



## SESSÃO TEMÁTICA Nº 10 - AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - FAIXA 1: uma avaliação de políticas públicas numa perspectiva de cidadania

**João Victor Moura Lima (UFRN)**

**Beatriz Medeiros Fontenele (UFRN)**

**Ana Emília da Silva Couto (UFRN)**

**Brunno Costa do Nascimento Silva (UFRN)**

#### Resumo:

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi criado em 2009 e encerrado em 2020 pelo Governo Federal. Em 10 anos de existência, o PMCMV gerou transformações econômicas, sociais e espaciais nos municípios onde foi implementado. Apesar do grande volume de estudos acerca do Programa nos últimos anos, reitera-se a importância de avaliações que contemplem, também, a dimensão participativa. O presente artigo objetiva avaliar, numa perspectiva de cidadania, o Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1, nos municípios de São Gonçalo do Amarante e Extremoz, localizados na Região Metropolitana de Natal do estado do Rio Grande do Norte. Para tanto, a base teórico-metodológica que dá sustentação a essa análise tem como referência uma adaptação do modelo de “Avaliação de Políticas Públicas numa Perspectiva de Cidadania” estabelecido por De Mario, Laisner e Granja (2016). Foi efetuada a pesquisa bibliográfica (avaliação de políticas públicas e PMCMV) e documental (marcos legais do Programa e reportagens dos principais meios de comunicação do Rio Grande do Norte). Foram realizadas entrevistas com os atores sociais e governamentais. Por fim, como forma de compreender as realidades dos beneficiários e complementar a pesquisa, foi utilizado o banco de dados relativos ao uso e ocupação do solo realizado pelo grupo de pesquisa Estúdio Conceito (UFRN) em parceria com o INCT Observatório das Metrôpoles. Os resultados apontam a necessidade de fortalecer práticas e espaços de controle social, sobretudo que não se limitem apenas à consulta, mas tendo, também, caráter deliberativo, democrático e transparente. Na falta desses espaços, observa-se que os beneficiários passaram de atores passivos a atores ativos ao transformarem e comercializarem suas habitações.

**Palavras-chave:** Região Metropolitana de Natal. Participação Social. Avaliação de Políticas Públicas. PMCMV.

## **INTRODUÇÃO**

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi criado em 07 de julho de 2009 através da Lei Federal nº 11.977 e, encerrado em 25 de agosto de 2020, mediante a Medida Provisória (MP) nº 996, pelo Governo Federal. A abrangência do Programa atingiu tanto as áreas urbanas quanto as rurais. Alinhado ao Programa Nacional de Aceleração do Crescimento, em 11 anos de existência, gerou transformações econômicas, sociais e espaciais nos municípios onde foi implementado. O PMCMV foi dividido em três fases, cada uma delas possuindo metas de moradias a serem alcançadas. Os empreendimentos apresentavam duas tipologias (residenciais horizontais e verticais), podendo ser construídos de forma contígua ou tipo condomínio. O Programa concentrou seus esforços na diminuição do déficit habitacional no Brasil ao passo que incentivou o crescimento econômico através do setor de construção civil.

Na Região Metropolitana de Natal (RMN), localizada no estado do Rio Grande do Norte (RN), as avaliações sobre o Programa focam a respeito da qualidade de projetos e impactos urbanos e ambientais, a exemplo da avaliação realizada por Bentes Sobrinha *et al.* (2015). Todavia, estudos a respeito da percepção das famílias beneficiadas sob a ótica da avaliação de políticas públicas numa perspectiva de cidadania, ainda são incipientes na Região. Produzir avaliações, dessa natureza, se configuram como de extrema relevância para compreender os efeitos do programa nos beneficiários da RMN. Nesse sentido, o artigo objetiva avaliar sob a ótica de cidadania o PMCMV - Faixa 1, nos municípios de São Gonçalo do Amarante e Extremoz, localizados na RMN do estado do RN.

Foram selecionados dois dos quinze municípios que integram a RMN: Extremoz e São Gonçalo do Amarante. A escolha se justifica em razão do alto número de unidades habitacionais (790 em Extremoz e 1.200 em São Gonçalo do Amarante), bem como das diferenças de tipologias (horizontal e vertical) entre os empreendimentos abordados<sup>1</sup>. Em Extremoz, foram analisados os empreendimentos Jardins de Extremoz I, II, III e IV que, para a presente pesquisa, serão abordados enquanto um empreendimento só em razão de sua contiguidade. No município de São Gonçalo do Amarante, por sua vez, foram estudados os Residenciais São Gonçalo do Amarante (Ruy Pereira) I, IV, V e VI que, assim como o anterior, serão aqui compreendidos enquanto um único empreendimento.

---

<sup>1</sup> Nesta pesquisa, considerando o contexto de pandemia de COVID-19, a participação social, bem como a identificação dos atores em cada etapa se deu de forma não presencial, mediante ligações telefônicas realizadas junto aos moradores dos empreendimentos estudados, além da gerência da GIHAB – Caixa Econômica Federal.

Para alcançar o objetivo proposto, a base teórica-metodológica que dá sustentação a essa análise tem como referência uma adaptação do modelo de "Avaliação de Políticas Públicas numa Perspectiva de Cidadania" estabelecido por De Mário, Laisner e Granja (2016). Para tanto, a avaliação contempla as seguintes dimensões (Figura 01):

**Figura 01 - Síntese do Modelo de Avaliação e suas categorias analíticas**



**Fonte:** elaborado pelos autores (2021) a partir de De Mario, Laisner e Granja (2016).

Sob essa ótica, compreende-se que reconhecer e incorporar a dimensão política na avaliação significa “[...] legitimar os momentos singulares da avaliação como parte do processo decisório de formulação de políticas sociais, tanto da avaliação em si, como da publicização de seus resultados” (DE MARIO; LAISNER; GRANJA, 2016, p. 57).

Foi efetuada, ainda, a pesquisa bibliográfica e documental e realizadas vinte entrevistas

com os atores sociais e uma com o representante governamental. Por fim, como forma de compreender as realidades dos beneficiários e complementar a pesquisa, foi utilizado o banco de dados relativos ao uso e ocupação do solo realizado pelo grupo de pesquisa Estúdio Conceito, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), em parceria com o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrôpoles, para compreender a apropriação dos beneficiários com relação às habitações.

### ***AValiação de Políticas Públicas: Um Balanço da Literatura***

Ao longo das últimas décadas, muitos têm sido os esforços empreendidos no sentido de estudar e analisar as políticas públicas, bem como seus resultados. Em escala global, a avaliação de programas e políticas públicas passa a ter destaque na agenda governamental a partir da década de 1960, nos Estados Unidos, consistindo num mecanismo utilizado por formuladores de políticas no auxílio do planejamento das ações. Sob esta ótica o processo avaliativo acabou se caracterizando pela abordagem *top-down* (FARIA, 2005) e passou a ser exigido legalmente após ordem presidencial. Este modelo avaliativo se manteve até o final da década de 1980, tendo sua abordagem *top-down* invertida progressivamente à medida em que foram desenvolvidas metodologias de baixo para cima (*bottom-up*). Na América Latina, durante o mesmo período, a “função avaliativa” começou a se institucionalizar, principalmente enquanto instrumento para medir o êxito na reforma dos Estados.

Quanto aos caminhos trilhados internacionalmente no cenário contemporâneo da avaliação, tem-se como principais norteadores das ações avaliativas instituições multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial (BIRD), a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). O primeiro tem fomentado experiências de trocas de práticas referentes à gestão pública por meio do Projeto Fortalecimento da Função Avaliativa na América do Sul. O BIRD e a ONU destacam-se pela definição de referenciais metodológicos para a avaliação de políticas públicas, ressaltando-se a criação do Modelo do Quadro Lógico pelo Banco Mundial, em 1994, e as metodologias recomendadas pelas agências da ONU para avaliar programas.

No contexto brasileiro, a partir da segunda metade da década de 1990, a busca por maior eficiência, eficácia e efetividade serve de pano de fundo para o aumento do interesse do governo pela avaliação de políticas (LIMA, 2020). Nessa perspectiva, as atividades avaliativas devem buscar responder três questões fundamentais: 1) Se os objetivos do programa ou política foi

alcançado; 2) Como se dá o funcionamento do programa e 3) O que fez com que os resultados fossem ou não atingidos, ressaltando-se, ainda o caráter político da avaliação de políticas públicas, pois se relaciona diretamente com o processo político à medida em que depende dos interesses e decisões dos tomadores de decisão (FARIA, 2005).

As avaliações podem ser divididas de acordo com a natureza e os resultados esperados. As avaliações acadêmicas costumam ser mais formais e ter como foco a efetividade, os impactos e benefícios das políticas. As avaliações de implementação focam na eficácia e na eficiência. É importante ressaltar a diferença entre avaliação e monitoramento, destacando que o segundo tem caráter mais gerencialista, sendo realizado durante a execução. Por outro lado, a avaliação costuma ser realizada durante ou após a implementação, podendo se dar durante todo o ciclo das políticas públicas, objetivando o dimensionamento do impacto, da razão e dos benefícios provenientes das políticas. Ramos e Schabbach (2012) ressaltam, nesse contexto, que as avaliações podem ter, também, caráter gerencialista ou não gerencialista, além da possibilidade de agrupamento por meio de critérios não excludentes, ou seja: 1) conforme o agente que avalia e quem participa do processo de avaliação; 2) de acordo com a natureza da avaliação; 3) em virtude do momento de realização da avaliação; e 4) diante do tipo de problema ao qual a avaliação responde (Figura 02).

**Figura 02 - Agrupamentos e critérios de avaliação**



**Fonte:** elaborados pelos autores (2021) a partir de Ramos e Schabbach (2012).

As avaliações de políticas públicas podem, ainda, ser divididas de acordo com suas gerações ou períodos históricos. Jesus, Almeida e Dantas (2017) ao se debruçar sobre a temática, frisam 4 gerações: a) Reformismo, que vai do período de 1800 a 1900 e ainda compreende a fase da “Eficiência e testagem” (1900-1930), destacando-se a padronização de testes e instrumentos visando a coleta de dados; b) Idade de Inocência, compreendendo os anos de 1930 a 1960, demarcando que o papel do avaliador iria além do caráter técnico; c) Expansão, entre os anos de 1960 a 1973, abarcando nesse período, também, a fase da “Profissionalização e institucionalização” (1973-1990), que representou uma evolução pois, o ato de avaliar se consolidou como uma prática profissionalizada; e, por fim, d) As Dúvidas, período que iniciou em 1990 e perdura até o momento, no qual se busca trabalhar a ampliação da diversidade e dos atores vinculados na produção de atividades avaliativas. Diferentemente da geração anterior, há uma ênfase na função de moderador do avaliador em detrimento dos papéis mais técnicos de juiz e descritor, característicos das fases anteriores.

Independente da forma de classificação, é certo que as avaliações de políticas públicas têm evoluído e ganhado mais protagonismo nos últimos anos, ficando cada vez mais evidente sua importância. No que tange ao aspecto participativo das avaliações, foram percebidos avanços a partir do final de 1980, onde:

a partir da idealização da abordagem construtivista de Guba e Lincoln (1989), as concepções em torno da avaliação participativa passaram por uma expansão extraordinária, tanto no que diz respeito aos paradigmas construtivista e positivista - avaliação "habilitante" de Fetterman (1994), avaliação "democrática e participativa" de Cousins e Earl (1995) e de Maguire (1987), e avaliação "colaborativa" de O'Sullivan (2004) (JESUS; ALMEIDA; DANTAS, 2017, p. 8).

Isto posto, ressalta-se a importância de serem avaliados os programas e políticas públicas para identificar seus resultados e medir sua eficiência, eficácia e efetividade, publicizando seus resultados com vistas à prestação de contas para a sociedade. Sob esta ótica, entende-se que a pesquisa avaliativa compreende a promoção de um direito democrático fundamental, diretamente atrelado ao controle social em face da atuação estatal (ARRETCHE, 2001).

Atualmente, a definição de avaliação passou por um processo de atualização em que pesquisadores como De Mario, Laisner e Granja, (2016, p. 43) compreendem a atividade avaliativa enquanto “[...] o processo em que se questiona como uma política está funcionando na prática, refletindo sobre os meios empregados e sobre os objetivos e resultados alcançados”. Ainda, destacam a avaliação enquanto instrumento estratégico de gestão e de controle social.

Nesse sentido, ressalta-se a opinião daqueles envolvidos com a elaboração e implementação da política e seus usuários, confrontando suas expectativas e opiniões sobre os resultados alcançados (LAISNER; DE MARIO, 2015). Desse modo, tal perspectiva aparece enquanto uma ferramenta para a construção e fortalecimento da cidadania. Assim, a próxima seção abordará os conceitos de cidadania e avaliação de políticas públicas, de forma a concatenar os dois conceitos.

### ***AValiação de Políticas Públicas: Cidadania em Foco***

Com a promulgação da Carta Magna, em 1988, foram criadas diversas ferramentas com o intuito de ampliar direitos e garantias dos cidadãos brasileiros. O período anterior, entretanto, foi demarcado por um histórico de conflitos entre os atores sociais e os atores governamentais. Nesse sentido, apresenta-se os principais desdobramentos dos fatos anteriores à Constituição Federal.

Para Marshall (1967) a cidadania é construída sobre uma pirâmide composta por três grupos de direitos fundamentais: civis, políticos e sociais. Na Inglaterra, assim como na maioria dos países europeus, tal pirâmide tem por base os direitos civis (liberdade individual), com os direitos políticos (exercício do poder político) e os sociais logo acima. No Brasil, entretanto, essa ordem é invertida. A base é formada pelos direitos sociais, seguidos pelos políticos e civis. Segundo Carvalho (2001), essa inversão se deu em decorrência da forma como os direitos foram adquiridos no Brasil.

Enquanto na maioria dos países europeus os direitos foram conquistados, em grande medida, graças às reivindicações populares, no Brasil as mudanças sociais foram realizadas pela elite, não pelo povo (CARVALHO, 2001). O fato de os direitos terem sido “dados” ao invés de conquistados fortaleceu a ideia, já presente no imaginário popular de que as garantias individuais e, por conseguinte a cidadania, são privilégios ao invés de direitos universais. No modelo apresentado por Marshall (1967), os direitos civis formam a base da pirâmide, considerando que os indivíduos precisavam ser livres para que os contratos (sociais ou de trabalho) tivessem legitimidade. No Brasil, entretanto, a escravidão não exigia tal legitimidade e, por esse motivo foi extremamente prejudicial, dentre diversas outras coisas, para a construção da cidadania.

Os direitos sociais, por sua vez, responsáveis por garantir a igualdade formal e material, tiveram sua primeira lei significativa visando a assistência social criada apenas em 1923 (CARVALHO, 2001). Contudo, os avanços mais significativos no tocante aos direitos sociais

vieram apenas na década seguinte, durante o governo de Getúlio Vargas. Foi durante a era Vargas que se criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e a legislação trabalhista e previdenciária.

Em contraponto aos avanços sociais, os direitos políticos passaram por grandes retrocessos, considerando o período ditatorial vivido durante o Estado Novo. A instabilidade política, as limitações dos direitos civis e os direitos sociais recebidos, ao invés de reivindicados, configuraram elementos comprometedores ao desenvolvimento de uma cidadania ativa no Brasil (CARVALHO, 2001).

Todavia, é importante destacar que a cidadania não é construída de forma cronológica, tratando-se de um processo não linear, construído socialmente, com avanços e retrocessos. Diante disso, entende-se que num modelo de cidadania ideal os direitos são conquistados pelos cidadãos, a partir do fortalecimento de grupos de interesse e reivindicações populares. Para tanto, é essencial o engajamento cívico, bem como o capital social para o fortalecimento dos movimentos populares.

Para compreender o período pós-1930 é necessário explorar, também, o conceito de cidadania. Segundo Santos (1994), durante este período, em que havia uma cidadania regulada, que tinha como tripé: I) A relação entre a cidadania e a ocupação profissional, visto que o reconhecimento e regulamentação da profissão era diretamente ligado ao acesso à direitos; II) Modificação na legislação sindicalista, que deixa de ser exceção e passa a virar regra para aqueles que desejassem apresentar reivindicações, visto que estas só seriam consideradas legítimas se o trabalhador fizesse parte de um sindicato reconhecido e vinculado ao Ministério do Trabalho; e III) A carteira de trabalho, enquanto evidência material e jurídica necessária para o acesso aos direitos trabalhistas. Este modelo não teve grandes mudanças nas décadas subsequentes.

O golpe militar de 1964 consolidou este modelo de cidadania e a sociedade perdeu ainda mais seus direitos políticos. Ademais, permaneceram inalteradas as desigualdades sociais criadas em razão do processo acumulativo, destacando-se a dinâmica da política compensatória brasileira (SANTOS, 1994).

Dessa forma, tendo em vista a fragilidade da compreensão da cidadania no Brasil, a avaliação deve ser entendida enquanto peça importante na sua construção, sendo uma forma da sociedade civil ter um retorno sobre as fases do ciclo da política pública, principalmente de sua implementação (LAISNER; DE MARIO, 2015). Nesse cenário, a avaliação figura como uma exigência democrática da população e como forma de identificar e publicizar a eficiência das políticas públicas.



Para tanto, o pensar e o fazer avaliativo devem incorporar a política pública como um todo, contemplando desde a etapa de elaboração, implementação e legitimação, de forma a integrar as dimensões técnica e política. Partindo da perspectiva transversal de avaliação, destaca-se a dimensão política, adotada nesta pesquisa, enquanto aquela onde estão em pauta questões como “[...] a percepção que a sociedade e os usuários da política têm dela; a legitimidade do processo de avaliação; como se deu a participação dos atores nas diversas etapas da política, ou os impactos gerados na qualidade de vida e no macro ambiente” (DE MARIO; LAISNER; GRANJA, 2016, p. 47).

Nesse contexto, é necessário construir indicadores sociais para a avaliação, sobretudo quando considerada a relevância destes em cada etapa do ciclo das políticas públicas: 1) na definição da agenda, uma vez que permite o dimensionamento dos problemas sociais como ferramenta de pressão de pautas da sociedade não atendidas; 2) na elaboração dos diagnósticos para formulação de programas, qualificando, localizando e retratando o público-alvo de forma geral e detalhada; 3) na seleção de alternativas programáticas objetivando contemplar os debates da agenda pública, auxiliando na definição de intervenções prioritárias, segundo critérios técnicos e políticos; e, por fim, 4) para acompanhar a implementação dos programas e da gestão, visando o acompanhamento regular das atividades e ações previstas, observando os impactos e resultados (DE MARIO; LAISNER; GRANJA, 2016).

Assim, corroborando com a base teórico-metodológica de avaliação de políticas públicas de De Mario; Laisner e Granja (2016), reforça-se, aqui, a importância da dimensão política da avaliação. Tem-se, então, a concepção de que avaliar implica, necessariamente, a atribuição de valor a algo. Sob esta ótica, é necessário estabelecer critérios para que seja feita esta atribuição de valor e, assim, se identificar os benefícios de uma política em detrimento de outra. Partindo do pressuposto da avaliação política enquanto ferramenta para analisar os critérios e diretrizes responsáveis pela fundamentação da política, ressalta-se a importância de verificar as razões para priorizar uma política. Estas razões, por sua vez, devem ser relevantes, vinculando-se a princípios que irão fomentar a distribuição de bem-estar (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

A partir disso, a proposta de De Mario, Laisner e Granja (2016) defende a adoção de duas dimensões que norteiam o processo avaliativo, a saber: (1) dimensão técnica (ou técnico-metodológica) e (2) dimensão política. Tal proposta evidencia, também, a importância de ultrapassar a visão da avaliação exclusivamente enquanto elemento produtor de subsídios ao Estado para medir o êxito de políticas, compreendendo que estas são permeadas por diversos atores e interesses, que muitas vezes são conflitantes.

Além da integração das dimensões técnica e política, a proposta de De Mario, Laisner e

Granja (2016) defende, ainda, a concepção da avaliação enquanto exercício de poder e controle social. Nesse sentido, mesmo que não haja uma massiva participação social no momento da avaliação em si, a publicização dos resultados já configura uma prática que fomenta o controle social.

A aposta no modelo participativo almeja a garantia de resultados mais condizentes com a realidade daqueles sujeitos que são o alvo da política, o que se realizaria através da aproximação entre Estado e cidadão, e garantiria resultados mais justos e condizentes com os seus propósitos. Por isso, associa-se à participação a capacidade de gerar efeitos distributivos, quando realizada no marco de instituições incumbidas de orientar as políticas e as prioridades de alocação desses recursos públicos.

Na próxima seção o debate recai sobre apontamentos gerais do PMCMV - Faixa 1, sobretudo acerca de suas problemáticas com foco na Região Metropolitana de Natal.

### ***PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - FAIXA 1: O ESTADO DA ARTE NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL***

No ano de 2009 foi instituída a Medida Provisória nº 459/2009, que veio a ser transformada na Lei nº 11.977/2009, implementando o PMCMV. O Programa foi produzido pelos Ministérios de primeira linha (Casa Civil e da Fazenda) em um contexto econômico de crise, onde a construção de habitações em massa surgiu como uma aposta no potencial econômico do terceiro setor e como um combate do déficit habitacional.

Fontenele (2019), ao analisar o desenho da política, enfatizou a ausência de participação social na construção do PMCMV. Ao contrário, o Programa foi uma parceria entre os entes federados (União, estados e municípios) e privados (empreiteiras), atendendo a necessidade destes, mas dando destaque ao mercado. O Programa possuiu abrangência nacional e diferentes modalidades de acesso ao financiamento à casa própria, as quais foram conhecidas enquanto modalidade social e modalidade de mercado (está atendendo especificamente às empresas privadas).

O Programa foi dividido em três fases, indicando a expansão e continuidade dele. Cada uma delas possui faixas de renda a serem atendidas e uma meta de construção de moradias relacionada a cada fase. As duas primeiras (Fase I e II) possuíam três faixas de renda (Faixa 1, 2 e 3) as quais se dividiam entre os valores de 0 a 5.000,00 reais de renda familiar. No ano de 2014 adicionou-se à faixa de renda 1,5 e aumentou-se o valor da renda familiar para até R\$ 7000,00.

Em relação às fontes de financiamento para cada faixa de renda, apenas a faixa 1 tinha operações financeiras a fundo perdido, pois não havia cobrança de juros e os subsídios de até 95% eram advindos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), não havendo necessidade de retorno.

Embora o PMCMV tenha tido o envolvimento dos setores público e privado, era este último que prevalecia durante todo o processo de construção das habitações. A participação municipal, estadual e do Distrito Federal se reduzia à faixa 1 no apoio relacionado ao cadastramento das famílias, suprimento das necessidades de infraestruturas urbanas e aplicação dos trabalhos técnicos sociais. Entretanto, este trabalho estava comumente delegado aos municípios.

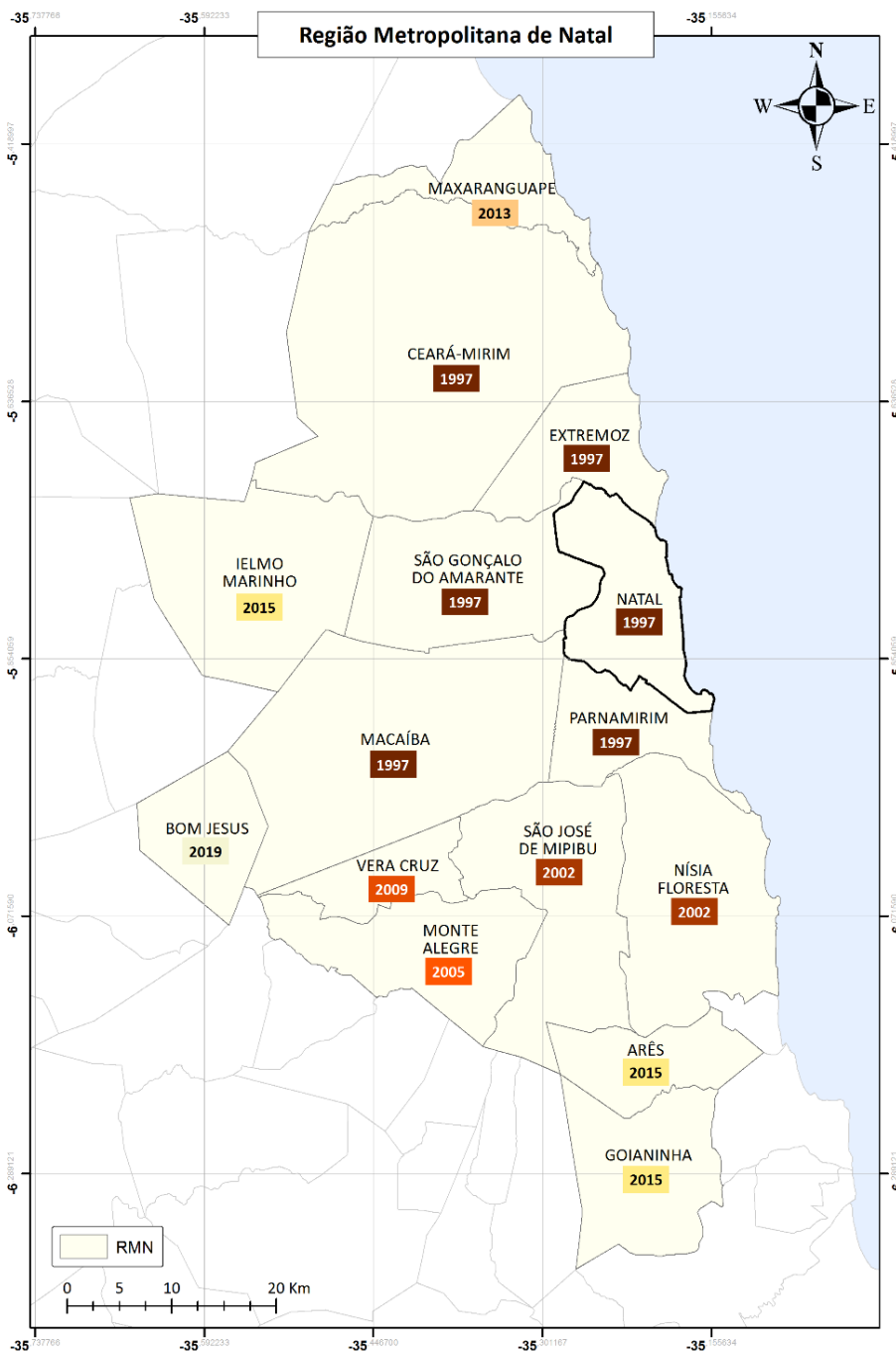
Cabe enfatizar que o trabalho social deve ser visto como um forte indutor para a integração da população ao meio que estão inseridos, tendo como objetivo minimizar os eventuais impactos negativos que possam vir a surgir. No PMCMV, o Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) além de ter fomentado o trabalho social integrativo, visou contribuir para um enraizamento dos beneficiários no Programa de modo a incitar o sentimento de pertencimento ao território da nova moradia.

No que diz respeito ao desenho dos projetos arquitetônicos e da escolha da localização das habitações, o encargo foi dado às indústrias da construção civil/empreiteiras (BRASIL, 2009), demonstrando assim o prevalecimento de seus interesses e de seu poder. A responsabilidade de promover o empreendimento passou do público para o privado, não tendo esse a legitimidade para intervir nas propostas apresentadas pela construção civil a qual esteve sujeita apenas a cumprimento das especificidades técnicas mínimas determinadas na Lei nº 1977/2019 (CARDOSO *et al.*, 2015).

O PMCMV esteve em atividade durante 11 anos, sendo encerrado no ano de 2020 mediante a MP nº 996/2020. Esta, por sua vez, instituiu o Programa Casa Verde e Amarela, mais tarde sancionado pela Lei Federal nº 14.118/2021 já na gestão Bolsonaro. Durante seus anos de implementação, vários estudos e críticas foram lançados na tentativa de compreender seus esforços, fragilidades, limitações e consequências urbanas, sociais e econômicas. As compreensões acerca do PMCMV abarcavam todo o território nacional, indicando as diversas falhas do Programa nas cinco regiões do país. Vicentim e Kanashiro (2016) destacam problemas como: 1) monofuncionalidade; 2) distância em relação aos equipamentos públicos; 3) dificuldade de acesso à área de comércio e de serviços; 4) verticalização de áreas periféricas; 5) desconexão com a malha urbana existente; 6) padronização excessiva; 7) baixa qualidade arquitetônica. Ademais, soma-se a problemática as escalas dos empreendimentos (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011) e as transformações habitacionais simbólicas e/ou como fonte de renda

(FONTENELE, 2019).

**Mapa 01 - A Região Metropolitana de Natal**



**Fonte:** IBGE (2010), elaborado por Rodolfo Finatti e Brunno Silva (2019).

No contexto da Região Metropolitana de Natal as críticas acerca do programa se aproximam das já citadas acima. A RMN, criada por meio da Lei Complementar Estadual nº 152/1997, é atualmente formada por 15 municípios (Mapa 01), dos quais 9 aderiram o PMCMV (em suas diferentes fases): Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba,

Ceará Mirim, Nísia Floresta, Monte Alegre e São José de Mipibu. Foram construídos até o ano de 2018, 36 empreendimentos verticais e horizontais de médio e grande porte com um número entre 161 e 1.155 de unidades habitacionais e 15.362 moradias, o que corresponde a superação de 47,73% do déficit habitacional urbano para faixa - 1 (de interesse social) na RMN.

Numa compreensão geral acerca do estado da arte sobre o PMCMV - Faixa 1, na RMN, tem-se que boa parte dos empreendimentos foram construídos em áreas de expansão urbana, local onde as terras são mais baratas e pouco ocupadas. Isto foi causado pelo desenho do Programa que permite às empreiteiras a escolha das localizações, as quais, na tentativa de diminuir custos, migram para a periferia. Entretanto, como destaca Fontenele (2019, p. 90-91):

Essa situação moveu a população do Faixa 1 de uma periferia social (áreas bem centralizadas, mas com precariedades nas infraestruturas) para uma periferia mais afastada, não necessariamente longe dos centros urbanos, mas quase sempre pouco integrada à malha urbana do entorno e com pouca ou nenhuma infraestrutura (MEDEIROS, 2017) . Assim, essa localização em zona de expansão urbana quase sempre implica na insuficiência das infraestruturas urbanas em áreas lindeiras aos empreendimentos e baixa acessibilidade, promovendo a falta de conectividade desses com seu entorno e o restante da cidade.

Neste contexto, conclui-se que o PMCMV - Faixa 1 na RMN possibilitou a criação de um mercado habitacional de interesse social que estimulou uma frente de expansão urbana antes não existente no município e na metrópole, transformando lotes rurais em periurbanos (FONTENELE, 2019). A expansão metropolitana está relacionada à implementação de empreendimentos habitacionais em municípios de médio e pequeno porte (FONTENELE; MEDEIROS, 2018).

Apesar das críticas, a pesquisa realizada por Medeiros e Valença (2018) demonstrou que 85% dos beneficiários que residiam em empreendimentos entregues até o ano de 2016 indicaram melhora de vida tendo em vista a propriedade do imóvel e a saída do aluguel. Como se pode perceber, a satisfação não está ligada ao atendimento das necessidades para além do espaço da casa e sim pela propriedade da casa. As inúmeras mudanças de uso e ocupação do solo nos empreendimentos tipo casa e os depoimentos acerca da insatisfação com relação à tipologia apartamento, demonstram que os imóveis construídos pelo PMCMV não estavam de acordo com as necessidades e especificidades dos beneficiários. Esta situação, inclusive, poderia ter sido diferente se os conjuntos tivessem sido construídos em diálogo direto com a sociedade.

Percebe-se que apesar das pesquisas apontarem inúmeras críticas, poucas possuem como

caminho teórico e de análise a avaliação do programa a partir da ótica dos beneficiários, por meio de um viés participativo. Tais constatações reafirmam a importância de investigações como esta, que inserem a participação social enquanto elemento fundamental da avaliação.

Assim, a seção a seguir se propõe a realizar uma avaliação seguindo uma abordagem política pela importância de compreender avaliação para além do viés exclusivamente técnico, incorporando elementos participativos.

### ***PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - FAIXA 1: UMA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS DE PÚBLICAS NUMA PERSPECTIVA DE CIDADANIA***

De modo geral, com base na discussão acerca da avaliação de políticas públicas no Brasil, bem como sobre o direito à moradia e a forma como o Estado brasileiro têm atuado a partir das políticas habitacionais, a pesquisa buscou avaliar os empreendimentos do PMCMV – faixa 1 em dois municípios da Região Metropolitana de Natal, observando suas dimensões técnica e política. Reafirmando a percepção de que o direito à moradia não deve simplesmente se limitar ao espaço físico da casa, abarcando elementos que corroborem para a melhoria na qualidade de vida, cada dimensão abarcou uma série de indicadores e categorias, sendo a dimensão participativa (controle social) transversal a todas.

São apresentados aqui os resultados da pesquisa realizada nos empreendimentos do PMCMV – faixa 1 nos municípios de Extremoz e São Gonçalo do Amarante. Mediante os dados coletados junto aos beneficiários e à Gerência Institucional de Apoio a Produção Habitacional (GIHAB), e consulta a documentos e aos Marcos Legais do PMCMV foi possível identificar algumas irregularidades nos dois municípios.

Assim, no que diz respeito ao município de Extremoz quanto à produção de unidades habitacionais por meio do PMCMV - Faixa 1, destaca-se a produção de 790 unidades entregues até 2011, ano em que os últimos residenciais foram construídos: Residencial Jardins de Extremoz I; II; III;IV. Todos os empreendimentos no município nesta faixa do Programa têm tipologia horizontal (casas) e são contíguos. O município de São Gonçalo do Amarante, por sua vez, possui 1.505 unidades construídas até 2016 (dois residenciais não foram entregues), distribuídas em seis empreendimentos: Residencial São Gonçalo do Amarante I; II; III, IV V e VI (dos quais, dois não foram entregues - Residenciais São Gonçalo do Amarante II e III). A maioria dos conjuntos construídos nessa faixa do programa apresentam tipologia vertical (1200 unidades), sendo o Residencial Jomar Alecrim o único de tipologia horizontal, tendo sido entregue antes dos demais.

Nesta linha, o olhar ampliado acerca dos espaços de participação social reforça a importância do fortalecimento de práticas de controle social e *accountability* na dinâmica do Programa. Desse modo, é imprescindível o cumprimento das recomendações previstas nos Marcos Legais do PMCMV, com vistas a fortalecer práticas e espaços de controle social, sobretudo que não se limitem apenas à consulta, mas tendo, também, caráter deliberativo, democrático e transparente. Nesse sentido, destaca-se o papel da avaliação de políticas públicas enquanto importante instrumento estratégico de gestão e controle social capaz de auxiliar este Programa.

No município de Extremoz algumas inconformidades foram identificadas na dimensão técnica, principalmente quanto à infraestrutura dos imóveis e a qualidade das rotas de acesso, fatos que apresentaram deficiências, revelando irregularidades quanto aos direcionamentos das Leis 11.977/09 e 12.424/11. Além disso, identificou-se que embora haja oferta de transportes na região, a partir da perspectiva dos moradores, há pontos negativos em virtude da disponibilidade, preço e qualidade do serviço. Já em relação às rotas de acesso e mobilidade urbana, se percebe a falta de diálogo do município com seus pares metropolitanos.

Com relação à dimensão política no município, foram identificados dois aspectos positivos na percepção dos moradores: (1) a proximidade com relação a serviços, paradas de ônibus e a facilidade de acesso ao centro do município e (2) o acesso à casa própria. Embora tenha sido pontuada por parte dos moradores a tranquilidade do empreendimento, surgiram enquanto reivindicações: (1) a instalação de um novo sistema de iluminação, com vistas a aumentar a segurança do espaço; (2) a ampliação do número de linhas de ônibus e transportes alternativos para reduzir o tempo de espera nas paradas e, conseqüentemente, diminuir o tempo de deslocamento e (3) a construção de espaços como Academias da Terceira Idade – ATI, acompanhada de espaços de convivência e socialização para os moradores do Residencial. Identificou-se, também, que a participação social nas etapas do Programa foi considerada baixíssima, tanto pelos beneficiários, quanto pela GIHAB.

A falta de proatividade do Conselho de Habitação, além da falta de espaços institucionalizados de diálogo entre os atores governamentais e os moradores, ocasionou uma mobilização por parte destes com o intuito de criar uma Associação Comunitária, motivada, a priori, pela necessidade de reivindicar questões relativas às irregularidades supramencionadas. A associação, contudo, foi se enfraquecendo com o passar dos anos – sobretudo após a eleição de seu presidente para o cargo de vereador no município. A relação entre vereadores e o residencial figura enquanto um aspecto negativo, sendo apontada a interferência política com vistas a privilegiar alguns beneficiários a eles ligados junto à prefeitura, expondo uma fragilidade na

implementação do programa no município, rompendo com os princípios e critérios presentes nas Leis que o instituem.

Em São Gonçalo do Amarante, a exemplo do que se constatou em Extremoz, foram identificadas irregularidades na dimensão técnica, com as categorias de atendimento a serviços coletivos, condições habitacionais e infraestrutura. Ainda que tenham sido identificadas irregularidades quanto à mobilidade urbana, os indicadores desta categoria tiveram, também, péssimo desempenho, com destaque negativo para os serviços de transporte público, sobretudo intermunicipais. Apesar das semelhanças quanto às inconformidades identificadas, diferentemente de Extremoz, onde o contato para a realização das denúncias foi feito por via judicial, através da Associação de Moradores, em São Gonçalo do Amarante este processo foi realizado por meio do mecanismo “De olho na qualidade”, canal direto de diálogo entre os beneficiários e a Caixa Econômica Federal (CEF).

Esse mecanismo apresentou um funcionamento interessante, pois ao receber a denúncia e, após verificação pela CEF, de imediato se buscou outra empresa para realizar os serviços notificados como irregulares. Sob esta ótica, a ferramenta “De olho na qualidade” se apresenta enquanto instrumento com potencial para fortalecer as práticas de controle social e *accountability* no âmbito do PMCMV. Outrossim, o descontentamento dos moradores com as três categorias presentes na dimensão técnica revela sua insatisfação, reafirmando a percepção de que o acesso à moradia não deve se limitar às quatro paredes da unidade habitacional, mas ao fornecimento de condições e estruturas que permitam o bem-estar e a qualidade de vida.

No tocante à dimensão política da avaliação em São Gonçalo do Amarante, destacou-se, como em Extremoz, a baixíssima, ou quase nula, participação social no processo de tomada de decisões das etapas do programa, ressaltando-se, também, a baixa publicização dos processos que permearam a implementação do PMCMV. Em relação à percepção dos usuários da política, foram elencadas enquanto prioridades para o residencial: (1) a criação de novas linhas de transporte coletivo; (2) a construção de escolas mais próximas; (3) a contratação de um profissional para trabalhar na guarita do Residencial e (4) a construção de um posto policial próximo ao conjunto, reforçando o descontentamento com a oferta de serviços para o empreendimento. Por outro lado, o acesso à casa própria, além da boa convivência com a vizinhança e a Unidade Básica de Saúde, localizada na esquina dos residenciais, são aspectos destacados como relevantes e vistos de forma positiva pelos beneficiários.

Nesse sentido, em oposição ao que se identificou em Extremoz, onde o empreendimento encontra-se mais próximo e, conseqüentemente, mais integrado ao município, em São Gonçalo do Amarante, a distância para a malha urbana reflete-se diretamente no descontentamento e na



falta de oferta de serviços e de mobilidade urbana, reforçando os padrões de segregação do empreendimento, como bem destacaram Bentes Sobrinha *et al.* (2015).

É interessante observar que nas localizações deficitárias de infraestrutura urbana, comércios e serviços, atividades não residenciais surgem espontaneamente. Assim, tendo em vista as localizações dos empreendimentos Jardins de Extremoz e São Gonçalo do Amarante e as diferentes necessidades dos moradores, observou-se ainda a mudança de uso e ocupação em ambos os empreendimentos. Esta se mostra presente por meio da transformação da habitação em comércio e serviço ou pelas reformas na casa - expandindo a área construída - na tentativa de suprir as carências e desejos dos beneficiários.

Em Extremoz, verificou-se, ainda, que o empreendimento gerou uma nova centralidade urbana a partir do povoamento do empreendimento e da transformação habitacional a qual, como apontado por Fontenele (2019), criou um imã urbano e proporcionou melhor qualidade de vida para as populações dos conjuntos. No que diz respeito ao residencial analisado em São Gonçalo do Amarante, a tipologia vertical do conjunto dificulta as transformações, mas não impede sua existência, demonstrando a resistência da população frente suas necessidades de acesso a comércios e serviços cotidianos. Com isso, comparando os aspectos identificados a partir da avaliação dos empreendimentos, foi possível observar que questões como a localização dos residenciais e suas tipologias têm maior peso na avaliação dos beneficiários e corroboram para os aspectos mais negativos de sua avaliação junto aos beneficiários.

**Figura 03** - Transformação habitacional em Jardins de Extremoz



**Fonte:** Fontenele (2018).

**Figura 04** - Associação dos moradores de Jardins de Extremoz



**Fonte:** Fontenele (2018).

**Figura 05** - Transformação de habitação para conveniência em Jardins de Extremoz



**Fonte:** Fontenele (2018).

**Figura 06** - Utilização de imóvel de tipologia vertical para comércio no Condomínio São Gonçalo do Amarante



**Fonte:** Fontenele (2018).

Os resultados apontam a necessidade de fortalecer práticas e espaços de controle social, sobretudo que não se limitem apenas à consulta, mas tendo, também, caráter deliberativo, democrático e transparente, para que assim se construa uma política não apenas eficiente, mas também eficaz e efetiva a qual seja satisfatória e transformadora da realidade. Assim, falta desses espaços, observa-se que os beneficiários passaram de atores passivos que pouco participaram da elaboração da política, a atores ativos ao criarem associações e transformarem e comercializarem suas habitações para suprir aquilo que não foi levado em conta na formulação do PMCMV.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com base na análise exposta, a partir do que foi constatado neste estudo, reforça-se que a avaliação de políticas públicas numa perspectiva de cidadania não é uma tarefa fácil, sobretudo em razão do esforço metodológico a ser empreendido e das dificuldades em captar a subjetividade na percepção de cada sujeito. A análise conseguiu apresentar uma avaliação capaz de contemplar as dimensões técnica e política do programa avaliado, apresentando, ainda, o viés participativo de forma transversal a cada uma. De todo modo, reafirma-se a importância, da realização de avaliações de políticas públicas que contemplem a necessidade de um olhar participativo, partindo, pois, da concepção destas enquanto ferramenta para o controle e aprimoramento da gestão numa perspectiva de cidadania.

Em face do exposto, compreende-se que o Programa Minha Casa Minha Vida trouxe avanços significativos para a política habitacional, permitindo o acesso à moradia para milhares

de famílias de baixa renda, no entanto, muitas falhas foram verificadas durante seu período de funcionamento. Erros na execução dos projetos; falta de fiscalização; qualidade do material construtivo; localização dos conjuntos, estruturas urbanas de suporte entre muitas outras críticas que demonstraram a necessidade de aperfeiçoamento e incorporação de melhorias. O PMCMV além de promover o acesso à casa própria representou um passo importante no aspecto da cidadania, porém deixou lacunas de possíveis aperfeiçoamentos.

Dessa forma, o problema da habitação vai além do morar, pois promover a cidadania requer além disso serviços e equipamentos públicos disponíveis, tais como transporte, escola, emprego, saúde, acesso a serviços e áreas de lazer para que as famílias morem de forma adequada.

## **REFERÊNCIAS**

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: **IEE/PUC-SP**, p. 43-56, 2001.

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce *et al.* **Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal**: inserção urbana, qualidade do projeto e seus efeitos na segregação socioespacial. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lucia Zanin; CRUZ, Maria Beatriz Cruz (Org.). **Minha Casa... E a Cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 323-352.

BRASIL. Presidência da República. Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.** Brasília/DF, 07 de julho de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm). Acesso em: 11 mai. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências.** Brasília/DF, 25 de março de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/MPV/459.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/MPV/459.htm). Acesso em: 11 mai. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020. **Institui o Programa Casa Verde e Amarela.** Brasília/DF, 25 de agosto de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv996.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv996.htm). Acesso em: 11 mai. 2021.

CARDOSO, Adauto; ARAGÃO, Thêmis; ARAÚJO, F. de S. Encontro Nacional da ANPUR, XIV, Rio de Janeiro. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. Anais, Rio de Janeiro, 2011.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. Civilização Brasileira, 2001.

DE MARIO, Camila Gonçalves; LAISNER, Regina Claudia; GRANJA, Regina Helena. **Avaliação de Políticas Sociais e Participação Popular: uma abordagem política. O Social em Questão** - Ano XIX - nº 36, p. 39-64, 2016.

FARIA, Carlos. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 50, p. 97-169, 2005.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1986.

FONTENELE, Beatriz Medeiros. **A casa como ativo: os usos não regulamentados no PMCMV- Faixa 1 na RMNatal**. Orientadora: Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros. 2019. 170 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Departamento de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/27484>. Acesso em: 20 mai. 2021.

FONTENELE, Medeiros Beatriz. MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz. Na periferia da periferia: O Programa Minha Casa Minha Vida - faixa 1 nos municípios de menor integração da Região Metropolitana de Natal. In: Congresso Observatório das Metrôpoles Vinte Anos, 2019, Rio de Janeiro. **Anais do Congresso Observatório das Metrôpoles Vinte Anos**, Rio de Janeiro: IPPUR.

JESUS, Cláudio; ALMEIDA, Lindijane; DANTAS, Glenda. Avaliação De Políticas Públicas E Tomada De Decisão Na Gestão Municipal Da Região Metropolitana De Natal. **Anais do III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**; ST 06 - Políticas públicas e participação: formulação, implementação e avaliação; 30/05 a 02/06/2017; Vitória/ES. Síntese Eventos: Ciência, Cultura e Arte. 2017. p. 1-22.

LAISNER, Regina Claudia; DE MARIO, Camila Gonçalves. Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, n. 2, p. 619-630, 2015.

LIMA, João Victor Moura. **Avaliação de políticas públicas e direito à moradia: um olhar à luz da percepção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - Faixa 1 em municípios da região metropolitana de Natal/RN**. Orientadora: Lindijane de Souza Bento Almeida. 2020. 185 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Departamento de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/32404>. Acesso em: 20 mai. 2021.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1967.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de; VALENÇA, Márcio Moraes (Coord.). **Que Periferia é esta?: a localização e inserção urbana dos Conjuntos Minha Casa Minha Vida faixa 1, na Região Metropolitana de Natal/RN**. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2018 [Base de dados de projeto de Pesquisa].



RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

SANTOS. Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda, 3º ed. 1994.