

VINICIUS DE SOUZA MOREIRA

**AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA
VIDA” EM MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2016

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

M838a
2016
Moreira, Vinicius de Souza, 1990-
Avaliação dos resultados do programa “Minha casa, minha
vida” em Minas Gerais / Vinicius de Souza Moreira. – Viçosa,
MG, 2016.
xiv; 148f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui anexo.

Inclui apêndices.

Orientador: Suely de Fátima Ramos Silveira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.120-128.

1. Habitação - Minas Gerais. 2. Casa própria - Compra -
Minas Gerais. 3. Política pública. 4. Redes sociais.
I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de
Administração e Contabilidade. Programa de Pós-graduação em
Administração. II. Título.

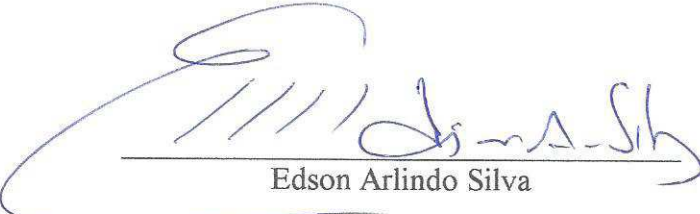
CDD 22. ed. 363.58098151

VINICIUS DE SOUZA MOREIRA

AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA” EM MINAS GERAIS

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 25 de fevereiro de 2016.



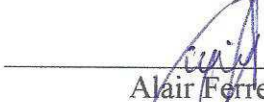
Edson Arlindo Silva



Paulo Ricardo da Costa Reis



Magnus Luiz Emmendoerfer
(Coorientador)



Alair Ferreira de Freitas
(Coorientador)



Suely de Fátima Ramos Silveira
(Orientadora)

À Maristela, Milton, Sofia e Davi.
Quando o sol brilhar nós brilharemos juntos.

Não vale contemplar sem agir, nem sonhar sem fazer.
Emmanuel

AGRADECIMENTOS

O agradecimento é um símbolo singelo de gratidão. O faço e encaminho feito uma prece a todos aqueles que direta e indiretamente contribuíram com a construção deste estudo.

Agradeço,

A Deus, causa de tudo. Graças a Ele tenho o dom da vida, a mente sã e os guias que me protegem e caminham ao meu lado.

Aos meus queridos pais, Maristela e Milton, torcedores incondicionais, amores para além de outras vidas. A cada dia, à sua maneira, sempre estiveram e estão comigo. Não medem esforços para financiar e viver comigo os meus sonhos... verdadeiros anjos da guarda.

Aos meus irmãos, Isabela e Felipe, e aos meus adoráveis sobrinhos, Sofia e Davi. Vocês me ensinam a cada dia novas formas de amar, enchem minha vida de alegria e me motivam a ser uma pessoa melhor.

Aos meus avôs e avós, tios e tias, primos e primas, padrinhos e madrinhas, que durante essa caminhada sempre se mostraram disponíveis a oferecer carinho e uma palavra amiga.

À professora Suely de Fátima Ramos Silveira, por todas as oportunidades, orientações, conselhos, ensinamentos e aprendizados. Obrigado por sempre acreditar em mim, por propor e estar comigo nesse desafio e pela convivência enriquecedora durante esses 04 anos. Foi uma honra ter sido seu orientado e aprendiz.

Aos meus coorientadores, professores Magnus Luiz Emmendoerfer e Alair Ferreira de Freitas, pela disposição em aceitar integrar a equipe orientadora deste trabalho e, consequentemente, pelas contribuições advindas das leituras, reflexões e discussões.

Aos professores Edson Arlindo Silva e Paulo Ricardo da Costa Reis, pela disponibilidade em participar desse momento importante em minha formação e por todas as contribuições que resultaram da atenção de vocês.

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Administração, funcionários do Departamento de Administração e Contabilidade e do Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável pela oportunidade de aprendizado, difusão de conhecimento, suporte técnico, operacional e demais colaborações. Em especial, faço um agradecimento à Luiza Amélia, que sempre me atendeu com carinho e dedicação.

À Universidade Federal de Viçosa que, com excelência, foi berço para minha graduação e, agora, titulação a nível de mestrado.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão da bolsa.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) pelo financiamento que possibilitou a execução da pesquisa.

Ao Leonardo Sala, que me auxiliou nas viagens de campo.

Aos meus amigos Aline Davi, Mara Rodrigues, Andreia Martins, Marcelo Augusto, Rafael De Lucca e Tales Vicari... fiéis companheiros... verdadeiros irmãos! Cada momento que compartilhamos deixará saudades e sei que a força e o amor de vocês foram fundamentais durante toda a minha jornada até então. Ter vocês por perto fez a vida em Viçosa ter sentido.

Aos colegas do PPG-ADM, que dividiram seminários, discussões de trabalhos e artigos, aulas e tantos outros momentos. Em especial, agradeço à Daiane Roque que foi uma parceira e amiga, sempre divertida, dedicada e competente!

Aos amigos do *Pesquisa Linda*, nosso fraternal grupo de pesquisas! Vocês, cotidianamente, fizeram com que o trabalho se tornasse mais leve, divertido e animador. Aprendi com vocês que trabalhar em equipe faz a diferença, ensina e produz excelentes resultados! Obrigado, Lucas Pazolini (companheiro de jornadas nas pesquisas de campo, das discussões sobre nossos trabalhos e nas disputas incansáveis no *Gartic*), Myriam Melo (e sua habilidade de nos fazer sorrir com suas histórias), Rosimere Fortini (e seu jeito meigo e adorável) e Alice Andrade (nossa falante, que levava alegria por onde passava e dividiu comigo bons momentos) ... muito obrigado, mesmo! Sentirei saudades! ...E não poderia esquecer daqueles que já passaram pelo grupo e nos deixaram de legado o carinho, amizade e o exemplo de dedicação: Francimar Natália, Marinalva Oliveira, Alexandre Drumond, Kiara Motter, Maria Olímpia, Jéssica Helena e Jéssica Andrade.

Aos gestores públicos que assentiram participar da pesquisa e, assim, me receberam e cederam parte do seu tempo para contribuir com suas experiências e percepções. Obrigado por me acompanhar aos residenciais e facilitar o acesso às famílias beneficiadas pelo Programa.

E, por fim, mas não menos importantes, aos beneficiários e suas famílias que abriram as portas de suas casas para mim... me convidaram para entrar, cederam um espaço no humilde sofá ou cadeira, e a cada conversa, xícara de café ou lanche oferecido, contaram suas surpreendentes histórias de vida. Muito obrigado! Com vocês aprendi e apreendi muito da realidade vivenciada nos conjuntos habitacionais.

*O agradecimento soa feito prece
Traz alento ao coração...
Engrandece o espírito,
Fortalece os laços
E glorifica os caminhos enfim percorridos.*

Muito obrigado a todos!

BIOGRAFIA

Vinicius de Souza Moreira, filho de Milton dos Santos Moreira e Maristela Fernandes de Souza Moreira, nasceu no dia 1º de maio de 1990, na cidade de Ubá, Minas Gerais.

Em 2009, iniciou o curso de graduação em Administração na Universidade Federal de Viçosa, graduando-se em maio de 2013. Em março de 2014, ingressou no Programa de Pós-Graduação em Administração, em nível de Mestrado, no Departamento de Administração e Contabilidade da mesma Universidade, encerrando esse ciclo de estudos em fevereiro de 2016.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS.....	ix
LISTA DE FIGURAS.....	x
LISTA DE TABELAS.....	xi
LISTA DE SIGLAS.....	xii
RESUMO.....	xiii
ABSTRACT	xiv
1 INTRODUÇÃO – CONECTANDO POLÍTICAS PÚBLICAS, AVALIAÇÃO, REDES SOCIAIS E O PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA”	1
1.1 Estrutura da Dissertação	5
2 REFERENCIAL TEÓRICO – AS LENTES QUE FORNECERAM AS PISTAS PARA A LEITURA DA REALIDADE	7
2.1 Análise de Políticas Públicas	7
2.2 Avaliação de Políticas Públicas: definições, características e critérios	9
2.3 Avaliação de Programas e Projetos Habitacionais.....	13
2.4 Perspectivas Teóricas em Avaliação: Teoria do Programa e Redes Sociais	15
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS – OS CAMINHOS ESCOLHIDOS PARA O CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS	21
3.1 Caracterização da Pesquisa	21
3.2 Operacionalização da Pesquisa	22
3.2.1 Desenvolvimento da Teoria do Programa	22
3.2.2 O “Minha Casa, Minha Vida” em Minas Gerais.....	25
3.2.3 Avaliação de Resultados	28
4 A TEORIA DO PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA” COM RECURSOS DO FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL	35
4.1 Das origens à portaria mais recente: alterações, continuidades e inovações	35
4.2 A Teoria do Programa.....	42
5 HABITAÇÃO EM MINAS GERAIS: EMPREENDIMENTOS DO “MINHA CASA, MINHA VIDA”, INDICADORES SOCIOECONÔMICOS E HABITACIONAIS52	
5.1 O PMCMV/FAR em números no estado de Minas Gerais.....	52
5.2 Características socioeconômicas e habitacionais: dos (possíveis) municípios alvo da avaliação de resultados quais foram os selecionados?.....	57
6 A AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA” EM MINAS GERAIS.....	64
6.1 Pesquisa de Campo: trajetórias, público-alvo e abordagens.....	64
6.2 Avaliando os Resultados do PMCMV/FAR em Minas Gerais.....	68
6.2.1 Atividades preliminares – Planejamento urbano: integrando à questão habitacional às políticas urbanas	69
6.2.2 Adesão ao Programa – a atividade que dá vida ao PMCMV/FAR à nível local71	

6.2.3 Preparação/aprovação a proposta de empreendimento – a concepção do projeto habitacional	73
6.2.4 Execução/finalização da proposta de empreendimento – a construção e a realização do sonho da casa própria	79
6.2.5 Efeitos socioeconômicos – movimentação da economia nas localidades contempladas pelo PMCMV/FAR	95
6.2.6 Seleção dos beneficiários – a determinação das famílias a serem contempladas	97
6.2.7 Execução do Trabalho Social – o lado social entre o pré e o pós-morar	102
6.2.8 Afinal, o Programa cumpre com seus objetivos?	109
7 CHEGAMOS AO FIM? CONSIDERAÇÕES, CONCLUSÕES, APRENDIZAGENS E ANSEIOS FUTUROS	115
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	120
ANEXO.....	129
ANEXO I – Municípios de Minas Gerais que aderiram ao PMCMV/FAR	130
APÊNDICES	131
APÊNDICE A – Roteiro para Gestores municipais diretamente envolvidos no programa: Eixo Operacional	132
APÊNDICE B – Roteiro para Gestores municipais diretamente envolvidos no programa: Eixo Social.....	134
APÊNDICE C – Questionário aplicado aos beneficiários do PMCMV/FAR	135
APÊNDICE D – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE	138
APÊNDICE E – Resultados do Teste <i>Kruskal -Wallis</i>	140
APÊNDICE F – Registros fotográficos dos residenciais visitados	141

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Descrição das etapas do Ciclo de Políticas Públicas	9
Quadro 2 – Conceituação para o critério da eficácia.....	11
Quadro 3 – Documentação analisada	23
Quadro 4 – Variáveis para determinação dos <i>clusters</i>	27
Quadro 5 – Principais diretrizes do PMCMV/FAR	38
Quadro 6 – Resumo da análise dos normativos do PMCMV/FAR.....	42
Quadro 7 – Modelo Lógico do PMCMV/FAR.....	43
Quadro 8 – Categorias analíticas, suas finalidades e descrições: Roteiros de Entrevista	49
Quadro 9 – Categorias analíticas, suas finalidades e descrições: Questionário	50
Quadro 10 – Configuração dos municípios por mesorregião em cada <i>cluster</i>	61
Quadro 11 – Entrevistados por eixo e designação ao longo do texto.....	65
Quadro 12 – Antes e depois na escolha do terreno.....	76
Quadro 13 – Compilado de relatos de experiências com o entorno e seus empreendimentos ..	88

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Percurso genérico das avaliações	17
Figura 2 – Percurso dinâmico preliminar da avaliação de resultados do PMCMV/FAR.....	20
Figura 3 – Percurso da avaliação de resultados	29
Figura 4 – Escala adotada na avaliação com os beneficiários do PMCMV/FAR ¹	30
Figura 5 – Representação dos elementos considerados para confecção das redes	32
Figura 6 – Percurso metodológico da pesquisa	34
Figura 7 – PMCMV e PNHU: Programas e linhas de atuação.....	37
Figura 8 – PMCMV/FAR: integração hierárquica entre as instituições.....	42
Figura 9 – Municípios que aderiram ao PMCMV/FAR	52
Figura 10 – Relação ¹ U.H contratadas no PMCMV/FAR vs. Déficit Habitacional 0-3 s.m....	55
Figura 11 – Dendograma	58
Figura 12 – Municípios agrupados em <i>clusters</i>	59
Figura 13 – Municípios selecionados para estudo avaliativo <i>in loco</i>	62
Figura 14 – Características da avaliação de resultados do PMCMV/FAR.....	64
Figura 15 – Conexões para adesão ao PMCMV/FAR.....	73
Figura 16 – Conexões para a preparação/aprovação da proposta de empreendimento	79
Figura 17 – Beneficiários: o que a casa própria trouxe para a sua vida? ¹	91
Figura 18 – Conexões para a execução/finalização da proposta de empreendimento.....	94
Figura 19 – Fluxograma das atividades de cadastramento e seleção dos beneficiários	99
Figura 20 – Conexões para a cadastramento e seleção dos beneficiários	102
Figura 21 – Conexões para execução do Trabalho Social em suas duas etapas.....	108
Figura 22 – Comparativo: rede identificada nos normativos e rede empírica.....	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Grau de cobertura do PMCMV/FAR em Minas Gerais	53
Tabela 2 – O PMCMV/FAR em números no estado de Minas Gerais.....	54
Tabela 3 – Indicadores do PMCMV/FAR em Minas Gerais	56
Tabela 4 – Municípios por <i>clusters</i>	59
Tabela 5 – Análise exploratória dos <i>clusters</i>	60
Tabela 6 – Municípios selecionados para o estudo avaliativo <i>in loco</i>	62
Tabela 7 – Aplicação do cálculo amostral.....	66
Tabela 8 – Estratificação da amostra e aplicações	66
Tabela 9 – Características do perfil dos beneficiários entrevistados e de suas famílias	67
Tabela 10 – Agrupamento dos beneficiários conforme características estabelecidas	68
Tabela 11 – Satisfação dos beneficiários em cada grupo e constructo da unidade habitacional	81
Tabela 12 – Variáveis dos constructos por grupos referentes a unidade habitacional	84
Tabela 13 – Satisfação dos beneficiários em cada grupo e constructo do conjunto habitacional	86
Tabela 14 – Variáveis dos constructos por grupos referentes ao conjunto habitacional	87
Tabela 15 – Satisfação dos beneficiários em cada grupo e constructo do entorno	89
Tabela 16 – Variáveis dos constructos por grupos referentes ao entorno	90
Tabela 17 – Efeitos socioeconômicos do PMCMV a nível nacional	96
Tabela 18 – Etapa pré-contratual do Trabalho Social sob a perspectiva do beneficiário.....	104
Tabela 19 – Etapa pós-contratual do Trabalho Social sob a perspectiva do beneficiário	106

LISTA DE SIGLAS

ARS – Análise de Redes Sociais

DH – Déficit Habitacional

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FJP – Fundação João Pinheiro

HIS – Habitação de Interesse Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MCidades – Ministério das Cidades

OGU – Orçamento Geral da União

OPR – Oferta Pública de Recursos

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

PMCMV/FAR – Programa Minha Casa, Minha Vida com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial

PNH – Política Nacional de Habitação

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

RESUMO

MOREIRA, Vinicius de Souza, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2016. **Avaliação dos Resultados do Programa “Minha Casa, Minha Vida” em Minas Gerais.** Orientadora: Suely de Fátima Ramos Silveira. Coorientadores: Magnus Luiz Emmendoerfer e Alair Ferreira de Freitas.

Propõe-se com esse estudo a avaliação dos resultados do Programa Minha Casa, Minha Vida com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV/FAR) em municípios do estado de Minas Gerais que contrataram e entregaram unidades habitacionais nas duas primeiras fases do Programa (2009-2010 e 2011-2014). Para execução da proposta, inicialmente explicitou-se a Teoria do Programa, tendo como base os constructos do Modelo Lógico (insumos, atividades e resultados) e a Análise Documental da legislação sobre o Programa. Adiante, identificou-se os municípios de Minas Gerais contemplados pelo PMCMV/FAR, que foram agrupados com auxílio da Análise de *Cluster*. Selecionou-se para investigação *in loco* os municípios que, em cada *cluster*, mais entregaram unidades habitacionais, sendo eles (em ordem alfabética): Alfenas, Almenara, Betim, Ituiutaba, Janaúba, Juiz de Fora, Montes Claros e Uberlândia. De posse dessas informações, a avaliação dos resultados baseou-se na ótica dos gestores públicos locais (abordados por meio de entrevistas com roteiros semiestruturados) e dos beneficiários (com abordagem pessoal via aplicação de questionários). As questões semiestruturadas foram tratadas com a Análise de Conteúdo e as estruturadas com técnicas estatísticas como Análise Exploratória dos Dados, Alfa de *Cronbach* e Escala Somada. Com base nos achados da investigação, conclui-se que o Programa vem se aprimorando e isso foi observado ao compreender a evolução dos normativos e durante a análise dos resultados tanto na visão dos gestores quanto dos beneficiários. Ao analisar estritamente a finalidade de construir unidades habitacionais, o Programa tem cumprido com seu objetivo. Mas ao adentrar especificamente no conjunto de atividades que envolvem o provimento habitacional para a população de interesse social, o PMCMV falha em diversos aspectos, sendo os principais a escolha do terreno, a viabilização do entorno aos residenciais, a etapa pós-contratual do Trabalho Social e os problemas com insegurança, ocupação e venda das unidades no pós-morar. Esses pontos requerem atenção para evitar o comprometimento futuro da intervenção haja vista a sinalização de continuidade do Programa. Considera-se necessário, portanto, promover correções na execução do “Minha Casa, Minha Vida” para que as benfeitorias promovidas nas realidades possam dirimir de fato as desigualdades em nossa sociedade.

ABSTRACT

MOREIRA, Vinicius de Souza, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, february, 2016. **Evaluation of Results of the “Minha Casa Minha Vida” program in the Minas Gerais state, Brazil.** Advisor: Suely de Fátima Ramos Silveira. Co-advisors: Magnus Luiz Emmendoerfer and Alair Ferreira de Freitas.

It is proposed in this study to evaluate the results of the “Minha Casa, Minha Vida” program with funds from the “Fundo de Arrendamento Residencial” (PMCMV/FAR) in municipalities in the state of Minas Gerais who hired and delivered housing units in the first two phases of the program (2009-2010 and 2011-2014). To implement the proposal, which is explained to the Program Theory, based on the constructs of the Logical Model (inputs, activities and outputs) and the Document Analysis of the legislation on the program. Forward, it identified the Minas Gerais municipalities covered by PMCMV/FAR, which were grouped with the help of Cluster Analysis. Was selected for investigation in loco the municipalities in each cluster, they gave more housing units, namely: Alfenas, Almenara, Betim, Ituiutaba, Janaúba, Juiz de Fora, Montes Claros and Uberlândia. With this information, the evaluation of the results was based on the perspective of local public managers (addressed through interviews with semi-structured scripts) and beneficiaries (with personal approach by questionnaires). The semi-structured questions were handled with Content Analysis and statistical techniques such as structured Data Exploratory Analysis, Cronbach’s Alpha and Somada Scale. Based on the findings of the investigation, it was concluded that the program has been improving and this was observed to understand the evolution of the normative and during the analysis of the results both in the view of managers as beneficiaries. To strictly examine the purpose of building housing units, the program has accomplished its purpose. But to specifically enter the set of activities that involve housing provision for the population of social interest, PMCMV fails in several respects, the main ones being the choice of the land, the viability of the environment for residential, post-contractual stage of “Trabalho Social” and problems with insecurity, occupation and sale of the units in the post-live. These points require notice to avoid future commitment of the intervention given the signaling continuity of intervention. It is considered necessary, therefore, to promote corrections in program implementation so that the improvements promoted in reality can actually resolve the inequalities in our society.

1INTRODUÇÃO – CONECTANDO POLÍTICAS PÚBLICAS, AVALIAÇÃO, REDES SOCIAIS E O PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA”

As cidades brasileiras assistiram, no decorrer do século XX, a desdobramentos culturais, econômicos, políticos e sociais que provocaram importantes consequências ao espaço urbano. Dentre elas, destacam-se as implicações habitacionais que devido aos efeitos dos fenômenos urbanos, tais como a intensificação da urbanização (impulsionada pelo êxodo rural das décadas de 1950 a 1970); crescimento das cidades sem planejamento e a formação do mercado de trabalho, passaram a despertar a atenção dos governos vigentes.

Os acontecimentos ora mencionados refletem o movimento de construção das nossas cidades e da formação do espaço urbano que implicaram no assentamento residencial da população (em muitos casos, por meio de ocupações irregulares), bem como no surgimento de suas necessidades de trabalho, saneamento básico, transporte, saúde, segurança, entre outros (MARICATO, 2008).

Especificamente sobre o campo habitacional constata-se que devido às realizações pouco efetivas (políticas e programas públicos pouco eficientes e desinteresse circunstancial do mercado) em promover incentivos para a aquisição da casa própria pela população de baixa renda, a moradia digna tornou-se um dos desafios nacionais para dirimir as desigualdades sociais do país (REIS, 2013).

Como resultado desse contexto, diversas cidades passaram a abrigar áreas constituídas por habitações precárias, coabitações familiares, ou, ainda, moradias com ônus excessivo de aluguel¹ e adensamento de moradores em domicílios alugados. Ao somar todas essas situações, tem-se o Déficit Habitacional (DH) brasileiro estimado, no ano de 2012, em 5,8 milhões de moradias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014). Tal quadro concentra-se nas famílias com rendimento mensal de até três salários mínimos (s.m.), parcela denominada de interesse social, que representa cerca de 90% do DH.

Por outro lado, a tendência observada é a de crescimento das intervenções governamentais nesse setor, a partir do início dos anos 2000. Destaca-se, portanto, a inclusão da moradia como direito social na Constituição Federal Brasileira, em 2000; a promulgação do Estatuto das Cidades (que trouxe a afirmação da função social da propriedade) e a criação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), ambos em 2001; sendo que tais instituições

¹ Caracteriza-se o ônus excessivo com aluguel se o peso do valor pago como prestação da locação no orçamento domiciliar for superior ou igual a 30% da renda domiciliar (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014).

foram promovidas durante o segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002).

No governo Lula (2003-2010), houve a criação, em 2003, do Ministério das Cidades (MCidades); o estabelecimento da Política Nacional de Habitação (PNH), em 2004; do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em 2005; e, em 2009, o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), o principal programa de habitação do governo petista e, por conseguinte, da gestão de Dilma Rousseff (2011-atual).

O PMCMV, em seu eixo urbano², possui modalidades subdivididas em três faixas. A Faixa I, compreende as famílias consideradas de interesse social (atendimento àquelas com renda mensal de até R\$ 1.600,00), tendo como fonte de recursos (a) o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), para municípios com população superior a 50 mil habitantes; (b) o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), para famílias organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e/ou demais entidades privadas sem fins lucrativos; e (c) a Oferta Pública de Recursos (OPR), que operacionaliza a subvenção econômica do Programa em municípios com população até 50 mil habitantes.

O Programa conta, ainda, com as Faixas II e III. A fonte de recursos para ambas advém do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), sendo o principal diferenciador o rendimento familiar que abrange famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00.

Desde a sua criação, duas fases do Programa foram lançadas e concluídas: o PMCMV-I, entre os anos de 2009-2010 e o PMCMV-II, iniciado em 2011 e finalizado em 2014. Ao longo destes cinco anos de atuação, o governo federal investiu cerca de 255 bilhões de reais, sendo que as faixas I, II e III receberam, respectivamente, 33%, 52% e 15% dos valores contratados (BRASIL, 2015b). Tendo em vista a representatividade da população de interesse social no DH do país, a presente proposta concentrou seus esforços de pesquisa na modalidade PMCMV/FAR (Faixa I), que possuía meta-física de produção de 860 mil unidades habitacionais até 31 de dezembro de 2014 (BRASIL, 2013).

Devido à abrangência nacional e a complexidade da intervenção, as ações direcionadas ao apoio à provisão habitacional de interesse social são realizadas de forma descentralizada, do governo central aos subnacionais. É na esfera municipal que as principais atividades de execução do Programa (seleção dos beneficiários, escolha do terreno, acompanhamento e construção dos empreendimentos, dentre outras) são coordenadas e realizadas. Por isso, o papel

² Vale ressaltar que o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) também faz parte do Minha Casa, Minha Vida, não sendo, porém, alvo do estudo. Para mais informações sobre o PNHR ver Andrade (2015).

dos *stakeholders*³ locais merece e ganha destaque, uma vez que são responsáveis pelas decisões e deliberações realizadas nas municipalidades.

Os principais agentes envolvidos que comumente atuam a nível local são: as Instituições Financeiras Oficiais Federais (com sede nos municípios); os gestores municipais (representantes das prefeituras, conselhos locais e fundos locais de habitação); os beneficiários e as empresas da construção civil. O conjunto de ações, regras e inter-relações entre os atores envolvidos, consoantes ao bojo de atividades do PMCMV/FAR, são consequências das políticas públicas na busca por sanar o DH do país que, pela sua realidade, requer adequada condução, evitando gastos desnecessários e desvios de rotas que possam inviabilizar a ampliação de iniciativas que tenham esta perspectiva.

Por tais razões, no âmbito do estudo das políticas públicas, há a análise e avaliação de políticas, que são essenciais para sociedade, uma vez que as demandas são crescentes e, os recursos, escassos (DRUMOND, 2014; ANDRADE, 2015). Schofield e Suausman (2004) argumentam que a avaliação de políticas públicas representa uma área em ascensão na literatura. Heller e Castro (2007), em linearidade, apontam-na como importante via para debate, seja no plano teórico ou no metodológico, destacando o fato de que os pesquisadores possuem consciência da fragilidade conceitual e metodológica para o estudo e desenvolvimento das políticas públicas.

Bryson, Patton e Bowman (2011) acrescentam que estudos avaliativos que focam a análise nos *stakeholders* tem ganhado relevância por razões práticas e éticas, sendo utilizados para melhorar a concepção e a implantação de instrumentos de avaliação e, ainda, o resultado das avaliações (*feedback*) na tomada de decisão.

É consenso na literatura sobre análise avaliativa a importância de, ao se avaliar um programa, resgatar a teoria subjacente a ele (KELLOGG FOUNDATION, 2004; PAWSON; TILEY, 2004; BAMBERGER; RUGH; MABRY, 2006; MORRA-IMAS; RIST, 2009; SRIDHARAN; NAKAIMA, 2011; REIS 2013).

A Teoria do Programa tem a função de apresentar e partilhar a compreensão das relações entre os recursos para operar o programa, as atividades planejadas e as mudanças ou resultados que se espera alcançar (W.K KELLOGG FOUNDATION, 2004). Todavia, em muitos casos a

³ Segundo Greene (2005, p.397-398 *apud* BRYSON; PATTON; BOWMAN, 2011, p.21), os *stakeholders* podem ser agrupados em quatro grupos: “a) pessoas que têm poder de decisão sobre os programas, incluindo outros decisores políticos, investidores e conselhos consultivos; b) pessoas que possuem responsabilidade direta pelo programa, incluindo desenvolvedores de programas, agências implementadoras, gestores e equipe de apoio direto; c) beneficiários do programa, suas famílias e suas comunidades; d) pessoas prejudicadas pelo programa, como na perda de oportunidades de financiamento”.

teoria não se encontra explicitada de forma detalhada nos documentos oficiais, dificultando os processos de avaliação (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2007). Nesse caso é necessário estruturá-la.

Na seara dos estudos que se direcionam a avaliar programas sociais, Garandeanu (2009) e Sridharan e Nakaima (2011) comentam sobre a necessidade de incorporar novas perspectivas analíticas, que proporcionem ao ato de avaliar visões mais dinâmicas em relação à complexidade das intervenções. Os referidos autores, nesta direção, apontam a Análise de Redes Sociais (ARS) como uma das potenciais ferramentas para os estudos em avaliação, pois tem a possibilidade de auxiliar na compreensão do papel que uma rede de parceiros desempenha na realização de atividades em um programa e a relação com as consequências geradas pelas intervenções.

A aplicação do conceito redes nas áreas das ciências sociais refere-se, de modo geral, a uma abordagem que coloca em evidência os processos interativos entre indivíduos dadas as suas relações o que pode fornecer subsídios para o entendimento dos fenômenos sociais (FONTES *et al.*, 1995).

Portanto, após a implementação de uma política e/ou programa é importante verificar seus efeitos, principalmente, tendo em vista, a percepção daqueles que de fato estão envolvidos na execução dos projetos. É válido evidenciar que, de acordo com os resultados obtidos, podem-se promover mudanças no curso, ou, até mesmo, encerrar o ciclo de uma política.

Assim, a notoriedade alcançada pelo PMCMV e sua amplitude de atendimento, bem como a importância das inter-relações entre os *stakeholders* locais na implementação do Programa, indicam a necessidade da avaliação *in loco* desses projetos habitacionais. Diante disso, as questões de pesquisa levantadas foram: quais têm sido os resultados do PMCMV/FAR a nível local? Como os atores se interagem para alcançá-los?

Para responder aos questionamentos apresentados, propõe-se com o estudo a avaliação dos resultados do PMCMV/FAR em municípios do estado de Minas Gerais que contrataram e entregaram unidades habitacionais nas duas primeiras fases do Programa (2009-2010 e 2011-2014). Especificamente, objetivou-se:

- (i) Identificar e analisar os elementos normativos e contextuais que caracterizam o PMCMV/FAR como expressão da Teoria do Programa;
- (ii) Avaliar os resultados do PMCMV/FAR sob o critério da eficácia e com base na ótica dos gestores públicos locais e beneficiários; e,
- (iii) Descrever as redes de atores locais e como elas interferem nos resultados alcançados pelo PMCMV/FAR.

O estudo pretendeu avaliar os resultados do PMCMV/FAR do nível local ao estadual, para subsidiar os pesquisadores, profissionais, organizações não-governamentais, gestores públicos e o público em geral sobre os rumos da intervenção. Tal consequência advém do fato de as pesquisas avaliativas serem utilizadas de várias formas: para replicação de projetos, aperfeiçoamento e correções, ampliação de escala, ou até mesmo, a finalização das atividades.

Espera-se, também, contribuir para a área de Avaliação de Políticas Públicas e, em especial, para o campo direcionado às Políticas Públicas e aos Programas de Habitação de Interesse Social (HIS), ao evidenciar as relações entre os *stakeholders* e o resultado alcançado pela intervenção. Além disso, esse estudo caminha na direção de uma agenda de pesquisas, ao dar continuidade às investigações que se dedicam a analisar seja o PMCMV, sejam outras iniciativas dirigidas à compreensão das distintas iniciativas governamentais ante à temática (FERNANDES, 2009; REIS, 2013; DRUMOND, 2014; ANDRADE, 2015).

Quanto à delimitação territorial, a escolha de Minas Gerais balizou-se em características como: (a) trata-se do segundo estado mais populoso do país (IBGE, 2010); (b) apresenta o segundo maior volume de moradias em situação de déficit: o estado possuía, em 2012, 510.894 unidades habitacionais nesta condição (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014); e (c) no escopo do PMCMV/FAR, foi o 4º estado que mais contratou unidades habitacionais, somando 110.158 moradias durante as duas fases do Programa (BRASIL, 2015b).

1.1 Estrutura da Dissertação

Além da seção introdutória, anteriormente apresentada, a dissertação encontra-se subdividida em outros capítulos, explicitados nos parágrafos que seguem.

O *Referencial Teórico* apresenta as lentes que forneceram as pistas para a leitura da realidade, ou seja, o recorte de uma vasta literatura que subsidiou a inserção na temática, as interpretações e as discussões dos achados da pesquisa.

Os *Procedimentos Metodológicos* remontam aos caminhos escolhidos para o cumprimento dos objetivos, atendo-se ao protocolo orientador para execução da investigação. Traz-se as estratégias, técnicas e ferramentas de pesquisa utilizadas.

O capítulo de “Resultados e Discussões” foi substituído, nesse caso em especial, sendo apresentado em três capítulos, e cada um deles versa sobre um objetivo específico da investigação. Em *A Teoria do Programa Minha Casa, Minha Vida com Recursos do Fundo de Arrendamento Residencial* traça-se a estrutura lógica do Programa, observando as modificações pelas quais o PMCMV sofreu desde a sua origem até a finalização da segunda fase de atuação. O *Habitação em Minas Gerais: empreendimentos do Minha Casa, Minha Vida, indicadores*

socioeconômicos e habitacionais preocupa-se com explanação da forma pela qual os empreendimentos encontravam-se distribuídos nos municípios do estado. O mapeamento trouxe consigo atributos sociais e econômicos das municipalidades e que versam sobre os problemas habitacionais. A partir disso, foi possível agrupar e selecionar as localidades alvo para o levantamento de campo. E, a *Avaliação Dos Resultados do Programa Minha Casa, Minha Vida em Minas Gerais* congrega todos os esforços empreendidos nos dois capítulos anteriores acrescida dos processos medição sistemática. As discussões balizaram-se em duas perspectivas, a dos gestores públicos locais e a dos beneficiários; além de revestir-se com o critério da eficácia e do caráter analítico das redes sociais.

Ao final, *Chegamos ao fim? Considerações, conclusões, aprendizagens e anseios futuros* expressam os principais resultados da pesquisa, o que foi possível concluir e aprender com a investigação, além de suas limitações e das propostas de futuros estudos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO – AS LENTES QUE FORNECERAM AS PISTAS PARA A LEITURA DA REALIDADE

O delineamento teórico do estudo situa-se no escopo da Análise de Políticas Públicas, adotando o Ciclo de Políticas Públicas (*Policy Cycle*) como modelo de apreensão da realidade. Sob a perspectiva do referido Ciclo, centrou-se as atenções no estágio da Avaliação, entendendo suas definições, características e critérios; a relação com os programas e projetos habitacionais e as perspectivas teóricas que versam sobre a atividade avaliativa.

2.1 Análise de Políticas Públicas

A análise de políticas públicas (*policy analysis*) é uma abordagem desenvolvida para investigar as ações e decisões empreendidas pelos atores públicos, privados ou do terceiro setor materializadas em políticas públicas.

O termo análise implica em um exame sistemático, orientado por critérios e premissas que permitem (tentar) compreender o objeto (seja uma política, programa ou projeto) sob a adoção de ferramentas específicas (teórico-conceituais e/ou técnico-operacionais).

A política pública, por sua vez, é conceituada por diversos autores (RUA, 1997; SARAVIA, 2006; SOUZA, 2006; DYE, 2008; MATIAS-PEREIRA, 2008; SUBIRATS, *et al.* 2008; SECCHI, 2010). Embora existam variações entre as definições, elementos em comum podem ser destacados, sendo eles (i) a existência de um problema público; (ii) a resolução pacífica de conflitos; (iii) procedimentos formais e informais; (iv) atores (agentes envolvidos); (v) ações e “não-ações”; e (vi) articulação e estratégia.

Portanto, uma política pública (*policy*) é um instrumento de atuação do governo (em conjunto, ou não, com outros atores) que tem como cerne a solução não conflituosa de um problema percebido como público. Sua materialização ocorre por meio de procedimentos e regras; e através da proposição de linhas de atuação e programas, público-alvo, fonte de recursos, dentre outros.

Este instrumento material de ação governamental é envolto por uma dimensão processual, a política (*politics*), e uma dimensão institucional, o sistema político (*polity*). A *politics* se refere ao processo político e sua dicotomia cooperação/conflito nas arenas decisórias. Já a *polity*, por sua vez, diz respeito “à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo” (FREY, 2000, p.216).

Portanto, de acordo com Majone e Quade (1980, p.5) a análise de políticas públicas “é uma forma de pesquisa aplicada desenhada para entender profundamente problemas sociotécnicos e, assim, produzir soluções cada vez melhores”. Consiste, de acordo com o olhar

de Bardach (1998) e Subirats *et al.* (2008) na interpretação das causas e consequências da ação do governo na sociedade. Tais autores complementam que a análise de políticas públicas conjuga conhecimentos de diferentes áreas, em especial às relacionadas as Ciências Humanas, como a Ciência Política e a Sociologia. Reforça-se, além destas, as contribuições das Ciências Sociais Aplicadas, de áreas como Economia e Administração, por exemplo (FREY, 2000).

Dentre os modelos analíticos desenvolvidos para empreender a análise de políticas públicas, o estudo versará, especificamente, sobre o Ciclo de Políticas Públicas, modelo concebido por Harold Lasswell, em 1951. É válido comentar que foi estudada uma específica fase desse “mapeamento” do processo político: a avaliação.

O Ciclo de Políticas Públicas abrange a política pública a partir de diferentes estágios capazes de constituir um processo dinâmico de aprendizado (SOUZA, 2006). A modelagem, conforme Secchi (2010), organiza a vida da política, a partir do estabelecimento de fases sequenciais e interdependentes. Com isso, ao distinguir os estágios há a possibilidade de compreender a atuação dos variados atores, processos e as ênfases em cada etapa. Assim sendo, torna-se possível entender as relações em cada um dos estágios (SARAVIA, 2006) de forma separada ou em conjunto.

A perspectiva do *Policy Cycle* tem sido amplamente utilizada e compartilhada em estudos (nacionais e internacionais) que têm como foco a análise de políticas públicas. Três tipos de pesquisas podem ser usualmente encontradas: (i) estudos que se direcionam ao exame crítico do modelo analítico (SKOK, 1995; FREY, 2000; BRIDGAM; DAVIS, 2003; HOWARD, 2005); (ii) investigações que analisam políticas públicas sob a perspectiva de todas as etapas do *Policy Cycle* (HOLDEN; LIN, 2012; DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014); e, ainda, o de maior recorrência, (iii) trabalhos que focam suas análises em uma das fases do ciclo (DERY, 1984; REIS; SILVEIRA; RODRIGUES, 2012; CAPOBIANGO; SILVEIRA; BRAGA, 2013; MACHADO, 2013; SILVA *et al.*, 2013; ANDRADE, 2015).

Apesar das críticas ao modelo (caráter funcionalista e que tenta manter o controle sobre os processos), este persiste no debate acadêmico como referência. Frey (2000) comenta que, ao subdividir a ação do poder público em fases parciais do processo político-administrativo, o *Policy Cycle* revela-se como um modelo heurístico relevante para a análise do ciclo de vida de determinada política pública. Jann e Wegrich (2007) complementam que a tipologia de estágios tem funcionalidade normativa e racional, o que contribuiu para o êxito e longevidade de sua aplicação.

Com o avanço das pesquisas, a literatura foi subsidiada por diferentes tipologias com diferentes estágios. Destacam-se as contribuições de autores como Theodoulou (1995), Frey

(2000), Saravia (2006), Rua (2009) e Secchi (2010), sendo que, embora coexistam formas diferentes de análise, as etapas em comum são: agenda (*agenda-setting*); formulação (*policy formulation*); implementação (*implementation*) e avaliação (*evaluation*). Apresenta-se, no Quadro 1, descrições sucintas sobre essas etapas.

Quadro 1– Descrição das etapas do Ciclo de Políticas Públicas

ETAPAS CICLO POLÍTICO	DESCRIÇÃO
Definição de Agenda	A agenda compreende a uma lista de temas ou problemas que são foco da atenção de atores governamentais e grupos não pertencentes ao governo em um determinado momento (KINGDON, 2011). Neste sentido, os problemas reconhecidos pelos formuladores de políticas como legítimos passam a pertencer à agenda de governo (THEODOULOU, 1995). Com isso, a agenda engloba o conjunto de temas ou problemas percebidos pelo governo como merecedores de intervenção.
Formulação	Nesta etapa elaboram-se métodos, programas, estratégias e/ou ações que poderão ser utilizadas para o alcance dos objetivos estabelecidos (SECCHI, 2010). Jann e Wegrich (2007) destacam que durante a formulação de políticas, os problemas, as propostas e as demandas transformam-se em programas de governo.
Implementação	Rua (2009) compreende a implementação como um conjunto de ações a serem realizadas por grupos ou indivíduos, direcionadas para o alcance dos objetivos estabelecidos. O processo de implementação implica uma ação que resulta na continuação do processo de formulação (HILL; HUPE, 2009). Logo, a fase tem a finalidade de colocar em prática as políticas públicas elaboradas (FREY, 2000).
Avaliação	A avaliação compreende o conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, programa ou projeto, segundo critérios que expressam valores (ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 2004; RUA, 2009; MORRA-IMAS; RIST, 2009).

Fonte: elaboração própria com base nos autores citados no Quadro.

Para fins deste estudo, a abordagem do Ciclo de Políticas Públicas funcionou como o esquema que organizou o processo político a partir da sequência de etapas inter-relacionadas. Todavia, a ênfase concentrou-se em um de seus estágios, a avaliação, objeto das próximas subseções.

2.2 Avaliação de Políticas Públicas: definições, características e critérios

As políticas públicas, depois de desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas e projetos (SOUZA, 2006). O projeto consiste em um empreendimento planejado composto por atividades relacionadas, coordenadas e dirigidas ao alcance de objetivos específicos, em um local ou em várias localidades. O programa, por sua vez, é o conjunto de projetos e atividades que perseguem os mesmos objetivos. Assim, o plano constitui a soma desses programas e projetos e ordenam os objetivos gerais das intervenções (COHEN; FRANCO, 2008; MORRA-IMAS; RIST, 2009).

No Brasil, o Estado é o responsável pela formulação e implementação de amplo número de programas e projetos sociais. Ao considerar a importância de tais ações para o desenvolvimento socioeconômico do país, torna-se fundamental a elaboração e a utilização de medidas de desempenho capazes de expressar o grau de alcance das metas e objetivos

estabelecidos. Além disso, deve-se almejar a melhor aplicação dos recursos públicos disponibilizados. Logo, a quantificação ou qualificação de parâmetros que permitam às equipes gerenciais, dirigentes, políticos e cidadãos conhecer e decidir acerca dos arranjos governamentais, figura-se como atividade essencial (BRASIL, 2004).

Segundo Rossi, Lipsey e Freeman (2004), a aplicação de métodos de avaliação de programas e projetos sociais coincide com o crescimento e o aperfeiçoamento dos próprios métodos de pesquisa, bem como com as mudanças ideológicas, políticas e demográficas.

As iniciativas e o consequente processo avaliativo dos programas surgiram a partir da transferência de responsabilidades aos órgãos governamentais e da demanda social por respostas dos dirigentes públicos. Um marco importante no cenário brasileiro foi a promulgação da Constituição da República, em 1988, que delegou aos estados e municípios a execução de programas sociais, movimento que requer monitoramento para investigar e analisar o desempenho das ações. Nesta direção, assim como apontam Ramos e Schabbach (2012), a avaliação é uma ferramenta importante para melhorar a eficiência do gasto público, a qualidade da gestão e o controle social sobre a efetividade da ação do Estado.

Deste modo, o ato de avaliar compreende o processo de medição sistemática da operação e/ou dos resultados de um projeto, programa ou política, em relação ao desempenho, eficácia e impacto (ambos esperados ou não) tendo em vista os objetivos predeterminados (implícitos ou explícitos), como forma de contribuir para o aprimoramento das ações (WEISS, 1998; ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 2004; MORRA-IMAS; RIST, 2009). Ao incorporar elementos valorativos e de julgamento, a avaliação contempla aspectos qualitativos, não se confundindo com o mero acompanhamento das ações governamentais (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

A atividade avaliativa engloba o estabelecimento de critérios, adoção de medidas de desempenho, a seleção de quais agentes estarão envolvidos no processo e o momento de realização da avaliação.

Diferentes critérios (ou tipologias) podem ser adotados para avaliar, sendo que podem variar de acordo com os objetivos que são assumidos, sendo eles: eficiência, eficácia e impacto (ou efetividade) (COSTA; CASTANHAR, 2003; SUBIRATS *et al.*, 2008).

A eficiência representa a competência para produzir resultados com gasto mínimo de recursos e esforços empregados, conduz na avaliação da menor relação custo/benefício no alcance dos objetivos, e relaciona insumos e produtos; e a efetividade, que é entendida como a capacidade de promover efeitos de longo prazo (econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais), está relacionada ao aprimoramento dos objetivos (ARRETCHÉ, 1998; FAÇANHA; MARINHO, 2000; MORRA-IMAS; RIST, 2009).

Por ser o critério adotado para a investigação, optou-se por trazer um compilado de autores e suas conceituações para a eficácia conforme disposto no Quadro 2.

Quadro 2 – Conceituação para o critério da eficácia

AUTORES	DEFINIÇÕES
Arretche (1998)	Avalia-se a relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um programa e seus resultados efetivos, isto é, o grau em que os objetivos e as metas estabelecidas foram concretizados num determinado tempo de execução do programa (p.5).
Façaanha e Marinho (2000)	Eficácia remete a condições controladas e a resultados desejados de experimentos, critérios que, deve-se reconhecer, não se aplicam automaticamente às características e realidade dos programas sociais (p. 2).
Costa e Castanhar (2003)	Medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas (p. 973).
Morra-Imas e Rist (2009)	A medida da extensão pela qual atinge seus objetivos. Na avaliação de eficácia de programas ou projetos é usual seguir as seguintes questões: em que medida foram alcançados os objetivos ou são prováveis de serem alcançados? Quais foram os principais fatores que influenciaram a realização ou o caso de não cumprimento dos objetivos? (p. 541).

Fonte: elaborado pelo autor com base nos autores citados no corpo do Quadro.

A partir da leitura os conceitos, entende-se que o critério da eficácia compreende a tentativa de medir a extensão pela qual os objetivos têm sido alcançados, entendendo que o alcance dependerá de um conjunto de fatores, tais como, aspectos normativos/legais, atuação dos agentes envolvidos e fatores contextuais/ambientais (de ordem política, social, econômica, ambiental e cultural).

Para mensuração daquilo que se pretende avaliar, torna-se necessário o estabelecimento de medidas de desempenho. Na avaliação, o indicador é a unidade que permite medir o alcance de um objetivo específico (COHEN; FRANCO, 2008). Assim, à luz do objetivo proposto, os indicadores são os principais instrumentos para verificar se a ampla gama de resultados dos programas foi satisfatória ou insatisfatória (BRASIL, 2010). Januzzi (2005) reforça que os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas.

Wu *et al.* (2010) argumentam que a avaliação de políticas públicas se refere a todas as atividades empregadas para este fim e que sejam realizadas por distintos atores estatais e sociais, isto é, representantes governamentais ou não.

No que diz respeito aos atores governamentais, os referidos autores indicam que os gestores públicos são as figuras mais influentes nas avaliações. Em relação aos não-governamentais, assinalam a atuação de pesquisadores em universidades, empresas de consultoria e da mídia. Porém, “os atores não-governamentais mais importantes são, obviamente, os usuários do serviço, que têm a experiência em primeira mão de como o programa em questão está funcionando na prática” (WU *et al.*, 2010, p.120).

As explicações de Wu *et al.* (2010) vão ao encontro daquilo que Bryson, Patton e Bowman (2011) definem como *stakeholders*, sendo que os últimos os consideram como sendo aqueles indivíduos, grupos ou organizações que podem afetar ou serem afetados por um processo de avaliação e/ou seus resultados. Ampliando esta visão, segundo Greene (2005, p.397-398) citado por Bryson, Patton e Bowman (2011, p.21), os *stakeholders* podem ser agrupados em quatro grupos, quais sejam

a) pessoas que têm poder de decisão sobre os programas, incluindo outros decisores políticos, investidores e conselhos consultivos; b) pessoas que possuem responsabilidade direta pelo programa, incluindo desenvolvedores de programas, agências implementadoras, gestores e equipe de apoio direto; c) beneficiários do programa, suas famílias e suas comunidades; d) pessoas prejudicadas pelo programa, como na perda de oportunidades de financiamento.

Na prática, os tipos de avaliação podem ser operacionalizados em conjunto e, assim, ocorrer antes, durante, ou após a implementação dos programas. Com isso, em função do momento da realização da avaliação, pode-se classificá-la como *ex-ante*, de processo e *ex-post*.

A avaliação *ex-ante* ocorre antes de se iniciar a elaboração do programa (COHEN; FRANCO, 2008), visa subsidiar o processo decisório, apontando a conveniência ou não de se realizar o projeto (COTTA, 1998). A avaliação de processo, realizada durante a execução do conjunto de atividades, também denominada de gestão contínua, concorrente, monitoração ou concomitante, levanta informações sobre o andamento das intervenções (COHEN; FRANCO, 2008). As avaliações *ex-ante* e de processo compreendem a avaliação formativa, uma vez que analisam os processos de implementação e são capazes de comprovar se as atividades estão sendo desenvolvidas de acordo com o planejado, além de documentar os processos e apontar sucessos e fracassos (MORRA-IMAS; RIST, 2009).

A avaliação *ex-post*, por sua vez, requer que o programa ou uma etapa do mesmo, tenha sido concluído para se poder avaliá-lo (COSTA; CASTANHAR, 2003). Também dita avaliação pós-decisão (SILVA, 2008). Refere-se à avaliação somativa, sendo que, compreende a medição realizada no final de uma intervenção para determinar a extensão a que alcançaram os resultados desejados (MORRA-IMAS; RIST, 2009).

De acordo com Cohen e Franco (2008), a avaliação não deve ser entendida como uma atividade isolada e autossuficiente, pois faz parte do projeto de planejamento das políticas sociais, o que possibilita retroalimentação que permite a seleção entre diversos projetos de acordo com sua eficácia e eficiência. Permite, também, analisar os resultados desses projetos, fornecendo condições de retificar as ações e reorientá-las em direção ao fim demandado.

Assim compreendida, a avaliação, uma das etapas do Ciclo de Políticas Públicas, é capaz de identificar processos, resultados, impactos e, assim, comparar desempenhos, julgar,

informar e propor alternativas para as políticas públicas e para os programas e projetos sociais decorrentes das iniciativas governamentais.

No próximo tópico apresenta-se as características dos estudos avaliativos no campo dos programas e projetos habitacionais, com destaque para literatura que tem dedicado seus esforços de pesquisa à questão.

2.3 Avaliação de Programas e Projetos Habitacionais

Os estudos que envolvem habitação e políticas públicas configuram-se como um campo plural e multidisciplinar. As temáticas podem abranger diferentes características, como a relação da família beneficiária de determinado programa com a moradia construída (ORTIZ; DOMÉNECH, 2004; KOWALTOWSKI; GRANJA, 2011; HERNÁNDEZ; VELÁZQUES, 2014); a adequação técnica das casas produzidas com as especificações mínimas desejadas (SCHEIDT *et al.*, 2010; CARRARO; DIAS, 2014); a dinâmica do mercado imobiliário e os desdobramentos da especulação financeira/imobiliária que giram em torno dessa atividade (SOARES *et al.* 2013; SILVA; ALVES, 2014); a relação entre os decisores, formuladores e demais atores envolvidos no âmbito das políticas (BUGS; REIS, 2014); a integração da política habitacional com a gestão das políticas urbanas (SILVA, 2011), dentre outras.

Comumente são empregadas pesquisas teórico-empíricas com enfoques tanto quantitativos quanto qualitativos convergindo, principalmente, para estudos relacionados à avaliação, isto é, medição de resultados, produtos ou impactos causados por projetos executados, especialmente, pela administração pública municipal.

Convém destacar que os estudos avaliativos se concentram na aplicação de distintos instrumentos da Avaliação Pós-Ocupação (APO) para aferir a qualidade das edificações produzidas. A APO, segundo Romero e Orsntein (2003), engloba uma série de métodos e técnicas direcionadas a diagnosticar fatores positivos e negativos do ambiente construído no decorrer do uso, tendo em vista o exame sistemático de fatores socioeconômicos, de infraestrutura e superestrutura urbanas, conforto ambiental, conservação de energia, fatores estéticos, funcionais e comportamentais, levando em consideração o ponto de vista dos próprios avaliadores, projetistas e clientes, e também dos usuários.

Nessa perspectiva, nota-se pesquisas como as de Scheidt *et al.*, (2010) e Berr e Formoso (2012) que propuseram a avaliação de projetos e da qualidade dos processos construtivos de empreendimentos habitacionais de interesse social. Em particular destaca-se, também, as investigações de Moraes e Abiko (2006) e Schäfer e Gomide (2014) que aplicaram a Avaliação Pós-Ocupação em conjuntos habitacionais para famílias de baixa renda.

Sobre o PMCMV, há de se comentar sobre a literatura que vem direcionando seus estudos à compreensão do Programa em seu eixo urbano, tais como, Reis (2013), Brasil (2014b), Moraes, Carneiro e Barros Neto (2014), Moreira e Silveira (2015) e Reis, Silveira e Moreira (2015) que se dedicaram a avaliar a intervenção tendo como base a satisfação e percepção dos beneficiários, havendo variações entre o *locus* de estudo (nacional ou local) e tamanho amostral considerado. Quanto ao eixo rural, PMCMV e PNHR, evidencia-se as pesquisas de Andrade (2015), na microrregião de Viçosa-MG; e de Silva e Coto (2015), no Alto Vale do Itajaí-SC.

Outras publicações interessantes foram realizadas sob a forma de coletânea: a primeira foi organizada por Cardoso (2013) e traz um conjunto de artigos, com experiências de várias partes do país, discutindo “o Programa Minha Casa, Minha Vida e seus Efeitos Territoriais”, atendo-se a questões espaciais, econômicas e sociais; a segunda, organizada por Amore, Shimbo e Rufino (2015), discute a avaliação do PMCMV em seis estados brasileiros, com ênfase em experiências em capitais estaduais e regiões metropolitanas.

A breve incursão pela literatura evidencia que os programas e projetos sociais em habitação, além do fomento à cadeia produtiva da construção civil, têm como premissa principal a redução do Déficit Habitacional brasileiro. Por esta razão, as avaliações podem ser realizadas quantitativamente, medindo o impacto direto desejado, ou seja, a redução do número de famílias em situação deficitária dado um conjunto de esforços economicamente mensuráveis.

Todavia, avaliar a política – e seus instrumentos – apenas pela mensuração dos volumes de recursos utilizados esclarece apenas partes específicas deste complexo contexto de atuação governamental. Por conseguinte, emerge a possibilidade de complementariedade ao lançar luz sobre a pesquisa qualitativa.

A avaliação qualitativa, argumentam Resende *et al.* (2014), é capaz de adicionar informações importantes sobre os instrumentos empregados e dos impactos causados pelas políticas públicas. Complementam que

as pesquisas qualitativas caracterizam-se pela avaliação de percepções dos atores acerca de várias questões (por exemplo, ambiente institucional da política; da aplicação dos recursos; da relação banco/cliente; das dificuldades de acesso aos recursos, etc.) e pela identificação das características subjetivas do tema estudado (RESENDE *et al.*, 2014, p. 153).

Em particular, quanto os estudos sobre HIS, a avaliação qualitativa tem potencial para auxiliar na compreensão de elementos como: a habitação e seu sentido social, a relação entre habitabilidade e qualidade de vida (HERNÁNDEZ; VELÁSQUES, 2014), a participação popular no processo de elaboração e execução dos projetos habitacionais (BUGS; REIS, 2014)

e, também, quanto a intrínseca rede de atores que se forma para implementar as ações consoantes ao desenho dos programas.

Um conceito importante quando se realizam análises qualitativas de projetos habitacionais, e que deve ser discutido, é a habitabilidade. Conforme Hernández e Velásques (2014), a habitabilidade refere-se às condições e a qualidade daquilo que se pode habitar. O conceito não se restringe apenas à moradia. Relaciona-se com a dimensão familiar (interna à habitação) e, também, com a vizinhança e a cidade (dimensões externas). Os autores apontam, ainda, que é composta por elementos físicos (espaço, tamanho, infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, entre outros), e subjetivos (bem-estar, conforto e tranquilidade, identidade e privacidade, por exemplo).

A proposta de discussão, deste modo, foi de alinhamento das medições quantitativas e qualitativas para a avaliação da intervenção habitacional tratada por esse estudo.

Ademais, para complementariedade da avaliação, discute-se a importância da apreensão de perspectivas teóricas para condução das análises. Neste caso, em particular, duas vertentes foram adotadas, a Teoria do Programa e a Análise de Redes Sociais, foco da seção seguinte.

2.4 Perspectivas Teóricas em Avaliação: Teoria do Programa e Redes Sociais

Os programas sociais, segundo Weiss (1999) e Pawson e Tiley (2004), surgem na mente dos idealizadores da política tornando-se produtos da imaginação humana. A concepção dessas iniciativas, continuam os autores, tem o intuito de modificar a realidade em questão, sendo que as ações podem lograr êxito ou falhar.

De tal modo, os programas baseiam-se, fundamentalmente, em uma cadeia de ideias do tipo “se...então” (embora os encadeamentos muitas vezes não sejam explícitos). Esses conceitos, que se traduzem em processos (atividades, contextos, *inputs*, *outcomes*), configuram-se como hipóteses sobre a melhoria social (PAWSON; TILEY, 2004) em dada situação considerada problemática.

Para descrição de tais processos e, com isso, medir o grau de êxito de uma intervenção e desenvolver um compreensivo desenho de avaliação, a literatura avaliativa é enfática ao aconselhar a adoção da Teoria do Programa ou *Program Theory* (WEISS, 1998; COSTA; CASTANHAR, 2003; KELLOGG FOUNDATION, 2004; ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 2004; PAWSON; TILEY, 2004; BAMBERGER; RUGH; MABRY, 2006; MORRA-IMAS; RIST, 2009; SRIDHARAN; NAKAIMA, 2011; BARBOSA; FREITAS, 2012; REIS, 2013; MOREIRA; SILVEIRA, 2015).

A Teoria do Programa pode ser vista como um arcabouço de conhecimento que fundamenta, organiza, categoriza, descreve e explica como compreender o funcionamento dos programas, isto é, a maneira pela qual as intervenções estão delineadas e pretendem atingir os objetivos preteridos (WEISS, 1999).

Os estudiosos a respeito advogam que os avaliadores necessitam entender as premissas teóricas em que o programa se baseia, isto é, como se acredita que as ações conduzam aos resultados para os futuros beneficiários (WEISS, 1999). Logo, todo programa se baseia em premissas ou hipóteses testáveis sobre os meios necessários para atingir determinados fins (OLIVEIRA *et al.*, 2010).

A Teoria do Programa é, portanto, a teoria ou modelo de funcionamento de um programa tendo em vista os resultados esperados pela intervenção (BAMBERGER; RUGH; MARBRY, 2006). Esse delineamento deve expor os processos hipotéticos pelos quais o programa pode provocar mudanças. Seguindo o raciocínio exposto, a avaliação tem a tarefa de testar a Teoria do Programa subjacente à intervenção. A atividade avaliativa oferece a oportunidade de compreender se o emaranhado de “se...então” pode fazer diferença na vida dos indivíduos (SRIDHARAN; NAKAIMA, 2011). Em outras palavras, as avaliações proporcionam a possibilidade de examinar se os processos reais de mudança são diferentes dos processos hipotéticos de mudança.

A Teoria do Programa parte, então, do resgate do desenho inicial do projeto, suas metas, objetivos, insumos, atividades, resultados esperados (de curto, médio e longo prazos) (WEISS, 1998; BAMBERGER; RUGH; MABRY, 2006; BARBOSA; FREITAS, 2012). Adotando essa linha de pensamento, Costa e Castanhar (2003) ponderam que o processo de avaliação será facilitado se estiver baseado em um planejamento consistente e que seja capaz de estabelecer relações causais, isto é, uma cadeia de causalidade. É a factibilidade das relações, prosseguem os referidos autores, que promove consistência ao planejamento e permite esperar que a intervenção, numa instância particular do processo, produza determinado efeito numa instância mais abrangente (COSTA; CASTANHAR, 2003).

O entendimento convencional da Teoria do Programa ocorre com a utilização de modelos lógicos que são úteis para explicitar a conexão entre as atividades do programa, produtos e resultados (BAMBERGER; RUGH; MABRY, 2006; SRIDHARAN; NAKAIMA, 2011; REIS, 2013).

Por outro lado, Sridharan e Nakaima (2011) questionam a visão padrão de avaliação que descreve um caminho linear entre a Teoria de Programa, métodos e impactos (Figura 1). As

autoras argumentam que esta visão pode não ser suficiente para compreender a dinâmica que se encontra intrínseca aos programas.



Figura 1– Percurso genérico das avaliações

Fonte: adaptada de Sridharan e Nakaima (2011, p.143).

De modo a complementar os estudos padrões emerge a necessidade de uma visão mais dinâmica da relação entre teoria, métodos e resultados. Sridharan e Nakaima (2011) e Garandeanu (2009), comentam sobre o potencial analítico da inserção de metodologias e técnicas analíticas inovadores na avaliação de programas, tais como, a análise de redes (*network analysis*). A prerrogativa ancora-se na dinamicidade dos programas sociais, isto é, a compreensão de que se configuram como sistemas dinâmicos e mutáveis ao longo do tempo (PAWSON; TILEY, 2004) devido à ação dos atores e a ocorrência de fatores contextuais.

A abordagem de rede, por sua vez, não é recente e possui raízes tanto sociológicas quanto antropológicas (TICHY; TUSCHMAN; FOMBRUN, 1979). A intensificação dos debates tanto no plano teórico quanto no técnico-operacional imprimiu status de aceitação na comunidade científica e trouxe como resultado a disseminação de estudos nas mais diversas áreas do saber (FREY; PENNA; CZAJKOWSKI JR, 2005). Destaca-se, com isso, a utilização em diferentes disciplinas: psicologia, sociologia, informática, engenharia, antropologia, economia (LOIOLA; MOURA, 1997; FLEURY, 2005; ZANCAN; SANTOS; CAMPOS, 2012), dentre outras.

O termo rede possui múltiplos significados. Loiola e Moura (1997) chamam atenção para os diferentes sentidos da palavra, buscando a aproximação entre as significações etimológicas e científicas. As noções trazidas pelas autoras perpassam pelo entrelaçamento de fios e formação de malhas, pela ideia de armadilhas e instrumento de pesca e caça, instrumento de sustentação e fluxo e circulação de informações e matérias, por exemplo.

Frey, Penna e Czajkowski Jr. (2005) trazem a definição elucidada por Musso (2004). Os primeiros ressaltam que o processo de construção do conceito elaborado pelo segundo levou em consideração a evolução história e as formulações filosóficas a respeito do termo. Por conseguinte, a rede é “uma estrutura composta de elementos em interação; em sua dinâmica, ela é uma estrutura de interconexão instável e transitória; e em sua relação com um sistema complexo, ela é uma estrutura escondida cuja dinâmica supõe-se explicar o funcionamento do sistema” (MUSSO, 2004, p. 31 citado por FREY; PENNA; CZAJKOWSKI JR, 2005, p.4).

Ao aplicar o conceito de redes às ciências sociais, descortina-se as redes sociais. Fontes *et al.* (1995) argumentam que para esse amplo campo do conhecimento, o estudo das redes direciona olhar para os processos de interação entre indivíduos a partir de suas relações, o que fornece a chave para o entendimento dos fenômenos sociais.

A conceituação de redes sociais é discutida e apresentada por diversos autores: Nelson (1984); Brass *et al.* (1998); Marques (1999); Marteleto (2001); Borgatti e Foster (2003); Frey, Penna e Czajkowski Jr. (2005); Steiner (2006); Pinto e Junqueira (2009); Wasserman e Faust (2009). Embora existam nuances nas assertivas, há a presença de três elementos comuns, sendo eles: atores (nós), relações (ligações) e compartilhamento.

Entende-se, portanto, a rede social como a estrutura formada por um emaranhado de atores (ou nós) que possuem conexões entre si (de diferentes direções, intensidades e naturezas) e, a partir dos laços compartilham, interagem, relacionam-se em torno às fronteiras invisíveis resultantes dos relacionamentos.

A incorporação das redes no âmbito das políticas públicas tornou-se um componente significativo para as pesquisas (HOWLETT; MARAGNA, 2006), e está intrinsecamente relacionada à compreensão da atuação dos *stakeholders*, sejam eles individuais, grupos e/ou organizações. Ou seja, envolve funcionários de organizações e agências governamentais em nível federal, estadual e local que operam em estruturas de intercâmbio e produção com representantes de organizações privadas e organizações não-lucrativas (AGRANOFF; McGUIRE, 1999), por exemplo.

Destaca-se, com isso, as pesquisas de Eduardo Cesar Marques (1999; 2000; 2006), que investigaram as relações entre atores estatais e não estatais na elaboração/implementação de políticas públicas urbanas, tendo como pano de fundo as experiências nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Além disso, há estudos que analisaram as políticas públicas em diferentes níveis, a partir de investigações sobre a estrutura e a dinâmica estabelecida pelos agentes implementadores (GORE, 2010; LOTTA; PAVEZ, 2010; HOLDEN; LIN, 2012; MÜLLER; SILVA; SCHNEIDER, 2012; OLIVEIRA, 2014).

O desempenho dos programas sociais está fadado ao comportamento das partes interessadas e que exercem influência na intervenção. Em seu estudo, Ysa, Sierra e Esteve (2014), comentam sobre os efeitos que as estratégias de gestão trouxeram sobre os resultados das redes sociais envolvidas em atividades de revitalização urbana, tais como, o aumento no nível de confiança entre os envolvidos e que os gestores exercem mais influência sobre a dinâmica da rede.

Assim sendo, a análise dos *stakeholders* e das redes que se formam (ou não) entre eles, figuram-se como importante ferramenta analítica para determinar a capacidade dos atores de influenciar a tomada de decisões, sistematicamente, mapeando as características/recursos disponíveis a eles (BRUGHA; VARVASOVSKY, 2000).

A análise⁴ de rede pode auxiliar na interpretação de vários aspectos, sendo eles: (i) os tipos de colaboração que são necessárias para operacionalizar as intervenções; (ii) compreensão das mudanças nos programas ao longo do tempo; (iii) auxiliar no entendimento do papel que uma rede de parceiros desempenha na realização de atividades em uma intervenção e sua relação com os resultados obtidos (SRIDHARAN; NAKAIMA, 2011); e (iv) estimular a reflexão e a discussão entre diferentes atores fazendo com que eles reflitam e aprendam entre si (BARBOSA; FREITAS, 2012).

Além disso, o estudo das redes permite determinar os diferentes tipos de atores, interdependentes ou não, de um único ou de múltiplos setores (HOLDEN; LIN, 2012). É possível, ainda, dimensionar a intensidade das ligações, e o motivo, isto é, se são relações de dependência ou partem de interesses comuns (EDELENBOS; KLIJN, 2006). Dito de outra forma, pode-se dimensionar a qualidade dos relacionamentos (UZZI, 1997) entre os atores.

Van Waarden (1992) elucida que a interação entre os indivíduos participantes da rede pode ser em qualquer direção sendo por meio de interações de reciprocidade ou não, levando em consideração elementos como necessidade, coordenação, negociação e/ou cooperação.

Exemplos sobre estudos qualitativos relacionados às redes sociais podem ser encontrados nas investigações de Silvia Portugal (2007, 2013), nas quais a autora busca discutir as normas que regulam a ação dos laços informais na produção de bem-estar, isto é, o papel do primeiro na provisão do segundo.

Por conseguinte, o processo de avaliação partiu da explicitação do desenho do funcionamento do programa – Teoria do Programa – de modo a estabelecer as relações causais entre insumos, atividades, produtos e resultados. Além disso, incorporou-se a Análise de Redes Sociais, como uma perspectiva inovadora capaz de auxiliar na compreensão das relações entre os *stakeholders* e as (possíveis) influências nos resultados alcançados pelo PMCMV/FAR.

⁴ A busca pela compreensão das redes sociais estruturou a Análise de Redes Sociais (ARS) ou *Social Network Analysis* (SNA). Wasserman e Faust (2009) comentam que a ARS engloba teorias, modelos e aplicações que são expressas em termos de conceitos relacionais ou processuais. Ou seja, as relações definidas por ligações entre indivíduos são os componentes fundamentais na teoria de redes. A ARS conjuga instrumentos matemáticos, explicitando viés quantitativo. O presente estudo utilizou de conceitos sobre a análise de redes em detrimento dos indicadores estatísticos.

Desta forma, migra-se da visão linear, ilustrada na Figura 1, para um olhar mais dinâmico do Programa, por intermédio da Figura 2.

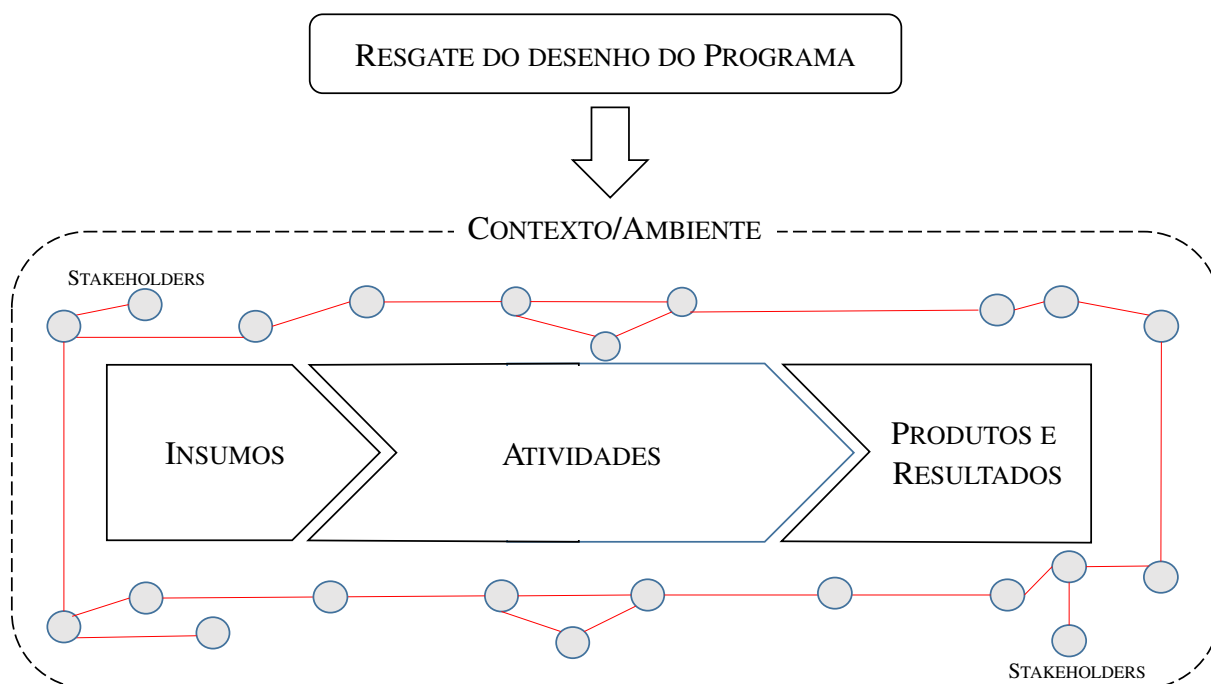


Figura 2 – Percurso dinâmico preliminar da avaliação de resultados do PMCMV/FAR

Fonte: elaboração própria.

Espera-se, com isso, imprimir um caráter holístico à análise das intervenções locais, tendo em vista a conjugação de estratégias, orientações, coordenações/conflitos, decisões, rotinas e esforços para a entrega de resultados, atendo-se às influências ambientais/contextuais e dos principais agentes envolvidos. É válido ressaltar que esta é uma ideia preliminar, pois trata-se de uma visualização teórica do processo de avaliação. No decorrer do desenvolvimento da pesquisa outros elementos foram incorporados para produzir maior versatilidade à atividade avaliativa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS – OS CAMINHOS ESCOLHIDOS PARA O CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS

Os procedimentos metodológicos consistiram no estabelecimento das estratégias de pesquisa assumidas pelo pesquisador na condução do estudo. Envolveu, neste sentido, um conjunto de características, técnicas e ferramentas para coleta e análise de informações. Por conseguinte, este capítulo apresenta as escolhas metodológicas e suas justificativas, além do detalhamento de como foi operacionalizada a investigação.

3.1 Caracterização da Pesquisa

Quanto aos fins, a pesquisa caracteriza-se como descritiva, por expor características do PMCMV/FAR nos municípios estudados; explicativa, pois buscou-se identificar relações de causa e efeito que explicam a situação estudada; e exploratória, devido a intenção de conhecer os atores e identificar a formação de redes sociais dado o relacionamento entre os *stakeholders*. As classificações do estudo corroboram com as definições apresentadas por Cervo e Bervian (2002), Vergara (2006) e Hair *et al.* (2007).

Além disso, tais definições metodológicas vão ao encontro da perspectiva analítica dos estudos em políticas públicas (*knowledge of public policy*) indicada por Subirats *et al.* (2008, p.236), que visa a “compreensão” – interpretar vínculos entre atividades sociais – e a “explicação”, ou seja, “demonstrar relações de causalidade entre os fatos sociais”. A terminologia “causalidade” aqui empregada advém dos pressupostos da *Program Theory* ao preconizar a identificação das hipóteses causais capazes de promover mudanças na realidade na qual se intervém.

Quanto à natureza, o estudo traz a junção dos vieses quantitativo e qualitativo. A quantificação justifica-se pela necessidade de utilização de técnicas para coleta estruturada de informações e seu posterior tratamento por meio de ferramentas estatísticas (RICHARDSON, 1999). O enfoque qualitativo, por sua vez, foi adotado pois (a) os indivíduos foram as fontes diretas dos dados; (b) fez-se uso da pesquisa descritiva, sendo que as interações entre elementos ambientais e humanos (*stakeholders* locais) foram a base para revelar o contexto de execução do Programa a nível municipal; e (c) buscou-se compreender o fenômeno aqui estudado a partir da perspectiva dos participantes (GODOY, 1995). Observa-se, tendo em vista estas explanações, que ambos os enfoques podem coexistir e se complementar (GRAY, 2012) e, assim, contribuir para interpretações mais acuradas para a construção do estudo.

No que tange ao processo de avaliação empreendido, correspondeu a análise dos resultados do PMCMV/FAR tendo como critério a eficácia. Na avaliação de eficácia, por sua

vez, analisou as hipóteses causais e o que realmente ocorreu na realidade social. Destaca-se, ainda, que o estudo envolveu atores governamentais (gestores públicos) e não-governamentais (beneficiários). Em relação ao *timing*, foi do tipo *ex-post facto*.

3.2 Operacionalização da Pesquisa

A pesquisa foi operacionalizada em três etapas, quais sejam: (i) desenvolvimento (resgate) da Teoria do Programa; (ii) identificação dos municípios de Minas Gerais contemplados pelo PMCMV/FAR e seleção das localidades para o estudo *in loco*; e (iii) avaliação dos resultados do Programa sob o critério da eficácia, com base na ótica dos gestores públicos e beneficiários, atendo-se a descrever as redes de atores locais e como elas interferem nos resultados alcançados.

Nas próximas subseções, conseqüentemente, encontram-se os detalhes acerca das estratégias e instrumentos de coleta e análises de dados estabelecidos para cumprimento dos referidos estágios da pesquisa.

3.2.1 Desenvolvimento da Teoria do Programa

A primeira etapa do estudo consistiu no resgate da Teoria do Programa, como forma de planificar o PMCMV/FAR em uma cadeia causal e, com isso, fornecer subsídios para o processo de avaliação que se encontra descrito nas fases subsequentes. Em suma, buscou-se identificar e analisar os elementos normativos e contextuais que caracterizam o Programa.

A suposição implícita a esta etapa é que ao retomar os objetivos do Programa torna-se necessário estruturar uma hierarquia organizada de objetivos cada vez menores que, se forem alcançados em sequência, levarão ao objetivo geral proposto. Este processo traça hipóteses do tipo: ao fazer A, então alcança-se B, que por sua vez levará a C, e assim sucessivamente (CRAWFORD; BRICE, 2003). Desvela-se, destarte, a cadeia de causalidade da intervenção.

Para tanto, a coleta e exame das informações foi conduzida por intermédio da Análise Documental respeitando dois momentos que a técnica sugere: a organização do material coletado e o procedimento de análise em si (PIMENTEL, 2001; SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

No primeiro momento, realizou-se a organização do material, de modo a observar o conjunto de documentos e buscando entender como poder-se-ia proceder para torná-los inteligíveis conforme os objetivos de resgatar a Teoria do Programa. O objetivo inicial, em suma, foi encontrar fontes e, nelas, os documentos necessários. As fontes foram os sítios eletrônicos do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal (principais agentes gestores do PMCMV/FAR), sendo os documentos as legislações, cartilhas e demais normativos

que institucionalizam e orientam a execução do Programa. A sistematização da documentação coletada encontra-se organizada no Quadro 3.

Quadro 3 – Documentação analisada

DOCUMENTO	DESCRIÇÃO	FONTE	SITUAÇÃO ¹
Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009	Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida.	MCidades	Vigente
Portaria nº 139, de 13 de fevereiro de 2009	Dispõe sobre aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento, no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial – PAR. (Revogada com a publicação da Portaria nº 93, de 24 de fevereiro de 2010).		Revogada
Portaria nº 93, de 24 de fevereiro de 2010	Dispõe sobre aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento, no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial – PAR e do PMCMV. (Revogada com a publicação da Portaria nº 325, de 7 de julho de 2011).		Revogada
Portaria nº 140, de 5 de abril de 2010	Dispõe sobre os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. (Revogada com a publicação da Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 2011).		Revogada
Portaria nº 325, de 7 de julho de 2011	Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao FAR, no âmbito do PNHU, integrante do PMCMV. (Revogada com a publicação da Portaria Nº 465, de 03 de outubro de 2011).		Revogada
Portaria Nº 465, de 3 de outubro de 2011	Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao FAR, no âmbito do PNHU, integrante do PMCMV. (Revogada com a publicação da Portaria No. 168 de 12 de abril de 2013).		Revogada
Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 2011	Dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida.		Vigente
Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013	Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida.		Vigente
Cartilha do Programa Minha Casa, Minha Vida (s.d)	Apresenta informações gerais sobre o PMCMV. Desde orientação aos beneficiários, aos gestores públicos e à sociedade em geral. Elenca, também, orientações técnicas e projetuais.	CEF	-
Termo de Adesão ao Programa Minha Casa, Minha Vida (s.d)	Termo que firma a parceria entre a União e o Município que participa do Programa. Traz as principais atribuições e compromissos que ambas as partes se comprometem ao firmar o acordo.		
Especificações Mínimas das Unidades Habitacionais	Detalhamento das especificações mínimas para contratação com valor máximo de aquisição da unidade de acordo com o item 7.2.1 do Anexo I da Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013.		
Conceitos Orientadores para Concepção de Projetos de HIS	Matriz que traz elementos e suas definições norteadores para a elaboração de projetos de Habitação de Interesse Social.		

Fonte: elaboração própria. **Nota:** ¹Representa o estado de apreciação do documentado analisado durante o horizonte temporal considerado na pesquisa (2009-2014).

A partir da estruturação dos documentos, o segundo momento consistiu na análise documental propriamente dita, ou seja, a reunião de todas as partes: contexto, instituições,

interesses, confiabilidade, natureza do texto, conceitos chave (LAVILLE; DIONE, 1999), tendo como uma base a leitura orientada segundo critérios de análise (PIMENTEL, 2001).

De tal modo, para demonstrar a Teoria do Programa tomou-se como base os constructos indicados pelo Modelo Lógico (AUSAID, 2002; CRAWFORD; BRICE, 2003; PAVARINA, 2003; W.K KELLOGG FOUNDATION, 2004; REIS, 2013), sendo eles: insumos, atividades e resultados (de curto, médio e longo prazos).

Os insumos representam o conjunto de recursos (humanos, financeiros, materiais, gerenciais e técnicos) necessários para a execução das atividades e posterior obtenção dos produtos (CRAWFORD; BRICE, 2003; PAVARINA 2003). As atividades dizem respeito as principais ações e tarefas necessárias ou que os executores devem cumprir para que o Programa seja implementado (CRAWFORD; BRICE, 2003; REIS, 2013). Consequentemente, por meio da execução do conjunto de atividades planejadas pretende-se alcançar o conjunto de produtos (resultados imediatos e/ou de curto prazo), sejam bens ou serviços (CRAWFORD; BRICE, 2003; REIS, 2013), que comporão o projeto habitacional. E, Dada a obtenção dos produtos do Programa, é possível atingir os resultados esperados (de médio e longo prazos) e que justificam a execução dos empreendimentos habitacionais (REIS, 2013): melhorias sociais, sustentabilidade e incremento à qualidade de vida da população beneficiária, por exemplo.

Além dos construtos trazidos pelo Modelo Lógico, autores como Pawson e Tiley (2004) e Sridharan e Nakaima (2011) comentam sobre a importância de inserir o contexto que envolve o programa analisado.

Neste sentido, é válido ressaltar que ao longo do período escolhido como recorte temporal, os normativos sofreram modificações. E, por isso, o processo de desenvolvimento da Teoria do Programa levou em consideração a sua evolução, isto é, as alterações ocorridas no decorrer do período estabelecido (principalmente em termos de normativos revogados) tendo em vista a conjuntura nacional.

Ao explicitar a Teoria do Programa e toda a lógica por trás da intervenção, a proposição foi fornecer o conjunto de hipóteses causais para avaliar os resultados do PMCMV/FAR. Todavia, antes de executar a referida proposta, foi necessário conhecer quais os municípios seriam analisados e, para subsidiar a escolha, fez-se um levantamento secundário de informações sobre o PMCMV/FAR além de configurá-los em novos agrupamentos, tendo em vista a adoção de atributos sociais, demográficos, econômicos e habitacionais. Os detalhes sobre a estratégia estão na próxima subseção.

3.2.2 O “Minha Casa, Minha Vida” em Minas Gerais

A preocupação desta etapa da pesquisa foi responder a uma questão implícita à investigação, qual seja: como o PMCMV/FAR encontrava-se distribuído espacialmente em Minas Gerais? A resposta a questão permitiu identificar quais os municípios do estado foram contemplados pelo Programa durante suas duas fases (2009 a 2014) e, a partir disso, estabelecer aqueles que seriam alvo da pesquisa de campo (avaliação de resultados). Este estágio da pesquisa forneceu um panorama da conjuntura desses municípios e da forma como estão distribuídos espacialmente os conjuntos habitacionais.

Inicialmente, observou-se as indicações do Programa. O PMCMV/FAR é direcionado a capitais estaduais e respectivas regiões metropolitanas (quando existentes) e a municípios com população superior a 50 mil habitantes. Entretanto, conforme o item 4, Anexo I, da Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013, municípios com população entre vinte e cinquenta mil habitantes podem ser enquadrados desde que

a) possuam população urbana igual ou superior a setenta por cento de sua população total; b) apresentem taxa de crescimento populacional, entre os anos 2000 e 2010, superior à taxa verificada no respectivo Estado; e c) apresentem taxa de crescimento populacional, entre os anos 2007 e 2010, superior a cinco por cento (BRASIL, 2013, p.102).

A observância de tais critérios permitiu identificar quais municípios se enquadram na área de abrangência do Programa. Para determinar aqueles que aderiram e foram contemplados realizou-se uma consulta no Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), solicitando três informações básicas para cada localidade: (i) investimentos (em R\$), ou seja, o montante total⁵ de recursos contratado para financiar a construção dos empreendimentos durante as duas fases do Programa (2009 a 2014); (ii) unidades habitacionais contratadas, que compreendem ao número total de edificações que foram destinadas à cada município; e (iii) unidades habitacionais entregues, isto é, daquilo que foi contratado o que já foi efetivamente entregue durante o PMCMV-I e o PMCMV-II.

Todavia, devido ao fato de o estado de Minas Gerais ser marcado por disparidades regionais (ROSADO; ROSSATO; LIMA, 2009; COSTA *et al.* 2012), e por conta de limitações de tempo, recursos⁶ e acessibilidade, optou-se por agrupar as localidades aplicando-se a Análise de *Cluster*. A opção pela técnica deu-se pela possibilidade de reunir as observações em

⁵ Os valores monetários foram corrigidos e atualizados para o ano base 2014, com a utilização do Índice Nacional de Custo da Construção (INCC), o qual se apresenta estritamente vinculado com a atividade em análise. O INCC foi criado pela Fundação Getúlio Vargas e tem o objetivo de medir a evolução dos custos de construções habitacionais (FGV, s.d). É válido ressaltar que esta estratégia corrobora com a adotada por Drumond *et al.* (2011).

⁶ A pesquisa contou com o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), haja vista sua aprovação no Edital FAPEMIG 01/2014 (Demanda Universal).

conglomerados com características semelhantes entre si e diferentes dos demais em outros agrupamentos. Havia a possibilidade, também, de reduzir os *clusters* geográficos (mesorregiões), isto é, trabalhar com as 12 mesorregiões geográficas do estado demandariam esforços que poderiam extrapolar a condução do estudo.

A Análise de *Cluster*, técnica multivariada de interdependência, permite combinar objetos de alta homogeneidade interna (dentro do conglomerado) e alta heterogeneidade externa (entre conglomerados) (HAIR *et al.*, 2005), sendo que a formação dos *clusters* é delineada com base em medidas de semelhança ou de dissemelhança entre, inicialmente, dois sujeitos e, logo após, entre os *clusters* (MAROCO, 2007).

Adotou-se o algoritmo da hierarquização dos grupos por meio do método de *Ward*, que possibilita o agrupamento das observações de modo a minimizar a soma dos quadrados dos erros. Com isso, a medida de similaridade mais adequada a ser empregada, conforme orientado por Hair *et al.* (2005) e Fávero *et al.* (2009), deve ser a Distância Euclidiana ao Quadrado.

Para determinação dos *clusters* utilizou-se um conjunto de variáveis que relacionam habitação, comportamento demográfico e desenvolvimento socioeconômico. Indicadores socioeconômicos, juntamente com aspectos sobre o comportamento demográfico, são importantes para o estudo da expansão da HIS, pois sua evolução provoca mudanças nos requisitos dos usuários de habitações, o que requer a flexibilidade e a adaptabilidade dos ambientes construídos (LARCHER, 2005).

Elenca-se, no Quadro 4, as variáveis empregadas na análise de conglomerados que permitiram, por conseguinte, caracterizar os municípios contemplados pelo PMCMV/FAR. Para determinação das variáveis, adotou-se como referência as discussões de Abiko (1995), Parente (2003), Bonduki (2004), Larcher (2005), Maricato (2008) e da Fundação João Pinheiro (2014), que propõem, além do trinômio renda/escolaridade/idade, a inclusão de aspectos demográficos para estudar as necessidades habitacionais e o dimensionamento de sua expansão.

Por se tratar da Análise de *Cluster* Hierárquica, Ferreira, Abrantes e Perez (2008) comentam que aquela não impõe ou restringe o número de grupos que devem ser considerados. Os referidos autores argumentam que a escolha pode depender do julgamento do pesquisador atendo-se ao foco do trabalho. Ou, ainda, a seleção pode pautar-se na análise do dendograma, estabelecendo-se um corte em dado valor de distância que melhor represente a distinção entre os grupos. Optou-se pela determinação dos agrupamentos analisando o dendograma com o corte que possibilitou a formação mais adequada de conglomerados e seu alinhamento com os objetivos da pesquisa.

Quadro 4 – Variáveis para determinação dos *clusters*

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO DA VARIÁVEL ¹	EXPLICATIVA TEÓRICA	FONTE
Taxa de Urbanização	Razão entre a população residente em área urbana e a população total residente no município.	Segundo Abiko (1995), Bonduki (2004) e Maricato (2008) as questões relativas ao crescimento e movimento das populações estão intimamente relacionadas às necessidades habitacionais. Há o consenso de que as cidades têm crescido e com elas cresce a população com dificuldade em conseguir habitações adequadas (LARCHER, 2005).	PNUD (2010)
Renda <i>per capita</i> (R\$)	Razão entre o somatório da renda de todos os indivíduos residentes em domicílios particulares permanentes e o número total desses indivíduos.	Abiko (1995) indica que a desigualdade da distribuição de renda no Brasil como sendo a causa principal dos problemas habitacionais. Nos estratos populacionais mais pobres, concentra-se a parcela mais substantiva das carências habitacionais (FJP, 2014). Parente (2003) comenta, ainda, sobre a dificuldade da população de baixa renda em acessar o sistema financeiro no que diz respeito à habitação.	
Esperança de vida ao nascer	Número médio de anos que as pessoas deverão viver a partir do nascimento, se permanecerem constantes ao longo da vida o nível e o padrão de mortalidade por idade.	Com o crescimento da longevidade, o ciclo de vida das famílias é aumentado criando novas necessidades para as habitações que devem ser adaptadas para os requisitos de pessoas idosas, por exemplo (LARCHER, 2005).	
Expectativa de anos de estudo	Número médio de anos de estudo que uma geração de crianças que ingressa na escola deverá completar ao atingir 18 anos de idade.	O nível educacional está diretamente relacionado com a ocupação e remuneração: quanto maior a escolaridade, maior a possibilidade de geração de renda permanente e a capacidade de aquisição e manutenção da habitação (LARCHER, 2005).	
DH Urbano relativo para domicílios com rendimento de 0 a 3 s.m (ud) ²	O DH é calculado a partir da soma de quatro componentes: domicílios precários; coabitação familiar; ônus excessivo com aluguel urbano; e adensamento excessivo em domicílios alugados.	Compreende a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014).	FJP (2010)
Inadequação Relativa para domicílios com rendimento de 0 a 3 s.m ³	A inadequação leva em consideração os domicílios que possuem pelo menos um desses componentes: carência de infraestrutura (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, iluminação elétrica); ausência de banheiro e adensamento excessivo em domicílios próprios.	A partir do conceito mais amplo de necessidades habitacionais, além do déficit habitacional, aborda-se as inadequações das moradias. A inadequação reflete problemas na qualidade de vida dos moradores não estando relacionada ao dimensionamento do estoque de habitações, mas sim no que tange às suas especificidades internas (FJP, 2014).	

Fonte: elaboração própria. **Nota:** ⁽¹⁾ as informações descritivas foram extraídas das páginas eletrônicas das respectivas instituições que disponibilizam as informações. ⁽²⁾ O DH é uma medida que se subdivide em outras variáveis (total, urbano, rural, por faixas de renda). Com o intuito de realizar uma investigação que aproxima-se mais da realidade enfrentada pelo Programa em tela, optou-se por adotar esta variável específica, por representar a situação do público-alvo do PMCMV/FAR, isto é, famílias com rendimento domiciliar de até 3 s.m. Entretanto, encontra-se disponível pela Fundação João Pinheiro apenas o Déficit Habitacional Urbano total para domicílios com rendimento de 0 a 3 s.m. Por entender que valores absolutos tendem a ser discrepantes entre diferentes realidades municipais, realizou-se a transformação da referida variável para DH Urbano relativo para domicílios com rendimento de 0 a 3 s.m. A relativização foi concretizada por meio da divisão do indicador pelo número de domicílios particulares permanentes para famílias com rendimentos de até 3 s.m, informação encontrada na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) disponibilizada pelo IBGE (2010). ⁽³⁾ A Inadequação Relativa para domicílios com rendimento de 0 a 3 também passou pelo mesmo processo descrito anteriormente.

Ressalta-se que o tratamento das informações quantitativas teve como premissa a exploração das características básicas das variáveis como forma de compreender e investigar o comportamento dos dados. Para tanto, utilizou-se a Análise Exploratória dos Dados (AED), tendo como referência as ferramentas da Estatística Descritiva (medidas de centro, dispersão, distribuição e *outliers*) (PESTANA; GAGEIRO, 2005).

A validação dos agrupamentos, isto é, a comprovação que de fato existem diferenças entre os grupos formados, foi efetivada com o teste de médias não-paramétrico *Kruskal-Wallis*⁷. A escolha se pautou nos pressupostos comportamentais da distribuição, tais como, aderência à normalidade, tamanho, dispersão e simetria, além do estabelecimento de um corte no dendograma para formação de pelo menos dois *clusters*. Logo, o referido teste se fez necessário pois deve ser utilizado para testar hipóteses de igualdade entre duas ou mais condições experimentais (PESTANA; GAGEIRO, 2005). Para o tratamento dos dados utilizou-se os *softwares* MS Excel® e *Statistical Package for the Social Sciences* v. 20.0®.

Em cada agrupamento formado, a proposição foi a escolha de dois municípios dentre aqueles que mais entregaram unidades habitacionais durante as duas etapas do Programa no estado. Interessante ressaltar que os resultados da aplicação de tais procedimentos encontram-se apresentados nos capítulos destinados à apresentação dos achados da pesquisa. Devido ao significativo número de informações levantadas para o cumprimento desta etapa e, assim, entender que elas podem auxiliar na compreensão do trabalho como um todo, optou-se por compartilhar tais achados em um capítulo especial (Habitação em Minas Gerais: Empreendimentos do “Minha Casa, Minha Vida”, Indicadores Socioeconômicos e Habitacionais). Para fins desta seção, indicou-se apenas o caminho metodológico utilizado para realização do referido estágio de pesquisa.

A partir de tais explicações, traçadas as perspectivas para a seleção dos municípios contemplados, realizado o agrupamento em *clusters* e tendo resgatado a Teoria do Programa, procedeu-se à avaliação de resultados do PMCMV/FAR. O trajeto percorrido e as escolhas técnico-metodológicas são apresentadas adiante.

3.2.3 Avaliação de Resultados

Embora distintas, as duas etapas descritas anteriormente foram as principais estruturas basilares da avaliação de resultados tendo em vista o critério da eficácia, a ótica dos

⁷ As hipóteses estatísticas determinadas foram: H_0 : os *clusters* têm a mesma distribuição de valores para as variáveis; H_1 : os *clusters* não têm a mesma distribuição de valores para as variáveis. A decisão foi tomada com base no *p valor*, com nível de significância de 5%.

stakeholders locais e a perspectiva analítica das redes sociais. A Teoria do Programa traçou a lógica pela qual a avaliação deve se basear e o mapeamento do PMCMV/FAR em Minas Gerais garantiu a forma de escolha dos municípios para o estudo avaliativo *in loco* (Figura 3).

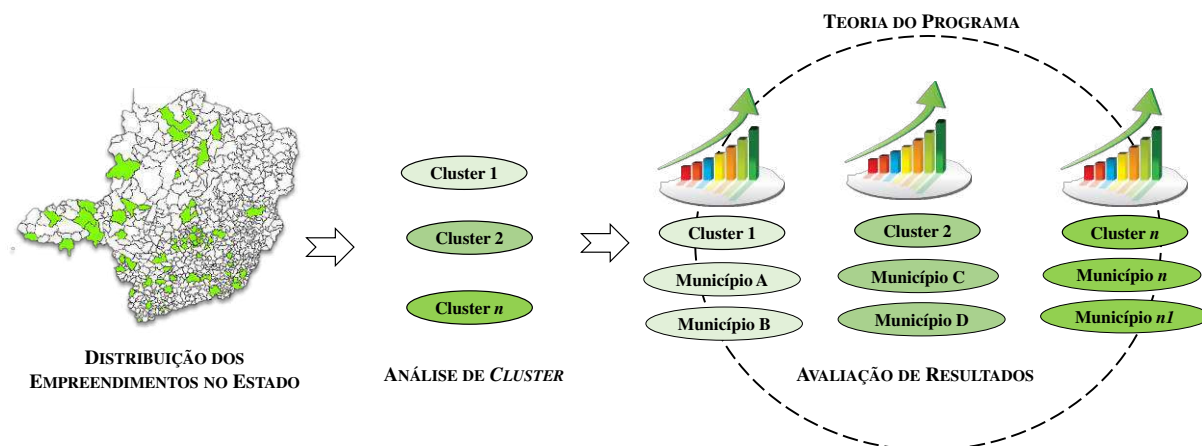


Figura 3 – Percurso da avaliação de resultados

Fonte: elaboração própria.

A etapa de avaliação dos resultados consistiu numa investigação mais aprofundada da realidade dos municípios contemplados e selecionados para pesquisa de campo. Pretendeu-se, com isso, conhecer a perspectiva dos atores locais e a forma pela qual eles interagem e, assim, compreender como fatores que, na configuração e dinâmica das redes sociais, possibilitam explicar os efeitos gerados na realidade estudada.

Primeiramente, estabeleceu-se o público-alvo que forneceria informações para realizar a avaliação. Dentre as possibilidades de *stakeholders*, optou-se pela escolha dos gestores públicos locais envolvidos no acompanhamento e execução do PMCMV/FAR e dos beneficiários.

Por se tratar de um programa público federal descentralizado aos governos subnacionais, entende-se que os gestores públicos municipais tenham papel fundamental na execução do PMCMV/FAR. Embora seja de responsabilidade da construtora proponente a execução dos projetos habitacionais, fica a cargo do poder público local boa parte dos processos envolvidos à intervenção, além de assessorar, acompanhar e fiscalizar as principais tarefas. Adicionalmente, é de sua responsabilidade a adesão ao Programa, o cadastramento e pré-seleção das famílias e a execução do Trabalho Social. Logo, priorizou-se inserir a perspectiva daquele que executa e acompanha, como forma de trazer a percepção acerca do processo e suas implicações nos frutos gerados pela intervenção.

No que diz respeito aos beneficiários, inseri-los numa avaliação de resultados é imprescindível para complementariedade das análises. Entende-se que a perspectiva dos experimentadores daquilo que é entregue pelo Programa traz ao estudo a oportunidade de

comparar as opiniões de quem executa/acompanha e daqueles que são beneficiados. Portanto, a finalidade foi investigar a satisfação dos beneficiários quanto aos principais resultados do PMCMV/FAR.

Para a abordagem com os gestores públicos locais, optou-se pela entrevista com roteiros semiestruturados. Esta técnica permite que o entrevistador siga um roteiro previamente elaborado (LAKATOS; MARCONI, 2003), mas que permite, no decorrer da entrevista, a incorporação de elementos que emergirem dados os rumos tomados pela conversa.

Nesse sentido, elaborou-se dois roteiros distintos, uma vez que as atividades consoantes ao Programa podem ser executadas/acompanhadas por um conjunto de agentes envolvidos na intervenção. O primeiro, denominado *Eixo Operacional* (Apêndice A), direcionou-se aos agentes públicos que atuam mais próximos às atividades ligadas ao planejamento, preparação e execução dos projetos construtivos. O segundo, nomeado de *Eixo Social* (Apêndice B), esteve orientado para os agentes que lidam com ações relacionadas à seleção e acompanhamento dos beneficiários, tanto antes quanto depois da entrega das unidades habitacionais. A segregação das entrevistas é fruto do entendimento da Teoria do Programa, o que será mais bem discutido nos capítulos destinados aos resultados.

A escolha dos gestores públicos locais que comporiam a avaliação teve como base o grau de envolvimento nas atividades que lhes eram competentes e em aderência à tipologia dos roteiros. Para determinação dos sujeitos, estabeleceu-se contato telefônico e via e-mail com os governos municipais como forma de identificar quais seriam os atores e verificar a disponibilidade de participação na pesquisa.

Para o enfoque com os beneficiários, fez-se uso do método *survey* que envolve a coleta de informações que podem variar entre crenças, opiniões e atitudes (HAIR *et al.*, 2005) para um número mais ampliado de indivíduos. Adotou-se como instrumento de coleta o questionário estruturado (Apêndice C), com questões associadas a escala do tipo *Likert* em um intervalo de 05 pontos (Figura 4) e perguntas para caracterização do perfil dos entrevistados e de sua família.

Muito insatisfeito	Insatisfeito	Indiferente	Satisfeito	Muito satisfeito
1	2	3	4	5

Figura 4 – Escala adotada na avaliação com os beneficiários do PMCMV/FAR¹

Fonte: elaboração própria. **Nota:** ⁽¹⁾ durante a pesquisa com os beneficiários a escala foi apresentada em formato de ficha para orientar as respostas do entrevistado para as questões. Essa estratégia, bem como opção por uma escala de 05 pontos, foi baseada em outros estudos avaliativos (REIS, 2013; DRUMOND, 2014; ANDRADE, 2015; MOREIRA; SILVIERA, 2015) dedicados à área habitacional.

A determinação do número de beneficiários que foram abordados baseou-se no cálculo amostral⁸, conforme a Equação 1 (TRIOLA, 2005).

$$n = \frac{\sigma^2 \times p \times q \times N}{\varepsilon^2 (n - 1) + (\sigma^2 \times p \times q)} \quad (1)$$

Para este equacionamento, entendeu-se que a população (N) correspondia ao número total de famílias beneficiadas nos municípios posteriormente selecionados, sendo esse número traduzido pelo montante de unidades habitacionais entregues (01 unidade habitacional = 01 família). Além disso, escolheu-se nível de confiança (σ) de 95%; probabilidade de ocorrência e não ocorrência do fenômeno (p; q) de 0,5; e erro amostral (ε) de 10%⁹.

A condução da pesquisa com os beneficiários ocorreu por meio da entrevista pessoal e contou com o apoio de gestores e lideranças locais. As aplicações dos questionários aconteceram nos próprios residenciais, o que permitiu conhecer os conjuntos e aferir informações captadas a partir de observações e vivências. Tais dados foram registrados sob a forma de diário de campo, para utilização nas análises e discussões.

A construção dos referidos roteiros semiestruturados e do questionário teve como base a Teoria do Programa. A construção do questionário, em especial, baseou-se ainda em outros estudos (correlatos) que também vislumbravam avaliar resultados de intervenções habitacionais sob a perspectiva do beneficiário (LIMA, 2011; KOWALTOWSKI; GRANJA, 2011; REIS, 2013; DRUMOND, 2014; HERNÁNDEZ; VELÁSQUEZ, 2014; MORAIS; CARNEIRO; BARROS NETO, 2014; MOREIRA; SILVEIRA, 2015). Em complementariedade, considerou-se necessário incorporar o entendimento do que venha ser a Habitação de Interesse Social. A HIS transcende a dimensão de produto, isto é, a visão estritamente física das moradias construídas. Corrobora-se, assim, com a proposição de Abiko (1995, p.12) na qual a HIS é tida como “resultado de um processo complexo de produção com determinantes políticos, sociais, econômicos, jurídicos, ecológicos, tecnológicos”.

Outro viés adotado para compreensão dos resultados do Programa foi a perspectiva analítica das redes sociais. A análise das redes sociais é composta por um emaranhado de medidas quantitativas para se compreender a estrutura social que envolve os atores. No presente estudo, a ênfase utilizada não abrangeu tais ferramentas, tendo direcionado as atenções à forma

⁸A aplicação do cálculo amostral encontra-se no sexto capítulo, destinado a Avaliação de Resultados, devido ao fato de uma das variáveis (população) depender da determinação de quais municípios para estudo *in loco*, informações estas trazidas no quarto capítulo.

⁹ Segundo Triola (2005), é aceitável a utilização de até 10% de erro amostral em pesquisas aplicadas às ciências humanas. Estratégia também adotada por Andrade (2015).

pela qual os agentes se interagem, se esse relacionamento pode ser configurado em uma rede, além dos vetores de direção do compartilhamento e a natureza de tais relações.

Partindo dos elementos comuns às definições do que é uma rede social (existência atores – nós –, relações e compartilhamento), buscou-se identificar se: (a) forma-se (ou não) uma rede entre os *stakeholders*, detalhando quais são os principais envolvidos nos processos, interdependentes ou não, de um único ou de múltiplos setores (BRUGHA; VARVASOVSKY, 2000; HOLDEN; LIN, 2012); (b) o motivo, isto é, se são relações de dependência ou partem de interesses comuns (VAN WAARDEN, 1992; UZZI, 1997; EDELENBOS; KLIJN, 2006; HOLDEN; LIN, 2012); e (c) entender o papel que uma rede de parceiros desempenha na realização de atividades em um programa e sua relação com os resultados obtidos (SRIDHARAN; NAKAIMA, 2011). Esses elementos da investigação resultaram em mapeamentos qualitativos do processo de interação ou seja, baseados na indicação dada pelos entrevistado (utilizando indagações do tipo: *com qual (is) instituição(ões)/agente(es) você possui relacionamentos para execução de tal atividade?*, por exemplo). A materialização das ligações se deu por meio de ilustrações sendo utilizados de círculos para representação dos agentes (nós) e de setas para evidenciar as ligações e suas direções, conforme explicitado na Figura 5.

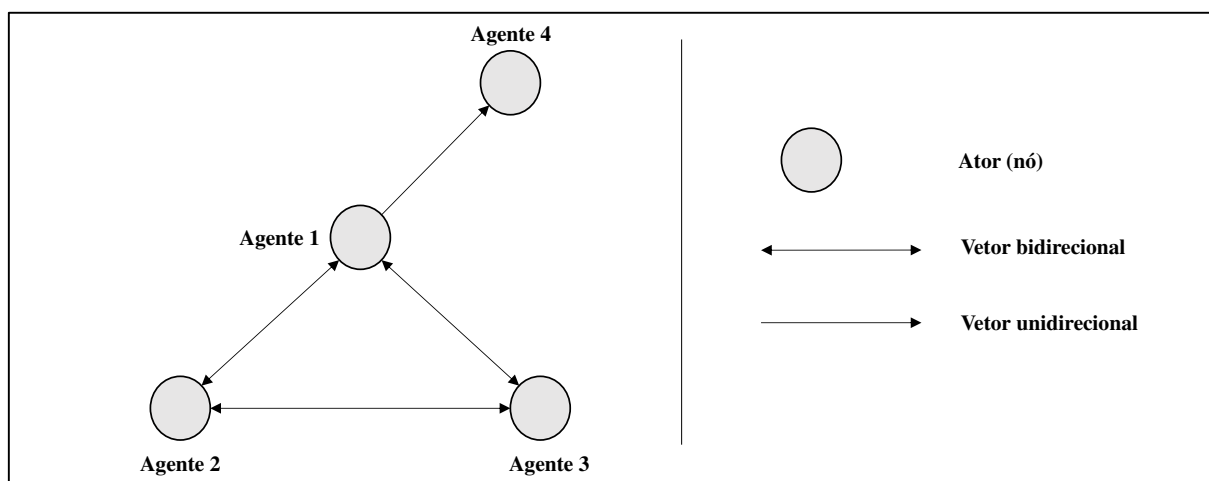


Figura 5 – Representação dos elementos considerados para confecção das redes

Fonte: elaboração própria.

A análise e interpretação do conjunto de informações coletadas pautou-se nas peculiaridades dos dados. Para os elementos advindos das entrevistas com roteiros semiestruturados, adotou-se a Análise de Conteúdo. Bardin (2009, p. 40) conceitua esse método como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”, de forma que o pesquisador possa inferir conhecimentos sobre o emissor da mensagem ou sobre seu meio.

Para operacionalização da referida análise, seguiu-se as etapas indicadas por Bardin (2009), reforçadas por Silva, Gobbi e Simão (2004), que compreenderam: a (i) *pré-análise*, isto é, organização, operacionalização e sistematização das informações obtidas através das entrevistas e todo o material reunido. As entrevistas foram gravadas e transcritas na íntegra. Este processo permitiu a reprodução exata dos depoimentos; (ii) a *exploração* ou *análise do material* tendo feito o uso de técnicas como a codificação e a categorização, emergindo desta análise quadros de referência; (iii) e o *tratamento dos resultados, inferência e interpretação*, trazendo a reflexão, embasada nas fontes empíricas, de modo a estabelecer as conexões entre a realidade e o aporte teórico.

Destaca-se, neste processo de análise, a etapa de categorização. Para a criação de categorias foram observados os seguintes critérios: a exclusividade, sendo que o elemento indicador deve pertencer a uma só categoria; a exaustividade, ou seja, deve-se buscar esgotar a totalidade do texto; e a pertinência, sendo a adequação das categorias ao conteúdo e aos objetivos de pesquisa. A grade de categorização foi definida *a priori*, em virtude da sustentação na Teoria do Programa, sendo discutidas e apresentadas no capítulo referente a *Program Theory*.

Quanto aos dados coletados por meio dos questionários, fez-se uso de ferramentas estatísticas. Da mesma forma como os roteiros, a *survey* foi subdividida em categorias (dimensões), conforme embasamento no desenho do Programa. As técnicas adotadas foram:

(a) **Análise Exploratória dos Dados**, como forma de expor e analisar o comportamento geral das variáveis, utilizando técnicas da Estatística Descritiva (média e desvio padrão) e Distribuição de Frequências (absoluta e relativa);

(b) **Alfa de Cronbach** para verificar a confiabilidade das dimensões, ou seja, validar os constructos em que as variáveis componentes são fortemente correlacionadas (HAIR *et al.*, 2005). O Alfa de Cronbach permite valores no intervalo de 0 a 1, sendo que valores baixos indicam que os itens utilizados na escala não medem adequadamente o constructo utilizado (HAIR *et al.*, 2005). Há autores que, para um instrumento ou teste ser classificado como tendo confiabilidade apropriada, o alfa deve ser pelo menos 0,70. Em alguns cenários em ciências sociais, um alfa de 0,60 é considerado aceitável desde que os resultados sejam interpretados com precaução (MAROCO; GARCIA-MARQUES, 2006); e,

(c) **Escala Somada**, permitindo que várias afirmações sejam somadas para formar um escore total para um constructo (HAIR *et al.*, 2005) e permitir a comparação entre grupos.

A escolha dos instrumentos estatísticos supracitados teve o intuito de sumarizar o conjunto das informações e prover robustez e significância aos achados da pesquisa. Além

disso, o desenho metodológico aqui proposto adaptou-se ao contexto, ao problema e à abrangência da pesquisa, combinando técnicas tanto quantitativas como qualitativas.

Por se tratar de um estágio da investigação que envolveu o contato direto com indivíduos, o estudo foi submetido à apreciação do Comitê de Ética de Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa (CEP/UFV) tendo garantido a aprovação para operacionalizar as abordagens com os *stakeholders*. Deste modo, por intermédio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE – (Apêndice D), obteve-se o assentimento voluntário de cada participante na pesquisa.

Por fim, a Figura 6 sumariza o percurso metodológico adotado pela presente pesquisa.

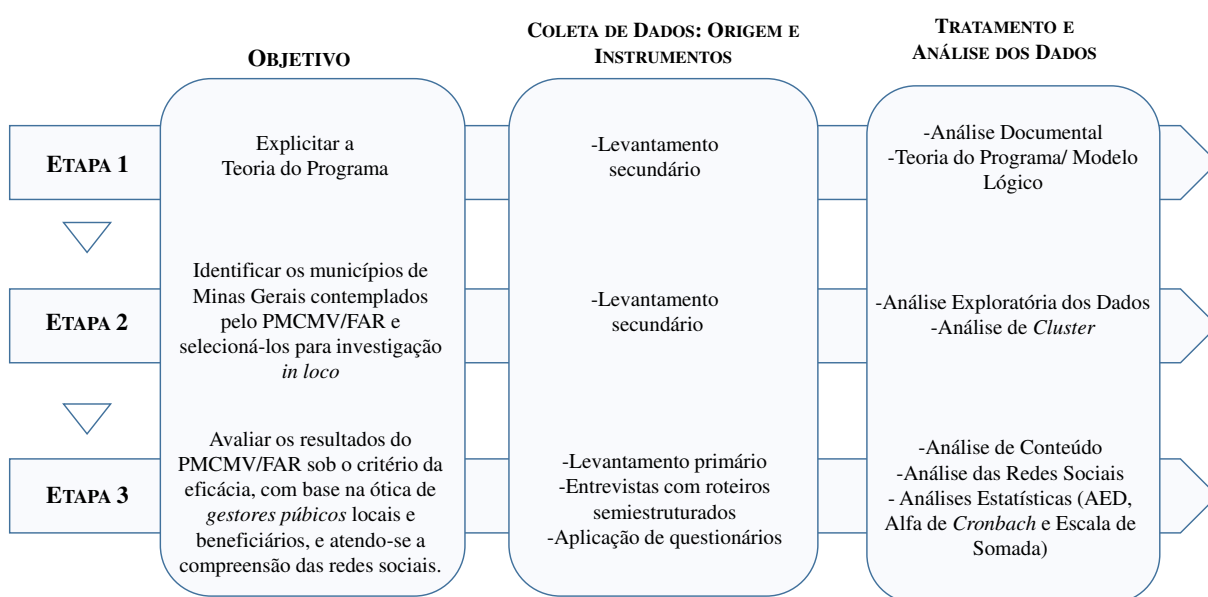


Figura 6 – Percurso metodológico da pesquisa

Fonte: elaboração própria.

Nota-se, assim, que para o atendimento dos objetivos propostos, a pesquisa foi subdividida em três etapas, sendo que a primeira e a segunda fornecem os subsídios para concretização da avaliação de resultados do PMCMV/FAR em Minas Gerais.

As próximas seções dedicam-se a apresentar os resultados do estudo. Optou-se por distribuir cada etapa sob a forma de um capítulo entendendo a complexidade requerida para a execução desses estágios. Além disso, as seções trazem os resultados da aplicação dos métodos e técnicas apresentados nesses capítulos associando-os aos achados documentais, secundários e empíricos.

4 A TEORIA DO PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA” COM RECURSOS DO FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL

A literatura avaliativa preconiza que o resgate da Teoria do Programa seja realizado trazendo os elementos formais constituintes do programa e também aspectos de seu contexto, como forma de produzir uma teorização mais dinâmica. Logo, além da análise dos documentos que estruturam e formalizam o PMCMV/FAR, atentou-se em compreender a conjuntura a qual cerceava esse programa social.

Em um primeiro contato com as legislações ficou nítido que o Programa sofreu modificações no decorrer de suas duas fases iniciais, uma vez que desde sua criação sete portarias foram lançadas (6 revogadas e 1 em vigência até 31 de dezembro de 2014).

Por essas razões, optou-se por analisar as alterações no decurso do Programa, e propor um desenho resultante da interpretação do desenvolvimento do Minha Casa, Minha Vida com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial.

4.1 Das origens à portaria mais recente: alterações, continuidades e inovações

Para compreender como essa específica modalidade do Programa encontra-se estruturada, foi necessário conhecer suas origens e elas remontam ao início da crise financeira internacional, em meados de 2008. Os efeitos da crise do *subprime*, à época, começam a atingir o Brasil. Uma das alternativas adotadas pelo governo federal consistiu no investimento na indústria da construção civil, uma cadeia produtiva capaz de gerar empregos e movimentar a economia. Portanto, lançou-se, em abril de 2009, o “Minha Casa, Minha Vida”, um programa habitacional a ser executado em parceria com estados, municípios e empresas da construção civil.

O Programa surge, inicialmente, como uma ação emergencial anticíclica (BONDUKI; ROSSETTO, 2009), direcionada ao provimento de habitações ao mercado, isto é, a um segmento populacional que, em termos de rendimentos monetários, tem condições de adquirir imóvel negociado diretamente no mercado financeiro (com subsídios do governo). Assim, percebe-se que o Programa não foi concebido para atender e privilegiar a maior parcela de famílias integrantes do Déficit Habitacional. A intenção, momentânea, era fomentar a cadeia produtiva da construção civil e sua poderosa máquina de geração de empregos, renda e consumo. Todavia, assinalam Bonduki e Rossetto (2009) que a partir da intervenção da Secretaria Nacional de Habitação, integrante do MCidades, o PMCMV insere em seu escopo a habitação de interesse social. Esse é o estopim para o nascimento da modalidade com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial.

Incorporados tais preceitos, o PMCMV inicia sua atuação na HIS junto ao Programa de Arrendamento Residencial (PAR), a partir de abril de 2009. O PAR é um programa habitacional criado no ano 2000 (durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso), e até então, atuava em municípios com população superior a 100 mil habitantes atendendo a famílias com rendimento de até três salários mínimos/mês.

Observa-se que o Programa aproveita da estrutura normativa trazida pelo PAR e juntos passam a atuar na aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento para a população com renda mensal bruta limitada a R\$1.395 (valor relativo ao ano de 2009). A área de atuação passa a abranger capitais estaduais e respectivas regiões metropolitanas e municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes.

A atuação conjunta perdura até meados de 2011, quando a Portaria n. 325, de 07 de julho de 2011, expedida pelo MCidades, determina as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial, integrante do PMCMV. Oficialmente, é com a referida portaria que o PMCMV/FAR surge. O PAR, por sua vez, retoma a suas diretrizes, mais bem detalhadas na portaria n. 493, de 04 de outubro de 2007. A partir da separação, o PMCMV/FAR consolidou-se como uma das modalidades da Faixa I do Programa.

Com esse delineamento, ficou nítida a configuração do PMCMV em seu eixo urbano (PNHU) que se subdivide nas faixas I, II, III. As faixas foram organizadas conforme os níveis de renda, sendo a primeira exclusiva para habitação de interesse social. As demais abarcam intervalos que vão até R\$5.000,00 de rendimento familiar mensal. Portanto, de modo a contextualizar as linhas de atuação do PMCMV e do PNHU, situando a linha-alvo específica do estudo, apresenta-se a Figura 7.

A partir da sua instituição, em 2011, o PMCMV/FAR passou por mais duas mudanças significativas. A primeira, ainda em seu ano de criação, com a Portaria n. 465, de 3 de outubro e, adiante, em 2013, através da publicação da Portaria n. 168, de 12 de abril.

Para resgatar a Teoria do Programa optou-se pela adoção do Modelo Lógico. Na construção desses modelos, Pavarina (2003) comenta que a tarefa inicial é identificar a natureza do problema a ser enfrentado.

A natureza do problema que trata o Programa Minha Casa, Minha Vida com recursos FAR é a carência de moradias com o mínimo de habitabilidade em nosso país, que é traduzida pelo Déficit Habitacional. Todavia, essa assertiva não se encontrava explícita nas portarias iniciais, nem tampouco na que estava vigente até o encerramento da segunda fase do Programa. A ausência de detalhamento quanto ao problema que norteia o PMCMV não nos permite fazer

um entrelaçamento entre o Programa, a Política Nacional de Habitação (PNH) e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), discussão assinalada por Krause, Balbim e Neto (2013). Em linearidade ao exposto pelos referidos autores, a PNH e o PlanHab são importantes instrumentos que regulamentam, direcionam e traçam as estratégias quanto à questão habitacional em termos de políticas públicas. E, durante à análise dos normativos do Programa, não foram encontradas menções aos instrumentos e suas diretrizes e objetivos, o que denota falta de articulação Política, Plano e Programa. Uma ilustração desta característica, é o fato de o “Minha Casa, Minha Vida” focar, exclusivamente, na promoção de novas unidades habitacionais urbanas para aquisição (incremento de estoque), em detrimento de outras ações/linhas¹⁰ propostas no Plano Nacional de Habitação.

A impressão que fica é a de que o Programa ganha status de política, pois são seus marcos regulatórios que tem direcionado a atuação ante a habitação enquanto objeto de políticas públicas.

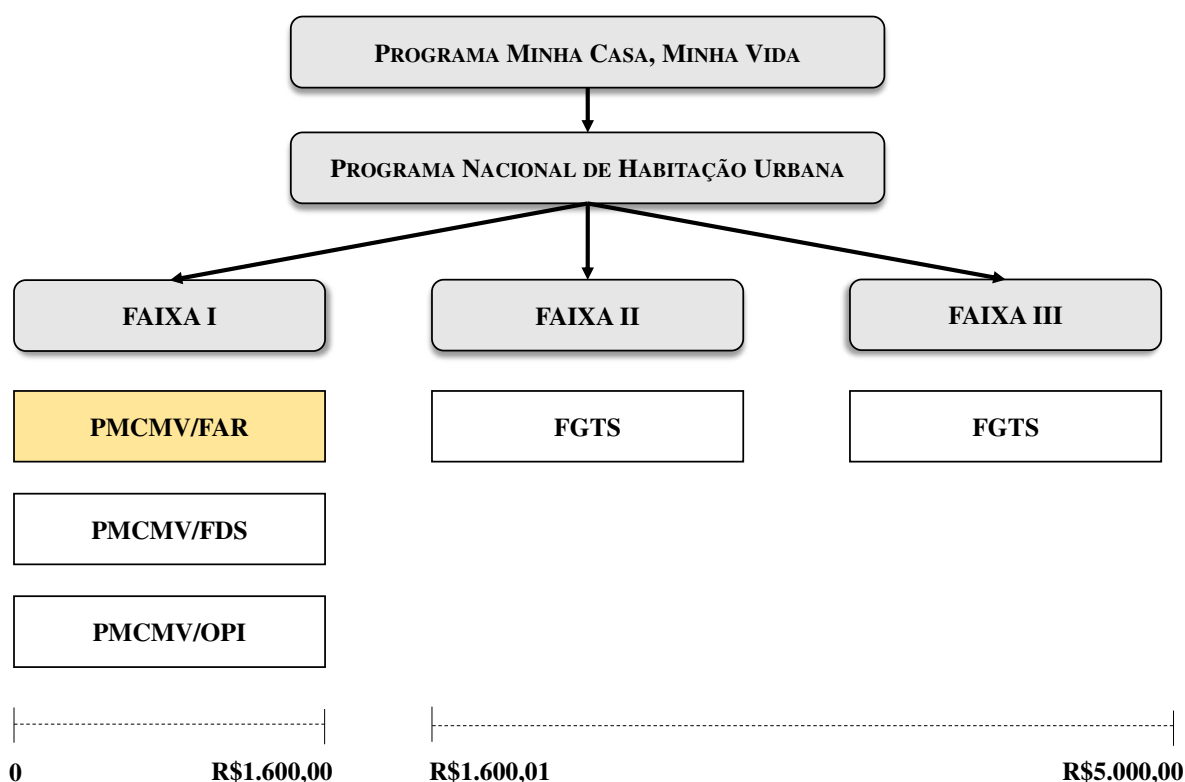


Figura 7 – PMCMV e PNHU: Programas e linhas de atuação

Fonte: elaboração própria.

¹⁰ Além do incremento de estoque, o PlanHab preconiza que haja: (i) Promoção de unidades habitacionais urbanas para arrendamento; (ii) Promoção por autogestão de unidades habitacionais urbanas; (iii) Promoção pública de locação social de unidades habitacionais em centros históricos e áreas urbanas consolidadas; (iv) Promoção pública e privada de loteamentos urbanos associada à oferta de materiais de construção e assistência técnica (BRASIL, 2009b).

A natureza do problema, implícita aos normativos, traduz-se na finalidade principal do Programa, que se manteve a mesma durante as modificações, isto é, adquirir e requalificar imóveis a serem destinados à alienação para famílias com renda mensal de até R\$1.600, através de operações realizadas por instituições financeiras oficiais federais.

É possível extrair da passagem a principal fonte de recursos do Programa. Com a mais recente portaria (nº 168, de 12 de abril de 2013), porém, alterou-se a forma pela qual os recursos eram disponibilizados, passando de transferência para integralização, isto é, para a execução do PMCMV, a União, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, participará do FAR, mediante integralização de cotas, por meio do Orçamento Geral da União (OGU). Nota-se, que a União deixa de realizar transferências diretas ao Fundo, optando pela subscrição de cotas e posterior integralização.

Quanto aos objetivos e diretrizes, as portarias promulgadas a partir de 2011 mantiveram-se idênticas, destacando a promoção da qualidade de vida das famílias, criação de novos postos de trabalhos por meio da cadeia produtiva da construção civil e a execução do Trabalho Social (Quadro 5).

Quadro 5 – Principais diretrizes do PMCMV/FAR

1	Promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas.
2	Provisão habitacional em consonância com os planos diretores municipais, garantindo sustentabilidade social, econômica e ambiental aos projetos de maneira integrada a outras intervenções ou programas da União e demais esferas de governo.
3	Criação de novos postos de trabalho diretos e indiretos, especialmente por meio da cadeia produtiva da construção civil.
4	Promoção de condições de acessibilidade a todas as áreas públicas e de uso comum, disponibilidade de unidades adaptáveis ao uso por pessoas com deficiência, com mobilidade reduzida e idosos.
5	Atendimento às diretrizes do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H, no que diz respeito à promoção da qualidade, produtividade e sustentabilidade do Habitat.
6	Execução de trabalho social, entendido como um conjunto de ações inclusivas, de caráter socioeducativo, voltadas para o fortalecimento da autonomia das famílias, sua inclusão produtiva e a participação cidadã, contribuindo para a sustentabilidade dos empreendimentos habitacionais.
7	Reserva de, no mínimo, 3% das unidades habitacionais para atendimento aos idosos.

Fonte: Brasil (2013).

O conjunto problema, objetivos, diretrizes e recursos formam pilares que sustentam o Programa. A partir do entendimento desses aspectos, pode-se planificar as atividades traçadas para a entrega dos produtos esperados, sendo que a expectativa é a geração dos efeitos pretendidos na população-alvo da intervenção.

O protocolo de ações para execução do Programa também sofreu alterações. Contudo, elas podem ser agrupadas em três amplos grupos: preparação/execução da proposta de empreendimento; cadastramento e seleção dos beneficiários e a execução do Trabalho Social. Os principais pontos que avançam, em relação à primeira portaria estruturadora do

PMCMV/FAR, são em relação à elaboração dos projetos de empreendimento e a execução do Trabalho Social.

Quanto à elaboração dos projetos de empreendimento, traz-se as especificações técnicas, diretrizes, orientações sobre como diagnosticar a demanda por equipamentos e serviços públicos e urbanos (relacionados à saúde, educação, assistência social, dentre outros), além dos critérios de priorização dos projetos.

Essa noção remete a aspectos construtivos e, por isso, durante a prospecção de documentos encontrou-se um que trazia os elementos considerados essenciais pela Instituição Financeira gestora do Fundo de Arrendamento Residencial para a construção de moradias destinadas a população de interesse social.

De tal modo, a CEF denominou os atributos como “conceitos orientadores para concepção de projetos de HIS”, destacando: (a) **segurança**, que compreende aspectos relacionados à segurança estrutural, contra incêndios, contra intrusão (assaltos, roubos ou quaisquer tipos de vandalismo) e no uso e operação da habitação; (b) **habitabilidade**, que abrange os atributos relacionados à: funcionalidade (disposição dos cômodos, adaptabilidade); conforto ambiental (temperatura, privacidade, ruídos); flexibilidade (possibilidades de alterações); e, acessibilidade; e (c) **qualidade construtiva**, que abarca os materiais utilizados tendo em vista parâmetros de durabilidade, qualidade, manutenção, adequação ambiental e viabilidade.

Ainda nessa seara, é interessante observar uma inovação que se refere às especificações mínimas das unidades habitacionais. A partir da Portaria nº 465, de 3 de outubro de 2011, um documento adicional passou a ser publicado, em parceria com a CEF, trazendo as especificações mínimas que as moradias deveriam conter, respeitando os valores que as unidades poderiam custar.

Sobre as especificações, da Portaria supracitada em comparação à última que se encontrava vigente, poucas foram as modificações introduzidas. Considerou-se pertinente comentar sobre o item “área útil”. Inicialmente, o normativo era enfático, a área útil deveria corresponder a 36m² para casas e 39m² para apartamentos. Com a mais recente portaria, nova redação foi dada, qual seja: “a área mínima deve ser resultante das dimensões mínimas, atendendo o mobiliário mínimo definido no item 1 desta especificação, considerando-se dois dormitórios, sala de estar/refeições, cozinha, banheiro e circulação, **não podendo ser inferior à 36,00m²**” (grifo do autor); o mesmo se aplica aos apartamentos, sendo a metragem **não podendo ser inferior a 39m²**. Ou seja, a Portaria atual indica a menor metragem quadrada que a unidade pode medir, podendo variar para dimensões acima da área estabelecida. O normativo

anterior, por sua vez, dava margem para entender que a área útil deveria ser somente aquela indicada pelo Programa.

Observou-se, ainda, que novos critérios foram inseridos para determinar os valores mínimos e máximos de aquisição das unidades habitacionais; houve a redistribuição da meta-física por cada estado e a ampliação da possibilidade de requalificação de imóveis. Outra modificação diz respeito à reserva da quota de 6% do montante aplicado para construção empreendimentos para o provimento de equipamentos públicos ao entorno dos conjuntos habitacionais. Outrora, era uma recomendação a viabilização desses itens que passou a ter uma parcela específica para tanto.

Tais inovações incorporadas ao Programa fazem com que ele se torne mais amplo e complexo, possibilitando o atendimento aos municípios de todo o território nacional que se enquadrem nas exigências desta modalidade.

O Trabalho Social foi, dentre estas atividades, a que mais sofreu modificações ao longo das portarias. Pôde-se apreender que a ação, além de ampliada, se consolidou. Novos objetivos foram incorporados, sendo destacados o incentivo à participação social dos beneficiários e a formação de lideranças capacitadas para representação dos moradores em arenas locais de deliberação (conselhos gestores e audiências públicas, por exemplo). Ademais, passou-se a destinar uma parcela do investimento total para execução do trabalho, correspondente a um e meio por cento do valor de aquisição da unidade habitacional.

Deposita-se nessa iniciativa a função de promover a integração dos beneficiários em termos de formação de uma comunidade, por meio da execução de atividades educativas e discussões coletivas, informações sobre a infraestrutura implantada, sobre o correto uso das moradias, convivência com o meio ambiente e o entorno, dentre outras.

Conhecidas as principais atividades, há de se destacar, também, os agentes envolvidos e suas atribuições, uma vez que são os responsáveis por dar vida às ações e estratégias desenhadas. Entende-se que a clara descrição das competências de cada ator tem o potencial de orientar a ação dos implementadores para que conheçam seus papéis, deveres e limitações, além da compreensão da finalidade a qual o Programa se propõe. Durante as análises dos normativos, percebeu-se que houve poucas modificações (a maioria em termos de redação) entre os participantes e suas funções, o que mantém a cadeia de atores e suas respectivas competências. Assim sendo, os envolvidos na execução do Programa são: o MCidades; a Caixa Econômica Federal; Instituições Financeiras Oficiais Federais; Distrito Federal, Estados ou Municípios; e empresas da construção civil.

O MCidades é o agente gestor do programa, sendo a instituição responsável por estabelecer diretrizes, regras e condições; além de definir a distribuição de recursos entre as Unidades da Federação, e acompanhar e avaliar o desempenho do Programa.

A CEF, enquanto agente gestora do FAR, deve remunerar as demais instituições financeiras pelas atividades exercidas no âmbito das operações, expedir os atos, atos normativos e firmar instrumentos necessários à operacionalização do Programa.

Às demais Instituições Financeiras Oficiais Federais, na qualidade de agentes executores do Programa, competem: definir os critérios técnicos a serem observados na aquisição e alienação dos imóveis; adquirir as unidades habitacionais em nome do FAR; analisar a viabilidade técnica e jurídica dos projetos; acompanhar a execução das obras; e contratar a execução de obras e serviços.

O Distrito Federal, Estados e Municípios, ou respectivos órgãos das administrações direta ou indireta que aderirem ao Programa, devem: firmar o termo de adesão ao PMCMV; executar o cadastramento e seleção dos beneficiários; executar o Trabalho Social; firmar Instrumento de Compromisso de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços; promover ações que facilitem a execução dos projetos; estender sua participação no programa; e apresentar proposta legislativa que disponha sobre a forma de reconhecimento das zonas especiais de interesse social (ZEIS¹¹).

E, por fim, as empresas do ramo da construção civil, interessadas em participar do Programa, que ficam responsáveis por apresentar projetos de produção de empreendimento para alienação dos imóveis; executar os projetos aprovados; e realizar a guarda dos imóveis pelo prazo de sessenta dias após a conclusão e legalização dos empreendimentos.

A compreensão dos agentes e suas atribuições permite identificar a existência de um aparato administrativo sob o qual há a integração hierárquica entre as instituições. Ao analisar os normativos foi possível desenvolver uma rede formal de atuação, conforme exposto na Figura 8. O delineamento consubstancia a análise *in loco* direcionando questionamentos do tipo “quais são os diferentes atores, em cada uma das instituições, que se envolve no Programa?”; “como se dá as interações entre eles?”; “é possível perceber que tais relacionamentos influenciam nos resultados alcançados a nível local?”.

¹¹ Conforme Brasil (2009a, p. 17-18), as ZEIS “são zonas urbanas destinadas ao uso habitacional, ou seja, integram o perímetro urbano do município e devem possuir infraestrutura e serviços urbanos ou garantir a viabilidade da sua implantação”. Tais instrumentos, “devem ser criadas por lei (Plano Diretor ou outra lei municipal)”. As áreas são destinadas predominantemente à moradia de população de interesse social, independentemente de tratar-se de áreas previamente ocupadas (ZEIS de áreas ocupadas por assentamentos precários) ou de áreas vazias e subutilizadas (ZEIS de áreas vazias ou subutilizadas, com destinação predominante para a produção de HIS).

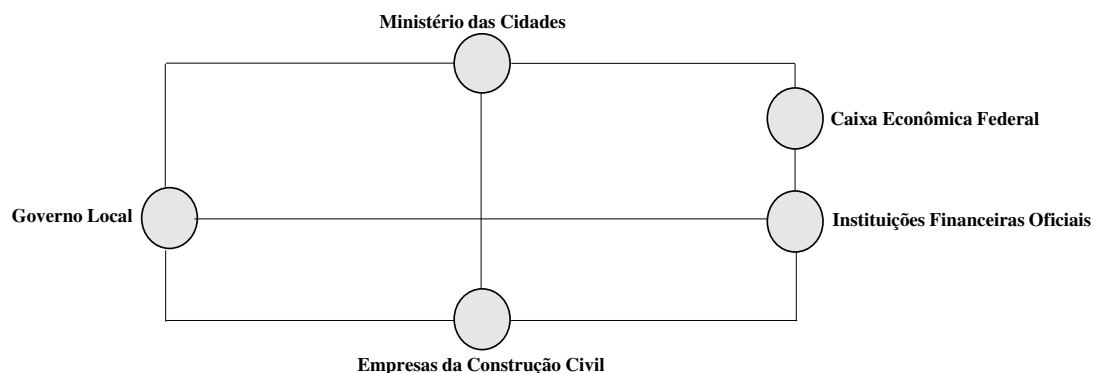


Figura 8 – PMCMV/FAR: integração hierárquica entre as instituições

Fonte: elaboração própria.

Ao analisar a evolução dos normativos que direcionam a execução do PMCMV/FAR, pôde-se perceber avanços e inovações, continuidades e pontos críticos que merecem atenção (Quadro 6).

Quadro 6 – Resumo da análise dos normativos do PMCMV/FAR

AVANÇOS E INOVAÇÕES	CONTINUIDADES	PONTOS CRÍTICOS
- Criação da modalidade específica do Programa (segregação entre PMCMV e PAR); - Incorporação dos preceitos da habitação de interesse social no Programa a partir da intervenção da SNH; - Especificações técnicas mínimas para construção das unidades habitacionais; - Orientações para o diagnóstico de demanda por equipamentos e serviços públicos e reserva de parcela do recurso para tanto; - Ampliação das atividades do Trabalho Social e reserva de parcela do recurso para tanto.	- Agentes envolvidos e suas atribuições; - Objetivos e diretrizes.	- Ausência da natureza do problema; - Programa com status de política; - Desarticulação entre política, plano e programa; - Foco exclusivo no incremento de estoque via aquisição.

Fonte: resultados da pesquisa.

Resultante do processo analítico outrora realizado, a próxima subseção traz a Teoria do Programa e o processo hipotético de mudança descortinado a parti da investigação documental nos marcos regulatórios.

4.2 A Teoria do Programa

A Teoria do PMCMV/FAR materializou-se no Modelo Lógico e em seus respectivos constructos (Quadro 7). O esforço investigativo empreendido na análise das legislações possibilitou compreender a forma como o Programa estava formulado para que, a partir de sua saída do papel, o processo avaliativo possa medir os resultados da intervenção.

A lógica dos programas é baseada numa cadeia de hipóteses causais, isto é, um emaranhado de proposições do tipo “se...então”, assim como orientam Pawson e Tiley (2004). Dessa forma, cabe ao processo avaliativo testar as hipóteses, confrontando o real e o esperado.

Recomenda-se a leitura de baixo para cima do Modelo Lógico, entendendo-se que os insumos possibilitam a execução das atividades que, ao serem realizadas, geram os resultados (de curto, médio e longo prazos).

Quadro 7 – Modelo Lógico do PMCMV/FAR

DIMENSÃO	ESPECIFICAÇÃO	ATORES ENVOLVIDOS	MEIOS DE VERIFICAÇÃO
5. Resultados de longo prazo	Promoção de melhoria na qualidade de vida das famílias beneficiadas	- Governo Municipal - Governo Federal - Beneficiários	-Pesquisa com beneficiários -Relatórios
	Promoção da sustentabilidade social, econômica e ambiental dos empreendimentos.		
4. Resultados de médio prazo	Trabalho Social executado	-Beneficiários	-Relatórios de Execução do Trabalho Social
	Entorno viabilizado	-Governo Municipal -Governo Federal	-Relatórios de execução das obras
	Uso e ocupação adequados do conjunto habitacional	-Governo Municipal -Beneficiários	-Pesquisa com beneficiários
	Uso e ocupação adequados da unidade habitacional		
3. Resultados de curto prazo	Efeitos socioeconômicos	-Empresa Construtora	-Levantamentos locais/federais
	Entorno em viabilização/viabilizado	-Governo Municipal	-Relatórios de execução das obras
	Conjunto habitacional construído	-Governo Federal	
	Unidades habitacionais construídas		
2. Atividades	Executar o Trabalho Social (pré e pós-contratual)	-Governo Municipal -Instituições Financeiras	-Relatórios de Execução do Trabalho Social.
	Cadastrar e selecionar os beneficiários	-Governo Municipal -CEF -Instituições Financeiras	-Fichas de Inscrição; dossiês; listagens públicas
	Executar/finalizar a proposta de empreendimento	-Empresa Construtora -Instituições Financeiras -CEF -Governo Municipal	-Projeto de empreendimento -Cronograma físico-financeiro -Publicações no Diário Oficial do Município
	Preparar/aprovar a proposta de empreendimento	- Empresa Construtora -CEF -Governo Municipal -Instituições Financeiras	-Projeto de empreendimento
	Firmar adesão ao Programa	-Governo Federal -Governo Municipal	-Termo de Adesão ao PMCMV
	Diagnosticar o setor habitacional local (necessidades habitacionais e contexto)	-Governo Municipal	-Plano Local de HIS
	Mapear regiões prioritárias	-Governo Municipal	-Plano Diretor
1. Insumos	Recursos federais	-Governo Federal	-Transferência de recursos ao FAR ou Integralização de cotas ao FAR.
	Contrapartidas municipais	-Governo Municipal	-Aporte de recursos, bens ou serviços financeiramente mensuráveis.

Fonte: resultados da pesquisa.

Nota: o sentido da leitura deve ser de baixo para cima, seguindo a ordem crescente da numeração das dimensões (de 1 a 5).

Por se tratar de uma iniciativa direcionada ao provimento habitacional para a população de interesse social foi interessante construir o processo hipotético de mudança geral esperado por intervenções desse caráter.

O processo hipotético global de mudança esperado foi: se houver investimento¹² dos governos (federal, estadual, municipal), então será possível a execução do Programa que, por conseguinte, possibilita a redução do déficit habitacional, incrementos à cadeia da construção civil e, num horizonte de longo prazo (integrando outras políticas públicas), permitirá alcançar a promoção do bem-estar e a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas.

A partir do processo global, foi possível desvelar as hipóteses de mudança esperadas a nível local. As hipóteses têm diálogo direto com o modelo lógico (Quadro 6), ou seja, os trechos a seguir (numerados de 1 a 7) configuram-se na transformação da lógica do programa em uma cadeia causal de mudanças esperadas na realidade que o PMCMV/FAR intervém.

1. Se houver a disponibilidade de recursos, então é possível executar o Programa.

Os recursos são integralizados pelo Governo Federal no Fundo de Arrendamento Residencial, por meio do Orçamento Geral da União, e podem ser complementados, caso haja interesse, pelo governo local sob o aporte de recursos, bens ou serviços financeiramente mensuráveis.

2. Se houver o mapeamento de regiões prioritárias e o diagnóstico do setor habitacional local (necessidades habitacionais e contexto), então é possível implementar o Programa considerando o planejamento urbano e habitacional do município.

Essas ações, preliminares às atividades gerais do Programa, têm o intuito de articular a política habitacional à política urbana municipal de forma a prover as habitações inseridas no contexto do planejamento urbano.

O mapeamento das regiões prioritárias, isto é, a identificação de áreas específicas para construção de empreendimentos de HIS conectados à cidade é um dos focos do Plano Diretor. A Constituição Brasileira traz o Plano Diretor como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (art. 182, § 1º), sendo que tem como escopo a definição de princípios, estratégias e instrumentos de ordenamento da cidade, no intuito de assegurar o cumprimento da função social da propriedade. Com a aprovação do Estatuto da Cidade, reforça-se a centralidade do Plano Diretor, ao expor que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor” (art. 39) (BRASIL, 1988; 2001; SANTOS, 2013). Seguindo essa direção, segundo

¹² Entendeu-se, nesse caso, por investimentos todos os *inputs* (insumos) necessários para a execução do Programa, tais como, recursos financeiros, leis, instruções normativas, articulação e parcerias, estratégias.

orientação normativa do Programa, uma de suas diretrizes é a promoção habitacional em consonância com os Planos Diretores Municipais (BRASIL, 2013).

O diagnóstico do setor habitacional local, por sua vez, é alvo do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) que é definido como o conjunto de objetivos e metas, diretrizes e instrumentos de ação e intervenção para o setor habitacional. Trata-se do instrumento de planejamento local das ações do setor da habitação (BRASIL, s.d). É a partir de sua elaboração que municípios e estados consolidam, em nível local, a Política Nacional de Habitação, de forma participativa e compatível com outros instrumentos de planejamento local, como os Planos Diretores, quando existentes, e os Planos Plurianuais Locais. Além disso, é um requisito básico para adesão ao Sistema Nacional de Habitação (SNHIS) e ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Embora de reconhecida importância, o PMCMV/FAR não faz menção a este instrumento. Considerou-se pertinente incorporá-lo nas análises devido ao fato de seu alinhamento ao escopo esperado pelos programas habitacionais.

3. Se o município firmar adesão ao Programa, então assume-se o compromisso de executá-lo e uma série de deveres serão admitidos para implementar o PMCMV/FAR.

O termo de adesão é o instrumento que firma a parceria entre o Governo Federal e o Governo Municipal e permite a execução do Programa a nível local. No termo ambos os entes federativos envolvidos têm direitos e deveres a cumprir e seguir.

4. Se houver a preparação/aprovação da proposta de empreendimento então será possível executar a construção dos conjuntos habitacionais, gerar empregos diretos/indiretos e fomentar a cadeia da construção civil (efeitos socioeconômicos).

Os principais pontos dessa etapa são a escolha/apresentação da construtora; preparação do projeto; a seleção do terreno; e os efeitos socioeconômicos oriundos da execução do Programa.

Os critérios para a escolha/apresentação da empresa da construção civil são: seleção por meio de processo formal de escolha pelo Poder Público via comunicado público; ou por indicação da instituição financeira oficial federal, ambos baseados no melhor conceito da análise de risco de crédito expressos em pareceres da instituição financeira. A proposta é preparada pela empresa proponente e enviada à Caixa Econômica Federal para análise de viabilidade técnica, jurídica e financeira. Dada a aprovação, a proposta torna-se apta a ser executada. A escolha do terreno, por sua vez, admite três condições: (i) imóvel de propriedade da construtora proponente; (ii) imóvel que seja propriedade de outro que não seja a construtora, ou; (iii) área de propriedade do poder público. A designação do local deve embasar-se na análise

técnica do terreno; jurídica; na existência ou viabilidade de infraestrutura, equipamentos comunitários e transporte público; bem como, a inserção na malha urbana (BRASIL, 2013).

Ainda conforme os normativos do PMCMV/FAR, o empreendimento deve inserir-se na malha urbana ou em zonas de expansão urbana, assim definidas pelo Plano Diretor, sendo que, o empreendimento localizado em zona de expansão deverá estar contíguo à malha urbana e dispor, no seu entorno, de áreas destinadas para atividades comerciais locais.

A execução da obra permitirá a finalização dos empreendimentos, a geração de emprego, renda, além do consumo de materiais e serviços por envolver a extensa cadeia produtiva da construção civil.

5. Se houver a execução/finalização da proposta de empreendimento será possível a entrega dos produtos e adequada ocupação dos conjuntos habitacionais.

A etapa envolve, basicamente, os estágios de construção do empreendimento e a promoção de ações facilitadoras, que em conjunto resultam nos principais produtos da intervenção: a unidade habitacional, o conjunto habitacional e a viabilização do entorno.

Espera-se que a totalidade das unidades sejam construídas como previsto em projeto, de acordo com as especificações mínimas, respeitando a reserva de unidades a idosos e deficientes físicos. Há um limite máximo para o valor monetário das unidades habitacionais que devem seguir a seguinte disposição: (a) casa de 01 pavimento: sala; 01 dormitório para casal; 01 dormitório para duas pessoas; cozinha; área de serviço (externa); circulação e banheiro, totalizando, no mínimo, 36 m²; (b) apartamento: sala; 01 dormitório para casal; 01 dormitório para duas pessoas; cozinha; área de serviço e banheiro totalizando, no mínimo, 39 m².

Além disso, o conjunto habitacional construído deve ser dotado de infraestrutura básica, áreas públicas, de uso comum, equipamentos públicos e acessibilidade. A infraestrutura básica, isto é, o abastecimento de água, rede de esgoto, coleta de lixo, iluminação pública, rede de eletricidade, drenagem pluvial e fluvial, vias veiculares e vias de pedestres, deve estar plenamente implantada. Conforme a tipologia do empreendimento, sendo loteamento ou condomínio, devem estar previstas áreas públicas, de uso comum e equipamentos públicos.

Ademais, contempla-se o entorno ou áreas próximas (limítrofes) ao empreendimento. Nesse aspecto são fundamentais a oferta de transporte público e a disponibilidade de equipamentos comunitários e infraestrutura. É interessante destacar, ainda, que a contratação de empreendimentos, ou conjunto de empreendimentos contíguos, com mais de 500 unidades habitacionais é condicionada à apresentação, por parte do poder público local, de Instrumento de Compromisso, que deverá estar fundamentado por Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos (documento composto por avaliação da demanda habitacional; mapa do

entorno do empreendimento; avaliação da demanda a ser gerada pelo empreendimento por educação, saúde, assistência, transporte, comércio e infraestrutura) e Serviços Públicos e Urbanos, acompanhado de Matriz de Responsabilidade.

O Programa estabelece como equipamentos comunitários e serviços: creches ou escolas de ensino fundamental; Unidades Básicas de Saúde, Unidades de Pronto Atendimento ou hospitais; Centros de Referência de Assistência Social ou Centros de Referência Especializado de Assistência Social; equipamentos de lazer; linhas regulares de transporte público coletivo; comércio e serviços de caráter local (BRASIL, 2013).

A promoção de ações facilitadoras fica a cargo da administração pública municipal. Tais iniciativas não necessariamente precisam ocorrer no decurso das obras, sendo elas: aportar, a critério do município, recursos financeiros, bens, ou serviços economicamente mensuráveis; promover ações redutoras de custos de produção apresentando propostas legislativas, quando for o caso, que disponham sobre a desoneração de tributos de sua competência; garantir a celeridade dos processos de licenciamento ambiental e das concessionárias de serviços públicos, de forma a colaborar com o cumprimento dos prazos das obras; além de estender sua participação no Programa quando julgar necessário.

6. Se houver o cadastramento e seleção dos beneficiários de acordo com os critérios então as famílias selecionadas tornam-se aptas ao recebimento do benefício.

Entende-se, nesse caso, que as famílias precisam ser cadastradas para posteriormente se submeterem ao processo de seleção, conforme os critérios de elegibilidade. O governo federal possui os critérios nacionais e deixa a cargo dos governos locais a determinação de até três critérios adicionais que devem ser votados no Conselho Municipal de Habitação (CMH)¹³ e publicados em decretos municipais.

Os critérios nacionais foram, até dezembro de 2011, famílias residentes ou que tenham sido desabrigadas de áreas de risco ou insalubres; e famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar. A partir dessa data, incorporou-se aos demais, famílias das quais façam parte pessoas com deficiência. Portanto, compreender o processo de seleção do Programa é uma forma de valorar a focalização do mesmo, sendo que é possível observar em que medida o mecanismo de seleção foi bem-sucedido em discriminar indivíduos elegíveis ou não elegíveis (TAVARES *et al.*, 2009) para a participar do PMCMV/FAR.

¹³ Na ausência do CMH, os critérios locais podem ser estabelecidos no Conselho Municipal de Assistência Social.

7. Se houver a execução do Trabalho Social então haverá a possibilidade de disseminar informações socioeducativas e promover a integração entre as famílias beneficiadas.

O Trabalho Social tem por objetivo executar um conjunto de ações de caráter informativo e educativo junto aos beneficiários de modo promover o exercício da participação cidadã, favorecer a organização da população e a gestão comunitária dos espaços comuns; na perspectiva de contribuir para fortalecer a melhoria da qualidade de vida das famílias e a sustentabilidade dos empreendimentos (BRASIL, 2013). É realizado em etapas antes e após a entrega do empreendimento sendo que,

- (i) a Etapa pré-contratual que deverá ser iniciada, no mínimo, 90 dias antes do término da obra, contemplando, no mínimo, os seguintes conteúdos: a) informações sobre o Programa, os critérios de participação e as condições contratuais; b) orientações sobre os procedimentos para a entrega dos imóveis; c) informações e acompanhamento do acesso dos beneficiários às tarifas sociais; d) informações e acompanhamento sobre oferta e localização de serviços públicos essenciais de educação, saúde, lazer, segurança pública e assistência social e acompanhamento dos processos de transferência escolar e demais serviços de educação; e) orientações sobre o processo de mudança de endereço no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal - CADÚNICO e do Programa Bolsa Família. f) noções básicas sobre organização comunitária e as alternativas de representações dos beneficiários; e g) nos casos de condomínios, informações básicas sobre gestão condominial, estimativa de custos e estratégias para reduzi-los;
- (ii) a Etapa pós-contratual que deverá ser iniciada, preferencialmente, após a assinatura de todos os contratos com os beneficiários do empreendimento, contemplando, no mínimo, os seguintes conteúdos: a) Organização Comunitária, visando o desenvolvimento comunitário, por meio do fortalecimento de laços de vizinhança; b) Educação Ambiental; c) Educação Patrimonial; d) Planejamento e Gestão do Orçamento Familiar; e) Geração de Trabalho e Renda (BRASIL, 2013, p.105).

Ao observar as assertivas elaboradas com base na leitura do desenho do Programa, entendeu-se que se o conjunto de atividades for realizado de forma adequada então é possível obter os produtos e alcançar os resultados esperados.

Percebeu-se com a análise a compreensão de duas etapas importantes do PMCMV/FAR: como foi formulado e a forma pela qual deve ser implementado, ou seja, as estratégias e ações a serem executadas por grupos ou indivíduos que se encontram direcionadas para o alcance dos objetivos estabelecidos (SECCHI, 2010; RUA; 2009). Consequentemente, para promover a avaliação de resultados que abarque os atributos essenciais do Programa foi essencial conhecer os processos supracitados, o que reflete a inter-relação entre os estágios de formulação, implementação e avaliação do *Policy Cycle*.

A partir da explicitação da Teoria do Programa e da construção da cadeia de causalidade no escopo deste conjunto de conhecimentos, tem-se em mãos o desenho da intervenção e o processo hipotético esperado de mudança na realidade que se intervém.

Com isso, pôde-se estruturar, *a priori*, as categorias/dimensões (Quadro 8) que foram empregadas na construção dos roteiros de entrevista. Dessa forma, a definição das categorias seguiu o modelo fechado, uma vez que aquelas encontram-se apoiadas em um ponto de vista teórico e que foram delineadas para serem submetidas à prova na realidade (LAVILLE; DIONNE, 1999). Devido às especificidades das ações indica-se, ainda, a qual eixo a categoria foi direcionada, podendo ser o Operacional ou o Social.

Quadro 8 – Categorias analíticas, suas finalidades e descrições: Roteiros de Entrevista

CATEGORIA	EIXO	FINALIDADE/DESCRIÇÃO
Atividades preliminares	Operacional	A finalidade da categoria foi refletir sobre a importância da integração entre as política urbana e a habitacional. Objetivou-se levantar informações sobre a existência de instrumento de ordenamento urbano (Plano Diretor) e habitacional (Plano Local de Habitação de Interesse Social) e analisar a aderência às questões relativas ao PMCMV/FAR.
Adesão ao Programa		A proposta da categoria foi averiguar de qual (is) ator(es) (individual(is) ou coletivo(s)) partiu(ram) a iniciativa de adesão ao Programa, para começar a traçar as conexões entre os atores.
Preparação/aprovação a proposta de empreendimento		A finalidade da categoria foi avaliar o cumprimento dos objetivos do Programa no que diz respeito às principais tarefas relacionadas à preparação da proposta de empreendimento, bem como quais os principais agentes envolvidos nos processos. A preparação da proposta de empreendimento envolve: seleção do terreno; escolha da construtora; preparação da proposta/projeto; análise e seleção da proposta.
Execução/finalização da proposta de empreendimento		O escopo da categoria foi avaliar o cumprimento dos objetivos do Programa no que diz respeito às principais tarefas envolvidas na execução da proposta de empreendimento, o que compreende as etapas de construção do conjunto; a promoção de ações facilitadoras; a legalização e a entrega das casas. Buscou-se, também, identificar quais os principais agentes envolvidos nos processos.
Efeitos socioeconômicos		A intenção da categoria foi identificar se houve desdobramentos socioeconômicos nos municípios e ou respectivas regiões dada a execução do Programa.
Seleção dos beneficiários	Social	Essa categoria teve a intenção de avaliar como ocorreu a etapa de seleção das famílias beneficiadas que envolve um conjunto de tarefas, desde a divulgação, cadastramento, determinação de critérios, análises até a seleção propriamente dita. Buscou-se, também, identificar quais os principais agentes envolvidos nos processos.
Execução do Trabalho Social		A finalidade da categoria compreendeu a avaliação da execução e dos resultados de curto prazo alcançados pelo Trabalho Social. Buscou-se, ainda, identificar quais os principais agentes envolvidos nos processos.

Fonte: resultados da pesquisa.

Para a construção dos questionários também se levou em conta os conceitos orientadores supracitados, mas as atenções estiveram direcionadas aos principais produtos entregues pelo Programa (resultados de curto prazo). Com isso, para a concretização da avaliação de resultados definiu-se, também, as categorias e respectivas variáveis para a investigação com os beneficiários (Quadro 9). Interessante comentar que o instrumento contou com aportes de

outros autores que também dedicaram seus estudos à mensuração de resultados de projetos habitacionais de interesse social.

Quadro 9 – Categorias analíticas, suas finalidades e descrições: Questionário

CATEGORIA	FINALIDADE/DESCRIÇÃO
Unidade Habitacional	A proposta da categoria foi avaliar a satisfação dos beneficiários quanto aos resultados (de curto prazo) alcançados pelo Programa no que diz respeito a unidade habitacional. A categoria subdivide-se em habitabilidade; segurança e aspectos construtivos e estéticos. A habitabilidade é o atributo dos espaços construídos para satisfazer as necessidades objetivas e subjetivas dos indivíduos e grupos que os habitam (ORTIZ; DOMÉNECH, 2004; HERNÁNDEZ; VELÁZQUES, 2014). Conforme os conceitos orientadores para concepção de projetos de HIS (CEF, s.d) e as discussões de Hernández e Velázquez (2014), a habitabilidade abrange atributos relacionados à: funcionalidade (disposição dos cômodos; adaptabilidade; adequação ao mobiliário); tamanho; conforto ambiental (temperatura, privacidade, ruídos, ventilação); flexibilidade (possibilidades de alterações) e acessibilidade. Tais elementos possibilitam avaliar a qualidade do ambiente e do espaço interno (KOWALTOWSKI; GRANJA, 2011). A segurança compreende aspectos relacionados à segurança estrutural, contra incêndios, intrusão (assaltos, roubos ou quaisquer tipos de vandalismo) e no uso e operação da unidade habitacional (CEF, s.d). Isto é, refere-se à situação de que o indivíduo e sua família se sentem seguros e que há o afastamento de riscos e perigos (REIS, 2013; MOREIRA; SILVEIRA, 2015). Além disso, engloba características socioculturais da convivência das famílias (KOWALTOWSKI; GRANJA, 2011). Os aspectos construtivos e estéticos dizem respeito ao nível de qualidade (solidez e durabilidade) dos principais materiais utilizados para a construção da moradia (REIS, 2013; MOREIRA; SILVEIRA, 2015) tais como, pisos, revestimento das paredes, portas e janelas, telhado, estrutura da construção, instalações elétricas, instalações hidráulicas e a percepção quanto a aparência da edificação (MORAIS, CARNEIRO; BARROS NETO, 2014).
Conjunto Habitacional	A finalidade da categoria consistiu na avaliação da satisfação dos beneficiários quanto aos resultados (de curto prazo) alcançados pelo Programa no que diz respeito ao conjunto habitacional. A categoria foi subdividida em: aspectos físicos e estéticos; infraestrutura urbana. Os aspectos físicos e estéticos do conjunto habitacional correspondem aos elementos, em exigência ou não nos normativos, que compõe o empreendimento (BRASIL, 2013; MOREIRA; SILVEIRA, 2015) tendo sido considerado, áreas de lazer, áreas de convivência/reuniões, aparência e acessibilidade. A infraestrutura urbana refere-se ao nível de qualidade (regularidade, funcionamento, manutenção) dos equipamentos e serviços urbanos que atendem às necessidades básicas do conjunto habitacional (REIS, 2013; MOREIRA; SILVEIRA, 2015), quais sejam: abastecimento de água; iluminação pública coleta de esgoto; coleta de lixo; lixeiras; escoamento de água; ruas; calçadas; sinal de telefonia e sinal de internet.
Entorno	O escopo da categoria foi avaliar a satisfação dos beneficiários quanto aos resultados (curto prazo) alcançados pelo Programa no que diz respeito ao entorno e sua viabilização. A categoria subdivide-se em: infraestrutura urbana e acesso. A infraestrutura urbana traz os principais elementos físicos que ligam o conjunto à cidade, com o intuito de verificar a satisfação dos beneficiários quanto a eles, quais sejam: ruas; calçadas; iluminação pública e ligação entre conjunto e cidade. O acesso refere-se à distância, tempo e custo gastos para se chegar aos principais pontos da cidade (REIS, 2013; MOREIRA; SILVEIRA, 2013), tendo sido considerado: comércio/serviços básicos; áreas de lazer; transporte público; educação; saúde; assistência social e igrejas/templos religiosos.
Trabalho Social	A proposta deste bloco de perguntas foi avaliar o grau/nível de satisfação dos beneficiários quanto aos resultados (de curto prazo) alcançados pelo Programa no que diz respeito à execução do Trabalho Social em suas etapas pré e pós-contratual.

Fonte: resultados da pesquisa.

O cumprimento do primeiro objetivo específico da pesquisa, trouxe, em particular, o conhecimento sobre a trajetória do PMCMV/FAR, em termos de continuidades e avanços, e a

visualização teórica da forma pela qual encontra-se estruturado para prover benfeitorias à realidade que se propõe intervir. A condução disso, possibilitou corporificar as dimensões-alvo do processo de avaliação.

Adicionalmente, foi possível identificar vantagens ao explicar a Teoria do Programa para outros públicos envolvidos para com a temática: noção clara da integração entre insumos, atividades, resultados e os agentes relacionados à execução e acompanhamento. Portanto, a referida lógica pode contribuir para os formuladores de políticas e programas sociais, ao evidenciar a necessidade de estabelecer hipóteses explícitas sobre aquilo que está se planejando, o que tem potencial de facilitar o acompanhamento e medição dos efeitos a serem gerados. Aos implementadores e executores, pois ao traçar o caminho lógico de condução da intervenção, tem-se o delineamento claro da causalidade (cadeia de sequenciamento) do programa ou projeto, haja vista que os agentes podem realizar diferentes leituras sobre a forma pela qual o programa deve ser conduzido. E, também, aos gestores públicos, que podem ter em mãos um instrumento fundamento para monitoramento e avaliação das ações (seja *ex-ante*, no decorrer do processo ou *ex-post*).

A lógica do Programa e seus desdobramentos é um dos elementos estruturados da avaliação do PMCMV/FAR, mas não o único. A próxima seção traz o mapeamento do “Minha Casa, Minha Vida” no estado de Minas Gerais, parte complementar do estudo: a escolha dos municípios que comporiam a investigação *in loco*.

5 HABITAÇÃO EM MINAS GERAIS: EMPREENDIMENTOS DO “MINHA CASA, MINHA VIDA”, INDICADORES SOCIOECONÔMICOS E HABITACIONAIS

Destinou-se esse capítulo para trazer os municípios de Minas Gerais que foram contemplados pelo PMCMV/FAR e apresentar as localidades escolhidas para a avaliação *in loco*. Com base nessas finalidades, a etapa permitiu realizar uma “fotografia” da atuação do Minha Casa, Minha Vida no estado e das características que associam aspectos socioeconômicos e demográficos aos habitacionais.

5.1 O PMCMV/FAR em números no estado de Minas Gerais

O PMCMV/FAR possui um critério básico para permitir que os municípios participem da modalidade: população superior a 50 mil habitantes. Com ressalvas, porém, para municípios que possuam entre vinte e cinquenta mil habitantes, desde que apresentadas indicações de crescimento populacional conforme o estabelecido pelo Programa (BRASIL, 2013).

Observados tais critérios, identificou-se que Minas Gerais possui 123 municípios que se enquadram nas exigências do Programa (BRASIL, 2013), o que corresponde a 14,4% dos municípios do estado. Dentre eles, 86 aderiram ao PMCMV/FAR (BRASIL, 2015b) (Anexo 1). A distribuição destes no território do estado pode ser visualizada na Figura 9.

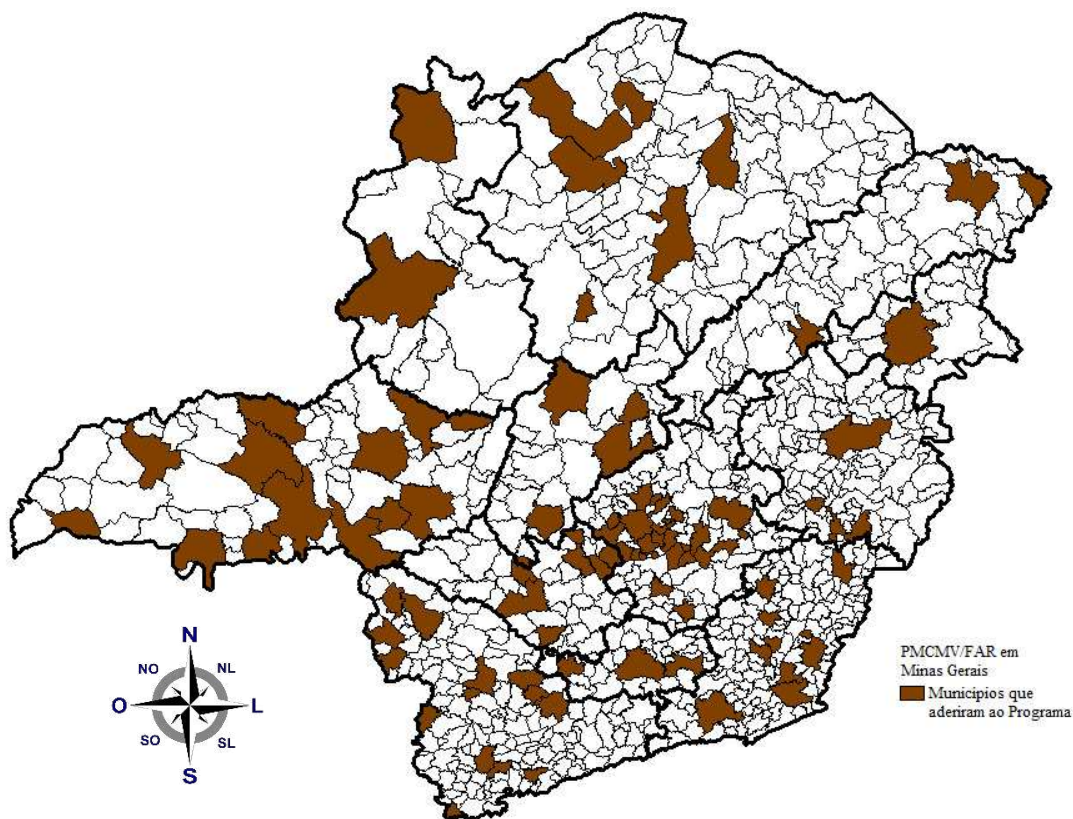


Figura 9 – Municípios que aderiram ao PMCMV/FAR

Fonte: elaboração própria tendo como auxílio o *software* TabWin.

Constatou-se que todas as mesorregiões do estado tiveram pelo menos um município contemplado pelo Programa. Ficou nítida a concentração em algumas regiões, como Triângulo Mineiro, Sul/Sudoeste de Minas, Metropolitana de Belo Horizonte e Zona da Mata. Contudo, verificou-se o grau de cobertura do Programa em cada região, ou seja, a relação entre municípios aptos a participarem do MCMV e de fato os que participam. As informações encontram-se dispostas na Tabela 1.

Tabela 1 – Grau de cobertura do PMCMV/FAR em Minas Gerais

MESORREGIÃO	Nº DE MUNICÍPIOS APTOS	Nº DE MUNICÍPIOS CONTEMPLADOS	COBERTURA ¹
Campo das Vertentes	03	03	100%
Central Mineira	03	03	100%
Jequitinhonha	02	02	100%
Metropolitana	54	26	48%
Noroeste de Minas	03	02	67%
Norte de Minas	05	05	100%
Oeste de Minas	07	07	100%
Sul/Sudoeste de Minas	16	14	88%
Triângulo Mineiro	12	12	100%
Vale do Mucuri	01	01	100%
Vale do Rio Doce	08	02	25%
Zona da Mata	09	09	100%
TOTAL	123	86	70%

Fonte: Brasil (2015b).

Nota:¹ A cobertura foi calculada a partir da divisão entre o número de municípios contemplados e municípios aptos.

Nota-se que as regiões que possuem o menor número de municípios aptos apresentaram 100% de cobertura do Programa, destacando-se o Triângulo Mineiro, com 12 municípios aptos e contemplados. A mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte é que possui maior volume de localidades em aderência aos critérios de enquadramento no Programa, tendo sido contemplados 48% dos municípios. A menor cobertura identificada foi no Vale do Rio Doce, com apenas 25%, sinalizando que há a possibilidade de expansão em ambas as regiões mencionadas. Em geral, dos 123 municípios aptos a receberem o PMCMV/FAR em Minas Gerais, 86 o fizeram, o que indicou grau de cobertura total de 70%.

Uma vez reconhecidos os municípios que aderiram ao Programa, buscou-se informações sobre o montante investido, o número de unidades contratadas e o número de unidades entregues. A segregação do número de unidades contratadas e entregues foi requerida pelo fato de determinados municípios terem contratado a construção de edificações, ainda durante as duas fases do Programa, sem, contudo, terem concluído tais empreendimentos. Essas situações podem ocorrer por três razões: a primeira, devido ao momento de assinatura do contrato (já próximo ao encerramento da segunda fase); a segunda, por conta de atrasos na construção dos empreendimentos; e a terceira, devido à entrega parcial dos empreendimentos, ou seja, as

unidades contratadas são entregues à medida que parte das obras vão sendo concluídas. Os números do PMCMV/FAR em Minas Gerais encontram-se na Tabela 2.

Tabela 2 – O PMCMV/FAR em números no estado de Minas Gerais

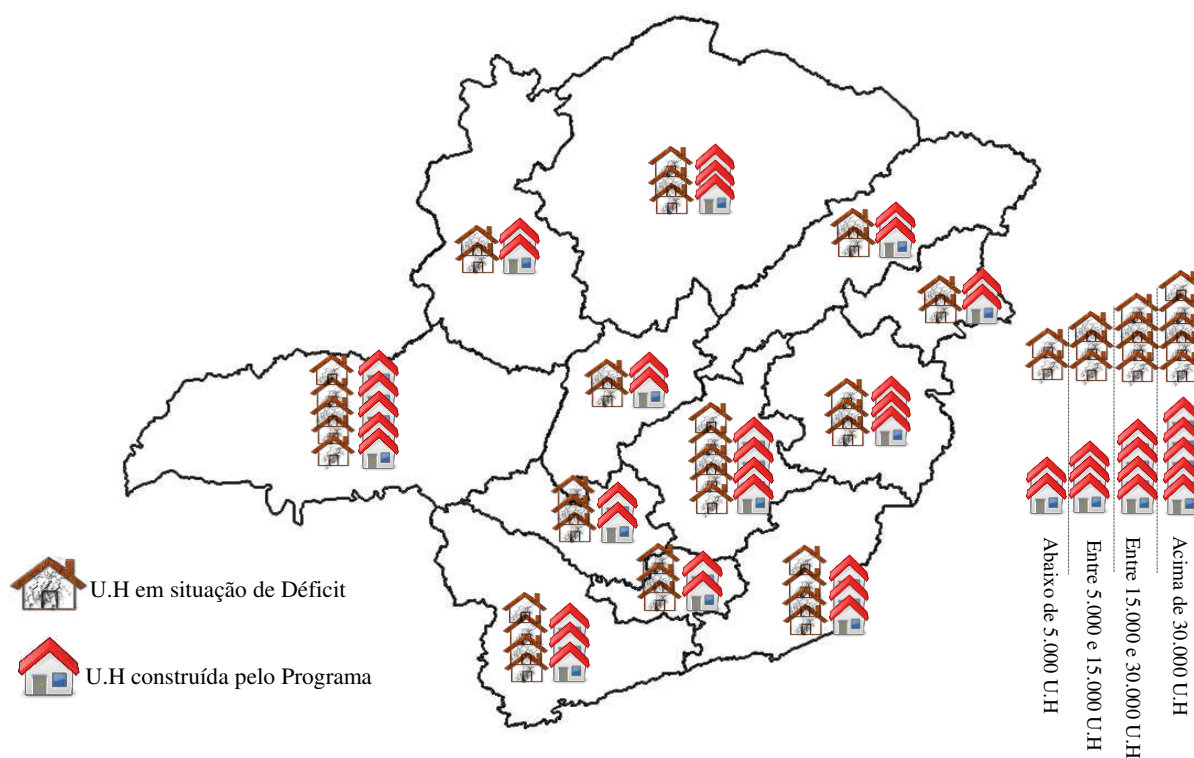
MESORREGIÃO	VARIÁVEL	QUANTIDADE/ MONTANTE	Nº DE MUNICÍPIOS CONTEMPLADOS	Nº DE MUNICÍPIOS QUE CONCLUÍRAM PELO MENOS 01 EMPREENHIMENTO ¹
Campo das Vertentes	U.H Contratadas (un.)	4.156	03	03
	U.H Entregues (un.)	2.910		
	Investimento (R\$)	198.721.516,27		
Central Mineira	U.H Contratadas (un.)	1.419	03	01
	U.H Entregues (un.)	693		
	Investimento (R\$)	71.592.000,00		
Jequitinhonha	U.H Contratadas (un.)	545	02	01
	U.H Entregues (un.)	360		
	Investimento (R\$)	31.159.575,31		
Metropolitana	U.H Contratadas (un.)	29.289	26	20
	U.H Entregues (un.)	11.838		
	Investimento (R\$)	596.886.959,17		
Noroeste de Minas	U.H Contratadas (un.)	774	02	01
	U.H Entregues (un.)	346		
	Investimento (R\$)	39.155.623,53		
Norte de Minas	U.H Contratadas (un.)	9.508	05	05
	U.H Entregues (un.)	6.311		
	Investimento (R\$)	342.927.615,03		
Oeste de Minas	U.H Contratadas (un.)	4.241	07	05
	U.H Entregues (un.)	3.008		
	Investimento (R\$)	200.562.250,00		
Sul/Sudoeste de Minas	U.H Contratadas (un.)	8.494	14	12
	U.H Entregues (un.)	4.508		
	Investimento (R\$)	201.302.845,66		
Triângulo Mineiro	U.H Contratadas (un.)	36.772	12	10
	U.H Entregues (un.)	14.067		
	Investimento (R\$)	2.013.396.322,00		
Vale do Mucuri	U.H Contratadas (un.)	1.342	01	01
	U.H Entregues (un.)	580		
	Investimento (R\$)	74.719.524,85		
Vale do Rio Doce	U.H Contratadas (un.)	5.149	02	01
	U.H Entregues (un.)	2.008		
	Investimento (R\$)	295.463.574,48		
Zona da Mata	U.H Contratadas (un.)	8.319	09	07
	U.H Entregues (un.)	5.140		
	Investimento (R\$)	409.855.034,00		
TOTAL	U.H Contratadas (un.)	110.008	86	67
	U.H Entregues (un.)	51.769		
	Investimento (R\$)	4.475.742.840,30		

Fonte: Brasil (2015b).

Nota: o levantamento abrangeu o período de 2009 a 2014. E, nesse intervalo de tempo, identificou-se municípios que haviam sido contemplados com o Programa sem, no entanto, terem concluído algum empreendimento. Para operacionalizar a avaliação de resultados, era preciso ter concluído pelo menos 01 empreendimento contratado.

As mesorregiões que mais contrataram unidades habitacionais e, por conseguinte, as que tiveram o maior volume de investimento foram: Triângulo Mineiro, Metropolitana de Belo Horizonte, Norte de Minas, Sul/Sudoeste de Minas e Zona da Mata, as regiões do estado que

possuem mais famílias com rendimento mensal de 0-3 salários mínimos em situação de Déficit Habitacional. No outro extremo, identificou-se menor expressividade na Central Mineira; Jequitinhonha; e Noroeste de Minas, as que menos possuem família no referido patamar de DH. A relação absoluta entre o número de unidades habitacionais contratadas no âmbito do Programa (correspondente ao período 2009-2014) e o número de U.H em situação de deficitária (ano base 2010) está representada na Figura 10.



Mesorregião	Déficit Habitacional 0-3 s.m absoluto (un.) (2010)	Unidades contratadas (un.) (2009-2014)
Campo das Vertentes	5.969	4.156
Central Mineira	1.585	1.419
Jequitinhonha	899	545
Metropolitana de BH	83.686	29.289
Noroeste de Minas	1.121	774
Norte de Minas	10.059	9.508
Oeste de Minas	8.753	4.241
Sul/Sudoeste de Minas	17.302	8.494
Triângulo Mineiro	31.969	36.772
Vale do Mucuri	2.674	1.342
Vale do Rio Doce	7.525	5.149
Zona da Mata	20.147	8.319

Figura 10 – Relação¹ U.H contratadas no PMCMV/FAR vs. Déficit Habitacional 0-3 s.m.

Fonte: elaboração própria com auxílio *software TabWin* e dados de Brasil (2015b) e Fundação João Pinheiro (2014). **Nota:** ⁽¹⁾ este mapa relaciona apenas os municípios contemplados pelo Programa e seus respectivos Déficits Habitacionais.

Com base nesse panorama, como forma de identificar a situação do Programa no estado e a representatividade de cada região, criou-se três indicadores: (a) nível de conclusão, a razão

entre o número de unidades entregues e unidades contratadas; (b) representatividade U.H, a razão entre as unidades habitacionais contratadas na região e o total de unidades habitacionais contratadas em todo estado; (c) representatividade investimentos, a razão entre o investimento total na região e o montante investido em todo o estado (Tabela 3).

Em relação ao Nível de Conclusão, buscou-se medir o andamento do Programa em cada mesorregião comparando aquilo que foi contratado e o consolidado. As regiões Oeste de Minas (70,9%); Campo das Vertentes (70%); Norte de Minas (66,4%); Jequitinhonha (66,1%); Zona da Mata (61,8%) e Sul/Sudoeste de Minas (53,1%) apresentaram o maior nível de conclusão, com pelo menos 50% das unidades habitacionais entregues. Por outro lado, Triângulo Mineiro (38,3%) e Vale do Rio Doce (39,0%), registraram os mais baixos níveis de conclusões de suas obras, o que pode ser explicado ora pelo elevado volume de unidades a serem construídas, ora pelo momento de contratação de empreendimentos. A média estadual foi de 47,1%, ou seja, das 110.008 unidades habitacionais contratadas, 51.769 haviam sido entregues até 31 de dezembro de 2014.

Tabela 3 – Indicadores do PMCMV/FAR em Minas Gerais

MESORREGIÃO	NÍVEL DE CONCLUSÃO	REPRESENTATIVIDADE: UH	REPRESENTATIVIDADE: INVESTIMENTOS
Campo das Vertentes	70,0%	3,8%	4,4%
Central Mineira	48,8%	1,3%	1,6%
Jequitinhonha	66,1%	0,5%	0,7%
Metropolitana	40,4%	26,6%	13,3%
Noroeste de Minas	44,7%	0,7%	0,9%
Norte de Minas	66,4%	8,6%	7,7%
Oeste de Minas	70,9%	3,9%	4,5%
Sul/Sudoeste de Minas	53,1%	7,7%	4,5%
Triângulo Mineiro	38,3%	33,4%	45,0%
Vale do Mucuri	43,2%	1,2%	1,7%
Vale do Rio Doce	39,0%	4,7%	6,6%
Zona da Mata	61,8%	7,6%	9,2%
TOTAL/MÉDIA	47,1%	100%	100%

Fonte: resultados da pesquisa.

Os indicadores de representatividade tiveram a finalidade de identificar o quanto cada região representou/contribuiu na respectiva variável (unidades habitacionais e investimentos) em relação a todo estado.

No caso das unidades habitacionais, as maiores representatividades foram registradas nas mesorregiões Triângulo Mineiro (33,4%) e Metropolitana de Belo Horizonte (26,6%), que somam 60,1% de todo volume de unidades contratadas no estado. É interessante destacar a expressividade do Triângulo Mineiro, embora seja a terceira região com maior número de municípios contemplados, foi o principal canteiro de obras do PMCMV no estado. Outros elementos favoráveis capazes de denotar tal relevância vão ao encontro da proximidade da

região à Brasília (governo central); mesorregião do estado com maiores índices de desenvolvimento socioeconômico e municípios mais bem estruturados; e topografia favorável (predominância de áreas planas).

No que tange à representatividade dos investimentos, acompanhando o volume de unidades contratadas, as mesorregiões Triângulo Mineiro e Metropolitana de Belo Horizonte destacaram-se, novamente, em relação às demais abarcando 58,3% de todo o recurso financeiro injetado em Minas Gerais pelo Programa.

Ao verificar a forma pela qual o PMCMV/FAR encontrava-se distribuído no território estadual, o próximo passo consistiu na seleção dos municípios que comporiam a investigação de campo tendo em vista atributos socioeconômicos e habitacionais.

Devido ao fato de a escolha dos municípios subsidiar a avaliação de resultados do tipo *ex-post*, foi necessário eleger localidades que haviam entregue pelo menos 01 empreendimento contratado. Portanto, dos 86 municípios que aderiram ao Programa, 67 apresentaram unidades habitacionais contratadas e entregues desde a criação, em 2009, até a finalização da segunda fase, em 31 de dezembro de 2014. Na próxima subseção indica-se, por conseguinte, os municípios selecionados.

5.2 Características socioeconômicas e habitacionais: dos (possíveis) municípios alvo da avaliação de resultados quais foram os selecionados?

O primeiro elemento norteador para seleção dos municípios foi a condição de ter entregue pelo menos 01 empreendimento dentre os contratados. Adicionalmente, teve-se como balizador um conjunto de variáveis que relacionam habitação, comportamento demográfico e desenvolvimento socioeconômico. A base para determinação das variáveis tangenciou as discussões propostas por Abiko (1995), Parente (2003), Bonduki (2004), Larcher (2005), Maricato (2008) e da Fundação João Pinheiro (2014).

Revestido de tais debates, taxa de urbanização; renda per capita; esperança de vida ao nascer; expectativa de anos de estudo; déficit habitacional urbano relativo para domicílios com rendimento de 0 a 3 s.m. e inadequação relativa para domicílios com rendimento de 0 a 3 s.m., foram as variáveis utilizadas neste estágio da pesquisa.

Um atributo marcante do estado de Minas Gerais são suas disparidades regionais reforçadas em estudos como os de Rosado, Rossato e Lima (2009) e Costa *et al.* (2012). Por isso, e com o intuito de promover a caracterização dos municípios de modo a agrupar as localidades semelhantes entre si e diferentes das demais e minimizar as dificuldades com relação a tempo, recursos e acessibilidade, optou-se por organizar os municípios por meio da

Análise de *Cluster*. A referida análise possibilitou a reconfiguração dos municípios (já agrupados em *clusters* geográficos – mesorregiões) em conglomerados de menor número, o que além de homogeneizar as observações, possibilitou eleger reduzido montante de municípios.

Ao executar o procedimento estatístico, percebeu-se que duas observações se destoavam das demais, sendo elas Belo Horizonte e Nova Lima. Quando operacionalizada a análise, num primeiro momento, Belo Horizonte figurou-se isolada em um único *cluster*. Considerado, então, *outlier*, o município foi excluído da investigação.

Ao proceder, novamente, a análise de conglomerados, outro município apresentou o mesmo comportamento atípico, sendo desta vez, Nova Lima. Por destoar-se dos demais e abranger um único agrupamento, optou-se por eliminá-lo da pesquisa. Após a exclusão de tais observações, a configuração dos *clusters* apresentou-se sem a identificação de casos atípicos. Foram considerados, portanto, 65 municípios¹⁴ que contrataram e entregaram unidades habitacionais no âmbito do PMCMV/FAR.

Devido a adoção de um procedimento hierárquico para a determinação dos grupos, fez-se uso do Dendograma (Figura 11), com um corte na distância entre 0 e 5, de modo a orientar a retenção dos grupos. É válido comentar que determinou-se mínimo de 02 e máximo de 04 *clusters*, sendo a escolha balizada pela melhor configuração dos municípios quanto as características estudadas. Por esta razão, foram selecionados quatro *clusters*.

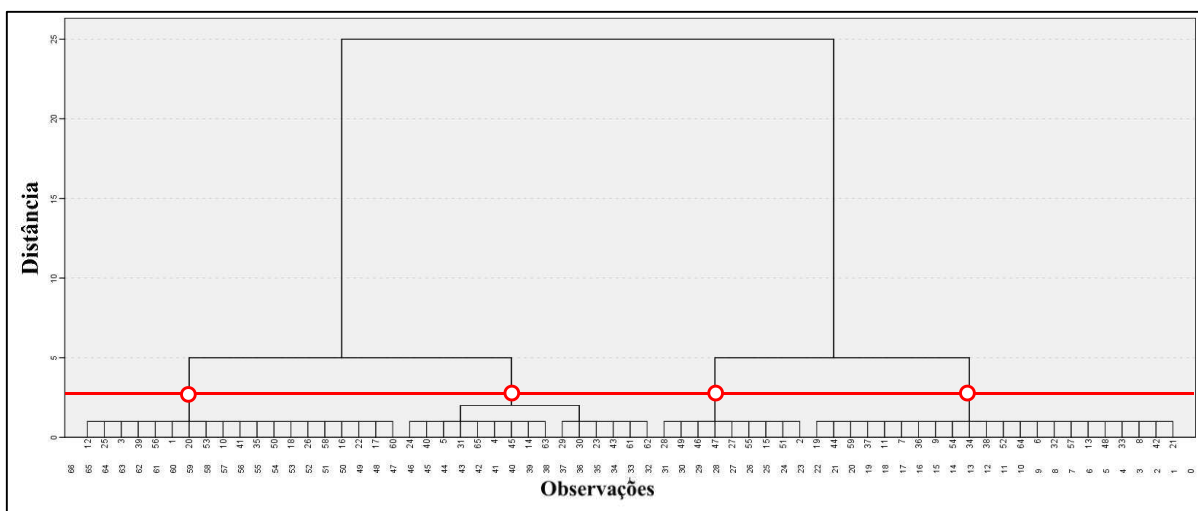


Figura 11 – Dendograma

Fonte: resultados da pesquisa.

Uma das indicações para que se valide a formação dos *cluster* advém dos resultados do teste *Kruskal-Wallis*. Para o estudo em questão, o teste confirmou haver diferenças entre os grupos, o que sustenta a reconfiguração dos municípios nestes agrupamentos (Apêndice E).

¹⁴ O número de municípios utilizados na Análise de *Cluster* respeitou a “regra de bolso” de pelo menos 10 observações para cada variável empregada.

Na Tabela 4 encontram-se dispostos os municípios em cada um dos agrupamentos formados. O *cluster* 4 reteve o maior número de observações totalizando 22, isto é, 34% das localidades analisadas. Observa-se, no entanto que, à exceção do agrupamento 2, os demais registraram proporções próximas de municípios.

Tabela 4 – Municípios por *clusters*

CLUSTER	MUNICÍPIOS	TOTAL	PROPORÇÃO
1	Alfenas; Araguari; Cássia; Contagem; Extrema; Formiga; Frutal; Ibiá; Itabira; Ituiutaba; Iturama; Muriaé; Passos; Patrocínio; São João del Rei; São Sebastião do Paraíso; Sete Lagoas Três Corações e Ubá.	19	29%
2	Almenara; Esmeraldas; Janaúba; Januária; Prudente de Moraes; Ribeirão das Neves; São Francisco; São Joaquim de Bicas e Serrania.	09	14%
3	Araxá; Barbacena; Divinópolis; Itajubá; Itaúna; Juiz de Fora; Lagoa Santa; Lavras; Patos de Minas; Poços de Caldas; Pouso Alegre; Uberaba; Uberlândia; Varginha e Viçosa.	15	23%
4	Belo Vale; Betim; Caeté; Campo Belo; Cataguases; Curvelo; Governador Valadares; Igarapé; Leopoldina; Matozinhos; Montes Claros; Nova Serrana; Pará de Minas; Paracatu; Pirapora; Ponte Nova; Rio Acima; São José da Lapa; Sarzedo; Teófilo Otoni; Três Pontas e Vespasiano.	22	34%
TOTAL		65	100%

Fonte: resultados da pesquisa.

A representação visual da reconfiguração dos 65 municípios considerados para o estudo avaliativo pode ser visualizada na Figura 12.

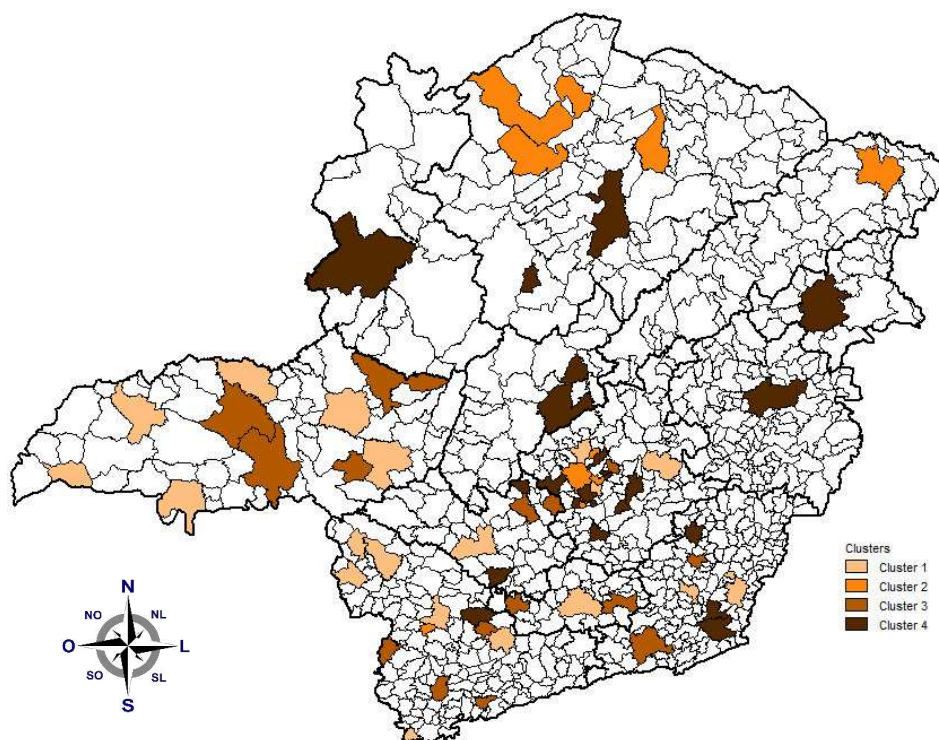


Figura 12 – Municípios agrupados em *clusters*

Fonte: elaboração própria tendo como auxílio o *software* TabWin.

Para cada *cluster*, apresenta-se na Tabela 5, o resumo das variáveis como forma de observar o comportamento dos dados. Utilizou-se, para tal exposição, dos instrumentos da estatística descritiva.

Tabela 5 – Análise exploratória dos *clusters*

CLUSTER	VARIÁVEL	MÍN.	MÁX.	MÉDIA	DESV. PADRÃO
1 N= 19	Taxa de urbanização (%)	82,0	100,0	92,0	4,0
	DH urbano relativo 0-3 s.m. (%)	4,0	10,0	0,07	0,01
	Inadequação relativa 0-3 s.m. (%)	1,0	13,0	0,05	0,03
	Esperança de vida ao nascer (anos)	74,94	78,15	76,25	0,97
	Expectativa de anos de estudo (anos)	8,64	10,39	9,51	0,48
	Renda per capita (R\$)	717,84	824,46	768,07	32,23
2 N=09	Taxa de urbanização (%)	63,0	99,0	83,0	14,0
	DH urbano relativo 0-3 s.m. (%)	4,0	11,0	0,06	0,02
	Inadequação relativa 0-3 s.m. (%)	4,0	61,0	0,35	0,21
	Esperança de vida ao nascer (anos)	72,70	75,62	73,93	1,02
	Expectativa de anos de estudo (anos)	7,92	9,69	8,86	0,54
	Renda per capita (R\$)	325,23	498,26	439,46	59,87
3 N=15	Taxa de urbanização (%)	91,0	99,0	95,0	3,0
	DH urbano relativo 0-3 s.m. (%)	6,0	9,0	0,08	0,01
	Inadequação relativa 0-3 s.m. (%)	1,0	23,0	0,05	0,06
	Esperança de vida ao nascer (anos)	75,63	78,09	76,94	0,94
	Expectativa de anos de estudo (anos)	9,48	10,24	9,79	0,22
	Renda per capita (R\$)	843,57	1.089,96	925,68	75,82
4 N=22	Taxa de urbanização (%)	44,0	100,0	89,0	13,0
	DH urbano relativo 0-3 s.m. (%)	4,0	11,0	0,07	0,02
	Inadequação relativa 0-3 s.m. (%)	3,0	53,0	0,13	0,11
	Esperança de vida ao nascer (anos)	73,65	77,28	75,97	1,09
	Expectativa de anos de estudo (anos)	8,44	10,25	9,37	0,46
	Renda per capita (R\$)	524,03	699,57	620,91	52,61

Fonte: resultados da pesquisa.

Embora a finalidade da análise de conglomerado seja para auxiliar na determinação dos municípios que comparam a avaliação *in loco*, é válido comentar sobre o comportamento das variáveis adotadas para formação dos grupos. Elas trazem informações importantes.

Os agrupamentos apresentaram suas características peculiares. Em um extremo, onde identificou-se maiores problemas com inadequações domiciliares, os mais baixos rendimentos per capita, menor expectativa de anos de estudo, encontra-se o *cluster* 2. No outro extremo, com maior renda per capita, esperança de vida ao nascer e expectativa de anos de estudo, situa-se o *cluster* 3. Oscilando entre tais limites tem-se os *clusters* 1 e 4.

Entretanto, pôde-se notar a existência de municípios de diferentes regiões do estado em todos os agrupamentos, o que evidencia o caráter de desigualdades inter e intra-regionais entre as localidades analisadas (Quadro 10).

O *cluster* 3 apresentou, em média, a maior necessidade imediata de construção de novas moradias, traduzido pelo maior Déficit Habitacional urbano relativo para população entre 0 a 3 s.m. Acompanhando o indicador, o agrupamento possui a maior taxa de urbanização dentre os demais, reforçando as discussões de Abiko (1995), Maricato (2008) e Bonduki (2004) ao

argumentar que o crescimento e movimento das populações estão intimamente relacionadas às necessidades habitacionais brasileiras.

Quadro 10 – Configuração dos municípios por mesorregião em cada *cluster*

<i>CLUSTER</i>	NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR MESORREGIÃO
1	Triângulo Mineiro (6); Sul/Sudoeste de Minas (6); Metropolitana de Belo Horizonte (3); Zona da Mata (2); Campo das Vertentes (1) e Oeste de Minas (1).
2	Metropolitana de Belo Horizonte (4); Norte de Minas (3); Jequitinhonha (1) e Sul/Sudoeste (1).
3	Triângulo Mineiro (4); Sul/Sudoeste de Minas (4); Campo das Vertentes (2); Oeste de Minas (2); Zona da Mata (2) e Metropolitana de Belo Horizonte (1).
4	Metropolitana de Belo Horizonte (10); Zona da Mata (3); Norte de Minas (2); Oeste de Minas (2); Central Mineira (1); Sul/Sudoeste (1); Vale do Rio Doce (1); Vale do Mucuri (1); Noroeste (1).

Fonte: resultados da pesquisa.

Nos *clusters* 1 e 4, identificou-se características medianas, isto é, nem os melhores nem os piores indicadores. Os agrupamentos mostram, dessa forma, um misto de necessidades imediatas de intervenções habitacionais e atributos que caracterizam melhores condições socioeconômicas da população.

O *cluster* 2, por sua vez, trouxe consigo as menores taxas de urbanização e Déficit Habitacional. Tais variáveis indicam, em comparação aos demais agrupamentos, menores problemas habitacionais oriundos do crescimento das cidades e que necessitam de intervenção imediata. Todavia, o agrupamento apresentou os mais baixos níveis de expectativa de anos de estudo e renda per capita, além do maior volume de moradias em condições inadequadas à habitabilidade (que requerem, na grande maioria dos casos, a requalificação dos imóveis). Esses números, portanto, demonstram que há uma parcela da população que traz consigo atributos econômicos e sociais que demandam atenção dos programas habitacionais.

É interessante notar os aspectos variados que os *clusters* apresentaram. Embora em maior grau ou menor, os grupos trouxeram um pouco de cada característica que, de acordo com autores que versam sobre a temática, requerem atenção dos formuladores e gestores públicos para o dimensionamento das necessidades habitacionais da sociedade.

Uma vez configurados e caracterizados cada um dos conglomerados, optou-se pela seleção de 02 municípios, dentre aqueles que mais entregaram unidades habitacionais, em cada agrupamento. Entendeu-se que o maior volume entregue expressaria maior experiência e complexidade na condução do Programa, o que traria maiores possibilidades para exploração no estudo de campo. Por outro lado, entende-se que municípios com características diferentes a estas podem explicitar gargalos e implicações negativas ao estudo de redes. Porém a opção realizada neste estudo não contempla tais observações, o que não exclui sua exploração, pelo contrário, abre perspectivas para investigar tais realidades e realizar estudos comparativos.

Com isso, após a verificação da forma como o PMCMV/FAR encontra-se distribuído no estado de Minas Gerais, atentando-se aos municípios que contrataram e entregaram pelo menos um empreendimento; ao posterior agrupamento de tais localidades em quatro *clusters*; e, ao estabelecimento do número de unidades habitacionais entregues como orientador da escolha, na Tabela 6 indicam-se os municípios selecionados para o estudo avaliativo de campo.

Tabela 6 – Municípios selecionados para o estudo avaliativo *in loco*

CLUSTER	MUNICÍPIO	MESORREGIÃO	U. H. ENTREGUES	INVESTIMENTO TOTAL (R\$)
1	Ituiutaba	Triângulo Mineiro	2.438	120.867.673,80
	Alfenas	Sul/Sudoeste de Minas	854	30.795.600,00
2	Almenara	Jequitinhonha	500	29.000.000,00
	Janaúba	Norte de Minas	1.268	69.184.000,00
3	Uberlândia	Triângulo Mineiro	4.159	170.984.884,42
	Juiz de Fora	Zona da Mata	2.980	134.186.463,02
4	Montes Claros	Norte de Minas	2.903	158.347.615,04
	Betim	Metropolitana de Belo Horizonte	2.396	110.095.674,36
TOTAL			17.498	823.461.910,64
TOTAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS			51.796	4.475.742.840,30

Fonte: resultados da pesquisa.

A Figura 13, por sua vez, ilustra a localização dos referidos municípios no território estadual.

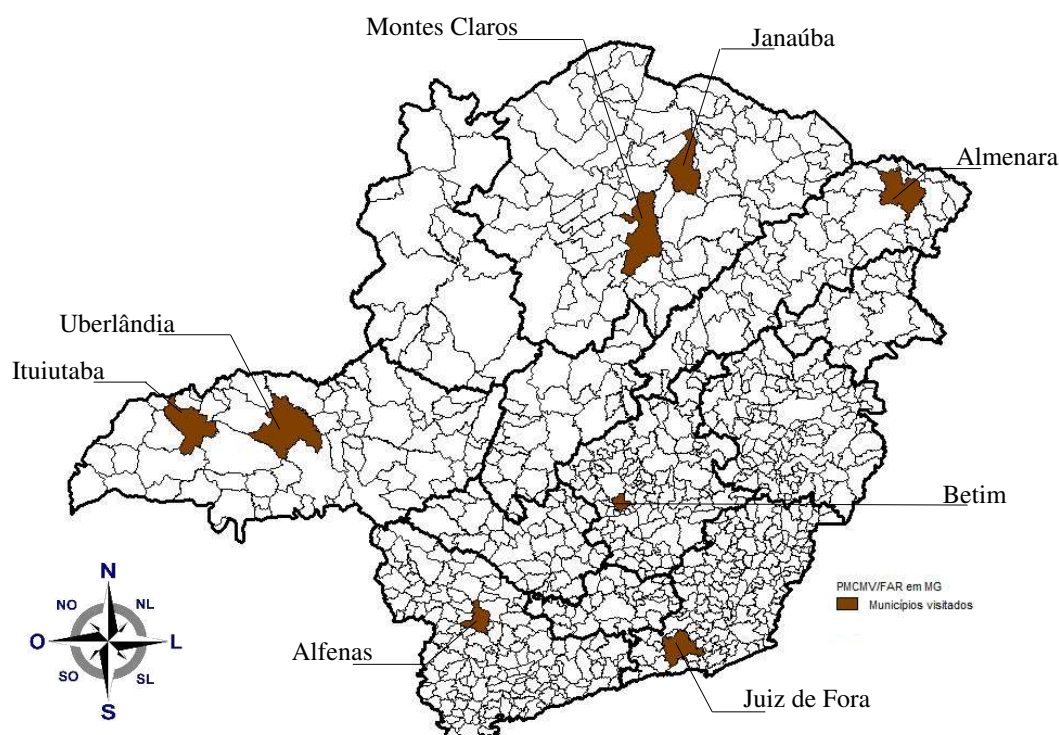


Figura 13 – Municípios selecionados para estudo avaliativo *in loco*

Fonte: elaboração própria tendo como auxílio o *software* TabWin.

É interessante observar que os municípios que compuseram o estudo de campo representaram 12% do total apto a participar da pesquisa. Além disso, foram responsáveis por

entregar 34% de todas as unidades habitacionais entregues durante o período de análise, sendo que o investimento total foi de 18% em relação ao estado.

As localidades selecionadas apresentam, ainda, diversidades de atributos sociais, econômicos, demográficas e habitacionais. Encontram-se distribuídas por diferentes regiões do estado. Em termos populacionais, oscilou-se entre 38.775 habitantes (Almenara) a 604.013 habitantes (Uberlândia). Há de se destacar que Uberlândia, Juiz de Fora, Betim e Montes Claros encontram-se nas posições 2º, 4º, 5º e 6º dentre as cidades mais populosas de Minas Gerais. A taxa de urbanização mostrou-se acima dos 90%, à exceção de Almenara, que registrou 82%. Além disso, os menores Déficits Habitacionais relativos foram encontrados em Betim e Alfenas (6,3%) e os maiores em Almenara (10,6%) e Ituiutaba (8,56%). A média dentre eles foi de 7,65%. A maior discrepância identificada consistiu no rendimento per capita: Juiz de Fora (R\$1.050,88) e Uberlândia (R\$1.001,45) apresentaram os maiores valores, enquanto Almenara (R\$419,18) e Janaúba (R\$468,29) os menores. A média foi R\$ 732,46.

Ao observar o compilado de informações trazidas no capítulo é interessante realizar algumas reflexões. Os números, indicadores, comparações e ilustrações apresentados possibilitaram (re) conhecer a realidade estadual, regional e local, tanto em termos socioeconômicos quanto habitacionais. Semelhanças e diferenças foram levadas em consideração, haja vista o emprego da Análise de *Cluster*. A referida técnica teve como finalidade a reorganização dos municípios de Minas Gerais que tiveram pelo menos 01 conjunto habitacional contratado e entregue de forma a possibilitar o estudo de campo. Acredita-se que, para além dessa possibilidade, segmentar as localidades em *clusters* permite entender como municípios semelhantes entre si, mas diferentes dos demais têm atuado. Todavia, este não foi o objetivo do estudo, deixando como possibilidade a realização de pesquisas que adotem esse viés da técnica de conglomerados.

Ademais, levantamentos dessa natureza auxiliam na identificação de gargalos, demandas e permitem visualizar como se tem atuado frente às situações consideradas como problemas públicos. Por conseguinte, ao resumir o conjunto características abre-se a possibilidade de observar a necessidade de continuidade, de criação de novas intervenções ou, até então de encerramento das atividades, importantes insumos para o planejamento, elaboração, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Destarte, no capítulo seguinte apresenta-se e discute-se os achados sobre a avaliação do PMCMV/FAR nos municípios escolhidos para tanto, tendo em vista a percepção dos *stakeholders*, a adoção do critério da eficácia e da perspectiva analítica de redes sociais.

6 A AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA” EM MINAS GERAIS

Todo o percurso conduzido por essa dissertação, seja ele teórico e/ou metodológico, teve como intuito subsidiar a avaliação de resultados do PMCMV/FAR em Minas Gerais. As seções anteriores forneceram o suporte para a consecução deste estágio da pesquisa.

Inicialmente, traz-se a forma pela qual ocorreu a investigação de campo (suas trajetórias e abordagens) e a caracterização do público-alvo. Adiante, aprofunda-se nas análises propriamente ditas, entrelaçando cinco elementos básicos (Figura 14): a Teoria do Programa, a perspectiva dos gestores locais, a satisfação dos beneficiários, a vivência/observação da realidade e estudos correlatos (quando pertinente e necessário), para propor um diálogo entre teoria, prática e os achados pesquisa.

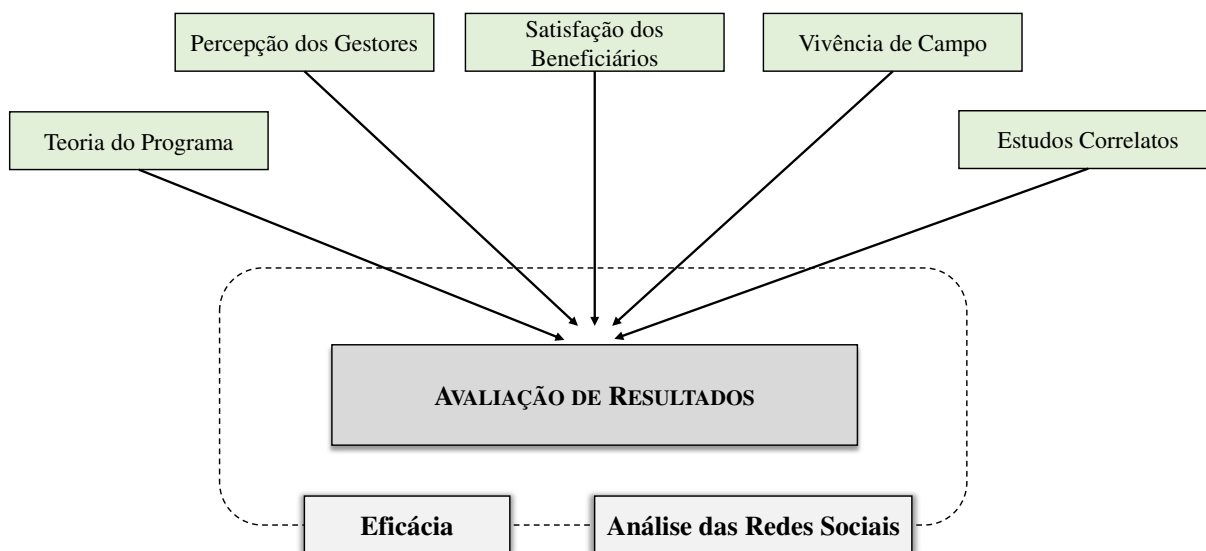


Figura 14 – Características da avaliação de resultados do PMCMV/FAR

Fonte: resultados da pesquisa.

Como pano de fundo, adotou-se o critério da eficácia e a Análise de Redes Sociais, na tentativa de elucidar as conexões invisíveis entre os *stakeholders* e indicar possíveis inferências nos resultados.

6.1 Pesquisa de Campo: trajetórias, público-alvo e abordagens

Para realização do estudo de campo recorreu-se ao contato inicial com os agentes dos governos locais. Ao mesmo tempo que figuraram como público-alvo da avaliação, foram eles os responsáveis por facilitar o acesso aos beneficiários, devido ao fato do conhecimento das realidades envoltas aos residenciais. Portanto, a partir do assentimento à pesquisa, agendamento das entrevistas e das visitas aos conjuntos habitacionais, a pesquisa *in loco* pôde ser executada e concluída.

Esse momento do estudo ocorreu em duas etapas: a primeira, que aconteceu entre os dias 27/09/2015 até 10/10/2015, tendo visitado os municípios de Juiz de Fora, Alfenas, Ituiutaba e Uberlândia; e a segunda, durante os dias 18/10/2015 até 30/10/2015, abrangendo Almenara, Janaúba, Montes Claros e Betim. No total foram 25 dias e cerca de 4.900km percorridos.

Quanto aos gestores públicos locais, em cada município sugeriu-se a indicação de profissionais que mais se envolveram nas atividades do Programa, tendo em vista as peculiaridades dos roteiros – Operacional e Social. A recomendação apresentou distinções nos municípios, uma vez que em determinado lugar mais pessoas se envolveram do que em outros.

Nesse sentido, foram abordados 24 indivíduos (09 para o Operacional e 15 para o eixo Social), que ao longo do texto são mencionados preservando a identidade e conforme os códigos expostos no Quadro 11, sendo **EO** para os entrevistados do Eixo Operacional e **ES** para os entrevistados do Eixo Social. Interessante comentar, ainda, que as entrevistas renderam cerca de 12 horas de áudio, isto é, aproximadamente 720 minutos de gravação e, quando transcritas, somaram 139 páginas de informações.

Quadro 11 – Entrevistados por eixo e designação ao longo do texto

EIXO	DESIGNAÇÃO	MUNICÍPIOS
Operacional	EO ₁ a EO ₉	Alfenas, Almenara, Betim Ituiutaba, Janaúba, Juiz de Fora Montes Claros e Uberlândia
Social	ES ₁ a ES ₁₅	

Fonte: elaboração própria.

Dentre os gestores públicos locais entrevistados, a média de idade foi de 43 anos, sendo 25 anos o mínimo e o máximo 63 anos. A maioria foi do sexo feminino (14) – masculino (10). Todos possuíam ensino superior, sendo 05 com pós-graduação (especialização e/ou mestrado acadêmico). As formações mais recorrentes, nesse sentido, foram Serviço Social (11), Engenharia Civil (3) e Administração (3). No que diz respeito aos cargos ocupados, a maioria foi Técnico Social (8), cargos comissionados (4); e coordenador/assessor de projetos (3). Para aqueles que exerciam função de chefia, direção e/ou coordenação em seus respectivos setores identificou-se 07 entrevistados. Do total, 06 encontravam-se filiados a partidos políticos, sendo o Democratas o que trouxe mais adeptos (2).

Sobre as instituições das quais faziam parte, a maioria estava lotada nas Secretarias Municipais de Assistência Social (9) e suas variações de nomenclatura (Desenvolvimento Social e/ou Promoção Social) e nas Secretarias/Superintendências/Empresas Municipais de Habitação (9).

O outro público-alvo da avaliação correspondeu aos beneficiários. A delimitação do número de indivíduos que foram entrevistados teve como base o cálculo amostral. A aplicação das variáveis descritas na Tabela 7 resultou numa amostra mínima de 96 sujeitos.

Tabela 7 – Aplicação do cálculo amostral

SÍMBOLO	DESCRIÇÃO	VALORES
σ	Nível de confiança escolhido	1,960
Q	Probabilidade de ocorrência do fenômeno	0,50
P	Probabilidade de não ocorrência do fenômeno	0,50
N	População	17.163
E	Erro amostral	0,10
N	TAMANHO DA AMOSTRA	96

Fonte: resultados da pesquisa.

Como a população considerada correspondeu ao número de famílias (equivalente ao número de unidades habitacionais entregues), considerou-se pertinente estratificar a amostra, isto é, segmenta-la conforme a participação de cada município na população total. Na Tabela 8, além da estratificação, apresenta-se o total de aplicações evidenciando que este montante superou a amostra determinada. Nota-se, com isso, que a aplicação dos questionários conseguiu abordar 110 beneficiários.

Tabela 8 – Estratificação da amostra e aplicações

MUNICÍPIO	UNIDADES ENTREGUES	ESTRATIFICAÇÃO	AMOSTRA ESTRATIFICADA	APLICAÇÕES
Alfenas	854	5%	05	10
Almenara	500	3%	03	08
Betim	2.396	14%	13	13
Ituiutaba	2.438	14%	13	13
Janaúba	1.268	7%	07	11
Juiz de Fora	2.980	17%	16	16
Montes Claros	2.903	17%	16	16
Uberlândia	4.159	24%	23	23
Total	17.498	100%	96	110

Fonte: resultados da pesquisa.

A abordagem com os beneficiários ocorreu por meio da aplicação de questionários pessoalmente nos residenciais. A atividade contou com o auxílio de profissionais da área de assistência social dos municípios que, devido a suas funções, possuem proximidade às famílias. Uma vez direcionados aos residenciais, procurava-se, quando existente, uma liderança local para facilitar o acesso às famílias (normalmente representantes do bairro, no caso de empreendimentos compostos por casas por 01 pavimento; ou síndicos/zeladores, para os residenciais construídos sob a forma de apartamento). As estratégias foram tomadas por conta dos relatos de insegurança que circundavam os conjuntos habitacionais (principalmente quando ocorriam invasões e/ou repasses indevidos – fatos que serão mais bem discutidas adiante), além de evitar quaisquer constrangimentos e/ou situações invasivas.

O perfil dos beneficiários entrevistados apresentou as seguintes características: a maioria era mulher (83%), de baixa escolaridade (66%), solteiras (54%), com rendimento mensal de até 01 salário mínimo (77%), originário de benefícios sociais e trabalho informal (66%) e com idade média de 40 anos. Um dado interessante é que 38% dos entrevistados declararam que a única fonte de rendimento familiar advém de benefícios sociais, com destaque

para o Bolsa Família. Tal informação corrobora com a similaridade entre os públicos-alvo dos dois Programas, ou seja, mulheres em situação de vulnerabilidade. As famílias, por sua vez, tinham em média 04 membros, com maior frequência de crianças (28%) e adultos (48%). Identificou-se baixo percentual de idosos (6%) e de núcleos familiares com algum integrante com deficiência física (9%). Na Tabela 9, traz-se os atributos dos beneficiários e de suas respectivas famílias.

Tabela 9 – Características do perfil dos beneficiários entrevistados e de suas famílias

CARACTERÍSTICA	FREQUÊNCIA RELATIVA	FREQUÊNCIA ABSOLUTA
GÊNERO		
Masculino	17%	19
Feminino	83%	91
TOTAL	100%	110
ESCOLARIDADE	FREQUÊNCIA RELATIVA	FREQUÊNCIA ABSOLUTA
Nenhuma	5%	06
Ens. Fundamental Incompleto	44%	48
Ens. Fundamental Completo	17%	19
Ens. Médio Incompleto	11%	12
Ens. Médio Completo	20%	22
Ens. Superior Incompleto	3%	03
TOTAL	100%	110
ESTADO CIVIL	FREQUÊNCIA RELATIVA	FREQUÊNCIA ABSOLUTA
Solteiro	54%	59
Casado	35%	38
Separado ou Divorciado	8%	08
Viúvo	5%	05
TOTAL	100%	110
RENDA FAMILIAR MENSAL	FREQUÊNCIA RELATIVA	FREQUÊNCIA ABSOLUTA
Até 1 S.M.	77%	85
Entre 1 a 2 S.M.	20%	22
Entre 2 a 3 S.M.	2%	02
Mais do que 3 S.M.	1%	01
TOTAL	100%	110
ORIGEM DA RENDA FAMILIAR	FREQUÊNCIA RELATIVA	FREQUÊNCIA ABSOLUTA
Trabalho formal, apenas	16%	18
Trabalho informal, apenas	11%	12
Benefícios sociais, apenas	38%	42
Trabalho formal e benefícios sociais	5%	05
Trabalho informal e benefícios sociais	28%	31
Trabalho formal, informal e benefícios sociais	2%	02
TOTAL	100%	110
IDADE		
Entre 18 e 34 anos	38%	42
Entre 35 e 59 anos	50%	55
60 anos ou mais	12%	13
TOTAL	100%	110
NÚMERO DE OCUPANTES	FREQUÊNCIA RELATIVA	FREQUÊNCIA ABSOLUTA
Até 2 pessoas	20%	22
Entre 03 a 05 pessoas	61%	67
06 ou mais pessoas	19%	21
TOTAL	100%	110

Continua...

Tabela 9 – Características do perfil dos beneficiários entrevistados e de suas famílias (Conclusão)

CARACTERÍSTICA	FREQUÊNCIA RELATIVA	FREQUÊNCIA ABSOLUTA
COMPOSIÇÃO DAS FAMÍLIAS		
Crianças	28%	97
Adolescentes	18%	61
Adultos	48%	166
Idosos	6%	20
TOTAL	100%	344
PESSOA(S) COM DEFICIÊNCIA FÍSICA	FREQUÊNCIA RELATIVA	FREQUÊNCIA ABSOLUTA
Sim	9%	10
Não	91%	100
Total	100%	110

Fonte: resultados da pesquisa.

De modo a auxiliar no processo de avaliação dos resultados, segmentou-se os beneficiários em três grupos diferentes, delimitados como forma a reunir características específicas (Tabela 10).

Tabela 10 – Agrupamento dos beneficiários conforme características estabelecidas

GRUPO DE BENEFICIÁRIOS		FREQUÊNCIA RELATIVA	FREQUÊNCIA ABSOLUTA
Fase do Programa	Fase I	40%	44
	Fase II	60%	66
Tipologia do empreendimento	Casas 01 pavimento	51%	56
	Apartamentos	49%	54
Tamanho da família	Até 02 pessoas	20%	22
	Entre 03 a 05 pessoas	61%	67
	06 ou mais pessoas	19%	21
TOTAL		100%	110

Fonte: resultados da pesquisa.

Devido ao estudo abranger as duas fases do Programa e as entrevistas terem ocorrido em empreendimentos de ambos os períodos, o primeiro grupamento dividiu os beneficiários da fase I e da fase II. Outro aspecto, diz respeito à tipologia do empreendimento, ou seja, beneficiários em casas de 01 pavimento ou em apartamentos. Além destas, utilizou-se a variável tamanho da família, tendo beneficiários com até 2 pessoas na família, de 3 a 5 pessoas e acima de 06 moradores. Entendeu-se que esses distintos agrupamentos têm a possibilidade de trazer diferentes posicionamentos e auxiliar na melhor interpretação das satisfações dos beneficiados quanto aos principais produtos e resultados ocasionados pelo Programa, além de permitir análises comparadas.

6.2 Avaliando os Resultados do PMCMV/FAR em Minas Gerais

Tendo conhecido os *stakeholders* locais que foram alvo do estudo de campo, as próximas subseções destinam-se a trazer a avaliação do Programa para cada uma das categorias estabelecidas, que inclusive dão título aos tópicos. A avaliação congrega a Teoria do Programa, a percepção dos gestores públicos locais e beneficiários, as experiências adquiridas no campo

e os debates proporcionados por estudos similares. As discussões ampararam-se no critério da eficácia e na Análise de Redes Sociais. Tais determinações possibilitaram um olhar mais dinâmico do Programa, o que é sugerido por Sridharan e Nakaima (2011) e Garandeanu (2009).

Além disso, convém ressaltar que buscou-se encontrar um denominador comum entre os municípios estudados, como forma de identificar os pontos nos quais as experiências locais se convergiam. Entende-se que cada localidade possuiu sua particularidade, todavia não caberia descrever cada uma delas para fins desta proposta, não excluindo a possibilidade de outras pesquisas realizarem tal esforço. Porém, quando casos muito específicos se destoam dos demais, tais situações são comentadas ao longo do texto.

6.2.1 Atividades preliminares – Planejamento urbano: integrando à questão habitacional às políticas urbanas

Para iniciar a avaliação dos resultados do PMCMV/FAR em Minas Gerais, considerou-se pertinente compreender a forma pela qual o Programa se articula com importantes instrumentos do ordenamento urbano e habitacional. Por isso, põem-se em voga os Planos Diretores e os Planos Locais de Habitação de Interesse Social, sendo que para o primeiro a ênfase destina-se ao mapeamento de regiões prioritárias e nas diretrizes urbanísticas e o segundo centra-se no diagnóstico do setor habitacional local (necessidades habitacionais e contexto). Acredita-se que esse alinhamento tende a fornecer pistas interessantes para os desdobramentos do Minha Casa, Minha Vida nos municípios estudados.

Em relação ao Plano Diretor, conforme relato dos entrevistados, todas as localidades visitadas possuíam-no, encontrando-se ora consolidado ora em atualização (devido à necessidade de (re) adequação às novas realidades municipais). Contudo, conforme exposto pelos gestores públicos locais, independentemente da situação dos Planos, encontravam-se estabelecidas as diretrizes em relação às áreas destinadas a habitação de interesse social, no que diz respeito ao zoneamento e parcelamento das áreas, por exemplo.

Foi possível notar a importância do Plano Diretor como instrumento gerador de conhecimento sobre os limites e expansão da cidade. Porém, não perdendo o foco da necessidade atualização, uma vez que as cidades têm crescido e áreas antes consideradas como rurais, estão sendo absorvidas pela malha urbana. E, principalmente na execução do PMCMV/FAR, onde identificou-se situações em que áreas consideradas fazendas foram adquiridas para construção dos residenciais/bairros (essa situação, até então incoerente, uma vez que o Programa se destina a áreas urbanas, foi remediada a partir da redefinição do perímetro urbano inserindo-as sob esses domínios).

Agora, no que se refere ao PLHIS, a situação foi diferente: metade dos municípios visitados apresentavam-no. Sendo que, embora existente, mostrou-se com pouca ou nenhuma aderência ao Programa Minha Casa, Minha Vida. A ausência e baixa relação com o Programa reforçam o deslocamento entre a proposta do PLHIS e do PMCMV. O PLHIS é considerado o instrumento de planejamento local das ações do setor da habitação ao trazer diagnóstico tanto quantitativo quanto qualitativo das necessidades habitacionais do município, o que envolve além do incremento de estoque, a identificação de áreas com inadequações domiciliares e irregularidades fundiárias – alvo da requalificação dos imóveis. Todavia, a lógica de operação do PMCMV/FAR é independente da lógica de atuação do PLHIS, uma vez que não há menção do referido Plano nas diretrizes sugeridas pelo Programa. Ademais, não se identificou nas localidades pesquisadas situações em que foram realizadas requalificações de imóveis, tendo sido, então, predominantemente construção de novas unidades.

Esse distanciamento e ausência de outras linhas de atuação ante aos problemas habitacionais é ressaltado pelo entrevistado EO₉: “Embora o município tenha o PLHIS, no que diz respeito a provisão de estoque, não há relação direta, nem mesmo indireta entre a produção do PMCMV e aquilo que está colocado no Plano Local de Habitação” (EO₉). Nota-se, neste quadro, a desarticulação entre Plano e Programa, e em específico ao “Minha Casa, Minha Vida”, a pouco (ou nenhuma) atenção a uma de suas linhas de atuação (requalificação de imóveis).

Para execução do PMCMV/FAR, o Plano Diretor era o principal instrumento de planejamento urbano local orientador das ações, destacando trechos como: “No tocante às diretrizes urbanísticas a gente observou rigorosamente as normas do Plano Diretor” (EO₅); e “Para construir Minha Casa, Minha Vida no município tem que seguir todas as normas do Plano Diretor” (EO₄). Nota-se, com isso, a observância de uma diretriz do Programa, que é a provisão habitacional em consonância com os Planos Diretores municipais. Porém, o Programa por si só não se configura como mecanismo de planejamento habitacional, ou seja, em que intensidade o PMCMV/FAR se adere às características habitacionais do municípios. Identificou-se, portanto, alinhamento da intervenção em maior grau às premissas urbanísticas em detrimento das habitacionais

Nas áreas que foram objeto do Programa – que se insere na perspectiva de incremento de estoque (construção de novas moradias) –, as Zonas Especiais de Interesse Social foram criadas em função do próprio Programa (via propostas legislativas), normalmente a partir de setorizações do espaço urbano (são nestes que casos que, por exemplo, áreas rurais podem a vir se tornar urbanas).

Entretanto, EO₉ chama atenção para uma dualidade. De um lado comenta que “em relação ao Plano Diretor há uma perfeita sintonia entre o que está estabelecido na legislação e o que está sendo executado”. Por outro, ressalta que “o que se há de discutir é o mérito, o conteúdo do próprio Plano Diretor” e traz como exemplo a própria destinação das áreas para HIS questionando “isso já não é uma forma tácita de pereferização, de exclusão, de dificultar a mobilidade urbana, de não enfrentar os vazios urbanos?”. A passagem diz respeito à destinação do perímetro urbano a esse tipo de habitação que, normalmente, é direcionada a áreas distantes e longínquas dos principais pontos da cidade, denominadas como “bordas” ou periferias. Tal comentário vai ao encontro de uma peculiar característica dos conjuntos habitacionais construídos: sua localização e o afastamento da cidade. Essas circunstâncias indicam, também, a importância de se compreender as origens do Plano Diretor, isto é, como e por quais agentes foi concebido.

Acompanhando essa questão, EO₄ comenta “o que nós estamos querendo mudar agora é trazer essas áreas de interesse social mais para onde tem equipamentos públicos, para não ter os problemas que nós tivemos aqui no município”. A assertiva advoga quanto à percepção dos gestores ante a necessidade de readequação do Plano Diretor.

Em suma, observou-se que, mesmo executando-se a provisão habitacional em conformidade às proposições dos Planos Diretores locais (em atendimento aos objetivos do Programa), é interessante indagar se as indicações dos Planos estão, de certo modo, favorecendo ou não a replicação de antigos modelos que acabam por resultar ainda mais na segregação do espaço urbano e gerando custos (econômicos e também sociais) no que diz respeito à provisão de equipamentos públicos e meios para garantir a mobilidade urbana.

A avaliação é categórica pois cumpre-se o objetivo do Programa, mas a suposição implícita de alinhamento entre a Política Urbana e a Habitacional ficou perdida na execução do PMCMV/FAR. Outro aspecto pertinente de se compreender é: até que ponto o Plano Diretor, ao direcionar determinadas áreas/setores do espaço urbano não estaria vocacionando a HIS para as periferias das cidades? Esse questionamento será mais bem discutido adiante.

6.2.2 Adesão ao Programa – a atividade que dá vida ao PMCMV/FAR à nível local

A categoria anterior é dita preliminar visto que os instrumentos discutidos podem e devem ser elaborados anteriores à execução do Programa. Seguindo, então, esse raciocínio, a atividade que inicia o PMCMV/FAR a nível local é a adesão ao Programa. No termo de adesão, Governo Municipal e Federal firmam a parceria para provimento habitacional e deixam claras para ambas as partes quais as competências, deveres e direitos dos entes federativos.

A proposta foi começar a entender como se iniciam as parcerias, ou seja, verificar como se deu a adesão ao Programa e extrair, a partir disso, quais os atores envolvidos e intermediadores desse processo.

O mecanismo de adesão se deu exclusivamente pela via institucional do contato direto (pessoal) ou da comunicação (interinstitucional) entre Ministério das Cidades e os municípios, sendo, basicamente, iniciativa do executivo local (na figura do prefeito e dos assessores mais próximos como, chefes de gabinete e secretários de administração) em assinar o termo de adesão. Uma característica importante ressaltada como facilitadora durante as negociações era o alinhamento partidário entre chefe do executivo local com o do executivo federal (marcado pelas alianças envolvidas ao Partido dos Trabalhadores – efeito partidário). Identificou-se que a direção entre os atores era bilateral, sendo o principal atributo das relações o caráter institucional.

Em alguns casos citou-se a intermediação de deputados federais, auxiliando nos trâmites para estabelecimento da adesão, explicitado nas falas de EO₂, “Então, assim, ele [o Deputado Federal] sempre foi parceiro do município (...) como se fosse os olhos do município dentro de Brasília”, e de EO₅ “(...) teve um deputado federal, à época, que nos ajudou na conversa com o pessoal do Ministério das Cidades (...)”. É possível perceber que as relações entre os interlocutores podem trazer na natureza de seus vínculos um contato maior de proximidade, apoio político/partidário, ou até mesmo amizade.

Assim como esperado, tais explanações sinalizam para o início das parcerias, isto é, a identificação dos principais envolvidos nos processos e a forma como interagem. Nesse momento inicial, verificou-se as conexões entre agentes dos níveis de governo (local e federal) e intermediários políticos em duas situações específicas (Figura 15) quando havia a presença do intermediador (1) ou quando o contato com o governo central era realizado diretamente pelas lideranças das administrações públicas municipais. (2). Havia, nos contatos específicos, um conjunto de relações, sendo elas personificadas (ligação direta entre representantes do executivo e legislativo), com destaque para os aspectos instrumentais e contratuais (o termo de adesão é um acordo/contrato, documento assinado que pactua os direitos e deveres entre as partes), sendo que o interesse comum (a implementação do Programa) predominante nas negociações.

Três elementos foram mencionados como determinantes para adesão dos governos locais ao Programa, sendo: o apelo social, por perceberem as necessidades locais, a carência da população e o reconhecimento da demanda (em termos de Déficit Habitacional); o aspecto político, devido ao cunho eleitoral da iniciativa, o alinhamento ao governo central e pela

intervenção se tratar do principal programa habitacional do país; e econômico, vislumbrando a possibilidade de fomentar a construção civil, gerar empregos e trazer recursos para o município.

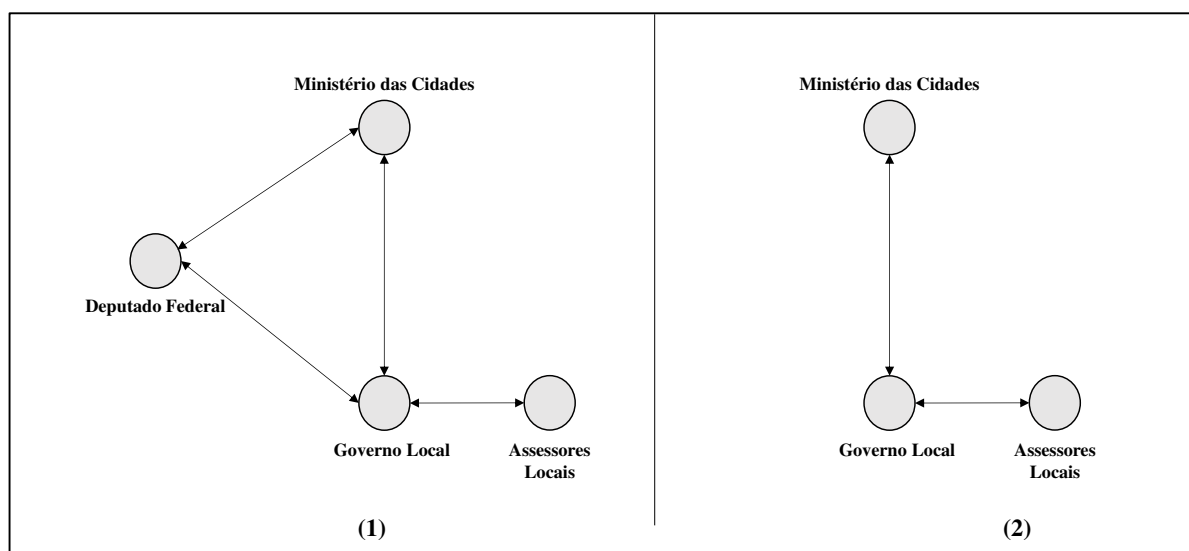


Figura 15 – Conexões para adesão ao PMCMV/FAR

Fonte: resultados da pesquisa.

Revestidos de seus motivos e interesses que, conseqüentemente, proporcionaram a adesão ao Programa, o conjunto principal de atividades para provimento habitacional começa a ser executado. Elementos que são discutidos nos próximos tópicos.

6.2.3 Preparação/aprovação a proposta de empreendimento – a concepção do projeto habitacional

A preparação e aprovação da proposta de empreendimento envolve, em geral, três atividades: seleção/apresentação da construtora, determinação do terreno e a apreciação e escolha do projeto. Porém, percebeu-se que a espinha dorsal dessa etapa do Programa é a escolha do terreno. Deliberar sobre a origem do terreno (público ou privado) determina os rumos aos quais seguirão a preparação e aprovação da proposta de empreendimento.

De acordo com o estabelecido na legislação três condições são possíveis, sendo que em duas delas as intermediações ficam a cargo da construtora proponente (via mercado), isto é, quando o imóvel é de sua propriedade ou encontra-se na posse de terceiros; e a outra situação diz respeito a área de domínio do poder público.

Nos dois primeiros casos, as construtoras são as intermediadoras do processo e, por isso, não há procedimento de escolha da organização, pois é ela que apresenta as propostas para apreciação dos órgãos competentes. Assim, se o terreno for de sua propriedade as próximas etapas podem ser iniciadas (apreciação e aprovação do projeto). Porém, caso seja de terceiro, é

necessário viabilizar a negociação para aquisição, sendo tal procedimento, via de regra, realizado entre o proprietário do terreno e a empresa da construção civil.

Nessas negociações predominava-se o caráter econômico, em face das possíveis intenções de quem possui um imóvel, ou seja, sua valorização e o recebimento desse prêmio sob a forma de lucratividade. E, do lado de quem o está adquirindo, a finalidade tende a ser a aquisição a menor custo. Sob esses aspectos EO₉ sinaliza: “Lembrando que o FAR aliena 100% dos lotes que foram colocados no Programa, de modo muito rápido. Então, o Programa tem uma vantagem para os empresários e proprietários de terras, que é uma rápida liquidez”. Além disso, de acordo com EO₄, “Os terrenos, a empresa procurou aqueles mais baratos”, e do ponto de vista de EO₆, “Aí entra o lado da empresa que procura um terreno mais barato”.

Como forma de promover agilidade nas negociações, o governo local estendia sua participação por meio da indicação de possíveis áreas e intermediando o contato entre os proprietários de terrenos e as construtoras. Há de se ressaltar que, por serem terrenos privados, não competia ao executivo municipal a escolha das áreas e sim, a aprovação do projeto e, por conseguinte, a aprovação do terreno.

De acordo com as determinações do PMCMV/FAR, a escolha do local que abrigará os empreendimentos deve balizar-se na existência ou viabilidade de infraestrutura, equipamentos comunitários e transporte público; bem como, a inserção na malha urbana. Contudo, nas realidades pesquisadas identificou-se que era o valor do imóvel a variável definidora para a escolha do terreno, sobressaindo-se na maioria dos casos em relação a outros critérios.

Ao realizar uma análise geral dos relatos, a impressão que se teve é de que nos primeiros empreendimentos, por se tratar, talvez, de uma experiência nova para os gestores públicos envolvidos, alguns aspectos não foram considerados e, realmente, o provimento habitacional ocorreu com excessiva influência do mercado. Adicionalmente, nas contratações iniciais, a proposta de construção de expressivo número de unidades habitacionais vem carregada de pressões políticas, econômicas e sociais, e o custo de oportunidade de renegá-las pode parecer inferior do que os efeitos de ações mal planejadas.

Observando tais fatos, recorre-se ao que foi exposto por Arantes e Fix (2009) que argumentam que o Programa delega para as empresas privadas o protagonismo da provisão habitacional, uma vez que as construtoras podem decidir onde construir, o que e como. Trata-se da produção “por oferta”, descrita por Cardoso e Aragão (2013), o que significa que a construtora define o terreno, o projeto, e dada a aprovação junto aos órgãos competentes, aliena toda a produção para o Fundo de Arrendamento Residencial (que é gerenciado pela CEF), com

isenção dos custos de incorporação imobiliária e comercialização, e sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades.

Alguns fatores, na gênese do Programa, podem explicar o protagonismo das empresas. Quem determina as cotas, isto é, o número de unidades habitacionais que podem ser direcionadas a cada localidade é o MCidades, tendo como base o Déficit Habitacional calculado pela Fundação João Pinheiro. E é, justamente, diante desse universo que as empresas da construção civil atuam: de acordo com o volume destinado aos municípios, as empresas podem se interessar e direcionar suas atenções à qual localidade que lhes apresentar maiores atrativos.

Em complementariedade, as operações ocorrem subsidiadas pelo governo federal que já determina os valores que as unidades podem custar. Diante disso, o projeto só será aprovado se atender às exigências legais e o cronograma financeiro da obra, por sua vez, será delineado para cumprir tais ponderações e alimentar a empresa com o lucro por ela desejado. Por essas questões, observam Cardoso e Aragão (2013), que a empresa contratada não precisará dispor de grande volume de capital próprio ou recorrer a outros tipos de capitais para viabilizar a construção, requerendo em maior grau a valores de capital de giro que, em condições normais, podem ser ressarcidos a cada parcela liberada pela CEF.

Além disso, não há a necessidade de investimentos em marketing e custos de corretagem imobiliária, pois a compra da produção é assegurada integralmente pelo FAR e o governo federal é o maior interessado em divulgar o Programa. Há, ainda, a possibilidade de isenções fiscais por parte do governo local como atrativos para as construtoras.

A relativa influência das empresas pode ser ilustrada com a passagem extraída dos comentários de EO₁ que assinala: “(...) Na verdade quem nos procurou foi a própria empreiteira. Ela tinha interesse em construir no município e já sabendo do número de casas disponíveis para cá, nos fez a proposta”. Todavia, após as experiências iniciais, os governos locais passaram a perceber que a omissão e/ou baixo envolvimento no planejamento da escolha do terreno ocasionaram custos e problemas a partir dos resultados das primeiras intervenções. Os governos locais buscaram, com isso, envolver-se mais e a intermediar, principalmente, os processos relacionados à escolha do terreno, de modo a inteirar-se das questões e, de fato, negociar com as construtoras, atendendo-se à minimização de futuras situações problemáticas. O que vai ao encontro das exposições de Rolnik *et al.* (2011), argumentando que é papel dos municípios garantir que as moradias produzidas pelo PMCMV sejam bem localizadas.

O antes e o depois envolvendo a participação do governo local na determinação dos terrenos é evidenciado no Quadro 12 que agrega comentários dos gestores entrevistados.

Haja vista a determinação dos terrenos, as empresas do setor da construção civil preparam e apresentam os projetos à Instituição Financeira Oficial Federal – sendo na maioria dos casos a Caixa Econômica Federal¹⁵ –, para análise de viabilidade técnica, jurídica e financeira. Cabe também ao município a apreciação do projeto, atentando-se a adequação da proposta de empreendimento ante a legislação local de parcelamento do solo e zoneamento e se o projeto está de acordo com os critérios urbanísticos e arquitetônicos propostos pelas leis municipais.

Quadro 12 – Antes e depois na escolha do terreno

...ANTES	...DEPOIS
“Os terrenos a empresa procurou comprar aqueles mais baratos, então quem definiu foi a empresa e nós não tínhamos como opinar” (EO ₄).	“Agora nesse Minha Casa, Minha Vida II, a prefeitura teve intensa participação nesse processo. A empresa apresentou vários terrenos para a prefeitura e nós não aceitamos, devido à distância do centro. Então, no final chegou na conclusão desse terreno. Tinha a necessidade de drenagem e construção de uma ponte, que eles [a construtora] queriam que a prefeitura fizesse, mas nós negociamos e a própria empreiteira se propôs a fazer” (EO ₁).
“Houve falhas nossas. Foram implantados empreendimentos onde não tinha infraestrutura, asfalto, posto de saúde, escola, nem acesso não tinha às vezes (...) Então esse é um erro que nós procuramos não cometer nos atuais empreendimentos” (EO ₄).	“A preocupação dessa administração é a assinatura de contratos que tracem o compromisso de ambas as partes [prefeitura e construtora] em fazer esse tipo de equipamento [em menção a parque, praça, área de lazer e equipamentos públicos]” (EO ₈).
“Não havia critério de escolha do terreno, na medida que era o terreno que se tinha” (EO ₉).	“(...) porque é aí que entram as parcerias e os acordos, de o município se sentar com a empresa e falar, ‘você quer colocar seu empreendimento aqui, você vai ter seu lucro, só que, qual contrapartida você pode nos oferecer?’ (...) dentro do seu lucro, o que você pode tirar?” (EO ₅).
“A participação do município ficava limitada, nesse primeiro momento a aprovação do projeto” (EO ₂).	“Argumentamos no sentido de que não fosse descolado da área urbana, localizados em regiões que a gente já tinha residenciais consolidados, no intuito de facilitar e evitar maiores custos” (EO ₆).
“Eu acho que deveriam pesar muito mais critérios como a proximidade a equipamentos urbanos (...) e eu não acredito que não haja essa preocupação por parte da construtora (...) cabe ao município observar se vai embargar, se vai endossar (...)” (EO ₈).	

Fonte: resultados da pesquisa.

A outra forma de escolha dos terrenos é via cessão de terrenos públicos e, nessa situação, o cenário se altera de forma significativa. Devido a posse do terreno ser do governo local, o executivo municipal ganha mais autonomia nos processos que envolvem essa etapa. Como, por exemplo, a seleção da empresa que passa a ocorrer por meio de licitação (concorrência pública) ou indicação da instituição financeira. A empresa escolhida será credenciada para a utilização do terreno e execução da obra, e deve-se apresentar o projeto e planilha de custos à instituição financeira. É facultado ao município desenvolver tanto o projeto urbanístico quanto o arquitetônico do empreendimento.

¹⁵ O Banco do Brasil também é credenciado a atuar nessa modalidade do Programa. Porém não foram registrados casos em que a referida entidade tenha participado do PMCMV/FAR nas localidades visitadas.

Via de regra, percebeu-se que o Programa ocorre sob domínio do mercado. Mas em dois municípios identificou-se a situação quando houve a utilização de terrenos públicos. Para esses casos, houve de fato maior envolvimento do governo local que escolheu as empresas que demonstraram maior expertise e capacidade técnica conforme as especificidades preteridas. Ademais, dada a possibilidade de confecção dos projetos, o ente municipal pode inserir elementos mais favoráveis a alocação do empreendimento, como a proximidade a áreas consolidadas da cidade.

Nessa perspectiva, é interessante relatar as duas experiências. No primeiro caso, EO₁ explanou que a opção foi de escolha da empresa, sendo que a construtora ficaria a cargo da elaboração do projeto. Portanto, a designação se deu mediante a concorrência pública de melhor técnica cabendo ao respectivo órgão da prefeitura relacionado à habitação a análise do projeto mais adequado às exigências do edital. O entrevistado comentou, ainda, que “(...) nós levamos em consideração número de vagas para automóveis e para motos; acessibilidade; tratamento de resíduos sólidos; utilização de energia solar e a sustentabilidade ambiental da obra” (EO₁) como critérios para apreciação dos projetos.

A segunda experiência foi relatada pelo gestor EO₉. No caso do referido município, o governo local optou pela elaboração do projeto urbanístico e arquitetônico, sendo a escolha da empresa também por meio de licitação. O entrevistado avaliou que, “O terreno que nós tínhamos era relativamente bem localizado (...) era próximo a um terminal de ônibus, o que auxilia na mobilidade, próximo a escola, numa área de adensamento populacional e urbanização já consolidada (...)” (EO₉).

Tendo em vista as duas formas de seleção do terreno e seus desdobramentos na escolha da construtora e na elaboração dos projetos, os atores envolvidos na execução do Programa se inter-relacionavam de formas diferentes. A análise permitiu indicar subsídios para compreender uma questão implícita: durante a escolha do terreno, (como) a maneira pela qual os agentes se envolvem pode refletir na localização dos empreendimentos?

Uma vez que a abordagem via mercado foi a predominante, entendeu-se que a maior influência, nessa situação, advinha das empresas da construção civil, embora mais elos da cadeia participassem das transações. Percebeu-se que as interações traziam consigo aspectos pessoais (relações personificadas), pois envolvia-se diretamente proprietários de terrenos, predominando-se o interesse econômico entre os envolvidos. Pode-se destacar, ainda, uma relação de dependência, em virtude do imperativo que as empresas detinham na determinação das localidades alvo das edificações: os governos locais, de certo modo, dependiam das escolhas da construtora para apreciação/aprovação dos projetos.

Mesmo sendo uma questão particular da estrutura hierárquica de cada prefeitura, identificou-se que as secretarias/instituições que recorrentemente se envolviam eram: secretaria de planejamento (em alguns casos associada à questão urbana), secretaria/departamento/empresa de habitação, secretaria de obras e secretaria de administração (representando a figura do executivo municipal). Esses stakeholders, de múltiplos setores da administração pública local, demonstraram possuir relações de interdependência e de interesse comum caracterizadas pela colaboração, uma vez que determinados processos iniciavam num setor e perpassavam por outros até a aprovação final. Elemento importante para garantia da celeridade das ações de execução do PMCMV/FAR.

Com o avançar das fases do Programa, os órgãos se mantiveram, sendo que o poder de negociação do governo local foi aumentando o que imprimiu novos contornos às atividades. Em complemento, há ainda a presença de terceiros – os proprietários dos terrenos – e da Instituição Financeira, responsável pelo parecer final de aprovação da proposta.

Na situação de uso de terrenos públicos, o governo municipal, revestido de mais autonomia e poder de decisão, tinha a capacidade de determinar os rumos dos processos. As relações ganham caráter mais institucionalizado e há o predomínio das relações interpessoais e contratuais. Interessante comentar, também, que optar por essa via requer, além da disponibilidade de terras, capacidade técnica acurada e o envolvimento de outras instituições do poder público local, pois é necessário elaborar uma licitação, analisar tecnicamente as empresas e, se for opção governamental, elaborar os projetos construtivos. Nos dois casos que optaram por essa via, identificou-se na estrutura administrativa a presença de uma Secretaria Municipal de Habitação (em outros municípios inexistente, sendo um departamento pertencente a outra secretaria) e uma Empresa Pública de Habitação, órgãos dos quais faziam parte corpo técnico relacionado às atividades urbanas e habitacionais.

Na Figura 16, ilustra-se os relacionamentos ora explicados, sendo que (1) refere-se à cadeia da qual a forma de aquisição do terreno fica a cargo da empresa construtora e (2) diz respeito aos terrenos públicos.

Percebeu-se que, dentre as atividades envolvidas na preparação/aprovação da proposta de empreendimento, a escolha do terreno trouxe consigo um conjunto de características que podem implicar no (in) sucesso dos conjuntos habitacionais. E o fator primordial refere-se à localização. Há na literatura discussões sobre a localização de empreendimentos de interesse social em áreas longínquas ao tecido urbano em médias e grandes cidades. Conforme expõem autores e os achados dessa avaliação, esse movimento, além de gerar custos para a provisão de equipamentos, exclui a população das principais áreas da cidade intensificando a segregação do

espaço urbano (MENDONÇA, 1989; LIMA, 2011; HONDA, 2013; MERCÊS, 2013; SANCHES; COX; DEMARTINI, 2013; SOARES *et al.*, 2013). Interessante comentar que os estudos referenciados abordam distintas realidades (Salvador-BA; Montenegro-RS; Presidente Prudente-SP; Belém-PA; Cuiabá-MT e Uberaba-MG) o que nos permite inferir que se trata de um acontecimento comum na habitação de interesse social brasileira.

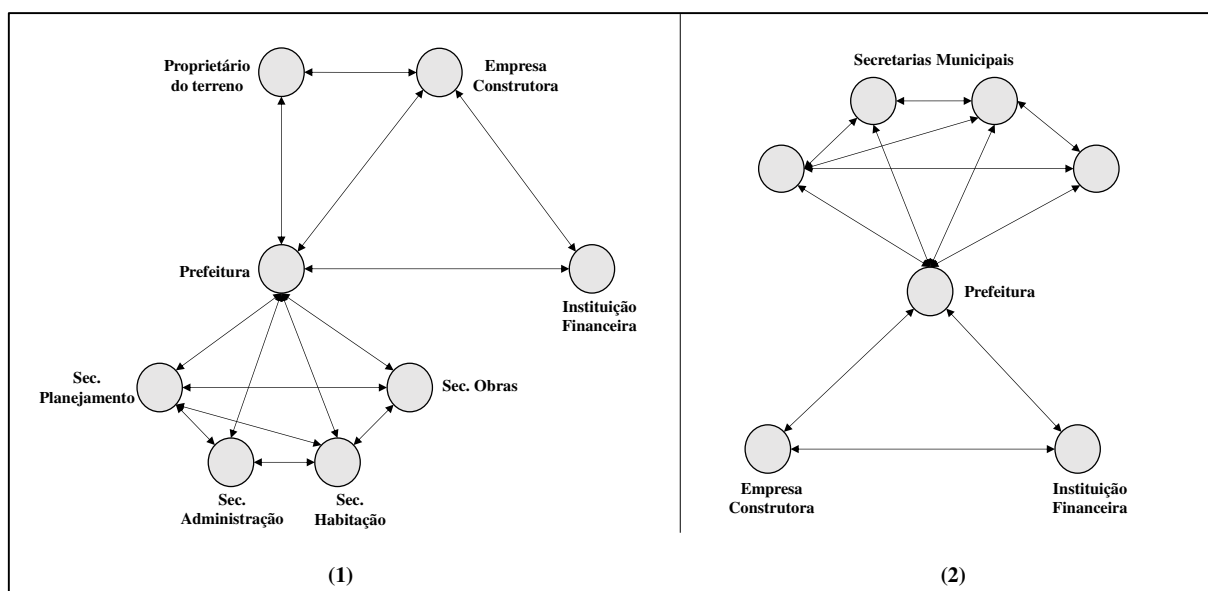


Figura 16 – Conexões para a preparação/aprovação da proposta de empreendimento

Fonte: resultados da pesquisa.

Importante mencionar que, entender os processos anteriormente discutidos foi essencial para avaliar os resultados, pois as parcerias, acordos, negociações, conflitos e decisões tomadas promovem consequências futuras nos produtos entregues pela intervenção. E, ao visualizar as formas pelas quais os atores se organizam, evidências surgiram para a interpretação dos resultados. Portanto, se houver a preparação/aprovação da proposta de empreendimento então será possível executar a construção dos conjuntos habitacionais, o foco da próxima subseção.

6.2.4 Execução/finalização da proposta de empreendimento – a construção e a realização do sonho da casa própria

A avaliação nessa etapa abarcou os estágios de construção do empreendimento e a promoção de ações facilitadoras, que em conjunto resultam nos principais produtos da intervenção: a unidade habitacional, o conjunto habitacional e a viabilização do entorno.

O tópico consubstancia a mensuração dos resultados em si, principalmente em termos de produtos. Por isso, alia-se, a perspectiva dos gestores públicos locais e a satisfação dos beneficiários propondo um diálogo entre as opiniões. Ressalta-se, ainda, que as inferências, interpretações advindas das categorias avaliadas anteriormente têm reflexos aqui, por entender

que é preciso compreender os processos da implementação do Programa para avaliar os seus resultados.

Devido à opção pelo critério da eficácia, as análises discutem se aquilo que é determinação tem sido cumprido, além de incorporar aspectos subjetivos, devido a experiência de quem atuou no acompanhamento das ações (gestor público) e o experimentador dos produtos (o beneficiário).

Inicialmente, direcionou-se o foco às unidades habitacionais, o produto mais imediato da intervenção e, também, o mais tangível. Identificou-se que as unidades foram entregues em sua totalidade conforme o contratado, salvo nas situações em que o período de conclusão do empreendimento extrapolava o período analisado. Ademais, respeitou-se o mínimo de unidades reservadas a idosos, seja de pelo menos 3% conforme normativo federal, ou um valor superior, todavia em linearidade com a legislação de cada localidade.

No caso das unidades habitacionais destinadas a pessoas com deficiência, ou a famílias das quais façam parte esses membros, duas observações são importantes. Na primeira fase do Programa, conforme comentam EO₇ e EO₉, tinha-se um percentual de famílias com a característica e o número era enviado à Instituição Financeira que requeria a adaptação, sendo a deficiência decorrente de impossibilidade de locomoção (cadeirantes) a mais recorrente para esses fins. No entanto, reforçam os referidos gestores, na segunda fase do PMCMV/FAR passou-se a produzir unidades habitacionais adaptáveis, ou seja, unidades que, dado o desenho da casa, a unidade poderia ser adaptada para a deficiência atual ou futura.

De modo a alinhar a perspectiva do gestor local com a satisfação do beneficiário, buscou-se indagar ambos os *stakeholders* sobre atributos das unidades habitacionais, sendo eles, habitabilidade, segurança e qualidade construtiva. A partir da abordagem com os gestores e análise da evolução do Programa, identificou-se três aspectos que poderiam influenciar nas percepções: o tipo de unidade habitacional (apartamento x casas); a fase do Programa (sendo que se constatou avanços e melhorias da primeira para a segunda fase); e quanto ao tamanho das famílias, pois uma vez que as especificações mínimas padronizam a unidade habitacional a intenção foi conhecer o comportamento tendo em vista famílias mais ou menos numerosas.

Os gestores públicos locais comentaram que, no geral, as unidades proporcionam boa habitabilidade às famílias, sendo que dentre os atributos assinalados (funcionalidade; conforto ambiental; flexibilidade; acessibilidade; privacidade), “todos esses pontos são levados em consideração tendo em vista a limitação financeira para essas funções” (EO₇). Uma característica indicada por EO₅, EO₆, EO₈ e EO₉ foi a (ausência de) privacidade, visto que no caso de construções geminadas e das casas com pouco distanciamento entre si, as unidades

acabam ficando próximas o que pode resultar, além da invasão da intimidade familiar, em interferências nos ambientes e geração de conflitos.

A partir do desenho adaptável, explanado pelos gestores EO₇ e EO₉, passou-se a favorecer a acessibilidade de modo mais amplo. Nas casas, observaram os gestores, há a possibilidade de flexibilização e/ou expansão das unidades, principalmente devido às metragens de frente/fundo dos lotes, que pode variar conforme os projetos. Nos apartamentos, por outro lado, não há essa possibilidade, ou seja, a família limita-se à fração que sua unidade ocupa no condomínio.

Em relação à qualidade construtiva, o que mais se destacou foram os materiais utilizados, em especial as portas e janelas, porém de forma negativa. Nas casas, devido à ausência de muros que cercam a unidade, “as portas e janelas, da parte da frente principalmente, poderiam ser mais resistentes, de melhor qualidade. Nas casas invadidas, por exemplo, as portas e janelas foram quebradas facilmente” (EO₃).

Do ponto de vista da satisfação dos beneficiários, os resultados sobre os constructos da unidade habitacional encontram-se dispostos na Tabela 11.

Tabela 11 – Satisfação dos beneficiários em cada grupo e constructo da unidade habitacional

GRUPOS/CONSTRUCTO ¹		HABITABILIDADE		SEGURANÇA		ASPECTOS CONSTRUTIVOS E ESTÉTICOS	
		MÉDIA	DESV. PADRÃO	MÉDIA	DESV. PADRÃO	MÉDIA	DESV. PADRÃO
Tipologia	Casas	3,72	0,69	3,07	0,93	3,88	0,69
	Apartamentos	3,31	0,72	2,92	0,70	3,36	0,69
Fase do Programa	Fase I	3,10	0,75	3,18	0,70	3,44	0,70
	Fase II	3,79	0,57	2,87	0,88	3,75	0,73
Tamanho da Família	Até 2 pessoas	3,68	0,58	2,88	0,89	3,77	0,63
	Entre 3 a 5 pessoas	3,58	0,73	3,15	0,87	3,72	0,72
	Acima de 6 pessoas	3,15	0,79	2,63	0,37	3,18	0,73
Alfa de Cronbach ²		0,893		0,608		0,801	

Fonte: resultados da pesquisa.

Nota: ⁽¹⁾ dados obtidos da aplicação de questionários com escala do tipo *Likert* de 05 pontos, sendo 01 a pontuação mínima e 05 corresponde a pontuação máxima. ⁽²⁾ O Alfa de *Cronbach* valida a formação dos constructos por apresentar valores superiores a 0,60.

No que tange a tipologia, as médias de satisfação quanto a habitabilidade e aspectos construtivos/estéticos foram superiores para as famílias beneficiadas com casas. E, sobre essa diferenciação é pertinente, mesmo que superficialmente, comentar sobre a (necessidade de) verticalização. De acordo com a análise de Oliveira (2013), a verticalização¹⁶ urbana brasileira

¹⁶Dentre as variadas definições para a verticalização urbana, apresenta-se as assertivas de Souza (1994) e Somekh (1997), citadas por Oliveira (2013), que a definem como sendo o resultado da multiplicação do solo urbano a partir do uso de diversas estratégias empreendidas pelos agentes detentores dos capitais fundiário, produtivo, imobiliário e financeiro. A materialização desse processo ocorre por intermédio do edifício. Há de se destacar que a tradição em examinar tal fenômeno advém das áreas de Arquitetura e Urbanismo e Geografia Urbana.

é um processo que não está mais restrito às metrópoles e grandes cidades e está presente também nas cidades médias e pequenas (maioria das que foram visitadas pela pesquisa).

O processo de verticalização do espaço urbano no Brasil é discutido na literatura e confronto distintas opiniões. A controvérsia sobre essa forma de morar é marcada por aspectos positivos e negativos, assim como a existência de críticos e defensores. Os teóricos comentam sobre atributos técnicos, comportamentais, simbólicos e ambientais desse fenômeno. Ramires (2011), por sua vez, compila as características de tais estudos. De um lado, lança-se luz para uma vertente mais crítica, na qual autores advogam que o espaço urbano sofre alterações na estrutura interna da cidade, em sua estrutura social e no valor e uso do solo urbano. Afeta-se, também, a dinâmica de acumulação/reprodução do capital no setor da construção civil e mercado imobiliário. Além da subordinação da legislação urbana aos interesses de determinados grupos que produzem o espaço urbano.

Por outro lado, ainda comenta Ramires (2011), é uma questão também de modernidade, sendo que a verticalização é um fato típico dos tempos modernos, representa uma revolução na forma de construir, e há utilização de menos espaço urbano para provimento das moradias.

Diante da discussão teórica, na visão dos gestores entrevistados, a verticalização tende a ser uma diretriz necessária, talvez por dois motivos: a ausência de terras bem localizadas para horizontalização e o custo que se incorre, pois em uma área X é possível alocar número maior de apartamentos do que de casas térreas. Além do ônus, do ponto de vista de quem promove a habitação, há de se considerar, também, os custos que incidem na cidade e na administração pública local, responsável pelo ordenamento urbano. A horizontalização necessita de áreas maiores e a expansão pode trazer prejuízos ambientais, ônus devido às necessidades de provimento e manutenção das infraestrutura urbana e equipamentos públicos, além de influenciar na mobilidade urbana, pois o assentamento da população em novas áreas irá requerer transporte público. Segundo os gestores, a verticalização, portanto, otimiza a ocupação do solo.

É possível alinhar, com isso, a existência de ambos pontos de vista na situação estudada. Identificou-se o predomínio dos interesses daqueles que detém o capital urbano, mas também verificou-se a intenção de otimização do espaço urbano. Destarte, por razões como as evidenciadas, ressalta-se a importância da associação entre as políticas habitacional à urbana. É preciso pensar as ações em conjunto, tendo uma visão micro, na tentativa de observar as necessidades das famílias, mas também a visão macro, no sentido de que é o cenário urbano que arcará com possíveis danos e/ou prejuízos de ações mal planejadas.

Em relação à fase do Programa, constatou-se que os avanços e inovações proporcionadas nas características das unidades refletiram em melhores satisfações: a

habitabilidade e os aspectos construtivos/estéticos foram mais bem avaliados pelos beneficiários da segunda fase do PMCMV/FAR.

E, sobre o tamanho da família, notou-se que a satisfação foi inferior nas unidades que abrigam maior número de integrantes no núcleo familiar. Resultado esperado, por entender que numa unidade habitacional configurada da forma pela qual o Programa indica, a densidade de moradores prejudica, principalmente, a habitabilidade dos familiares.

Optou-se por comentar sobre a segurança, em especial, porque o constructo envolve duas situações: a segurança estrutural e a segurança quanto a intrusão (e também relacionada à vizinhança). No primeiro caso, os gestores públicos são enfáticos quanto ao quesito alegando que se tratam de unidades seguras, até porque os projetos dependem da aprovação de corpo de bombeiros; engenheiros e as especificações do Programa são rígidas quanto a estrutura.

No entanto, a segurança do ponto de vista de segurança pública, o que envolve a proteção do indivíduo e de sua família, é um problema que transcende à provisão habitacional e requer o diálogo com outras políticas públicas na tentativa de promover seu equacionamento. A precariedade na segurança pública é um equacionamento maior que os responsáveis pelo ordenamento urbano precisam resolver. Todavia, um primeiro passo é dado: provimento de moradias para famílias com necessidades imediatas, inserindo-as em um local que as traz abrigo e proteção. Porém, as cidades de modo geral já possuem seus índices de violência urbana, criminalidade, roubos/furtos, utilização de entorpecentes, dentro outros, sendo que os residenciais construídos no PMCMV/FAR não estão imunes a esses acontecimentos.

A inferência que se faz é que, antes espalhados por diversos pontos da cidade, as famílias conviviam com situações de insegurança que poderiam ser associados a um bairro como um todo, ou até mesmo em relação a cidade. Entretanto, quando direcionadas ao residencial os problemas da escala macro tendem a ser transferidos para a escala micro, ou seja, a convivência com situações de insegurança passa a bater à porta ou situar-se na calçada ao lado. E a indagação que se faz é, até que ponto pode-se associar segurança, nesses termos, a produção habitacional? Seria apenas na questão de utilização de portas e janelas mais resistentes, ou o provimento de grades e muros para cercar as resistências? Seriam esses elementos capazes de conter a insegurança?

Com o intuito de explorar a satisfação dos beneficiários e (re) conhecer atributos-chave para a avaliação, optou-se por trazer em cada constructo e grupo analisado, o comportamento médio das variáveis. Os resultados podem ser visualizados na Tabela 12.

Tabela 12 – Variáveis dos constructos por grupos referentes a unidade habitacional

Constructo ¹	Média tipologia		Média fase do Programa		Média tamanho da família		
Habitabilidade	Casas Térreas	Aparta- mento	Fase I	Fase II	Até 2 pessoas	Entre 3 a 5 pessoas	6 ou mais pessoas
Acessibilidade	4,27	3,37	3,25	4,21	3,86	3,88	3,62
Adequação ao mobiliário	4,02	3,83	3,50	4,21	4,18	4,00	3,43
Disposição dos Cômodos	4,25	3,74	3,68	4,21	4,05	4,12	3,57
Iluminação natural	4,16	3,83	3,84	4,11	4,09	4,03	3,81
Possibilidade de alterações	4,21	2,61	3,07	3,67	3,36	3,43	3,48
Privacidade	3,64	3,31	3,05	3,77	3,73	3,61	2,81
Ruídos/barulhos	3,39	2,72	2,48	3,45	3,23	3,15	2,62
Tamanho área de serviço	3,13	1,93	1,98	2,91	2,50	2,67	2,14
Tamanho da cozinha	2,66	2,81	2,41	2,95	3,05	2,69	2,57
Tamanho da sala	4,04	4,24	4,07	4,18	4,36	4,16	3,81
Tamanho do banheiro	4,00	3,54	3,09	4,23	4,18	3,82	3,19
Tamanho dos quartos	3,71	3,72	3,25	4,03	4,14	3,78	3,10
Temperatura	2,87	2,87	2,48	3,14	2,77	3,06	2,38
Ventilação natural	3,75	3,76	3,41	3,98	3,95	3,76	3,52
Segurança	Casas Térreas	Aparta- mento	Fase I	Fase II	Até 2 pessoas	Entre 3 a 5 pessoas	6 ou mais pessoas
Intrusão	2,18	2,61	2,32	2,44	2,86	2,33	2,10
Estrutural	4,25	3,94	4,02	4,15	4,23	4,10	3,95
Vizinhança	2,39	2,61	2,11	2,76	2,91	2,54	1,95
Aspectos construtivos/estéticos	Casas Térreas	Aparta- mento	Fase I	Fase II	Até 2 pessoas	Entre 3 a 5 pessoas	6 ou mais pessoas
Aparência	4,46	4,26	4,20	4,47	4,50	4,45	3,86
Estrutura da construção	4,04	3,61	3,80	3,85	3,82	3,97	2,62
Instalações elétricas	4,18	3,37	3,48	3,98	4,23	3,76	2,24
Instalações hidráulicas	3,73	3,80	3,62	3,98	4,09	3,82	2,57
Pisos dos cômodos	3,52	2,20	3,14	3,23	3,77	3,72	3,18
Portas e janelas	3,46	2,93	2,20	3,32	3,32	3,34	3,24
Revestimento das paredes	3,55	2,81	2,84	3,44	3,00	3,03	3,38
Telhado	4,02	3,81	3,77	4,02	3,14	3,40	3,38

Fonte: resultados da pesquisa.

Nota: ⁽¹⁾ dados obtidos da aplicação de questionários com escala do tipo *Likert* de 05 pontos, sendo 01 a pontuação mínima e 05 corresponde a pontuação máxima.

Pontos críticos nos apartamentos foram: possibilidade de alterações, ruídos/barulhos, ruídos/barulhos, tamanho área de serviço e temperatura, qualidade das portas e janelas, dos pisos e revestimento das paredes. Nas casas, identificou-se o tamanho área de serviço, o tamanho da cozinha e a temperatura como atributos de menor satisfação.

Entre as fases do Programa, todas as variáveis relacionadas ao PMCMV-I foram inferiores ao PMCMV-II no que diz respeito a habitabilidade e aos aspectos construtivos/estéticos. Chama-se atenção para propriedades como acessibilidade; adequação ao mobiliário e disposição dos cômodos, que registraram as maiores variações, o que corrobora com o desenho adaptável impresso a partir da segunda fase. Além desses, portas e janelas, revestimento das paredes e telhado registraram incrementos na satisfação média.

No que tange ao tamanho da família, o que mais se destacou foi a habitabilidade, quando relacionada às variáveis de adequação ao mobiliário; privacidade; ruídos/barulhos; tamanho da

cozinha; tamanho da sala; tamanho do banheiro; tamanho dos quartos, sendo que famílias mais numerosos apresentaram satisfação mais baixa.

Os elementos relacionados à segurança foram unânimes em todos os grupos: independente da tipologia, tamanho da família ou fase do Programa, as satisfações médias, em geral, foram mais altas quanto a estrutura da unidade habitacional do que em relação à segurança contra intrusão e na vizinhança. Resultados similares foram encontrados nas pesquisas de Brasil (2014b), Moraes, Carneiro e Barros Neto (2014), Moreira e Silveira (2015) e Reis, Moreira e Silveira (2015), todas sobre empreendimentos do PMCMV.

Os olhares, agora, recaem sobre o conjunto habitacional, isto é, os aglomerados de unidades habitacionais, comumente denominados de residenciais. Para esse produto gerado pelo PMCMV/FAR foram analisados a infraestrutura urbana e os aspectos físicos e estéticos.

De acordo com os gestores públicos entrevistados, os conjuntos habitacionais foram entregues contemplando a infraestrutura básica mínima e requerida pelo Programa: abastecimento de água, rede de esgoto, coleta de lixo, iluminação pública, rede de eletricidade, drenagem pluvial e fluvial, vias veiculares e vias de pedestres. E, conforme a tipologia do empreendimento foram providas áreas de uso comum, sendo as mais recorrentes, áreas de lazer (*playground* e quadras poliesportivas), áreas de convivência e reuniões.

Os elementos avaliados no conjunto habitacional estão intrinsecamente relacionados às exigências básicas do Programa e condicionados ao cronograma físico-financeiro das obras. Portanto, salienta o entrevistado EO₁: “Isso faz parte do projeto básico, é uma exigência do Programa. Para empresa receber todo o recurso ela tem que ter a medição de 100% da obra, e para isso tem que estar com toda a proposta inicial executada: áreas comuns, infraestrutura, água, energia, tudo isso (...)”. E, de modo a medir a execução das ações, EO₆ apontou: “Eu, inclusive, avaliei a questão da infraestrutura: pavimentação, calçamento, passeio, meio fio, iluminação, contenção e drenagem. E todos esses pontos estavam bem contemplados nos residenciais”.

Agora, do ponto de vista da satisfação dos beneficiários, os resultados sobre os constructos do conjunto habitacional podem ser visualizados na Tabela 13.

O constructo aspectos físicos e estéticos obteve baixas médias de satisfação nos três grupos estabelecidos para análise. As explicações para tais comportamentos originam-se das observações nos residenciais e das conversas com os beneficiários. Normalmente, residenciais compostos por casas não são contemplados com áreas de lazer ou convivência, o que direcionou as avaliações para os níveis inferiores de satisfação – evidência trazida também por Moraes, Carneiro e Barros Neto (2014). Todavia, no caso dos apartamentos, onde devido a

recomendação normativa, tais áreas devem ser providas, os entrevistados alegaram que o nível de qualidade dos equipamentos apresentou-se inferior, sendo depreciado com pouco tempo de uso (alegaram, em complemento, o baixo comprometimento das famílias com a conservação e manutenção das áreas).

Tabela 13 – Satisfação dos beneficiários em cada grupo e constructo do conjunto habitacional

GRUPOS/CONSTRUCTO		ASPECTOS FÍSICOS E ESTÉTICOS		INFRAESTRUTURA URBANA	
		MÉDIA	DESVIO PADRÃO	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
Tipologia	Casas	2,62	0,63	4,05	0,47
	Apartamentos	2,79	0,96	3,51	0,64
Fase do Programa	Fase I	2,62	0,80	3,61	0,66
	Fase II	2,76	0,81	3,90	0,56
Tamanho da Família	Até 2 pessoas	2,93	0,77	3,82	0,71
	Entre 3 a 5 pessoas	2,73	0,84	3,80	0,59
	Acima de 6 pessoas	2,40	0,66	3,70	0,63
Alfa de Cronbach ²		0,731		0,781	

Fonte: resultados da pesquisa.

Nota: ⁽¹⁾ dados obtidos da aplicação de questionários com escala do tipo *Likert* de 05 pontos, sendo 01 a pontuação mínima e 05 corresponde a pontuação máxima. ⁽²⁾ O Alfa de *Cronbach* valida a formação dos constructos por apresentar valores superiores a 0,60.

Em relação a satisfação quanto a infraestrutura urbana, identificou-se que as médias de pontuações oscilaram em valores médios-altos (isto é, tendendo do valor médio ao valor máximo da escala de pontos). Um elemento deve ser destacado e diz respeito à tipologia. Por se tratar de uma avaliação com base no critério da eficácia, o objetivo é verificar se o que foi executado atende aquilo que foi traçado. Porém, houve relatos de insatisfação com aspectos como o abastecimento de água em apartamentos. O abastecimento estava regular e funcionando, o que conota observância das exigências. Entretanto, os beneficiários entrevistados relataram que, na época da entrega das casas, foi providenciado apenas um único registro geral para cada bloco de apartamentos. Caso algum morador deixasse de cumprir com as responsabilidades de pagamento das contas de água, o bloco inteiro seria penalizado, por exemplo. Logo, cumpriu-se a exigência, mas de uma forma que causou transtornos o que influenciou na avaliação dos beneficiários.

Com a finalidade de observar as principais variáveis que se destacaram na avaliação do conjunto habitacional, apresenta-se a Tabela 14. Em cada constructo e grupo analisado traz-se o comportamento médio das variáveis.

Ao analisar o comportamento do conjunto de variáveis, é interessante notar as diferenças entre as satisfações médias para os itens de infraestrutura nas casas e nos apartamentos. Buscando inferências nos relatos dos beneficiários, o que foi comumente dito ia ao encontro da dificuldade de vivência em condomínio, desde o pagamento das taxas e tarifas (situação

completamente nova para a maioria dos beneficiados), até noções de higiene e cuidados com o patrimônio (resquícios de um histórico de convivência com condições de moradia precárias e insalubres).

Tabela 14 – Variáveis dos constructos por grupos referentes ao conjunto habitacional

Constructo ¹	Média tipologia		Média fase do Programa		Média tamanho da família		
Infraestrutura urbana	Casas Térreas	Aparta- mento	Fase I	Fase II	Até 2 pessoas	Entre 3 a 5 pessoas	6 ou mais pessoas
Abastecimento de água	4,45	3,91	4,16	4,20	4,27	4,18	4,10
Calçadas	4,21	3,26	3,23	4,09	3,64	3,79	3,71
Coleta de esgoto	4,21	3,70	3,84	4,05	4,14	3,94	3,86
Coleta de lixo	4,11	3,83	4,02	3,94	4,18	3,91	3,95
Escoamento de água	3,82	3,20	3,45	3,56	3,45	3,64	3,19
Energia Elétrica	4,39	4,15	4,27	4,27	4,27	4,33	4,10
Lixeiras	3,73	3,74	3,82	3,68	3,91	3,72	3,62
Ruas	4,23	3,26	3,14	4,17	3,91	3,76	3,57
Sinal de internet	3,43	3,41	3,25	3,53	3,23	3,46	3,48
Sinal de telefonia	3,91	2,59	2,93	3,48	3,18	3,22	3,48
Aspectos construtivos/estéticos	Casas Térreas	Aparta- mento	Fase I	Fase II	Até 2 pessoas	Entre 3 a 5 pessoas	6 ou mais pessoas
Acessibilidade	3,29	3,15	2,86	3,45	3,59	3,22	2,81
Aparência	3,48	3,31	3,14	3,58	3,55	3,43	3,14
Áreas de convivência	1,96	2,57	2,55	2,08	2,23	2,31	2,14
Áreas de lazer	1,66	2,04	1,82	1,86	2,27	1,85	1,38

Fonte: resultados da pesquisa.

Nota: ⁽¹⁾ dados obtidos da aplicação de questionários com escala do tipo *Likert* de 05 pontos, sendo 01 a pontuação mínima e 05 corresponde a pontuação máxima.

Entre as fases do Programa, constatou-se que houve acréscimos na satisfação dos beneficiários no que se refere às calçadas, ruas e sinal de telefonia, acessibilidade e aparência dos conjuntos habitacionais.

Em relação às variáveis áreas de lazer e áreas de convivência/reuniões, nos três grupos estabelecidos as satisfações, em média, foram baixas. No caso da tipologia, chama-se atenção para os empreendimentos de casas de 01 pavimento, que devido a não exigência normativa, apresentou as menores avaliações. E, realmente, com a pesquisa *in loco* pôde-se constatar que nos empreendimentos visitados não havia as referidas áreas.

Transcendendo as dimensões mais tangíveis do provimento habitacional (a unidade e o conjunto habitacional), parte-se para a avaliação do entorno, isto é, as regiões limítrofes ou áreas próximas ao empreendimento e sua disponibilidade de equipamentos, serviços ou viabilização. Embora seja o menos palpável dentre os produtos, o entorno fornece a ligação com a cidade, com os serviços e os equipamentos urbanos, e também, na necessidade de oferta de transporte público.

Esse momento da avaliação é intrinsecamente relacionamento a atividade de escolha terreno e das negociações com empresa construtora, ainda na fase de preparação/aprovação da

proposta. Dependendo das características que área selecionada para abrigar os residenciais apresentar e daquilo que foi possível barganhar com a construtora, efeitos positivos ou negativos podem ocorrer.

Ademais, devido aos municípios apresentarem elevado volume de empreendimentos, há a probabilidade de determinado residencial se inserir em área de urbanização consolidada, ou em regiões que se encontram em desenvolvimento, ou ainda localidades sem as mínimas condições de infraestrutura. Identificou-se, seja na visita *in loco*, seja nas entrevistas, as três possibilidades mencionadas. De forma a relatar estas distintas experiências, no Quadro 13 apresenta-se um compilado de trechos das entrevistas.

Das duas experiências que requerem melhoramentos ao entorno, a que mais gera ônus diz respeito às condições precárias. Nesse sentido, os gestores mencionaram três estratégias: aumento, quando possível, da oferta nos espaços já instalados (via reformas, ampliações, por exemplo), tendo em vista a não precarização do serviço; a realocação da demanda para outros bairros (mesmo embora distantes); ou o provimento dos equipamentos mais imediatos, como é o caso de posto de saúde, escolas e creches. Para a terceira opção, buscou-se apoio, geralmente com o governo estadual, no intuito de angariar recursos para realização das obras.

Quadro 13 – Compilado de relatos de experiências com o entorno e seus empreendimentos

ENTORNO EM CONDIÇÕES PRECÁRIAS	ENTORNO EM CONDIÇÕES DE MELHORIA	ENTORNO EM CONDIÇÕES CONSOLIDADAS
“O entorno não foi tratado. O que o pessoal reclama é quanto à distância do empreendimento em relação ao centro da cidade” (EO ₆).	“Haviam algumas opções no entorno, e eles absorvem as demandas que eles deram conta de absorver” (EO ₈).	“Temos um residencial, por exemplo, que está localizado na principal avenida de um bairro muito expressivo da cidade (...) Há uma concentração de comércios, o bairro tem escola, unidade de saúde, de assistência social (...) trata-se de um bairro com mais de 20 anos de urbanização consolidada e com toda a infraestrutura presente” (EO ₉).
“Erramos nessa parte (...) Foram implantados empreendimentos onde não tinha infraestrutura, asfalto, posto de saúde, escola, nem acesso não tinha as vezes (...) (EO ₃)”.	“(…) em outras áreas que foram alocados os residenciais já existiam equipamentos, mas não o suficiente (...)” (EO ₃).	
“(…) nós já tivemos empreendimentos que nasceram em regiões que eram rarefeitas do ponto de vista demográfico, de uma organização ainda muito recente e, portanto, não consolidada. E aí o incremento populacional muito significativo num tempo muito curto, representou séries dificuldades para o município, principalmente na oferta de equipamentos públicos (...)” (EO ₉).		

Fonte: resultados da pesquisa.

Ainda na primeira fase do Programa, os normativos, embora indicassem a necessidade de observância dos atributos das regiões vizinhas ao empreendimento, não previam recursos para a viabilização de novos equipamentos públicos. No MCMV-II, por sua vez, passou-se a destinar 6% do total investido para esse fim. E, acompanhando tal sinalização, passou-se a requerer do poder público local um Instrumento de Compromisso, fundamentado por Relatório

de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, acompanhado de Matriz de Responsabilidade.

Após as referidas inovações, os municípios passaram a se adequar, no intuito de aproveitar o recurso destinado pelo Programa: “Nós fizemos um estudo de demanda desses equipamentos para todos os conjuntos, de acordo com a nova portaria do MCidades que destina 6% do recurso do FAR” (EO₅); “A gente já está em licitação para construção de diversos equipamentos públicos, através da cota de 6% do FAR” (EO₈).

Sobre o transporte, mencionou-se que os empreendimentos foram atendidos por transporte coletivo por meio da criação de novas rotas ou ampliação de linhas já existentes. Alguns relatos dos moradores questionavam a ausência ou redução do serviço em domingos e feriados, e também, quanto a ligação para outros pontos da cidade, uma vez que a maioria das rotas eram direcionadas exclusivamente para o centro da cidade.

Tendo em vista estas explicações, a partir da investigação com os gestores, foi possível identificar a seguinte hipótese: quando consegue-se prover a habitação em regiões já dotadas de condições urbanas, as chances de inserção daquelas famílias na cidade tendem a ser maiores. Sendo que para isso há uma combinação de fatores: escolha do terreno/localização, onde haja além da infraestrutura capacidade mínima de absorção daquela nova demanda; negociações com a construtora, e planejamento, para que se houver a necessidade de viabilização essa ação possa acompanhar o cronograma de construção das casas.

Do ponto de vista da satisfação dos beneficiários, os resultados sobre os constructos do entorno podem ser visualizados na Tabela 15.

Tabela 15 – Satisfação dos beneficiários em cada grupo e constructo do entorno

GRUPOS/CONSTRUCTO ¹		INFRAESTRUTURA URBANA		ACESSO	
		MÉDIA	DESVIO PADRÃO	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
Tipologia	Casas Térreas	3,18	0,88	2,76	0,87
	Apartamentos	3,42	0,89	3,49	0,65
Fase do Programa	Fase I	3,15	1,06	3,05	0,88
	Fase II	3,40	0,74	3,23	0,82
Tamanho da Família	Até 2 pessoas	3,64	1,04	3,44	0,58
	Entre 3 a 5 pessoas	3,30	0,83	3,09	0,94
	Acima de 6 pessoas	2,94	0,78	2,88	0,67
Alfa de Cronbach ²		0,717		0,826	

Fonte: resultados da pesquisa.

Nota: ⁽¹⁾ dados obtidos da aplicação de questionários com escala do tipo *Likert* de 05 pontos, sendo 01 a pontuação mínima e 05 corresponde a pontuação máxima. ⁽²⁾ O Alfa de *Cronbach* valida a formação dos constructos por apresentar valores superiores a 0,60.

Interessante observar que no que se refere às fases do Programa, percebeu-se que houve aumento na satisfação quanto a infraestrutura urbana do entorno e no acesso aos principais aos

principais equipamentos e serviços disponibilizados na cidade, indicando possíveis incrementos de melhoria nas regiões vizinhas aos residenciais.

Outro resultado que despertou atenção foi a diminuição da satisfação com o acesso de acordo com o aumento do número de integrantes na família. A inferência que se faz diz respeito a situação de que famílias numerosas tendem a ter uma composição mais heterogênea (adultos, idosos, crianças e adolescentes) o que demanda mais serviços urbanos para atendimento das necessidades que, devido à localização do empreendimento, podem apresentar-se distantes ou em bairros mais afastados.

Com a intenção de conhecer o comportamento das principais variáveis componentes da mensuração dos resultados sobre o entorno estruturou-se a Tabela 16.

Tabela 16 – Variáveis dos constructos por grupos referentes ao entorno

Constructo ¹	Média tipologia		Média fase do Programa		Média tamanho da família		
	Casas Térreas	Aparta- mento	Fase I	Fase II	Até 2 pessoas	Entre 3 a 5 pessoas	6 ou mais pessoas
Infraestrutura urbana							
Calçadas	2,88	2,89	2,59	3,08	3,55	2,85	2,29
Iluminação pública	3,09	3,57	3,09	3,48	3,68	3,27	3,14
Ligação conjunto e cidade	3,04	3,65	3,14	3,47	3,55	3,30	3,24
Ruas	3,64	3,50	3,73	3,47	3,73	3,70	3,00
Acesso							
Comércio/serviços básicos	2,09	3,63	2,75	2,91	3,32	2,96	2,00
Áreas de lazer	1,91	2,85	2,45	2,32	3,00	2,37	1,71
Transporte público	3,31	3,82	3,80	3,47	3,73	3,56	3,40
Educação	3,27	3,47	3,70	3,36	3,50	3,46	3,62
Saúde	2,30	2,80	2,64	2,48	3,14	2,27	2,81
Assistência Social	2,41	3,19	2,82	2,77	3,00	2,82	2,48
Igrejas/templos religiosos	3,36	3,96	3,89	3,50	3,95	3,60	3,52

Fonte: resultados da pesquisa.

Nota: ⁽¹⁾ dados obtidos da aplicação de questionários com escala do tipo *Likert* de 05 pontos, sendo 01 a pontuação mínima e 05 corresponde a pontuação máxima.

Ao investigar as médias para as variáveis associadas à tipologia, os resultados foram, de modo geral, maiores nos residenciais sob a forma de apartamentos do que de casas. Associa-se a diferença, ao fato de a construção horizontalizada requerer áreas maiores e a dificuldade de tê-las em proximidade às regiões centrais da cidade, argumento trazido pelos gestores públicos.

Da primeira para a segunda fase do Programa, a expectativa era de aumento nas satisfações médias, o que se confirmou somente na categoria infraestrutura urbana. No caso do acesso, os itens decresceram. Ou seja, devido a necessidade de terrenos menores para o provimento das moradias esperava-se que tais residenciais estivessem mais próximos a regiões com entorno consolidado em termos da disponibilidade de serviços e equipamentos urbanos, o que conforme a opinião dos beneficiários não os atendeu satisfatoriamente.

O comportamento das variáveis para os grupos de tamanho familiar reafirmou o resultado médio do construto: à exceção do acesso à educação, todas as variáveis relacionadas ao entorno, famílias com 6 ou mais pessoas registraram as menores médias de satisfação.

Ao trazer a perspectiva do gestor público local e do beneficiário, as discussões caminharam na direção de mesclar avaliações quantitativas e qualitativas. Em muitas situações, e justamente pela gênese da intervenção (construção de casas), fixa-se numa visão estrita da unidade habitacional em seus aspectos físico-construtivos. Mas mereceu destaque, também, em consonância a Hernández e Velásques (2014) e Marengo e Elorza (2010) outras dimensões do “morar” principalmente àquelas subjetivas aos envolvidos. Em consonância, a proposta buscou avaliar tais elementos – físicos/objetivos e subjetivos em relação ao próprio conjunto habitacional (vizinhança) e também quanto ao entorno, na tentativa de estabelecer relações entre casa-conjunto-cidade.

Consequentemente, as atividades e resultados descritos e avaliados, têm importante consequência: a provisão de moradia para indivíduos que não foram atendidos por esse direito constitucional. Nessa perspectiva, indagou-se aos beneficiários sobre os sentimentos proporcionados dada a aquisição da casa própria. As principais palavras remetidas são ilustradas na Figura 17.



Figura 17 – Beneficiários: o que a casa própria trouxe para a sua vida?¹

Fonte: resultados da pesquisa. **Nota:**⁽¹⁾ a nuvem de palavras gerou, dentre as expressões indicadas, as palavras que foram mais recorrentes nas respostas dos beneficiários. Portanto, os termos que aparecem na figura não foram ditos isoladamente, estando acompanhados de construções, tais como, “sair do aluguel”, “bênção de Deus”, etc.

A aquisição da casa própria, de modo geral, proporcionou aos beneficiários a possibilidade de “sair do aluguel”, a “realização de um sonho”, mudanças e melhorias (na qualidade de vida) e sensações de felicidade, tranquilidade e satisfação. E, é nesse ponto da avaliação que a subjetividade do beneficiário, ao relatar seus sentimentos, imprimem novos

contornos à percepção. Foi muito comum ouvir dizeres que, ao mensurar o impacto trazido pela nova moradia, a posse da casa sobressaía a quaisquer apontamentos negativos: “É a minha casa (...) é o que eu tenho, então não posso reclamar”; “É longe, mas a gente dá um jeito”. “Não posso reclamar, antes eu morava de favor”; “É nosso, então temos que estar satisfeitas”.

E, por outro lado, a situação vivida anteriormente (precária e em dificuldade), preponderava na avaliação, denotando posições como: “Ter a casa própria, independente da forma como ela veio é meu maior presente”; “Morava no fundo da casa da minha mãe, era muito apertado”; “A casa é abafada e tudo, mas estou feliz de estar aqui”; “Morava de favor, cada dia tinha que morar em um lugar”; “Onde eu morava chovia dentro”; “Pude comprar minha casa. Antes meus filhos dormiam no chão e isso melhorou nossa vida”.

É incontestável que o Programa proporciona dignidade, cidadania e inclusão social das famílias que beneficia. Portanto, é interessante mencionar o quanto a aquisição da casa própria influenciou na vida dos indivíduos abordados e, de certa forma, a avaliação absorveu tais aspectos. A subjetividade dos beneficiários é um elemento que deve ser bem observado e é importante tratar as informações com atenção, uma vez que foram identificadas contradições entre a posse da unidade, a satisfação e o confronto entre a realidade anterior e a atual. Tais sentimentos podem influenciar nas respostas e, conseqüentemente nos achados da pesquisa.

Para decurso das obras, é indicado pelo Programa a promoção de ações facilitadoras a cargo da administração pública municipal para que a construção das casas, edificação do residencial e viabilização do entorno possam acontecer. As finalidades são de auxílio e agilidade na execução das obras.

Dentre as possibilidades, um dos estímulos é a desoneração de tributos (via propostas legislativas) como: Imposto Sobre Serviços (ISS); Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Além disso, foram citados também, só que em menor grau, o provimento de infraestrutura (calçamento e asfaltamento) e acompanhamento por parte de corpo técnico da prefeitura para verificação de aspectos de engenharia e construtivos.

Contudo, foi a celeridade aos processos (de loteamento, licenciamento ambiental, por exemplo) que ganharam mais atenções da administração pública local. As manobras, embora atentas às exigências da legislação local, envolvem principalmente o teor político e econômico que acompanhou o “boom” do PMCMV em suas duas primeiras fases. Nessa direção, destacou-se alguns trechos que reforçam tais considerações,

“Porque sabíamos que quem andasse mais rápido conseguiria mais casas” (EO₅);
“Tudo que era possível de acelerar, foi acelerado” (EO₇);

“Nós temos várias cidades aqui na região na mesma situação do município, com número de habitantes parecido. Então, o que pôde ser feito para dar rapidez aos processos foi feito. Não poderíamos perder essa oportunidade” (EO₂);
“Tínhamos 5 ou 6 empresas querendo construir no município (...) foi preciso ser rápido para conseguir atender todos os projetos” (EO₈);
“Todos os empreendimentos de habitação de interesse social, como eles estão atendendo o interesse público, o ritmo é mais rápido. Cria-se uma comissão especial que se responsabiliza por acompanhar aqueles processos tentando dar maior celeridade” (EO₉).

O conjunto de discussões apresentado no tópico lança luz para o nível de complexidade das atividades de execução/finalização da proposta de empreendimento: envolve diversos agentes e as decisões impactam diretamente nos produtos ofertados pelo Programa. E, com base nessa assertiva, identificou-se variados atores envolvidos nos processos.

A rede que vinham se formando conforme a condução das atividades anteriores, realmente, expande os níveis traçados nos normativos do PMCMV/FAR: além da Instituição Financeira (que acompanha e fiscaliza as obras e realiza os pagamentos às empresas) e da construtora (responsável pela edificação dos residenciais), adentram as concessionárias de serviços públicos (a cargo da promoção dos serviços básicos de saneamento básico, abastecimento de água, energia elétrica e coleta de lixo); a câmara de vereadores (para aprovação de leis que versem sobre a desoneração de tributos, sobre a inclusão de áreas em zonas especiais de interesse social e publicização de valores e ações realizadas); e o governo estadual (na busca por parcerias para construção de equipamentos públicos).

Notou-se que as interações entre os atores ocorriam em vias institucionais, com destaque para processos contratuais e legais (regras rígidas, principalmente em termos do cumprimento do cronograma físico-financeiro, isto é, recebimento atrelado à conclusão de cada etapa dos projetos), sendo que a proximidade advinda dos tipos de conexão favorecia o relacionamento. Como, por exemplo, no caso das articulações com o governo estadual, uma vez que o alinhamento partidário ou a existência de um intermediário facilitava o acesso a recursos para provisão de obras públicas.

No entanto, foi no governo local que ampla gama de atores emergiu no cenário. Foram mencionadas as secretarias/departamentos (conforme especificidades da hierarquia municipal) de: habitação, obras, administração, planejamento (também abrangendo transportes e serviços urbanos), meio ambiente, educação e saúde.

E, mais uma vez predominavam-se, segundo os entrevistados, o caráter institucional nas relações e o interesse comum em executar o Programa, pondo-se em evidência as interações entre diversos setores (bilateral), para garantir, novamente, a celeridade dos processos.

Comentou-se, ainda, sobre a necessidade de integração e colaboração entre os setores/secretarias para que os prazos pudessem ser cumpridos a tempo hábil.

A responsabilidade para a execução e finalização da proposta de empreendimento é da empresa construtora. A organização deve seguir à risca todas as recomendações projetuais sob pena de sanções da Instituição Financeira, que por sua vez, monitora o andamento das obras. O governo local, embora não influencie na edificação em si, tem papel fundamental na intermediação dos processos (ambientais e jurídicos) que precisam de aprovação de diferentes setores/instituições do poder público municipal.

O emaranhado de instituições identificadas e que podem atuar no âmbito do Programa, bem como as ligações encontradas, são ilustradas na Figura 16.

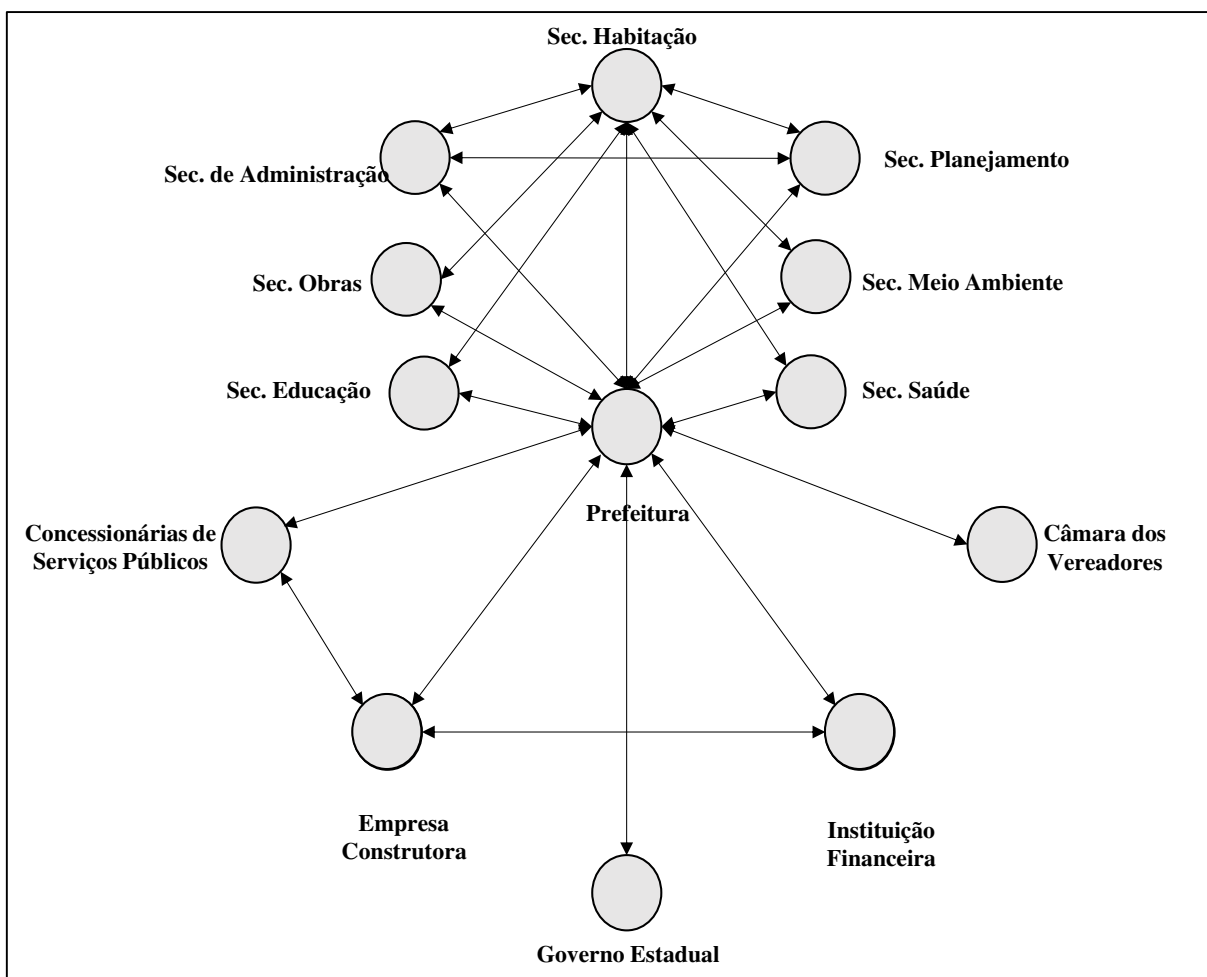


Figura 18 – Conexões para a execução/finalização da proposta de empreendimento
Fonte: resultados da pesquisa.

A leitura das entrevistas e a experiência local são indicativos de que, quanto maior o envolvimento dos gestores locais, mais coordenadas tendem a ser as ações e o provimento habitacional não fica à mercê do mercado.

A administração pública local, embora não executora direta do Programa, se envolve em muitos processos e tem o potencial de intermediá-los, agiliza-los e garantir o adequado cumprimento. É a partir disso que o interesse social da habitação pode respirar, e as iniciativas ganham a possibilidade de imprimir bons resultados. Para que assim, conforme indicam Abiko (1995) e Larcher (2005), além do espaço confortável, seguro e salubre, sejam considerados os serviços urbanos; infraestrutura urbana e equipamentos sociais que atendam às necessidades das famílias. Há de se evidenciar, com isso, que a HIS interage com uma série de fatores sociais, econômicos e ambientais, sendo preciso e necessário o empenho dos *stakeholders* na condução das atividades para que pudesse valer, constitucionalmente, o direito de morar.

Assim sendo, dada a adesão ao Programa, preparação/aprovação da proposta que, por conseguinte, permite a execução/finalização do projeto de empreendimento será possível a entrega dos produtos e adequada ocupação dos conjuntos habitacionais. E, numa escala ampliada, gerar empregos diretos/indiretos e fomentar a cadeia da construção civil (efeitos socioeconômicos) – hipótese causal avaliada na subseção seguinte.

6.2.5 Efeitos socioeconômicos – movimentação da economia nas localidades contempladas pelo PMCMV/FAR

A suposição implícita é de que execução das obras, que permite a finalização dos residenciais, seja capaz de promover efeitos socioeconômicos nas localidades e/ou regiões onde o PMCMV foi implementado.

Esse objetivo do Programa é um desdobramento, consequência da execução dos projetos de empreendimento. É, dentre as finalidades do PMCMV/FAR, a mais associada aos aspectos econômicos, pois a cadeia da construção civil tem condições de movimentar variados setores, industriais, comerciais e de serviços. Conseguindo, ainda, gerar empregos, renda aos trabalhadores e, no somatório de todos esses vetores, aquecer/movimentar as economias micro (local/regional) e macro (nacional).

E, categoricamente, todas as suposições se confirmam, de acordo com a explanação dos gestores entrevistados. Nas localidades visitadas, empreendimentos com expressivo montante de unidades habitacionais foram construídos. Em um curto espaço de tempo – cerca de 1,5 anos – ergueu-se mais de 2.000 casas/apartamentos, em determinados municípios. Nessa seara, a nível local, micro e macrorregional o mais latente foi a geração de empregos temporários: “A maioria dos trabalhadores foram recrutados aqui mesmo no município” (EO₈); “Gerou-se tanto emprego que tivemos que trazer de fora (...) buscamos em cidades vizinhas” (EO₄).

Identificou-se, portanto, no horizonte temporal em que o Programa foi executado, a possibilidade de geração de renda para os municípios, pois “acaba sendo um efeito dominó, se você emprega, é uma população que vai gastar, que vai consumir, consumindo você aquece o comércio tanto varejista quanto atacadista (EO₈) e, além disso, houve melhorias na qualificação dos trabalhadores uma vez que “(...) muitas pessoas que eram serventes passaram a ser pedreiros. Foram ministrados cursos aqui de suporte do SESC, SENAC, por exemplo” (EO₅).

Quanto ao comércio de materiais, comentou-se que os efeitos foram mais tímidos, pois as empresas tendem a buscar companhias que, conforme os volumes adquiridos, conseguem ofertar os produtos a melhores preços. Embora, nesse caso, a renda não seja apropriada pela localidade, há a possibilidade de incrementos em outras regiões.

Embora a nível local as informações sejam escassas (não foram encontrados levantamentos precisos da conjuntura municipal e regional), o governo federal contabilizou os efeitos socioeconômicos do Programa. Então, como forma de ilustra-los (Tabela 17), nacionalmente, o PMCMV/FAR, entre os anos de 2009 e 2013, consolidou média anual de geração de renda direta e indireta na ordem de 22,125 bilhões de reais; compras de materiais e serviços, em torno de 15,410 bilhões de reais; e gerou-se 920.997 postos de trabalho anualmente (BRASIL, 2015b).

Tabela 17 – Efeitos socioeconômicos do PMCMV a nível nacional

INDICADORES	PERÍODO					MÉDIA
	2009	2010	2011	2012	2013	
Empregos diretos e indiretos (pessoas)	158.710	804.249	1.108.298	1.260.655	1.273.071	920.997
Renda direta e indireta (R\$ bilhão)	4,527	21,412	24,879	30,053	29,753	22,125
Compras de materiais e serviços (R\$ bilhão)	2,491	12,622	17,393	22,163	22,381	15,410

Fonte: Brasil (2015b).

Nota-se que em suas duas fases o Programa teve condições de proporcionar os efeitos socioeconômicos esperados e, com isso, atender uma de suas premissas, a anticíclica. Porém, o gestor público local EO₉ sinalizou para o futuro (incerto) do Programa: “A geração de empregos e o nível de produção, a meu ver, eram um dos grandes indicadores desse cenário econômico. Mas agora nós estamos assistindo o oposto, nós estamos assistindo o esvaziamento da produção, da empregabilidade, desse fluxo todo que a construção civil historicamente é capaz de gerar”. E, mais uma questão paira sobre os rumos da intervenção: a terceira¹⁷ fase do PMCMV

¹⁷O Orçamento Federal (Projeto de Lei Orçamentária Anual/PLOA 2016), aprovado em 17 de janeiro de 2016, prevê recursos no valor de R\$ 15,5 bilhões para o PMCMV (BRASIL, 2015a). Em 2015, a fatia foi de 19,3 bilhões (BRASIL 2014a).

encontrará sustentabilidade, principalmente econômica e orçamentária, para poder ser executada?

Concomitante às atividades relacionadas aos aspectos construtivos e de infraestrutura, outros estágios do Programa, que envolvem a figura dos beneficiários, também precisam ser executados. Na seção que se segue, desvia-se, deste modo, o foco dos aspectos operacionais, trazendo para o centro das discussões o eixo social.

6.2.6 Seleção dos beneficiários – a determinação das famílias a serem contempladas

O primeiro momento em que há contato com o público-alvo do Programa ocorre durante as etapas que compõem a seleção das famílias. Antes de determinar quais serão as contempladas, é preciso fazer com o que o Programa chegue até o conhecimento das pessoas (divulgação) para, a partir de então, recolher a documentação necessária, proceder ao cadastramento, verificar o conteúdo das informações prestadas e, por fim, selecionar àquelas aptas ao recebimento do benefício (haja vista a observância dos critérios federais e/ou locais). A apreciação de todas essas etapas encontra-se discutida nos parágrafos seguintes.

Antes de adentrar em cada situação em especial, é interessante comentar sobre a condução das atividades. As ações direcionadas aos beneficiários possuem clara definição de seus agentes e competências: cabe ao governo local, que delega aos profissionais da assistência social a execução, desenvolvimento e acompanhamento das tarefas. Quando existente a secretaria municipal de habitação, há na própria estrutura departamentos específicos para tratamento das demandas, contando, inclusive, com assistentes sociais no quadro de profissionais. Quando não existe a secretaria de habitação, as questões são direcionadas para as secretarias de assistência social (também denominadas de promoção ou desenvolvimento social) que possuem na hierarquia um departamento direcionado aos assuntos habitacionais.

Sobre a divulgação, muito se falou sobre cinco pontos: (i) a comunicação dita “boca-a-boca”, isto é, a difusão de informações de modo informal, por meio de conversas e comunicados entre as famílias elegíveis e gestores públicos locais relacionados ao Programa; (ii) o intercâmbio com beneficiários de outros programas sociais, como o Bolsa Família (BF), devido ao alinhamento do perfil de ambos os públicos-alvo e de o BF já possuir cadastro consolidado de famílias; (iii) a utilização da capilaridade da estrutura (canais de comunicação), por meio dos profissionais do Centro de Referência e Assistência Social (CRAS) e de agentes comunitários de saúde das Unidades Básicas de Saúde (UBS) que conseguem comunicar-se diretamente com famílias público-alvo do PMCMV/FAR; (iv) o uso de diferentes mídias e formas de divulgação: entrevistas em programas locais de rádio e televisão; notícias nos jornais

impressos; mídia virtual (site da prefeitura); carros de som circulando pela cidade; folders e cartazes; e, (v) a própria entrega dos primeiros residenciais em si, que passam a ser foco da imprensa e despertam o interesse da população-alvo do PMCMV/FAR de modo geral.

Merece destaque a entrega dos conjuntos habitacionais como forma de divulgar o Programa. Trata-se de um momento festivo no qual, geralmente, o contemplado é acompanhado por parentes, amigos ou pessoas de seu convívio que têm características socioeconômicas similares a dele, sendo uma oportunidade para a “capitalização de futuros beneficiários, além da capitalização eleitoral, que nenhum governo vai abrir mão” (ES₁₅).

De modo geral, a avaliação realizada pelos gestores públicos locais foi de que o processo de divulgação atendeu satisfatoriamente ao público-alvo do Programa, chegando a comentar que, respeitadas as proporções da cidade e dos residenciais, o número total de inscritos oscilou entre cerca de 3 a 10 vezes o número de unidades habitacionais que seriam entregues.

Para decurso dos procedimentos, é preciso definir se a administração pública local irá estabelecer critérios adicionais ou se adotará apenas os federais. Identificou-se ambas decisões. Quando decidiu-se pela adição de critérios locais, eles foram discutidos e deliberados no Conselho Municipal de Habitação e, quando ausente, no Conselho Municipal de Assistência Social. Ademais, as decisões foram publicadas via decreto municipal (publicização dos critérios locais de seleção).

Os critérios, em resumo, diziam respeito a presença (em número) de dependentes (crianças e adolescentes) no núcleo familiar; renda per capita; tempo de residência no município; idade e escolaridade do chefe de família. Os gestores públicos locais avaliaram que, no geral, os requisitos adicionais contemplaram as características da maioria da população de interesse social.

Adiante, inicia-se a etapa de cadastramento e seleção das famílias. Não necessariamente os cadastros eram feitos exclusivamente para o Programa. Alguns municípios contavam com suas iniciativas próprias para a habitação, o que os faz ter um fluxo constante de inscrições para fins de benefícios sociais envolvidos aos programas habitacionais de interesse social com um todo. Portanto, quando já existente o cadastro, preteria-se a atualização dos dados, para que o indivíduo mantivesse em dia suas informações. Não obstante, na época de construção/finalização dos empreendimentos do PMCMV/FAR o volume de procura aumentava. Portanto, o foco do trabalho foi no cadastramento para fins específicos do Programa analisado.

Foram identificadas formas e estratégias diferentes para o cadastramento, o que foi ao encontro das condições que cada governo local detinha para tanto. Todavia, os procedimentos seguiam a um padrão, conforme ilustrado no fluxograma da Figura 19.

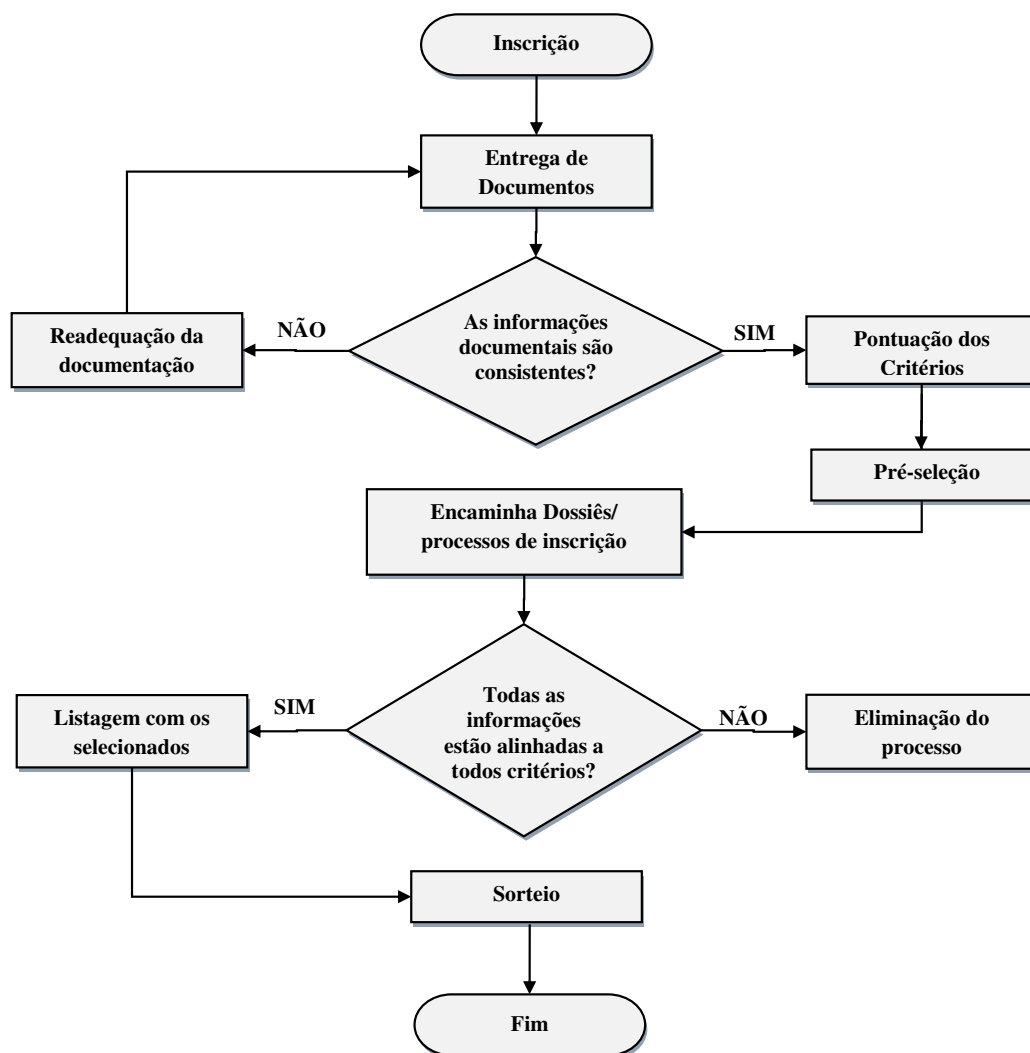


Figura 19 – Fluxograma das atividades de cadastramento e seleção dos beneficiários
Fonte: resultados da pesquisa.

O primeiro passo é a entrega de documentos. As formas identificadas foram: preenchimento online (no próprio site da prefeitura); nas próprias sedes de secretarias (de assistência social ou habitação) e/ou dos CRAS¹⁸ via preenchimento informatizado ou manual das informações. Houve casos que foi preciso montar uma estrutura maior, alugar e/ou ceder determinado espaço para que as inscrições pudessem acontecer (devido ao volume de pessoas

¹⁸ A distribuição do cadastramento para os CRAS foi justificada por estarem espalhados pelos principais polos da cidade, além de não sobrecarregar um único setor (no caso a secretaria municipal responsável). Quando adotada essa estratégia, os gestores comentaram que toda equipe envolvida foi preparada para realização do trabalho.

que procuravam o poder público local). Os custos incorridos nesta ação ficavam a cargo das administrações públicas municipais.

Além de documentos pessoais, eram requeridas declarações diversas, como a comprovação da moradia em casas alugadas, por exemplo. O cadastramento, para fins específicos do Minha Casa, Minha Vida durava cerca de 60 dias.

Em seguida, realiza-se a verificação das informações documentais por meio de visitas sociais; entrevistas sociais; cruzamento/atualização dos dados no Cadastro Único (CADÚNICO), com o intuito de conferir se aquilo que foi declarado consistia com a realidade da família. Os procedimentos foram considerados importantes pois, conforme avaliaram os entrevistados, houve casos de omissões de informações e tentativas de burlar o que está previsto nas determinações do Programa.

Sobre essa etapa os gestores fizeram um alerta: como dirimir situações que fogem ao escopo do Programa quando as informações podem ser autodeclaradas? As dificuldades encontraram-se, principalmente, em dois aspectos: primeiro, quanto a existência ou não de um companheiro no núcleo familiar, isto é, famílias que têm a presença do casal, mas declara-se ser chefiada somente pela mulher (condição comumente encontrada, sendo que não há o matrimônio consumado, mas sim a vivência diária e compartilhamento das responsabilidades domésticas); E, segundo, no que se refere ao rendimento monetário da família, em especial no caso de trabalho informal que poderia ultrapassar o limite estipulado pelo PMCMV/FAR.

Haja vista que todas as informações se encontravam em consistência, as famílias tornavam-se aptas ao Programa Minha, Casa Minha Vida. E, conforme os critérios estabelecidos, as inscrições recebiam pontuações para hierarquização e determinava-se um número de famílias pré-selecionadas além das suplentes. Todas as inscrições eram enviadas à CEF, que fazia novos cruzamentos para verificar se as informações estavam em linearidade com todas as exigências normativas. Nesse momento, a principal recorrência de eliminação a era por ultrapassarem o limite de renda (R\$1.600,00) definido. Outros casos menos recorrentes, eram os fatos de o indivíduo já ter sido beneficiado por outro programa habitacional do governo ou por ter a posse de imóvel. Assim, com a posse da listagem dos selecionados, o sorteio das unidades poderia ser realizado.

Para que as atividades desse bloco ocorressem da forma prevista, isto é, realizar o cadastramento e seleção dos beneficiários de acordo com os critérios para que então as famílias selecionadas se tornarem aptas ao recebimento do benefício (cumprimento do objetivo do Programa), foi mencionado o estabelecimento de parcerias.

Os principais parceiros indicados, além das próprias secretarias/departamentos de habitação e secretaria de assistência social, foram: o Ministério das Cidades (por meio do oferecimento de cursos de capacitação para orientar a execução dos processos); os CRAS e Unidades Básicas de Saúde (que fazem parte da rede de assistência social e têm contato direto com as demandas); a secretaria de administração (principalmente devido à proximidade do gabinete do prefeito e da procuradoria geral do município); a Caixa Econômica Federal (que além de analisar os dossiês das famílias, forneciam suporte e esclarecimento de dúvidas) e a Defesa Civil (para verificação dos casos de áreas de risco).

A forma como ocorriam as relações foram diferenciadas. Entre os agentes da rede de assistência social (CRAS e também agentes de saúde) predominavam interações em que a amizade e a convivência diária imprimiam celeridade às ações, isto é, relações mais personalizadas em detrimento de interações institucionalizadas. Com o MCidades, o contato foi via cursos profissionalizantes, compreendendo um momento formal de aprendizado. E, para com a Instituição Financeira, o contato era estabelecido via telefone ou e-mail, prevalecendo também o relacionamento formal, como o cumprimento de protocolos e a apreciação de dossiês e processos (relacionamento contratual). Em todos os casos o sentido das interações foi dito bilateral, alegando que a cooperação e colaboração entre os envolvidos era elemento-chave para o cumprimento das atividades.

Embora não considerado um “parceiro”, o possível beneficiário também integra a rede explicitada. O público-alvo do Programa, nesse estágio da intervenção, possuiu contato direto com os gestores públicos, havendo a troca de informações sobre a inscrição, envio de documentos e a apresentação dos resultados do processo seletivo. E, é nesse ponto em que as relações ganham maior conotação pessoal: devido ao público-alvo do Programa compreender indivíduos em situações de vulnerabilidade social, os gestores locais mantêm contato direto com tais sujeitos e suas famílias, compreendendo as interações que envolvem laços sentimentais (comoção com situações precárias) e de afeto. A ilustração das conexões ora comentadas pode ser apreciada na Figura 20.

Compreender o processo de cadastramento e seleção do PMCMV/FAR foi uma forma de avaliar atividades implícitas ao Programa, como a divulgação, que muitas das vezes não são valorados nas investigações. Além disso, foi possível lançar luz sobre a focalização na medida em que pôde-se observar as nuances nas ações (principalmente no que tange a omissão de informações e atributos que podem ser autodeclarados pelas famílias), o que prejudica o correto direcionamento da intervenção a seu público-alvo. Em Reis (2013), encontra-se uma técnica de

medição sistemática do grau de focalização do Programa utilizando um indicador calculado a partir de regressores de um modelo *logit* binomial.

Sobre o referido empecilho, é válido comentar sobre a importância que a rede formada, principalmente no subgrupo residente no interior da estrutura administrativa municipal, na tentativa de dirimir efeitos negativos nos resultados. Os gestores locais indicaram, no geral, a busca por deixar os procedimentos mais transparentes, recorrendo a auditorias externas, utilização de mecanismos, como *softwares* e documentos/declarações comprobatórios da situação das famílias, visitas *in loco* para que, assim, possa-se otimizar a eficácia dos processos e eliminar corretamente as pessoas que não se enquadram nas exigências do Programa.

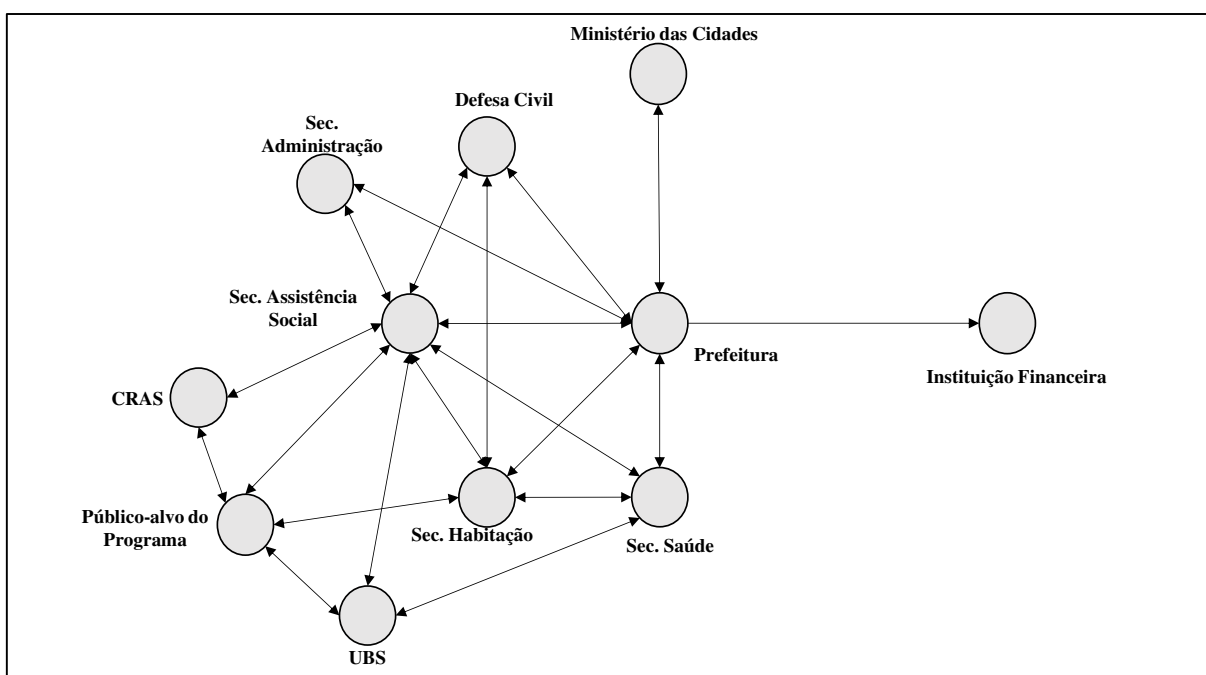


Figura 20 – Conexões para a cadastramento e seleção dos beneficiários

Fonte: resultados da pesquisa.

Na próxima subseção discute-se outra atividade destinada ao eixo social, denominada Trabalho Social, que também é de responsabilidade da administração pública local.

6.2.7 Execução do Trabalho Social – o lado social entre o pré e o pós-morar

O Trabalho Social, atribuição específica do poder público local, possui a finalidade de executar um conjunto de ações de caráter informativo e educativo junto aos beneficiários. Para cumprimento de seus objetivos deve ser realizado em etapas antes e após a entrega dos empreendimentos.

Ao promover as análises acerca dos normativos do Programa, notou-se que essa etapa, em especial, foi acometida por uma série de mudanças. Do PMCMV-I para o PMCMV-II, além

da parcela do investimento que passou a ser destinada ao Trabalho, suas diretrizes foram mais bem delineadas e ampliadas.

Devido ao caráter de desenvolvimento da atividade ao longo das fases do “Minha Casa, Minha Vida”, identificou-se por meio dos relatos dos gestores e beneficiários as seguintes situações: Trabalho Social executado em todos os residenciais entregues; executado em parte dos empreendimentos e em andamento nos demais; executado em parte dos empreendimentos e em fase de elaboração nos demais; e à não execução em nenhum dos conjuntos habitacionais entregues, mas em vias de preparação. Interessante comentar que, na pesquisa nacional realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) com os beneficiários do PMCMV, também se percebeu a ausência de Trabalho Social nos empreendimentos (BRASIL, 2014b).

Realizar o referido Trabalho é uma atribuição do município que, na forma mais atual pela qual se encontravam estruturados os normativos, a execução poderia acontecer das seguintes formas: (a) direta, sendo que o próprio poder público local elabora o projeto e o executa; (b) terceirizada, na qual uma empresa especializada (via licitação) realiza as ações, sendo que o projeto pode ser elaborado ou não pelo município, mas a ele cabe a coordenação e fiscalização do Trabalho; (c) mista, ou seja, atuação conjunta entre o governo local e a empresa.

Inicialmente, sobre a etapa pré-contratual, nas localidades que a realizaram, a execução e coordenação foi exclusiva do poder público local (execução direta).

Em proximidade com a proposta do Programa, os gestores relataram que se tratava da oportunidade de passar informações, isto é, deixar claro para o proprietário/mutuário o porquê de ser beneficiado e quais seus direitos e deveres a partir de então. Em outras palavras, mostrar o funcionamento geral do Programa; as condições contratuais (que não permitem a venda, aluguel ou repasse; além do valor da prestação); nos casos de condomínios, informações básicas sobre gestão condominial; orientações de como solicitar pedidos de ligação de água e energia; e como realizar a mudança (porque há um período de 30 dias para tanto).

As abordagens adotadas foram reuniões com exposições e diálogo, para permitir a intervenção do público. A duração tinha como variável dependente a previsão de entrega do residencial, mas em média, era de 30 a 60 dias.

Quanto ao número de encontros, as experiências locais se divergiram: houve municípios que preferiram realizar eventos menores e reunir mais vezes com os moradores, segmentando temas em cada encontro, “nós preferimos fazer eventos menores (...) os eventos em si não duram mais de duas horas” (ES₁₅); e outros optaram por uma única reunião, com duração mais ampliada, tratando do maior número de informações possíveis, “(...) chamamos todos os

parceiros num lugar bem preparado (...) chamamos todos os moradores e fazemos uma reunião única” (ES₆).

Além das secretarias de assistência social e habitação, contava-se com o apoio de parcerias nos eventos, tais como, concessionárias de serviços públicos (energia, saneamento básico); secretaria de meio ambiente (para explicar sobre cuidados ambientais; resíduos sólidos e limpeza urbana); instituição financeira (que fornece as informações contratuais); e a empresa construtora (para falar do projeto).

A avaliação geral realizada pelos gestores públicos foi satisfatória. Conforme os entrevistados, as famílias interagiam, tiravam dúvidas e eram informadas. Nessa etapa do trabalho, a participação foi praticamente total: os gestores foram enfáticos em comentar: “(...) 100% comparece. Até assinar o contrato, a pessoa vai em tudo” (EO₁₅); “A presença é maciça, é em massa (EO₈); “(...) esse último agora teve 98,8% de comparecimento” (EO₆).

Por serem os destinatários das atividades do Trabalho Social, traz-se na Tabela 18, informações sobre a execução, participação e satisfação dos beneficiários entrevistados.

Tabela 18 – Etapa pré-contratual do Trabalho Social sob a perspectiva do beneficiário

Etapa	Executado		Participação		Satisfação ¹	Desvio Padrão
	Sim	Não	Sim	Não		
Pós-contratual	100%	0%	100%	0%	3,64	1,02

Fonte: resultados da pesquisa.

Nota: ⁽¹⁾ dados obtidos da aplicação de questionários com escala do tipo *Likert* de 05 pontos, sendo 01 a pontuação mínima e 05 corresponde a pontuação máxima.

Todos beneficiários apontaram para o cumprimento da etapa e, além disso, foi unânime a participação, corroborando com o que os gestores públicos locais pontuaram. Sobre a avaliação, figurou-se em nível mediano da escala de pontos, isto é, de modo geral atendeu as expectativas num nível em tendência para o satisfatório. Alguns beneficiários comentaram que as reuniões eram rápidas, com pouco tempo passar as informações e limitado espaço para discussões. Além disso, argumentam que poderiam ter começado a integração das famílias antes, não próximo a entrega do residencial.

Em virtude da entrega do residencial, o normativo do Programa sugere que a etapa pós-contratual se inicie, preferencialmente, após a assinatura de todos os contratos com os beneficiários do empreendimento.

No entanto, houve casos em que não foi possível atender a recomendação, e as ações vieram a ser desenvolvidas, às vezes, com mais de um ano após a entrega. Os gestores entrevistados justificaram tais acontecimentos devido à falta de experiências anteriores em trabalhos sociais dessa natureza; às mudanças nas portarias; e também por conta dos processos licitatórios que traziam consigo morosidade na determinação da empresa.

Com ressalvas às peculiaridades, em todas as localidades visitadas que haviam executado a referida etapa, optou-se pela terceirização, sendo o projeto elaborado pela administração pública municipal que abriu processo licitatório para seleção de uma empresa com as competências requeridas para atuação na área.

Os projetos contemplavam os principais eixos exigidos pelo Programa (organização comunitária; educação ambiental; educação patrimonial; planejamento e gestão do orçamento familiar e geração de trabalho e renda) mesclando diversas atividades: oficinas, palestras, cursos profissionalizantes (com emissão de certificados e carga horária mínima) e rodas de conversa.

A empresa contratada seguia todas as recomendações do projeto, cabendo ao município coordenar e fiscalizar, pois a remuneração (realizada pela administração pública local) era condicionada ao cumprimento de cada etapa do projeto. Normalmente as equipes executoras eram formadas por profissionais (não necessariamente todos) com as seguintes formações: psicologia, antropologia, serviço social, sociologia, comunicação social, geografia, administração e educação física.

Essa etapa do Trabalho Social tinha duração de 6 a 12 meses. E, quando questionados sobre o tempo ser suficiente, as opiniões foram divididas. Aqueles que argumentaram sim, justificaram que se bem planejado, desenhado e executado conforme as especificações, o tempo é suficiente (ES₆; ES₈; ES₉; ES₁₀).

Para os que discordaram, mencionou-se as peculiaridades das famílias, que em determinados casos necessitam de mais tempo para apreensão dos conteúdos desejados pelo Trabalho Social (tais como, ES₃; ES₄; ES₅). Para ilustrar esse ponto de vista, destacou-se um trecho da fala de EO₅,

Vou te dar um exemplo: teve um empreendimento que, alguns moradores que foram para lá eram de rua e eles não sabiam usar o vaso sanitário (...) aí eles começaram a retirar (...) aí um dia chegamos lá [no residencial] e estavam vários vasos sanitários jogados na portaria (...) eles não tinham costume de usar, não sabiam como usar, o que era aquilo (...). Outros plantaram, puseram terra e fizeram um jardim dentro do vaso sanitário (...) e aí a gente teve que mudar toda nossa estratégia, recomeçar com coisas mais simples e isso, com um cronograma apertado, é difícil fazer (...).

Assim sendo, avaliação da etapa pós-contratual pautou-se na determinação de aspectos facilitadores e dificultadores. Os relatos indicaram que, o que facilitou a execução e o cumprimento dos objetivos foram a disponibilidade orçamentária, a possibilidade de contratação de uma empresa capacitada e com experiência na área para a realização das atividades e as parcerias entre as diversas instituições que podem ser envolvidas.

Por outro lado, os empecilhos registrados foram ao encontro dos atrasos nas licitações; da baixa participação dos beneficiados; da ausência de espaço comunitário no próprio

residencial (característica típica dos empreendimentos sob a forma de casas) e das ocupações irregulares (que geravam sensação de insegurança no residencial e inibiam os participantes).

Sobre o baixo envolvimento dos beneficiários no pós-ocupação vários argumentos foram comentados, sendo o principal deles o atraso no início do Trabalho Social. A demora gerou desconexão entre a população com a secretaria que coordena a proposta e, também, com o próprio Programa em si. Além disso, os atrasos acarretaram desconfiança na intervenção e desmotivação. Outros pontos levantados diziam respeito ao próprio desinteresse ou sentimento de acomodação das famílias; ao horário (devido aos membros familiares exercerem atividades remuneradas durante a maior parte do dia); e à necessidade de deslocamento a outros locais fora do empreendimento para participação das atividades.

Trazendo a perspectiva do beneficiário (Tabela 19), cerca de 33% declarou que em seu residencial não houve a execução do Trabalho Social. Nos que ocorreram, a satisfação registrou média de 3,45 pontos e, aproximadamente 76% alegou ter participado das atividades.

Tabela 19 – Etapa pós-contratual do Trabalho Social sob a perspectiva do beneficiário

Etapa	Executada no Empreendimento		Participação		Satisfação ¹	Desvio Padrão
	Sim	Não	Sim	Não		
Pós-contratual	67,3	32,7%	75,8%	24,2%	3,45	0,80

Fonte: resultados da pesquisa.

Nota: ⁽¹⁾ dados obtidos da aplicação de questionários com escala do tipo *Likert* de 05 pontos, sendo 01 a pontuação mínima e 05 corresponde a pontuação máxima.

De acordo com o explanado na etapa pré-contratual, no pós-ocupação as parcerias também foram apontadas como importantes na execução das atividades. Porém, há uma consideração em especial: é de responsabilidade da empresa contratada o estabelecimento dos contatos, sendo que a prefeitura pode (e deve) mediar tais acordos se houver necessidade.

Mencionou-se, portanto, o Ministério das Cidades (na capacitação dos gestores sobre a execução do Trabalho Social); a Caixa Econômica Federal (para orientação na elaboração do projeto, esclarecimentos de questionamentos e protocolo das atividades); a Polícia Militar (para disseminação de ações sobre segurança pública); o SEBRAE (no que diz respeito a cursos de capacitação); concessionárias de serviços públicos (em pautas relacionadas a saneamento básico e energia elétrica); e as secretarias municipais de saúde, educação, meio ambiente e cultura (cada uma contribuindo nas temáticas que lhes competiam).

A forma como ocorriam as relações também se deu de modo diferenciado. Na etapa pré-contratual, o governo local executava diretamente as ações sendo, portanto, o principal intermediar das relações. Os contatos já existentes entre os gestores públicos e representantes de outras entidades facilitavam as interações e a conciliação das agendas para realização dos

eventos programados. O principal interessado era o governo local, dependendo, dessa forma, da disponibilidade dos demais agentes.

Durante a fase pós-contratual, o número de relações era aumentado, haja vista o grau de complexidade para execução da proposta. O governo local ainda continuava como principal mediador do processo e o relacionamento com as diversas secretarias e outras instituições municipais (Polícia Militar, SEBRAE e concessionárias) facilitava a coordenação e condução das atividades programadas.

O contato entre a administração pública municipal e a empresa responsável pelo Trabalho Social foi predominantemente contratual (a primeira é responsável pelo monitoramento e avaliação, que condicionam o pagamento da segunda), estendendo a interação conforme a necessidade de envolvimento no decorrer do projeto. A empresa contratada deve enviar relatórios periódicos sobre a realização das etapas previstas e, ao final do contrato, o governo local elabora e encaminha à CEF o relato final com todos os resultados do projeto.

Entre os agentes da rede de assistência social (CRAS e também agentes de saúde) predominavam-se interações em que a amizade e a convivência diária imprimiam celeridade às ações. Com o MCidades, o relacionamento se deu via cursos profissionalizantes, compreendendo um momento formal de aprendizado. E, para com a Instituição Financeira, a interação ocorria via telefone ou e-mail, prevalecendo também o relacionamento formal, como o cumprimento de protocolos, apreciação de dossiês e processos.

Os beneficiários, por sua vez, integram a rede como sendo o público ao qual as atividades são direcionadas. As informações sobre o Programa e a disseminação das ações socioeducativas foram/são delineadas para esse ator em especial.

Ressalta-se que ao analisar o envolvimento entre o governo local com o MCidades e a CEF e os demais *stakeholders* identificou-se o predomínio das expressões “parceria”, “trabalho em equipe” e “colaboração”, embora cada um tenha suas especificidades, e os caracteres formal, institucional e contratual tenha predominado o relacionamento. A ilustração das conexões entre os agentes envolvidos em ambas as etapas do Trabalho Social encontra-se na Figura 21.

Embora não seja alvo do Trabalho Social a resolução destas situações, foi perguntado aos gestores se houve casos de invasões, repasses indevidos, venda ou aluguel das unidades habitacionais nos residenciais. Os profissionais em questão têm contato mais próximo com os beneficiários, principalmente no pós-ocupação, por isso tais questões são discutidas aqui.

Em maior ou menor grau, todos os problemas ora mencionados ocorreram nos conjuntos habitacionais visitados, sendo os mais recorrentes as invasões, a venda e o aluguel, respectivamente.

Ao término das obras, a guarda das unidades habitacionais fica em poder da construtora até o momento de entrega das chaves. A partir disso, passa ser responsabilidade da Caixa Econômica Federal (a gestora do FAR, fundo para o qual são alienadas as casas) a posse das unidades e, conseqüentemente, a averiguação e resolução das situações irregulares mencionadas.

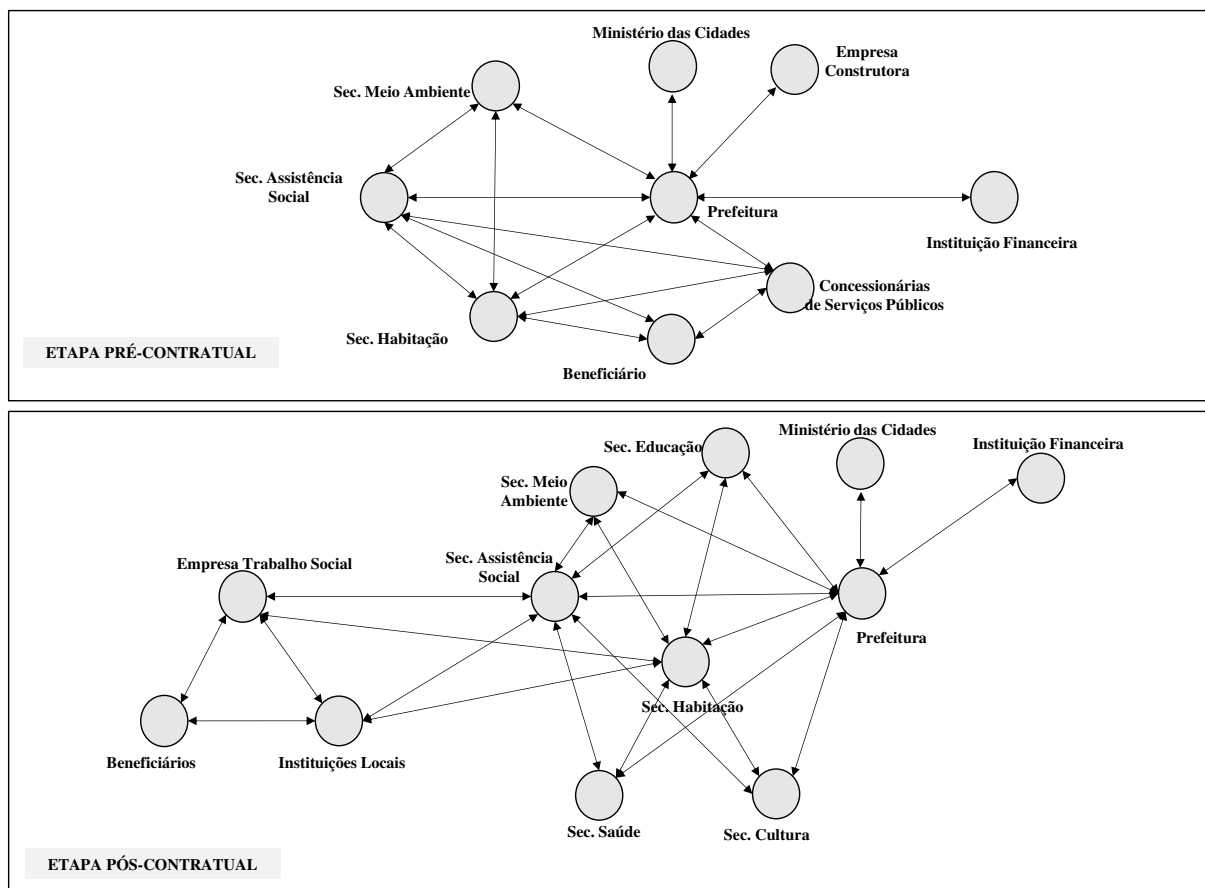


Figura 21 – Conexões para execução do Trabalho Social em suas duas etapas

Fonte: resultados da pesquisa.

As invasões, irregularidade de maior recorrência, ocorreram, principalmente, devido a demorar das famílias beneficiadas em realizarem a mudança, uma vez que há o prazo de até 30 dias para tanto. Em complemento, os gestores comentaram sobre a não aceitação de determinadas famílias por não terem sido contempladas, o que proporcionou sentimento de revolta impulsionando a invasão das casas.

Para tais casos, a partir das denúncias, registrava-se boletim de ocorrência, comunicava-se a CEF, que acionava o Ministério Público para entrar com o processo de reintegração de posse. Trata-se de um processo moroso e, alguns relatos, tanto dos entrevistados quanto dos moradores, mostraram possível vista grossa e aquele “se não estiver prejudicando, deixa como está”. Por essas razões, houve comentários sobre a falta de apoio para a resolução de problemas relacionados ao residencial.

Quanto as situações de vendas e aluguel, aconteciam por conta de famílias que de alguma forma não tinham necessidade do benefício e o receberam (problema da seleção que não consegue eliminar e/ou filtrar todas as situações); e em situações de famílias que, embora se enquadravam nos critérios do Programa, ficaram descontentes com a unidade/residencial (por motivos de localização, vizinhança, condição da moradia) ou devido a necessidade de pagamento de dívidas. É válido ressaltar que, uma vez beneficiada por um programa habitacional, o indivíduo não poderá ser contemplado por outros projetos do governo.

Contudo, para os acontecimentos supracitados, a legislação do Programa não apresenta soluções. Fica claro no estabelecimento do contrato que não são permitidas tais manobras. Porém, não há mecanismos para impedimento, ou quando elas ocorrem inexistem formas de punição àqueles que cometem esses atos irregulares.

Nesse sentido, o conjunto dessas ocorrências cria uma atmosfera de sentimentos negativos nos residenciais. Nas invasões, há o temor de proceder a denúncia por receio de sofrer retaliações; nas vendas, aluguel e/ou repasse, gera-se o sentimento de revolta, pois abre-se a possibilidade para se pensar que as famílias que estejam cometendo tal ato possam ter sido selecionadas sem a necessidade real de benefício pelo Programa.

Uma vez avaliadas cada uma das hipóteses causais, ficou a seguinte indagação: o PMCMV/FAR cumpre com seus objetivos? Portanto, estruturou-se a seção seguinte como forma de responder ao questionamento.

6.2.8 Afinal, o Programa cumpre com seus objetivos?

A questão, que dá título à subseção, foi realizada a todos os 24 gestores públicos entrevistados. As opiniões foram diversas e transitaram entre o “sim com louvor”, o “sim com ressalvas”, o “não categórico” e o “não com algumas ponderações”. No fim das contas, a melhor resposta encontrada foi: “o Programa cumpre, em partes, com seus objetivos”.

Quanto a construir as unidades habitacionais, destinadas a parcela denominada de interesse social por meio do incentivo à cadeia da construção civil, o Programa consegue trazer, além do benefício social (carência de moradias), ganhos econômicos tanto a nível local, regional e nacional (ao fomentar a indústria, geração de emprego e renda, e incentivos ao comércio e serviços correlatos à construção civil).

Porém, o provimento habitacional é uma ação complexa, que envolve um conjunto de atividades, instituições, interesses e discussões. E foram, justamente, tais elementos que a avaliação empreendida por esse trabalho quis evidenciar.

Há um volume significativo de atividades a serem executadas. E, em cada uma delas, diferentes atores, de diferentes níveis de governo podem se relacionar. O relacionamento é dotado de interesses, que quando muito fortes se traduzem em pressões. Pressões que são resultantes das interações entre os envolvidos e que podem conduzir a intervenção por distintos rumos.

Como é o caso das pressões políticas, que visam, às vezes, ações imediatistas, que mesmo revestidas do cunho social, podem ter em seu fim maior angariar eleitores; das pressões econômicas, que dirigem os barcos para os ganhos em eficiência, minimização dos custos, aumento dos lucros, mesmo que possa se prejudicar a qualidade dos produtos entregues; e das pressões mercadológicas, que replicam antigas mazelas, que conotam a habitação de interesse social como de baixo custo, de soluções simples e sem inovações, que devem ocupar as margens da cidade, distante de tudo e de todos.

Por outro lado, existe a vontade de fazer diferente, de inovar. Quando se comenta sobre isso, fica aquela sensação “poderíamos ter feito melhor”. E é nessa perspectiva que as ações precisam se ancorar para que o cumprimento dos objetivos não seja meramente normativo, mas que tenha contornos subjetivos, de encantamento e satisfação seja das partes interessadas seja dos que constroem ou gerem todos os processos. Portanto, como forma de compilar os pontos que, segundo a avaliação geral, prejudicam a eficácia do Programa, traz-se os itens:

(i) nas etapas preliminares (anteriores à execução do Programa): identificou-se a ausência de um diagnóstico local para o contexto habitacional, sendo que há ênfase incisiva no incremento de estoque (construção de novas unidades) em detrimento de ações mais qualitativas, como a reforma de unidades em situação de inadequação domiciliar (carência de infraestrutura como abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, iluminação elétrica; ausência de banheiro e adensamento excessivo em domicílios próprios) e regularização fundiária. Outro aspecto importante vai ao encontro de até que ponto as diretrizes do Plano Diretor não segregam as áreas destinadas a habitação de interesse social. Embora, cumpra-se o objetivo de prover as habitações em consonância com os Planos Diretores, o conteúdo nele exposto inova e traz novas soluções ou replica o que sempre tem sido feito? Caberia, nesse sentido, a análise desses documentos;

(ii) na preparação/aprovação da proposta de empreendimento: ficou clara a necessidade de mais envolvimento do governo local (via estabelecimento de parcerias; colaborações) no intuito de argumentar e negociar melhores localizações ou o provimento de benfeitorias nos residenciais e nas áreas que os abrigarão. À mercê do mercado busca-se, geralmente, terrenos mais baratos, que tendem a ser longínquos e deslocados de regiões já

dotadas de infraestrutura urbana. A ocorrência de edificações localizadas em áreas precárias impactou nos resultados, uma vez que o entorno que abriga o conjunto é, além da ligação entre o residencial e a cidade, a nova região que receberá um contingente de famílias e suas necessidades básicas de sobrevivência. Na avaliação realizada, quando se sinalizou postura como a busca por terrenos melhor localizados, as evidências caminharam para melhor condução dos projetos e minimização das incongruências;

(iii) durante a execução/finalização dos empreendimentos: famílias numerosas apresentaram menor satisfação quanto a habitualidade das unidades; a satisfação quanto a segurança nos empreendimentos, uma externalidade negativa, conota aos residenciais características pejorativas, como “periferia”, “lugar perigoso”, “região foco de tráfico de drogas”, o que proporciona sentimento de desconforto nos beneficiários, sendo unânime, independente da característica do Programa, da família ou do conjunto, a sensação de insegurança; nos residenciais formados por casas não há sinalização da obrigatoriedade de construção de áreas de convivência e lazer, o que prejudica a socialização dos indivíduos e a realização da etapa pós-contratual do Trabalho Social; o entorno aos conjuntos, em determinados empreendimentos, não foi capaz de atender as novas demandas e o necessário para tanto ainda encontrava-se em vias de provimento, o que alerta para a importância do planejamento desde as etapas anteriores;

(iv) no cadastramento e seleção dos beneficiários: os principais aspectos argumentados diziam respeito às informações autodeclaradas, isto é, o próprio requerente declara ter ou não determinada característica e há dificuldade para a mensuração da realidade. Principalmente em relação a existência de cônjuge e quanto aos rendimentos oriundos de atividades remuneradas informalmente. Condições desse tipo podem resultar em famílias selecionadas sem apresentar as reais características do público-alvo do Programa e, numa escala maior, ocasionar a venda, aluguel ou repasse indevido das unidades habitacionais;

(vi) durante a execução do Trabalho Social: buscar formas de evitar atrasos na licitação das empresas responsáveis pelo projeto na tentativa de diminuir a demora para iniciar a etapa pós-contratual, além de evitar todos os desdobramentos decorrentes, principalmente quanto ao envolvimento dos beneficiários; e,

(v) no pós-ocupação: identificou-se a necessidade de criação de mecanismos para evitar as invasões e formas para conter e penalizar os repasses, vendas e aluguéis de unidades habitacionais.

Com base nos itens anteriormente apresentados, avaliar o Programa permitiu extrair as seguintes conclusões: a vontade, o envolvimento das pessoas pode fazer toda diferença, seja

para conquista dos direitos, seja para fazer esses direitos acontecerem. Lutar por direitos, como mais vagas nas escolas, melhores condições de atendimento nos estabelecimentos de saúde, melhores condições de transporte público, melhores áreas destinadas a habitação de interesse social significa lutar por melhorias no entorno de uma cidade que nunca está pronta, que nunca está concluída, uma cidade que está em constante transformação, e que a cada dia precisa ser melhorada e ter ampliada suas infraestruturas e condições urbanas. Promover o acesso a cidade e tudo aquilo que tem a oferecer e proporcionar é condição de cidadania, é condição de fazer das pessoas que ali residem, parte daquele município.

Consequentemente, o esforço de pesquisa empreendido possibilitou identificar a existência de uma estrutura invisível que tem potencial para explicar o funcionamento do Programa e, também, seus resultados. Trata-se da rede social que envolve os gestores, implementadores, beneficiários e demais colaborardes do PMCMV/FAR. O estudo permitiu determinar, assim, os diferentes *stakeholders* que direta ou indiretamente atuam no âmbito do Programa (sejam eles individuais, interdependentes, de um único ou de múltiplos setores). Elementos como interação, articulação, acordos e parcerias foram frequentemente mencionadas nas entrevistas realizadas.

A cada atividade específica avaliada foi possível identificar diferentes redes (ou subgrupos dentro de uma rede mais ampliada) com relações específicas. A forma e o conteúdo dessas múltiplas variou dependendo das áreas do Programa (aqui delimitadas como Operacional e Social), a tarefa específica a ser realizada e os instrumentos utilizados para alcançar os objetivos do PMCMV/FAR. Importante mencionar que não se constatou vetor unidirecional nas interações pesquisadas. Ouviu-se muito dos termos “colaboração”, “trabalho em parceria” e atuação em “via de mão dupla”, ou seja, segundo comentários dos entrevistados, nas conexões estabelecidas, mesmo com diferenças entre hierarquias, as informações e ou recursos eram compartilhados por ambas as partes.

Adicionalmente, em todos esses relacionamentos havia a presença de gestores públicos. Sobre isso, Agranoff e McGuire (1999) comentam que os gestores públicos e outros agentes governamentais, normalmente, operam em várias redes, sejam aquelas que envolvem indivíduos do governo – mas que representam outras agências ou instâncias –, representantes de organizações privadas ou sem fins lucrativos e de conselhos. A pesquisa, nesse sentido, reforçou essa característica, ao evidenciar a presença de tais sujeitos/instituições nas análises.

A partir da identificação empírica, por conseguinte, ampliou-se a rede implícita no desenho do Programa, conforme ilustra a Figura 22.

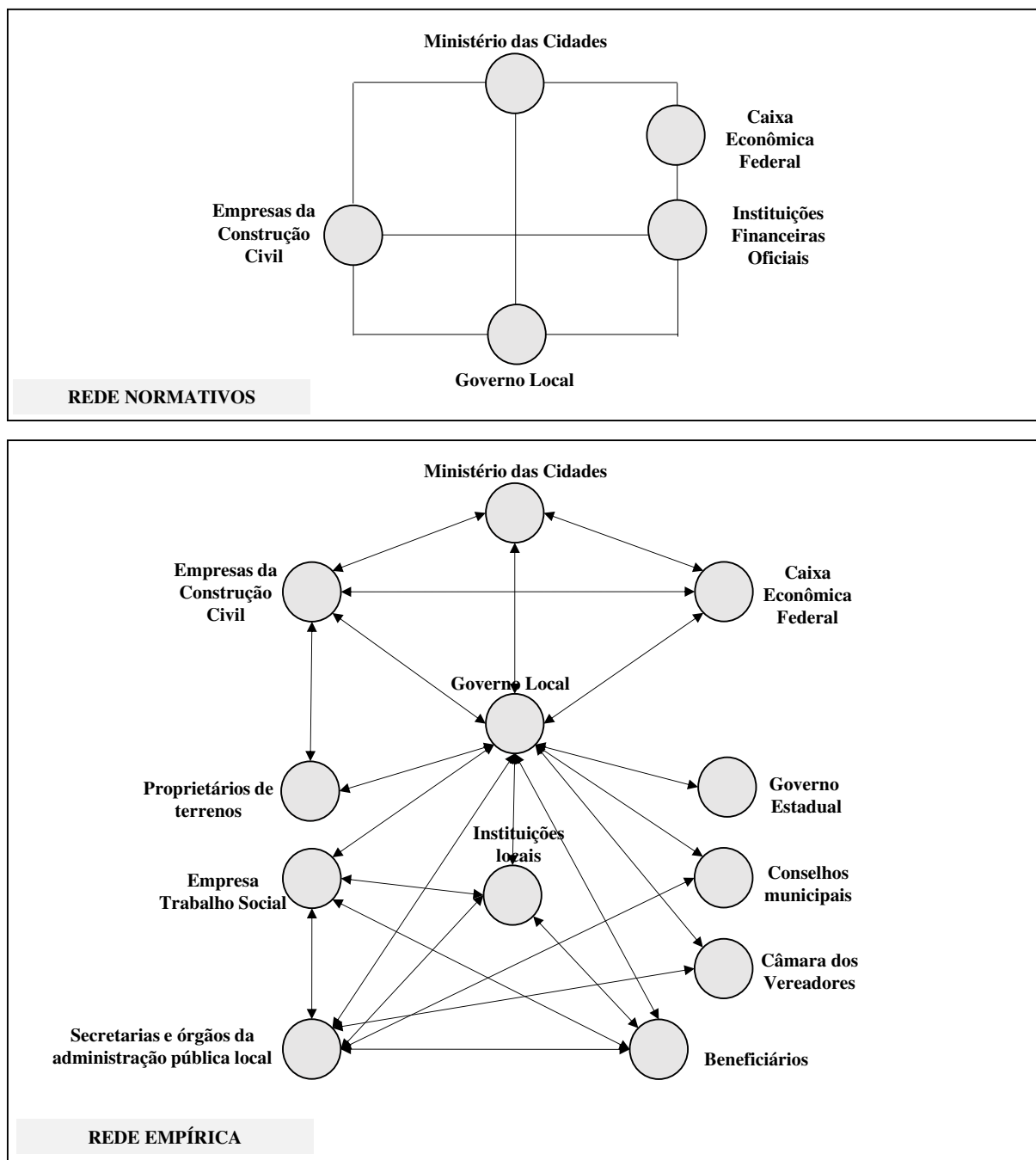


Figura 22 – Comparativo: rede identificada nos normativos e rede empírica

Fonte: resultados da pesquisa.

A nível local, expande-se consideravelmente o número de atores que são envolvidos na intervenção. A administração pública municipal congrega diferentes secretarias e órgãos de sua hierarquia para cumprimento e acompanhamento das atividades. Há a participação de variadas instituições locais como concessionários de serviços públicos, SEBRAE e Polícia Militar, por exemplo. Somam-se, ainda, Conselhos Municipais (Habitação ou Assistência Social), Câmara de Vereadores, empresas contratadas para execução do Trabalho Social e proprietários de terrenos. Mencionou-se, não obstante, o governo estadual nas parcerias para realização de obras

públicas com o intuito de melhoramento das regiões que receberam conjuntos habitacionais. E, obviamente, aqueles que são o alvo da intervenção: os beneficiários.

Com base nos achados, reforça-se as características que balizaram o processo de avaliação: buscou-se compreender a medição ao final das intervenções (*ex-post facto*), na tentativa de determinar a extensão na qual foram alcançados os resultados desejados, tendo o critério da eficácia como norteador da investigação. E, de modo a promover novas perspectivas analíticas, adotou-se a análise das redes sociais, explorando os agentes envolvidos, as conexões e a relação com as implicações do Programa.

7 CHEGAMOS AO FIM? CONSIDERAÇÕES, CONCLUSÕES, APRENDIZAGENS E ANSEIOS FUTUROS

O estudo descrito e discutido ao longo das páginas anteriores teve sua tradição ancorada na Análise de Políticas Públicas. Analisou-se, especificamente, uma iniciativa do governo Federal: o Programa Minha Casa, Minha Vida com Recursos do Fundo de Arrendamento Residencial, considerando a abordagem do Ciclo de Políticas Públicas e o estágio da avaliação para concretizar os objetivos aqui propostos. A questão de pesquisa levantada buscou investigar quais têm sido os resultados do PMCMV/FAR a nível local, considerando as duas fases já concluídas da intervenção.

Para empreender a pesquisa conjugou-se teorias, conceitos, técnicas, ferramentas estatísticas e informações extraídas da realidade dos municípios beneficiados pelo Programa em Minas Gerais. O esforço em considerar todos esses elementos e alinhá-los na perspectiva de criar um todo compreensível foi um dos principais motivadores para construção do trabalho. E, justamente por isso que a tradicional seção de “Conclusões” ou “Considerações Finais” foi transformada em: “Chegamos ao final?”.

Porque iniciar o capítulo com a pergunta? Os programas sociais, mesmo tendo a possibilidade de um dia se extinguirem, são ações que trazem em seu bojo o dinamismo, o desenvolvimento e o esperado caminhar na direção do cumprimento de suas finalidades. O “Minha Casa, Minha Vida” é resultado da mente dos formuladores de políticas públicas e, no momento de sua concepção, pôde-se acabar desconsiderando aspectos que pudessem ser merecedores de atenção. Em outras palavras, o Programa pode falhar e, portanto, deve ser corrigido, o que o faz ganhar novos delineamentos e tudo isso no decorrer de sua implementação.

Ademais, para além da execução dos programas sociais, há a continuidade na vida de quem teve sua realidade interferida e transformada. Um programa, como o caso do habitacional analisado, termina quando as casas são entregues? Aparentemente, talvez. Mas o provimento habitacional é apenas o começo da transformação nas vidas de muitas famílias que são beneficiadas. O lar é o primeiro passo, garantir abrigo, proteção e moradia digna. Fazer valer o direito de ser cidadão e garantir o acesso a cidade. Porém, quando o Programa assume como sua diretriz a provisão de unidades habitacionais capazes de promover a sustentabilidade social, econômica e ambiental dos empreendimentos, a intervenção não termina após a edificação dos residenciais. Não é questão de delegar ao PMCMV a incumbência de realizar as demais iniciativas para garantir esses anseios. A questão é buscar mecanismos para executá-las,

articular a intervenção com as demais políticas públicas, e trazer para esse novo espaço da cidade, a cidade em si e tudo aquilo que todos os cidadãos circunscritos no município têm direito. É uma questão de planejamento e alinhamento das políticas urbanas e habitacionais.

Portanto, o presente estudo não começa na primeira página e ao chegar-se à última, encerram-se as discussões. Chega-se ao final dessa proposta, um recorte de pesquisa que por si só, não se esgota. Ela abriu caminhos para compreender tantos outros pontos obscuros, seja na própria avaliação, ou em outras etapas do Ciclo de Políticas Públicas. Por exemplo: a importância de avaliar entendendo os processos de implementação e tendo em mente a forma como o Programa foi formulado para cumprir seus objetivos.

Dessa forma, para promover a avaliação dos resultados do Programa Minha Casa, Minha Vida no estado de Minas Gerais procurou-se, inicialmente, resgatar a Teoria do Programa, com o intuito de descortinar a cadeia de causalidade (implícita e explícita) inserida na gênese do PMCMV/FAR. A etapa permitiu visualizar a interação entre atividades, produtos e resultados, além de conhecer quais os *stakeholders* responsáveis por executar, acompanhar ou e/ou se beneficiar com a intervenção. Há de se comentar, ainda, que as avaliações quando baseadas na teoria oferecem subsídios mais concretos para o exame sistemático da realidade.

Embora o fim tenha sido exclusivamente a avaliação, remontar a Teoria do Programa possibilitou compreender a conexão entre formulação, implementação e avaliação (legislação, *modus operandi* e mensuração de resultados, respectivamente), etapas distintas do ciclo de vida do Programa, que se inter-relacionam e influenciaram as análises. A interação entre os estágios reforça o aspecto holístico do *Policy Cycle*, isto é, a possibilidade de entender os fenômenos em todas as suas (variadas) dimensões.

Em complementariedade à avaliação, teve-se a conhecer a forma pela qual o PMCMV/FAR encontrava-se distribuído no estado, e isso auxiliou na seleção dos municípios alvo da pesquisa de campo, associando atributos socioeconômicos, demográficos e habitacionais. Ou seja, a partir dessa análise, foi possível elencar os contextos/ambientes locais de onde foram extraídas as informações primárias.

O mapeamento do Programa em Minas Gerais permitiu, outrossim, observar onde estiveram direcionados os investimentos, como o caso das mesorregiões Triângulo Mineiro e Metropolitana de Belo Horizonte. A Análise de *Cluster* mostrou-se eficiente ao reagrupar os municípios de acordo com características peculiares, de modo a conduzir a determinação das localidades visitadas.

A avaliação, por conseguinte, foi resultante dos esforços anteriormente relatados. Ela foi a finalidade e o próprio resultado do trabalho. Nesse aspecto, ao adotar o critério da eficácia,

identificou-se que é preciso ter em mente que o cumprimento do objetivo que está posto pode “esconder” outras implicações, ou seja, construir os empreendimentos em linearidade ao Plano Diretor traz, de fato, a garantia de edificação dos conjuntos em áreas conectadas à cidade? E, ainda, foi possível observar se determinada finalidade não precisa ser revista, ou acrescida de novas maneiras de mensurar a realidade na qual se intervém (como no caso das informações autodeclaradas pelas famílias que se inscrevem no Programa). Adicionalmente, a Análise de Redes Sociais, mesmo que executada de forma qualitativa, forneceu indicações para compreensão das dinâmicas inter-relacionais entre os envolvidos na execução/acompanhamento do Programa e como as interações podem influenciar os resultados. Assim, o percurso preliminar teórico da avaliação se completou, sendo que foi acrescido com as experiências vivenciadas na pesquisa de campo e de outros estudos correlatos à análise de políticas e programas habitacionais.

A partir das entrevistas realizadas, verificou-se que a rede desenhada formalmente nos normativos do Programa se expandiu e o estudo empírico possibilitou detalhar quais foram os principais envolvidos nos processos e as organizações das quais fazem parte. Ainda, apresentar os motivos que caracterizam as relações; entender o papel que uma rede de parceiros desempenha na realização de atividades em um programa e sua relação com os resultados obtidos. Pois, notou-se que conforme os atores se relacionam, seus interesses e projetos, podem ocorrer reflexos na implementação que, em consequência, irão refletir nos efeitos gerados pela intervenção (situação que ficou evidente durante as negociações sobre a determinação da localização dos conjuntos habitacionais).

Avaliar é mensurar, com base em premissas adotadas, a realidade na qual a iniciativa analisada busca-se intervir. Por isso, ao realizar essa atividade torna-se interessante mencionar os principais desafios que as experiências locais demonstraram na execução do Programa. Os mais latentes foram: as pressões econômicas e mercadológicas que tendem a guiar as escolhas por terrenos mais baratos em regiões desprovidas de infraestrutura urbana; os inúmeros relatos de invasões, vendas e aluguel de unidades habitacionais, práticas não permitidas pelo PMCMV/FAR; e os atrasos na execução do Trabalho Social em sua fase pós-contratual, o que descumpra os objetivos do Programa e faz com que a ação seja prejudicada em seu andamento.

A partir disso, e com os achados da investigação, conclui-se que o Programa vem se aprimorando e isso foi observado ao compreender a evolução dos normativos e durante a análise dos resultados tanto na visão dos gestores quanto dos beneficiários. Ao analisar estritamente a finalidade de construir unidades habitacionais, o PMCMV tem cumprido com seu objetivo. Mas ao adentrar especificamente no conjunto de atividades que envolvem o provimento habitacional

para a população de interesse social, a intervenção falha em diversos aspectos, sendo os principais a escolha do terreno, a viabilização do entorno aos residenciais, a etapa pós-contratual do Trabalho Social e os problemas com insegurança, ocupação e venda das unidades no pós-morar. Esses pontos requerem observação para evitar o comprometimento futuro da intervenção haja vista a sinalização de continuidade do Programa, tendo sido anunciada e traçada a meta orçamentária do PMCMV-III. A partir do contato com as famílias beneficiadas, ficou nítida a importância social do Programa e a modificação que a casa própria promove na vida da população atendida. Considera-se necessário, portanto, promover correções na execução do “Minha Casa, Minha Vida” para que as benfeitorias promovidas nas realidades possam dirimir de fato as desigualdades em nossa sociedade.

Com a pretensão de avaliar os resultados do PMCMV/FAR do nível local ao estadual, o estudo contribui ao trazer informações capazes de subsidiar pesquisadores, profissionais, organizações não-governamentais, gestores públicos e o público em geral sobre os rumos da intervenção. Destaca-se, em especial, a contribuição para a área de Avaliação de Políticas Públicas e para o campo direcionado às Políticas Públicas habitacionais. O estudo incorporou novas abordagens ao buscar evidenciar as relações entre os agentes (as redes sociais que se formaram devido as conexões entre os atores) e o resultado alcançado pela intervenção. Dito de outra forma, a Análise de Redes Sociais permitiu construir uma estrutura maior de atuações, trocas de informações, recursos, auxílios, servindo, assim, como instrumental para buscar entender como tais arranjos podem influenciar nos efeitos sobre o que tem sido executado pelo PMCMV/FAR.

É apropriado ressaltar, ainda, os desafios e limitações encontrados na condução da pesquisa. A avaliação é uma atividade custosa, tanto em termos econômicos quanto de tempo para execução. Requer o envolvimento de diferentes indivíduos e uma equipe preparada para cumprimento da proposta de trabalho. O acesso aos beneficiários é algo a ser mencionado, haja vista as regiões que abrigam os conjuntos habitacionais visitados registrarem indícios de criminalidade prejudicando a segurança daqueles que ali estão.

E, grande parte do esforço de pesquisa só foi possível de ser concretizado porque os números e as palavras foram fornecidos pelos gestores públicos locais e os beneficiários que assentiram participar do estudo. Sobre isso, intui-se a importância de incorporar ambas as visões sobre os mesmos aspectos o que admite, além da complementariedade das opiniões, a democratização do processo avaliativo: permitir falar, dar de direito a falar, e ouvir os diferentes *stakeholders*.

Com o estudo, em particular, ao mesclar empiria (ir a campo, vivenciar realidades, conversar com quem atua e recebe e extrair deles as opiniões) com o exame documental, possibilitou confrontar o real (a realidade) e o teórico. Foi a inserção na realidade, mas com sustentação teórica que consubstanciou o complemento das discussões em temas já existentes e, ainda, novas perspectivas a serem exploradas.

Há de se destacar, também, a aplicação de ferramentas quantitativas e qualitativas para promover a avaliação. Os números sumarizaram, indicaram pontos críticos e sintetizaram um conjunto maior de opiniões. As palavras, por sua vez, incorporaram o ponto de vista, o pessoal, o subjetivo. Números e palavras contribuíram juntos para compreensão do fenômeno social estudado. A conjugação de tais elementos que enriqueceram os resultados e imprimiram contornos de robustez às informações trazidas pela pesquisa.

Entretanto, o produto entre aprendizagens, desafios e limitações, se traduz em pretensões futuras, em novas agendas de pesquisa. As indicações ficam a cargo de (na medida do possível e tendo em vista o foco desejado e as restrições de tempo e recursos): (i) trazer para o escopo da avaliação a atuação e o ponto de vista dos outros atores envolvidos no processo, instituição financeira, as empresas construtoras, os conselhos municipais e o Ministério das Cidades; (ii) compreender as relações entre os atores utilizando ferramentas matemáticas de forma a ampliar as explicações e mensurar as características marcantes das redes sociais; e (iii) a partir da avaliação, analisar e estudar mais a fundo outras etapas do *Policy Cycle* com o intuito de prover a investigação completa de todo o ciclo de vida do Minha Casa, Minha Vida.

Que não falem oportunidades e empenho para continuar e, assim, dar prosseguimento a esses anseios futuros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABIKO, A. K. **Introdução à gestão habitacional**. São Paulo, EPUSP, 1995.
- AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M.; Managing in network settings. **Policy Studies Review**, v.16, n. 1, p. 18-41, 1999.
- AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- ANDRADE, A. R. **Análise da implementação do Programa Nacional de Habitação Rural em municípios da microrregião e Viçosa – MG**. 2015. 115 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2015.
- ARANTES, P. F.; FIX, M. **“Minha Casa, Minha Vida”, o pacote habitacional de Lula**. Correio da Cidadania. 2009.
- ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.
- AUSAID – AUSTRALIAN AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. **Overseas Aid Program. The Logical framework approach**. Canberra: AusAid, 2002.
- BAMBERGER, M.; RUGH, J.; MABRY, L. **RealWorld Evaluation: Working under Budget, Time, Data and Political Constraints**. Sage Publications, California: 2006.
- BARBOSA, R. de P.; FREITAS, G. K. Avaliação da iniciativa água e clima, uma parceria HSBC-WWF. In: **A Relevância da avaliação para o investimento social privado**. Organização Fundação Itaú Social, Fundação Roberto Marinho, Move. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.
- BARDACH, E. **Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas**. México: Centro de Documentación y Docencia Económicas, 1998.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 5 ed. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BERR, L. R.; FORMOSO, C. T. Método para avaliação da qualidade de processos construtivos em empreendimentos habitacionais de interesse social. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 12, n. 2, p. 77-96, 2012.
- BONDUKI, N. G.; ROSSETTO, R. **Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social**. In: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades. Ações integradas de urbanização de assentamentos precários. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- BONDUKI, N. **Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria** (4 ed.). São Paulo: Estação Liberdade, 2004.
- BORGATTI, S. P.; FOSTER, P.C. The Network Paradigm in Organizational Research: a Review and Typology. **Journal of Management**, v. 29, n.6, p. 991-1013, 2003.
- BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**. Câmara dos Deputados, Brasília, 1988.
- _____. **Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009a. 55 p.
- _____. **Plano Nacional de Habitação**. Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação. Brasília-DF: 2009b.
- _____. Lei Federal nº 10257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana.
- _____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Política Nacional de Habitação**, 2004.

_____. Ministério do Planejamento. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores de Programas, Guia estratégico**. 2010.

_____. **Orçamento Cidadão**: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2016. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, 2015a.

_____. **Orçamento Cidadão**: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2015. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, 2014a.

_____. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida**. Ministério das Cidades/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014b.

_____. **PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Brasília: Ministério das Cidades, s.d.

_____. Portaria n. 168, de 12 de abril de 2013. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 abr. 2013, p.101-106.

_____. **Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão**, Ministério das Cidades, 2015. Disponível em: < <http://www.acessoainformacao.gov.br/>> Acesso em: 20 fev. 2015b.

BRASS, D. J.; BUTTERFIELD, K. D.; SKAGGS, B.C. Relationships and Unethical Behavior: a Social Network Perspective. **Academy of Management Review**, New York, v. 23, n. 1, p. 14-31, 1998.

BRIDGAM, P.; DAVIS, G. What Use is a Policy Cycle? Plenty, if the Aim is Clear. **Australian Journal of Public Administration**, v. 62, n. 3, 98–102, 2003.

BRUGHA, R.; VARVASOVSKY, Z. Stakeholder analysis: a review. **Health Policy and Planning**, v.15, n.3, p.239-246, 2000.

BRYSON, J. M.; PATTON, M. Q.; BOWMAN, R. A. Working with evaluation stakeholders: a rationale, step-wise approach and toolkit. **Evaluation and Program Planning**, n. 34, 2011, p. 1-12.

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

CAPOBIANGO, R. P.; SILVEIRA, S. F. R.; BRAGA, M. J. Microfinanzas y Políticas Públicas en Brasil: Una Evaluación del Programa CrediAmigo en la Percepción de los Actores Implicados. **Estudios/Working Paper**, v. 26, p. 1-18, 2013.

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

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T.A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A.L (org.). **O programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARRARO, C. L.; DIAS, J. F. Diretrizes para prevenção de manifestações patológicas em Habitações de Interesse Social. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v.14, n.2, p. 125-139, 2014.

CEF – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Conceitos Orientadores para Concepção de Projetos de HIS**. Caixa Econômica Federal, s.d. Disponível em: <
<http://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia Científica**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 2002.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 2008.

COSTA, C. C. M.; FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, M. J. ; ABRANTES, L. A. .
Disparidades Inter-regionais e Características dos Municípios de Minas Gerais.
Desenvolvimento em Questão, v. 10, p. 52-88, 2012.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n.5, p.969-992, 2003.

COTTA, T.C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impactos. **Revista do Serviço Público**, Ano 49, n. 2, p. 103-124, 1998.

CRAWFORD, P.; BRYCE, P. Project monitoring and evaluation: a method for enhancing the efficiency and effectiveness of aid Project implementation. **International Journal of Project Management**, v. 21, p. 363-373, 2003.

DERY, D. Evaluation and termination in the policy cycle. **Policy Sciences**, v.17, n.1, pp.13-26, 1984.

DRUMOND, A. M. **Análise do Programa Lares Habitação Popular do Estado de Minas Gerais a partir da perspectiva do Policy Cycle**. 2014. 167 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2014.

DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S. F. R.; SILVA, E. A. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Revista de Administração Pública**, v.48, n.1, p.3-25, 2014.

DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S.F.R.; RODRIGUES, A.C.; LAGE, M. L. C. Análise do Desempenho do Programa Lares Habitação Popular do Estado de Minas Gerais. In: Encontro da ANPAD, 2011, **Anais...** Rio de Janeiro. XXXV Encontro da ANPAD, 2011.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. Pearson Education, Inc. Upper Saddle River, New Jersey. 12th ed. 2008.

EDELENBOS, J.; KLIJN, E. H. Managing stakeholder involvement in decision making: a comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.16, n.3, p.417-446, 2006.

FAÇANHA, L.O.; MARINHO, A. **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais de avaliação**. IPEA e Instituto de Economia (IE), 2000 (Texto para discussão, 445 – versão revisada).

FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P.; SILVA, F. L.; CHAN, B. L. **Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FERNANDES, C. C. P. **A política nacional de habitação de interesse social: estudos de avaliação de resultados**. 2009. 120 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2009.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Como elaborar Modelo Lógico de programa: um roteiro básico**. Nota Técnica. Brasília: IPEA, 2007.

- FERREIRA, M. A. M.; ABRANTES, L. A.; PEREZ, R. Investigação de grupos estratégicos na indústria de laticínios por meio da abordagem multivariada. **Revista de Administração Mackenzie** v. 09, n. 2, 2008.
- FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatísticas e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012: resultados preliminares**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatísticas e Informações. Belo Horizonte: 2014.
- FLEURY, S. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Administração em Diálogo**, São Paulo, n. 7, p. 77-89, 2005.
- FONTES, B. A. S. M.; MELO, N. M. L.; LEAL, S. M. R.; FUENTES, E. P.. Gestión local en el Nordeste de Brasil: en busca de nuevos paradigmas. **Revista Mexicana de Sociología**, 57(2), 123–142, 1995.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Ipea Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, 2000.
- FREY, K.; PENNA NETO, M. C. de O.; CZAJKOWSKI JÚNIOR, S.. Governança urbana, redes de políticas públicas e sua análise. In: XXIX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. **Anais...**São Paulo: ANPOCS, 2005. v. 1. p. 1-22. 2005.
- GARANDEAU, R. **Evaluating & Improving the WASH Sector**. IRC International Water and Sanitation Centre, 2009.
- GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 2, 57-63. 1995.
- GORE, C. D. The Limits and Opportunities of Networks: Municipalities and Canadian Climate Change Policy. **Review of Policy Reserach**, v. 27, n. 1, p.27-46, 2010.
- GRAY, D. E. **Pesquisa no mundo real**. Porto Alegre: Penso, 2012.
- HAIR, JR., J. F.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L.; BLACK, W. C. **Análise Multivariada de Dados**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- HAIR, J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2007.
- HELLER L.; CASTRO, J. E. Política pública de saneamento: apontamentos teóricos conceituais. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 284-295, 2007.
- HERNÁNDEZ, G. VELÁSQUEZ, S. Vivienda y calidad de vida: medición del hábitat social en el México Occidental. **Bitácora**, v. 24, n. 1, p. 149-200, 2014.
- HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**: An introduction to the study of operational governance. 2009. SagePublications Ltd. 2nd Ed.
- HOLDEN, C. A.; LIN, V. Network structures and their relevance to the policy cycle: a case study of The National Male Health Policy of Australia. **Social Science & Medicine**, v.74, n.2, p.228, 2012.
- HONDA, S. C. de A. L. Política habitacional de baixa renda e a atuação do capital privado: o Programa de Arrendamento Residencial em Presidente Prudente (SP). **urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.5, n.1, p. 107-117, 2013.
- HOWARD, C. The Policy Cycle: A Model of Post-Machiavellian PolicyMaking? **Australian Journal of Public Administration**, v.64, n. 3, p.3-13, 2005.

- HOWLETT, M.; MARAGNA, A. How Big Is a Policy Network? An Assessment Utilizing Data From Canadian Royal Commissions 1970–2000. **Review of Policy Reserach**, v.23, n.2, p. 433-452, 2006.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2010.
- JANN, W.; WEGRICH, K. The Teories of the policy cycle. *In*: FISHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of policy analysis: theory, and methods**. CRC Press, 2007.
- JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n.2, p.137-160, 2005.
- KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Pearson Education, Inc. (Updated second edition), 2011.
- KOWALTOWSKI, D, C. C. K.; GRANJA, A. D. The concept of desire value as a stimulus for change in social housing in Brazil. **Habitat International**, v. 35, 435-446, 2011.
- KRAUSE, C.; BALBIM, R. NETO, V. C. L. **Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: onde fica a Política Habitacional?** Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, 2013.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas. 2003.
- LARCHER, J. V. M. **Diretrizes visando a melhoria de projetos e soluções construtivas na expansão de habitações de interesse social**. 2005. 189 f. Dissertação (Mestrado em Construção Civil). Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2005.
- LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- LIMA, M. A. **A influência da dimensão, configuração e localização de conjuntos habitacionais na integração social**. 2011. 269 f. Dissertação (Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2011.
- LOIOLA, E.; e MOURA, S. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. *In*: FISHER, T (org.). **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**, Rio de Janeiro: FGV, 1997, 53-68.
- LOTTA, G. S. L.; PAVEZ, T. R. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 56, 7, p. 109-125, 2010.
- MACHADO, S. H. S. O uso da teoria de stakeholders em uma análise da etapa de formulação da Política Nacional de Medicamentos. **Revista de Administração Pública**, v.47, n..3, 2013.
- MAJONE, G.; QUADE, E.S. **Pitfalls of Analysis**. London: John Wiley and Sons, 1980.
- MARENGO, C.; ELORZA, A. L. Calidad de vida y políticas de hábitat. Programa de mejoramiento barrial em Córdoba, Argentina. Caso de estudio: Barrio Malvinas Argentinas. **Bitácora**, v. 2, n. 17, p. 79-94, 2010.
- MARICATO, E. **Brasil, cidades: uma alternativa para a crise urbana**. 3. Ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2008.
- MAROCO, J. **Análise Estatística com Utilização do SPSS**. 3ª ed. Lisboa: Sílabo, 2007.
- MAROCO, J.; GARCIA-MARQUES, T. **Qual a fiabilidade do alfa de Cronbach?** Questões antigas e soluções modernas? Instituto Superior de Psicologia Aplicada (I.S.P.A.), Portugal, 65-90, 2006.

MARQUES, E. C. **Estado e redes sociais**: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. São Paulo: Editora Revan, 2000.

_____. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 41, 1999.

_____. Redes Sociais e Poder no Estado Brasileiro: Aprendizados a Partir das Políticas Urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, São Paulo, 2006.

MARTELETO, R. M.. Análise de Redes Sociais: aplicação nos estudos de transferência da informação. **Ciência da Informação**, Brasília, 30(1), pp. 71-81. 2001.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MENDONÇA, F. A. R. A estratégia de localização dos conjuntos habitacionais da URBIS em Salvador, entre 1964 e 1984. **Revista de Arquitetura e Urbanismo**, v. 2, n. 2, p. 61-83, jul. 1989.

MERCÊS, S. Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Belém: localização dos empreendimentos e seus determinantes. In: CARDOSO, A. L. **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro. Letra Capital: 2013.

MORAES, O. B; ABIKO, A. K. Utilização da análise fatorial para a identificação de estruturas de interdependência de variáveis em estudos de avaliação pós-ocupação. In: XI Encontro Nacional de Tecnologia no Ambiente Construído. **Anais...** Florianópolis, 2006.

MORAIS, M. V; CARNEIRO, T. M.; BARROS NETO, J. de P. Projeto de habitação de interesse social: satisfação do usuário final. In: XV Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído. **Anais...** Maceió, 2014.

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

MORRA-IMAS, L. G.; RIST, R. C. **The road to results**: designing and conducting effective development evaluations. The World Bank, 2009.

MÜLLER, A.L; SILVA, M. K.; SCHNEIDER, S.. A construção de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 20, 2012.

NELSON, R. O uso da Análise de Redes Sociais no estudo das estruturas organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 150-157, 1984.

OLIVEIRA, B. R.. A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 517-544, 2014.

OLIVEIRA, G. A. Verticalização urbana em cidades médias: o caso de Santa Cruz do Sul – RS. **Boletim Gaúcho de Geografia**, v.40, p. 199-218, 2013.

OLIVEIRA, L. G. D. *et al.* Modelo de avaliação do programa de controle da tuberculose. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, supl. 1, p. 997-1008, 2010.

ORTIZ, A. M. L.; DOMÉNECH, S. J. M. Algunos factores físicos y psicológicos relacionados con la habitabilidad interna de la vivienda. **Medio Ambiente y Comportamiento Humano**, v. 5. n.1, 89-113, 2004.

PARENTE, S. **O Mercado Financeiro e a população de baixa renda**. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL): 2003.

- PAVARINA, P. R. de J. P. **Matriz de Estrutura Lógica**. Curitiba: SENAR, 2003.
- PAWSON, R.; TILLEY, N. **Realistic Evaluation**. London: Sage, 2004.
- PESTANA, M. H; GAGEIRO, J. N. **Análise de dados para ciências sociais a complementaridade do SPSS**. 4. ed. Lisboa: Sílabo, 2005.
- PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa histórica. **Cadernos de Pesquisa**, n.114, p.179-195, 2001.
- PINTO, A. M. G.; JUNQUEIRA, L. A. P. Relações de poder em uma rede do terceiro setor: um estudo de caso. **Revista de Administração Pública**, v.43, n.5, p.1091-1116, 2009.
- PORTUGAL, S. O que faz mover as redes sociais? Uma análise das normas e dos laços. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 79, 35-56, 2007.
- _____. Alquimia do parentesco. Para uma discussão da relação entre dádiva e família. **Revista de Estudos AntiUtilitaristas e PosColoniais**, v.3, n. 1, p.153-174, 2013.
- RAMIRES, J. C. L. O processo de verticalização das cidades brasileiras. **Boletim de Geografia**, v. 16, n. 1, p. 97-106, 2011.
- RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n.5, p. 1271-294, 2012.
- REIS, F. N. S. C. **Programa “Minha Casa, Minha Vida”**: estrutura lógica, focalização e percepção dos beneficiários. 2013. 145 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2013.
- REIS, F. N. S. C.; SILVEIRA, S. F. R.; MOREIRA, V. S. Resultados do Programa Minha Casa Minha Vida sob a Percepção dos Beneficiários. **RACE, Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, Joaçaba, v. 14, n. 3, p. 925-956, 2015.
- REIS, P. R. C.; SILVEIRA, S. F. R.; RODRIGUES, P. E. L. Impactos da Política Nacional de Irrigação sobre o desenvolvimento socioeconômico da região Norte de Minas Gerais: uma avaliação do Projeto Gorutuba. **Revista de Administração Pública**, v.46, n.4, p.1101-1130, 2012.
- RESENDE, G. M.; NETO, A. M.; MAGALHÃES, J. C.; SOUSA, A. G. Monitoramento e Avaliação dos Instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional: proposta de Avaliação Continuada. In: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. **Brasil em desenvolvimento 2014**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: 2014.
- RICHARDSON, R.J. **Pesquisa Social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.
- ROMERO, M. A., ORNSTEIN, S. W. **Avaliação Pós-ocupação**: Métodos e Técnicas Aplicados à Habitação Social. Coleção Habitare ANTAC. Porto Alegre, 2003.
- ROLINK, R.; KLINTOWITZ, D.; REIS, J.; BISCHOF, R. **Como produzir moradia bem localizada com os recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida**. Ministério das Cidades Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília-DF: 2011.
- ROSADO, P. L.; ROSSATO, M. V.; LIMA, J. E. Análise do Desenvolvimento Socioeconômico das Microrregiões de Minas Gerais. **Revista Econômica do Nordeste**, vol. 40, n.2, 2009.
- ROSSI, P. H.; LIPSEY, M.W.; FREEMAN, H. E. **Evaluation**: a systematic approach. 7. ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2004.
- RUA, M G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES-UAB, 2009.
- _____. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Brasília: ENAP, 1997.

SANCHES, J. C.; COX, E., DEMARTINI, J. A cidade e os conjuntos habitacionais de interesse social: reflexões sobre a evolução do perímetro urbano de Cuiabá/MT. *In: Anais... Encontros Nacionais da ANPUR*, v. 15, 2013.

SANTOS, E. O. Interfaces entre a Política Habitacional e o Plano Diretor Participativo na Metrópole Fortaleza-CE. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, 25 (3): 485-501, set/dez/2013.

SARAVIA, E. **Introdução à Teoria da Política Pública**. Brasília: ENAP, v. 2, 2006.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. de; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, São Leopoldo, ano I, n. I, jul. 2009.

SCHAFER, E. F.; GOMIDE, F. P. B. Avaliação Pós-Ocupação do conjunto habitacional Moradias União Ferroviária Bolsão Audi/União, Curitiba (PR). **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 19, n.2, 2014.

SCHEIDT, F. S. S. *et al.* Consideração de requisitos ambientais em empreendimentos habitacionais de interesse social: um estudo de caso. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v.10, n.1, p.91-106, 2010.

SCHOFIELD, J.; SAUSMAN, C. **Symposium on implementng public policy: learning from theory and practice introducing**. 2004.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo, Cengage Learning, 2010.

SILVA, C. F.; ALVES, T. W. Dinâmica dos financiamentos habitacionais nos municípios do Rio Grande do Sul de 2006 a 2010: uma avaliação do Programa "Minha Casa, Minha Vida". **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.48, n.1, p 7-54, 2014.

SILVA, S. S.; COTO, G.C. Redes públicas de cooperação e o desenvolvimento Local: a experiência do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) no Alto Vale do Itajaí. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, Edição Especial, p. 165-182, 2015.

SILVA, C. R.; GOBBI, B.C.; SIMÃO, A. A. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Organizações Rurais e Agroindustriais**, Lavras, v. 7, n. 1, p. 70-81, 2005

SILVA, J. M. P. Habitação de interesse social e as legislações municipais da região metropolitana de Campinas. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v.11, n.3, p.55-71, 2011.

SILVA, L. L.; COSTA, T. M. T.; SILVEIRA, S. F. R.; FARONI, W.; FERREIRA, M. A. M. Evaluación de las Políticas Públicas Tributarias Municipales: Análisis Empírico de la Influencia del Desempeño Tributario y de la Gestión Fiscal en el Índice Firjan de Desarrollo (IFDM) de los Municipios de Minas Gerais, Brasil. **Working Papers**, v. 29, p. 1, 2013.

SILVA, M. K.; ZANATA JR., R. "Diz-me com quem andas, que te direi quem és": uma – breve introdução à análise de redes sociais. **Revista USP**, n. 92, p. 114-130, 2012.

SILVA, M.O.S. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. *In: SILVA, M.O.S. (Org.) Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos*. São Paulo: Veras Editora. 2008.

SKOK, J. E. Policy issue networks and the public policy cycle: a structural-functional framework for public administration. **Public Administration Review**, v.55, n.4, p.325-332, 1995.

SOARES, I. O. *et al.* Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: o caso do programa "Minha Casa Minha Vida" em Uberaba (MG). **urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba , v. 5, n. 1, p. 119-131, 2013.

- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.
- SRIDHARAN, S.; NAKAIMA, A. A Ten steps to making evaluation matter. **Evaluation and Program Planning**, v. 34, n.2, p. 79-162, 2011.
- STEINER, P. **A Sociologia Econômica**. São Paulo, Atlas, 2006.
- SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona, Espanha: Ariel, 2008.
- TAVARES, P. A.; PAZELLO, E. T.; FERNANDES, R.; CAMELO, R. S. Uma avaliação do Programa Bolsa-Família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 39, p. 25-58, 2009.
- THEODOULOU, S. Z. How Public Policy is Made. In THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. (Eds.), **Public Policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.
- TICHY, N.; TUSHMAN, M.; FOMBRUN, C. Social Network Analysis for Organizations **Academy of Management Review**, 4: 4: 507-519. 1979.
- TRIOLA, M. F. **Introdução à Estatística**. 9 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2005.
- UZZI, B. Social Structure and competition in interfirm networks: the paradox of embeddedness. **Administrative Science Quarterly**, 42, pp.35-67, 1997.
- VAN WAARDEN, F. Dimensions and types of policy networks. **European Journal of Political Research**, v.21, n.1, p. 29-52, 1992.
- VERGARA, S.C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- W.K. KELLOGG FOUNDATION. **Logic Model Development Guide**: Using Logic Models to Bring Together Planning, Evaluation, and Action. W.K Kellogg Foundation, 2004.
- WASSERMAN, S.; FAUST, K. **Social Network Analysis**: Methods and Applications. New York: Cambridge Press, 2009.
- WEISS, C. **Evaluation**. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey: 1998.
- WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **The public policy primer**: managing the policy process. Routledge: New York, 2010.
- YSA, T.; SIERRA, V.; ESTEVE, M. Determinants of network outcomes: the impact of management strategies. **Public Administration**, v. 92, n. 3, p.636–655, 2014.
- ZANCAN, C.; SANTOS, P. C. F.; CAMPOS, V. O. As contribuições teóricas da Análise de Redes Sociais (ARS) aos estudos organizacionais. **Revista Alcance - Eletrônica**, v. 19, n.1,p. 62-82, 2012.

ANEXO

ANEXO I – Municípios de Minas Gerais que aderiram ao PMCMV/FAR

Município	Mesorregião
Alfenas	Sul/Sudoeste de Minas
Almenara	Jequitinhonha
Araguari	Triângulo Mineiro
Araxá	Triângulo Mineiro
Arcos	Oeste de Minas
Barbacena	Campo das Vertentes
Belo Horizonte	Metropolitana
Belo Vale	Metropolitana
Betim	Metropolitana
Bom Despacho	Central Mineira
Buritiz	Noroeste de Minas
Cachoeira de Minas	Sul/Sudoeste de Minas
Caeté	Metropolitana
Campo Belo	Oeste de Minas
Capelinha	Jequitinhonha
Caratinga	Vale do Rio Doce
Carmo do Cajuru	Oeste de Minas
Cássia	Sul/Sudoeste de Minas
Cataguases	Zona da Mata
Conceição das Alagoas	Triângulo Mineiro
Conselheiro Lafaiete	Metropolitana
Contagem	Metropolitana
Curvelo	Central Mineira
Divinópolis	Oeste de Minas
Esmeraldas	Metropolitana
Extrema	Sul/Sudoeste de Minas
Formiga	Oeste de Minas
Frutal	Triângulo Mineiro
Governador Valadares	Vale do Rio Doce
Ibiá	Triângulo Mineiro
Igarapé	Metropolitana
Itabira	Metropolitana

Município	Mesorregião
Itajubá	Sul/Sudoeste de Minas
Itaúna	Oeste de Minas
Ituiutaba	Triângulo Mineiro
Iturama	Triângulo Mineiro
Janaúba	Norte de Minas
Januária	Norte de Minas
João Monlevade	Metropolitana
Juiz de Fora	Zona da Mata
Lagoa Santa	Metropolitana
Lavras	Campo das Vertentes
Leopoldina	Zona da Mata
Manhuaçu	Zona da Mata
Mateus Leme	Metropolitana
Matozinhos	Metropolitana
Monte Santo de Minas	Sul/Sudoeste de Minas
Montes Claros	Norte de Minas
Muriá	Zona da Mata
Nova Lima	Metropolitana
Nova Serrana	Oeste de Minas
Pará de Minas	Metropolitana
Paracatu	Noroeste de Minas
Passos	Sul/Sudoeste de Minas
Patos de Minas	Triângulo Mineiro
Patrocínio	Triângulo Mineiro
Pirapora	Norte de Minas
Poços de Caldas	Sul/Sudoeste de Minas
Ponte Nova	Zona da Mata
Pouso Alegre	Sul/Sudoeste de Minas
Prudente de Moraes	Metropolitana
Raposos	Metropolitana
Ribeirão das Neves	Metropolitana
Rio Acima	Metropolitana

Município	Mesorregião
Sacramento	Triângulo Mineiro
Santa Bárbara	Metropolitana
São Francisco	Norte de Minas
São João del Rei	Campo das Vertentes
São Joaquim de Bicas	Metropolitana de Belo Horizonte
São José da Lapa	Metropolitana de Belo Horizonte
São José da Varginha	Metropolitana de Belo Horizonte
São Sebastião do Paraíso	Sul/Sudoeste de Minas
Sarzedo	Metropolitana de Belo Horizonte
Serrania	Sul/Sudoeste de Minas
Sete Lagoas	Metropolitana de Belo Horizonte
Teófilo Otoni	Vale do Mucuri
Três Corações	Sul/Sudoeste de Minas
Três Marias	Central Mineira
Três Pontas	Sul/Sudoeste de Minas
Ubá	Zona da Mata
Uberaba	Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba
Uberlândia	Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba
Varginha	Sul/Sudoeste de Minas
Vespasiano	Metropolitana de Belo Horizonte
Viçosa	Zona da Mata
Visconde do Rio Branco	Zona da Mata

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro para Gestores municipais diretamente envolvidos no programa: Eixo Operacional

ROTEIRO		
Entrevistador:		Cidade:
Data: ____/____/2015	Hora de Início:	Hora de Término:
BLOCO I – CARACTERIZAÇÃO DO PERFIL DO ENTREVISTADO		
Nome:	Idade:	Gênero: () F () M
Naturalidade:	Escolaridade:	Profissão/Cargo (desde quando?):
O senhor(a) é filiado a algum partido político? Se sim, qual? Desde quando?		
BLOCO II: Atividades preliminares – Planejamento urbano: integrando à questão habitacional às políticas urbanas		
Pergunta 1: O município possui Plano Diretor? <u>Se sim</u>, houve o mapeamento de regiões prioritárias (ZEIS) para a construção de empreendimentos de habitação de interesse social? <u>Se não</u>, por que não há Plano Diretor? Para a execução de empreendimentos de HIS são respeitadas (seguidas) as indicações/diretrizes do Plano Diretor? <u>Se sim</u>, quais fatos foram primordiais se atender aos requisitos do Plano? <u>Se não</u>, por que não são seguidas as orientações do Plano? Pergunta 2: O município possui Plano Local de Habitação de Interesse Social? <u>Se não</u>, por que não há PLHIS? <u>Se sim</u>, houve o diagnóstico do setor habitacional municipal, tanto em termos de necessidades habitacionais e do contexto local? <u>Se não</u>, porque não foi considerado? Pergunta 3: Tais instrumentos ora mencionadas foram levados em consideração para a preparação e execução dos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida?		
BLOCO III: Adesão ao Programa – a atividade que dá vida ao MCMV à nível local.		
Pergunta 4: De onde/quem partiu a iniciativa para firmar a parceira com o Governo Federal para adesão ao programa Minha Casa, Minha Vida? Quais foram os agentes e/ou instituições envolvidas nessa atividade? Qual foi o principal mediador desse processo? Que tipo de relação os agentes/instituições mantiveram entre si?		
BLOCO IV: Preparação/aprovação a proposta de empreendimento – a concepção do projeto habitacional		
Pergunta 5: Como foram selecionados os terrenos para execução do(s) projeto(s)? Quais foram os critérios que balizaram a escolha? Essa decisão foi tomada em conjunto com outro(s) ator(es)? Quais foram os agentes e/ou instituições envolvidas nessa atividade? Que tipo de relação essas instituições mantiveram entre si? Pergunta 6: Como se deu o processo de escolha da empresa responsável pela construção do(s) empreendimento(s)? Qual foi o principal mediador desse processo? Quais foram os agentes ou instituições envolvidas nessa atividade? Que tipo de relação os agentes/instituições mantiveram entre si? Pergunta 7: Quem ficou a cargo da preparação da proposta de empreendimento? Houve a participação de outro ator/agente na confecção do projeto? O(A) senhor(a) sabe mencionar quais foram os conceitos orientadores para concepção do projeto? Quais foram os agentes ou instituições envolvidas nessa atividade? Que tipo de relação os agentes/instituições mantiveram entre si?		

BLOCO V: Execução/finalização da proposta de empreendimento – a construção e a realização do sonho da casa própria

Pergunta 8: As casas foram entregues em sua totalidade conforme o contratado? Respeitou-se o mínimo de unidades reservadas a idosos? Quando foi o caso, as unidades habitacionais destinadas a pessoas com deficiência, ou a famílias das quais façam parte pessoas com deficiência, foram adaptadas de acordo com o tipo de deficiência? Se não, porque? Quantos empreendimentos foram entregues?

Pergunta 9: O senhor(a) considera que a casa sugerida pelo Programa contempla diferentes arranjos familiares? Se sim, quais e porquê? Se não, porque?

Pergunta 10: O conjunto habitacional foi entregue contemplando a infraestrutura urbana básica? O que foi providenciado para a entrega? De acordo com a tipologia do empreendimento foram providas áreas de uso comum e equipamentos públicos? Se não, porque?

Pergunta 11: Nas áreas próximas ou limítrofes ao empreendimento já encontravam-se disponíveis serviços e/ou equipamentos urbanos ou foi necessário construí-los/provê-los? O transporte público foi viabilizado de que forma? Se não, porque?

Pergunta 12: A construção das casas e do empreendimento contemplou os seguintes conceitos orientadores?

-Habitabilidade (funcionalidade; conforto ambiental; flexibilidade; acessibilidade; privacidade);

-Qualidade construtiva (materiais utilizados tendo em vista parâmetros de durabilidade, qualidade, manutenção, adequação ambiental; viabilidade; aparência);

-Segurança (estrutural; incêndios e intrusão);

Pergunta 13: A administração pública municipal promoveu algum tipo de ação facilitadora no decurso da execução dos empreendimentos?

-Houve o aporte de recursos financeiros, bens ou serviços? Se sim, quais? Se não, porque?

-Houve a promoção de ações redutoras de custos via propostas legislativas? Se sim, quais? Se não, porque?

-A administração pública local garantiu a celeridade dos processos envolvidos na execução do Programa? Se sim, em quais situações? Se não, porque?

-De alguma outra forma a administração pública local estendeu sua participação no Programa? Se sim, como? Se não, porque?

Pergunta 14: Para o conjunto de atividades relacionadas a execução da proposta de empreendimento quais foram os principais atores/agentes/instituições envolvidos? Quem exerceu maior influência? Que tipo de relação os agentes/instituições mantiveram entre si?

BLOCO VI: Efeitos socioeconômicos – movimentação da economia nas localidades contempladas pelo MCMV

Pergunta 15: A construção do(s) empreendimento(s) possibilitou a geração de empregos (diretos ou indiretos) para o município/região? Possibilitou a compra de materiais e serviços no mercado local/regional?

Pergunta 16: Além desses, pode-se citar outros efeitos, em termos socioeconômicos, que o Programa proporcionou ao ser implementado no município/região?

Pergunta 17: Em sua opinião, o PMCMV cumpre com seus objetivos?

APÊNDICE B – Roteiro para Gestores municipais diretamente envolvidos no programa: Eixo Social

ROTEIRO		
Entrevistador:		Cidade:
Data: ____/____/2015	Hora de Início:	Hora de Término:
BLOCO I – CARACTERIZAÇÃO DO PERFIL DO ENTREVISTADO		
Nome:	Idade:	Gênero: () F () M
Naturalidade:	Escolaridade:	Profissão/Cargo (desde quando?):
O senhor(a) é filiado a algum partido político? Se sim, qual? Desde quando?		
BLOCO II: Seleção dos beneficiários – a determinação das famílias a serem contempladas		
Pergunta 1: O município estabeleceu critérios adicionais para seleção dos beneficiários? Se <u>sim</u>, quais são os critérios locais de seleção ao Programa? Se <u>não</u>, porque? Pergunta 2: Como se deu o processo de determinação dos critérios locais de seleção? O que foi levado em consideração para a escolha dos critérios? Essa atividade foi realizada em conjunto com outro(s) ator(es)? Se <u>sim</u>, quais foram os agentes ou instituições envolvidas nessa atividade? Qual é tipo de relação entre os atores? Quem mais influenciou esse processo? Pergunta 3: Como foi divulgado o Programa no município? Esse processo atingiu satisfatoriamente ao público-alvo do MCMV? Pergunta 4: Como ocorreu o processo de cadastramento e pré-seleção das famílias? Essa atividade foi realizada em conjunto com outro(s) ator(es)? Se <u>sim</u>, quais foram os agentes ou instituições envolvidas nessa atividade? Que tipo de relação os agentes/instituições mantiveram entre si?		
BLOCO III: Execução do Trabalho Social – o lado social entre o pré o do pós-morar		
Pergunta 5: Em todos os empreendimentos contratados e entregues houve a execução do Trabalho Social? Como é elaborado o projeto do Trabalho Social? Se <u>não</u>, porque? Pergunta 6: Em algum empreendimento houve problemas com desocupação e/ou repasse indevido e/ou invasão de unidades habitacionais? Se <u>sim</u>, o que foi realizado para solucionar? Pergunta 7: Qual foi a equipe responsável pela execução do Trabalho Social? Quais foram os agentes ou instituições envolvidas? Que tipo de relação os agentes/instituições mantiveram entre si? Pergunta 8: Quais foram as atividades promovidas na etapa pré-contratual? Quanto tempo durou essa etapa? Os resultados de curto prazo foram/estão sendo satisfatórios? Porque? Pergunta 9: Quais foram as atividades promovidas na etapa pós-contratual? Quanto tempo durou essa etapa? Os resultados de curto prazo foram/estão sendo satisfatórios? Porque? Pergunta 10: Quais foram as facilidades e dificuldades encontradas na execução do Trabalho Social? Os resultados obtidos no curto prazo foram/estão sendo satisfatórios? Pergunta 11: Em sua opinião, qual é o papel do Trabalho Social para as famílias beneficiadas pelo Programa? Pergunta 12: Em que aspectos poderiam ser melhoradas as atividades em termos de determinação de critérios, divulgação, cadastramento e pré-seleção das famílias e realização o Trabalho Social? Pergunta 13: Em sua opinião, o PMCMV cumpre com seus objetivos?		

APÊNDICE C – Questionário aplicado aos beneficiários do PMCMV/FAR

UFV	Questionário aos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida				2015
IDENTIFICAÇÃO DO APLICADOR					
1. Município: _____ 2. Data: ____/____/2015 3. Aplicador: _____ 4. Fase: (1) ou (2)					
5. Bairro: _____ 6. Tipologia do empreendimento: (1) Casas térreas (2) Apartamentos					
BLOCO I – IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO/BENEFICIÁRIO E DE SUA FAMÍLIA					
7. Nome do entrevistado/beneficiário:					
8. O entrevistado foi o beneficiário do Programa? (1) Sim (2) Não (99) NS/NR. Se <u>não</u> , qual é o grau de parentesco? (1) Irmão (2) Cônjuge (3) Filho(a) (4) Neto(a) (5) Genro/Nora (6) Parente/Afim (7) Agregado (8) Pai/Mãe (9) Outros, qual? (99) NS/NR					
9. Gênero: (1) Masculino (2) Feminino					
10. Qual é sua Idade? (99) NS/NR					
11. Estado Civil: (1) Solteiro (2) Casado (3) Separado Judicialmente (4) Divorciado (5) Viúvo (99) NS/NR					
12. Escolaridade: (1) Nenhuma (2) Ens. Fundamental Incompleto (3) Ens. Fundamental Completo (4) Ens. Médio Incompleto (5) Ens. Médio Completo (6) Ens. Superior Incompleto (7) Ens. Superior Completo (8) Curso Técnico Incompleto (9) Curso Técnico Completo (10) Outro, qual? (99) NS/NR.					
13. Composição/Origem da renda familiar:					
(1) Trabalho Formal					
(2) Trabalho Informal					
(3) Benefícios Sociais – detalhar:					
(4) Outros – detalhar:					
14. Renda familiar: (1) até 1 S.M.; (2) entre 1 a 2 S.M.; (3) entre 2 a 3 S.M.; (4) mais do que 3 S.M.; (99) NS/NR					
15. Ocupação: (1) Trabalhador com carteira assinada (2) Trabalhador sem carteira assinada (3) Aposentado/Pensionista (4) Autônomo (5) Empregado Doméstico (6) Do Lar (7) Desempregado (8) Servidor Público (9) Trabalhador Rural (99) NS/NR					
16. Número de ocupantes da moradia – Detalhar a composição familiar:					
Número	Crianças (0 a 11 anos)	Adolescentes (12 a 18 anos)	Adultos (19 a 59 anos)	Idosos (60 anos ou +)	
Homens					
Mulheres					
17. Existe alguma pessoa com deficiência na família? (1) Sim, quantas? _____ (2) Não, pule para a questão 18. (99) NS/NR					
18. A casa foi adaptada às necessidades da(s) pessoa(s) com deficiência? (1) Sim (2) Não (99) NS/NR					
BLOCO II – UNIDADE HABITACIONAL					
As questões devem ser respondidas com base na seguinte escala:					
Muito Insatisfeito	Insatisfeito	Indiferente	Satisfeito	Muito Satisfeito	
1	2	3	4	5	
HABITABILIDADE – avalie quanto a:					
19. Disposição dos cômodos (configuração da casa)					
20. Adequação ao mobiliário (móveis em geral: cama, guarda-roupa, geladeira, fogão, mesa, etc.)					
21. Possibilidade de alterações (adaptabilidade/flexibilidade/dinamismo/expansão)					
22. Acessibilidade (entrada, escadas, cômodos)					
23. Tamanho da cozinha					
24. Tamanho da sala					
25. Tamanho dos quartos					
26. Tamanho do banheiro					
27. Tamanho da área de serviço					
28. Temperatura (inverno e verão)					
29. Privacidade (entre os moradores)					

30. Ruídos/Barulhos (interno e externo)	
31. Iluminação natural	
32. Ventilação natural	
33. Satisfação em morar nessa casa	
<i>SEGURANÇA – avalie quanto a:</i>	
34. Estrutural (incêndios, intempéries: chuvas, ventanias, tempestades)	
35. Intrusão (assaltos, roubos ou quaisquer tipos de vandalismo)	
36. No conjunto habitacional	
<i>ASPECTOS CONSTRUTIVOS e ESTÉTICOS –avalie quanto a:</i>	
37. Pisos dos cômodos	
38. Revestimento das paredes	
39. Portas e janelas	
40. Telhado	
41. Estrutura da construção	
42. Instalações elétricas (interruptores, tomadas, fusíveis)	
43. Instalações hidráulicas (torneiras, registros e válvulas)	
44. Aparência da casa	
BLOCO III – CONJUNTO HABITACIONAL	
<i>ASPECTOS FÍSICOS e ESTÉTICOS DO CONJUNTO HABITACIONAL –avalie quanto a:</i>	
45. Áreas de lazer (se houver)	
46. Áreas de convivência e/ou reuniões (se houver)	
47. Aparência	
48. Acessibilidade (as áreas públicas e de uso comum)	
<i>INFRAESTRUTURA URBANA – avalie quanto a:</i>	
49. Abastecimento de água	
50. Iluminação pública	
51. Coleta de esgoto	
52. Coleta de lixo	
53. Lixeiras/ áreas destinadas para dispensar o lixo	
54. Escoamento de água (bueiros)	
55. Ruas	
56. Calçadas	
57. Sinal de telefonia	
58. Sinal de internet	
<i>O “MORAR” NO CONJUNTO – avalie quanto a:</i>	
59. Satisfação ao morar no conjunto/bairro	
60. Relação com a vizinhança	
61. Satisfação com a localização do conjunto	
BLOCO IV – ENTORNO	
<i>INFRAESTRUTURA URBANA – avalie quanto a:</i>	
62. Ruas	
63. Calçadas	
64. Iluminação pública	
65. Ligação entre o bairro e a cidade	
<i>ACESSO – avalie quanto a:</i>	
66. Comércio/serviços básicos (mercados, farmácias, vestuário, pagamento de contas)	
67. Áreas de lazer (praças/parques)	
68. Transporte público (acesso)	
69. Transporte público (frequência)	
70. Educação (escolas/instituições de ensino em geral)	
71. Saúde (posto de saúde, hospital)	
72. Assistência Social (CRAS)	
73. Igrejas/Espaços de manifestação religiosa/Templos religiosos	

BLOCO V – TRABALHO SOCIAL	
74. Houve a realização da etapa pré-contratual do trabalho social? (1) Sim (2) Não, pule para a 78. (99) NS/NR	
75. Você participou desta etapa? (1) Sim (2) Não, pule para a 78. (99) NS/NR	
76. Marque as atividades que foram realizadas: (1) informações sobre o Programa; (2) orientações a entrega dos imóveis; (3) orientações sobre oferta e localização de serviços públicos (4) orientações sobre o processo de mudança de endereço no CADÚNICO (5) noções básicas sobre organização comunitária (6) nos casos de condomínios, informações básicas sobre gestão condominial (7) Outras, quais? (99) NS/NR	
77. Satisfação com as ações da etapa pré-contratual. (Responder com base na escala de pontos)	
78. Houve a realização da etapa pós-contratual do trabalho social? (1) Sim (2) Não, pule para 82 (99) NS/NR	
79. Você participou desta etapa? (1) Sim (2) Não, pule para a 82. (99) NS/NR	
80. Marque as atividades que foram realizadas: (1) Organização Comunitária, visando o desenvolvimento comunitário, por meio do fortalecimento de laços de vizinhança; (2) Educação Ambiental; (3) Educação Patrimonial; (4) Planejamento e Gestão do Orçamento Familiar; (5) Geração de Trabalho e Renda; (6) Outras, quais? (99) NS/NR	
81. Satisfação com as ações da etapa pós-contratual. (Responder com base na escala de pontos)	
82. Quais agentes, em ordem de prioridade, você mais possuiu contato para questões relacionadas à casa, ao conjunto ou à vizinhança? (1) Prefeito (2) Vereador (3) Assistente Social/CRAS (4) Conselheiro Municipal de Habitação (5) Agente Financeiro (CAIXA) (6) Líder comunitário (7) Outro, qual? (99) NS/NR	
83. O que representou a nova casa em sua vida? (Anotar a resposta do respondente)	

APÊNDICE D – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO			
Projeto intitulado: AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA” EM MINAS GERAIS			
Contato da Equipe de Pesquisa			
Pesquisadora	Departamento	E-mail	Telefone
Pesquisadora Responsável: Suely de Fátima Ramos Silveira	Departamento de Administração e Contabilidade – Universidade Federal de Viçosa	sramos@ufv.br	(31) 3899-1609
Pesquisador Assistente Vinicius de Souza Moreira	Departamento de Administração e Contabilidade – Universidade Federal de Viçosa	vinicius.souza@ufv.br	(31) 8752-1368

Você está sendo convidado (a) para participar do projeto de pesquisa acima identificado. Todas as informações necessárias sobre a pesquisa encontram-se relacionadas abaixo, seguindo as referências da Resolução 466 de 2012 e caso existam dúvidas, favor esclarecê-las com os pesquisadores antes da assinatura do presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE.

IDENTIFICAÇÃO DO SUJEITO DA PESQUISA (VOLUNTÁRIO)

Nome: _____ Sexo: _____

Data de nascimento: ____/____/____ E-mail: _____

Endereço: _____ Telefone: (____) _____ - _____

Da justificativa e dos objetivos para a realização desta pesquisa

O objetivo da pesquisa é avaliar os resultados do Programa Minha Casa, Minha Vida com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV/FAR) em municípios do estado de Minas Gerais que contrataram e entregaram unidades habitacionais nas duas primeiras fases do Programa (2009-2010 e 2011-2014). Especificamente pretende-se avaliar a eficácia do PMCMV/FAR sob a ótica de agentes locais e beneficiários.

Do procedimento para a coleta de dados

Para os agentes locais envolvidos no Programa, serão realizadas entrevistas as quais serão gravadas e transcritas somente se houver o consentimento do entrevistado. Para os beneficiários serão aplicados questionários sob a forma de entrevista pessoal, desde que haja o consentimento do indivíduo.

Da utilização, armazenamento e descarte dos dados

Os dados coletados serão tratados com sigilo, sendo analisados somente pelos pesquisadores envolvidos no estudo mantendo a confidencialidade quanto às informações neles constantes. Os dados ficarão sob cuidados da pesquisadora responsável Suely de Fátima Ramos Silveira por um período de 5 anos após o término da pesquisa. Cada entrevistado receberá um código que substituirá seu nome e que somente o pesquisador saberá identificar de modo a assegurar a privacidade do entrevistado.

Dos potenciais riscos e incômodos que a pesquisa possa acarretar

A participação nesta pesquisa poderá acarretar desconfortos aos entrevistados como invasão da privacidade, quebra indevida de confidencialidade ou mesmo no retorno indevido dos resultados do estudo. Porém, todos os cuidados necessários para se evitar estas situações serão apropriados pelos pesquisadores durante a pesquisa.

Da assistência

Em caso de irregularidades éticas e denúncias o entrevistado poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa no

Campus UFV, prédio Arthur Bernardes, piso inferior, telefone (31) 3899-2492, correio eletrônico: cep@ufv.br

Das despesas

A participação do entrevistado não resultará qualquer ônus, bem como sua participação não acarretará em bônus financeiro individual de qualquer natureza.

Dos benefícios

De modo geral, a expectativa é contribuir para fomentar o debate sobre a análise de políticas públicas, particularmente no que se refere aos agentes locais, sob a abordagem da avaliação de eficácia, apresentando uma estrutura conceitual que possa ampliar a compreensão sobre o processo político envolto ao Programa. Espera-se contribuir para a melhoria de processos e procedimentos da avaliação de programas habitacionais.

Da garantia de sigilo

O(A) entrevistado(a) tem a garantia de que o pesquisador irá tratar sua identidade com padrões profissionais de sigilo e que o nome ou material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão e ainda, seu nome ou imagem não será identificado em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo.

Da garantia de recusar, desistir ou revogar o consentimento.

O entrevistado tem a garantia de recusar, desistir ou interromper a colaboração na pesquisa a qualquer momento, sem a necessidade de explicar o motivo, apenas comunicando verbalmente o pesquisador.

Declaro que fui informado (a) dos objetivos dessa pesquisa de maneira clara e detalhada e esclareci as minhas dúvidas. Estou informado de que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar. Declaro que concordo em participar desse estudo, que recebi uma cópia do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido que se encontra de acordo com a Resolução CNS 466/2012 e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer minhas dúvidas.

_____, _____ de _____ de 2015.

Assinatura do Participante

Pesquisador Assistente

Pesquisadora Responsável

Em caso de discordância ou irregularidades sob o aspecto ético desta pesquisa, você poderá consultar:

CEP/UFV – Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos
Universidade Federal de Viçosa
Edifício Arthur Bernardes, piso inferior
Av. PH Rolfs, s/n – Campus Universitário
Cep: 36570-900 Viçosa/MG
Telefone: (31)3899-2492
Email: cep@ufv.br
www.cep.ufv.br

APÊNDICE E – Resultados do Teste *Kruskal -Wallis*

	HIPÓTESE NULA	SIGNIFICÂNCIA	DECISÃO
1	A distribuição de taxa de urbanização é a mesma entre os <i>clusters</i>	0,000	Rejeitar a hipótese nula
2	A distribuição de taxa de renda per capita é a mesma entre os <i>clusters</i>	0,006	Rejeitar a hipótese nula
3	A distribuição de taxa de esperança de vida ao nascer é a mesma entre os <i>clusters</i>	0,000	Rejeitar a hipótese nula
4	A distribuição de expectativa de anos de estudo é a mesma entre os <i>clusters</i>	0,000	Rejeitar a hipótese nula
5	A distribuição de taxa de déficit habitacional urbano relativo para domicílios com rendimento de 0 a 3 s.m é a mesma entre os <i>clusters</i>	0,004	Rejeitar a hipótese nula
6	A distribuição de inadequação relativa para domicílios com rendimento de 0 a 3 s.m é a mesma entre os <i>clusters</i>	0,000	Rejeitar a hipótese nula

Fonte: resultados da pesquisa.

APÊNDICE F – Registros fotográficos dos residenciais visitados

Município: Alfenas



Características do Conjunto Habitacional

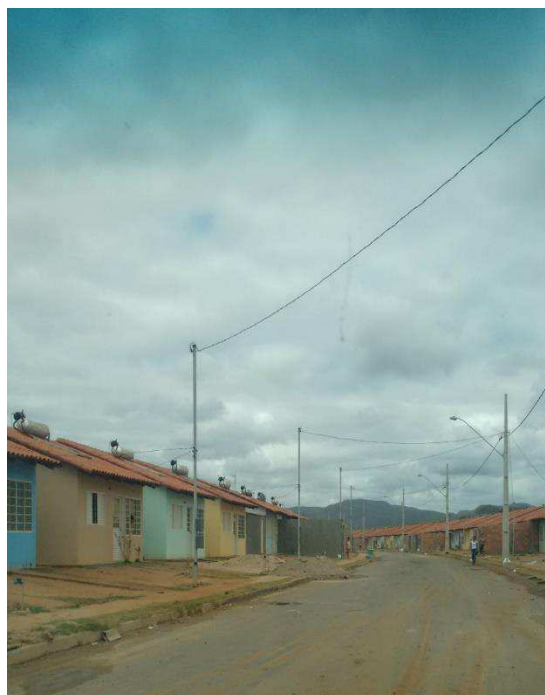
Nome: Residencial Vale do Sol

Tipologia: Apartamentos

Número de unidades habitacionais: 150

Data da visita: 01/10/2015

Município: Almenara



Características do Conjunto Habitacional

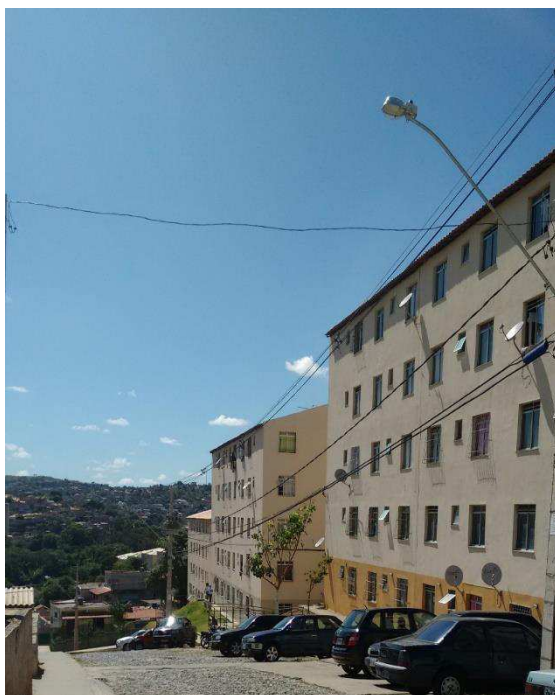
Nome: Residencial Montes das Oliveiras

Tipologia: Casas

Número de unidades habitacionais: 500

Data da visita: 20/10/2015

Município: Betim



Características do Conjunto Habitacional

Nome: Residencial Palmeiras II

Tipologia: Apartamento

Número de unidades habitacionais: 250

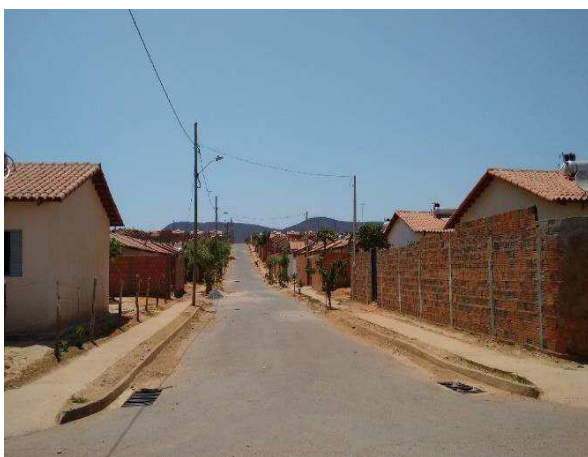
Data da visita: 30/10/2015

Município: Ituiutaba



Características do Conjunto Habitacional
Nome: Residencial Jardim Europa II
Tipologia: Casas
Número de unidades habitacionais: 368
Data da visita: 05/10/2015

Município: Janaúba



Características do Conjunto Habitacional

Nome: Residencial Dona Lindu

Tipologia: Casas

Número de unidades habitacionais: 467

Data da visita: 21/10/2015

Município: Juiz de Fora



Características do Conjunto Habitacional

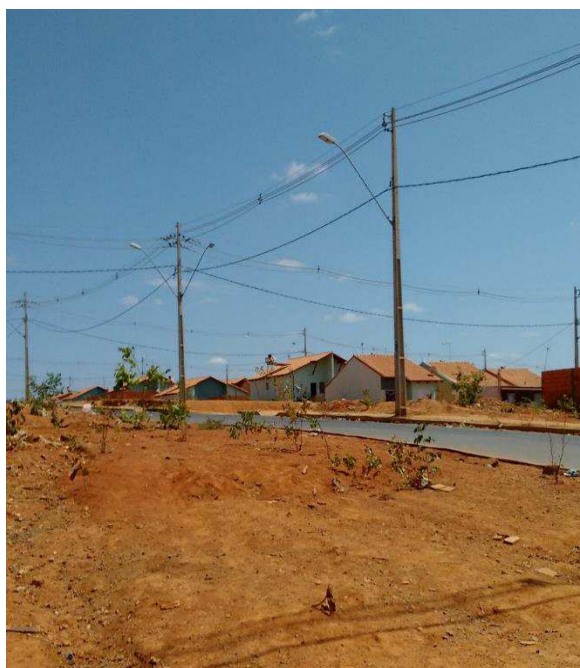
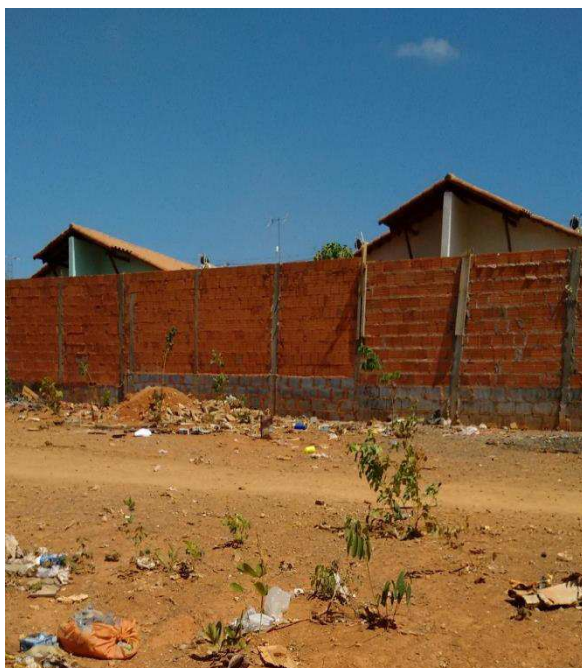
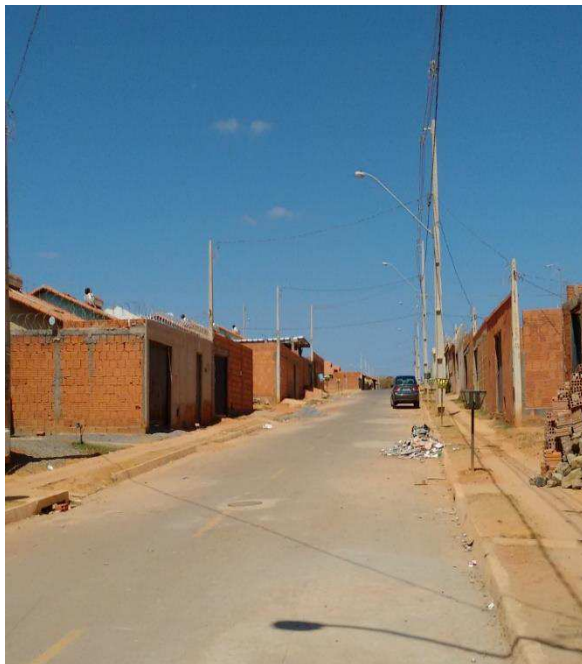
Nome: Residencial Belo Vale I

Tipologia: Apartamento

Número de unidades habitacionais: 240

Data da visita: 28/09/2015

Município: Montes Claros



Características do Conjunto Habitacional

Nome: Residencial Monte Sião I

Tipologia: Casas

Número de unidades habitacionais: 499

Data da visita: 27/10/2015

Município: Uberlândia



Características do Conjunto Habitacional
Nome: Residencial Tocantins II
Tipologia: Apartamentos
Número de unidades habitacionais: 368
Data da visita: 07/10/2015