desenvolvimento de políticas e programas sociais nos Estados Unidos. Na década de 1990, é retomado o interesse pela pesquisa avaliativa, com abordagens compreensivas que se propõem a articular o método quantitativo com o qualitativo, despontando assim uma quarta geração de políticas e programas sociais. Nesse contexto, passa a se explicitar a dimensão política da avaliação, em articulação com a dimensão técnica.

Na América Latina, nos anos 1990, proporcionaram um profundo questionamento sobre o papel e a eficiência do setor público. Esses questionamentos

foram importantes para implementar projetos de avaliação com foco na eficácia, o que fez aumentar o discurso sobre a importância da avaliação (MOKATE, 2002; TREVISAN e BELLEN, 2008). O processo ocorreu tardiamente. O estudo de Faria (2005) aponta que foram implementados, a partir de então, diversos sistemas de avaliação das políticas públicas de escopo variável. No entanto, a perspectiva das pesquisas avaliativas está voltada para o sucesso da reforma do Estado, sendo a avaliação de políticas públicas parte integrante da agenda da reforma do Estado, que privilegiou dois propósitos: o primeiro diz respeito à adoção de uma perspectiva voltada para a contenção dos gastos públicos, visando à melhoria da eficiência e da produtividade, a ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos, almejando a maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores. O segundo propósito é de que as reformas pudessem contribuir para uma reavaliação da pertinência das organizações governamentais, ao preservarem todo o seu leque tradicional de atribuições, prevalecendo um contexto de valorização da provisão privada de bens e serviços.

Especificamente no Brasil, Silva (2001), Faria (2005), Trevisan e Bellen (2008) ressaltam que a discussão acerca da avaliação de políticas públicas é registrada a partir dos anos 1980, quando os movimentos sociais passaram a demandar políticas sociais universalizadas, como um direito de cidadania. Na época, aprofundaram-se críticas ao mau uso do dinheiro público e à desfocalização dos programas sociais em relação à população mais necessitada. Outro motivo se deve às exigências dos organismos internacionais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento), os quais demandavam reforma dos programas sociais, pautada pela focalização, descentralização e privatização. Diante disso, as instituições financiadoras incluem a avaliação das políticas sociais como condição para seu financiamento, passando a exigir maior racionalidade dos gastos públicos e do rendimento dos recursos aplicados. A avaliação se justifica, nesse viés, para aferir a eficiência na utilização dos recursos e para dimensionar o grau de eficácia com que os objetivos dos programas estão sendo alcançados.

## 2.2 CONCEITUAÇÕES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Os termos monitoramento e avaliação, em alguns momentos se confundem e também se complementam. Diante disso, faz-se necessário compreender a diferenciação entre os termos.

O monitoramento é a prática que permite a um gestor ou a um grupo interessado perceber se aquilo que foi planejado está sendo realizado, está alcançando os resultados esperados e está contribuindo para as transformações desejadas (JOPPERT; SILVA, 2012).

Neste sentido, o monitoramento é um exame contínuo efetuado, em todos os níveis hierárquicos, pela administração do programa, para verificar como estão sendo executadas as atividades. É uma atividade interna realizada durante a execução do programa. O monitoramento envolve fundamentalmente o funcionamento do programa. E tem como objetivos: auxiliar na execução do programa; melhorar a função gerencial; assegurar eficiência e produtividade; organizar fluxos de informações, e auxiliar o processo de avaliação, constituindo-se fonte de informação para quem atua no planejamento, na execução e na avaliação (SILVA, 2001). Completa Carvalho (2001a) indicando que o monitoramento acompanha processos e atividades previstos no plano de ação, com vistas ao ajuste e correções imediatas no desempenho do projeto. Investiga o processo com coleta de dados específicos, para identificar fatores programáticos que devem ser aprimorados ou que são explicativos dos sucessos obtidos pelo projeto.

Por sua vez, a avaliação é um processo que tenta determinar como sistemática e objetivamente possível a relevância, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade da ação ou dos processos avaliados. É utilizada como ferramenta na gestão e em processo organizacional para melhorar as atividades de planejamento, programação e tomada de decisões (UNICEF, 1990).

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 (CARVALHO, 2001b). Ou nas palavras de Garcia (2001) a avaliação é um poderoso instrumento para elevar a qualidade global das ações. Na visão do autor, “o que importa é o reconhecimento de que a avaliação é necessária à gestão governamental e à formalização da ideia do ciclo de gestão”.

As características do monitoramento e avaliação, segundo suas dimensões, estão mostradas no quadro 1.

<b>Dimensão</b>	<b>Monitoramento</b>	<b>Avaliação</b>
Objeto	Acompanha sistematicamente ações e tarefas.	Examina e analisa impactos e resultados, voltando-se para fins e propósitos.
Momento	Processo contínuo durante a execução do programa.	Processo situado antes, durante ou depois da execução do programa.
Objetivo	Garantir o desenvolvimento dos trabalhos, conforme planejados.	Analisa relações entre processo/resultados/impactos.
Atitude	Descritiva e corretiva	Descritiva, interpretativa e experimental.
Recomendações	Ajuste no plano de trabalho ou na estratégia de execução.	Revisão de ações, recursos e metas.

**Quadro 1: Comparação entre monitoramento e avaliação**

Fonte: Silva (2001).

Portanto, o monitoramento é um tipo de avaliação, mais restrita, focada na função do gestor, entretanto está diretamente relacionado, já que é uma atividade gerencial que visa ao controle de entrega de insumos de acordo com as metas e manutenção de calendário de trabalho. Na visão de Buvinich (1999), são atividades diferentes, apesar de estarem intimamente relacionadas. Para esse autor, o monitoramento inicia-se juntamente com a etapa de implementação do programa e tem a função de prover informações e alertar a gerência. Cunha (2006) completa enfatizando que a avaliação pode ser realizada antes, durante a implementação, ou depois da execução do programa. São atividades complementares, entretanto, a avaliação necessita das informações provenientes do monitoramento para realizar o julgamento que lhe cabe a respeito da eficiência, eficácia e efetividade dos programas.

### 2.3 TIPOS DE AVALIAÇÕES

De acordo com Cohen e Franco (2012), as avaliações não são iguais. As diferenças entre elas podem se estabelecer segundo critérios variados, tais como o tempo da sua realização e os objetivos procurados, a natureza que possuem, em função dos destinatários da avaliação. Entretanto, cabe ressaltar que foram muitas as terminologias encontradas para a definição que aqui será usado como ‘tipos de avaliações’. Na literatura foram encontrados outros termos como tendências (ARRETCHE, 2001); (FARIA, 2001); metodologias de avaliação (TREVISAN e

BELLEN (2008). Entretanto, todas refere-se às questões de ordem metodológica e/ou às distintas maneiras de se classificar a avaliação.

### **2.3.1 Quanto ao momento**

No que se refere à temporalidade de uma pesquisa de avaliação, é preciso que o avaliador tenha claro qual é o momento e ou etapa da política que pretende avaliar. Draibe (2001) e Silva (2001) Carvalho (2001b), Cohen e Franco (2012) apontam dois tipos distintos: *ex ante* e *ex post*.

A avaliação *ex ante*, deve-ser realizado antes da implementação da política e ou programa, ocorrendo durante suas fases do desenho ou formulação. De acordo com Draibe (2001), avaliação *ex ante*, precede ao início do programa, projeto ou política, ocorrendo em geral durante as fases de sua preparação e formulação. Silva (2001) complementa salientando que essa avaliação, permite antecipar aspectos a ser considerados no processo decisório, permitindo assim, a elaboração de critérios racionais para a tomada de decisões, para ordenar os projetos, segundo a eficiência, e, até mesmo decidir se o projeto deve, ou não, ser implementado. Nesse tipo de avaliação, encontram-se a análise de custo/benefício e a análise de custo/efetividade. A avaliação *ex ante*, segundo Draide (2001), também é conhecida como avaliações-diagnóstico, as quais são realizadas para apoiar decisões finais da formulação, atendendo aos objetivos de: produzir orientações, parâmetros e indicadores que se incorporem ao projeto, melhorando seu desenho e estratégias metodológicas e de implementação, além de fixar um ponto de partida que permita comparações futuras. Avaliações *ex post* são realizadas durante ou depois da fase de implementação. Silva (2001) assinala que a avaliação *ex post*, deve ser realizada no sentido de buscar elementos para fundamentar decisões qualitativas (continuar, ou não, com o programa) e quantitativas (manter a formulação original ou introduzir modificações). Draide (2001) completa que a avaliação *ex post* possui duplo objetivo: o de verificar os graus de eficiência e eficácia com que o programa está atendendo aos objetivos, e o de avaliar a efetividade do programa, ou seja, seus resultados, impactos e efeitos.

### **2.3.2 Quanto à natureza**

Quanto a natureza, as avaliações distinguem-se entre a avaliação de processo e a avaliação de resultados ou de impactos (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; DRAIDE, 2001; SILVA, 2001).

A avaliação de processo não se limita ao monitoramento. Visa, portanto, à aferição da eficácia, ou seja, se o programa está sendo (ou foi) implementado, de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução, e se o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas. A importância dessa linha de avaliação está no fato de que é impossível antever todos os tipos de entraves, problemas e conflitos possíveis durante a realização de um programa (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Costa e Castanhar (2002) relatam que essa modalidade de avaliação investiga de forma sistemática o desenvolvimento de programas sociais com o propósito de: medir a cobertura do programa social; estabelecer o grau em que o mesmo está alcançando a população beneficiária; e, principalmente, acompanhar seus processos internos. Seu objetivo é detectar possíveis defeitos na elaboração dos procedimentos, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados importantes para sua reprogramação, através do registro de eventos e de atividades. Assim, o uso adequado das informações produzidas durante o desenvolvimento do programa permite introduzir mudanças no seu conteúdo durante a própria execução. Essa modalidade de avaliação se realiza simultaneamente com o desenvolvimento do programa, sendo também chamada de avaliação formativa. Sua aplicação requer, todavia, que se possa desenhar os fluxos e processos de programa. Além disso, pressupõe a existência de um adequado sistema de informações gerenciais, que serviram de base ao trabalho dos gestores e dos avaliadores na época oportuna (COSTA e CASTANHAR, 2002).

A avaliação de resultado ou de impacto é realizada após a conclusão do programa ou projeto e objetiva medir a efetividade do programa bem como as mudanças na realidade sobre a qual incide o programa (FREIRE, 2005). A avaliação de resultados consiste na avaliação do nível de transformação da situação que o programa se propõe a modificar, e expressa o grau em que os objetivos do programa foram alcançados (CHAVES, 2011).

A avaliação de impacto refere-se à avaliação de resultados. Centra-se nas mudanças quantitativas e qualitativas do programa, tendo como critério a efetividade e, como suposição, a existência de relação entre variáveis (SILVA, 2001). Draibe (2001) complementa que os impactos se referem às alterações ou mudanças efetivas na realidade sobre a qual o programa intervém e por ele são provocadas. Chaves (2011),

completa que esta forma de avaliação busca conhecer os efeitos produzidos pelo programa na vida dos beneficiários.

### **2.3.3 Quanto ao papel**

Quanto ao papel a ser desenvolvido, a avaliação pode ser formativa ou somativa. A avaliação formativa tem por objetivo prover informações sobre o programa durante o desenho e o processo de implantação, buscando melhorar seu desempenho. A avaliação formativa também é conhecida como avaliação de processo. A avaliação somativa é realizada após o término do programa e procura analisar em que medida foram alcançados os objetivos previstos do programa ou projeto (FREIRE, 2005).

### **2.3.4 Quanto à abordagem**

Quanto à abordagem, a avaliação pode ser caracterizada como: quantitativa, qualitativa ou quali-quantitativa (FREIRE, 2005).

A avaliação quantitativa está centrada na relação de causa e efeito e permite a mensuração, comparação e generalização dos resultados. Os meios de avaliação estão baseados em análises estatísticas e na aferição de indicadores de resultados. Como desvantagem, tem-se a necessidade de conhecer todas as variáveis que se relacionam e interferem no efeito observado para transformá-las em indicadores mensuráveis (ADULIS, 2003 Apud FREIRE, 2005).

No caso da avaliação qualitativa, esta permite um conhecimento profundo sobre os fatos analisados. Os meios de avaliação estão baseados nos processos sociais através da observação direta, grupos focais, entrevistas abertas, etc.

A avaliação mista utiliza as metodologias e abordagens qualitativas e quantitativas. Conforme Adulis (2003 apud FREIRE 2005), essa abordagem combina as vantagens de cada um desses métodos, porém tende a ser mais cara e demorada sua aplicação.

### **2.3.5 Quem realiza a avaliação**

Considerando o agente que realiza, é possível distinguir quatro tipos de avaliação: interna, externa, mista ou avaliação participativa (COHEN e FRANCO, 2012).

A avaliação interna é aquela realizada dentro da organização onde se localiza o programa. Na avaliação interna, os trabalhos avaliativos são realizados pela equipe responsável pela gestão do programa, realizando assim uma autoavaliação. A avaliação realizada pela equipe interna possui algumas vantagens: menor custo e aproveitamento institucional e melhoria do gerenciamento do programa. Na avaliação externa a avaliação é realizada por instituições externas, utilizando padrões mais rígidos de análise e por consequência seu custo também é maior (CARVALHO, 2001; CHAVES, 2012). No caso da avaliação mista, há uma combinação das avaliações interna e externa. Na avaliação participativa, a população alvo participa do processo avaliativo desde a sua formulação até a implementação e acompanhamento do programa ou projeto (FREIRE, 2005).

### **2.3.6 Quanto aos critérios de avaliação**

Autores como Arretche (2001), Carvalho (2001a) e Draibe (2001) discutem a avaliação de políticas públicas a partir da distinção entre os termos efetividade, eficácia e eficiência.

Freire (2005) assinala que a definição de critérios de avaliação são necessários independentemente do tipo de avaliação a ser utilizada para que os resultados alcançados possam ser aferidos. Os critérios de efetividade, eficácia e eficiência são os mais utilizados na prática avaliativa.

#### **2.3.6.1 Efetividade**

A efetividade de um projeto está relacionada ao atendimento das reais demandas sociais, diretamente relacionada à relevância de sua ação, à sua capacidade de alterar as situações encontradas. Neste viés, a efetividade é medida pela quantidade de mudanças significativas e duradouras na qualidade de vida ou desenvolvimento do público beneficiário da ação que o projeto ou política foi capaz de produzir. (CARVALHO, 2001b). Para essa autora, existem algumas dificuldades na realização de avaliações sobre a efetividade de programas sociais. A primeira dificuldade apresentada

é no sentido de medir o grau de efetividade de um projeto ou programa social, pois, torna-se necessária a adoção de uma perspectiva comparativa entre o ‘antes’ e o ‘depois’. A outra dificuldade, diz respeito ao estabelecimento das relações de causalidade entre os ganhos de efetividade e o programa implementado.

Nesse sentido, entende-se por avaliação de efetividade o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos ou resultados.

### ***2.3.6.2 Eficácia***

Por avaliação de eficácia, entende-se a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um programa e seus resultados efetivos. A avaliação pode ser feita entre, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa (ARRETCHE, 2001). Para a autora, a avaliação de eficácia é a mais usualmente aplicada nas avaliações de políticas públicas, fato que ocorre por ser uma avaliação mais factível e que direciona menos custo na sua realização. Porém, nesse tipo de avaliação, a dificuldade consiste na obtenção e confiabilidade das informações obtidas. “A avaliação de eficácia, por natureza, é uma avaliação de processo” (DRAIBE, 2001, p. 35), o avaliador ao medir a eficácia deve realizar a seguinte pergunta: quais são ou foram, na implementação, os fatores de ordem material e, sobretudo, institucional que operaram como condicionantes positivos ou negativos do desempenho dos programas?

### ***2.6.6.3 Eficiência***

A avaliação da eficiência de um projeto verifica e analisa a relação entre a aplicação de recursos (financeiros, materiais, humanos) e os benefícios derivados de seus resultados. Ou seja, a obtenção de “custo” mínimo (menor número de insumos de pessoal, de moeda) para o maior número e qualidade de benefícios. A gestão de um projeto será tão mais eficiente quanto menor for o seu custo e maior o benefício introduzido pelo projeto (CARVALHO, 2001b).

Segundo Arretche (2001) a avaliação da eficiência é a mais necessária no âmbito das políticas e programas públicos devido à escassez de recursos, que pressiona por uma maior racionalização do gasto; também porque, no Brasil, “paralelamente à escassez de recursos públicos, os universos populacionais a serem cobertos pelos programas sociais são de enormes proporções.” (p.35). Por fim, a autora afirma que as

avaliações de eficiência, “impõem-se porque a eficiência é um objetivo democrático.” (p.35). Nessa análise, lembra que o governo, ao dispor de recursos públicos e ao implementar políticas públicas, está gastando um dinheiro que não é seu e sim do contribuinte. Assim sendo, a competência e eficiência no uso do recurso é uma das condições para a confiança pública no Estado e nas instituições democráticas.

Draibe (2001) apresenta algumas perguntas típicas para a avaliação de eficiência: As atividades ou processos se organizam, tecnicamente, da maneira mais apropriada? Esta condição opera com menores custos para a produção máxima dos resultados esperados? Esta condição opera no menor tempo possível?

A autora mostra que as medidas de eficácia, eficiência e efetividade se relacionam entre si, cada uma a seu modo e nos respectivos planos, as avaliações de processo e as de resultados. Neste sentido, apresenta de forma resumida, esses planos e conceitos de avaliação de resultados e processos, exemplificando, com alguns indicadores, as possibilidades de avaliação.

### **2.3.7 Quanto aos destinatários da avaliação**

Em função dos destinatários da avaliação Cohen e Franco (2012, p.117) apresentam três tipos de destinatários.

- I. Os dirigentes superiores (ou financiadores) que definem as políticas e estabelecem as prioridades entre os projetos (ou programas) segundo os objetivos da instituição. Adotam decisões determinando que projetos (ou programas) serão realizados, destinando-lhes recursos.
- II. Os administradores cuja função é distribuir os recursos para a concretização dos objetivos estabelecidos. Devem gerar modelos de alocação que otimizem a relação insumo-produto.
- III. Os técnicos que executam os projetos (ou programas) e devem centrar-se em aspectos operativos, traduzindo os modelos para a prática.

Freire (2005) considera ainda como destinatário da avaliação o público alvo ou a comunidade que se beneficia com o programa. Neste caso, a avaliação dá visibilidade aos recursos investidos e ressalta os efeitos para a melhoria das condições de vida da população.

## **2.4 MODELOS DE AVALIAÇÃO**

A partir da condensação de conceituação, concepções, e tipos de avaliação, faz-se necessário apresentar alguns modelos de avaliação de políticas e ou programas capaz de guiar e apoiar a criação de um método de avaliação de Plano Local de habitação de Interesse Social.

#### 2.4.1 Modelo de avaliação de processo e de resultados

A avaliação de processos se realiza durante a fase de execução do projeto. Draibe (2001) mostra de forma resumida, os planos e conceitos de avaliação de processos e resultados, exemplificando, com alguns indicadores, as possibilidades de avaliação (Quadro 2).

Dimensões dos programas	Indicadores	
	Indicadores de desempenho	
Dimensões	Tipo	Exemplo de indicadores
Metas	Físicas	Metas realizadas x metas previstas - Produção: proporções do cumprimento das metas; regularidade da prestação dos serviços - Público alvo: cobertura; focalização
Metas	Financeira	Metas realizadas x metas previstas
	<b>Indicadores de Eficiência</b>	
Recursos/Prazos	Custo	Relação custo/benefício ou custo/ efetividade
	<b>Indicadores de Eficácia</b>	
	Sistema gerencial e decisório	Competência dos gerentes; capacidade de implementar decisões; graus centralização/descentralização
Subprocessos ou sistemas de implementação	Processo de divulgação e informação	Diversificação dos canais; suficiência e qualidade das mensagens; % público atingido; adequação de prazos; agilidade do fluxo
	Processo de seleção (de agentes implementadores e ou de beneficiários)	Publicização: competitividade do processo; qualidades dos sistemas de aferição de mérito; adequação do grupo selecionado aos objetivos do programa
	Processo de capacitação (de agentes e ou beneficiários)	- competência dos monitores - duração e qualidade dos cursos: conteúdos; didáticos; avaliações dos beneficiários
	Sistema logísticos e operacionais (atividade-fim) financiamento e gasto, provisão de recursos materiais	Suficiência dos recursos; prazos e fluxos; qualidade da infra-estrutura e material de apoio.
	Processo de monitoramento e avaliação internos	Monitoramento
Avaliação interna		Regularidade; abrangência; graus de participação e comprometimento dos atores e <i>stakeholders</i> ; efetividade (em extrair lições, propor e recomendar melhorias, promover aprendizagem

		institucional)
Indicadores de Efetividade		
Impactos	Variações/mudanças na realidade de intervenção	Taxas de crescimento do fenômeno/intensidade da mudança
Efeitos	Efetividade social (capital social <sup>4</sup> ; opinião e satisfação dos atores)	- Envolvimento de organizações da sociedade civil - Avaliação dos atores sobre programas - Graus de satisfação dos beneficiários; graus de adesão/satisfação dos agentes e beneficiários - Indução/reforço a associações/redes/parcerias
	Efetividade Institucional (capacidade institucionais; sustentabilidade e reprodutividade)	- Graus de indução a mudança/inoações/autonomia - Níveis de aprendizado institucional - Rotinização/institucionalização dos processos - Capacitação de transferência de metodologia

**Quadro 2: Dimensões e indicadores de avaliação de programas**

Fonte: Draibe (2001).

Nesse esboço, Draibe (2001) enfatiza duas convicções. A primeira é que a mera avaliação de desempenho é muito limitada. Isoladamente esse plano restrito dos resultados, poderá dizer muito pouco sobre a realização do programa, e pouco ou nada sobre sua efetividade ou qualidade de seus processos. Para a autora apenas registrar percentuais de cumprimento de metas físicas ou financeiras não significa avaliar um programa. “Uma avaliação efetiva ocorre quando se põem em relação tais resultados e os processos pelos quais foram produzidos (avaliação de processo e medidas de eficácia e eficiência), tais resultados e as mudanças que o programa provoca na realidade sobre a qual incide (avaliação de impactos e efeitos; medidas de efetividade)” (p.39). A segunda convicção é a de que, tanto quanto os resultados, como os processos devem e podem, na maioria das vezes, ser submetidos a avaliações, superando o nível meramente descritivo com que, em geral, os processos são tratados nas pesquisas de avaliação de políticas ou programas.

#### 2.4.2 Modelo de avaliação de impacto

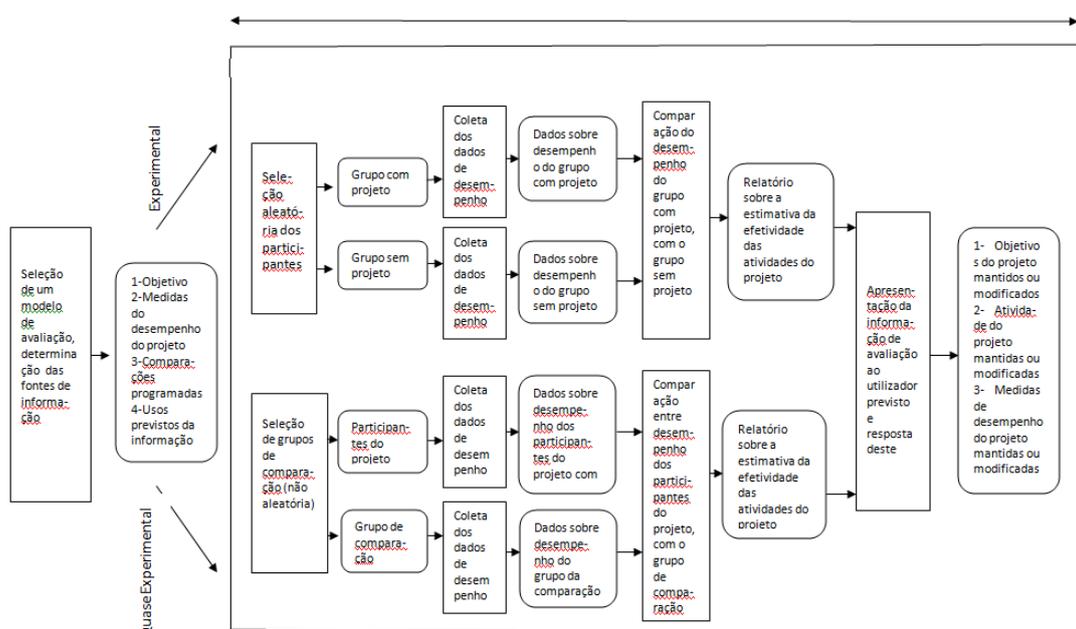
A avaliação de impactos pode ser realizada antes do projeto ser iniciado, durante a sua implementação, ou na finalização, constituindo fonte de critérios para futuros projetos (COHEN e FRANCO, 2012).

<sup>4</sup> O termo capital social, foi utilizado por Draibe (2001), refere-se às normas que promovem confiança e reciprocidade na economia (Francis Fukuyama, 1999; Robert Putnam, 1993; Patrick Hunout, 1995-1996). É constituída por redes, organizações civis e pela confiança compartilhada entre as pessoas, fruto de sua própria interação social (WIKIPÉDIA, 2014).

De acordo com Backer (2001) a avaliação de impacto se difere da de processo, pois determina se o programa teve seus efeitos projetados em indivíduos, lares e instituições, assim como se tais efeitos podem ser atribuídos a intervenção do projeto. Para a autora, para que isso aconteça é necessário controlar o elemento contrafactual ou a contrapartida. Para medir esse dado, utiliza-se um grupo de controle ou preparação, que se referem àqueles que não participaram do projeto ou não receberam os benefícios, mas que possuem características similares aos participantes. O grupo que recebe os benefícios é denominado pelo autor de grupo de tratamento ou de intervenção.

Cohen e Franco (2012) definem que para a determinação de impacto, exige-se aplicar modelos experimentais ou quase experimentais, considerando dois momentos, o antes e o depois, e requer também controlar os efeitos não atribuíveis ao projeto. Contudo, seu propósito é estabelecer os “efeitos líquidos” ou impactos do projeto.

Para avaliação de impacto existem três formas de métodos mais utilizados que são: desenhos experimentais, desenhos quase-experimentais e os métodos qualitativos (BACKER, 2001). Cohen e Franco (2012) apresentam de forma resumida o desenho para a implantação de avaliação de impacto, contemplando atividades e produtos da avaliação (Figura 8).



**Figura 8: Atividade e produtos da avaliação**

Fonte: Cohen e Franco (2012).

Os desenhos experimentais são chamados de *randomization*, ou amostra ao acaso, sendo considerada a melhor proposta. A intervenção é aplicada aleatoriamente,

assim o processo gera um grupo de controle. O método é considerado o melhor, pelo fato de que, em teoria, os grupos de controle criados ao acaso são a contrapartida perfeita, não ocorrendo distorção de seleção. Os desenhos quase experimentais são usados quando não é possível constituir grupos de tratamento e grupos de controle por meio de um desenho experimental. O método qualitativo não focaliza o estudo comparativo, mas os processos de atendimento, comportamentos e condições, como são compreendidas por indivíduos e grupos investigados. Avaliações de impacto qualitativo usam métodos de avaliação rápida ou avaliações participativas, que são baseadas na participação dos beneficiários e gestores dos programas. A principal desvantagem do método é o tamanho das amostras, que em geral são menores (BACKER, 2001).

### **2.4.3 Modelo de avaliação para programas de habitação**

A proposta apresentada por Bonduki (2001) é uma metodologia de avaliação dos programas de habitação financiados com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A metodologia proposta resulta de uma Resolução do Conselho Curador do FGTS, que objetivou dar maior transparência às ações empreendidas com recursos do trabalhador. A proposta desenvolvida teve a finalidade de avaliar os programas Pró-Moradia, Carta de Crédito Associativo, Carta de Crédito Individual, Apoio à Produção de Pró-Saneamento, financiados pelo FGTS, num amplo leque de aspectos e conceitos. Para o autor, a metodologia é inédita no país uma vez que os programas de habitação e saneamento não têm sido objeto de avaliações de forma global, já que ficam restritas a aspectos específicos a estudos de caso. Entretanto, cabe apontar que a proposta foi apresentada em 2001 e por isso considerada inédita, mas posterior a data outros estudos vêm complementar a proposta de Bonduki.

A metodologia proposta levou em consideração três dimensões: processo, produto e impacto. Partiu-se do pressuposto de que se pretendia realizar uma avaliação *ex post* e permanente, implementada por pesquisadores externos às instituições envolvidas no financiamento e promoção dos empreendimentos. Tal avaliação tinha como objetivo analisar os programas de aplicação dos recursos do FGTS como um todo, nas diferentes dimensões pertinentes, priorizando um olhar que contemplasse o conjunto dos resultados alcançados por programas, sem aprofundar a avaliação específica e particular de cada empreendimento avaliado.

As definições de cada um dos aspectos, bem como indicadores que os compõem, estão apresentados no quadro 03, estrutura geral da avaliação de Bonduki (2001).

Aspecto	Objetivo	Valores de referência	Indicadores	Critério
economicidade	Capacidade dos programas em gerar, mobilizar e gerenciar os recursos aplicados em operações de crédito.	Sustentabilidade econômico-financeira. Eficiência. Melhoria da relação custo/benefício Capacidade	Solvência financeira	Eficiência
			Recursos complementares; Efetividade dos recursos investidos	
Procedimentos de gestão	Aferir os propósitos, as estratégias e a execução do programa, se está sendo realizados de acordo com as metas estabelecidas.	Agilidade. Eficácia. Satisfação do usuário. Participação*. Descentralização. Transparência	Desempenho operacional	Eficiência funcional
			Participação e gestão do empreendimento e exercício do direito do consumidor	
			Instância colegiada	
Produto	Resultado concreto dos programas habitacionais	Qualidade. Conforto. Racionalidade. Sustentabilidade. Satisfação do usuário.	Habitabilidade habitacional	Produto
			Espacialidade e construtibilidade	
Impacto nas condições de vida dos moradores	Aferir mudança na qualidade de vida dos cidadãos envolvidos	Melhoria na qualidade de vida, respeito aos direitos sociais e à cidadania e participação.	Mudança nas condições de moradia,	Impacto
			Impacto da obtenção da propriedade e estabilização da posse	
			Sociabilidade, participação e organização.	
Impacto na cidade e no ambiente	Mudanças relativas às condições urbanísticas, à dinâmica imobiliária e à qualidade ambiental.	Integração e compatibilidade com diretrizes urbanas. Sustentabilidade. Melhoria do entorno.	Atendimento à legislação	Impacto <i>ex post</i>
			Geração de Investimento	
			Mudança na dinâmica imobiliária	
			Interferência nas condições ambientais do entorno	
			Potencial de impacto	
Atendimento às necessidades habitacionais	Capacidade dos programas em atender ao perfil da demanda	Abrangência. Distributivismo. Eficiência. Desempenho.	Consecução das metas físicas	Resultado
			Atendimento ao perfil do déficit	
			Atendimento às solicitações e permanência das famílias atendidas	
Impacto macroeconômico	Fornecer informações que fossem relevantes para as decisões de alocação dos recursos do FGTS; estimular as variações em agregados macroeconômicos que tivessem relação com as condições de reprodução da classe trabalhadora.	Geração de emprego e renda	- Utilização da matriz insumo-produto	

\*A participação refere-se à possibilidade de controle e acompanhamento de todo o processo por parte do futuro morador e à interferência na definição das principais características de sua unidade habitacional.

**Quadro 3: Estrutura geral de avaliação: aspectos gerais, valores e indicadores.**

Fonte: Elaborado pela autora com base em Bonduki (2001)

Para atender ao objetivo proposto, estabeleceram-se, para cada um dos sete programas/modalidades habitacionais, os aspectos e indicadores a serem avaliados e o processo de construção dos indicadores. Neste sentido, definiu-se que os programas seriam avaliados em cada um dos sete aspectos definidos: economicidade; procedimento de gestão; produto; impacto nas condições de vida dos moradores; impacto na cidade e no ambiente; atendimentos às necessidades; impacto macroeconômico.

## CONCLUSÕES

Com base na análise bibliográfica, foi possível conhecer as diversas opções teóricas apresentadas pelos autores, no que se refere aos aspectos históricos e conceitos sobre a avaliação de políticas públicas. Os conceitos de monitoramento e avaliação na prática muitas vezes se confundem; entretanto são atividades complementares e estão intimamente relacionadas. O monitoramento é uma atividade gerencial interna que visa ao controle e à entrega de insumos para a avaliação. Já a avaliação vai além do monitoramento, pode ser realizada antes, durante e depois da execução de um programa ou política. Portanto, o planejamento, o monitoramento e a avaliação são momentos e dimensões do ciclo de vida de um projeto, ou de uma política.

O tema sobre avaliação de políticas públicas tem sido amplamente debatido e divulgado. Porém, na prática, a avaliação de políticas públicas tem sido bastante incipiente. Os estudos mostraram que, no âmbito das políticas públicas, as formas e tendências de avaliação distinguem-se quanto a aspectos variados. Portanto, há vários tipos de avaliações, diversos momentos, formas de organizar uma avaliação e propósitos.

Observa-se que não é possível formular uma avaliação a partir de um modelo específico, tem-se que levar em consideração, a complexidade da política, programa ou projeto que se deseja avaliar, além das relações construídas os envolvidos no processo

avaliativo. Assim sendo, os modelos trazidos neste artigo são de fundamental importância, pois as experiências podem servir de apoio para a construção de um método de avaliação de PLHIS.

Quanto aos modelos de avaliação apresentados, o modelo proposto por Draibe (2001) direcionado para avaliação de implementação, observa-se no modelo apresentado que não basta tão somente descrever processos. É preciso avaliar o processo, mas também relacioná-los com os resultados, procurando explicar os fatores internos da própria política, bem como os seus êxitos ou fracassos.

De acordo com Cohen e Franco (2012), o modelo proposto, possui sua natureza na avaliação de impacto, também chamada pelos autores de modelo experimental clássico, o qual se constitui a forma mais vigorosa de identificar as mudanças produzidas por uma intervenção na realidade, estabelecendo condições extremamente exigentes. O modelo considera dois momentos (antes e depois) e requer também controlar os efeitos não atribuíveis ao projeto. Vale ressaltar que a estrutura do modelo experimental no âmbito social é defendida e aceita pelo autor. Nesse sentido, implica a conformação de duas populações: o grupo com projeto, aquele que recebe as ações do projeto (grupo experimental) e o grupo sem projeto, que não fez recebeu ações do projeto. Entende-se que não é tarefa fácil a aplicação desse modelo devido a exigência da seleção aleatória dos integrantes de cada grupo.

O modelo para avaliar programas de habitação proposto por Bonduki (2001), procura dar conta de avaliar o desempenho dos programas habitacionais financiados pelo Fundo de Garantia por tempo de Serviço. Seu estudo foi minuciosamente estudado, debatido e aplicado em período temporal de 2 anos, pela Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, pelos técnicos da caixa Econômica Federal e do Grupo de Assessoria Permanente do Conselho Curador do FGTS, o que remeteu para uma metodologia complexa. A metodologia foi elaborada a partir de um amplo leque de aspectos e conceitos, que levou em consideração a avaliação de processo, resultado com enfoque para os impactos dos programas objetos da avaliação.

Conclui-se que os modelos mostrados, podem subsidiar a estrutura de um modelo de avaliação de PLHIS, principalmente o modelo de Draibe (2001) que considerou as dimensões metas, recursos e prazos através dos indicadores de desempenho, eficiência e eficácia. Bem como o modelo de Bonduki (2001) por ser modelos de processo e de resultados, com seus indicadores correspondentes aos

aspectos: economicidade – indicador, efetividade dos recursos e, atendimento das necessidades básicas, através dos indicadores: execução metas físicas e atendimento ao perfil do déficit. O modelo proposto por Cohen e Franco (2012) pela complexidade que envolve a seleção dos grupos não será considerado.

## REFERÊNCIAS

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

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: CARVALHO, M. do C. B. de.; BARREIRA, M. C. R. N. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BACKER, Judy. Avaliando o impacto de projetos em desenvolvimento voltados à pobreza. In: CARVALHO, M. do C. B. de.; BARREIRA, M. C. R. N. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

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

BUVINICH, Manuel Rojas. **Ferramentas para o monitoramento e avaliação de programas e projetos sociais**. Cadernos de Políticas Sociais. Série documentos para discussão nº 10. Outubro, 1999.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Avaliação de projetos sociais. In: ÁVILA, Célia M. de. (Coord.). **Gestão de projetos sociais**. 3ª ed. rev., São Paulo: AAPCS – Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária. Coleção gestores sociais, 2001a. P. 59-89.

CARVALHO, M. do C. B. de.; BARREIRA, M. C. R. N. In: CARVALHO, M. do C. B. de.; BARREIRA, M. C. R. N. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001b.

CHAVES, Helena Lúcia Augusto. Avaliação no âmbito das Políticas Públicas brasileiras: aspectos conceituais e operacionais na perspectiva de consolidação dos direitos. In: **I Seminário Internacional & III Seminário de Modelos e Experiências de Avaliação de Políticas, Programas e Projetos (IV SEMEAP)**, 29 e 30 de março de 2012. Recife: UFPE, 2012.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 10º ed., 2012.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

CUNHA, Giane Soares da. **Avaliação de Políticas Públicas e programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Estudo elaborado durante o curso “The Theory and Operation of a Modern National Economy”. Ministrado por George Washington University. Programa Minerva, 2006. Disponível em:

<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper06.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2012.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

FAGUNDES, Helenara; MOURA, Alessandra Ballinhas de. Avaliação de programas e políticas públicas. In: **Revista Textos & Contextos**. Porto Alegre v. 8 n.1 p. 89-103. jan./jun. 2009.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf> Acesso em: 20 mar. 2012.

FIGUEIREDO, Marcos Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibud. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. Anal. Conj., Belo Horizonte, 1 (3), sete/dez, 1986. Disponível em: [www.fjp.mg.gov.br/revista/analiseconjuntura/include/getdoc.php?id=151&arti](http://www.fjp.mg.gov.br/revista/analiseconjuntura/include/getdoc.php?id=151&arti) Acesso em: 10 dez. 2011.

FREIRE, Laura Lúcia Ramos. **Modelo de avaliação do PRODETUR/NE-III: base conceitual e metodológica**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005. Disponível em: [http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/livroPDF.aspx?cd\\_livro=10](http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/livroPDF.aspx?cd_livro=10). Acesso em: 15 mai 2014.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, nº 23, junho 2001.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. **Avaliação de Políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico**. São Paulo: Veras Editora, 2001.p.16-34.

JOPPERT, Márcia Paterno; SILVA, Rogério Renato. **Guia Metodológico para Monitoramento e Avaliação Participativa de Ações Municipais**. Confederação Nacional de Municípios – CNM e Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento – PNUD/Brasil – Brasília: CNM/Pnud, 2012

MOKATE, K. M.. Convirtiendo el ‘monstruo’ en aliado: a avaliação como ferramenta de la gerencia social. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, ano 53, n.1. jan./mar., 2002, p. 89-131. Disponível em: [http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=836&Itemid=129](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=836&Itemid=129). Acesso em: 25 jan. 2012.

PEREZ, José Roberto Ruz. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. 6 ed. São Paulo: Cortez editora, 2009.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001, v. p. 37-93.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. In: RAP, Rio de Janeiro 42(3): 529-550, maio/jun. 2008.

UNICEF. **Guide for monitoring and evaluation**. New York: Unicef, 1990

WIKIPÉDIA. **Capital social**. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Capital\\_social](http://pt.wikipedia.org/wiki/Capital_social). Acesso em 17 mai 2014.

#### **Agradecimentos**

A Secretaria de Estado da Educação - SED-SC pela concessão da bolsa FUMDES.

**ARTIGO 3**

**INDICADORES SOCIAIS NA FORMULAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

## INDICADORES SOCIAIS NA FORMULAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### RESUMO

Os indicadores sociais têm sido objeto de preocupação entre técnicos que atuam com políticas públicas. Essa preocupação vem imbuída não só do compromisso de construção democrática para o fortalecimento das políticas públicas, mas também de construir, a partir do seu planejamento, parâmetros e critérios de avaliação que expressem, de modo claro e compreensível, um conjunto de indicadores úteis para o entendimento das políticas públicas. O objetivo deste estudo foi caracterizar e descrever os principais indicadores utilizados na avaliação de política e programas. Diante dos resultados encontrados, foi possível concluir que as políticas públicas estão imbuídas de informações que mostram a importância de conter em seu planejamento indicadores necessários para seu monitoramento e avaliação. Existem indicadores definidos, critérios e formas de classificá-los de acordo com a natureza e tipologia. Por fim, conclui-se que para a avaliação de Políticas Públicas é de fundamental importância considerar os diferentes ciclos que compõem uma política pública, tendo a avaliação presente em cada fase.

Palavras chave: Indicadores. Políticas Públicas. Avaliação de Políticas Públicas.

### 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a política pública guarda coerência e pertinência com a relação construída entre Estado e Sociedade, que nasceu sob o signo do autoritarismo, de regimes políticos centralizadores, concentradores e excludentes. Historicamente, a política pública tem apresentado perfil paternalista, clientelista e autoritário, assumindo traços privatistas presentes na cultura política brasileira que construiu um Estado aprisionado aos interesses de determinadas classes sociais. Motivos que levaram ao clientelismo e a corrupção, sem falar nos insucessos dos resultados no campo das políticas públicas, têm sido apontados como problemas cruciais na condução da política pública brasileira, evidenciando a imbricação entre o público e o privado, a supremacia do poder de determinadas classes e grupos sociais sobre os interesses universais (ARCOVERDE, 2009).

Nesse sentido, Arcoverde (2009) salienta que a avaliação da política pública é concebida como ferramenta precípua para alargamento da esfera pública e da participação da sociedade civil, favorecendo ações substanciadas nos princípios da transparência e da democracia entendida como socialização da política. Para o autor,

avaliação é uma estratégia de construção da esfera pública como mecanismo de articulação entre Estado e sociedade civil numa perspectiva de crescente democratização da vida brasileira, em uma nova ordem social que valoriza a universalização dos direitos de cidadania.

Visando mostrar resultados, as atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas são importantes atributos indissociáveis do planejamento governamental. Isso ganha destaque em um momento que o Estado busca ampliar sua capacidade de fazer e entregar bens e serviços à sociedade, reforçando o processo de aprendizado necessário para viabilizar a implementação das políticas (BRASIL, 2012). É nesse âmbito que se afirma a importância dos processos avaliativos nos ciclos de formulação e avaliação de políticas públicas: diagnóstico, formulação, implementação e avaliação das políticas.

Porém, definir os indicadores nas fases dos ciclos das políticas públicas não é tarefa fácil, exige conhecimento e competência técnica. Nem sempre é possível desenvolver um sistema de indicadores adequado, que dê condições de monitorar e avaliar se os objetivos propostos ou as metas estão sendo alcançadas, conforme o prazo definido na política. Além disso, a definição dos indicadores deve ser tal que esses possibilitem nortear um sistema de monitoramento e avaliação capaz de concretizar os avanços conquistados nas políticas públicas (JANNUZZI, 2001).

Jannuzzi (2005) acrescenta que o interesse crescente pelo uso de indicadores nas atividades ligadas à gestão de políticas públicas deve-se ao aprimoramento do controle sobre as ações de interesse público, principalmente nos últimos 20 anos quando no Estado Brasileiro, a mídia, os sindicatos, a sociedade civil passaram a ter maior poder de fiscalização do gasto público, exigindo o uso mais eficiente, eficaz e efetivo do mesmo, e a reorganização das atividades de planejamento em bases mais técnicas.

A gestão de políticas públicas é aqui entendida não apenas como um conjunto de processos que devem organizar a ação pública, mas deve ir além da dimensão da organização, visto que esse significado traz consigo o risco de que a gestão torne-se um fim em si mesma, desconectada dos resultados que produz (BRASIL, 2012).

Dessa forma, os indicadores são ferramentas úteis para a gestão pública, tanto para revelar a situação atual das políticas, bem como para produzir subsídios que permitam acompanhar sua evolução. Entretanto, a construção de indicadores efetivos no subsídio para a tomada de decisão não podem estar descolados da realidade das políticas públicas, sendo que há uma gama de fatores que necessitam ser considerados durante

sua construção e utilização. A partir da constatação da complexidade que envolve essa temática, este artigo tem como objetivo sistematizar os conceitos básicos sobre indicadores, suas características e propriedades, bem como as formas de classificá-los nos diversos ciclos das políticas públicas.

## **2 ASPECTOS CONCEITUAIS DOS INDICADORES**

Um indicador social pode ser definido como uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo e usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico ou pragmático (JANNUZZI, 2001).

Para Vaistsman, Rodrigues e Paes-Souza (2006), os indicadores são instrumentos capazes de medir e acompanhar a evolução de algum fenômeno ou os resultados de processos sociais. Tais definições são corroboradas por Valarelli (1999), que define os indicadores como parâmetros qualitativos e ou quantitativos que servem para detalhar em que medida os objetivos de um projeto foram alcançados, dentro de um prazo delimitado de tempo e numa localidade específica. Nesta afirmação o autor completa observando que eles indicam, mas não são a própria realidade.

Valarelli (1999) ressalta ainda que é necessário utilizar indicadores definidos logo na fase de planejamento e não somente ao final de um projeto. Tal procedimento permite viabilizar o monitoramento, a reorientação de rumo e possibilitar o aprendizado sobre a realidade em que o programa ou política irá intervir.

Um exemplo bastante simples, mas que ilustra a importância dos indicadores no processo de monitoramento e avaliação é apresentado por Joppert e Silva (2012). Os ponteiros de um relógio indicam as horas, as marcas de um termômetro indicam a temperatura, também em monitoramento e avaliação são utilizados ponteiros ou marcas, com a função de indicar os dados, fatos e acontecimentos. A essas marcas costuma-se denominar de indicadores, que são informações que demonstram o estado de determinada situação. Nesta mesma linha de pensamento os autores ainda descrevem que os indicadores podem ser capazes de ajudar a perceber se algo vai bem ou vai mal, se é muito ou pouco, se é forte ou fraco, se é grande ou pequeno, sendo consideradas formas auxiliares para medir as coisas. Além dessas considerações, a escolha dos

indicadores pode ocorrer em função dos ângulos que se quer avaliar: sua eficiência, eficácia e efetividade (VALARELLI, 1999).

Os indicadores são importantes para subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitando o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população, por parte do poder público e sociedade civil, e permitem aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais (JANNUZZI, 2002). Nesse contexto, Scussel e Sattler (2004) afirmam que não há como fazer diagnósticos, definir prioridades de atuação, elaborar programas e projetos, avaliar o desempenho de uma atividade, direcionar investimentos, sem um referencial de parâmetros a nortear essas práticas.

### **3 SISTEMA DE INDICADORES SOCIAIS**

O Sistema de Indicadores Sociais é um conjunto de indicadores sociais referidos a um determinado aspecto da realidade ou área de intervenção programática (JANNUZZI, 2001). Neste sentido, no que concerne ao processo de construção de um sistema de indicadores sociais, para uso no ciclo de políticas públicas, este se inicia a partir da explicitação da demanda de interesse programático, tais como: a proposição de um programa para ampliação do atendimento à saúde, a redução do déficit habitacional, o aprimoramento do desempenho escolar e a melhoria das condições de vida de uma comunidade, por exemplo. É a partir da definição do objetivo programático que se busca, então, delinear as dimensões, os componentes ou as ações operacionais as quais devem ser vinculadas.

Para o acompanhamento dessas ações em termos da eficiência no uso dos recursos, da eficácia no cumprimento de metas e da efetividade dos seus desdobramentos sociais mais abrangentes e perenes, buscam-se dados administrativos que são gerados no âmbito dos programas ou em outros cadastros oficiais e estatísticas públicas, produzidas pelo IBGE e outras instituições que, reorganizados na forma de taxas, proporções, índices ou mesmo em valores absolutos, transformam-se em indicadores sociais (JANNUZZI, 2005). O quadro 4 ilustra algumas fontes oficiais para atualização periódica de indicadores sociais.

<b>Fonte</b>	<b>Sítio</b>	<b>Conteúdo</b>
IBGE	<a href="http://www.ibge.gov.br">www.ibge.gov.br</a>	Estatísticas sociais e econômicas diversas em diferentes níveis de atualização e desagregação territorial, acessível nas publicações, no @Cidades, Sidra e BME.
Órgãos estaduais de estatística	<a href="http://www.anipes.org.br">www.anipes.org.br</a>	Pelo sítio da Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística podem-se acessar os órgãos estaduais e as informações dos mesmos.
Ministério da Saúde	<a href="http://www.datasus.gov.br">www.datasus.gov.br</a>	Estatísticas de mortalidade por causas, atendimentos no SUS, registro de Vacinações.
Ministério da Educação	<a href="http://www.inep.gov.br">www.inep.gov.br</a>	Estatísticas educacionais Docentes e equipamentos Avaliação de desempenho educacional
Ministério do trabalho	<a href="http://www.mds.gov.br">www.mds.gov.br</a>	Indicadores de pobreza e indigência Acesso aos programas de transferência de renda
Ministério da Previdência Social	<a href="http://www.mpas.gov.br">www.mpas.gov.br</a>	Benefícios e auxílios concedidos Contribuintes Acidentes de trabalho
Ministério das Cidades	<a href="http://www.cidades.gov.br">www.cidades.gov.br</a>	Indicadores urbanos e saneamento Déficit habitacional
Secretaria do Tesouro Nacional	<a href="http://www.stn.fazenda.gov.br">www.stn.fazenda.gov.br</a>	Transferência de recursos Execução orçamentária Receitas e despesas municipais

**Quadro 4: Exemplos de fontes oficiais para atualização periódica de indicadores**

Fonte: Fundap (2006)

Jannuzzi (2005) sintetiza que os indicadores guardam relação direta com o objetivo programático, na forma operacionalizada pelas ações e viabilizada pelos dados administrativos e pelas estatísticas públicas disponíveis. Porém, não se pode na prática confundir indicadores sociais com estatísticas públicas. Jannuzzi (2001) faz uma distinção entre os dois. As estatísticas públicas correspondem ao dado social na sua forma bruta, não inteiramente contextualizado em uma teoria social ou uma finalidade programática, só parcialmente preparado para uso na interpretação empírica da realidade. As estatísticas públicas se constituem na matéria-prima para a construção de indicadores sociais, ou seja, são dados brutos levantados. Já a direção dada à informação para a análise e decisões de políticas públicas são os indicadores sociais. A diferença entre os dois é o conteúdo informacional presente ou valor contextual, que está contido na informação disponível no indicador social (JANNUZZI, 2001).

Um conjunto de fatores interfere na análise e nas decisões de políticas públicas, chamado por Jannuzzi (2001) de sistemas de indicadores. Estes fatores podem se apresentar em diversas combinações de indicadores. Porém, evidencia-se um problema sobre qual combinação é mais útil para tomada de decisão.

Valarelli (1999) faz alguns questionamentos sobre a combinação mais adequada de indicadores. Que tipo de indicadores considerar: quantitativos e qualitativos, tangíveis e intangíveis, diretos ou indiretos? Dar mais ênfase à eficiência, eficácia ou efetividade? Quantos indicadores são necessários para fornecer uma base confiável de informação para o monitoramento e a avaliação? Dentre os fatores capazes de influenciar a utilização de certos indicadores o autor destaca:

a) Concepções, interesses e enfoques das organizações envolvidas. Um sistema de indicadores é sempre resultado do processo de diálogo e negociação entre os diferentes sujeitos envolvidos;

b) O contexto, cada projeto requer um sistema de indicadores próprio, mesmo que o conjunto de variáveis seja semelhante, os indicadores deverão retratar as condições específicas de cada realidade. A qualidade e a quantidade de informações já existentes e disponíveis vão determinar se o programa, projeto ou política utilizará dados acessíveis ou deverá produzir novos dados. As características políticas, sociais, econômicas, históricas e culturais também podem determinar a possibilidade ou não do uso de alguns indicadores;

c) O modo de gestão, o autor sinaliza duas dimensões de gestão, a dimensão do controle que direcionará para a produção de um sistema de indicadores mais complexo, apoiado em planilhas e dados quantitativos, e, a gestão voltada para o aprendizado e o aperfeiçoamento que vai se apoiar em um sistema mais simples, com poucos, mas relevantes indicadores;

d) Recursos, o tempo estabelecido para a duração do projeto, programa ou política determina a possibilidade da utilização de indicadores.

Assim, a escolha adequada de indicadores necessita de critérios definidos em função do processo que pretende analisar.

#### **4 CRITÉRIOS PARA A ESCOLHA DE INDICADORES**

Jannuzzi (2001) salienta que há várias formas de se classificar os indicadores, de acordo com sua natureza ou tipo. Estes podem ser utilizados como auxílio para o critério de escolha no ciclo de formulação, execução, acompanhamento e avaliação de programas, projetos e ou políticas públicas. As classificações mais comuns são apresentadas no quadro 5.

<b>Sistema de classificação de indicadores</b>	
<b>Área temática</b>	<b>Exemplos</b>
Saúde	Percentual de crianças nascidas com peso adequado;
Educacionais	Escolaridade média da população de quinze anos ou mais;
Mercado de trabalho	Rendimento médio real do trabalho;
Demográficos	Taxa de mortalidade;
Habitacionais	Densidade de moradores por domicílio;
Segurança pública e justiça	Roubos a mão armada por cem mil habitantes;
Infraestrutura urbana	Percentual de domicílios com esgotamento sanitário ligado à rede pública;
Renda e desigualdade	Nível de pobreza;
<b>Divisão entre objetivos e subjetivos</b>	<b>Exemplos</b>
Indicadores objetivos (quantitativos)	Percentual de domicílios com acesso a rede de água; taxas: de desemprego; de evasão escolar; risco de acidentes de trabalho.
Indicadores subjetivos (qualitativos)	Índice de confiança nas instituições.
<b>Distinção entre descritivos e normativos</b>	<b>Exemplos</b>
Indicadores descritivos	Taxa de mortalidade infantil ou taxa de evasão escolar.
Indicadores normativos	Proporção de pobres, taxa de desemprego.
<b>Complexidade metodológica</b>	<b>Exemplos</b>
Indicadores simples	IDH (Índice de Desenvolvimento Humano)
Indicadores compostos e ou sintéticos	Condições de vida ou nível socioeconômico dos idosos no Brasil
<b>Natureza do ente indicado</b>	<b>Exemplos</b>
Indicador-insumo (recurso)	Número de leitos hospitalares por mil habitantes; número de professores por quantidade de estudantes; gasto monetário per capita nas diversas áreas de política social.
Indicador-produto (Realidade empírica)	Esperança de vida ao nascer; proporção de crianças fora da escola; nível de pobreza.
Indicador Processo ou fluxo (processo)	Indicador – insumo
	Gasto monetário per capita em saúde
	Indicador – Processo
	Consultas ao mês por criança até 1 ano
	Indicador – produto
	Taxa de morbidade ou mortalidade infantil por causa específica
<b>Aspectos relevantes da avaliação dos programas sociais</b>	<b>Exemplos</b>
Eficiência (no uso dos recursos)	Um programa público de reurbanização de favelas, por exemplo, pode ter sua eficiência avaliada em termos do volume de investimentos por unidade de área física.
Eficácia (no atingimento de metas)	O programa público de reurbanização de favelas pode medir a sua eficácia, através de indicadores relacionados à melhoria das condições de moradia, infraestrutura e acessibilidade do local.
Efetividade (social da política pública)	O programa público de reurbanização de favelas pode medir a sua efetividade social, através de indicadores de mortalidade infantil, nível de coesão social e participação na comunidade, nível de criminalidade.

**Quadro 5: Sistema de classificação de indicadores**

Fonte: Jannuzzi (2001)

As classificações apresentadas no quadro 5 são as mais comuns empregadas para diferenciar os indicadores, de acordo com sua natureza ou tipo, e que podem ser utilizados como auxílio para o critério de escolha no ciclo de formulação, execução, acompanhamento e avaliação de políticas, programas e projetos.

#### 4.1 Propriedades

Segundo Jannuzzi (2001) e Fundap (2006), um dos critérios fundamentais para a escolha adequada dos indicadores a serem usados no processo de formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos, é a análise de seus atributos. Assim, a aderência dos indicadores a um conjunto de propriedades desejáveis justifica e legitima sua produção e sua utilização. Jannuzzi (2001; 2002; 2005) corrobora salientando que a construção de indicadores deve ser pautada pela aderência destes a um conjunto de propriedades desejáveis. O autor apresenta doze propriedades desejáveis sintetizadas no quadro 6.

Propriedades	Características
1 - Relevância social	É uma das propriedades fundamentais dos indicadores escolhidos em um sistema de formulação e avaliação de programas. Deve responder à demanda de monitoramento da agenda governamental de prioridades definidas em áreas temáticas centrais como exemplo a saúde, educação e habitação.
2 - Validade	Corresponde ao grau de proximidade entre o conceito abstrato e a medida.
3 - Confiabilidade	É uma propriedade relacionada à qualidade do levantamento dos dados empíricos.
4 - Cobertura	É importante empregar indicadores de boa cobertura territorial ou populacional, que sejam representativos da realidade empírica em análise. Indicadores de cobertura parcial também podem ser úteis, desde que possam produzir conhecimento relevante, válido e confiável sobre dinâmicas específicas.
5 - Sensibilidade	Diz respeito a sua capacidade em refletir mudanças significativas se as condições que afetam a dimensão social se alteram. É uma propriedade ligada diretamente à validade e confiabilidade do indicador social.
6 - Especificidade	Corresponde a sua propriedade em refletir alterações estritamente ligadas às mudanças relacionadas à dimensão de interesse.
7 - Inteligibilidade de sua construção	Diz respeito à metodologia de construção de indicadores. Que sejam explicitados de forma clara e objetiva. Sendo este um atributo fundamental para garantir transparência no uso programático do indicador.
8 - Comunicabilidade	Que o indicador seja facilmente compreendido, para que possa ser legitimado tecnicamente e auxiliie na implementação de programas.
9 - Factibilidade para obtenção	A obtenção factível do indicador (tempo e custo) é um aspecto crucial para sua construção e seleção para o acompanhamento dos programas públicos.
10 - Periodicidade na sua atualização	É necessário que se disponha de indicadores levantados com certa regularidade para que se possa acompanhar a mudança social, avaliar o efeito de programas sociais implementados, corrigir eventuais distorções de implementação,
11 - Desagregabilidade	São aqueles voltados aos grupos sociais de interesse ou à população alvo dos programas, isto é, deve ser possível construir indicadores sociais referentes a espaços geográficos reduzidos, grupos sociodemográficos (crianças, idosos, homens, mulheres, brancos, negros, etc.), ou grupos vulneráveis específicos (famílias pobres, desempregados, analfabetos, etc.).
12 - Historicidade	A Historicidade de um indicador serve para permitir a inferência de tendências e a avaliar efeitos de eventuais programas sociais implementados. O ideal é que as cifras passadas sejam compatíveis do ponto de vista conceitual e com confiabilidade similar à das medidas mais recentes, o que nem sempre é possível.

**Quadro 6: Propriedades para a construção e seleção de indicadores sociais**

Fonte: Baseado em Jannuzzi (2001; 2005).

Jannuzzi (2001; 2005) descreve que é raro no Brasil, que todo indicador goze de todas estas propriedades em virtude das características do Sistema de produção de

estatísticas públicas. A tarefa de avaliar *trade-offs* do uso das diferentes medidas passíveis de serem construídas cabe ao analista. Esta operação de seleção de indicadores não é uma tarefa evidente, pois não existe uma teoria formal que permita orientá-la com estrita objetividade. Preconiza ainda o autor que, em primeiro lugar, é preciso garantir que existe de fato uma relação recíproca entre indicando (conceito) e os indicadores propostos. Isto é fundamental garantir a validade dos indicadores usados. Em segundo, é preciso certificar-se da confiabilidade para as cifras calculadas. Neste sentido, poucas vezes se poderá dispor de séries históricas plenamente compatíveis de indicadores para a escala geográfica ou grupo social de interesse. A disponibilidade de indicadores sociais para uso no diagnóstico da realidade social empírica, formulação de políticas, monitoramento das condições de vida da população, análise da mudança social está, pois, condicionada à oferta e às características das estatísticas públicas existentes (JANNUZZI, 2005).

Portanto, a escolha de indicadores sociais para uso no processo de formulação e avaliação de políticas públicas está diretamente relacionada a uma base conceitual definida e à finalidade a que se propõe.

## **5 INDICADORES SOB A LÓGICA DO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

De acordo com Pereira (2008), existem dois sentidos para o entendimento de políticas públicas. Um se refere aos temas clássicos da política e o outro, mais recente e restrito diz respeito às ações do Estado face às demandas e necessidades sociais da sociedade, o qual se caracteriza como política pública.

O significado clássico da política, o termo é de origem grega, é grafado na língua inglesa como *politics*. A política era associada a *polis* (cidade) e indicava toda a atividade humana que tinha como referência a esfera social, pública e cidadã. Com a obra de Aristóteles, intitulada Política, o conteúdo do termo mais tarde se ampliou e passou a significar também o estudo do tema ou o saber construído sobre essa esfera de atividade. Com o passar do tempo, o termo política foi perdendo o seu sentido original e adquirindo várias conotações tais como: luta pelo poder, concorrência entre partidos, formação de grupos de interesse para o exercício da influência, táticas, acertos, mas mantendo sempre como o centro da atividade política o Estado (PEREIRA, 2008). Além disso, a política, na sua configuração recente, tem a conotação de política pública

a qual engloba a política social, que é uma espécie de gênero da política pública. A política pública faz parte do ramo de conhecimento denominado *polycys science*. (PEREIRA, 2008).

Para Howlett e Ramesch (1995) esse ramo de conhecimento denominado *policy science* surgiu nos Estados Unidos e na Europa, no segundo pós-guerra. Seu surgimento se deu quando pesquisadores procuraram entender as relações entre governos e cidadãos e incluíram em seus estudos questões de justiça, equidade e desenvolvimento social, econômico e político. Com essa disposição, a *policy science* se diferencia dos estudos políticos tradicionais, pelo fato de resgatar a relação orgânica entre teoria política e prática política.

Conforme Frey (2000), essa vertente de pesquisa da ciência política nos Estados Unidos começou a se instituir no início dos anos 1950, sob o rótulo de *policy science*, ao passo que na Europa, particularmente na Alemanha, a preocupação com determinados campos de políticas só tomou força a partir do início dos anos 1970, quando com a ascensão da social democracia o planejamento e as políticas setoriais foram estendidos significativamente.

No Brasil, estudos sobre políticas públicas foram realizados mais recentemente. Nesses estudos, ainda esporádicos, deu-se ênfase ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas. Pereira (2008) destaca duas interpretações para a análise de políticas públicas brasileiras: a que privilegia o Estado como o produtor exclusivo de política pública, que concebe o termo público como sinônimo de estatal, e outra que privilegia a relação dialeticamente contraditória entre Estado e sociedade. Conclui-se que a política pública, sob essa ótica, não é somente do Estado, haja visto que, para a sua existência, a sociedade exerce também um papel ativo e decisivo.

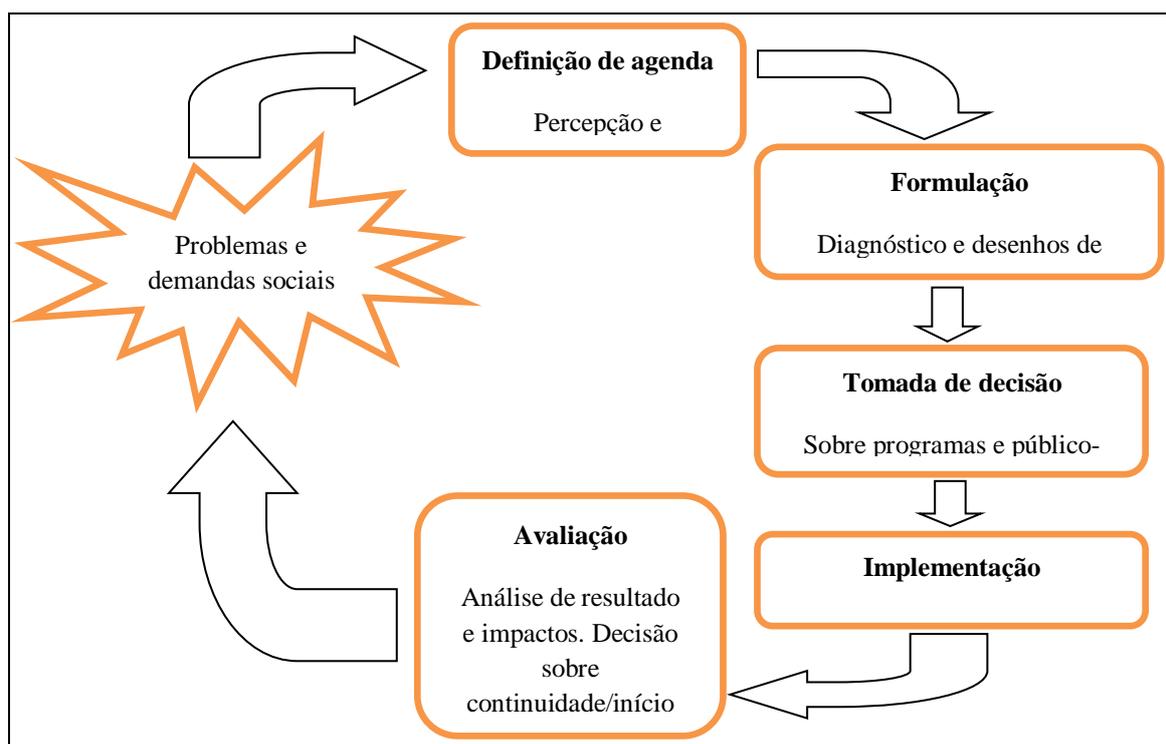
As políticas públicas, em consonância com Pereira (2008), não são sinônimo de estatais. Pelo fato de a palavra pública, que sucede a palavra política, não ter significação exclusiva com o Estado. A sua principal identificação é com o que se denomina, em latim, *res publica* – *res* (coisa), *publica* (de todos). Assim, seu significado compromete tanto o Estado quanto a sociedade. Na ação pública, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre os atos e decisões do governo. O termo *res publica*, é também uma forma de organização política que se pauta pelo interesse comum, da comunidade, da soberania popular, e não da soberania daqueles que

governam. Quem é soberano é o povo, e não os seus governos. Essa soberania popular é o que possibilita a todos os cidadãos manifestarem a sua vontade como sendo a vontade geral, que deve ser incorporadas às leis, exercendo assim o controle democrático.

A principal marca de uma política pública é o fato de ser pública, ou seja, de todos, e não estatal, do Estado, ou coletiva (de grupos particulares) e tampouco individual. A vinculação dessa política não se dá apenas pelo Estado, mas pelo fato de significar um conjunto de decisões e ações que resultam, ao mesmo tempo, de ingerências do Estado e da Sociedade, apresentando algumas características: constitui um marco ou linha de orientação para a ação pública sob a responsabilidade de uma autoridade que também é pública, mas sob o controle da sociedade; visa concretizar direitos conquistados pela sociedade e incorporados às leis, direitos que são mediados, através das políticas públicas, e operacionalizados por meio de programas, projetos e serviços; guiam-se pelos princípios de interesse comum de toda a sociedade e devem satisfazer as necessidades sociais básicas de toda a população (PEREIRA, 2008).

A política pública é vista como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado (SOUZA, 2006). Este ciclo é constituído por diversas fases que são: diagnóstico, formulação, implementação e avaliação. Na prática, as fases se interligam entre si, de tal forma que essa separação se dá mais para facilitar a compreensão do processo (CALDAS, 2008).

Para Jannuzzi (2001), Antico e Jannuzzi (2003), Faria (2005), Sebrae (2006), Jannuzzi (2011 a,b) e Novo (2012) o processo de formulação e avaliação de políticas públicas se completa ao fechar de um ciclo que são: diagnóstico, Formulação, Implementação e Avaliação (Figura 9).



**Figura 9: Ciclo de políticas e programas**

Fonte: Janne Wegrich (2007) elaborado por Jannuzzi (2011a).

Em todas as fases do processo de formulação e implementação das políticas públicas, os indicadores são os insumos básicos e indispensáveis. Por isso as atividades de cada etapa do ciclo, apoiam-se em um conjunto específico de indicadores, da definição do tipo e propriedades desejáveis em cada fase, que podem potencializar o uso destes na gestão das políticas públicas (Quadro 7).

<b>Indicadores requeridos</b>	<b>Tipo e propriedades</b>	<b>Fontes de dados predominantes</b>
Elaboração do diagnóstico Indicadores que permitam retratar a realidade.	Ampla escopo temático Ampla desagregabilidade geográfica e populacional Validade de <i>constructo</i> Boa confiabilidade	Censos Demográficos Pesquisas amostrais
Formulação de programas e seleção de alternativas, Indicadores que orientem objetivamente a tomada de decisão	Indicadores sintéticos Indicadores multicriteriais Tipologias de situações sociais	Censos Demográficos Pesquisas amostrais
Implementação/Execução Indicadores que permitam filmar o processo de implementação dos programas formulados e a eficiência	Esforço (insumos/processos) Atualidade/regularidade Sensibilidade Especificidade	Registros Administrativos Registros gerados nos procedimentos dos próprios programas
Avaliação Indicadores que permitam revelar a eficácia e efetividade social dos programas	Resultados e Impactos Distância às metas Tipologias	Pesquisas amostrais Registros administrativos Grupos focais Pesquisas de egressos e participantes no programa

**Quadro 7: Indicadores requeridos nas etapas do ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas**

Fonte: Jannuzzi (2001); Antico e Jannuzzi (2003).

Na etapa de elaboração do Diagnóstico, são necessários indicadores de boa confiabilidade, que permitam retratar a realidade. É preciso um retrato amplo e detalhado da situação vivenciada pela população para posteriormente orientar as questões prioritárias a atender, os formatos dos programas a implementar e as estratégias e ações a desenvolver. As fontes de dados nesta etapa são principalmente buscadas nos censos demográficos e ou pesquisas amostrais (ANTICO; JANNUZZI, 2003).

Na etapa da formulação, é necessário um conjunto mais reduzido de indicadores, selecionados a partir dos objetivos norteadores dos programas definidos como prioritários pela Agenda Político-Social vigente. Por meio do Diagnóstico, são identificadas, por exemplo, os bolsões de pobreza, as áreas com maior déficit de serviços urbanos, com maior parcela de crianças fora da escola, com maior número de responsáveis sujeitos ao desemprego, etc. Nesta etapa, deve-se definir, a partir da orientação política governamental, a natureza dos programas, as questões sociais prioritárias a enfrentar e os públicos-alvo a atender (ANTICO; JANNUZZI, 2003).

A etapa da implementação da política é a fase crucial, ou a variável central, para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas. A perspectiva apontada é de que vertentes mais recentes indiquem que a implementação é entendida como um processo autônomo no qual as

decisões cruciais são tomadas e não só implementadas. Já na visão clássica a implementação é vista como uma etapa subsequente à formulação. Assim, se a implementação implica tomada de decisões, ela própria se constitui em fonte de informações para a formulação de políticas (UNICAMP, 1999).

Cabe ressaltar que, os processos de formulação e implementação de políticas devem envolver vários atores importantes para realizar o controle social da ação do governo e dar sustentabilidade à política. Para Arretche (2001), a implementação de políticas supõe dois tipos de agentes: os encarregados na formulação dos termos de operação de um programa, os quais têm autoridade para definir os objetivos e o desenho do programa; e aqueles encarregados de executá-la, os quais traduzem suas concepções em medidas concretas de intervenção, que na prática, são os que fazem a política.

A avaliação é a quarta etapa do ciclo, pois realiza-se após a implementação. Entretanto, como observam Rezende e Jannuzzi (2008), a última etapa não é totalmente destacada das demais, ou realizada somente alguns anos depois da implementação dos programas. Pelo contrário, a avaliação deve ser entendida como um processo que permeia todo o ciclo de uma política pública. Porém, distingue-se das atividades de monitoramento e avaliação, que se realizam mediante os sistemas de indicadores e as pesquisas de avaliação, instrumentos investigativos que podem ser empregados a qualquer momento do ciclo. Trata-se conforme Jannuzzi (2011a) de um momento de natureza mais reflexiva para a continuidade ou não do programa.

Para Jannuzzi (2005), a escolha de indicadores sociais para avaliação de políticas depende principalmente de suas propriedades, da finalidade a que se destinam. Na proposição de um modelo de avaliação das políticas públicas, a matriz de indicadores sociais deve ser necessariamente complexa, contemplando indicadores relativos às diferentes políticas setoriais, às distintas fases do processo de implementação dos programas e aos objetivos a que se destinam. Neste sentido, Garcia (2001) afirma que a avaliação será um elemento fundamental na condução de políticas, programas e projetos se, ao lado de outras fontes de informação de mesma natureza, como a análise de contexto, a pesquisa socioeconômica por problemas, a execução orçamentária e a contabilidade pública, integrar-se no processo decisório. Para tanto, é necessário que seja consistente com os processos de produção institucionais, com a cultura organizacional, com a dinâmica decisória particular de cada instituição, e se insira com naturalidade no ciclo de criação e internalização de conhecimento da organização.

Portanto, cada fase do processo de formulação e implementação da política pública requer o emprego de indicadores específicos, cada qual trazendo elementos e subsídios distintos para o bom encaminhamento do processo. Todos os aspectos de uma política pública: recursos empregados, métodos de alocação de recursos e resultados, devem ser avaliados com base em indicadores (JANNUZZI, 2001).

Para tanto, no contexto de uma sociedade democrática o processo de planejamento, segundo Jannuzzi (2001) não pode ser conduzido de forma tecnocrática. O planejamento na visão do autor é jogo político legítimo, e devem participar técnicos do planejamento e vários *stakeholders*, que são grupos de pressão interessados na definição das políticas. A participação reforça e garante o controle social no processo da implantação, implementação e avaliação das políticas públicas. E, por sua vez, o indicador social é um instrumento para o efetivo empoderamento da sociedade civil, de controle e direcionamento das atividades do poder público.

Depois de planejadas e elaboradas, as políticas públicas se desdobram em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação e pesquisas que, ao serem implementadas, ficam submetidas a sistemas de monitoramento e avaliação. (FERNANDES; SILVEIRA e FERREIRA, 2010). Para Armani (2009), o Plano é a apresentação resumida das principais atividades de um projeto, contendo seu prazo de realização, as pessoas responsáveis, os recursos necessários e os apoios envolvidos. O programa é um conjunto de ações e estratégias gerais que expressam os objetivos de uma determinada política, usualmente estruturados em um conjunto de projetos específicos. O projeto é uma ação social planejada, estruturada em objetivos, resultados e atividades e desenvolvida num determinado local, com público alvo, tempo de duração e recursos delimitados. O sistema de informação na visão de Rezende (2005) são todos os sistemas que produzem ou geram informações, que são dados trabalhados ou com valor atribuído ou agregado a eles para execução de ações e para auxiliar processos de tomada de decisão.

Sendo assim, a disponibilidade de um amplo sistema de indicadores sociais relevantes, válidos e confiáveis certamente potencializa as chances de sucesso do processo de formulação e implementação de políticas públicas, na medida que permitem: diagnósticos sociais, monitoramento de ações e avaliações de resultados mais abrangentes e tecnicamente mais bem respaldadas (JANNUZZI, 2001).

## CONCLUSÃO

Considerando que os indicadores medem, informam e acompanham algum aspecto da realidade social, sendo considerado um recurso utilizado nas atividades de planejamento e de formulação de políticas públicas, possibilitam assim a sua avaliação em seus diferentes ciclos. Porém, é necessário ainda saber qual a combinação mais adequada de indicadores, bem como quantos são indispensáveis. Por isso, é importante destacar que a elaboração de um Sistema de Indicadores deva permitir a compreensão que um conjunto de fatores interfere na análise e nas decisões de políticas públicas.

A construção de indicadores se faz necessário em todos os ciclos das políticas públicas que sejam claros e compreensíveis. Há vários sistemas classificatórios para os indicadores de acordo com sua natureza e tipo, que podem ser utilizados como auxílio para o critério de escolhas no ciclo de formulação, execução, acompanhamento e avaliação de ações, políticas programas e projetos. São várias as formas de escolher os indicadores sociais, sendo a mais comum por área temática, podendo ser classificados em mais de uma temática. Outra forma de classificação corresponde a divisão entre indicadores quantitativos e qualitativos. Além disso, também existe a maneira de classificá-los pela distinção entre descritivos e normativos. Também podem ser usados como critério de diferenciação os indicadores simples e compostos. Outra distinção identificada, relevante para a análise e formulação de políticas públicas, foi à diferenciação entre indicador insumo, fluxo e produto. Por fim, pela diferenciação dos indicadores segundo três aspectos relevantes: eficiência, eficácia e efetividade social.

Todo indicador social deve gozar de algumas propriedades básicas as quais justificam sua produção e legitimam seu emprego no processo de análise, formulação e implementação de políticas, dentre as quais: relevância social, validade, confiabilidade, grau de cobertura, sensibilidade, específico, inteligibilidade de sua construção, atualizável periodicamente, a custos factíveis, ser amplamente desagradável em termos geográficos, sócio demográficos e socioeconômicos e gozar de certa historicidade.

Os indicadores sociais são insumos básicos e indispensáveis em todas as fases do processo de formulação e implementação das políticas públicas, com cada fase requerendo o emprego de indicadores específicos e cada um trazendo elementos e subsídios distintos para o bom encaminhamento do processo. Por exemplo, na etapa do diagnóstico os indicadores de produtos são os mais utilizados; na etapa de formulação os indicadores de processo sinalizam a realização das ações e procedimentos; e na etapa

de avaliação indicadores de resultados identificam a obtenção do produto de uma ação e de impacto, que identifica a repercussão da ação no cenário mais amplo, visualizando o contexto em longo prazo. Assim, a mensuração de uma política deve ser realizada através da eficiência, eficácia e efetividade. Porém, na prática, essas fases se interligam entre si, de tal forma que essa separação se dá mais para facilitar a compreensão do processo.

Em conclusão, para a avaliação de políticas públicas é de fundamental importância considerar os diferentes ciclos que compõem uma política pública e ter a avaliação presente em cada fase. Ela pode subsidiar o planejamento e a formulação das intervenções, o acompanhamento de sua implementação, suas reformulações e ajustes, decisões sobre a manutenção ou interrupções das ações, bem como direcionar a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade social da política em questão.

## REFERÊNCIAS

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Avaliação de Políticas Públicas: Elemento Estratégico de Gestão da Coisa Pública. In: **Anais da IV Jornada Internacional de Políticas Públicas - Neoliberalismo e Lutas Sociais**: Perspectivas para as Políticas Públicas. São Luís - MA, 2009. Disponível em: <http://www.arcus-ufpe.com/files/artcoisapub.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2014.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001

ARMANI, Domingos. **Como elaborar projetos? Guia prático para elaboração e gestão de projetos sociais**. Porto Alegre: Tomo editora, 2009.

ANTICO, Cláudia; JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores e a gestão de políticas públicas**. São Paulo: Fundação do Desenvolvimento administrativo – FUNDAP, 2003. Disponível em: [http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/Gestao\\_de\\_Poi%C3%ADticas\\_Publicas/Indicadores\\_e\\_Gest%C3%A3o\\_de\\_Pol%C3%ADticas\\_P%C3%BAblicas.pdf](http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/Gestao_de_Poi%C3%ADticas_Publicas/Indicadores_e_Gest%C3%A3o_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%BAblicas.pdf) Acesso em: 20 mar. 2012.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff (coord.). **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Série Políticas Públicas. Volume 7 Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.48 p.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf> Acesso em: 20 mar. 2012.

FERNANDES, Cássia do Carmo Pires; SILVEIRA, Suely De Fátima Ramos da; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. **Avaliação de resultados e focalização de políticas habitacionais: investigação do programa carta de crédito associativo no município de Cajuri – MG.** *Revista Administração Pública e Gestão Social*. Viçosa, v.2, n.1, pp. 67-85, jan./mar. 2010. Disponível em: <http://www.seer.ufv.br/seer/apgs/index.php/APGS/article/viewFile/26/28>. Acesso em: 05 dez. 2011.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** *Planejamento e políticas públicas*, nº 21, 2000, p. 211-259. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 01 dez. 2011.

FUNDAP – Fundação de Desenvolvimento Administrativo. **Indicadores para Monitoramento de Programas e Projetos.** São Paulo: Governo do Estado de São Paulo/Fundap, 2006.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. In: **IPEA.** *Planejamento e Políticas Públicas v.1 - n.1 - jun. 1989.* Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v. semestral, 2001.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying public policy. Policycicles and policy subsystems.** Oxford: University Press, 1995.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes e dados e aplicações para formulação e avaliação de políticas públicas e elaboração de estudos socioeconômicos.** Campinas, SP: Editora Alínea, 2001.

\_\_\_\_\_. **Repensando a prática de uso de indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais.** In: Tania Margarete Mezzomo Keinert; Ana Paula Karruz. (Org.). *Qualidade de vida: observatórios, experiências e metodologias.* 1 ed. São Paulo: Anna Blume, 2002, v. , p. 53-72. Disponível em: <http://www.gestaosocial.org.br/conteudo/quemsomos/ensino/area-restrita/turma-3/se-3-estrategias-e-instrumentos-de-desenvolvimento-e-requalificacao-territorial/avaliacao-e-sistemas-de-suporte-a-decisao/textos-prof-jair-sampaio-soares-jr/textos-para-leitura/JANNUZZI,%20Paulo%20de%20Martino.%20Repensando%20a%20pratica%20de%20uso%20de%20indicadores%20sociais%20na%20formulaco%20e%20avaliacao%20de%20politic%20publicas%20municipais..pdf>. Acesso em: 24 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. In: **Revista do Serviço Público.** Brasília: Abr/Jun, pgs. 137-160, 2005

\_\_\_\_\_. **Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repensando Práticas e Metodologias das Pesquisas Avaliativas.** *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 36, p. 251-275, 2011a.

\_\_\_\_\_. **Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais.** Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, v. 1, p. 38-67, 2011b.

JOPPERT, Márcia Paterno; SILVA, Rogério Renato. **Guia Metodológico para Monitoramento e Avaliação Participativa de Ações Municipais.** Confederação Nacional de Municípios – CNM e Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento – PNUD/Brasil – Brasília: CNM/Pnud, 2012.

MP- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública.** Brasília: MP, 2012, 64 p.

NOVO, Marina Pereira. **Pesquisa de avaliação de programas da concepção à aprovação dos resultados.** Minicurso de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais e Gestão de Avaliações – MDS. IV Seminário da Rede de Monitoramento e Avaliação. Rio de Janeiro, 13 ago de 2012. Disponível em: [http://redebrasileirademea.ning.com/profiles/blog/show?id=3549601%3ABlogPost%3A61527&xgs=1&xg\\_source=msg\\_share\\_post](http://redebrasileirademea.ning.com/profiles/blog/show?id=3549601%3ABlogPost%3A61527&xgs=1&xg_source=msg_share_post). Acesso em: 10 set. 2012.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos; MIOTO, Regina Célia Tamasso. (Org.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas.** São Paulo: Cortez Editora, 2008. P. 87-108.

REZENDE, Denis Alcides. **Engenharia de Software e sistema de informação.** 3ed.rev. e ampl. Rio de Janeiro: Brasport, 2005. Disponível em: [http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=rtBvl L-1mcC&oi=fnd&pg=PT23&dq=sistema+de+informa%C3%A7%C3%A3o+o+que+%C3%A9&ots=9yep0G3s-n&sig=HXW0My7n846IiH\\_dYXcw3XD0G3M#v=onepage&q=sistema%20de%20informa%C3%A7%C3%A3o%20o%20que%20%C3%A9&f=false](http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=rtBvl L-1mcC&oi=fnd&pg=PT23&dq=sistema+de+informa%C3%A7%C3%A3o+o+que+%C3%A9&ots=9yep0G3s-n&sig=HXW0My7n846IiH_dYXcw3XD0G3M#v=onepage&q=sistema%20de%20informa%C3%A7%C3%A3o%20o%20que%20%C3%A9&f=false). Acesso em: 08 set. 2012.

REZENDE. Leonardo Milhomem de; JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento do Plano de Desenvolvimento da Educação: proposta de aprimoramento do IDEB e de painel de indicadores.** Revista do Serviço Público (Brasília), v. 59, p. 121-150, 2008.

SCUSSEL, Maria Conceição Barletta; SATTLER, Miguel Aloysio. **Qualidade do espaço residencial e sustentabilidade (re)discutindo conceitos e (des)construindo padrões.** R. B. Estudos Urbanos e Regionais, v. 6, n. 2 / Novembro, 2004.

SEBRAE. **Políticas Públicas: conceitos e práticas.** Supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. 48 p.

SOUZA, CELINA. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2013.

UNICAMP- Universidade Estadual de Campinas/Núcleo de Estudos de Políticas Públicas /NEPP. **Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil**. Projeto: Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação. Campinas, 1999.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; SOUSA, Rômulo Paes. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil**. Brasília: UNESC, Policy Papers, 17, 2006.

VALARELLI, Leandro Lamas. Indicadores de resultados de projetos sociais. In: **Apoio à Gestão**. Rio de Janeiro: RITS, 1999. Disponível em: [http://www.cbn.org.br/redemi/download/indicadores\\_resultados\\_projetos\\_sociais.pdf](http://www.cbn.org.br/redemi/download/indicadores_resultados_projetos_sociais.pdf). Acesso em: 20 jan. 2013.

### **Agradecimentos**

A Secretaria de Estado da Educação - SED-SC pela concessão da bolsa FUMDES.

**ARTIGO 4**  
**EXECUÇÃO DE PLHIS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: UMA**  
**PROPOSTA DE MÉTODO DE AVALIAÇÃO**

## **EXECUÇÃO DE PLHIS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: UMA PROPOSTA DE MÉTODO DE AVALIAÇÃO**

### **RESUMO**

O trabalho apresenta um método de avaliação de execução de PLHIS em municípios de pequeno porte. O método proposto contempla três etapas que são: levantamento das características de base, avaliação do PLHIS e o diagnóstico e proposições de melhorias e possibilita a avaliação sistemática de todo o período temporal relativo à execução do PLHIS. O método é direcionado para municípios de pequeno porte devido o quadro de carência de recursos humanos e de falta de estrutura organizacional e financeira das pequenas unidades federativas do Brasil, o que pode comprometer o acesso dos municípios menos estruturados aos meios disponibilizados pelo Governo Federal, bem como da avaliação da política habitacional que é uma ferramenta pouco usada. A estrutura concebida parte de necessidades específicas dos municípios de pequeno porte e procura atingir as principais variáveis constituintes do PLHIS. Entretanto, enquanto proposta, o método necessita ser aplicado em municípios de pequeno porte de diferentes características populacionais e geográficas, para verificar eventuais diferenças em sua exequibilidade.

Palavras-chave: Gestão. Avaliação. Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Municípios de pequeno porte.

### **1 INTRODUÇÃO**

A Política Nacional de Habitação (PNH) aprovada pelo Conselho das Cidades em 2004 é o principal instrumento de orientação das estratégias e das ações a serem implementadas pelo Governo Federal na área da habitação. Ela possui coerência com a Constituição Federal, que considera a habitação um direito do cidadão, bem como com o Estatuto das Cidades, que estabelece a função da propriedade. Para a implementação da PNH é necessário a articulação de três eixos: a) Política Fundiária, necessária principalmente nos aspectos relacionados aos insumos para a realização de programas habitacionais nos municípios. Sua viabilização é possível através da implementação de instrumentos como os Planos Diretores Municipais, regularização fundiária e a revisão da legislação urbanística; b) Financiamento à habitação, este eixo parte do objetivo de criar um novo modelo de financiamento e subsídios, capaz de garantir recursos para a urbanização de assentamentos precários e para uma produção massiva de unidades

novas, com foco nas faixas de baixa renda onde se concentram as necessidades habitacionais; c) Estrutura institucional, nesta estrutura destaca-se o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (BONDUKI; ROSSETO; GHILARDI, 2008).

O SNHIS foi regulamentado pela Lei Federal nº 11.124 de junho de 2005 e surgiu com o propósito de organização dos agentes que atuam na área habitacional (governo, mercado, cooperativas, associações) para combater o déficit habitacional, que está concentrado na quase totalidade na população de baixa renda com rendimentos de até três salários mínimos.

O Sistema é organizado a partir de uma estrutura institucional, composta pelo Ministério das Cidades, pelo Conselho Gestor do FNHIS, pelos os agentes financeiros e agentes descentralizados, os quais compõem a instância central de coordenação, gestão e controle. Essa estrutura deve funcionar de forma articulada e com funções complementares em cada um desses agentes de representação nacional, instituídos por legislação e competências específicas, que passam a responder pela Política Nacional de Habitação e devem balizar seus programas e suas ações pelos princípios e diretrizes estabelecidas pela PNH (BONDUKI, ROSSETO; GHILARDI, 2008).

Para que estados e municípios acessem aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) é necessário realizar a adesão ao SNHIS; constituir no seu âmbito de gestão um Fundo local de natureza contábil, específico para habitação de interesse social; constituir um Conselho gestor com representação dos segmentos da sociedade, garantindo o princípio democrático de escolha dos seus membros, e ainda elaborar um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Estas ações permitirão aos municípios e estados, acessarem os recursos do Fundo, visando a habitação de interesse social.

Desta forma, o processo de planejamento habitacional na esfera municipal se materializa no PLHIS, definido como um documento de caráter administrativo que abrange um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores, que caracterizam, em determinado prazo, os instrumentos de planejamento e gestão na área de habitação de interesse social (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006). A responsabilidade da elaboração do documento é do órgão gestor, aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação com coerência com a Política Nacional de Habitação.

Para dar conta do conteúdo e procedimentos para a elaboração do PLHIS, o Ministério das Cidades publicou cadernos de orientação em 2008, informando que o documento deveria ser elaborado em três etapas: proposta metodológica, diagnóstico do

setor habitacional e estratégias de ação. Cada etapa corresponde a um produto específico e que juntamente com o documento final consolidam o PLHIS. Em maio de 2011, o Ministério das Cidades lançou o Manual de orientação à elaboração do PLHIS, simplificado para municípios com população até 20 mil habitantes, não integrantes de regiões metropolitanas, que segue os mesmos conteúdos, porém, com informações sistematizadas para os municípios com necessidades habitacionais de baixa complexidade (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011).

Para produzir resultados concretos, o PLHIS deve ser monitorado continuamente desde o momento da elaboração e implementação, para acompanhar se houve avanços na implementação do Plano e na resolução dos problemas habitacionais identificados. Além do monitoramento, sugere-se que o Plano seja avaliado, visando verificar se a implementação atuou frente ao déficit de maneira a universalizar o acesso à moradia; se alterou a realidade física da população alvo, por meio dos programas habitacionais e se gerou impacto transformador na realidade da população (MINISTÉRIOS DAS CIDADES, 2008). Sugere-se ainda que se elabore relatório de gestão anual; que os períodos de revisão do Plano estejam associados com o planejamento orçamentário-financeiro dos Planos Plurianuais (PPA), e que sejam observadas as diretrizes nacionais definidas no Plano Nacional de Habitação - PLANHAB (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

O Ministério das Cidades (2008) recomenda que os municípios iniciem a construção de um sistema de informação com o objetivo de: acompanhar os resultados da política habitacional e o cumprimento das metas do PMH; monitorar e avaliar programas, projetos e ações do governo municipal e demais agentes e seu impacto na diminuição do déficit e da inadequação habitacional; e monitorar as variáveis que compõem o diagnóstico habitacional do município. Neste sentido, a avaliação é uma ferramenta que faz parte do processo de gestão do PLHIS. Carvalho et al. (2010) salientam que cabe às administrações municipais organizarem-se institucionalmente para formular sua política habitacional e participar dos programas e linhas de financiamento que são colocados à disposição pelos governos federais; ou ainda, o provimento de habitação passa a integrar as competências das instâncias municipais. Portanto, uma vez elaborado, o PLHIS deve ser implementado e conseqüentemente avaliado, fechando assim o ciclo da política pública.

A avaliação de execução de PLHIS deve ser incorporada à gênese, ao desenvolvimento e aos resultados da política pública municipal. Porém, conforme

Cunha e Cunha (2002) a efetividade das ações desenvolvidas tem demandado dos órgãos gestores o aumento de sua capacidade técnica, o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão (diagnóstico, plano, sistema de informação, monitoramento e avaliação de resultados das ações e de impacto da política), a formação e capacitação dos recursos humanos, o aumento da capacidade de mobilizar recursos públicos de maneira mais eficiente e o desenvolvimento de habilidades gerenciais que contribuam na viabilização das novas atribuições. O que direciona a avaliação para uma atividade bastante complexa, pois exige conhecimento e competência técnica.

Embora os municípios tenham passado a ter relativa autonomia para gerir recursos, as fontes próprias são poucas para aqueles municípios de pequeno porte, aqueles com população de até 20 mil habitantes e que são a maioria, totalizando 3.914 (SAGI, 2013) e atingem 72% dos municípios brasileiros (CAMARGO, 2014). No caso específico de municípios de pequeno porte, que não têm pujança econômica, a inserção nos programas e linhas de financiamento para habitação é dificultada por características próprias dessa categoria municipal, que envolvem pequena capacidade financeira para realizar as contrapartidas exigidas, bem como falta de estruturação administrativa e de recursos humanos que lhes permitam submeter propostas, executar e acompanhar adequadamente as ações contratadas. Carvalho et al. (2010) evidenciam que a oferta de moradias ainda é um desafio. Em municípios de grande porte existe toda uma estrutura organizacional que favorece acompanhar, monitorar e avaliar o PLHIS.

Diante dessas considerações, o objetivo deste artigo é propor um método de avaliação da execução do PLHIS em municípios de pequeno porte, com população inferior a 20.000 habitantes. Conforme Jannuzzi (2011), a avaliação da implementação de políticas e programas a *Policy Implementation* corresponde aos esforços de efetivação da ação governamental na alocação de recursos e no desenvolvimento dos processos previstos nas alternativas e nos programas escolhidos anteriormente.

## **2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS E DEFINIÇÕES**

A avaliação é uma ferramenta de gestão que trata de procedimentos pelos quais se pretende mensurar sistematicamente e objetivamente a relevância, desempenho e efeitos dos programas e políticas públicas. Para realizar e contemplar o processo avaliativo é necessário elaborar um sistema de indicadores. Segundo Jannuzzi (2001), os indicadores são importantes para subsidiar as atividades de planejamento público e a

formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitando o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população, por parte do poder público e sociedade civil, permitindo também o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais.

## **2.1 Monitoramento e Avaliação**

O monitoramento é o conjunto de metas estabelecidas em um plano de ação ou outro instrumento de planejamento. O monitoramento é a prática que permite a um gestor ou a um grupo interessado perceber se aquilo que foi planejado está sendo realizado, se está alcançando os resultados esperados e se está contribuindo para as transformações desejadas (JOPPERT e SILVA, 2012). Trata-se então de um processo gerencial contínuo de coleta e análise de informações para saber se um projeto está sendo bem executado, em relação às atividades e aos produtos esperados.

A avaliação é entendida como um processo que tenta determinar como sistemática e objetivamente possível a relevância, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade da ação e processos avaliados. É utilizada como ferramenta na gestão e em processo organizacional para melhorar as atividades de planejamento, programação e tomada de decisões (UNICEF, 1990). Trata-se de uma averiguação mais episódica que o monitoramento, documentando e medindo não somente o sucesso do projeto, mas também de que maneira e porque ele funcionou, explorando também resultados inesperados e alternativas possíveis.

Di Villarosa e Abiko (2009) recomendam que o foco do monitoramento e avaliação seja os resultados (Figura 10). Para os autores, o monitoramento tem como objetivos as atividades e os produtos; a avaliação os resultados e impactos.



**Figura 10: Foco para monitoramento e avaliação**

Fonte: adaptado de Di Villarosa e Abiko (2009)

Na sequência apresentada na figura 10, os recursos aplicados permitem executar atividades que geram produtos ou serviços, que levam a resultados efetivamente vivenciados pelos beneficiários. Se os resultados se sustentarem ao longo do tempo e se espalharem num universo mais amplo, o projeto terá gerado um impacto e, desta forma, terá alcançado o seu objetivo geral (DI VILLAROSA e ABIKO (2009)).

Levando em consideração as recomendações de Di Villarosa e Abiko (2009), no método de avaliação de implementação de PLHIS, a proposta não chegará a avaliar os impactos, mas os resultados. De acordo com Cohen e Franco (2012), a avaliação de impacto exige a aplicação de modelos experimentais ou quase experimentais, considerando dois momentos: o antes e o depois, requerendo também controlar os efeitos não atribuíveis ao projeto. Contudo, seu propósito é estabelecer os efeitos líquidos ou impactos do projeto.

## 2.2 Momentos de avaliação e revisão

O horizonte temporal dos PLHIS foi o mesmo indicado para a revisão do PlanHab sendo definido o ano de 2023. Quanto ao momento de revisão e avaliação, o

Ministério das Cidades (2009) recomenda que os períodos de revisão estejam associados ao planejamento orçamentário-financeiro dos Planos Plurianuais (PPA), que se dá no primeiro ano de cada gestão de governo. A cada elaboração do Plano Plurianual, o PLHIS deve ser revisto. No momento da revisão podem ser confirmadas tanto as informações produzidas no Diagnóstico sobre o cálculo das necessidades habitacionais, como as definições adotadas nas estratégias de ação. É importante salientar que as alterações de dados e programas ao longo dos anos tornam-se necessárias para adequação da política habitacional do município, que pode ser alterada em virtude de mudanças econômicas, sociais, ambientais e dentre outros fatores que possam estimular a migração.

Após a definição dos momentos de avaliação e revisão de PLHIS, é necessário então definir as metas e indicadores, que devem ser objeto de contínuo monitoramento e avaliação. As metas elencadas em cada Plano Municipal devem ser de, no mínimo, três tipos: normativas, institucionais e de atendimento para provisão, adequação e urbanização, conforme orientação do Ministério das Cidades (2008).

### **3 METODOLOGIA DA PESQUISA**

Tendo em vista que a metodologia refere-se ao caminho a ser percorrido durante toda a investigação, é imprescindível a indicação de procedimentos metodológicos para a efetivação da pesquisa.

#### **3.1 Classificação da pesquisa**

Para Gil (1999), de acordo com a definição dos objetivos específicos, a pesquisa foi classificada em: exploratória, descritiva e explicativa. Para fins deste estudo definiu-se pela **Pesquisa exploratória**: constituem a primeira etapa de uma investigação mais ampla, tornando-se necessário seus esclarecimento e delimitação, o que exige revisão da literatura, discussão com especialistas e outros procedimentos (GIL, 1999).

#### **3.2 Quanto aos procedimentos técnicos**

Segundo Gil (1999), uma pesquisa, quanto aos seus procedimentos técnicos, pode ser classificada pesquisa bibliográfica, documental e de campo.

**a) Pesquisa bibliográfica:** é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente periódicos e artigos científicos sobre avaliação e indicadores.

**b) Pesquisa documental:** será utilizada para análise do Plano Local de Habitação de Interesse Social, termo de Acordo, Lei Municipal de criação do Conselho Municipal e do Fundo;

**c) Pesquisa de campo:** estudo aprofundado, porém representa flexibilidade, permitindo a reformulação de seus objetivos no decorrer do processo de pesquisa. Visando a obtenção das informações sobre o objetivo da pesquisa. Será utilizada a entrevista, instrumento bastante usado nas pesquisas sociais através de um roteiro prévio de questões (MARSIGLIA, 2001).

### **3.2 Locus da pesquisa**

A pesquisa será realizada em um município de pequeno porte localizado no Oeste do Estado de Santa Catarina. A definição pelo município ocorreu através das seguintes características: localizar-se no Oeste do Estado, selecionado pelo fácil acesso da pesquisadora, ser município de pequeno porte (com até 20 mil habitantes), ter desenvolvido ações na área habitacional, pós-elaboração do PLHIS.

### **3.3 Amostra/sujeitos da pesquisa**

Para o levantamento das informações que visam a avaliação de PLHIS, definiu-se pela amostra por acessibilidade ou por conveniência, cabendo ao pesquisador selecionar os elementos que tem acesso, admitindo que estes possam, de alguma forma, representar o universo (GIL, 1999).

Para contemplar a característica participativa e inclusiva esta avaliação necessita ser realizado com a participação de representantes do CMH: Associação de Moradores, Entidades Religiosas, Clube de Mães, Associação de Pais e Professores, Entidades Patronais, Câmara de Vereadores e Membros ou representantes do setor público. Isto dá maior visibilidade ao processo, bem como legítima de maneira ampla e consistente as necessidades de melhoria do PLHIS através do controle social.

Entretanto, pela organização da gestão do município *locus* da pesquisa, a gestora, será compreendida como sendo o sujeito desta pesquisa.

### **3.3 Técnicas ou instrumentos de coleta de dados**

O modelo proposto utiliza num primeiro momento **a entrevista** com o responsável pela habitação no município para a aplicação da ferramenta 5W2H. E num segundo momento a realização de **grupos focais** para o levantamento dos dados referente aos indicadores. Quando não for possível a realização de grupos focais a entrevista pode substituir a técnica focal. Como já apontado no item acima, pela dinâmica organizacional deste estudo, definiu-se pela entrevista nas duas etapas do levantamento de dados. Conforme Freire (2005), outras formas de coleta de dados também podem ser utilizadas, sendo as mais utilizadas: entrevistas telefônicas, aplicação de questionários com questões abertas e/ou fechadas, observação com roteiro estruturado, análise de documentos e registros já existentes (dados secundários) e ou questionário por correio eletrônico.

É importante mencionar que será elaborado um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) que será entregue ao entrevistado que assegura os direitos dos sujeitos ao participar da pesquisa.

Assegura-se, portanto, que todos os procedimentos éticos condizentes a pesquisa com seres humanos serão respeitados, garantindo aos participantes o sigilo e a confidencialidade dos dados pessoais obtidos. As informações serão coletadas individualmente, em ambiente apropriado, já disponibilizado através de contato prévio, feito com a Diretora de Habitação do município. (não lembro direito, mas acho que ficou acordado de um fazer o TCLE).

#### **4 PROPOSTA DO MÉTODO DE AVALIAÇÃO**

A avaliação proposta deve ser do tipo formativo, realizado ao longo do projeto, com o objetivo de melhorar a eficácia, com foco no exame dos processos.

O método de avaliação proposto obedece à sequência de três etapas:

##### **Etapa 1 - Levantamento das características de base**

Para estruturar a avaliação é necessário conhecer as características do município a ser avaliado. Estas características são importantes, pois, embora não seja feito o monitoramento atual, é necessário mostrar como ele foi elaborado para ver quais os impactos na avaliação. Para tal os dados relativos:

a) Características do município: Indicadores de base: população, área, número de famílias, renda per capita das famílias, déficit habitacional do município, entre outros, tais como: existência de área de risco, previsão de reassentamentos e assentamentos. Tais dados constituem o ponto de partida para o planejamento das ações e auxiliam a situar as necessidades de base do município.

b) Recursos humanos disponíveis: composição de equipe para atuar com ações e programas habitacionais: Equipe executora atual (cargos, formação, carga horária); Coordenação (responsável, cargo, formação). Neste caso, o município necessita de equipe técnica capacitada para executar as ações do plano.

c) Estrutura física disponível: espaço físico, bem como materiais permanentes e de consumo: linha e aparelho telefônico, computador conectado à internet, impressora, fax, móveis e utensílios, veículo, cadeiras, mesas, armários, arquivos, dentre outros, que garantam a gestão da política. Esta estrutura indica a possibilidade de concentração dos esforços para avaliação e atendimento ao público em local apropriado e específico.

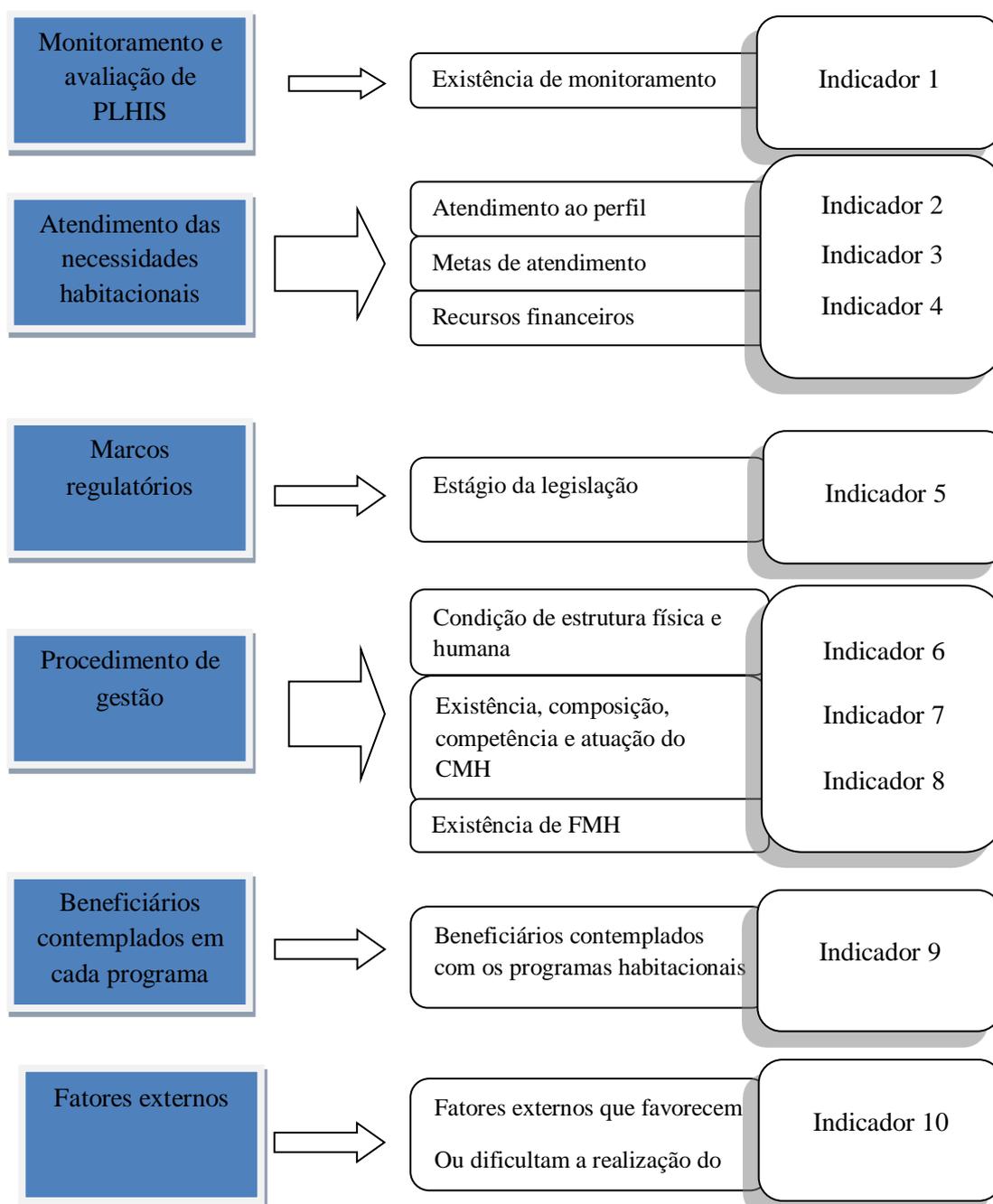
d) Características específicas do PHLIS no município: forma de elaboração, origem da elaboração (se pelo município ou por empresa contratada). Isto é importante, pois o não entendimento e conhecimento da realidade habitacional do município tornam, muitas vezes, as ações propostas inexecutáveis.

e) O mapeamento do processo atual do PLHIS incluindo: diretrizes, linhas programáticas, programas e subprogramas, ações desenvolvidas, responsáveis e prazos de execução. Para o entendimento do processo atual e da evolução do plano, utiliza-se a ferramenta 5W2H, visando determinar as atividades que estão sendo desenvolvidas com o máximo de clareza possível por parte dos executores (JURAN, 1991). Esta ferramenta é muito utilizada na área da qualidade e em vários setores produtivos para fazer o desdobramento das ações que estão sendo desenvolvidas, bem como para planejar ações de melhoria. A terminologia 5W2H tem origem nos termos em inglês (*What* – o que será feito (etapas), *Why* – por que será feito /justificativa, *Where* – onde será feito (local), *When* – quando será feito (tempo), *Who* – por quem será feito (responsabilidade), *How* – como será feito (método), *How much* – quanto custará (custo). (APÊNDICE A). Isto permite conhecer as estratégias de ações indicadas no PLHIS, e fazem parte do Planejamento.

## **Etapa 2 - Avaliação do PLHIS**

Para a definição desta etapa foram levados em consideração os modelos de estudo avaliativos apresentados por Draibe (2001) e Bonduki (2001).

A avaliação do PHLIS em pequenos municípios deve contemplar categorias de indicadores, de acordo com cada dimensão a ser avaliada (figura 12). As categorias dos indicadores escolhidos apresentam características quantitativas, qualitativas e temporais, de acordo com a variável a ser avaliada. Isto permitirá a confrontação futura com aqueles da Etapa 1 intrínsecos ao município. A categoria de indicadores foi escolhida em virtude de sua simplicidade e capacidade de leitura e entendimento pela maioria dos envolvidos.



### Figura 111: Variáveis e categorias de indicadores para a avaliação de PLHIS

Fonte: Elaborado pela autora

Conforme Di Villarosa e Abiko (2009), os indicadores devem ser capazes de permitir e efetuar medições que forneçam às respostas as perguntas formuladas. Sendo assim, devem ser realistas, pois não adianta construir indicadores sofisticados ou complicados demais para coletar e analisar, consumindo tempo e diminuindo a agilidade de execução do PHLIS. Sugerem então os autores o uso de poucos indicadores, mas relevantes, cujos dados podem ser levantados com facilidade, investindo mais tempo e recursos na análise do que na construção destes. Diante dessas argumentações, definiu-se por um número reduzido de indicadores, para que municípios de pequeno porte possam coletar as informações e avaliarem seus Planos.

Neste sentido, foram definidas cinco variáveis e seus respectivos indicadores, os quais são descritos como segue:

- **Monitoramento e avaliação de PLHIS** – esta variável permitirá medir se já foi desenvolvida no município alguma atividade de monitoramento e avaliação. Definiu-se o *Indicador 1 - Existência, monitoramento e avaliação do PLHIS*, desenvolvido com base no Planhab. Este indicador possibilitará verificar a existência ou não de atividades de monitoramento e avaliação do PHLIS até então. O indicador foi desenvolvido com base no Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PlanHab).

- **Atendimento das necessidades habitacionais** – para esta variável são definidos três indicadores: *Indicador 2 - Atendimento ao perfil do público alvo; Indicador 3 - metas de atendimento por programa habitacional e Indicador 4 - Recursos financeiros investidos*. A mensuração destes indicadores será com base em perguntas ao órgão gestor referente a cada programa definido na etapa das estratégias de ações, elaborados a partir do diagnóstico habitacional. Nesta variável será possível levantar se o perfil do público atendido em cada programa se encaixa na renda de até 3 salários mínimos ou até 5 salários mínimos. Possui-se população indígena e assentamentos (Indicador 2). Também será possível pelo Indicador 3 verificar se as metas propostas no Plano estão sendo cumpridas; e se os recursos são oriundos das esferas estadual, federal e municipal, Indicador 4. Estes indicadores foram desenvolvidos com base em Bonduki (2001) e Draibe (2001).

- **Marcos regulatórios** – para esta variável será verificado o alcance das metas normativas, através do *Indicador 5- Estágio da legislação*. Neste item será verificada a

existência ou não do cumprimento à legislação pertinente. Os critérios definidos foram: existência da legislação (ex. Plano Diretor, etc.), estágio da lei: Existe a legislação, e a fase em que se encontra, a partir dos critérios de: em aprovação, revisão ou aplicação. Elaborados com base em Bonduki (2001) e Draibe (2001).

• **Procedimento de gestão** – será verificado o alcance das metas institucionais do município na área habitacional através de três indicadores. *Indicador 6 - Condições de infraestrutura física e humana existentes*, com duas dimensões: Estrutura física: disponibilidade de espaço físico que garantam o cumprimento de ações habitacionais; Recursos humanos: composição de equipe suficiente para atuar com ações e programas habitacionais. Para cada dimensão (estrutura física, recursos humanos) foram definidos critérios, basicamente sobre atendimento ou não de um conjunto de quesitos e instituídas três graduações (suficiente, regular e insuficiente) de desenvolvimento da Política Municipal de Habitacional.

Suficiente: Possui quesitos desejáveis para a execução da Política Municipal de Habitação

Regular: Possui os quesitos mínimos a execução da Política Municipal de Habitação

Insuficiente: Não possui quesitos mínimos para a execução da Política Municipal de Habitação.

*O Indicador 7 - Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Habitação* explicita as características constitutivas do CMH, suas competências, tempo de atuação e programação de reuniões, processo de funcionamento, bem como da escolha dos membros e presidência do CMH. Isto é fundamental, pois sua determinação implica em conhecer a forma de gestão da política de habitação do município, incluindo a seleção das famílias, a definição dos programas e dos recursos a serem gastos com habitação, porque entende-se que não basta apenas a constituição do Conselho, mas estar em funcionamento. Elaborado com base em Carvalho et al. (2010) quando mostra que o Conselho é a base institucional para se elaborar o PLHIS e para receber os recursos do FGHIS, assim como é pré-requisito para obtenção de financiamento junto a alguns programas estaduais e federais, como o Programa Minha Casa, Minha Vida e os programas em nível estadual. Já o Indicador 8 - Existência de Fundo Municipal de Habitação (FMH) busca evidenciar a existência do FMH, bem como os recursos nele canalizados.

- **Beneficiários contemplados nos programas** – neste caso será identificado através do *indicador 9 - o número total de famílias contempladas com os programas executados*. Elaborado com base em Donduki (2001) e Draibe (2001).

Para o levantamento destes dados, foi elaborado um formulário de coleta de dados para avaliação de PLHIS (APÊNDICE B).

- **Fatores externos** – *será identificado no indicador 10*, os fatores externos que favorecem ou dificultam a realização do Plano.

### **Etapa 3 – Diagnóstico e proposição de melhorias**

As características do diagnóstico devem privilegiar um amplo escopo temático, com desagregabilidade geográfica e populacional, incluindo informações concernentes a execução, insumos e processos, que sejam atuais e regulares, com características de sensibilidade e especificidade. Os resultados avaliados devem revelar a eficácia e efetividade social dos programas, incluindo as distâncias observadas entre as metas propostas (projetado) e os resultados observados (real).

O diagnóstico deve partir da análise de cada categoria dos nove indicadores estabelecidos um por um em cada linha programática privilegiando e resumindo segundo: Metas de atendimento global: resultados esperados versus resultados alcançados; Metas de atendimento dos programas habitacionais: resultados esperados versus resultados alcançados; Metas financeiras: recursos municipais, estaduais e federais previstos/ recursos efetivamente alcançados versus recursos liquidados.

Ao final do processo de diagnose, de posse da análise final dos resultados levantados, deve-se indicar através de um plano de diretrizes (com base na ferramenta 5W2H), as necessidades que o município apresenta para melhorar e monitorar o alcance das metas para os próximos momentos avaliação. O monitoramento futuro deverá ser anual e necessitará recuperar as informações estabelecidas no diagnóstico de forma a realizar uma verificação contínua dos resultados alcançados anualmente. Ou seja, para que na próxima avaliação os resultados alcancem ou estejam o mais próximo possível das metas projetadas.

## **4 DISCUSSÃO**

Desde a aprovação da Lei 11.124/05, os pequenos municípios têm empreendido esforços para a criação de instrumentos de gestão da política habitacional, através da elaboração do Plano Municipal de Habitação, da criação do Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social e do Fundo de Habitação de Interesse Social, embora se questione o grau de implementação desses instrumentos. Em atendimento ao modelo descentralizador proposto pelo Governo Federal, a municipalização da política habitacional nos pequenos municípios começou a se estruturar lentamente, assim como ocorreu em outras áreas tais como Saúde, Educação e Assistência Social. Embora ainda muito incipientes essas ações representaram os primeiros passos no sentido da institucionalização da política habitacional nessa categoria de municípios. (CARVALHO et al., 2010).

O PLHIS, o Conselho e o Fundo são os instrumentos Jurídico-Institucionais disponíveis no âmbito dos municípios para a Municipalização da Política Habitacional. Portanto, a elaboração e criação destes são de responsabilidade da esfera municipal. Caso o município não possua um destes instrumentos, demonstra fragilidade e até mesmo incoerência das estruturas municipais. Porém, elaborar, implementar e avaliar e fiscalizar a política, bem como criar mecanismos de funcionamento do Conselho e do Fundo, exige relativamente uma estrutura no que se refere a recursos humanos especializados nas prefeituras e estrutura física.

Com a falta de recursos humanos e de setores especializados para a gestão da política habitacional, principalmente em municípios de pequeno porte, impera um padrão de gestão não planejada, que centraliza a tomada de decisões na figura do prefeito ou em pessoas que ocupam cargos de sua confiança, dificultando, inclusive, a participação da população (CARVALHO et al., 2010). Os autores corroboram no sentido de afirmar que é conhecido o quadro de carência de recursos humanos e de desestruturação organizacional e financeira das pequenas unidades locais no Brasil, o que pode comprometer o acesso dos municípios menos estruturados aos meios disponibilizados pelo Governo Federal. No caso específico dos municípios com população inferior a 20.000 habitantes, a inserção nos programas e linhas de financiamento para habitação é dificultada por características próprias dessa categoria municipal, que envolvem pequena capacidade financeira para realizar as contrapartidas exigidas, bem como falta de estruturação administrativa e de recursos humanos que lhes permitam submeter propostas, executar e acompanhar adequadamente as ações contratadas, e a execução do PLHIS.

São estes fatores que justificam a proposta a ser desenvolvida em municípios menores. Situações estas, que, permitem configurar deficiências em todos os ciclos da política habitacional que são: diagnóstico, formulação, implementação e avaliação. (JANNUZZI, 2001); (FARIA, 2005).

Autores como Draibe (2001), Silva (2001), Carvalho (2001), Arretche (2001), Freire (2005), Chaves (2012), Cohen e Franco (2012) vem apresentando estudos sobre avaliação de políticas e programas sociais. A grande contribuição nesses casos são os tipos de avaliações a ser utilizado, que variam em função das características dos programas, do tempo que é realizada, dos objetivos a serem perseguidos e da metodologia empregada. Para esse fim, apontam as principais tendências de avaliações aplicadas no Brasil. O método aqui proposto seguiu as normativas da revisão bibliográfica acerca dos aspectos avaliativos. No que tange à temporalidade, a avaliação será *ex post*, por ser realizada durante e depois da fase de implementação. Quanto à natureza contempla processos e resultados.

Quanto ao papel é uma avaliação do tipo formativa e somativa, por prover informações sobre a execução dos programas, e busca mostrar seu desempenho, e de abordagem qualitativa, por permitir conhecimentos profundos sobre a execução do PLHIS, os meios de avaliação desse tipo de abordagem foram baseados nos processos sociais, visualizados através entrevistas. Neste contexto, os indicadores selecionados permitem a discussão da política pública em termos de eficácia (atingir os objetivos de cada programa) e eficiência (relação custo-benefício de acordo com as metas financeiras).

No que diz respeito ao método proposto de avaliação, definiu-se um grupo reduzido de indicadores, pois a consideração de poucos indicadores, mas relevantes, cujos dados podem ser levantados com facilidade, permitem que haja uma economia de tempo e recursos (caso dos municípios de pequeno porte), permitindo mais tempo para a análise propriamente dita (DI VILLAROSA e ABIKO, 2009). Este foi o conceito adotado pelo método proposto através de nove categorias de indicadores, de tal forma que as ações de avaliação possam coletar as informações mais relevantes e serem adaptadas à realidade local.

Os indicadores selecionados no método proposto apresentam em suas dimensões, propriedades e características ideais como: relevância social, validade, cobertura, sensibilidade, especificidade, comunicabilidade, factibilidade na obtenção, periodicidade e desagregabilidade (JANNUZZI, 2001; 2005). No método, os

indicadores foram selecionados também para contemplar as variáveis do PLHIS (Monitoramento e avaliação de PLHIS, Atendimento das necessidades habitacionais, Marcos regulatórios, Procedimento de gestão, Beneficiários contemplados nos programas), com características quantitativas, qualitativas e temporais que, segundo o Ministério das Cidades (2009), são importantes para a gestão e o resultado do PLHIS.

O método de avaliação proposto contempla etapas sucessivas que possibilitam a avaliação sistemática de todo o período temporal relativo à execução do PLHIS, ou seja, dentro do prazo de 10 anos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008). Desta forma, para que o método seja adequado, este deve fornecer, além da avaliação propriamente dita, condições de identificação dos resultados não atingidos, assim como a indicação de ações alternativas e melhorias a serem consideradas a partir da avaliação realizada. No contexto do método proposto, tal procedimento permite a gestão das ações que poderão ser monitoradas anualmente; o que permitirá visualizar a evolução da implementação da política habitacional em um horizonte temporal mais curto, ao invés de quatro anos como definido pelo PlanHab.

Quanto ao diagnóstico e suas diretrizes de melhoria, a participação indicada de vários órgãos da sociedade civil tem por objetivo contemplar os diversos anseios e necessidades dos demandantes e implementadores de habitação social. Neste caso, os resultados poderão ser priorizados de acordo com as demandas sociais mais prementes à época da avaliação.

## **5. CONCLUSÃO**

O processo de planejamento se materializa no Plano Local de Habitação, instrumento de gestão da política de Habitação no âmbito local. O Plano deve ser elaborado pelo órgão gestor, aprovado pelo conselho de Habitação, manter coerência com a Política Nacional de Habitação e ser expresso no orçamento.

O Plano constitui elemento estratégico para a consolidação da Política Habitacional, para a municipalização, para a melhoria da qualidade dos serviços prestados e para a universalização da moradia enquanto direito social garantido na Constituição federal, devendo prever resultados e impactos sobre o déficit habitacional.

O Plano Local (ou do DF) de Habitação de Interesse Social é uma ferramenta obrigatória de gestão da política de habitação nas três esferas de governo. Sua construção e implementação está prevista na Lei 11.124/05.

No plano deve-se prever metas de curto prazo que contribuem para uma melhor gestão territorial, como por exemplo: até 2020. O acompanhamento do cumprimento de metas previstas no Plano requer, do gestor municipal, a produção sistemática de dados e informações sobre a realidade social e local e o constante monitoramento e avaliação das ações implementadas.

O Plano não pode ser um instrumento formal: planejar, executar, monitorar e avaliar fazem parte de um processo integrado, de revisão sistemática do próprio Plano, de (re)definição permanente dos caminhos a serem percorridos para o alcance dos objetivos da política de habitação, se não se quer cair na improvisação, emergencial e pontual, sem direção e continuidade.

Neste âmbito, desenvolver métodos capazes de avaliar e monitorar seus resultados é de fundamental importância; principalmente, no que tange a municípios de pequeno porte, considerando as dificuldades de estrutura física, humana e econômica. Além disso, a aplicabilidade poderá contemplar a grande maioria dos municípios brasileiros que são demandantes de políticas habitacionais.

O método proposto teve como objetivo suprir estas necessidades. A estrutura concebida parte de necessidades específicas dos municípios de pequeno porte e procura atingir as principais variáveis constituintes do PLHIS. No entanto, deve-se frisar que, enquanto proposta, o método necessita ser aplicado em municípios de pequeno porte de diferentes características populacionais e geográficas, para verificar eventuais diferenças em sua exequibilidade.

## **REFERÊNCIAS**

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BONDUKI, Nábil; ROSSETO, Rossela; Ghilardi, Flávio Henrique. Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. **Módulo I – Política Urbana e Habitação Nacional**, aula II. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

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

CAMARGO, Paulo de. **Caminhos para a municipalização**. Disponível em <http://revistaescolapublica.uol.com.br/textos/27/caminhos-para-a-municipalizacao-261321-1.asp>. Acesso em 07 de fev., 2014.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Introdução a temática da gestão social. In: ÁVILA, Célia M.de. **Gestão de projetos sociais**. São Paulo: AAPCS. 3º ed., 2001.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de; BARREIRA, M. C. R. N. In: CARVALHO, M. do C. B. de.; BARREIRA, M. C. R. N. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de., et al. Panorama da Municipalização da Política habitacional Em pequenos municípios de minas gerais. Revista Brasileira de Estudos urbanos e regionais. V. 1 2 , N. 1 / MAIO, 2010.

CHAVES, Helena Lúcia Augusto. Avaliação no âmbito das Políticas Públicas brasileiras: aspectos conceituais e operacionais na perspectiva de consolidação dos direitos. In: I **Seminário Internacional & III Seminário de Modelos e Experiências de Avaliação de Políticas, Programas e Projetos (IV SEMEAP)**, 29 e 30 de março de 2012. Recife: UFPE, 2012.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. 10º Ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas Públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson et al. (Orgs.). **Desafios da Municipalização de Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Proex, 2002.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

DI VILLAROSA, Francesco; ABIKO, Alex. **Monitoramento e Avaliação de Programas de Ação Integrada em Assentamentos Precários**. Curso à Distância - Ações Integradas de Urbanização em Assentamentos Precários. 1ed., v.1. Brasília e São Paulo: Ministério das Cidades e Cities Alliance, 2009.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf> Acesso em: 20 mar. 2012.

FREIRE, Laura Lúcia Ramos. **Modelo de avaliação do PRODETUR/NE-III**: base conceitual e metodológica. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 5. Ed., 1999.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. **Avaliação de Políticas sociais e cidadania**: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. São Paulo: Veras Editora, 2001.p.16-34.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**: conceitos, fontes e dados e aplicações para formulação e avaliação de políticas públicas e elaboração de estudos socioeconômicos. Campinas, SP: Editora Alínea, 2001.

\_\_\_\_\_. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília: Abr/Jun, pgs. 137-160, 2005

\_\_\_\_\_. **Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repensando Práticas e Metodologias das Pesquisas Avaliativas**. Planejamento e Políticas Públicas, v. 36, p. 251-275, 2011.

JOPPERT, Márcia Paterno; SILVA, Rogério Renato. **Guia Metodológico para Monitoramento e Avaliação Participativa de Ações Municipais**. Confederação Nacional de Municípios – CNM e Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento – PNUD/Brasil – Brasília: CNM/Pnud, 2012.

JURAN, Joseph Moses. **Controle da Qualidade: conceitos, políticas e filosofia da qualidade**. São Paulo: Makron Books, 1991. Vol. 1

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.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Habitação. **Estratégia de ação**. Estratégias de ação – curso a distância. Mod. 1. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Habitação. **PlanHab**. Produto 5. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2009.

\_\_\_\_\_. **Plano Local de Habitação de Interesse Social – simplificado**. Versão Preliminar. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, maio de 2011.

UNICEF. **Guide for monitoring and evaluation**. New York: Unicef, 1990.

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Censo SUAS 2011**. Brasília, SAGI/SNAS/MDS, 2013.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001, v. p. 37-93.

**ARTIGO 5**  
**AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE PLHIS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO**  
**PORTE**

## **AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE PLHIS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE**

### **RESUMO**

O Plano Local de Habitação de Interesse Social é uma ferramenta obrigatória de gestão da política de habitação nas três esferas de governo. Sua construção e implementação está prevista na Lei 11.124/05. No plano deve-se prever metas que contribuem para uma melhor gestão territorial até o período temporal de 2020. O acompanhamento do cumprimento de metas previstas no Plano requer, do gestor municipal, a produção sistemática de dados e informações sobre a realidade social e local e o constante monitoramento e avaliação das ações implementadas. Diante disso, o objetivo deste artigo é apresentar os resultados da aplicação do método de avaliação de PLHIS em um município de pequeno porte, visando testar o método na prática. O método foi aplicado em um município de pequeno porte, localizado no Oeste do Estado de Santa Catarina. Os resultados indicaram que o município não segue as orientações contidas no PLHIS, quem define as prioridades é a Diretoria de Habitação, juntamente com o CMH. Conclui-se que o formulário de avaliação de PLHIS, necessita constar outros aspectos importantes, visualizados com a aplicação. Para estudos futuros, sugere-se que o método possa ser aplicado em mais municípios de pequeno porte, visando evidenciar como as diferenças eventuais em gestão e infraestrutura possam dificultar o processo e os resultados do PLHIS.

Palavras-chave: Método. Avaliação. Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

### **INTRODUÇÃO**

O processo de planejamento habitacional na esfera municipal se materializa no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), foco deste estudo, considerado um instrumento de gestão da Política de Habitação no âmbito local. O PLHIS é definido como um documento de caráter administrativo que abrange um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores, que caracterizam, em determinado prazo, os instrumentos de planejamento e gestão dos estados, Distrito Federal e municípios para a área de habitação de interesse social (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006). A responsabilidade da sua elaboração é do órgão gestor, aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação em consonância com a Política Nacional de Habitação.

Para sua execução, o Ministério das Cidades (2008) publicou cadernos de orientação, informando que o documento deveria ser elaborado em três etapas: proposta metodológica, diagnóstico do setor habitacional e estratégias de ação. Cada etapa correspondendo a um produto específico e que juntamente com o documento final consolidam o PLHIS. Considerando a complexidade das ações para municípios de pequeno porte, o Ministério das Cidades (2010) publicou um Manual de orientação à elaboração do PLHIS, voltado para municípios ditos de pequeno porte, com população até 20 mil habitantes, não integrantes de regiões metropolitanas e com necessidades habitacionais de baixa complexidade (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011).

Para verificação dos avanços do PLHIS, como todo processo, programa ou ação, este deve ser monitorado continuamente desde sua elaboração até sua implementação e conclusão. Além do monitoramento, o Plano necessita ser avaliado para verificar se a implementação alcançou ou não as metas de acesso à moradia; se alterou a realidade física da população alvo e ainda e se gerou impacto transformador na realidade da população (MINISTÉRIOS DAS CIDADES, 2008).

Carvalho et al. (2010) salientam que cabe às administrações municipais organizarem-se institucionalmente para formular sua política habitacional e participar dos programas e linhas de financiamento que são colocados à disposição pelos governos federais; ou ainda, o provimento de habitação passa a integrar as competências das instâncias municipais. Portanto, uma vez elaborado, o PLHIS deve ser implementado e conseqüentemente avaliado, fechando assim o ciclo da política pública. Neste contexto, a avaliação é uma ferramenta que faz parte do processo de gestão e é fundamental para verificar sucesso do PLHIS.

Os municípios de pequeno porte, com população de até 20 mil habitantes, caracterizam a maioria dos municípios brasileiros, estes totalizam 3.914 municípios (SAGI, 2013) correspondendo a 72% dos municípios brasileiros (CAMARGO, 2014). Os municípios de pequeno porte, contrariamente àqueles considerados grandes, apresentam poucas condições econômicas e de infraestrutura, têm sua inserção nos programas e linhas de financiamento para habitação dificultada, devido à baixa capacidade financeira para realizar contrapartidas exigidas, à falta de estruturação administrativa e de recursos humanos para atuar na submissão de propostas e execução e acompanhamento destas. Tais considerações dificultam a viabilização de ofertas de moradia, assim acompanhar, monitorar e avaliar o PLHIS tornam-se tarefas mais do que desafiadoras (CARVALHO et al., 2010).

Do ponto de vista da avaliação, ou seja, para mensurar sistematicamente e objetivamente a relevância, desempenho e efeitos dos programas e políticas públicas, é necessário um sistema de indicadores. Segundo Jannuzzi (2001), os indicadores são importantes para subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo. Eles possibilitam o monitoramento e avaliação das condições de vida e bem-estar da população, permitindo também o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais.

A avaliação pode ser entendida como um processo sistemático e objetivo para determinar a relevância, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade de seus objetivos. Assim, o processo de avaliação vem sendo utilizado como ferramenta na gestão em processo organizacional para melhorar as atividades de planejamento, programação e tomada de decisões (UNICEF, 1990). Trata-se então de uma averiguação mais episódica que o monitoramento, porque documenta e mede o sucesso do projeto, explorando também resultados inesperados e alternativas possíveis.

O objetivo desse artigo é apresentar os resultados da aplicação do método de avaliação de PLHIS em um município de pequeno porte, com população inferior a 20.000 habitantes, visando testar o método na prática.

## **2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A pesquisa é descrita como de natureza aplicada, com abordagem qualitativa do problema. De acordo com os objetivos, a pesquisa foi caracterizada como exploratória. Quanto aos procedimentos técnicos esta pesquisa compreendeu a pesquisa bibliográfica, documental e de campo. O *locus* da pesquisa foi o Município de Pinhalzinho, localizado no Oeste do Estado de Santa Catarina, definido pelos seguintes critérios: localizar-se no Oeste do Estado, selecionado pelo fácil acesso da pesquisadora, ser município de pequeno porte (com até 20 mil habitantes), ter desenvolvido ações na área habitacional, após-elaboração do PLHIS. A definição da amostra foi por acessibilidade ou por conveniência, cabendo ao pesquisador selecionar os elementos que tem acesso, admitindo que estes possam de alguma forma, representar o universo (GIL, 1999). Pela organização da gestão do município *locus* da pesquisa, composto por uma Diretoria de Habitação e coordenadora do CMH, a gestora, foi compreendida como sendo o sujeito desta pesquisa.

Para o levantamento dos dados, utilizou-se a técnica da entrevista em dois momentos distintos. No primeiro momento foi aplicada a ferramenta 5W2H. E num segundo momento foi realizada entrevista para a aplicação do formulário de avaliação de PLHIS. Foi elaborado um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), que assegura os direitos dos sujeitos da pesquisa.

Os procedimentos metodológicos para avaliação do PHLIS, em municípios de pequeno porte (Artigo 4), foram estruturados essencialmente em três etapas denominadas: Etapa 1 – Levantamento das características de base; Etapa 2 – Avaliação do PLHIS e Etapa 3 – Diagnóstico e proposição de melhorias.

### 3 RESULTADOS

#### 3.1 ETAPA 1 - LEVANTAMENTO DAS CARACTERÍSTICAS DE BASE

##### a) Características do município

O município de Pinhalzinho está localizado na região Oeste do Estado de Santa Catarina, foi criado em 07/12/1961, situando-se entre dois grandes centros, Chapecó e São Miguel do Oeste (Figura 12).



**Figura 12: Localização do Município**

Fonte: Google mapa

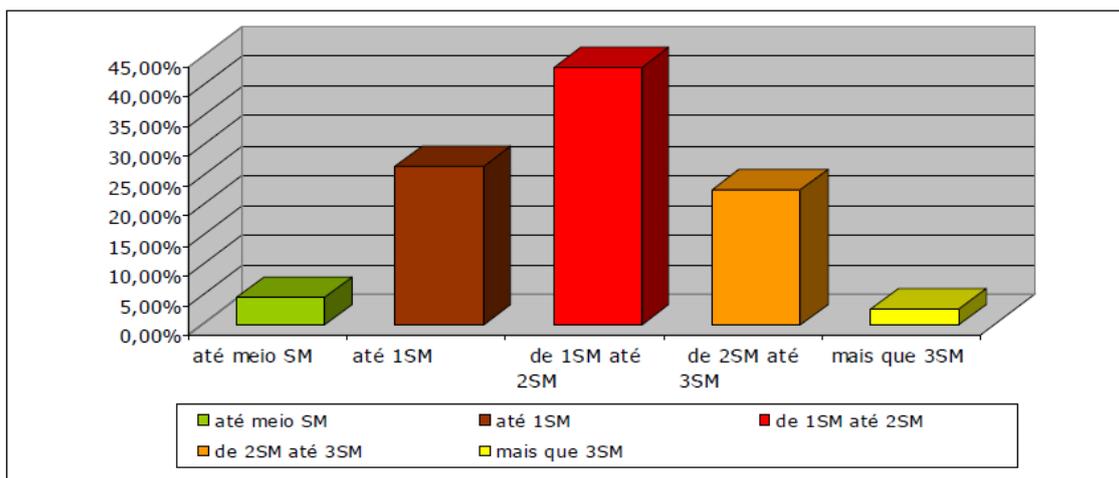
Possui uma área de extensão de aproximadamente 128 km<sup>2</sup>, e população de 16.332 habitantes (IBGE, 2013). Pertence à região da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC), fazendo parte da 2ª Secretaria de Desenvolvimento Regional de Maravilha. A AMOSC possui 21 municípios associados que são: Águas de Chapecó, Águas Frias, Caxambu do Sul, Chapecó, Cordilheira Alta, Coronel Freitas, Formosa do Sul, Guatambú, Irati, Jardinópolis, Nova Erechim, Nova Itaberaba, Pinhalzinho, Planalto Alegre, Quilombo, Santiago do Sul, São Carlos, Serra Alta, Sul Brasil e União do Oeste.

Pinhalzinho desenvolveu-se muito no ramo industrial, sua economia distribuiu-se entre os setores da indústria, agricultura e comércio, predominando o setor industrial.

O público prioritário do Plano Local de Habitação são os idosos, considerados todos os que compõem a população de 60 anos e mais, tal como definido pelo marco legal da Política Nacional do Idoso e pelo Estatuto do Idoso. Os portadores de necessidades especiais e/ou mobilidade reduzida compreendida “aquela que apresenta em caráter permanente perdas ou anormalidades de sua estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica, que gerem incapacidade para o desempenho de atividade, dentro do padrão considerado normal para o ser humano” (artigo 3º do Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999). Os beneficiários do Programa bolsa famílias foram incluídos também como potenciais beneficiários. Bem como famílias com renda de até 2 salários mínimos. O PLHIS considerou famílias o grupo de indivíduos vinculados entre si por laços consangüíneos, consensuais ou jurídicos, que constituem complexas redes de parentesco (PINHALZINHO, 2010).

Tomando por base as diretrizes da Política Nacional de Habitação, realizou-se no município de Pinhalzinho, o diagnóstico habitacional, que identifica e caracteriza a Demanda existente.

A população com demanda habitacional no município é composta de famílias com até dois salários mínimos, totalizando 43,30% e as famílias com renda de dois até três salários mínimos representam um percentual de 22,85%. O gráfico 4 ilustra a distribuição de renda no Município, segundo os últimos dados coletados no ano de 2010.



**Gráfico 4 : Distribuição de renda no Município**

Fonte: Pinhalzinho (2010)

Os dados referentes à distribuição da renda, percebe-se que a realidade da demanda habitacional do município de Pinhalzinho, não difere da brasileira, em que 92% do déficit habitacional concentra-se nas famílias mais carentes. Nesse contexto a responsabilidade do município aumenta quando se contempla o acesso à moradia para a população considerada na linha da pobreza. Identificar as necessidades habitacionais da população mais carente é a ação primeira para a implementação da política habitacional. Dessa forma, é preciso planejar a criação de programas habitacionais com recursos públicos financeiros do próprio município, voltados a inclusão das famílias carentes ao acesso do direito à moradia digna.

No Município de Pinhalzinho, considerado de pequeno porte a questão da baixa renda das famílias é principalmente advindo do trabalho informal.

O levantamento de dados referente à situação no mercado de trabalho evidenciou que a maioria das famílias com demanda de habitação atua no mercado formal com carteira de trabalho assinada, sendo 37,02% para os responsáveis legais e 23,25% para os cônjuges. Entre as outras situações no mercado de trabalho, pôde-se constatar que entre os responsáveis legais estão: os assalariados sem carteira de trabalho (7,09%), os diaristas - mercado informal (20,59%) e os aposentados ou pensionistas (16,26%). No que concerne o índice de desempregados este somou 10,55% (PINHALZINHO, 2010).

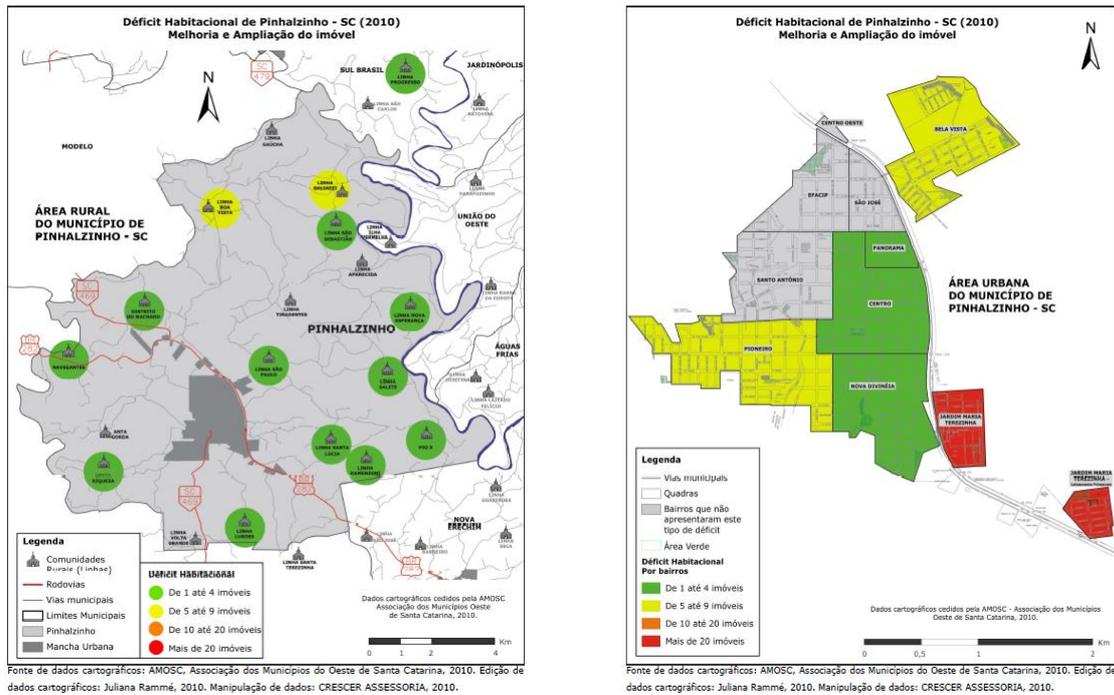
Contudo, percebe-se que demanda habitacional se relaciona à vários aspectos socioeconômico em que a família está inserida. Através do diagnóstico, constatou-se

características como a baixa escolaridade, baixo nível de renda e a condição do responsável pela residência no mercado de trabalho, os quais remetem ao entendimento de que a falta de moradia digna faz parte de um processo de exclusão social (PINHALZINHO, 2010).

As famílias que apresentaram necessidades habitacionais no levantamento de dados, foram pontuadas e localizadas no município de Pinhalzinho, que foi dividido em área urbana (bairros) e área rural (localidades). Dentre as 596 famílias levantadas, 470 estão localizadas na área urbana representando 78,99% do total, e 125 estão localizadas na área rural representando 21,01% do total de famílias levantadas no déficit habitacional.

Do total de domicílios do município de Pinhalzinho (SC) 17,39% fazem parte do déficit habitacional, e destes 2,25% representam o déficit de melhoria e ampliação. 77 famílias necessitam de melhorias e ampliação em suas residências, sendo que 33 delas estão localizadas na área urbana, representando 42,86%, as demais estão localizadas na área rural representando 57,14%, e a quantidade de residências varia por bairro ou por comunidade.

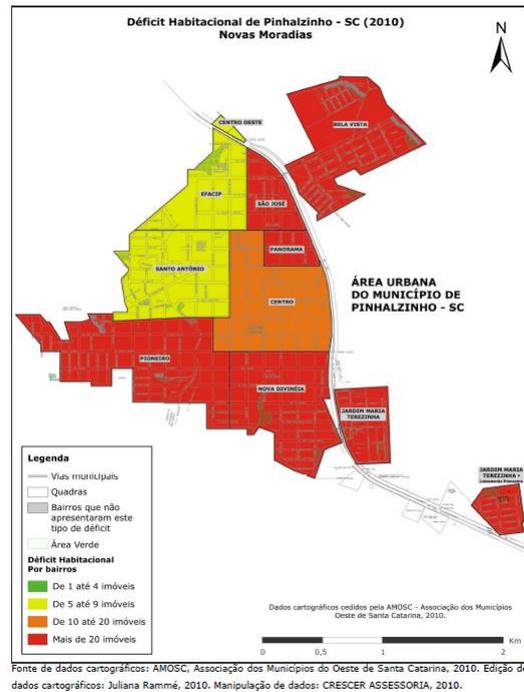
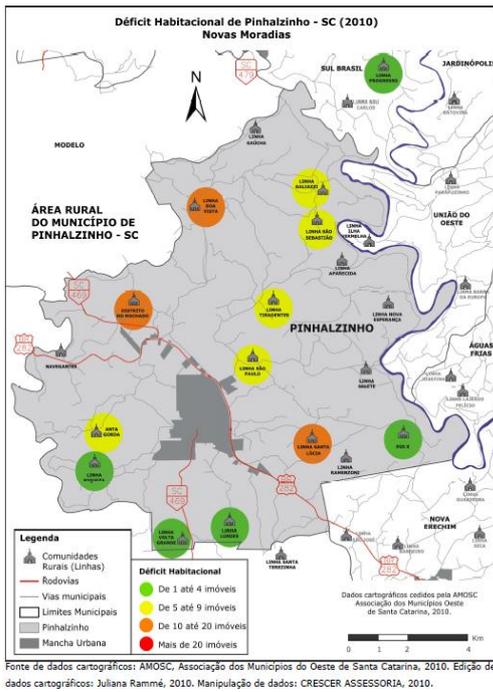
Para espacializar estas informações, foi utilizado a base cartográfica do município de Pinhalzinho, onde o déficit foi representado em forma de manchas, caracterizadas de acordo com a quantidade de famílias em cada comunidade ou bairro. Estes mapas foram divididos em dois momentos, um da área urbana e outro da área rural. As manchas verdes abrangem as comunidades (linhas) que apresentam de 1 (uma) até 4 (quatro) famílias, as manchas amarelas as que apresentam de 5 (cinco) até 9 (nove) famílias, as manchas laranjas as que apresentam de 10 (dez) até 20 (vinte) famílias, e as manchas vermelhas as que apresentam mais que 20 (vinte) famílias que necessitam de melhorias e/ou ampliação em seu imóvel. Os mapas foram divididos em área rural e área urbana (PINHALZINHO, 2010).



**Figura 13: Déficit habitacional - Novas moradias, área urbana e rural.**

Fonte: Pinhalzinho (2010).

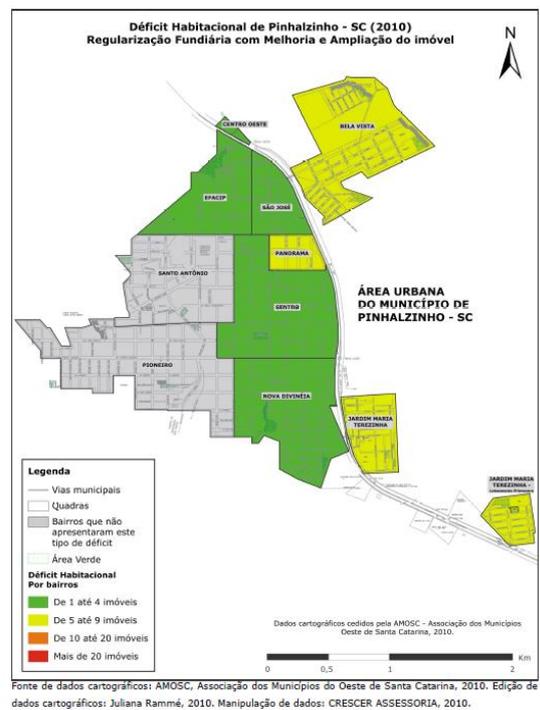
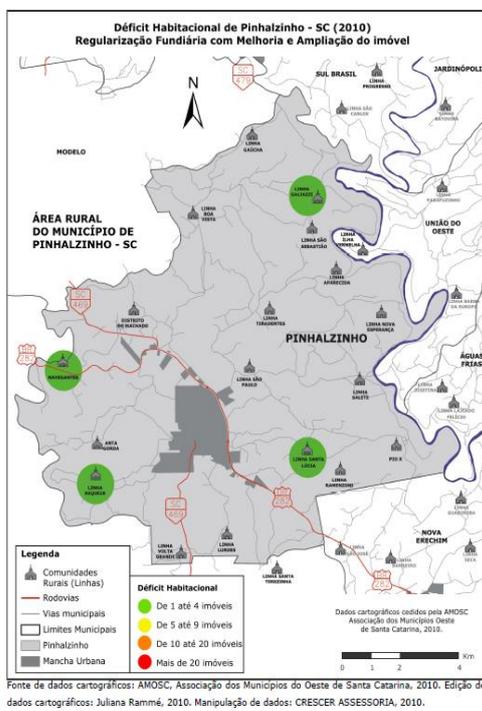
Conforme mencionado, o déficit habitacional total do município de Pinhalzinho é de 17,39%, e destes 14,85% representam o déficit de novas moradias, ou seja, a maior parte do déficit do município. Aponta-se que 510 famílias necessitam de novas moradias, sendo que 418 delas estão localizadas na área urbana, representando 81,93% e 92 estão localizadas na área rural representando 18,07% do déficit.



**Figura 1414: Déficit habitacional - Novas moradias, área rural e urbana.**

Fonte: Pinhalzinho (2010).

Visualiza-se na figura 15, a descrição das famílias que necessitam regularização fundiária e melhoria ou ampliação do imóvel: Total de 35 famílias no município.



**Figura 15: Déficit habitacional - Regularização Fundiária, área rural e urbana.**

Fonte: Pinhalzinho (2010).

As famílias que necessitam de regularização fundiária estão localizadas:

- 5 na Área Rural: 2 (duas) na Linha Galiazzi; 1 (uma) na Linha Navegantes; e 2 (duas) na Linha Riqueza;
- 30 na Área Urbana: 1 (uma) no Centro; 5 (cinco) no Bela Vista; 4 (quatro) no Centro Oeste; 1 (uma) no Efacip; 7 (sete) no Jardim Maria Terezinha; 8 (oito) no Bairro Panorama; 1 (uma) no Bairro São José; e 3 (três) no Bairro Nova Divinéia. Famílias já identificadas em outro tipo de déficit, porém que necessitam de regularização fundiária do imóvel. Total de 10 famílias no município. Estas famílias estão localizadas:
- 1 na Área Rural: 1 (uma) na Linha Santa Lucia;

Portanto, de forma sistematizada é mostrada na tabela 2, as metas e indicadores elaborados no PLHIS para os problemas levantados no diagnóstico.

**Tabela 2: Metas e indicadores elaborados no PLHIS do Município**

Diretrizes	Número de famílias	Metas	Tipos de metas	Indicadores
<b>Desenvolvimento Institucional do Setor Habitacional do Município</b>	-	Implementação da política Municipal de Habitação até o fim do ano de 2012.	N	Legislação
		Implementação do cadastro único municipal e da capacitação da equipe técnica municipal responsável pela gestão do PLHIS até o fim do ano de 2011.	I	Legislação
		Elaboração e revisão dos marcos regulatórios e legais do município até final de 2012.	N	Legislação
		Capacitar equipe técnica para implementação do PLHIS até final de 2011.	I	Trabalho Social
<b>Adequação Habitacional</b>	122	Garantia de implementação sanitária básica em todas as habitações necessárias até o fim do ano de 2012.	P	Unidades habitacionais
		Atender 20% da demanda habitacional relacionada à melhoria e ampliação do imóvel até o fim do ano de 2012.	P	Unidades habitacionais
		Atender 40% da demanda habitacional relacionada à melhoria e ampliação do imóvel até o fim do ano de 2016	P	Unidades habitacionais
		Atender 40% da demanda habitacional relacionada à melhoria e ampliação do imóvel até o fim do ano de 2020	P	Unidades habitacionais
<b>Provisão Habitacional de Moradias</b>	510	Definição das ZEIS até o fim do ano de 2011.	N	Área
		Adquirir 20% de novas moradias para a área urbana e rural até o fim do ano de 2012	P	Unidades habitacionais
		Aquisição de 40% novas moradias para a área urbana e rural até o fim do ano de 2016.	P	Unidades habitacionais
		Aquisição de 40% novas moradias para a área urbana e rural até o fim do ano de 2020.	P	Unidades habitacionais
<b>Regularização Fundiária</b>	45	Promover a regularização fundiária de 50% dos lotes até o final do ano de 2012.	I	Número de lotes
		Promover a regularização fundiária de 50% dos lotes até o final do ano de 2015.	I	Número de lotes
<b>Implementação</b>		Pavimentação de vias públicas e reestruturação de passeios públicos acessíveis em áreas habitacionais até o final de 2016	P	Metros lineares
		Implantação de rede de água para todas as		Unidades

<b>da Infraestrutura municipal</b>	-	famílias de três bairros até o final de 2014.	I	habitacionais
		Revitalização e requalificação de áreas de interesse ambiental, bem como a instalação de equipamentos de lazer no município até o final de 2016.	I	

**Tipos de metas:** Normativas (N), quando se referem às alterações nas leis e normas habitacionais e urbanas. Institucionais (I) quando preveem melhorias nos recursos, nos procedimentos e na gestão administrativas das instituições públicas envolvidas. Atendimento para provisão (P), adequação e urbanização quando se necessita de intervenção da administração pública na produção, na melhoria ou na urbanização e na regularização fundiária das habitações.

Fonte: Pinhalzinho (2010)

## b) Recursos humanos disponíveis

A estrutura administrativa do município está organizada pelo departamento responsável a âmbito municipal criar e aplicar políticas habitacionais, garantir efetivamente o equilíbrio do déficit habitacional atendendo famílias carentes de baixa renda, visando a melhoria da qualidade de vida através da moradia digna seguindo os princípios estabelecidos em lei, com ética e respeito à sociedade. A Política Habitacional no município está ligada à Secretaria Municipal de Assistência Social. A tabela 3 apresenta a composição dos profissionais que fazem parte da equipe.

**Tabela 3: recursos Humanos disponíveis**

<b>Cargo</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Formação</b>	<b>Carga (horas)</b>
Diretora de Habitação	1	Tecnólogo em Gestão ambiental com especialização em Perícia, Auditoria e Gestão Ambiental.	40
Agente administrativo	1	Serviço Social	40
Psicóloga	1	Psicologia	40
Assistente Social	1	Serviço Social	40
Engenheiro Civil	1	Engenharia	20
Advogado	1	Direito	10

Fonte: Elaborado pela autora

## c) Estrutura física disponível

A estrutura física disponível para o Departamento de Habitação conta com sala para a Diretora de Habitação, sala de espera, sala para atendimento ao público e sala para os técnicos: Assistente Social e Psicólogo, além de outra para Engenheiro Civil e Advogado. O Departamento possui ainda um veículo próprio, bem como materiais permanentes e de consumo (linha e aparelho telefônico, computador conectado à

internet, impressora, fax, móveis e utensílios, cadeiras, mesas, armários, arquivos, dentre outros), evidenciando que o município possui espaço físico necessário para desenvolver a política habitacional e autonomia de deslocamento.

#### **d) Características específicas do PHLIS no município**

Com relação às características específicas do PHLIS, este foi elaborado em 2010, sendo que o Termo de Contrato foi firmado entre a Associação dos Municípios e uma empresa contratada, ficando estabelecida a prestação de serviços para elaboração do Plano Local de Interesse Social para 14 dos municípios associados. Todo o trabalho realizado pela empresa, foi acompanhado por cinco membros do Comitê Técnico Gestor, que teve a função de analisar documentos, sugerir alterações e contribuir para que tenham acesso ao maior número de informações sobre a habitação no município. Foram nomeados 5 técnicos, representantes do Comitê Gestor. Também a Comissão Municipal composta por pessoas e/ou representantes de entidades sociais do município e tiveram a finalidade de participar de todas as reuniões realizadas pela equipe de trabalho sempre acompanhando as atividades realizadas fornecendo informações acerca da situação habitacional do município. Composta de seis membros. O Conselho Municipal de Habitação, também acompanhou as atividades, considerado um órgão consultivo e deliberativo com a finalidade de assegurar a participação da comunidade na elaboração e implementação de programas na área social, relativos à habitação e ao desenvolvimento urbano e social. Buscando garantir o gerenciamento das ações no município, nomeou-se um coordenador municipal do PHIS com o objetivo de otimizar os trabalhos. Cabe também ao coordenador informar a equipe de consultoria dados referente ao município, legislação em vigor e demais assuntos de necessidade da equipe contratada.

O PLHIS foi elaborado em três etapas, de acordo com as orientações do Ministério das Cidades:

**1ª Etapa: Proposta Metodológica:** refere-se à fase inicial que estrutura as duas etapas posteriores, norteadas os métodos adotados em cada uma delas. Nesta etapa foi definida a função da coordenação, da organização e da supervisão dos trabalhos, bem como a definição dos cronogramas das atividades;

**2ª Etapa: Diagnóstico do Setor Habitacional:** consiste em fazer uma leitura acerca da realidade do município, dentre os aspectos gerais e específicos da Política de Habitação, diagnosticando as necessidades habitacionais, e submetendo-as a uma

análise crítica, de modo a se obter indícios preliminares para futuras ações sustentabilizadas pelos atores envolvidos;

**3ª Etapa: Estratégias de Ação:** compreende a elaboração do plano de ação, sendo que para cada problema identificado na 2ª etapa “Diagnóstico Habitacional”, foram apresentadas as diretrizes e objetivos, metas e ações, recursos e fontes de financiamento, bem como o monitoramento e avaliação.

Estas etapas foram articuladas, verticalmente, à Política Nacional de Habitação (PNH) e, horizontalmente, à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Em termos metodológicos, o PLHIS é um dos instrumentos de implantação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e deve cumprir o papel de planejar as ações do setor habitacional, de forma articulada com os demais níveis de governo.

No que se refere aos marcos regulatórios que delinearão a Política Nacional de Habitação, a Política Estadual de Habitação, a legislação municipal de Pinhalzinho - (SC), estão embasadas na Constituição Brasileira de 1988, na esfera federal conta em especial com as seguintes legislações: lei federal de desenvolvimento urbano, Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001), lei de parcelamento do solo urbano (Lei nº 6766/79), Lei sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005), Lei sobre o Patrimônio da União que disciplina as formas de uso das terras urbanas e rurais da União (Lei nº 9.636/98), Lei que dispõe sobre o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei nº 7.661/88). Algumas normas específicas contidas na lei sobre o Sistema Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97), nos Códigos Civil, Florestal e Tributário e na Lei de Registros públicos também devem ser consideradas para a compreensão da nova ordem legal urbana.

Nos Municípios as leis orgânicas, os planos diretores e as demais legislações urbanísticas, ambientais e leis específicas que versem sobre o ordenamento de uso e ocupação e organização política e administrativa de seus territórios também passam a integrar a nova ordem legal urbana brasileira.

#### e) O mapeamento do processo atual do PLHIS

O mapeamento do processo do PLHIS foi realizado através da ferramenta 5W2H, visando determinar as atividades que estão sendo desenvolvidas com o máximo de clareza possível por parte dos executores (JURAN, 1991). A terminologia 5W2H tem origem nos termos em inglês (*What* – o que será feito (etapas), *Why* – por que será feito /justificativa, *Where* – onde será feito (local), *When* – quando será feito (tempo),

*Who* – por quem será feito (responsabilidade), *How* – como será feito (método), *How much* – quanto custará (custo). (APÊNDICE A).

Com a aplicação da ferramenta foi possível observar:

- 1º diretriz - Desenvolvimento institucional para atendimento de PLHIS - foram desenvolvidos 11 programas e quatro não executados, os demais com algumas ações não executadas.
- 2º diretriz – Acesso ao solo urbanizado e regularizado – foram desenvolvidos três programas e um não executado, um é considerado exequível e um executado parcialmente.
- 3º diretriz – Provisão habitacional de moradia – foram desenvolvidos três programas e um não executado.
- 4º diretriz – Adequação habitacional – foram desenvolvidos dois programas.
- 5º diretriz – Implementação da infraestrutura municipal – foram desenvolvidos seis programas e três ações não foram executadas.

## 3.2 ETAPA 2 - AVALIAÇÃO DO PLHIS

### 3.2.1 Monitoramento e avaliação de PLHIS

Considerando o Indicador 1 (Existência, monitoramento e avaliação do PLHIS), observou-se que o PLHIS do município foi elaborado em 2010, mas desde sua elaboração não houve atividades de monitoramento e avaliação. O que o município tem cumprido como exigência do Ministério das Cidades é unicamente o relatório de gestão, realizado em 2012 pela Diretoria de Habitação. Este relatório é preenchido *on line* no *site* da Caixa Econômica Federal, sendo que nele constam informações das ações desenvolvidas na habitação e as dificuldades e motivos da não implementação das ações.

### 3.2.2 Atendimento das necessidades habitacionais

No que concerne o Indicador 2 (Atendimento ao perfil do público alvo) pôde-se constatar que a população prioritária do PLHIS é a que possui renda de até dois salários mínimos. Como se trata de uma população que se encontra em situação de vulnerabilidade social, foram definidas também como famílias prioritárias aquelas que possuem idosos, pessoas com deficiência e ou com mobilidade reduzida.

Quanto ao Indicador 3 (Metas de atendimento por programa habitacional), a partir da coleta de dados, ficaram evidenciadas as metas planejadas e as metas alcançadas até o mês de abril de 2014. Entretanto, as metas não executadas não foram computadas, cabendo ressaltar ainda que as metas de médio e longo prazo não foram avaliadas. A tabela 4 ilustra as metas relativas ao Indicador 3.

**Tabela 4: Metas de atendimento relativas ao PLHIS**

<b>Diretrizes</b>	<b>Programas</b>	<b>Planejadas</b>	<b>Alcançadas</b>	<b>Metas atingidas</b>
Adequação habitacional	Banheiros	Demanda	48	100%
	Ampliação moradias	122	83	68%
Provisão habitacional	Novas moradias	510	177	34,7%
Implementação infraestrutura	Rede água	Demanda	---	100%

Fonte: Elaborado pela autora

Com relação às metas convém salientar que, no que se refere à adequação habitacional, na construção de banheiros a meta é por demanda espontânea que, segundo as informações, foi atingida 100% da demanda. Quanto à ampliação de moradias, a meta para 2012 era atingir 20%. No entanto, foram ampliadas 68% das moradias, superando em três vezes a meta indicada para o período. No que se refere a construção de novas moradias também superou a meta indicada no PLHIS (20%), chegando a uma meta de 34,7%, meta esta superior ao estimado no período. Quanto a implementação de infraestrutura através do abastecimento de água foi contemplada 100% da demanda.

Para o Indicador 4 (Recursos financeiros investidos), o PLHIS do município não estabeleceu os recursos necessários para cada programa, o que dificultou a realização de uma análise das metas programadas versus metas atingidas. Entretanto, foi possível aferir os seguintes dados:

- **Implementação sanitária** – foram atendidas 48 famílias com kits sanitários, compostos de pia, vaso e chuveiro e o sistema de esgoto, mas o valor não foi informado durante a coleta de dados.

- **Construção de novas moradias** – foram atendidas 177 famílias com novas moradias entre casas e apartamentos.

Custo: R\$ 10.413.020,00 (Esfera Federal)

R\$ 1.365.000,00 (Esfera Municipal)

O cálculo da terra urbanizada e dos valores habitacionais, indicados no PLHIS está mostrado na tabela 5.

**Tabela 5: Cálculo da terra urbanizada e dos valores habitacionais**

<b>Terra urbanizada</b>	<b>Quantidade</b>
Quantidade de lotes urbanos	418 unidades
Área por lotes	220 m <sup>2</sup>
Área total dos lotes	91.960 m <sup>2</sup>
Área pública e institucional (15%)	13.794 m <sup>2</sup>
<b>Área total</b>	<b>105.754 m<sup>2</sup></b>
<b>Investimento habitacional</b>	<b>Valores</b>
Valor da unidade habitacional	R\$ 27.076,48
Valor total das unidades habitacionais	R\$ 11.317.968,64
Valor unitário por lote	R\$ 14.368,20
Valor total dos lotes	R\$ 6.005.907,60
<b>Valor total</b>	<b>R\$ 17.323.876,24*</b>

\* A este valor não foram somados os investimentos com infraestrutura, pois este varia de acordo com a localização do empreendimento, com a disponibilização das redes existentes, entre outros fatores.

Fonte: Pinhalzinho (2010).

Para calcular o investimento habitacional no meio rural, levou-se em consideração apenas o valor do imóvel, sem somar o valor da terra, uma vez que o processo de definição da área abrande outros fatores mencionados anteriormente. As 92 moradias levantadas na demanda do meio rural, multiplicadas pelo valor unitário da habitação, que é de R\$ 27.076,48, gera um investimento de R\$ 2.491.036,16.

- **Implementação da rede de água** – foram atendidas 100% das famílias de três bairros, com um custo de R\$ 339.500,00 advindos de recursos da esfera federal e R\$ 90.000,00 da esfera municipal. Cabe ressaltar ainda que não foram realizadas ações com recursos da esfera Estadual.

### 3.2.3 Marcos regulatórios

Com relação ao Indicador 5 (Estágio da legislação), ficou evidenciado que a única legislação existente no município é o Plano Diretor instituído pela Lei Complementar nº 0144, de 28 de dezembro de 2012.

### 3.2.4 Procedimento de gestão

No que diz respeito ao Indicador 6 (Condições de infraestrutura física e humana existentes), a área habitacional do município não possui comando único, ou seja, uma Secretaria de Habitação. A área está ligada à Secretaria Municipal de Assistência Social, sendo que esta secretaria possui um Departamento de Habitação e uma diretoria, considerados suficientes para desenvolverem ações do PLHIS.

Quanto ao Indicador 7 (Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Habitação), pôde-se constatar que o Conselho foi criado através da Lei nº 2.120 de 16 de dezembro de 2009, e, possui em sua composição nove membros, sendo sete representantes da sociedade civil e dois do setor público, conforme mostra tabela 6.

**Tabela 6: Composição do Conselho Municipal de Habitação - CMH**

<b>Entidades</b>	<b>Número de Representantes</b>
Prefeitura Municipal de Pinhalzinho	2
Câmara de Vereadores	1
Entidades Patronais (ACIP/CDL)	1
Entidades de Trabalhadores (Sindicatos)	1
Associação de Pais e Professores – APP's	1
Associações de Moradores	1
Entidades Religiosas	1
Clubes de Mães	1

Fonte: Pinhalzinho – Lei n.º2.120/2009 (2009).

Compete ao CMH do município: estabelecer diretrizes e fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos do FHIS e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais, observado o disposto nesta Lei, a política e o plano municipal de habitação; aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FHIS; fixar critérios para a priorização de linhas de ações; deliberar sobre as contas do FHIS; dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FHIS, nas matérias de sua competência; e, aprovar seu regimento interno.

O CMH, é atuante, as reuniões ordinárias acontecem a cada dois meses.

A escolha dos membros do CMH foi por indicação das entidades, que possuem representação no Conselho. No mandato atual não existe uma diretoria, e sim uma coordenação, indicada pelas entidades da sociedade civil.

O Indicador 8 (Existência de Fundo Municipal de Habitação) foi contemplado, pois o referido Fundo também foi criado em 2009, pela lei 2.120 de 16 de dezembro. Cabe ressaltar que não foi possível coletar os dados sobre os recursos canalizados no FMHIS.

### **3.2.5 Beneficiários contemplados nos programas**

No que concerne ao Indicador 9 (Número total de famílias contempladas com os programas executados), o município atendeu com a implantação dos programas habitacionais 257 famílias até o mês de abril de 2014.

### **Etapa 3 – Diagnóstico avaliativo e proposição de melhorias**

Pelos dados levantados pôde-se constatar que as ações desenvolvidas na área habitacional do município não seguem o PLHIS, quem define prioridades é o Departamento de Habitação e o Conselho Municipal. O motivo de não seguirem o PLHIS foi de que o mesmo não atende às necessidades do município, por ser muito amplo, com muita informação desnecessária e pouca informação acerca do município. Este é um dado que merece atenção, pois leva-se a concluir que o Plano foi realizado apenas por uma exigência do SFHIS, como sendo um dos requisitos para receberem recursos da Esfera Estadual.

No momento da elaboração do PLHIS, o município possuía precariedade em termos de recursos humanos e de falta de condições (institucionais, técnicas e materiais) para elaborar a política. No entanto, foi se estruturando aos poucos e na atualidade conta com equipe multiprofissional.

Para a elaboração, implementação e avaliação de uma política, o município necessita de recursos humanos como a contratação de técnicos multiprofissionais através de processo seletivo, para dar continuidade às ações em cada troca de administração pública, bem como de condições institucionais, técnicas e materiais, para elaborar projetos e pleitear os recursos disponíveis nas esferas governamentais, sendo também a realidade da maioria dos municípios de pequeno porte.

Outro fator observado foi à inexistência de registros sistemáticos das intervenções realizadas anteriormente à gestão atual, o que representa uma séria dificuldade para a continuidade da pesquisa e do processo de avaliação da política municipal de habitação. Atualmente, o que existe são apenas informações fragmentadas.

Assim, de acordo com o método aplicado, foi possível verificar que o PLHIS não foi executado na sua totalidade, conforme indicado na sua elaboração, mas parcialmente.

Em relação ao período temporal, as metas não foram atingidas na sua totalidade. Convém salientar que foram consideradas apenas as ações desenvolvidas até abril de 2014, sendo que o PLHIS redimensionou suas metas para curto, médio e longo prazo, com período temporal de 10 anos. Em relação às metas planejadas, considerando o curto prazo (2010-2014) a maioria delas foram alcançadas, superando ao planejado. Esse fato ocorreu com adequação habitacional e na provisão de moradias. Quanto às metas não atingidas, o método sugere e auxilia para que no próximo momento avaliativo, seja ele de controle (monitoramento) ou avaliação propriamente dita, leve também em consideração a análise do cumprimento destas metas.

Em relação aos recursos planejados, a comparação demonstra que o montante de recursos calculados foi de R\$ R\$ 17.323.876,24. Foram investidos na construção de novas moradias R\$ 11.778.020,00 oriundos da Esfera Federal e Municipal.

## **CONCLUSÃO**

Com a aplicação do método de avaliação do PLHIS para municípios de pequeno porte, pôde-se constatar que a execução do PLHIS não tem sido avaliada de modo objetivo no Município, objeto da análise. O município na sua dinâmica real, não utiliza o PLHIS para direcionar as ações na área habitacional, pois quem define as prioridades a serem atendidas é o Departamento de Habitação juntamente com o Conselho Municipal. O PLHIS é constantemente manuseado, mas não usado como parâmetro que direciona as ações a serem desenvolvidas. Demonstrando que o PLHIS foi elaborado pela exigência de ser uma condicionalidade para o acesso aos recursos do FNHIS.

No formulário de avaliação proposto, necessita contemplar outros aspectos, como exemplo existência de área de risco, previsão de assentamentos e reassentamentos. Estrutura do Conselho e processos de capacitação. Na elaboração do Plano, é importante incluir, nível de participação de técnicos e usuários, bases utilizadas para o diagnóstico. O sucesso dos resultados obtidos; a satisfação de atendimento da população; a garantia de atendimento à população de difícil acesso e as estratégias para a inclusão de pessoas que não conseguem realizar o cadastro junto à Caixa Econômica Federal são aspectos que não foram contemplados. Limitações estas que poderão ser superadas por novas pesquisas. Contudo, um primeiro passo foi dado.

Com a aplicação do método proposto foi possível testar o método na prática. Entretanto, alguns dados ficaram sem informação. Motivo que ocorreu pela dinâmica de trabalho do Departamento de Habitação. Demandaria um prazo superior ao disponível. O município estava em processo de elaboração, seleção de edital para habitação social.

Sugere-se para estudos futuros que o método possa ser aplicado em mais municípios de pequeno porte, visando evidenciar como as diferenças eventuais em gestão e infraestrutura possam dificultar o processo e os resultados do PLHIS.

## REFERÊNCIAS

CAMARGO, Paulo de. **Caminhos para a municipalização**. Disponível em <http://revistaescolapublica.uol.com.br/textos/27/caminhos-para-a-municipalizacao-261321-1.asp>. Acesso em 07 de fev., 2014.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de., et al. Panorama da Municipalização da Política habitacional Em pequenos municípios de minas gerais. Revista Brasileira de Estudos urbanos e regionais. V. 12 , N. 1 / MAIO, 2010

DI VILLAROSA, Francesco; ABIKO, Alex. Monitoramento e Avaliação de Programas de Ação Integrada em Assentamentos Precários. Curso à Distância - Ações Integradas de Urbanização em Assentamentos Precários. 1ed., v.1. Brasília e São Paulo: Ministério das Cidades e Cities Alliance, 2009.

IBGE/Cidades. **População do Município**. Censo 2010. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=>. Acesso em: 7 abr.2014.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

GOOGLE MAPA. **Localização de Pinhalzinho-SC**. Disponível em: <https://maps.google.com.br/maps/ms?source=hp&safe=images&ie=UTF8&hq=&hnear=Pinhalzinho+-+SC&gl=br&t=h&oe=UTF8&msa=0&msid=117839944630795200076.000481486f094db970fcb&dg=feature>. Acesso em 15 mai 2014.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**: conceitos, fontes e dados e aplicações para formulação e avaliação de políticas públicas e elaboração de estudos socioeconômicos. Campinas, SP: Editora Alínea, 2001.

JURAN, Joseph Moses. **Controle da Qualidade: conceitos, políticas e filosofia da qualidade**. São Paulo: Makron Books, 1991. Vol. 1

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.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Habitação. Estratégia de ação. Estratégias de ação – curso a distância. Mod. 1. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

\_\_\_\_\_. **O Estatuto da Cidade: comentado**. The City Statute of Brazil: a commentary. Carvalho, Celso Santos, Rossbach, Anaclaudia. (org.). São Paulo, Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010.

\_\_\_\_\_. **Plano Local de Habitação de Interesse Social – simplificado**. Versão Preliminar. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, maio de 2011.

PINHALZINHO. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Pinhalzinho: Crescer Assessoria e Consultoria, 2010.

PINHALZINHO. **Lei n.º 2.120, de 16 de Dezembro de 2009**. Cria o fundo municipal de habitação de interesse social – FHIS e institui o conselho gestor do FHIS, e da outras providencias. Pinhalzinho, 2009.

UNICEF. Guide for monitoring and evaluation. New York: Unicef, 1990

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Censo SUAS 2011. Brasília, SAGI/SNAS/MDS, 2013.

## CONCLUSÃO

Nos últimos anos, uma maior discussão sobre a importância da avaliação enquanto etapa do ciclo das políticas públicas vem sendo observada, etapa que se realiza após a implementação da política ou programas sociais. A fase de avaliação da política é direcionada para verificar se é preciso realizar mudanças nos programas implementados para garantir a sua efetividade; descontinuá-los, se o problema deixou de compor a agenda; ou até mesmo adaptá-los a uma nova realidade, reiniciando o ciclo. Assim, a prática de avaliação surge como instrumento chave na gestão por resultados, na medida em que fornece aos governos e à sociedade elementos para identificar os resultados, bem como restrições encontradas durante a implementação das políticas públicas.

O objetivo geral desta tese foi propor um método de avaliação de PLHIS em municípios de pequeno porte. Tal objetivo se justificou pela lacuna encontrada na literatura científica, com enfoque para avaliação de PLHIS e pela situação socioeconômica e de infraestrutura dos municípios de pequeno porte.

Com base na recuperação histórica, social e política e na análise de conjuntura desenvolvida no primeiro artigo, ficou evidenciado que as características das políticas de habitação foram diferenciadas de acordo com cada período histórico, social e político. As primeiras iniciativas ligadas aos Institutos de Aposentaria e Pensões (IAP) eram uma opção das famílias ao acesso à habitação, porém eram ações fragmentadas. No período de 1964 a 1986, foi mais marcante a presença do Estado, que implementou a política através do Sistema Financeiro de Habitação. Em 1986, com a extinção do Banco Nacional de Habitação, houve uma lacuna até 2003, conjuntura em que foi criado o Ministério das Cidades, como órgão gestor do SNHIS; em 2004 foi aprovada a Nova Política de Habitação, que ficou alinhada ao disposto na Constituição Federal de 1988, e ao Estatuto da Cidade; em 2005 foi instituído a Lei 11.124 que exige de Estados e Municípios a criação e elaboração dos instrumentos institucionais: PLHIS, Fundo e Conselho, enquanto mecanismos de gestão da política habitacional.

No segundo artigo, foram apresentadas e discutidas as principais características dos modelos de avaliação de políticas ou programas. Com base na literatura, foi possível evidenciar as diversas opções teóricas apresentadas pelos autores, no que se

refere aos aspectos históricos e conceitos sobre a avaliação de políticas públicas. O tema em questão tem sido amplamente debatido e divulgado, mas, na prática, a avaliação de políticas públicas tem sido bastante incipiente. Os estudos mostraram que, no âmbito das políticas públicas, as formas e tendências de avaliação distinguem-se quanto a aspectos variados. Portanto, há vários tipos de avaliações, diversos momentos e formas de organizar uma avaliação de acordo com seus propósitos.

O terceiro artigo, também resultado de uma revisão de literatura, teve o objetivo de apresentar aspectos conceituais sobre indicadores, as suas propriedades, bem como as formas de classificá-los nos diversos ciclos das políticas públicas. Diante dos resultados encontrados foi possível concluir que as políticas públicas estão repletas de informações, que mostram a importância de conter em seu planejamento indicadores necessários para seu monitoramento e avaliação. Em uma avaliação os indicadores servem para subsidiar o planejamento e a formulação das intervenções, o acompanhamento de sua implementação, suas reformulações e ajustes, decisões sobre a manutenção ou interrupções das ações, bem como direcionar a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade social da política em questão.

A partir da junção das constatações na literatura foi possível propor um método de avaliação de PLHIS para municípios de pequeno porte. Este apresentado no quarto artigo, já que os pequenos municípios têm empreendido esforços para a criação de instrumentos de gestão da política habitacional, como o Plano Municipal de Habitação, o Conselho de Habitação de Interesse Social e o Fundo de Habitação de Interesse Social. Embora ainda muito incipientes, tais ações representam os primeiros passos institucionalização da política habitacional em municípios de pequeno porte. O método proposto contemplou três etapas: levantamento das características de base; avaliação do PLHIS; e o diagnóstico e proposições de melhorias, possibilitando a avaliação sistemática de todo o período temporal relativo à execução do PLHIS. Para a realização da avaliação, definiu-se pela categorização de nove indicadores, caracterizados por sua simplicidade e facilmente levantados em municípios de pequeno porte.

Buscando uma forma de aplicação da proposta na prática, o quinto artigo mostrou os resultados de um estudo de caso aplicado em um município de pequeno porte, visando verificar a adequação das etapas propostas em situação real para o método de avaliação da execução de PLHIS. Para a aplicabilidade do método, foram

seguidos os passos dos procedimentos para o levantamento de dados, considerando as três etapas do método.

No entanto, deve-se frisar que, enquanto proposta, o método necessita ser aplicado em municípios de pequeno porte de diferentes características populacionais e geográficas, para verificar eventuais diferenças em sua realização.

No desenvolvimento desta tese, houve o cuidado para que um encadeamento lógico entre os cinco artigos estivesse presente e pudesse representar o avanço teórico a partir do problema de pesquisa inicial. Todos os passos metodológicos foram direcionados para representar essa problemática na literatura e na prática, bem como indicar alternativas que permitam aos municípios de pequeno porte a efetivação do PLHIS.

No que se refere ao método proposto, entende-se que este cumpriu com o seu objetivo de avaliar a execução do PLHIS, seu desenho foi planejado no sentido de verificar se os programas foram executados, se as metas foram atingidas, e se o público alvo foi contemplado. Entretanto, como o método não tinha intenção de avaliar os resultados, não foi possível avaliar se a abrangência dos programas, por exemplo, foi adequada.

Encerra-se este trabalho com a consciência de que mais avanços e exemplos de sucesso da aplicação de avaliação de PLHIS são necessários na literatura e em campo, para que a gestão da política habitacional possa evoluir e de fato diminuir o déficit habitacional.

**APÊNDICE A - FORMULÁRIOS DE COLETA DE DADOS PARA  
AVALIAÇÃO DE PLHIS (FERRAMENTA 5W2H)**

<b>PLANO DE AÇÃO</b>	
<b>DIRETRIZ</b>	
<b>LINHA PROGRAMÁTICA</b>	
<b>PROGRAMA 1</b>	
<b>AÇÃO 1</b>	
o que será feito	<input type="text"/>
Onde será feito	<input type="text"/>
porque será feito	<input type="text"/>
como será feito	<input type="text"/>
quem fará	<input type="text"/>
Quando	<input type="text"/>
quanto	<input type="text"/>

## APÊNDICE B - FORMULÁRIOS DE COLETA DE DADOS PARA AVALIAÇÃO DE PLHIS

<b>Variável: Monitoramento e avaliação de PLHIS</b>
<b>Indicador 1 - Existência, monitoramento e avaliação do PLHIS</b>
<p>Quando o município elaborou o PLHIS  <input type="checkbox"/> 2007 <input type="checkbox"/> 2008 <input type="checkbox"/> 2009 <input type="checkbox"/> 2010 <input type="checkbox"/> 2011</p> <p>Desde a implantação do PLHIS já aconteceu alguma atividade de monitoramento?  <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> as vezes <input type="checkbox"/> não</p> <p>Se a resposta foi sim, responda: O que foi monitorado?  <input type="checkbox"/> acompanhamento dos resultados da Política habitacional  <input type="checkbox"/> cumprimento das metas do PLHIS  <input type="checkbox"/> Monitoramento dos programas, projetos e ações do governo municipal e seu impacto na diminuição do déficit e da inadequação habitacional  <input type="checkbox"/> monitoramento das variáveis que compõem o diagnóstico habitacional do município  <input type="checkbox"/> captação de recursos e gestão financeira dos programas            O monitoramento ocorre <input type="checkbox"/> mensalmente <input type="checkbox"/> semestralmente <input type="checkbox"/> anualmente</p>
<p>Já ocorreu alguma avaliação do PLHIS?  <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> as vezes <input type="checkbox"/> não</p>
<p>A avaliação foi articulada com o horizonte temporal de planejamento do PlanHab e com os instrumentos de planejamento e orçamento municipais (PPA)  <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> outra.  <input type="checkbox"/> 2010 – 2013  <input type="checkbox"/> 2014 – 2017  <input type="checkbox"/> 2018 – 2021</p>
<p>Nesta avaliação foi envolvido os diversos órgãos (secretarias, departamentos, conselho) da administração local  <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em partes <input type="checkbox"/> não</p>
<p><b>Indicadores qualitativos</b> - indicadores de eficácia  <input type="checkbox"/> número de atividades de monitoramento  <input type="checkbox"/> número de relatórios anual de gestão, em que ano foi elaborado o relatório de gestão:  <input type="checkbox"/> 2010 <input type="checkbox"/> 2011 <input type="checkbox"/> 2012 <input type="checkbox"/> 2013  <input type="checkbox"/> número de órgãos envolvidos na avaliação</p>
<b>Variável: Atendimento das necessidades habitacionais</b>
<b>Indicador 2- atendimento ao perfil do déficit</b>
<p>Esta sendo atendida pelos programas habitacionais a população prioritária no acesso aos programas habitacionais:  <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em partes <input type="checkbox"/> não</p> <p>Quem são as famílias prioritárias dos programas habitacionais:  <input type="checkbox"/> famílias com idosos;  <input type="checkbox"/> famílias pobres com renda de até 2 SM  <input type="checkbox"/> famílias com pessoa com deficiência e ou com mobilidade reduzida</p> <p>Outras pessoas que buscam cadastrar-se para habitação:  <input type="checkbox"/> jovens de 18 anos  <input type="checkbox"/> idosos solteiros  <input type="checkbox"/> mulheres solteiras</p>
<p><b>Indicadores qualitativos</b> - indicadores de eficácia  <input type="checkbox"/> número famílias atendidas com renda de até 3 SM  <input type="checkbox"/> número famílias atendidas com renda de até 5 SM</p>
<p><b>Possui População Indígena</b> <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não  <b>Possui Assentamentos</b> <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não</p>

**Indicador 3 - metas de atendimento por programa habitacional**  
**- metas planejadas *versus* alcançadas em cada ano de execução do Plano**

Diretriz	Marco zero	Metas por programa	2011	2012	2013	2014
1		1				
		2				
		3				
		4				
2		1				
		2				
		3				
		4				
3		1				
		2				
		3				
		4				
4		1				
		2				
		3				
		4				
4		1				
		2				
		3				
		4				

**Indicador 4 – Recursos financeiros por programa habitacional**  
**- Recursos planejadas *versus* recursos alcançados em cada ano de execução do Plano**

Diretriz	Marco zero	Metas por programa	2011	2012	2013	2014
1		1				
		2				
		3				
		4				
2		1				
		2				
		3				
		4				
3		1				
		2				
		3				
		4				
4		1				
		2				
		3				
		4				
5		1				
		2				
		3				
		4				

Variável: Marcos Regulatórios						
Indicador 5: Estágio da Legislação						
Itens	Critérios					
	Existente	Não existente	Estágios			
			Elaboração	Aprovação	Revisão	Aplicação
Plano Diretor						
Uso e Ocupação do Solo (LUOPS)						
Adequação e procedimentos de regularização e de encaminhamentos aos serviços de registro de imóvel, de forma a contemplar alterações legais na lei de registros públicos.						
Projeto de Lei que permita a possibilidade de recursos para pagamento de aluguel em caso de atendimento habitacional a famílias desalojadas por situações de risco ou por outras necessidades decorrentes de ações da Política habitacional						
Indicadores qualitativos - indicadores de eficácia <input type="checkbox"/> número de legislação elaborada <input type="checkbox"/> número de legislação em execução						

Variável: Procedimentos de gestão				
Indicador 6: Condição de estrutura física e humana na área habitacional				
Itens	Critérios			
	Não possui	Suficiente	Regular	Insuficiente
Composição da estrutura				
Secretaria de desenvolvimento urbano, e ou de habitação.				
Departamento de habitação				
Diretoria de habitação				
Secretaria de planejamento urbano				
A habitação está ligada a outra secretaria. Qual _____				

Composição dos recursos humanos próprios do Departamento	Não possui	Suficiente	Regular	Insuficiente
				
Secretário de habitação				
Diretor de habitação				
Arquitetos				
Engenheiros				
Assistente Social				
Psicólogo				
Advogado				
<b>Indicador 7: Existência, composição, competência e atuação do CMH</b>				
<b>O CMH existe há quanto tempo:</b>				
<input type="checkbox"/> há menos de 5 anos <input type="checkbox"/> há 5 anos ou mais <input type="checkbox"/> há menos de 5 anos, porém inadequado à Lei 11.124 (SNHIS) <input type="checkbox"/> Em vias de Constituição				
<b>Composição do conselho municipal de habitação:</b>				
a) Quem participa do CMH? -membros. Quantos ____ - sociedade civil. Quantos ____ - setor público. Quantos ____ - representantes da comunidade. <input type="checkbox"/> Câmara de Vereadores. Quantos ____ <input type="checkbox"/> Entidades patronais. Quantos ____ <input type="checkbox"/> Sindicatos. Quantos ____ <input type="checkbox"/> Associação de Pais. Quantos ____ <input type="checkbox"/> associação de moradores. Quantos ____ <input type="checkbox"/> Entidades religiosas. Quantos ____ <input type="checkbox"/> Clube de mães. Quantos ____				
<b>Atribuições/ Competência do Conselho</b>				
Qual é atribuição do CMH?				
As reuniões ordinárias acontecem de quanto em quanto tempo? _____ Como acontece a presença dos conselheiros nas reuniões? <input type="checkbox"/> participam sempre <input type="checkbox"/> participam regularmente <input type="checkbox"/> participam eventualmente Já deixaram de realizar reunião por falta de quorum. <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não quantas vezes isso aconteceu? _____				
<b>Como foi o processo de escolha dos membros do Conselho de habitação?</b>				
<input type="checkbox"/> Eleição direta em assembleia. <input type="checkbox"/> Indicação do prefeito ou do(a) secretário(a) municipal. <input type="checkbox"/> indicação da entidade <input type="checkbox"/> Não houve um processo de escolha formal				
<b>Como foi o processo de escolha da direção, presidência ou coordenação do Conselho?</b>				
a) Votação entre membros do Conselho. b) O Estatuto define qual membro do conselho deverá ser o presidente. c) Indicação do prefeito ou do(a) secretário(a) municipal. d) Não houve um processo de escolha formal. e) não tem presidente, só coordenador.				
<b>Que atividades o Conselho Municipal de habitação realizou nos últimos 12 meses?</b>				
<input type="checkbox"/> Reuniões ordinárias e extraordinárias. <input type="checkbox"/> Participação no planejamento do uso dos recursos financeiros da área habitacional. <input type="checkbox"/> Acompanhamento do uso dos recursos financeiros na área habitacional.				

<input type="checkbox"/> Participação no planejamento do PLHIS. <input type="checkbox"/> Realização de atividades nos programas desenvolvidos. <input type="checkbox"/> Não foram realizadas atividades nos últimos 12 meses <input type="checkbox"/> sorteio público para habitação de interesse social
<b>Indicador 8: Existência de Fundo Municipal de Habitação (PMH)</b>
<b>O FMAS existe há quanto tempo?</b>
<input type="checkbox"/> existente há menos de 5 anos <input type="checkbox"/> existente há 5 anos ou mais <input type="checkbox"/> existente há menos de 5 anos, porém inadequado à Lei 11.124 (SNHIS) <input type="checkbox"/> Em vias de Constituição
<b>Volume de recursos para ele canalizados</b>
Em 2010: _____ Em 2011: _____ Em 2012: _____ Em 2013: _____
Qual é a legislação do Fundo Municipal de Habitação:

<b>Variável: Beneficiários contemplados com os programas</b>
<b>Indicador 9: Benefícios para a clientela dos programas</b>
(        ) Número de beneficiários foram contemplados com os programas habitacional

**APÊNDICE C – FORMULÁRIOS DE COLETA DE DADOS PARA  
AVALIAÇÃO DE PLHIS (APLICAÇÃO DA FERRAMENTA 5W2H)**

<b>Plano de ação</b>	
<b>DIRETRIZ</b>	
Desenvolvimento institucional para atendimento de PLHIS	
<b>LINHA PROGRAMÁTICA</b>	
Desenvolvimento institucional para atendimento de PLHIS	
<b>PROGRAMA 1</b>	
Programa de implantação da Política Municipal de Habitação	
<b>AÇÃO 1</b>	
o que será feito	Elaborar legislação que estabelece diretrizes e normas da política Municipal de habitação
Onde será feito	Setor Jurídico, Administração e departamento de habitação
porque será feito	Para adequar a Política a nova realidade, a Lei vigente é de 1970
como será feito	1-Definição de equipe para estudar a legislação 2- Propõe alterações na lei 3- Encaminha para o Conselho de Habitação para aprovação 4- Encaminha para a Câmara de vereadores 5- Prefeito Sanciosa a Lei
quem fará	Setor Jurídico, Administração e departamento de habitação
Quando	outubro\ 2013
quanto	sem custos para o município
<b>AÇÃO 2</b>	
o que será feito	Criar Secretaria de habitação
	Não executado

<b>AÇÃO 3</b>	
o que será feito	Estabelecer equipe técnica municipal responsável pela habitação de interesse social
Onde será feito	Departamento de habitação
porque será feito	Porque a equipe não está completa É necessário definir horas para os profissionais: assessoria jurídica e assistente social
como será feito	1- definir os profissionais 2- definir carga horária de assessor jurídico e engenheiro
quem fará	Administrativo da Prefeitura
Quando	Dezembro\2013
quanto	sem custos para o município
<b>AÇÃO 4</b>	
o que será feito	Articular a equipe técnica responsável pelo PLHIS com as demais secretarias municipais
Onde será feito	Departamento de habitação
porque será feito	Esta equipe tem a função de determinar o que será feito na habitação , composta de: jurídico, departamento de habitação e Secretaria de Assistência Social
como será feito	1- faz reunião uma vez ao mês 2- conversa, analisa e define encaminhamentos
quem fará	Departamento de habitação
Quando	Permanente desde 2012
quanto	sem custos para o município

<b>PROGRAMA</b> 2	
Programa de capacitação de equipe técnica municipal responsável pela gestão do PLHIS	
<b>AÇÃO 1</b>	
o que será feito	Contratação de equipe qualificada para a capacitação da equipe técnica municipal, garantindo a implementação do PLHIS
	Não executado
<b>PROGRAMA</b> 3	
Programa de informatização através de cadastro único municipal para programas habitacionais	
<b>AÇÃO 1</b>	
o que será feito	Implantar um cadastro único municipal com dados sócio-econômicos, de infraestrutura e de habitação das famílias que necessitam de investimentos habitacionais
Onde será feito	Departamento de Habitação
porque será feito	Para ter um cadastro único para realizar o cadastro de todas as famílias com demandas de habitação
como será feito	1- pessoa vem solicitar alguma demanda na habitação 2- faz sua inscrição 3- verifica se é família constituída 4- registra-se esta pessoa no sistema 5- abre-se edital 6- o CMH habilita a família ou não 7- acontece um sorteio público (por ordem numérica)
quem fará	Departamento de habitação
Quando	já em funcionamento
quanto	manutenção 180,00   mês

<b>PROGRAMA</b>		<b>4</b>
Programa de revisão e elaboração dos marcos legais habitacionais		
<b>AÇÃO 1</b>		
o que será feito	revisar o Plano Diretor Participativo	
		Não executado
	Motivo está na Câmara de Vereadores	
<b>PROGRAMA</b>		<b>5</b>
Programa de atendimento para a realização de estudo e pesquisas atualizadas sobre o déficit habitacional		
<b>AÇÃO 1</b>		
o que será feito	Revisar periodicamente o diagnóstico habitacional baseado nos dados do Cadastro Único	
		Não executado
<b>PROGRAMA</b>		<b>6</b>
Programa de desenvolvimento de seminários de nivelamento para a equipe técnica		
<b>AÇÃO 1</b>		
o que será feito	Estabelecer encontros periódicos entre servidores municipais responsáveis pela política habitacional e profissionais do setor habitacional e entidades financeiras	
Onde será feito	Departamento de habitação	
porque será feito	Para implementar as políticas	
como será feito	1- Entidade apresenta o programa para o município 2- Organizado reunião entre a PM e a Entidade que mostra como trabalha, os modelos de casa, a política da empresa. 3- O município apresenta a demanda 4- A empresa analisa a demanda e apresenta proposta 5- Encaminhado proposta para o CMH 6- Conselho delibera	
quem fará	Departamento de habitação	
Quando	permanente	
quanto	sem custos para o município	

PROGRAMA 7	
Programa de desenvolvimento de seminários de nivelamento para a população interessada em financiamentos habitacionais	
AÇÃO 1	
o que será feito	Estabelecer encontros periódicos entre a população interessada com profissionais do setor habitacional das entidades financeiras
	<b>Não executado</b>
PROGRAMA 8	
Programa de atendimento para a negociação de conflitos	
AÇÃO 1	
o que será feito	Desenvolver mecanismos de negociação e conflitos relacionados com o uso e a posse de imóveis e possíveis relocações - executado através do Programa Lar Legal - Governo federal
Onde será feito	Bairro Jardim Maria terezinha (registrado lote avulso) Loteamentos urbanos particulares Bairro Bela Vista
porque será feito	Para relocar as famílias que estão em área irregular e mediar conflitos
como será feito	1- as famílias serão relocadas para o loteamento Boa Vista 2- agrimensor e equipe técnica farão análise e projeto de urbanização (onde será as ruas) 3- Será realizado registro dos terrenos 4- repasse das escrituras às famílias das que fecarão no bairro
quem fará	Município e empresa RV topografias Ministério Público w Governo do Estado
Quando	dez/13
quanto	município não terá custos mutuário R\$900,00 pagará em 20X

PROGRAMA 10	
Programa de promoção junto ao cartório de Registro de Imóveis	
AÇÃO 1	
o que será feito	Buscar alternativas junto ao Cartório de registro de Imóveis para solucionar problemas relativos à aprovação de registros dos parcelamentos do solo e dos lotes <b>Executado através do programa Lote Legal</b>
Onde será feito	Bairro Jardim Maria terezinha Bairro Bela Vista Loteamentos urbanos particulares
porque será feito	Para regularização de lotes irregulares
como será feito	1- as famílias serão relocadas para o loteamento Boa Vista 2- agrimensor e equipe técnica farão análise e projeto de urbanização (onde será as ruas) 3- Será realizado registro dos terrenos 4- repasse das escrituras às famílias das que fecarão no bairr
quem fará	Município, Cartório, Ministério Público e Governo do Estado
Quando	dez/13
quanto	sem custos para o município
PROGRAMA 11	
Programa de monitoramento e avaliação	
AÇÃO 1	
o que será feito	Consolidar o CMHIS como interlocutor da sociedade para assuntos ligados a Política habitacional
Onde será feito	Departamento de habitação
porque será feito	Para que o conselhos cumpra com suas atribuição e deleibere sobre a política habitacional do Município.
como será feito	1- Criado Lei Municipal de criação do CMH através do decreto 31/2013; 2- Cria o Conselho Gestor do Fundo, Lei 2120 de dezembro de 2009; 3- encaminha ofícios para as entidades para participarem do Conselho; 4- entidades indicam os membros 5- Conselho está instituído
quem fará	Município
Quando	desde 2009
quanto	não tem custos
AÇÃO 2	
o que será feito	Estabelecer sistema de monitoramento e avaliação dos programas e metas do PLHIS <b>Não executado</b> Maior gargalo está nesta ação, como criar mecanismos?

Plano de ação	
DIRETRIZ	
Acesso ao solo urbanizado e regularizado	
LINHA PROGRAMÁTICA	
Implementação de uma política pública de regularização fundiária	
PROGRAMA 1	
Programa de regularização de áreas consolidadas particulares	
AÇÃO 1	
o que será feito	Oferecer subsídios jurídicos para fins de regularizar as áreas legais que são os elencados no art. 4 e incisos da Lei Federal 10.257/2001 (estatuto da cidade) sendo eles especialmente: usucapião especial ou adjudicação compulsória onde couber <b>executado pelo programa Lar Legal</b>
Onde será feito	Bairro Jardim Maria terezinha Bairro Bela Vista e Loteamentos urbanos particulares
porque será feito	não sabe informar
como será feito	não sabe informar
quem fará	Prefeitura Municipal
Quando	não sabe informar
quanto	não sabe informar

PROGRAMA 2	
Programa de regularização das áreas consolidadas públicas	
AÇÃO 1	
o que será feito	Implantar legislação específica para fins de regularizar as áreas através de instrumentos legais que são os elencados no art. 4, incisos da Lei 10.257/2001 (estatuto da cidade) sendo especialmente: concessão de uso especial para fins de moradia e alienação
Onde será feito	inexequível
PROGRAMA 3	
Programa de relocação das famílias em áreas de risco	
AÇÃO 1	
o que será feito	Definir área regularizada, individual ou coletiva, disposta na área urbana do município
Onde será feito	Loteamento Boa vista
porque será feito	Para regularizar o imóvel
como será feito	1-urbanização,regularização e integração de assentamentos precários; 2- levantamento das famílias; 3- reunião para explicar o programa 4- adesão das famílias ao programa (regras não permitir que outras famílias venham a residir no mesmo local) 5- participar do projeto social (inserção 18 meses)
quem fará	Município e Caixa econômica Federal através do PAC
Quando	ago/14
quanto	R\$ 4.500.000,00



Conforme a Diretora de habitação do Município Não tem legislação que dê conta disso. Pelo fato de que em área pública não existe direito. Essa ação não vai acontecer, o que precisa ser feito é transferir a famílias para áreas de moradias.

AÇÃO3	
o que será feito	Implantar infraestrutura básica nos novos loteamentos de habitação de interesse social
Onde será feito	Bairro Boa Vista Bairro Boa Vista II Bairro Boa Vista II III
porque será feito	Para registrar os loteamentos, haja vsita que sem infraestrutura não é possível fazer o registro.
como será feito	1- encaminhar para a AMOSC, elaborar o projeto de infraestrutura; 2- depois de pronto, o projeto é encaminhado para concessionárias de energia elétrica e Casam 3- encaminha o projeto par a Tucano (coleta de lixo) 4- recebe certidão de viabilidade dos serviços 5- encaminha para o licenciamento ambiental 6- com o licenciamento ambiental, encaminha para o cartório para realizar o registro dos loteamentos; 7- contratar os serviços
quem fará	Município e empresas
Quando	dez/13
quanto	não tem como estimar o custo destes serviços
AÇÃO4	
o que será feito	Elaborar um Plano de atendimento e acompanhamento das famílias em processo de relocação <b>Não executado</b> <b>depende da elaboração de um projeto social, ainda não elaborado</b>

<b>AÇÃO 5</b>	
o que será feito	Relocar as famílias em áreas de risco no meio rural para áreas regularizadas e com condições de habitabilidade
	<b>Não executado</b>
<b>PROGRAMA 4</b>	
<b>Programa de regularização de imóveis na área rural</b>	
<b>AÇÃO 1</b>	
o que será feito	Regularizar áreas cuja porção de terra não atinja o volume mínimo de fracionamento instituído em legislação federal (INCRA) de 20.000 m2 e poderá se utilizar do Instituto do Registro Condominial.
	<b>Não executado</b>
<b>AÇÃO 2</b>	
o que será feito	Regularizar áreas cuja porção de terra atinja o volume mínimo de fracionamento instituído em legislação Federal (INCRA) de 20.000 m2 e poderá ser regulamentada através do desmembramento ou ainda através de usucapião.
	<b>Não executado</b>
<b>PROGRAMA 5</b>	
<b>Programa de atendimento e fiscalização da ocupação de áreas irregulares</b>	
<b>AÇÃO 1</b>	
o que será feito	Coibir novas ocupações em áreas irregulares, inadequadas para habitação, em especial áreas de preservação ambiental, áreas de risco, áreas contaminadas e áreas de uso comum do povo, mediante ações preventivas e fiscalizadoras.
	<b>Não executado</b>





Plano de ação	
<b>DIRETRIZ</b>	
Implementação da infraestrutura municipal	
<b>LINHA PROGRAMÁTICA</b>	
implantar e complementar a infraestrutura local	
<b>PROGRAI 1</b>	
programa de atendimento \á pavimentação de vias públicas	
<b>AÇÃO 1</b>	
o que será feito	Pavimentação das ruas
Onde será feito	ruas: Jardim Maria terezinha, centro oeste, bairro Pioneiro e rua Niterói
porque será feito	melhoria do acesso
como será feito	1- Prefeitura lança edital 2- espera-se o prazo legal para aqueles que não contrários a pavimentação; 3- ocorre a execução das vias
quem fará	Município através do Departamento Municipal de estradas e rodagem (DRM), e Departamento de obras e serviços urbanos
Quando	Permanente
quanto	custo mutuário 17,50 m2
<b>PROGRAMA 2</b>	
Programa de atendimento e execução de passeios públicos	
<b>AÇÃO1</b>	
o que será feito	Executar os passeios públicos nas vias públicas com pavimentação asfáltica e pedras de basalto irregulares priorizando o centro e em seguida os bairros.
Onde será feito	prioridade o centro da cidade
porque será feito	para melhoria da acessibilidade
como será feito	1- cada morador é responsável pela construção do passeio; 2- cabe ao município a execução em áreas públicas; 3- segue-se a legislação de acessibilidade
quem fará	morador, departamento de obras e serviços urbanos
Quando	Permanente
quanto	morador o custo é de 30,00 m2 Município não tem noção do custo

PROGRAMA 3	
Programa de atendimento à implantação de um sistema de saneamento básico	
AÇÃO1	
o que será feito	Implantar sistema de tratamento de esgoto no município
	Não executado
	necessita de elaboração de projeto
PROGRAMA 4	
Programa de atendimento à implantação de um sistema de saneamento b	
AÇÃO1	
o que será feito	Implantar sistema de tratamento de esgoto no município
Onde será feito	município todo
porque será feito	para aumentar a produção de água em períodos de seca
como será feito	1- aumentar o número de bombas 2- fazer a canalização da água no rio Branco; 3- aumentar a capacidade do reservatório; 4- aumentar a capacidade de tratamento de água por minuto
quem fará	Convênios entre casam, município e Governo do Estado
Quando	2012 2013
quanto	650 mil
PROGRAMA 5	
Programa de Implantação de coleta seletiva de lixo na área urbana	
AÇÃO1	
o que será feito	avaliar o monitoramento de coleta seletiva no município
Onde será feito	Setor admnsitrativo, departamento de obras e serviços e serviços urbanos, e Cooperativa de catadores (Coprep)
porque será feito	para acompanhar a coleta seletiva de lixo
como será feito	1- realizado reunião com 3 setores 2- preenche um questionário elaborado pelo Governo federal 3- faz a devolutiva deste questionário
quem fará	Setor admnsitrativo, departamento de obras e serviços e serviços urbanos, e Cooperativa de catadores (Coprep)
Quando	Permanente
quanto	sem custo

PROGRAMA 6	
Programa de atendimento da instalação de equipamentos de lazer	
<b>AÇÃO1</b>	
o que será feito	Construir praças e parques infantis
Onde será feito	Bairros: Bela Vista, Pioneiro, Jardim Maria terezinha, Divinéia e loteamento primavera
porque será feito	insentivar o lazer e o brincar
como será feito	1- município verifica a área pública 2- realiza orçamento participativo nos bairros
quem fará	Departamento de obras e serviços urbanos
Quando	2012
quanto	não sabe informar
<b>AÇÃO2</b>	
o que será feito	construir novas quadras cobertas
Onde será feito	Bairro Maria Terezinha
porque será feito	incentivar o esporte e o lazer
como será feito	1- cria-se ementa parlamentar 2- verifica a localização da área 3- Através de orçamento participativo de bairros é definido o local
quem fará	Departamento de obras e serviços urbanos
Quando	2012
quanto	não sabe informar
<b>AÇÃO3</b>	
o que será feito	Intalar equipamentos de ginástica laboral Não executado
<b>PROGRAMA 7</b>	
Programa de revitalização e requalificação de áreas de preservação ambiental	
<b>AÇÃO1</b>	
o que será feito	Promover a revitalização e requalificação de áreas de preservação ambiental da qual as moradias tenham sido relocadas não executado

## APÊNDICE D – FORMULÁRIO DE COLETA DE DADOS PARA AVALIAÇÃO DO PLHIS

<b>Variável: Monitoramento e avaliação de PLHIS</b>
<b>Indicador 1 - Existência, monitoramento e avaliação do PLHIS</b>
Quando o município elaborou o PLHIS <input type="checkbox"/> 2007 <input type="checkbox"/> 2008 <input type="checkbox"/> 2009 <input checked="" type="checkbox"/> 2010 <input type="checkbox"/> 2011 Desde a implantação do PLHIS já aconteceu alguma atividade de monitoramento? <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> as vezes <input checked="" type="checkbox"/> não Se a resposta foi sim, responda: O que foi monitorado? <input type="checkbox"/> acompanhamento dos resultados da Política habitacional <input type="checkbox"/> cumprimento das metas do PLHIS <input type="checkbox"/> Monitoramento dos programas, projetos e ações do governo municipal e seu impacto na diminuição do déficit e da inadequação habitacional <input type="checkbox"/> monitoramento das variáveis que compõem o diagnóstico habitacional do município <input type="checkbox"/> captação de recursos e gestão financeira dos programas O monitoramento ocorre <input type="checkbox"/> mensalmente <input type="checkbox"/> semestralmente <input type="checkbox"/> anualmente
Já ocorreu alguma avaliação do PLHIS? <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> as vezes <input checked="" type="checkbox"/> não
Os períodos de avaliação foram articulados com o horizonte temporal de planejamento do PlanHab e com os instrumentos de planejamento e orçamento municipais (PPA) <input checked="" type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> outra. <input checked="" type="checkbox"/> 2010 – 2013 <input checked="" type="checkbox"/> 2014 – 2017 <input checked="" type="checkbox"/> 2018 – 2021
Caso tenha ocorrido alguma atividade de avaliação. Foi envolvido os diversos órgãos (secretarias, departamentos, conselhos) da administração local? <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em partes <input checked="" type="checkbox"/> não
O município já elaborou algum relatório de gestão? <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> realizou alguns Em quais períodos: <input type="checkbox"/> 2010 <input type="checkbox"/> 2011 <input checked="" type="checkbox"/> 2012 <input type="checkbox"/> 2013 Quem foi o responsável pela elaboração: Diretoria de habitação Foi Apresentando e aprovado pelo Conselho que elaborou resolução? <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não
<b>Indicadores qualitativos - indicadores de eficácia</b> <input type="checkbox"/> 0 número de atividades de monitoramento <input type="checkbox"/> 1 número de relatórios anual de gestão, em que ano foi elaborado o relatório de gestão

Indicador 3 - metas de atendimento por programa habitacional - metas planejadas <i>versus</i> alcançadas em cada ano de execução do Plano							
Diretriz	Marco zero	Metas	Não Executado	2011	2012	2013	2014
Desenvolvimento Institucional do Setor Habitacional do Município		Implementação da Política Municipal de Habitação até o fim do ano de 2012.		x	x	x	x
		Implementação do cadastro único municipal e da capacitação da equipe técnica municipal responsável pela gestão do PLHIS até o fim do ano de 2011.	x				
		Elaboração e revisão dos marcos regulatórios e legais do município até final de 2012.					x
		Capacitar equipe técnica para implementação do PLHIS até final de 2011.	x				
Adequação Habitacional	122	Garantia de implementação sanitária básica em todas as habitações necessárias até o fim do ano de 2012.				48	
		Atender 20% da demanda habitacional relacionada à melhoria e ampliação do imóvel até o fim do ano de 2012.			83		
		Atender 40% da demanda habitacional relacionada à melhoria e ampliação do imóvel até o fim do ano de 2016.					
		Atender 40% da demanda habitacional relacionada à melhoria e ampliação do imóvel até o fim do ano de 2020.					
Provisão Habitacional de Moradias	510	Definição das ZEIS até o fim do ano de 2011.	x				
		Adquirir 20% de novas moradias para a área urbana e rural até o fim do ano de 2012.			32apt*	75c**	70c**
		Aquisição de 40% novas moradias para a área urbana e rural até o fim do ano de 2016.					
		Aquisição de 40% novas moradias para a área urbana e rural até o fim do ano de 2020.					
Regularização Fundiária	45	Promover a regularização fundiária de 50% dos lotes até o final do ano de 2012.	x				
		Promover a regularização fundiária de 50% dos lotes até o final do ano de 2015.					
Implementação da infraestrutura municipal		Pavimentação de vias públicas e re-estruturação de passeios públicos acessíveis em áreas habitacionais até o final de 2016.					
		Implantação de rede de água para todas as famílias dos bairros Pioneiro, Divinéia e São José até o final de 2014.			x	x	
		Revitalização e requalificação de áreas de interesse ambiental, bem como instalação de equipamentos de lazer no município até o final de 2016.					

Foram levantadas apenas as ações desenvolvidas no período de 2011 a 2014.

\*Apartamento, \*\* casa

Indicador 4 – Recursos financeiros por programa habitacional no período de 2011 a 2014 - Recursos planejadas versus recursos alcançadas em cada ano de execução do Plano							
Diretriz	Marco zero	Metas	Não executado	Esfera Municipal (R\$)	Esfera Estadual	Esfera Federal	qtd
Desenvolvimento Institucional do Setor Habitacional do Município		Implementação da política Municipal de Habitação até o fim do ano de 2012		Sem custos	Sem custos	Sem custos	
		Implementação do cadastro único municipal e da capacitação da equipe técnica municipal responsável pela gestão do PLHIS até o fim do ano de 2011	x				
		Elaboração e revisão dos marcos regulatórios e legais do município até final de 2012	x				
		Capacitar equipe técnica para implementação do PLHIS até final de 2011	x				
Adequação Habitacional	122	Garantia de implementação sanitária básica em todas as habitações necessárias até o fim do ano de 2012			Não informado	Não informado	48
		Atender 20% da demanda habitacional relacionada à melhoria e ampliação do imóvel até o fim do ano de 2012				599.918,41	83
		Atender 40% da demanda habitacional relacionada à melhoria e ampliação do imóvel até o fim do ano de 2016					
		Atender 40% da demanda habitacional relacionada à melhoria e ampliação do imóvel até o fim do ano de 2020					
Provisão Habitacional de Moradias	510	Definição das ZEIS até o fim do ano de 2011	x				
		Adquirir 20% de novas moradias para a área urbana e rural até o fim do ano de 2012		500.000.000,00		4.500.000,00	75c
				450.000.000,00		3.430.000,00	70c
				415.000.000,00		2.483.020,00	32ap
		Aquisição de 40% novas moradias para a área urbana e rural até o fim do ano de 2016					
Aquisição de 40% novas moradias para a área urbana e rural até o fim do ano de 2020							
Regularização Fundiária		Promover a regularização fundiária de 50% dos lotes até o final do ano de 2012	x				
		Promover a regularização fundiária de 50% dos lotes até o final do ano de 2015					
Implementação Da infraestrutura municipal		Pavimentação de vias públicas e re-estruturação de passeios públicos acessíveis em áreas habitacionais até o final de 2016					
		Implantação de rede de água para todas as famílias dos bairros Pioneiro, Divinéia e São José até o final de 2014		90.000,00		339.500,00	100%
		Revitalização e requalificação de áreas de interesse ambiental, bem como instalação de equipamentos de lazer no município até o final de 2016.					

Variável: Marcos Regulatórios						
Indicador 5: Estágio da Legislação						
Itens	Critérios					
	Existente	Não existente	Estágios			
Elaboração			Aprovação	Revisão	Aplicação	
Plano Diretor	x				x	
Uso e Ocupação do Solo (LUOPS)		x				
Adequação e procedimentos de regularização e de encaminhamentos aos serviços de registro de imóvel, de forma a contemplar alterações legais na lei de registros públicos.		x				
Projeto de Lei que permita a possibilidade de recursos para pagamento de aluguel em caso de atendimento habitacional a famílias desalojadas por situações de risco ou por outras necessidades decorrentes de ações da Política habitacional		x				
Indicadores qualitativos - indicadores de eficácia <input type="checkbox"/> número de legislação elaborada <input type="checkbox"/> número de legislação em aprovação <input type="checkbox"/> (01) número de legislação em revisão <input type="checkbox"/> número de legislação em aplicação						

Variável: Procedimentos de gestão				
Indicador 6: Condição de estrutura física e humana na área habitacional				
Itens	Critérios			
	Não possui	Suficiente	Regular	Insuficiente
<b>Composição da estrutura</b>				
Secretaria de desenvolvimento urbano, e ou de habitação.	x			
Departamento de habitação		x		
Diretoria de habitação		x		
Secretaria de planejamento		x		
A habitação está Ligada a Outra secretaria. ( x ) sim ( ) não Qual: __Secretaria Municipal de Assistência Social				x
<b>Composição dos recursos humanos próprios do Departamento</b>	Não possui	Suficiente	Regular	Insuficiente
				
Secretário (a) de habitação				
Diretor (a) de habitação		x		

Arquitetos		x		
Engenheiros		x		
Assistente Social		x		
Psicólogo		x		
Advogado		x		
<b>Indicador 7: Existência, composição, competência e atuação do CMH</b>				
<b>O CMH existe a quanto tempo:</b>				
<input type="checkbox"/> há menos de 5 anos <input checked="" type="checkbox"/> há 5 anos ou mais <input type="checkbox"/> há menos de 5 anos, porém inadequado à Lei 11.124 (SNHIS) <input type="checkbox"/> Em vias de Constituição Qual é a Lei de criação do CMH: 2.120 de 16 de dezembro de 2009				
<b>Composição do conselho municipal de habitação:</b>				
a) Quem participa do CMH? -membros. Quantos <u>9</u> - sociedade civil. Quantos <u>7</u> - setor público. Quantos <u>2</u> - representantes da comunidade. <input checked="" type="checkbox"/> Câmara de Vereadores. Quantos <u>1</u> <input checked="" type="checkbox"/> Entidades patronais. Quantos <u>1</u> <input checked="" type="checkbox"/> Sindicatos. Quantos <u>1</u> <input checked="" type="checkbox"/> Associação de Pais e Professores. Quantos <u>1</u> <input checked="" type="checkbox"/> Associação de moradores. Quantos <u>1</u> <input checked="" type="checkbox"/> Entidades religiosas. Quantos <u>1</u> <input checked="" type="checkbox"/> Clube de mães. Quantos <u>1</u> Outros; Quais:				
<b>Atribuições/ Competência do Conselho</b>				
<input checked="" type="checkbox"/> estabelecer diretrizes e fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos do FHIS e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais, observado o disposto nesta Lei, a política e o plano municipal de habitação; <input checked="" type="checkbox"/> aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FHIS; <input checked="" type="checkbox"/> fixar critérios para a priorização de linhas de ações; <input checked="" type="checkbox"/> Deliberar sobre as contas do FHIS; <input checked="" type="checkbox"/> dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FHIS, nas matérias de sua competência; <input checked="" type="checkbox"/> aprovar seu regimento interno.				
As reuniões ordinárias acontecem de quanto em quanto tempo? 2 meses Como acontece a presença dos conselheiros nas reuniões? <input checked="" type="checkbox"/> participam sempre <input type="checkbox"/> participam regularmente <input type="checkbox"/> participam eventualmente Já deixaram de realizar reunião por falta de <i>quorum</i> . <input type="checkbox"/> sim <input checked="" type="checkbox"/> não . Quantas vezes isso aconteceu? Nenhuma				
<b>Como foi o processo de escolha dos membros do Conselho de habitação?</b>				
<input type="checkbox"/> Eleição direta em assembleia. <input type="checkbox"/> Indicação do prefeito ou do(a) secretário(a) municipal. <input checked="" type="checkbox"/> indicação da entidade <input type="checkbox"/> Não houve um processo de escolha formal				
<b>Como foi o processo de escolha da direção, presidência ou coordenação do Conselho?</b>				
<input type="checkbox"/> Votação entre membros do Conselho. <input type="checkbox"/> O Estatuto define qual membro do conselho deverá ser o presidente. <input type="checkbox"/> Indicação do prefeito ou do(a) secretário(a) municipal. <input checked="" type="checkbox"/> Indicação das entidades da sociedade civil.				

<input type="checkbox"/> Não houve um processo de escolha formal. <input type="checkbox"/> não tem presidente, só coordenador.
<b>Que atividades o Conselho Municipal de habitação realizou nos últimos 12 meses?</b>
<input checked="" type="checkbox"/> Reuniões ordinárias e extraordinárias. <input checked="" type="checkbox"/> Participação no planejamento do uso dos recursos financeiros da área habitacional. <input checked="" type="checkbox"/> Acompanhamento do uso dos recursos financeiros na área habitacional. <input checked="" type="checkbox"/> Participação no planejamento do PLHIS. <input checked="" type="checkbox"/> Realização de atividades nos programas desenvolvidos. <input checked="" type="checkbox"/> Não foram realizadas atividades nos últimos 12 meses <input checked="" type="checkbox"/> sorteio público para habitação de interesse social
<b>Indicador 8: Existência de Fundo Municipal de Habitação (PMH)</b>
<b>O FMAS existe a quanto tempo?</b>
<input type="checkbox"/> existente há menos de 5 anos <input checked="" type="checkbox"/> existente há 5 anos ou mais <input type="checkbox"/> existente há menos de 5 anos, porém inadequado à Lei 11.124 (SNHIS) <input type="checkbox"/> Em vias de Constituição
<b>Volume de recursos para ele canalizados</b>
Em 2010: Não informado Em 2011: Não informado Em 2012: Não informado Em 2013: Não informado
Qual é a legislação do Fundo Municipal de Habitação: 2.120 de 16 de dezembro de 2009

<b>Variável: Beneficiários contemplados com os programas</b>
<b>Indicador 9: Benefícios dos programas habitacionais</b>
( 257 ) Número de beneficiários contemplados com os programas habitacional