

Políticas Públicas e sua Avaliação: Impactos do Programa Minha Casa Minha Vida na RMN

Simone da Silva Costa

mone_win@hotmail.com

Linha de pesquisa: Política e Projeto de Habitação social

INTRODUÇÃO

Os programas habitacionais implementados no pós – BNH até o ano de 2008, tais como: a Carta de Crédito Individual e a Carta de Crédito Associativa, direcionado a pessoa física, o PAR e o Pró-Moradia, além de outras iniciativas dos sucessivos governos na área da habitação popular, não conseguiram solucionar o problema da moradia para a população carente, mas contribuído para a expansão capitalista nas áreas urbanas, definindo um mercado urbano de terras, segregando áreas e valorizando-as.

A fim de criar uma política habitacional mais inclusiva, em 2004 foi aprovada a Política Nacional de Habitação (PNH) procurando coerência com a Constituição Federal (1988) e com o Estatuto da Cidade

(2001), reconhecendo esta, a função social da propriedade. Segundo Bonduki et. al. (2009), a PNH é regida pelos princípios de (i) Direito à moradia; (ii) Moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais; (iii) Função social da propriedade urbana; (iv) Questão habitacional como uma política de Estado; (v) Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade e (vi) Articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

No final de 2008, contudo, o governo brasileiro implementou o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. A partir de

então, ocorreram mudanças significativas na provisão pública de habitação de interesse social (HIS). De fato, as necessidades de estimular a geração de renda e emprego foram mais importantes do que a construção de um modelo de cidade considerada justa:

Pensar em cidades justas, é falar antes de tudo, em dinâmicas urbanas não segregadoras; é imaginar um mercado que consiga aliar a lucratividade aos objetivos de sustentabilidade; é recuperar, para isso, soluções arquitetônicas e urbanísticas de qualidade, assumindo custos imediatos em nome da preservação e qualificação do futuro; é criar modelo de consumo da “casa própria” mais harmonizada com o coletivo (FERREIRA, 2012, p. 36).

A hipótese levantada é a de que os conjuntos habitacionais construídos para as famílias que ganham até três salários

mínimos na Região Metropolitana de Natal (RMN), atendidas pelo PMCMV1, não gerou um modelo de habitação de interesse social, nos moldes regidos pela PNH. Considerou-se que ocorreu muito mais a formação de territórios injustos, ou seja, o Estado, mediante a anuência do capital e numa lógica de mercado, tem produzido bairros populares, em territórios pouco valorizados, distante dos centros urbanos e de suas centralidades.

Procurando responder a seguinte questão: qual o impacto do PMCMV1-HIS nos territórios de menor índice de desenvolvimento humano (IDH) da RMN no que se refere a inserção urbana? A pesquisa utiliza, além da revisão bibliográfica, a pesquisa de campo baseando-se em três parâmetros de qualidade para medir tal inserção: a) Infraestrutura, b) localização e acessibilidade e, c) fluidez urbana.

A pesquisa de campo ocorrerá dentro do espaço da amostra. O recorte da área de estudo contempla os empreendimentos de Ceará Mirim, São Gonçalo, Macaíba e Extremoz, pois tais municípios apresentam baixo IDH.

Sendo assim, o PMCMV1-HIS, ao promover uma inflexão na trajetória do reconhecimento da moradia enquanto um direito constitucional na RMN impõe a necessidade da implantação de métodos de avaliação que contribuam para a formulação de políticas habitacionais futuras que gerem cidades mais justas.

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEPÇÕES E CONCEITOS

O conceito de avaliação da política pública no Brasil passou a existir, sobretudo nos anos 70 e 80 do século passado. Exatamente neste período, os municípios brasileiros foram assolados por dois tipos de crises: uma crise financeira e uma crise de desempenho que fragilizou as instituições públicas. Tornava-se necessário, portanto, medir a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais. Origina-se, a partir de então, o Estado avaliador. É dentro deste contexto que tanto os financiadores externos (Banco Mundial e o Fundo Monetário), como os demais setores da sociedade passaram a cobrar mais transparência e efetividade dos governos,

os quais só poderiam ser alcançados através da criação de um sistema de avaliação de políticas públicas (CARDOSO & SANTOS, 2001: 14).

De acordo com Bozzi (2001), a avaliação é importante porque possibilita conhecer os motivos que propiciaram a implementação das políticas públicas e os resultados que se obteriam quando da sua execução. Segundo Bryan Barry apud Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 108), “avaliar é atribuir valor: determinando se as coisas são boas ou más, tanto no sentido qualitativo, quanto no sentido quantitativo”. Avaliar uma política ou programa habitacional, por exemplo, revela uma preocupação do avaliador em determinar até que ponto o Estado tem contribuído, ou não, para a produção de territórios mais justos. Neste caso, o avaliador observará quais os princípios de justiça presente nas políticas ou programas e suas possíveis consequências nas condições de vida da população (FIGUEIREDO, FIGUEIREDO, 1986).

Existe uma tipologia bastante variada de avaliações de políticas e programas sociais. Para efeitos deste estudo destacaremos a

avaliação de impacto. Para Draibe (2001), a avaliação de impacto tem por objetivo medir os resultados dos efeitos da política. Ou seja, procura determinar se houve algum tipo de transformação, a magnitude destas mudanças, quais segmentos afetaram e em que medida, e quais foram às contribuições dos distintos componentes da política para atingir seus objetivos.

Nas políticas habitacionais que visam transformar as condições de vida de uma dada realidade social, os impactos desejados devem estar previstos no planejamento e levado em consideração na sua execução, constituindo-se nos impactos esperados. Caso contrário, os impactos são considerados não esperados. Cabendo ainda serem positivos ou negativos, podendo estar de acordo ou não com determinada política pública (FIGUEIREDO, FIGUEIREDO, 1986).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das visitas realizadas aos municípios de Extremoz, Ceará Mirim, São Gonçalo do Amarante e Macaíba, localizados na RMN (ver figura 01), no

segundo semestre de 2013, foi possível identificar várias semelhanças entre estes conjuntos, os quais se constituem em impactos não esperados negativos: projetos construídos em áreas periféricas, apresentando problemas que vão desde a qualidade e o design das unidades habitacionais até deficiência de fiscalização na pós – ocupação; carência de transportes e serviços públicos, falta de segurança, impactando diretamente no cotidiano dos moradores, os quais terão – por algum tempo – dificuldades de conceber suas práticas e relações sociais nesse espaço quase que sem vizinhança. Os equipamentos de Lazer não possuem estrutura adequada para promover uma verdadeira socialização (ver figura 02).

Dos quatro empreendimentos visitados, o Res. Minha Santa, situado em Macaíba, foi o que apresentou maiores problemas com relação às unidades residenciais (figura 03) e à topografia do terreno (figura 04). Os dados da pesquisa ainda são bem preliminares, mas já é possível vislumbrar alguns impactos negativos não esperados do PMCMV-HIS na RMNatal que confirmam a hipótese proposta, ou seja, a de que o

Estado, em consonância com o capital imobiliário, tem contribuído para a produção de territórios injustos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONDUKI, N. R.; R. GHILARDI, F. H. Política e Sistema Nacional de Habitação. In Brasil. *Curso á distancia: planos locais de habitacao de interesse social (coordenacao geral de Junia Santa Rosa e Rosana Denaldi)*. Brasília: Ministerio das Cidades, 2005.

BOZZI, S. O. *Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano*. Revista do Serviço Público. Brasília: ano 52, n. 1, jan./mar. 2001.

CARDOSO, L. A.; SANTOS, R. L. *Avaliação de Desempenho da Ação Brasil: Problemas e Perspectivas*. XV Concurso de Ensayos del CLAD "Control y evaluación del Desempeño Gubernamental". Caracas, 2001. Disponível



em:<http://www.preac.unicamp.br>.
Acesso em: 03 de jun. 2011

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

FERREIRA, J. S. W. *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos*. Coordenador João Sette Whitaker Ferreira. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.

FIGUEIREDO, M. F; FIGUEIREDO, A. M. C. *Avaliação política e avaliação de políticas. Análise & Conjuntura*, v.1, n. 3, Belo Horizonte, set./dez. 1986

FIGURA 01– Acessibilidade
(Ceará Mirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante e Macaíba).



FONTE: Elaborado pela autora.

FIGURA 02– Praças e equipamentos de lazer
(Ceará Mirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante e Macaíba).



FONTE: Elaborado pela autora.

FIGURA 03 – Residencial Minha Santa (Macaíba/RN).



FONTE: Elaborado pela autora.

FIGURA 04 – Residencial Minha Santa (Macaíba/RN).



FONTE: Elaborado pela autora.