

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Livia Nicoli de Souza Alencar Fujioka

**A IMPORTÂNCIA DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE DESENHO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA OS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS:**

**Reflexões prévias sobre o caso da Cohab Minas e a proposta de nova política
habitacional no Estado**

Belo Horizonte

2022

Lívia Nicoli de Souza Alencar Fujioka

**A IMPORTÂNCIA DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE DESENHO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA OS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS:**

Reflexões prévias sobre o caso da Cohab Minas e a proposta de nova política
habitacional no Estado

Trabalho apresentado ao Curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental – VI CEAPPGG da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental.

Orientador: Bruno Oliveira Alencar

Belo Horizonte
2022

F961i Fujioka, Lívia Nicoli de Souza Alencar.
A importância do processo de avaliação de desempenho de políticas públicas para os programas governamentais [manuscrito] : reflexões prévias sobre o caso da Cohab Minas e a proposta de nova política habitacional no Estado / Lívia Nicoli de Souza Alencar Fujioka. – 2022.
[5], 90 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2022.

Orientador: Bruno Oliveira Alencar

Bibliografia: f. 81-87

1. Habitação – Políticas Públicas – Minas Gerais. 2. Política Habitacional – Minas Gerais. 3. Programa Voucher Habitacional – Minas Gerais. 4. Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (Cohab Minas). I. Alencar, Bruno Oliveira. II. Título.

CDU 333.32:32:35 (815.1)

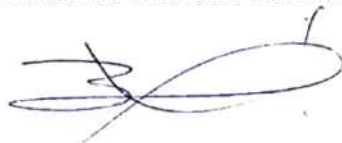
LÍVIA NICOLI DE SOUZA ALENCAR FUJIOKA

**A IMPORTÂNCIA DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE DESENHO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA OS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS:**

**Reflexões prévias sobre o caso da Cohab Minas e a proposta de nova política
habitacional no Estado**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental – VI CEAPPGG da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental.

Aprovada na Banca Examinadora



Bruno Oliveira Alencar, mestre, Fundação João Pinheiro



Assinado digitalmente por Victor Barcelos
Ferreira
Razão: Eu estou aprovando este documento
com minha assinatura de vinculação legal
Data: 2022.07.08 20:16:17-03'00'

Victor Barcelos Ferreira, mestre, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 30 de maio de 2022

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de identificar, sob a perspectiva do estudo do emblemático caso do novo Programa de Voucher Habitacional, apresentado pela Cohab Minas, como a realização de uma sólida avaliação de desenho comunica informações essenciais que impactam no planejamento e na execução dos programas públicos, como aliada ao entendimento mais claro das ações e medidas pretendidas. No que se refere à metodologia, foram realizadas pesquisas dos tipos exploratória e descritiva, através de revisão bibliográfica e abordagem qualitativa, levantamento de campo (com a aplicação de entrevista semiestruturada para a coleta de dados) e realização de estudo de caso.

Inicialmente, procura-se esclarecer, à luz de ensinamentos doutrinários, os principais aspectos inerentes aos conceitos essenciais do ciclo das políticas públicas e da fase de avaliação, especialmente sob a modalidade de desenho e o tipo *ex ante*, enquanto valoroso instrumento de gestão estratégica.

Enfim, encontram-se aqui reunidas e articuladas discussões de grande proeminência no âmbito do estudo das políticas públicas. Os resultados encontrados evidenciam nítidos reflexos no incentivo ao setor público, no que tange aos desafios constantes de apropriação dos subprodutos dos processos avaliativos e da aplicação dos resultados da avaliação nas políticas públicas, como um recurso sistemático e periódico, de esforços e interesses coletivos, promotor do encurtamento da distância entre as fases de formulação e implementação.

Palavras-Chave: Políticas públicas, Avaliação de desenho; Momento *ex ante*; Programa de Voucher Habitacional.

ABSTRACT

The current research aims to identify, from the perspective of the study of the emblematic case of the new Housing Voucher Program, presented by Cohab Minas, how the performance of a solid design evaluation communicates essential information that impacts the planning and execution of public programs, as an ally to a clearer understanding of the intended actions and measures.

In regards to the methodology, exploratory and descriptive researches were performed, through a bibliographic review and a qualitative approach, field survey (with the application of semi-structured interview for data collection) and a case study.

Initially, it seeks to clarify, in the light of doctrinal teachings, the main aspects inherent to the essential concepts of the public policy cycle and the evaluation stage, especially under the design modality and *ex ante* type, as a valuable strategic management instrument.

Finally, discussions of great prominence within the scope of the study of public policies are compiled and articulated here. The results found show clear reflections on the incentive to the public sector, in regards to the constant challenges of appropriation of the by-products of the evaluation processes and the application of the evaluation results in public policies, as a systematic and periodic resource, of collective efforts and interests, promoter of the reduction of the distance between the formulation and implementation stages.

Keywords: Public policies, Design evaluation; *Ex ante* moment; Housing Voucher Program.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	DIVERSIDADE CONCEITUAL E O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .	19
3	AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	29
3.1	Momento: <i>ex ante</i>	29
3.2	Avaliação de desenho	34
3.3	O uso da avaliação de políticas públicas no governo de Minas Gerais.....	38
4	O CASO DA COHAB MINAS	48
4.1	O direito social à moradia.....	48
4.2	A política habitacional em Minas Gerais.....	55
4.3	Avaliação de desenho <i>ex ante</i> da nova política habitacional	69
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
	REFERÊNCIAS.....	81
	ANEXO A – ÁRVORE DE OBJETIVOS DO PROGRAMA DE VOUCHER HABITACIONAL.....	87
	ANEXO B – ÁRVORE DE PROBLEMAS DO PROGRAMA DE VOUCHER HABITACIONAL.....	88
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	89

1 INTRODUÇÃO

Os programas compreendem parte integrante das políticas públicas e instrumentalizam a organização das ações governamentais para a intervenção estatal no enfrentamento de determinados problemas públicos e demandas da sociedade, visando a consequente concretização dos direitos insculpidos na Constituição da República de 1988 e a promoção de bem-estar social.

Ao longo dos anos, a avaliação destes programas perpassou diversas perspectivas teóricas. Tem-se que esta compõe as fases do conhecido modelo para análise do processo de produção da política pública que, – ainda que paradoxalmente – a concebe como um ciclo. Nesse sentido, os processos avaliativos recebem diversas formas de classificação, conforme critérios diversos. Todavia, pretende-se voltar os holofotes tão somente para o momento de sua realização, com foco nas avaliações prévias ao início dos programas públicos, de forma contínua e sistematizada, privilegiando a etapa de planejamento.

Destarte, é indubitável, nesse estágio, o papel do fortalecimento da referida ferramenta na indução de racionalidade ao processo de tomada de decisão, sobretudo no que toca à modulação deste pela visualização das estratégias mais adequadas e coesas e proposição de melhorias à concepção original. E, essa viabilização do aprimoramento da ação pública ganha ainda mais espaço em um contexto hodierno de escassez de recursos públicos e valorização cada vez maior da dimensão do *accountability*.

A título ilustrativo, e oportunamente, se faz crível a apreciação, em caráter exemplificativo, da Avaliação do Desenho da política pública inicialmente intitulada “Voucher Habitacional”, em fase de estruturação na Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (Cohab Minas), realizada pela Fundação João Pinheiro (FJP) no ano de 2021.

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese) é o órgão responsável pela formulação e definição das diretrizes e estratégias de ação da política habitacional no cenário estadual, competindo à Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (Cohab) a execução desta.

O direito à moradia, rediga-se, pauta de competência daquela Secretaria, compreende direito humano, erigido à categoria de direito fundamental pela

Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), além de figurar no rol do artigo 6º da Constituição da República de 1988, sob a égide do valor primordial da dignidade da pessoa humana e no artigo 246, *caput*, da Constituição Estadual.

Todavia, ainda que garantido constitucionalmente e consagrado em diplomas internacionais dos quais o Brasil é signatário, subsistem inúmeras dificuldades na efetivação desse direito. Hodiernamente, os horizontes federal e estadual são marcados tanto pelo déficit habitacional quantitativo, que se traduz na escassez de moradias, quanto pelo qualitativo, que diz respeito à precariedade de um vasto contingente de residências, cuja infraestrutura básica refoge ao conceito do “mínimo existencial”. Trata-se de noção difundida no universo jurídico, dotada de considerável complexidade, utilizada para exprimir o conjunto de condições minimamente necessárias a uma subsistência digna.

Essa ideia já era propagada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que remonta do ano de 1948, e que em seu artigo 25 acertadamente enuncia:

Toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para assegurar a sua saúde, o seu bem-estar e o de sua família, especialmente para a alimentação, o vestuário, a moradia, a assistência médica e para os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Vejamos ainda a percepção de Danielle Sales Echaiz Espinoza sobre a matéria, em artigo apresentado no Grupo de Trabalho “Direitos e Garantias Fundamentais III”, durante o XXV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, realizado em Brasília no ano de 2016:

A doutrina do mínimo existencial se desenvolve com o objetivo de identificar um conjunto de direitos sociais mínimos destinados a assegurar as condições indispensáveis à subsistência da pessoa e ao exercício de suas liberdades. No contexto brasileiro, a defesa do mínimo existencial vem reforçar a proteção, promoção e eficácia de direitos fundamentais sociais básicos que muitas vezes são negligenciados pelo Legislador e pelo Executivo. Identificado por alguns autores nacionais como direito fundamental implícito decorrente da dignidade da pessoa humana e da liberdade fática, teria a função subsidiária de servir como parâmetro de interpretação e aplicação dos direitos sociais (ESPINOZA, 2016, p. 94-95).

Nesse sentido e partindo dessas premissas, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese), através da Diretoria de Promoção de Política Habitacional, vem empreendendo esforços voltados para o desenvolvimento de estratégias intersetoriais, articulação e elaboração de políticas e ações voltadas para a mitigação dessa realidade, a partir da valorização da assistência e da realização de um trabalho síncrono juntamente a outros atores. Cite-se, por exemplo, a interlocução e diálogo constantes com entidades que integram a tríade ensino, pesquisa e extensão e com a própria sociedade civil, através de organizações pautadas na defesa dos direitos humanos e de grupos sociais vulneráveis, bem como no combate às desigualdades sociais. Nesse panorama, a atuação da Cohab Minas junto ao poder público estadual, originariamente, é a de protagonista na gestão de políticas públicas de habitação, objetivando principalmente a execução, por si ou por meio do Fundo Estadual de Habitação (FEH), do Plano de Habitação do Governo de Estado de Minas Gerais para atender, preferencialmente, famílias de baixa renda, abrangendo, sobretudo, o planejamento e execução de programas de produção de unidades habitacionais, lotes urbanizados e concessão de financiamentos para a aquisição de casa própria.

A partir de 2005 a Companhia ingressou em uma nova fase conjuntural, passando a atuar como agente financeiro e gestor do Fundo Estadual de Habitação (FEH), o qual passou a viabilizar a construção de novas habitações, com enfoque no “Programa Lares – Habitação Popular (PLHP)”, voltando também o olhar para o “Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV)”.

Pertinente, contudo, salientar que, como a entidade a que se refere reflete um prolongamento das atividades estatais – sem olvidar os altos custos operacionais com os quais lida – foi constatado nos últimos anos um alto nível de desequilíbrio patrimonial e financeiro existente entre os seus ativos e passivos – o que repercute diretamente na ineficácia da política habitacional vigente.

Assim, delimitar-se-á como tema o estudo do papel exercido pela ferramenta de avaliação de desenho das políticas públicas na compreensão do diagnóstico do problema central que pretendem atacar e suas contribuições no desencadeamento dos resultados esperados, à luz do recorte do breve estudo de caso da Cohab Minas quanto ao desenvolvimento de nova política intitulada “Voucher Habitacional”.

O objetivo geral é o exame da avaliação de desenho *ex ante* como ferramenta de aprimoramento das políticas públicas, por meio do estudo de caso da avaliação da nova política habitacional pretendida pela Cohab Minas.

Como objetivos específicos ter-se-á os seguintes:

a) Compreender o caráter aplicado (utilidade) da avaliação de desenho das políticas públicas enquanto atividade estratégica e seus efeitos no âmbito das instâncias decisórias;

b) Analisar especialmente a fase de avaliação e suas particularidades, máxime no tocante à sua classificação em função da perspectiva temporal (momento *ex ante*) e quanto à natureza, sobre a avaliação de processo (com foco no desenho dos programas públicos);

c) Apresentar o direito fundamental à moradia digna e identificar os principais marcos e programas da política de habitação no Estado de Minas Gerais;

d) Investigar a aplicação das teorias que se pretende estudar no caso da Cohab Minas.

Esta pesquisa se justifica pelo fato de a utilização empírica da ferramenta de avaliação das políticas públicas, inclusive a de desenho, ter se mostrado acanhada no contexto da Administração Pública em seus três níveis, não obstante serem objeto de recorrente incentivo, mormente por parte de entidades financiadoras multilaterais que aportam investimentos nos países em desenvolvimento.

Em contrapartida, a assimilação, ainda que lenta, na realidade brasileira quanto à relevância das práticas avaliativas vem suscitando o avanço de uma cultura da avaliação, despertando o interesse por empreender maior profundidade nos estudos no tema, com foco na real efetividade da ferramenta.

Nessa perspectiva, espera-se que essa pesquisa ofereça contribuições para aumentar a visibilidade da avaliação de desenho das políticas públicas no processo de superação dos traços de incipiência que eventualmente vinculem a imagem desse importante instrumento.

Já especificamente quanto ao estudo de caso a ser explorado, tem-se que a corrente atuação da Cohab Minas, como extensão das atividades do governo estadual no exercício da política de habitação, tem se mostrado insuficiente no processo de mitigação do déficit habitacional no cenário mineiro.

Esse contexto advém, segundo dados da própria Companhia, de fragilidades nas diretrizes que regem o modelo de provimento habitacional vigente,

que convive, por exemplo, com alta taxa de inadimplência, em face do perfil dos clientes – mutuários de baixa renda que, com frequência não dispõem de capacidade suficiente de honrar os financiamentos ativos.

Frise-se ainda a instauração contínua de uma concepção de marginalização e segregação das populações vulneráveis em regiões periféricas das cidades, sendo ainda a atual política desprovida de escalabilidade, carecendo de maior aptidão e agilidade para se adaptar às constantes mudanças, para expandir de forma eficiente e alcançar um universo maior de beneficiários, reduzindo os custos operacionais, sem perder a qualidade na prestação dos serviços, e facilitando o acesso do cidadão ao direito social fundamental da moradia, de forma mais inclusiva.

Faz-se necessário, portanto, estabelecer um novo paradigma, pautado em uma nova política a ser institucionalizada que, segundo a própria Cohab Minas, gravita, em síntese, em torno da prestação de assessoramento e consultoria especializada junto aos municípios, ofertando-lhes suporte técnico e qualificado, bem como na emissão de vouchers habitacionais, a serem financiados por meio de proventos e dividendos de Fundos de Investimentos a serem estruturados, oportunizando ao público-alvo um crédito para a aquisição de imóvel com maior liberdade de escolha, favorecendo a aplicabilidade e exercício plenos do direito de moradia digna no plano factual.

Desse modo, ressaí a importância de se investigar, identificar e conhecer os possíveis impactos (positivos e negativos) dessa nova política habitacional a ser submetida ao crivo da Assembleia Legislativa via projeto de lei, possibilitando a discussão acerca dessa conjuntura e a atuação da gestão pública nessa órbita – estudo esse de elevada relevância para o meio acadêmico, para a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese) e para o Governo do Estado de forma geral, no que se refere à importância da avaliação do desenho *ex ante* da política (e respectivas áreas afetas), realizada pela Fundação João Pinheiro (FJP), hábil a conferir maior legitimidade às decisões resultantes desse processo e a suscitar o aprendizado e a difusão de conhecimento.

Será nesse contexto, por consequência, que se formula esta investigação acadêmica com a seguinte pergunta: quais as relações entre um processo bem executado de avaliação de desenho *ex ante* e a efetiva ação estatal, em especial na experiência analisada que visa a materialização do direito social de moradia em Minas Gerais?

Classifica-se metodologicamente a investigação acadêmica como uma pesquisa exploratória, de natureza teórico-prática, através da utilização de documentação indireta (pesquisa bibliográfica e documental) e direta, por meio de pesquisas de campo, mediante abordagem e investigação primordialmente qualitativas, se valendo de técnica de estudo de caso, de modo a conferir maior grau de confiabilidade às evidências, e respeitadas as limitações decorrentes do contexto de pandemia instaurado a partir de março de 2020 e que subsiste ao longo do período de elaboração do presente trabalho.

Neste trabalho será utilizado o método indutivo, tendo em vista que este permite que observações decorrentes de fenômenos específicos levem à definição de generalizações. Quanto ao método de procedimentos pretende-se a realização de trabalho monográfico, entendendo-se que a análise do caso eleito pode servir de referência para a melhor compreensão da teoria que rege a temática em apreço.

O trabalho se divide em duas partes: em primeiro plano, uma parte geral, sedimentada nos diversos significados e elementos conceituais de políticas públicas. No capítulo 2 é apresentada uma revisão sobre a teoria do ciclo das políticas públicas. Já o capítulo 3 mergulha no universo da fase de avaliação, pretendendo explorar ao longo de suas três seções, a análise do modelo *ex ante*, a estratégia de avaliação de desenho, estendendo-se à verificação contextual e histórica, de forma mais detalhada, dos principais marcos do uso da avaliação de políticas públicas no Governo de Minas Gerais. Nesta seção, não foi adicionada a transcrição literal da entrevista conduzida, optando-se pela preservação da identidade do servidor público entrevistado, o qual foi identificado apenas por “entrevistado”, representando importante interlocutor para a narrativa pesquisada, complementada pela observação e análise documental. O roteiro de perguntas abertas realizadas consta do Apêndice A.

Já a segunda parte, correspondente ao capítulo 4 e respectivas seções, compreende precisamente a etapa do estudo de caso, permitindo concatenar a interface da prática com o referencial teórico e as ferramentas estudadas.

Nessa medida, os devidos recortes convidam a desbravar esses domínios, buscando reunir e notabilizar discussões arrimadas no balizamento do uso da avaliação de desenho das políticas públicas, propondo um enriquecedor debate a partir da análise e interpretação do caso da Cohab Minas e da novel política do voucher habitacional.

2 DIVERSIDADE CONCEITUAL E O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de adentrar no cerne da pesquisa sobre a qual se pretende debruçar convém, exordialmente, realizar uma abordagem acerca do ciclo das políticas públicas, enquanto substrato essencial à melhor compreensão do tema, sem, por óbvio, a pretensão de esgotamento de um conteúdo tão vasto e dotado de tamanha complexidade.

As políticas públicas, sob uma dimensão instrumental, refletem a operacionalização – através dos programas e projetos – de decisões reciprocamente conjugadas, deliberadas por atores que detêm interesses, ideologias e objetivos diversificados, compreendendo a eleição de objetivos e dos respectivos mecanismos para a sua realização, e que afetam diretamente a coletividade. São, desse modo, processos dinâmicos.

A definição de políticas públicas, em sua essência, não é uníssona ou cristalizada. Veja-se, a título inaugural, a brilhante explanação do professor Marcos Assis, em participação na construção do volume 2 do Dicionário de Políticas Públicas da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), sobre o verbete ora indicado:

Políticas públicas são, em geral, definidas como o conjunto de estratégias e ações articuladas, adotadas por autoridade governamental formalmente constituída, que visam alcançar um resultado público e a satisfação do interesse de uma coletividade (ASSIS, 2015, p. 338).

Cumprе evocar ainda a ideia de Reis (2010), em obra que também compila o desenvolvimento de verbetes e reúne perspectivas de diversos teóricos. Trata-se do Dicionário “Trabalho, profissão e condição docente”, apresentado pelo Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (GESTRADO/UFMG), segundo o qual a política pública caracteriza-se como “todo conjunto sistemático de ações e procedimentos inter-relacionados, publicamente adotado por autoridade governamental com o propósito de lidar rotineiramente com algum tema específico”.

A leitura dessas definições conduz à reflexão de que a primeira busca responder quais são os ganhos gerados e quem irá usufruir deles, sob quais fundamentos e quais os efeitos produzidos na modificação da realidade. Entretanto, tais registros por si já predispoem o entendimento de que o campo é amplo e

multidisciplinar, comportando vários olhares. Nesse passo, Leonardo Secchi (2013) traz à lume a coexistência de dissensos que prefere chamar de “nós conceituais”. O primeiro “nó” diz respeito aos atores propositores da política pública, descrevendo a contraposição das perspectivas estatista e multicêntrica. O segundo “nó” consiste no embate se a inação ou a omissão estatal também seriam contempladas quando o assunto é política pública. Por derradeiro, o último “nó conceitual” alude à abrangência da *policy*, indagando se esta contemplaria tão somente decisões de nível estratégico, com a conseqüente supressão da dimensão operacional (diretrizes de nível intermediário e operacional).

Na sequência, cabe elencar o modelo defendido pelo cientista político David Easton, de *input-output*, sobre o qual discorre a professora Maria Paula Gomes dos Santos:

Tendo em vista um determinado ambiente – tudo aquilo que é externo ao sistema político –, determinadas forças (os chamados inputs) penetram o sistema político e nele são processadas, gerando resultados (os outputs), os quais consistem em decisões de alocação de valores na sociedade. Ou seja, políticas públicas (SANTOS, 2012, p. 70).

Assim, esse olhar baseia-se na ideia de que, dos ditos *inputs* – traduzidos como as reais necessidades e demandas do cidadão – uma vez recebidos no sistema das políticas públicas, emanam as devidas respostas advindas das autoridades competentes para tal e capazes de gerar valor público. Esse pensamento é complementado por Enrique Saravia, para quem a política pública, embora integre um arranjo coletivo, deriva do agir estatal, de forma centralizada e cogente, no exercício de uma autoridade legitimamente atribuída, com amparo legal, exigindo, portanto, a obediência por parte da população, na qualidade de cidadãos representados:

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias [sic] e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório (SARAVIA, 2006, p. 28-29).

Essa sequência de decisões referenciada pelo autor em comento teriam o intento de manutenção da solidez e estabilidade no âmbito das relações sociais de um modo geral, empreendendo, simultaneamente, alterações no *status quo* vigente. Ainda, em resposta ao questionamento alhures suscitado, Saravia (2006) sustenta, sob um viés mais operacional, que a atividade política, vista como processo, também veicula o componente comportamental da omissão e negligência por parte dos governos.

Após esse breve cotejo de ideias, parece crível anuir com o preconizado por Leonardo Secchi. Para o deslinde do primeiro dissenso, Secchi filia-se à abordagem multicêntrica, que vai de encontro ao entendimento que erige o Estado à condição de sujeito ativo exclusivo e protagonista de todo o processo que permeia as políticas públicas. Ao contrário, advoga a percepção das políticas públicas enquanto diretrizes direcionadas a problemas públicos – situações inadequadas que a coletividade deseja que sejam melhoradas pela ação pública – e intenções deliberadas para atacá-los, independentemente de quais atores as implementarão, podendo, assim, se desdobrar em políticas governamentais ou não.

O segundo “nó conceitual” é desvendado por ele pela simples concepção da política pública como diretriz, conforme alhures mencionado, sendo resultado de medidas intencionais. Nesse sentido, Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 8) julgam que “situações de omissão e negligência governamental não devam ser consideradas políticas públicas, mas apenas falta de inserção do problema na agenda formal”.

Já para a resposta ao terceiro questionamento a argumentação utilizada é a de que o nível de operacionalização não deve sinalizar o que é a política pública, pois se estaria limitando excessivamente o universo de cobertura das ações almejadas, além de preterir, por exemplo, políticas de caráter municipal e estadual, igualmente relevantes.

Adicionalmente, e em arremate a esse primeiro mapeamento literário sobre a conceituação de políticas públicas, é oportuno chamar a atenção para a proposta do professor Francisco Fonseca, que aduz a seguinte descrição:

[...] um processo de decisão política que se materializa em objetivos com resultados esperáveis, normalmente vinculados à transformação de uma dada realidade, com vetores distintos, e que envolvem: a) técnicos estatais e não governamentais, burocratas e políticos (tomadores de decisão); b) atores distintos (com recursos de poder assimétricos), cenários e conjunturas (por vezes voláteis); c)

capacidade e viabilidade de o Estado disponibilizar recursos orçamentários, humanos, legais e logísticos; d) mecanismos de mensuração dos resultados. (FONSECA, 2013, p. 405).

Logo, quando se conjectura as políticas públicas a partir de um encadeamento de decisões políticas é inegável a tendência a pensá-las como um processo cíclico, composto por fases sequenciais e interdependentes; mas o que se vê é que estas não necessariamente percorrem caminho rigoroso quanto à exatidão e fluidez, e à observância de uma ordem cronológica claramente definida, de modo que, tais etapas por diversas vezes podem vir a se entremear – o que pode, à primeira vista, parecer paradoxal. É possível, inclusive, perceber o ciclo das políticas públicas com uma finalidade muito mais pedagógica do que propriamente factual. Esse arranjo de caráter orientativo frequentemente acaba comportando tumultos e desalinhos.

Esses diferentes estágios detêm papéis particulares no processo de políticas públicas que, afinal, expressa relações de poder; daí a mobilização de atores políticos que promove, atores estes aptos a movimentar recursos políticos e detentores de capacidade de barganha na arena de conflitos, diante de um cenário de distribuição desigual de recursos, que são escassos.

Nesse passo, as políticas públicas figuram no campo das intenções, enquanto as organizações – idealizadas para transformar matéria-prima em produto – compreendem as manifestações concretas das políticas públicas. Por isso, a ambientação com a estrutura e a marcha do ciclo auxilia o gestor público no potencial de planejar estrategicamente e se imiscuir nos rumos tomados e no atingimento dos resultados, de forma mais sistematizada e coerente.

Em suma, as etapas centrais do ciclo das políticas públicas abarcam a formulação, a implementação e a avaliação. É cabível, contudo, a apropriação do tratamento conferido por Secchi (2010) ao ponto ora discutido, que aprimora essa noção inicial, dividindo o referido ciclo em sete etapas, no âmbito das quais participam atores governamentais e não governamentais. São elas:

- identificação do problema;
- formação de agenda;
- formulação de alternativas;
- tomada de decisão;
- implementação;
- avaliação; e

- extinção.

Vê-se que, segundo essa representação, a etapa da formulação das políticas públicas se desdobra na identificação de um problema/fenômeno público, na formação de agenda e na formulação de alternativas (o que fazer a respeito desse determinado problema). Desse modo, faz-se necessário um esforço interpretativo considerável, a fim de identificar padrões de comportamento e desvendar o porquê algumas demandas coletivas apresentam maior relevância e, por isso, devem ser privilegiadas e atrair o olhar das esferas decisórias de poder (o que inclui não apenas dimensões técnicas, mas também valorativas e de legitimidade), até porque as políticas públicas necessitam ser legítimas para o tecido social como um todo, mas sobretudo para os seus públicos-alvos.

Sobre esse momento preambular, Vásquez e Delaplace (2011) clarificam:

Tudo começa com o surgimento de um problema, não de qualquer problema, mas de um considerado “público”. Esse elemento é essencial porque existem problemas que, embora afetem muitas pessoas (problema social), podem não ser considerados públicos. Por exemplo, o status subordinado das mulheres durante muito tempo não foi considerado um problema público, assim como a violência contra a mulher também não era considerada um problema público, mas um problema que deveria ser resolvido na esfera privada e no qual o Estado não deveria intervir. O que atualmente é considerado problema público, provavelmente antes não era e possivelmente depois não será, pois a formação da agenda pública é mutante. Quando um problema tem o status de público? Quando é recuperado por alguma das múltiplas instituições que integram o governo. (VAZQUEZ, 2011, p. 36).

Após a assimilação de um problema relevante, de grande magnitude e de difícil superação, a partir das realidades dos diversos atores (autoridades administrativas, movimentos sociais, mídias de massa, dentre outros), tem-se a determinação acerca do seu reconhecimento pelo governo e da sua inserção na pauta política (definição da agenda governamental). Nessa toada, merece destaque o Modelo de Múltiplos Fluxos do especialista em Ciência Política John Kingdon (2003), que encerra aspectos diversos e designa três fluxos, “problemas (problems stream); soluções ou alternativas (policy stream); e política (political stream)” que transitam no governo e, quando se comunicam, produzem alterações na agenda, a partir da criação de janelas de oportunidades para a mudança.

O fluxo de problemas denuncia o processo de apuração dos problemas, ocorrido através de “indicadores; eventos focais e feedback de ações desenvolvidas pelo governo”. Já o fluxo das soluções comporta os caminhos a serem percorridos, ou seja, os artificios e saídas para os problemas inicialmente elencados, e o que se vê é que esse universo é bastante restrito, visto que deve estar atrelado a condições específicas, como “confiabilidade técnica; a aceitabilidade e compatibilidade entre os valores vigentes na sociedade; e a capacidade de antecipar contingenciamentos futuros, como os orçamentários”. O terceiro e último fluxo é o político, e é formado por três elementos, quais sejam, mudanças no “clima nacional”, as “forças políticas organizadas” e as “mudanças no governo”. Assim, a associação desses três fluxos, chamada pelo autor de “coupling”, se perfaz no ensejo para que os empreendedores políticos atuem.

Uma vez delimitado o problema eleito a ser objeto de intervenção pública, sobrevém a fase de formulação de programas, a qual Secchi (2010) desmembra em formulação de alternativas e tomada de decisão, conforme acima enumerado. Na primeira, em suma, são levantadas propostas para atingir os objetivos desejados e combater o problema. Aqui, sobreleva notar o papel da avaliação *ex ante* na verificação das alternativas e identificação de respostas para a resolução de determinado problema, conforme será discorrido mais à frente de forma mais detalhada.

A tomada de decisão, por sua vez, não é tarefa fácil e envolve a escolha, no âmbito desse rol, das ações a serem empreendidas, após análises detidas e pormenorizadas pelos elaboradores de políticas públicas. Deve-se, portanto, contrapor as relações custo-benefício perquiridas e os eventuais conseqüências de cada caminho, elucidando as intenções de cada conduta, além de sopesar os diversos interesses existentes no amplo universo de atores que integram esse processo. Os principais estudiosos do tema tipificam modelos de tomada de decisão – os de racionalidade e o de incrementalismo – além de descrevem maneiras para a melhor compreensão dessa atividade e seus desdobramentos, mas não parece condizente com os objetivos centrais do presente trabalho explorar com profundidade tais especificidades das etapas do ciclo das políticas públicas *de per se*.

A fase de implementação, posposta à da tomada de decisão, compreende a ocasião de concretização das etapas anteriores (em planos, programas e projetos), ou seja, representa a ponte entre o inteligível e o sensível, a materialização de todo

um aparato ainda abstratamente previsto. Exige, portanto, um aparelhamento cuidadosamente preparado acerca dos recursos – materiais, humanos e financeiros – a serem empregados e dos regramentos que irão reger o curso de instrumentalização da política para a realização do valor público identificado; daí a grande vinculação com a formulação, e com a ideia de continuidade transmitida, não sendo, de fato, possível promover uma dissociação desses dois momentos.

Vê-se que a implementação é eminentemente marcada pelo diálogo frequente entre múltiplos atores, com ideias e visões das mais diversificadas, com destaque para a atuação direta dos burocratas de nível de rua, os quais se relacionam e se comunicam *vis-à-vis* com os beneficiários, trabalhando com um importante grau de autonomia e exercendo, assim, vastos efeitos sobre o cidadão.

Nessa altura, torna-se possível decifrar os meandros da política, percorrendo suas sinuosidades, independentemente da real aplicabilidade das diretrizes norteadoras e regulamentos desenvolvidos, e ter uma melhor percepção geral da cena moldada e das ferramentas e estruturas que se tem nas mãos, sendo certo que se trata de um plano truncado, repleto de lacunas, entaves e erros de percurso.

Ainda sobre a implementação, a doutrina registra a existência de duas abordagens distintas: a *top-down* e a *bottom-up*.

O primeiro modelo, traduzido para o português, indica que o processo ocorre de cima para baixo, sendo o polo das decisões de cunho político ocupado pelos representantes do governo, de modo que estas guardam distanciamento com a implementação propriamente dita, que seria mera consequência, ganhando um viés mais secundário, que relega a um segundo plano o papel dos demais atores (privilegia-se fortemente a hierarquia) – o que de certo modo representa uma ruptura com a concepção clássica do ciclo das políticas públicas. Essa visão centralizada tem como cerne os normativos, sendo os formalismos os condutores do comportamento de seus subordinados. Portanto, o espaço para as discricionariedades é reduzido, e o melhor cenário é aquele em que o executor da política exerce o mínimo possível de interpretações sobre ela.

Em contraposição a essa perspectiva surge a vertente *bottom-up*, propondo uma configuração descentralizada, de “baixo para cima”, apoiada na realidade na qual a política será implementada, exaltando a prática e a participação dos atores; até porque a execução não se dá de forma estática, ao contrário, é marcada por grande

dinamismo e alto grau de mutabilidade e adaptabilidade no curso das políticas, adequando-as às peculiaridades locais. Isto posto, a solução do problema partiria da ação da burocracia responsável pela implementação.

Ambos os modelos comportam críticas e exalam implicações positivas e negativas. Sabatier (1986 apud Gomes, 2019) consigna, quanto a tais contrastes teóricos: "conclui-se pelo entendimento de que esses dois olhares analíticos são válidos e especialmente relevantes se o objetivo for permitir experimentações e produzir aprendizados para a política".

Quanto à avaliação, insta acentuar tratar-se de componente vital ao prosseguimento (ou não) da política, vindo a constatar em que medida o problema público foi corrigido (ou, ao menos, minimizado), os objetivos foram realizados e o êxito foi obtido. Ocupa-se então de nortear os próximos passos a serem tomados, indicando se deve ser dada continuidade às atividades nos moldes originais, se há a carência por eventual remodelagem ou, se devem ser suprimidas (por inocuidade, insucesso ou até mesmo pela atuação satisfatória e resolutiva no âmbito do que se propôs); ou seja, induz a geração de conhecimento e, acima de tudo, de experiência. A esse propósito, Secchi (2010, p. 49) adverte sobre o nexo de causalidade entre as interferências efetuadas na realidade e os efeitos produzidos, precisando que a atividade avaliativa se trata do "momento-chave para a produção de feedback sobre as fases antecedentes. A avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios, indicadores e padrões".

Quando se pensa em avaliação, a tendência mais comum é inseri-la temporalmente em um momento cronologicamente ulterior à implementação. Entretanto, consoante melhor doutrina e conforme aduzido em linhas pretéritas, é admissível que ela transcorra previamente à implementação (avaliação *ex ante*), a qual será melhor descrita mais à frente, e, ainda, de forma concomitante ao desenrolar da política (avaliação *in itinere*), como forma de supervisão à execução e de proceder a possíveis reparos eventualmente necessários, com mais agilidade e premência.

A aferição dos resultados pode se dar através dos mais diversos mecanismos, baseados em diferentes orientações e, basicamente, no dimensionamento do desempenho, sendo os mais difundidos junto ao senso comum a eficácia, eficiência e efetividade, sendo uma das formas de atribuir-lhes funcionalidade a utilização de indicadores.

A esse respeito, em trabalho investigativo que tangencia a matéria aqui referenciada, Silva (2019, p. 239) assim descreve cada um desses termos:

Pode-se conceituar/definir: eficiência como sendo a maneira de utilizar de forma racional os recursos disponibilizados, de ser competente na forma de realizar as coisas de forma correta; eficácia como o atingimento dos objetivos, das metas, dos resultados pretendidos; se alcançou as metas do programa, foi eficaz e efetividade como sendo eficiente e eficaz, quando consegue alterar o status quo da população-alvo, refere-se ao impacto provocado por uma ação pública. (SILVA, 2019, p. 239).

A avaliação de eficácia teria então o condão de contrastar os objetivos cogitados com aqueles de fato obtidos. A de eficiência busca um equilíbrio entre o dispêndio de recursos e o produto final. Ambas constituem critérios da avaliação de processo. A efetividade, conforme elucidado, transcende um viés meramente quantitativo, se concentra no potencial de transformação da realidade, de forma global, alcançando inclusive fatores como a longevidade e a significância dos resultados produzidos, ou seja, está, portanto, contida na avaliação de impacto.

Matias-Pereira (2012, p. 108) e Secchi (2013, p. 63), em uma análise mais amplificada, complementam algumas das ideias anteriores e distinguem outras bases das quais o avaliador e o público-alvo podem estar munidos, a depender de suas respectivas prioridades. Confira-se:

- a) Economicidade: refere-se ao nível de utilização de recursos (*inputs*);
- b) Produtividade: refere-se ao nível de saídas de um processo produtivo (*outputs*);
- c) Eficiência econômica: trata da relação entre *outputs* (produtividade) e *inputs* (recursos utilizados);
- d) Eficiência administrativa: trata do segmento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos;
- e) Eficácia: corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos;
- f) Equidade: trata da homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública. (*apud* Garcia, 2020, p. 27-28).

Denota-se desse arcabouço doutrinário que o processo de avaliação das políticas públicas ressoa ainda no grau de democratização quanto à tomada de decisão, a partir do prisma da participação e integração de outros atores e *stakeholders*. Coerentes com esse entendimento, Lotta e Vaz pontuam:

O envolvimento da sociedade civil, e também a incorporação dos governos locais e estaduais, além de representantes de outras organizações relacionadas aos objetos de intervenção das políticas, tem incidência especialmente nas fases de formulação e avaliação das políticas públicas. A diversidade de atores participantes, inclusive a articulação de atores da sociedade civil em instâncias representativas, é um instrumento de ampliação da participação social, abrindo espaço para reivindicação dos vários setores envolvidos e também dando mais visibilidade aos conflitos e às disputas, inclusive àquelas sobre os próprios limites dessa participação. (LOTTA; VAZ; 2015, p. 191).

Esse universo no qual a avaliação está inserida favorece sua utilização enquanto instrumento de consolidação da democracia, do fomento à pluralidade e mola propulsora da boa governança e outorga de maior legitimidade institucional, em relação à gestão pública. Isso porque pode torná-la mais sustentável, ao viabilizar um melhor diálogo junto à sociedade que, no exercício da cidadania, pode se valer das práticas avaliativas para o desempenho de um maior controle social sobre o agir capitaneado pelo poder público, exercício da transparência e *accountability*.

Em que pese a dissonância de opiniões dos estudiosos das políticas públicas sob a perspectiva cíclica, a obra de Secchi – adotada como referência para a estruturação desse reduzido apanhado, objeto do presente capítulo – enumera, finalmente, a última fase: a da extinção da política, que perfaz desdobramento da avaliação, exigindo observação e ponderação.

Existem algumas situações capazes de interromper o prosseguimento de determinada política pública: algumas delas simplesmente nascem com prazo previamente definido (assim, alcançam o seu fim quando atingida a data prevista para o seu encerramento). Em outros casos, tem-se a extinção ora como consequência da solução do problema público inicialmente identificado; ora como fruto da inaptidão para a consecução da finalidade para a qual se propôs; podendo, ainda, decorrer da possibilidade de não mais figurar na agenda política, dada a assunção de um caráter secundário e o fato de ter sua imprescindibilidade aniquilada.

À guisa de todo o exposto, agrega-se ao raciocínio aqui esposado a ideia de que ao conceito de política pública e à caracterização de seu ciclo coexistem diversos contornos não excludentes que, aliás, se complementam mutuamente, não sendo demais lembrar a remissão a um cenário de constante tensão e quase que predominantemente de escassez no horizonte brasileiro.

3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Momento: *ex ante*

Após percorrer em linhas gerais cada uma das etapas do ciclo de políticas públicas, a avaliação merece uma análise individualizada. Conforme visto no capítulo anterior, compreende sólida ferramenta no âmbito do gerenciamento dos processos que integram as políticas públicas. Notadamente, perfilha-se da escorreita lição de Carol Weiss abaixo transcrita, que condensa as noções outrora exibidas:

A avaliação é uma análise ponderada e sistemática [systematic assessment] da operação e/ou dos resultados de uma política ou de um programa, em confronto com um conjunto de padrões implícitos ou explícitos, tendo como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento desse programa ou política (WEISS, 1998, p. 4 apud MUGNOL, 2012, p. 6).

Tal relevância permite depreender que esta deve figurar ao longo de todo o ciclo, sem limitar-se apenas às fases conclusivas, possibilitando, assim, a extração de todo o seu potencial contributivo. O fomento à essa ideia é relativamente recente no país e vem ganhando força nos últimos anos.

Quanto ao tempo de sua realização, o momento *ex ante*, como o próprio nome sugere, diz respeito à análise daquilo que será criado/implementado, de forma tempestiva a evitar problemas que demandariam reparos e tratamentos futuros. Pode, contudo, recair sobre políticas já existentes ou não. No primeiro caso, sua utilização poderá servir para situações nas quais o modelo formulado revela algum problema, sendo necessário, por exemplo, restringir ou extinguir a política, ou mesmo ampliar o seu escopo para além das previsões iniciais; ou, ainda, para checar, por exemplo, se eventuais resultados positivos são externalidades ou estão em linha com o originalmente proposto. Há a necessidade de que sejam apontados todos os fundamentos, justificativas, resultados e impactos a serem provocados, sobretudo para os beneficiários envolvidos. Como se vê, resta evidente tamanha a complexidade que permeia os contornos de tais alterações no *status quo*, esperando-se ao menos que já se disponha de dados suficientes a respeito das práticas exitosas ou falhas.

Em se tratando de políticas ainda não implementadas, se faz premente a busca por parâmetros baseados em outras experiências acerca da mesma matéria ou de políticas semelhantes, através, por exemplo do uso do *benchmarking*, enquanto

ferramenta importante no contexto da Administração Pública, que auxilia no conhecimento das melhores práticas como modelo para a eliminação de ineficiências, procurando atingir melhores desempenhos e, preferencialmente, a custos mais baixos. Partindo dessas premissas, tem-se o pressuposto básico consubstanciado na existência de insumos e processos suficientes (ou a possibilidade de obtê-los oportunamente) para a concretização de tudo que foi planejado.

Grande parte da literatura especializada, no âmbito da qual cita-se o professor Evert Vedung (1993), é categórica em dizer que, sobre o momento *ex ante* não recai avaliação, e sim, análise, cuja natureza teria um viés estimativo. A avaliação ocorreria, desse modo, sempre *a posteriori*, visando atribuir valor a algo que já existe no mundo material. Segundo ele, a avaliação “é um mecanismo *ex post* para explicar e medir a implementação, os resultados e o alcance das políticas e programas públicos, com o propósito de gerar decisões futuras” (1993, p.39).

Importante mencionar que o Guia Prático de Análise *Ex Ante* - Avaliação de Políticas Públicas, publicado conjuntamente pela Casa Civil, e então Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda, da Transparência e Controladoria-Geral da União e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), amplamente consultado para a elaboração deste trabalho, muito adequadamente indica a existência do Decreto Federal nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que “*Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado*”.

Nesse sentido, a partir da sua publicação, fica acrescentado o requisito atinente à necessidade de apresentação de um parecer técnico (de mérito) relativo aos atos normativos submetidos ao Presidente da República, além do parecer jurídico. Isso influi diretamente nas políticas e programas criados ou reformulados pelo Governo Federal, que passam a contar com esses documentos, os quais devem abordar claramente as finalidades, públicos-alvo, objetivos, resultados esperados no curto, médio e longo prazo, justificativas, etc. E, não é demais lembrar que esse aparato está intrinsecamente relacionado à concessão do atributo da transparência a todo esse processo. Assim, tornar tais questões explícitas desde o nascedouro das políticas públicas favorece, sem dúvidas, o seu consequente monitoramento e avaliação.

Cite-se ainda, em âmbito federal, a instituição de dois Comitês: o Comitê Interministerial de Governança (CIG), pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017; e o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS), pelo Decreto nº 9.588, de 27 de novembro de 2018, posteriormente incorporado ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, de caráter interministerial, através do Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019.

Tais atos normativos guardam relação com o recente enaltecimento aos processos avaliativos por parte do Governo Federal. Ao CIG, por exemplo, compete “aprovar manuais e guias com medidas, mecanismos e práticas organizacionais que contribuam para a implementação dos princípios e das diretrizes de governança pública”. Estes “deverão conter recomendações que possam ser implementadas nos órgãos e nas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional definidos na resolução que os aprovar”. É nesse contexto que sobrevém a aprovação por esse colegiado, do Guia Prático de Análise *Ex Ante*.

O mesmo decreto, ao elencar as diretrizes para a política de governança, destaca a de “avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas (...)”. A análise *ex ante*, portanto, enquanto parte da execução de uma governança pública regular, adequada e congruente, ratifica o valor da aferição das implicações das políticas públicas.

Na mesma linha, o supramencionado Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS) foi instituído intentando impulsionar a utilização da avaliação e, via de consequência, imprimir um maior controle social às “políticas públicas financiadas por subsídios da União”, valorizando o instrumento da transparência pública. A partir de junho de 2019 se tornou órgão vinculado ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), cujo processo avaliativo também inclui a análise *ex ante*. Esse percurso vem sendo trilhado pelo governo federal junto à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), valendo-se da experiência relatada por Roy Rogers Ferret referente ao modelo de avaliação utilizado com sucesso no Chile.

Verifica-se que essa remodelagem no âmbito do CMAP conferirá maior viabilidade à elaboração de políticas públicas baseadas em evidências, ou seja, assentadas no crivo da Ciência em associação ao empirismo, para destilar casos práticos, com base no mais apurado conhecimento científico, recrutando deles dados

para extrair o que for mais adequado – o que, invariavelmente, interferirá positivamente nos eixos financeiro e orçamentário.

Veja-se que tal mecanismo, embora incida diretamente sobre políticas públicas em nível federal, acaba encetando um direcionamento aos órgãos de contas, estimulando a adoção de uma cultura integrativa das políticas públicas.

A própria adesão ao “*check list* para a análise *ex ante*” proposto pelo Guia representa expressivo progresso no tocante ao processo de avaliação *ex ante* das políticas públicas, insuflando uma participação antecipatória dos órgãos competentes para o exercício do controle das contas governamentais como um todo, sem que esta seja reduzida a um papel meramente repressivo, e contribuindo para a execução de uma governança pública em níveis mais satisfatórios.

Outro elemento importante a ser debatido, que esbarra na pauta abordada no presente capítulo, é a diferença entre uma política e um programa, a qual desvela a existência de uma linha divisória muito nebulosa. Ambos são contíguos, limítrofes, mas compreender convictamente os limiares fronteiriços de cada um pode deflagrar profunda confusão.

A rigor, a política deve conter a estratégia de flanquear o problema, cercando-o, apontando a expectativa de solução para a sua superação, sem confrontá-lo diretamente. Depois de definida claramente, nota-se o conseqüente apontamento de suas causas, estabelecendo-se, assim, o ponto de partida, sendo a teoria do programa responsável por informar como se dará o enfrentamento do problema.

A esse respeito o Guia Prático de Análise *Ex Post* esclarece:

A teoria do programa é um resumo narrativo (uma frase ou um parágrafo) que expressa de forma objetiva como a política incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e impactos ao longo do tempo. Envolve a especificação de como e por que uma política pode causar determinado desdobramento, investigando as relações causais entre os estágios envolvidos e explicitando como se espera atingir os objetivos da política, materializados nos resultados e nos impactos do modelo lógico. A teoria do programa estrutura a racionalidade por trás da política pública, sendo um instrumento para orientar diversas abordagens de avaliação, bem como o próprio monitoramento ao longo da sua execução. A teoria também idealiza a sequência de eventos e resultados que deverão ocorrer em uma cadeia causal de modo a confrontar o esperado com o observado. É uma forma de ilustrar como, a partir de um conjunto de processos, chega-se aos resultados desejados (BRASIL, 2018, p. 60).

Daí há a estruturação dos arranjos dos programas, os quais devem se comunicar, pois assim o fazem os problemas. Entrementes, se tornaram muitíssimo comuns políticas e programas demasiadamente fragmentados, não sendo raras ofertas de entregas idênticas por órgãos diferentes, diversas vezes em razão de simples falhas comunicacionais, que eventualmente poderiam ser ajustadas através da utilização de uma mínima e salutar integração (árvore de problemas e modelo lógico, definição de indicadores, sistemas de monitoramento, etc) de tais concepções.

Tal pactuação representaria uma espécie de contratualização dos resultados junto aos Tribunais de Contas e órgãos internos de controle, de modo a permitir mais adequadamente a definição de um ciclo razoável de avaliação, com base na teoria do programa, influenciando ainda em uma cronometragem das entregas de forma transparente e na possibilidade de empreender correções mais acertadas às imperfeições porventura percebidas ao longo do caminho.

Mister se faz reportar novamente ao guia de orientação de boas práticas para a análise *ex ante* de políticas públicas. O documento destaca:

A avaliação das políticas públicas deve começar no nascedouro, por meio da análise *ex ante*, a fim de verificar, fundamentalmente, se respondem a um problema bem delimitado e pertinente. Em função disso, observa-se se há um objetivo claro de atuação do Estado e se propõe um desenho que efetivamente possa ser alcançado. Entre outros tópicos, é necessário que as políticas públicas contem com essa análise *ex ante* para que os recursos públicos e o bem-estar da sociedade sejam otimizados (BRASIL, 2018a, p. 11).

Tendo por base o ciclo de vida de determinado programa público, resta evidente que a avaliação realizada no momento *ex ante* está alicerçada na condução do processo decisório para as soluções pautadas em maior eficácia, efetividade e eficiência. Para tanto, busca apropriar-se de uma recapitulação dos elementos que amparam a utilidade e aplicação daquela política, revisitando os pontos nos quais ela se estrutura, com ênfase em exames contextuais detidos e pormenorizados que permitam aferir os problemas e necessidades públicas centrais diagnosticados e suas possíveis causas e consequências, para então identificar as alternativas que melhor se adaptam àquelas realidades e objetivos almejados.

3.2 Avaliação de desenho

Segundo Jannuzzi (2011), a avaliação de desenho atenta-se a fatores como relações intergovernamentais, capacidades distintas de gestão e controle, dentre outros, objetivando, desse modo, apurar se determinada intervenção executada por meio de dado programa público constitui a melhor alternativa para o problema que pretende defrontar. Menciona ainda alguns exemplos de métodos que podem ser utilizados, como a revisão de documentos; técnicas de planejamento de projetos; e a comparação com outros modelos de intervenção semelhantes.

A ideia aí encartada converge para a percepção de que a avaliação de desenho combina tarefas que remontam à fase de formulação de programas (a qual requer mobilização no sentido de observar, coletar, analisar e interpretar fatos diretamente a partir da realidade estudada) com um compêndio de pesquisas e respectivos conhecimentos já produzidos sobre a matéria objeto daquele programa, valendo-se, por exemplo, de outros previamente concebidos/implementados.

Desta feita, um planejar consistente, que busca se preocupar com pontos desde a utilização de recursos financeiros e orçamentários no decorrer da política até a construção de um modelo lógico orientativo acerca daquela intervenção, capaz de partilhar de forma estruturada os meandros do desenho do programa com os respectivos grupos de interesse, já carrega aspectos importantes para a avaliação de desenho. Quanto ao modelo lógico referido, trata-se de metodologia que reproduz a relação causal entre o que será de fato executado comparativamente àquilo que foi previsto, conciliando balizas ideológicas, proposições e perspectivas abrangidas pela organização e operação pensadas para o programa, contribuindo, pois, com importante parametrização a ser aplicada no contexto da avaliação de desenho, momento no qual serão traçados seus contornos, sendo o modelo submetido à testagem.

Novamente cabe evocar trecho constante do Guia Prático de Análise *Ex Post*, o qual fortalece a importância da teoria do programa, retrocitada:

A avaliação de desenho engloba a análise da teoria do programa, verificando a sua consistência e lógica, ou coerência interna. Trata-se de um processo analítico para identificar a existência de erros ou falhas no desenho e propor mudanças a fim de superá-los (BRASIL, 2018, p. 139).

Os elementos que fundamentam a necessidade do programa estão pautados em avaliações de racionalidade e de coerência. As primeiras se atentam aos aspectos da relevância (que abarca o diagnóstico dos problemas nos quais se pretende intervir e suas causas, partindo de um marco lógico posto, e a cobertura da política, com a definição do público-alvo) e da pertinência (que adentra sobre a estratégia desenhada e sua vinculação com o contexto). Já as avaliações de coerência averiguam o grau de compatibilidade da estratégia em seu conjunto, nos aspectos interno e externo.

[...] a avaliação de desenho é aquela que analisa a racionalidade e a coerência da intervenção; contrasta a veracidade do diagnóstico que a justifica; julga a definição dos objetivos que se propõem com relação a determinados parâmetros; examina a correspondência entre a realidade do contexto sobre o qual se pretende intervir e os objetivos (explícitos e implícitos) que a estratégia política visa alcançar (LLANEZA, 2013; SUÁREZ, 2013, p. 44, tradução nossa).¹

Sobre a racionalidade José Luis Osuna Llaneza e Carlos Bueno Suárez prelecionam:

A política será mais racional quanto melhor orientada esteja para os problemas que tem de enfrentar, o que se revela uma condição necessária, embora insuficiente, para a concretização de uma ação pública efetiva. Isto adquire especial significado, uma vez que, através das orientações analíticas propostas, pode ser fornecido um marco esclarecedor (em fases, mesmo antes da aplicação da intervenção pública) que determine os verdadeiros objetivos a que esta responde. Ainda, visto de outra forma, a intervenção objeto de avaliação se destina a esclarecer quais aspectos daquelas relações de causa-efeito foram detectados e estruturados (LLANEZA, 2013; SUÁREZ, 2013, p. 52, tradução nossa).²

¹ “[...] la evaluación de diseño es aquella que analiza la racionalidad y la coherencia de la intervención; contrasta la veracidad del diagnóstico que la justifica; juzga la definición de los objetivos que se proponen respecto a parámetros determinados; examina la correspondencia entre la realidad del contexto sobre el que se pretende intervenir y los objetivos (explícitos e implícitos) que la estrategia política se propone alcanzar”.

² “La política será más racional cuanto mejor orientada esté hacia los problemas a los que ha de hacer frente, lo que resulta ser condición necesaria, aunque no suficiente, para alcanzar una acción pública eficaz. Ello adquire especial trascendencia, dado que, a través de las pautas analíticas propuestas, se puede aportar un marco clarificador (en fases incluso previas a la aplicación de la intervención pública) que determine los verdaderos objetivos a los que esta responde. Incluso, visto de otro modo, clarificar hacia qué aspectos de aquellas relaciones causa-efecto, que se detectaron y estructuraron, se dirige la intervención objeto de evaluación”.

Já quanto à avaliação de coerência interna, esta:

[...] analisa e julga, por um lado, a compatibilidade e as sinergias entre os objetivos, e por outro lado, a associação lógica entre os meios e os objetivos que se pretende alcançar. Em todo o caso, será necessário considerar tanto os objetivos explícitos quanto os implícitos, pois o objetivo é que ambos sejam alcançados, muitas vezes mais os segundos do que os primeiros. Em suma, por meio da avaliação da coerência interna se analisa a ordem dos níveis nos quais se estabelece a estratégia e sua lógica é analisada em virtude dos “modelos de repercussão” (LLANEZA, 2013; SUÁREZ, 2013, p. 54, apud Osuna e Márquez, 2000, tradução nossa).³

Por seu turno, a coerência externa:

[...] analisa o grau de compatibilidade entre os objetivos perseguidos pela política desenhada e outros objetivos propostos por outros atores ou mesmo regulamentos de grau superior, igual ou inferior aos propostos pela política de intervenção (LLANEZA, 2013; SUÁREZ, 2013, p. 54-55, tradução nossa).⁴

Convém deixar certo, desde logo que, quando o modelo lógico ou o marco lógico traduzem verdadeiros espelhamentos do desenho de determinado programa, uma das consequências daí advindas é a formação de sistemas de monitoramento bem fundamentados e funcionais, possibilitando, desse modo, a utilização de meios de revisão e rearranjo na operacionalização dos programas. E isso se dá, sobretudo, através da análise periódica de indicadores específicos, capazes de mensurar o cumprimento dos objetivos e metas e, por conseguinte, de influir na gestão do projeto.

³ “[...] analiza y juzga, por una parte, la compatibilidad y las sinergias entre objetivos, y por otra parte, la asociación lógica entre los medios y los objetivos que se pretenden alcanzar. En todo caso, será necesario considerar tanto los objetivos explícitos como los implícitos dado que la pretensión es que sean alcanzados ambos, muchas veces más los segundos que los primeros. En definitiva, a través de la evaluación de la coherencia interna se analiza la ordenación de los niveles en los que se establece la estrategia y su lógica en virtud de los ‘modelos de repercusión’ ”.

⁴ “[...] analiza el grado de compatibilidad entre los objetivos perseguidos por la política diseñada y otros objetivos propuestos por otras actuaciones o incluso normativas de rango superior, igual o inferior a los que propone la política de intervención”.

Felipe Bezerra e Fernando Meneguim em artigo que versa especificamente sobre a política pública do Financiamento Estudantil (FIES) de forma bastante sensata defendem:

A avaliação não deve se debruçar apenas sobre os outputs de políticas públicas, mas precisa, também, voltar atenções ao desenho que organiza a ação governamental, o que envolve analisar competências, regras, responsabilidades, atores envolvidos. (BEZERRA; MENEGUIM, 2021, p. 173).

Discorrem ainda:

A avaliação de desenho se insere nessas duas óticas de avaliar uma política pública, pois é importante tanto para os momentos em que a política está sendo formulada, como depois do período em que já foi iniciada sua implementação, já que permite verificar se os resultados são capazes de atender ao que foi definido na concepção da política. É necessário verificar se as regras definidas no desenho estão adequadas, se a responsabilidade dos atores está de acordo com as necessidades para o bom funcionamento da política, se os cidadãos conseguem cumprir seus direitos e deveres no que tange aos outputs dessa política pública, se o fluxo de processos está atendendo as expectativas necessárias para a continuidade da política de maneira responsável e sistemática. (BEZERRA; MENEGUIM, 2021, p. 172).

Nesse vértice, observa-se que a análise percorrida na avaliação de desenho, através da utilização das metodologias como o modelo lógico ou o marco lógico, possui grande aplicabilidade na formulação ou revisão dos programas, auxiliando na apreciação quanto à sua exequibilidade, incutindo subsídios importantes para a reflexão sobre a relevância de redes avaliativas fortalecidas para a geração de valor público, na oferta de respostas às demandas da sociedade, de modo que os resultados produzidos promovam impactos e transformações na realidade. Isso a partir do exame dos elementos mencionados, sobretudo a coerência e a densidade dos artificios e objetivos cogitados para determinada política pública.

3.3 O uso da avaliação de políticas públicas no governo de Minas Gerais

A partir deste momento, o objeto de debate consiste na aplicação da avaliação de políticas públicas, amplamente tratada ao longo dos capítulos anteriores, no âmbito da agenda do Governo do Estado de Minas Gerais, sobretudo a partir de 2003.

Naquele ano o Estado experienciava uma atmosfera delicada sob a ótica fiscal, convivendo também com o mau funcionamento da máquina administrativa, com destaque para a gestão do desempenho. O primeiro mandato do Governador Aécio Neves (2003-2006), no qual Antônio Augusto Junho Anastasia detinha a titularidade do cargo de Secretário de Planejamento e Gestão, foi marcado pela implementação do “Choque de Gestão”. Sobre o programa, Anastasia (2006), citado por Gomes (2009, p. 78), entende se tratar de “(...) um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da Administração estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz”.

Buscou-se, portanto, imprimir uma renovação na estrutura estatal, de modo a promover a tentativa de superação da obsolescência na gestão da máquina administrativa, com a conseqüente correção da deterioração das contas públicas.

Foi adotado um tratamento de caráter duplice em relação ao planejamento, composto, de um lado, por ações de curto prazo, e de outro, pela aprovação, pelo Poder Legislativo, do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), de médio/longo prazo, visto que referente, a princípio, ao período de 2007 a 2023. Trata-se de instrumento obrigatório de planejamento estratégico previsto pela Constituição do Estado de Minas Gerais, em paralelo aos previstos pelo Texto Constitucional de 1988: Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

A partir das disposições e parâmetros traçados pelo PMDI, foi criado em 2007, o Programa Estado para Resultados, compreendendo a segunda geração do Choque de Gestão, e cuja ideia central se baseia na utilização de métodos e ferramentas para a supervisão dos resultados almejados e do instrumentalizar dos objetivos da gestão pública estadual (proposição de indicadores e sua representação em metas), além de viabilizar contributos ao processo decisório. É importante lembrar

que o modelo de gestão pública orientada para resultados esforça-se para que a atuação governamental se comprometa com a geração de valor público para a sociedade.

O Programa foi subdividido em três unidades não formais, quais sejam: a unidade de resultados (voltada para os indicadores, avaliações e pesquisas), unidade de empreendedores (direcionada à alocação, acompanhamento e gestão de empreendedores públicos em áreas críticas), e unidade de gestão estratégica (focalizada em comitês de resultados, plano de ação e aperfeiçoamento de acertos estratégicos).

Mais precisamente sobre a avaliação no Programa Estado para Resultados, merece ênfase a Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado, conhecida como “GERAES”, cuja carteira de Projetos Estruturadores foi criada ainda no Programa Choque de Gestão, mas se consolidou no Estado para Resultados. A sigla passou a designar um escritório central de projetos, pautado em uma lógica de monitoramento contínuo dos programas estratégicos do Governo (a exemplo do Programa de Educação Profissional – PEP, criado em 2007 pelo Governo de Minas, sob a coação da Secretaria de Estado de Educação; e do Programa Poupança Jovem, coordenado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social); além de também realizar a contratação de avaliações externas.

Posteriormente, de 2011 a 2014, estabeleceu-se uma terceira geração, denominada “Gestão para a Cidadania”, privilegiando a transparência das ações, a participação do cidadão e a cultura da entrega. Nesse momento, destaca-se o Escritório de Prioridades Estratégicas (EPE), em uma fase marcada pela descentralização da Gestão por Resultados, considerando-se a queda na efetividade do modelo anterior. Esse órgão então atuaria no apoio à execução (sob os pilares da catalisação, viabilização e cooperação), no âmbito das áreas estratégicas delimitadas pelo Governador, com o qual mantinha relação direta, conforme as maiores demandas sociais (educação, saúde, defesa social, emprego e cidadania), a fim de gerar resultados palpáveis e mensuráveis pelos cidadãos.

Através das Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação (AGEIs) eram estabelecidos contratos de gestão com as Secretarias estaduais e respectivas áreas executoras, em inter-relações constantes com as unidades descentralizadas, e constituídas por servidores ali alocados, a fim de avaliar a capacidade de entrega de cada um desses órgãos no tocante às prioridades estratégicas, além de auxiliar nos

contornos de possíveis soluções, possibilitando, assim, um monitoramento mais detalhado dos indicadores e metas específicos de cada área.

Nesse período, o próprio Governo contratou a Fundação João Pinheiro (FJP) para a realização de avaliações de importantes programas, como o "Minas pela Fome", coordenado pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (Emater-MG) e "Programa de Fortalecimento e Melhoria da Qualidade dos Hospitais do SUS-MG (Pro-Hosp)".

Destaca-se o monitoramento, realizado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), das ações do Programa Travessia, criado em 2007, vinculado à estratégia de enfrentamento à pobreza no Estado. Nesse caso, afóra a AGEI, cite-se a presença do Núcleo Central de Inovação Social (NCIS), composto por equipes de avaliadores, para a realização de coleta de dados no campo, na tentativa de contribuir com a gestão, com o processo, consistindo mais em um monitoramento realizado em visitas presenciais aos territórios dos próprios municípios contemplados, que permitia o contato direto com agentes locais, do que uma avaliação de processos propriamente dita.

Nesse caso, a Sedese, órgão responsável pelo programa, realizou a contratação do Centro de Pesquisa e Capacitação em Programas Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) para executar a avaliação do Programa Travessia, no que se refere à aferição de seus resultados objetivos e subjetivos.

Quanto ao lapso temporal de 2015-2021, a agenda de avaliação de políticas públicas permaneceu dirigida pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag).

Vale ressaltar ainda a existência de um sistema de informação ligado ao monitoramento e avaliação dos programas e ações governamentais previstos no PPAG, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), sobre o qual dispõe o Decreto nº 44.014/2005, que também disciplina sua implantação, e cuja gestão incumbe à Seplag.

Uma das finalidades do Sigplan, conforme o ato normativo supracitado, é "capacitar órgãos e entidades para a avaliação e análise qualitativa que objetivem o aperfeiçoamento da atuação do Governo junto à sociedade", sendo integrado pelos "órgãos e as entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo Estadual". Um dos módulos que o compõe é o de avaliação de desempenho da ação

governamental, produzindo tanto informações em formato mais condensado (através da elaboração de relatórios de gestão anual e indicadores de desempenho), quanto mais aprofundadas acerca do curso dos programas. Essa dinâmica apenas reforça a conexão entre monitoramento e avaliação, que não se dissociam na identificação de processos e resultados na esfera das políticas públicas.

Cite-se ainda, no período de 2015-2018, a contratação da Fundação João Pinheiro para a avaliação do Programa Capacita Suas, realizado pela Sedese, voltado para servidores e trabalhadores que atuam na rede socioassistencial em Minas Gerais.

Já para a análise do panorama de 2019 até os dias atuais, devido à ausência de dados primários na literatura, foi realizada entrevista individual semiestruturada, através de roteiro composto por perguntas abertas, localizado no Apêndice A do presente trabalho, com servidor da Fundação João Pinheiro, que protagonizou o cenário que veio a ser instaurado a partir daquele ano.

O entrevistado informou que a partir de 2019 tem-se uma nova gestão no âmbito da FJP, a qual carrega fortemente a agenda de Monitoramento e Avaliação. O atual Presidente, Helger Marra Lopes, vivenciou o Programa Estado para Resultados e levou consigo a tradição de valorização da avaliação de políticas públicas e da consultoria em avaliação que o Governo contratava na época. Desse modo, buscou para o cargo de Diretor(a) de Políticas Públicas profissional que detivesse larga experiência em avaliação, vindo a nomear Carolina Proietti Imura, a qual convidou os servidores Marcos Arcanjo de Assis e Carla Bronzo Ladeira Carneiro, referências na implantação dessa agenda.

Nesse contexto, destaca-se a criação do Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação (Nima) como um primeiro passo visando, primeiramente, o desenvolvimento e a construção de capacidades em monitoramento e avaliação na FJP, mas sempre buscando irrigar/incidir/fomentar a cultura de avaliação no Estado, para além da própria Fundação. Para tanto, afirma o entrevistado que se fez necessário um resgate histórico da atuação da FJP no passado, sobretudo no Programa Estado para Resultados. O Nima pretende, assim, restaurar essa tradição, mas sempre com olhares direcionados ao Governo. O Núcleo reúne servidores das diferentes áreas finalísticas da FJP (Escola de Governo, Diretoria de Estatística e Diretoria de Políticas Públicas), engajados nos projetos de avaliação.

Dentre as principais ações do Nima, o entrevistado apontou três linhas. A primeira compreende a formação. Desde o ano de 2019 vem sendo realizado um assessoramento, com aulas abertas; oficinas ofertadas aos responsáveis por planejar as políticas e programas públicos do Estado no PPAG, nos momentos de elaboração e revisão, atreladas à avaliação de desenho; aplicação do Mapa de Processos e Resultados e sua correlação com o ciclo de assessoramento; cursos (no formato presencial em 2019 e, posteriormente, na modalidade de ensino à distância – EAD); além da inauguração da oferta de um Curso de Especialização em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. A outra linha vincula-se à construção de capacidades (publicação de guias e materiais), a exemplo do Guia Prático da Metodologia do Marco Lógico, que até então não existia no idioma Português, além de outros planejados para 2022; e ainda, na promoção de rodas de conversa sobre avaliação e participação em eventos, como a Semana de Avaliação gLOCAL (gLOCAL Evaluation Week). Já a terceira linha diz respeito à condução de pesquisas de avaliação e estudos avaliativos, seja através de contratação pelo Governo do Estado ou por organizações sociais que executam políticas públicas, seja realizando um assessoramento governamental (não necessariamente custeado/contratado). Esse último viés, portanto, compreende o fazer/executar a avaliação, de forma semelhante àquela realizada à época do Estado para Resultados. E, é nesse âmbito que se enquadra a avaliação *ex ante* de desenho do novo Programa de Voucher Habitacional (PVH).

Veja-se que a implantação do Nima, pelos dizeres do entrevistado, também foi fruto da participação do Laboratório de Inovação do Governo de Minas (LAB.mg), coordenado pela Seplag e pela FJP, através da realização de um conjunto de oficinas de cocriação para conceber esse Núcleo. Trata-se de um resultado concreto da inovação.

O Nima, apesar de não integrar a estrutura formal da FJP, representa a Fundação na construção de sua capacidade institucional em monitoramento e avaliação; e, desde 2019 tem convivido com a ampliação do espectro de personagens envolvidos, bem como com a diversificação de seu escopo de atuação. O entrevistado salientou a realização de duas pesquisas junto aos servidores do Governo (uma pretendendo esclarecer qual o tipo de assessoramento desejado para a elaboração e revisão do PPAG, e outra para aclarar qual o grau de conhecimento apresentado na temática da avaliação), que tem deveras auxiliado no planejamento da atuação do Nima.

Verifica-se um importante engajamento dos servidores, que têm buscado se capacitar cada vez mais na prática da avaliação nas várias frentes de trabalho do Nima supramencionadas. E, para além disso, o que se vê é a aspiração para irrigar, construir e incorporar essa cultura dentro do Estado, sem restringir-se às capacidades internas.

Em paralelo a essas frentes de atuação, buscou-se uma negociação, iniciada em 2020, para a instituição de um sistema de avaliação capaz de institucionalizar o monitoramento e a avaliação no Governo do Estado, com a consequente criação de instâncias, fluxos e responsabilidades. Essa é a promessa do Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Sapp-MG), sendo Minas Gerais o segundo estado a formalizar a ferramenta, antecedido pelo Espírito Santo. Esse sistema é composto por três instâncias. A primeira delas é a estratégica, e corresponde ao Comitê Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cemap), formado por cinco órgãos:

- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), enquanto órgão central;

- Fundação João Pinheiro (FJP);

- Corregedoria Geral do Estado (CGE) – importante ator nessa agenda.

Quando do início da difusão do Nima internamente no Governo, a CGE demonstrou interesse em manter uma maior aproximação, através de parcerias, tendo em vista também estar inserida no contexto da avaliação (não sob a ótica das auditorias de conformidade, tampouco fiscalização característica de um órgão de controle), muito fomentada pela Corregedoria Geral da União (CGU) que, com a publicação do Guia de Avaliação *Ex Post* de Políticas Públicas, incentivou a reprodução desse panorama no âmbito estadual. E, o que se vê é que o Grupo representante da CGE no Sapp-MG, não obstante a preocupação com a legalidade, transfere o foco, paralelamente à eficácia, passando a perfilar-se às diretrizes do Nima.

- Secretaria-Geral do Estado, enquanto órgão estratégico, relacionado diretamente ao Governo, já que a institucionalização do Sapp-MG se subordinava à elaboração de Decreto.

- Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig)

– A avaliação depende de investimentos. Assim, para institucionalizar e dar sustentabilidade a essa estrutura de fluxos, atores e responsabilidades envolvidos na criação do sistema há a necessidade de recursos para financiá-lo. E, a FJP não

conseguiria assumir todas as avaliações com velocidade e qualidade apenas com o seu quadro de pessoal, que já está envolvido em vários outros projetos. São necessários, por exemplo, mecanismos de contratação de pesquisadores temporários, de bolsistas de pesquisa, eventualmente empresas de coleta de dados, diárias de passagens para a realização de pesquisas nos municípios do Estado nos quais os programas são implementados. Tendo em vista compreender agência de indução e fomento à pesquisa e à inovação científica e tecnológica do Estado, a participação da Fapemig representou uma janela de oportunidades para a obtenção desses recursos. Isso porque a entidade, conforme prevê a Constituição do Estado de Minas Gerais, conta com a vinculação de 1% (um por cento) da receita orçamentária corrente estadual para apoio às suas atividades – orçamento que permite subsídios a programas dos próprios órgãos do Estado. Ressalte-se, nesse norte, a existência de linhas de incentivo e fomento na Fundação destinadas ao desenvolvimento de projetos de inovação para órgãos de Ciência e Tecnologia do Estado, a exemplo da Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes), Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (Epamig), da Fundação João Pinheiro (FJP), e do próprio Laboratório de Inovação do Governo de Minas (LAB.mg).

Essa instância estratégica constituída pelo Cemap, segundo o entrevistado, “alimenta o sistema de cima para baixo”, determinando, por exemplo, quais as políticas prioritárias, em quais delas serão feitas as avaliações, se haverá a disponibilização dos recursos necessários, dentre outros.

Já a segunda instância é a executiva/operativa, formada pelo Comitê Executivo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Comex), responsável por colocar o sistema em funcionamento. Integram o Comitê: FJP, CGE e Seplag; atua, portanto, nessa linha intermediária, amarrando toda a estrutura de governança e o fluxo de comunicação e informação que permeiam o Sapp-MG.

Por fim, à terceira instância do Sapp-MG correspondem os Núcleos Setoriais de Avaliação, representados pela criação do núcleo de servidores envolvidos, no âmbito órgão de origem do programa a ser avaliado, e que compõem a Assessoria Estratégica deste, possibilitando, assim, um acompanhamento mais próximo que permita um diálogo direto com o Nima, e a recepção do compartilhamento dos resultados preliminares. Nos dizeres do entrevistado, esses núcleos “alimentam o sistema de baixo para cima”, através da disponibilização de fontes e dados, registros administrativos e informações necessárias à avaliação.

O entrevistado informou que no ano de 2019 foi realizado pelo Nima o estudo de avaliação do Programa Mineiro de Incentivo à Cultura do Algodão (Proalminas), promovido e coordenado pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais (Seapa). Segundo ele, em 2020 o Núcleo atuou no âmbito de um programa educacional interno, executado pela própria FJP: o Programa de Formação em Gestão de Pessoas (PFGP), ofertado pela Escola de Governo, para o qual foi realizada a avaliação em cinco etapas, buscando verificar se a formação de fato tinha modificado os processos de trabalho dos capacitandos, a partir do que foi apreendido ao longo do Programa. Já em 2021 foi realizada pelo Nima a avaliação do Programa do Voucher Habitacional, depois que a FJP foi demandada pela Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (Cohab Minas), solicitando a elaboração de uma proposta técnica comercial para a avaliação de desenho *ex ante* da nova política habitacional que estava sendo proposta aos beneficiários dos programas até então executados. Esta foi elaborada, contendo três produtos – conforme será detalhado no próximo capítulo – validada, e seguida pela assinatura de um contrato de prestação de serviços para a realização da avaliação dentro do período de seis meses.

A avaliação do PVH, reitera-se, se insere na frente do Nima de condução direta de avaliações, porque reflete aprendizado e renovação. O entrevistado enfatizou, por diversas vezes, que foi uma experiência muito enriquecedora. Relatou a participação de uma equipe multidisciplinar, formada por economistas, sociólogos, demógrafos e estatísticos. Consignou, ainda, que o Nima precisou se engajar em estudos mais aprofundados sobre política habitacional, o que também justifica a primeira etapa da avaliação, pautada no *benchmarking* (conforme será detalhado adiante), com a finalidade de possibilitar uma aprendizagem sobre as boas práticas no âmbito de políticas habitacionais destinadas a públicos semelhantes e também políticas específicas, baseadas em subsídios por meio do instrumento de Tesouro compreendido pelo voucher habitacional.

Apostou-se no Mapa de Processos e Resultados como um recurso muitíssimo relevante, mas que, ao contrário do que parece, não é de simples elaboração. E, nesse sentido, conforme refletiu o entrevistado, a avaliação do voucher habitacional foi mais um exercício de aplicação dessa ferramenta, criada por Paulo Jannuzzi, que vem sendo adaptada para estruturar o desenho dos programas governamentais, considerando-se, nesse caso em específico, o diferencial de que se

trata de um programa novo. Possibilitou, assim, mapear os elementos do desenho e seus pressupostos, em um primeiro momento, e depois testá-los, a partir do momento em que o Nima passou a avaliar, com base nos dados, se os supostos que conectavam o desenho eram fortes ou não.

Ainda sobre essa etapa, o entrevistado comentou que, com base no Termo de Referência, foi construída a primeira versão do Mapa de Processos e Resultados, definindo-se os insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos e os pressupostos, que constituem os elementos que conectam a narrativa do desenho de um programa governamental. Posteriormente, a avaliação da consistência (ou não) daquele desenho dependeu da verificação direta dos dados e evidências, e dos testes empreendidos para verificar a validade dos supostos embasadores dos insumos, produtos e resultados do PVH. Nesse sentido, segundo o entrevistado, foi possível detectar a existência de alguns supostos bem consistentes e outros mais fracos, sendo proposto um novo Mapa de Processos e Resultados.

Essa lógica de fazer avaliação de desenho contribuiu significativamente para o Nima, pois permitiu aplicá-la na consultoria realizada junto à Cohab Minas. Essa contratação, consoante dispôs o entrevistado, contribuiu muito para o desenvolvimento de capacidades internas já mencionadas, que é um dos objetivos/motes do Nima. Todo esse arsenal confere, assim, mais confiança ao Nima para a realização das outras avaliações, previstas pelo Plano Anual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais.

Frise-se que o referido Plano se encontrava em processo de elaboração pelo Comex, tendo sido lançado em 26/04/2022 pelo Governador Romeu Zema. O instrumento se refere ao Ciclo Avaliativo de 2022, sendo apresentados os programas governamentais a serem avaliados no corrente ano pelo Nima, qual o tipo de avaliação a ser realizado, quais perguntas avaliativas serão feitas, as fontes de dados necessárias, equipes responsáveis, prazos e os custos e contrapartidas. Sobre o custo, o entrevistado assinalou que parte das avaliações são passíveis de realização com os recursos internos da FJP, mas a outra parte não o é – é nesse contexto que está inserido o papel e a centralidade que o Governo conferirá à avaliação a partir do momento em que decide (ou não) financiá-las.

A previsão é de que sejam avaliados nove programas/ações ou projetos estratégicos, a saber: Projeto Trilhas de Futuro (Secretaria de Estado de Educação), Programa Minas Amiga do Investidor (Secretaria de Estado de Desenvolvimento

Econômico), Programa Bolsa Reciclagem e Programa Somos Todos Água (Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável), Sistema de monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em Minas Gerais e Minas Comunica II (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão), Rede Cuidar (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social), Fica Vivo! e Selo Prevenção (Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública).

4 O CASO DA COHAB MINAS

4.1 O direito social à moradia

Para enfeixar os elementos até aqui apresentados, o vertente capítulo ambiciona, de antemão, resgatar os caracteres basilares que repousam sobre o direito social à moradia, para então propor um elo necessário e consubstancial com as principais nuances da política de habitação no Estado de Minas Gerais e, particularmente, a avaliação *ex ante* da Política “Voucher Habitacional” da Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (Cohab Minas).

Primeiramente, revisitando o instrumental de Direitos Humanos no plano internacional, é interessante recorrer à Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). A primeira, já abordada em momento anterior, embora não exprima caráter vinculativo do ponto de vista legal, manifesta e induz um comprometimento e engajamento no sentido imperativo de impelir o cumprimento da responsabilidade estatal de proteção e respeito aos direitos humanos, predizendo, ainda, meios de reparação para as hipóteses de violação destes.

Na mesma linha, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais representa uma espécie de prolongamento da DUDH, expondo pormenorizadamente sobre os direitos dela constantes, e confirmando-os, de modo que os Estados Partes devem envidar esforços “até o máximo de seus recursos disponíveis” para a realização destes, consoante dispõe o artigo 2º do referido documento. E, enquanto tratado internacional de direitos humanos, impõe aos países membros a necessidade de ratificação, de modo que, no Brasil, tendo em vista tratar da temática dos direitos humanos, detém o caráter de norma constitucional, e sua aplicabilidade e conseqüente produção de efeitos em âmbito nacional prescinde da edição de ato normativo. Assim, incumbe a essas unidades político-territoriais a assunção do dever de estabelecer um paradigma de tutela dos direitos humanos, através de sistemas normativos sólidos e do fortalecimento das políticas públicas voltadas para a garantia da igualdade e de efetivação dos mais elementares direitos intrínsecos à existência humana.

Retomando menção à Declaração Universal dos Direitos Humanos, esta carrega a importante característica da universalidade, visto que um de seus principais

pilares é o princípio da dignidade da pessoa humana, conferindo, assim, o caráter universal a todos os direitos dela emanados, cuja titularidade pertence a todo indivíduo, sem distinção. Igualmente relevante é a característica da indivisibilidade, segundo a qual o conjunto dos direitos humanos deve ser objeto de uma visão ampla e sistêmica, sendo percebidos e entendidos em sua completude, não sendo, portanto, estruturados em hierarquias; ao contrário, relacionam-se recíproca e mutuamente.

Nessa senda, é notória tamanha a inspiração exercida pela DUDH de ênfase conteudista na elaboração do texto constitucional. Do mesmo modo, o PIDESC revela-se perfilado ao ideário difundido pela Constituição. No que concerne ao direito à moradia, a Declaração Universal dos Direitos Humanos a ele se refere no artigo 25, item 1, colacionado por ocasião do capítulo introdutório. Já o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais o informa em seu artigo 11, item 1, abaixo transcrito:

Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e moradia suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência (Brasil, 1992).

A atual Constituição da República, que consolida o Estado Democrático de Direito, promulgada em 1988, experimentou tais influências, mas de início não fazia menção expressa ao direito à moradia. Uma referência indireta consiste na previsão do direito à usucapião urbana, que, enquanto instrumento de política urbana, essencialmente pressupõe, em geral, a garantia da função social da propriedade e, no caso do tipo usucapião especial (urbana, rural, coletiva e familiar), tem como requisito a utilização do imóvel para fins de moradia própria do indivíduo possuidor ou de sua família, restando evidente que o bem jurídico tutelado pelo instituto é o direito à moradia. Aliás, o inciso IV do artigo 7º lista a moradia no rol das necessidades vitais básicas dos trabalhadores urbanos e rurais que fundamentam a percepção do salário mínimo.

Esse direito, contudo, só veio efetivamente a integrar o rol de direitos sociais do artigo 6º da Constituição muito lentamente, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 26, datada de 14 de fevereiro de 2000. O que se vê é a existência

de estreita relação com o princípio da dignidade da pessoa humana, sobre o qual se pronuncia Ingo Sarlet:

Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qual ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável [sic] nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2002, p. 62).

Identifica-se, portanto, que tal direito social se encontra inserto no grupo dos direitos fundamentais de segunda geração, voltando-se para a operacionalização do acesso à justiça, ligando-se particularmente ao princípio da igualdade. A aplicação deste último, sobretudo no sentido material, vai ao encontro da máxima aristotélica de tratar os iguais de modo uniforme e, de forma diversa os desiguais, na medida de sua desigualdade. Assim, o tratamento diferenciado praticado em favor de determinados segmentos populacionais, a exemplo dos menos favorecidos economicamente, encontra arrimo na legislação pátria, pautando-se na compensação, mediante ações de conteúdo afirmativo, dos desníveis e dificuldades que afetam aqueles que compõem esses grupos mais vulneráveis.

O jurista Ingo Sarlet (2002) prossegue indicando a duplicidade dimensional do direito à moradia que, sob a perspectiva negativa carrega o viés de salvaguarda em face de eventuais violações, sejam elas capitaneadas pelo Estado ou pelos próprios administrados. Já o aspecto positivo corresponde à natureza prestacional, ou seja, sinaliza a demanda por um comportamento ativo, um dever estatal para sua efetivação enquanto direito fundamental.

Dessa forma, esculpe-se um elo, um fio condutor entre a oferta de serviços e políticas públicas propositivas da pauta da habitação e o acesso a meios concretos, tangíveis, elementares para o alcance de uma vida com um mínimo de dignidade. Destarte, compreende atuação na construção da justiça social e da cidadania plena, sendo a realização do direito social à moradia vetor de expressão das potencialidades de seus titulares e, à vista disso, fator de instrumentalização da dignidade destes,

enquanto sujeitos de direitos, além de refletir na sustentabilidade ambiental de espaços urbanos e rurais.

Prosseguindo nessa análise, é conveniente reportar ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR), órgão de monitoramento das convenções que compõem o Sistema de Proteção dos Direitos Humanos das Nações Unidas, e ao qual compete o controle sobre a aplicação do PIDESC pelos respectivos Estados partes, valendo-se da elaboração de comentários gerais a serem acatados por eles, referenciando-os no âmbito de seus territórios.

Sob essa linha de exposição, enfatize-se o Comentário Geral nº 4, sobretudo em seu oitavo item, através do qual o CESCR obstina-se a dissecar o conteúdo do direito à moradia adequada, listando as condições que deve atender, sem se limitar à ideia de um mero espaço físico destinado a fins de abrigo. Nesse espeque, parece salutar reproduzir esse trecho do retrocitado documento:

Assim, o conceito de adequação é particularmente significativo em relação ao direito à moradia, pois serve para sublinhar uma série de fatores que devem ser levados em consideração para determinar se determinadas formas de abrigo podem ser consideradas como "habitação adequada" para o propósito do Pacto. Embora a adequação seja determinada em parte por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros, o Comitê acredita que é possível identificar certos aspectos do direito que devem ser levados em consideração para esse fim em qualquer contexto particular. Eles incluem o seguinte:

(a) Segurança jurídica da posse. [...] Independentemente do tipo de posse, todas as pessoas devem possuir um grau de segurança de posse que garanta proteção legal contra despejos forçados, agressão e outras ameaças [...].

(b) Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura. Uma casa adequada deve conter certas instalações essenciais para a saúde, segurança, conforto e nutrição. Todos os beneficiários do direito à moradia adequada devem ter acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água potável segura, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, instalações sanitárias e de lavagem, meios de armazenamento de alimentos, descarte de lixo, drenagem do local e serviços de emergência;

(c) Viabilidade dos custos. Os custos financeiros pessoais ou domésticos associados à habitação devem estar em tal nível que a obtenção e satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas ou comprometidas. Devem ser tomadas medidas pelos Estados Partes para assegurar que a percentagem dos custos relacionados com a habitação seja, em geral, proporcional aos níveis de rendimento. Os Estados Partes devem estabelecer subsídios

habitacionais para aqueles incapazes de obter habitação a preços acessíveis, bem como formas e níveis de financiamento habitacional que reflitam adequadamente as necessidades habitacionais [...].

(d) Habitabilidade. A habitação adequada deve ser habitável, em termos de proporcionar aos habitantes espaço adequado e protegê-los do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e vetores de doenças. A segurança física dos ocupantes também deve ser garantida. O Comitê encoraja os Estados Partes a aplicarem de forma abrangente os Princípios de Saúde da Habitação preparados pela OMS, que consideram a habitação o fator ambiental mais frequentemente associado às condições de doença em análises epidemiológicas; ou seja, habitação e condições de vida inadequadas e deficientes estão invariavelmente associadas a maiores taxas de mortalidade e morbidade;

(e) Acessibilidade. A moradia adequada deve ser acessível a quem tem direito a ela. Os grupos desfavorecidos devem ter acesso pleno e sustentável a recursos habitacionais adequados. Assim, a grupos desfavorecidos como idosos, crianças, deficientes físicos, doentes terminais, indivíduos HIV-positivos, pessoas com problemas médicos persistentes, doentes mentais, vítimas de desastres naturais, pessoas que vivem em áreas propensas a desastres e outros grupos deve ser assegurado algum grau de consideração prioritária na esfera da habitação. Tanto a lei como a política habitacional devem levar plenamente em conta as necessidades especiais de habitação desses grupos [...]. Obrigações governamentais [...] precisam ser desenvolvidas visando substanciar o direito de todos a um lugar seguro para viver em paz e dignidade, incluindo o acesso à terra como um direito;

(f) Localização. A moradia adequada deve estar em um local que permita o acesso a opções de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outros equipamentos sociais. Isso é verdade tanto nas grandes cidades quanto nas áreas rurais, onde os custos temporais e financeiros de ida e volta do local de trabalho podem sobrecarregar os orçamentos das famílias pobres. Da mesma forma, as moradias não devem ser construídas em locais poluídos nem na proximidade imediata de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos habitantes;

(g) Adequação cultural. A forma como a habitação é construída, os materiais de construção utilizados e as políticas que os apoiam devem permitir adequadamente a expressão da identidade cultural e da diversidade da habitação. [...]. (UNITED NATIONS, 1991, p. 02-04, tradução nossa)⁵.

⁵ Thus the concept of adequacy is particularly significant in relation to the right to housing since it serves to underline a number of factors which must be taken into account in determining whether particular forms of shelter can be considered to constitute "adequate housing" for the purposes of the Covenant. While adequacy is determined in part by social, economic, cultural, climatic, ecological and other factors, the Committee believes that it is nevertheless possible to identify certain aspects of the right that must be taken into account for this purpose in any particular context. They include the following:

Percorrendo ainda o caminho da descrição da moradia adequada, não se pode deixar de considerar a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada no ano de 1996 na Turquia que, em sua essência, pretendeu adensar o debate em torno desse direito, fazendo despontar a Declaração de Istambul, ou Agenda Habitat II. Esta encampa o entendimento de que o gozo desse direito mira a qualidade de vida dos indivíduos que o detêm, pressupondo um ambiente salubre, higiênico, acessível, cuja localização geográfica

(a) Legal security of tenure. [...] Notwithstanding the type of tenure, all persons should possess a degree of security of tenure which guarantees legal protection against forced eviction, harassment and other threats. [...];

(b) Availability of services, materials, facilities and infrastructure. An adequate house must contain certain facilities essential for health, security, comfort and nutrition. All beneficiaries of the right to adequate housing should have sustainable access to natural and common resources, safe drinking water, energy for cooking, heating and lighting, sanitation and washing facilities, means of food storage, refuse disposal, site drainage and emergency services;

(c) Affordability. Personal or household financial costs associated with housing should be at such a level that the attainment and satisfaction of other basic needs are not threatened or compromised. Steps should be taken by States parties to ensure that the percentage of housing-related costs is, in general, commensurate with income levels. States parties should establish housing subsidies for those unable to obtain affordable housing, as well as forms and levels of housing finance which adequately reflect housing needs. [...].

(d) Habitability. Adequate housing must be habitable, in terms of providing the inhabitants with adequate space and protecting them from cold, damp, heat, rain, wind or other threats to health, structural hazards, and disease vectors. The physical safety of occupants must be guaranteed as well. The Committee encourages States parties to comprehensively apply the Health Principles of Housing⁵ prepared by WHO which view housing as the environmental factor most frequently associated with conditions for disease in epidemiological analyses; i.e. inadequate and deficient housing and living conditions are invariably associated with higher mortality and morbidity rates;

(e) Accessibility. Adequate housing must be accessible to those entitled to it. Disadvantaged groups must be accorded full and sustainable access to adequate housing resources. Thus, such disadvantaged groups as the elderly, children, the physically disabled, the terminally ill, HIV-positive individuals, persons with persistent medical problems, the mentally ill, victims of natural disasters, people living in disaster-prone areas and other groups should be ensured some degree of priority consideration in the housing sphere. Both housing law and policy should take fully into account the special housing needs of these groups. [...] [...] governmental obligations need to be developed aiming to substantiate the right of all to a secure place to live in peace and dignity, including access to land as an entitlement;

(f) Location. Adequate housing must be in a location which allows access to employment options, health-care services, schools, childcare centres and other social facilities. This is true both in large cities and in rural areas where the temporal and financial costs of getting to and from the place of work can place excessive demands upon the budgets of poor households. Similarly, housing should not be built on polluted sites nor in immediate proximity to pollution sources that threaten the right to health of the inhabitants;

(g) Cultural adequacy. The way housing is constructed, the building materials used and the policies supporting these must appropriately enable the expression of cultural identity and diversity of housing. [...].

seja próxima ao local de trabalho, protegido, revestido de paz e bem-estar, agregador, proporcionador de integração social e do desenvolvimento das capacidades inerentes ao ser humano. E ainda, devidamente guarnecido de serviços públicos, como o abastecimento de água, com tratamento e fornecimento de água potável, energia elétrica, coleta e tratamento de esgoto, limpeza urbana e manejo de resíduos, dentre tantas outras características que respaldam a dignidade humana, exaustivamente relatada ao longo desse ensaio monográfico. Alavanca-se a busca por universalizar o acesso a todos esses recursos dentro da concepção de moradia, com o fito de abreviar as desigualdades sociais tão presentes em escala mundial.

4.2 A política habitacional em Minas Gerais

Antes de adentrar definitivamente ao cerne do presente capítulo, que constitui propriamente o eixo central desse trabalho, é conveniente fazer uma abordagem prévia acerca da política habitacional no território mineiro. Vale, para esse fim, revisitar dois importantes trabalhos do repositório da Biblioteca Digital do Estado de Minas Gerais.

O primeiro, de autoria e publicação da Fundação João Pinheiro, através do Centro de Estudos Políticos e Sociais, no ano de 1995, trata da Política Habitacional “Habitar é um Direito”. O volume 2, como forma de preparar o terreno para apresentar essa política, retoma o percurso histórico da habitação, primeiramente na órbita federal, enquanto inspiração – sob os aspectos positivos e negativos – para o fluxo na realidade do Estado.

Os pesquisadores do tema perlustram entendimento de que há longos anos é latente o dilema sobre a atuação do poder público ante a dificuldade de suprir a falta de moradia adequada, principalmente àqueles que convivem com maiores vulnerabilidades sociais. Esta transita entre um maior paternalismo (ao optar por fornecer subsídios à construção de casas para esse segmento) e (enquanto alocador de recursos) a valorização de alternativas economicamente mais vantajosas – o que poderia transparecer o intuito de lucro, além de sinalizar intervenções que exacerbam a desigualdade social, dada a redução de investimentos em programas sociais.

É nítido como nos primeiros anos nos quais tiveram início as discussões sobre habitação social o protecionismo desmedido por parte do Estado se mostrou como um dificultador das políticas nessa seara, a exemplo da Fundação Casa Popular. Já a linha de ação baseada em um viés empresarial, apesar de ter alcançado números expressivos na produção de unidades habitacionais, acabou por derivar em problemas de difícil solução, sendo que parte deles se perpetua até os dias de hoje. É o caso do Banco Nacional de Habitação (BNH), que pretendia representar a iniciativa privada operando conjuntamente ao setor público, com o objetivo de combater o déficit habitacional. Sua criação coincide com o período do regime militar, estando à frente do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), tendo contribuído ainda para o fortalecimento do mercado dos materiais de construção civil.

Cite-se, nesse passo, as atividades desenvolvidas pelas Companhias de Habitação (Cohabs), integrantes da Administração Pública Indireta, na condição de agentes promotores, e cuja atenção se voltava a uma das faixas de atendimento, o segmento popular, composto pela população de baixa renda que atendesse aos parâmetros estabelecidos, sendo utilizados recursos oriundos da renda do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o qual o BNH passou a gerir. O que se viu foi a explosão de altos níveis de inadimplência, mesmo após a tentativa de direcionar o foco a outras faixas de atendimento. Inicialmente foi verificado certo progresso na saúde financeira das Cohabs, mas a crise que se instaurou levou ao fechamento do BNH.

Os resultados permitiram sugerir que o saldo não foi favorável, não sendo as metas cumpridas, sobretudo no tocante à superação do déficit habitacional e tendo em vista ainda a notória alteração da finalidade precípua daquela instituição, no que respeita ao seu real papel social. O modelo padronizado para a construção das casas levou ao alijamento dos beneficiários, os quais foram tolhidos de participação – ainda que em caráter opinativo – ao longo desse processo.

Os pesquisadores apontaram ainda uma concentração desmedida da política sob o controle do governo federal, particularmente na fase do planejamento, ao passo que poderia ser melhor distribuída entre os entes coletivos da federação, nas esferas regionais e locais.

Todavia, após a extinção do BNH não se procedeu ao alinhamento de informações e propostas de ajustes, buscando reparar as distorções percebidas. Ao contrário, o que se viu foi uma proposta falha de remodelagem, com a existência simultânea de vários órgãos que pouco dialogavam entre si, em uma zona bastante fragmentada⁶.

⁶ A Caixa Econômica Federal (CEF) assumiu a condição de sucessora das atribuições do BNH, passando a atuar na função executiva. Ao Conselho Monetário Nacional competia a função de traçar a política do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). A política habitacional ficou a cargo do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU). No ano de 1987, porém, o MDU foi convertido em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU). Já em 1988 ocorreu a criação do Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES), que passou a ser responsável pela gestão da política habitacional, mas em menos de um ano foi extinto e criada a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), vinculada ao Ministério do Interior. As atividades financeiras do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e a Caixa Econômica Federal (CEF) passaram a ser vinculadas ao Ministério da Fazenda. No ano de 1995, cria-se a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), posteriormente transformada em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU).

Já em relação à conjuntura do território mineiro, observa-se que a Cohab Minas foi criada no ano de 1965, buscando ir além da prática do BNH de se apoiar em programas alternativos.

Ainda assim outros órgãos do Executivo conduziram a iniciativa de alguns programas, como o Programa Estadual de Habitação para Áreas Periféricas (conhecido como Procasa), o Programa de Desenvolvimento de Comunidades (Prodecom) e, posteriormente, o Programa Comunitário de Habitação Popular (Pró-habitação), seguido ainda pelo Plano Estadual de Habitação, implementado a partir do ano de 1992. O Prodecom trouxe resultados um pouco mais satisfatórios, comparativamente ao cenário anterior, passando a contemplar um novo elemento: a maior participação do cidadão, tão negligenciada pela esfera federal, o que também ocorreu por ocasião do Pró-habitação.

Todavia, a assunção de novas gestões administrativas e, muitas vezes a prevalência de vieses políticos e clientelistas, acabou levando à interrupção da maioria desses programas, desvelando o rompimento de uma rota cujo traçado conviveu com tantas dificuldades e (ainda) caminha cercado de tão alto grau de complexidade.

A partir dessa análise prévia, vislumbrou-se novamente a tentativa de ruptura com os moldes propostos pela gestão macro da habitação que, conforme visto, comportava modelos fortemente centralizadores, com pouco espaço para a autonomia de estados e municípios.

Veja-se que no ano de 1995 foi divulgado pelo Governo do Estado o documento “Política Habitacional do Estado de Minas Gerais”, de elaboração da Fundação João Pinheiro (FJP), apresentado em três volumes que relatam o novo modelo de estudo e equacionamento da questão habitacional.

A Política Habitacional “Habitar é um Direito” integra o volume 2, propondo uma abordagem direcionada a três atores, estado, município, e clientes da política habitacional. Nesse norte, buscou ampliar o *locus* de tratativas e negociações com as coletividades envolvidas, no intuito de melhor compreender as reais “necessidades habitacionais”, que poderiam não se resumir a soluções construtivas de novas moradias (alcançando também políticas complementares), e enquadrar-se em um dos quatro blocos de análise: “Infra-Estrutura” [sic], “Domicílios Precários”, “Tamanho dos Domicílios” e “Renda do Chefe do domicílio”, de acordo com as maiores carências apresentadas por cada região do Estado.

Essa política teve como meta “estancar o déficit habitacional”, priorizando o atendimento ao público cuja renda mensal não superasse três salários mínimos, pretendendo, para tal, firmar parcerias, ainda que com o setor privado. A estratégia de atuação tinha como pressuposto a realização de análises interpretativas capazes de permitir a leitura da realidade social dos municípios.

Avançando em uma breve linha do tempo, é perceptível que a pauta da habitação de interesse social foi objeto de prioridade no Governo Aécio Neves, entre 2003 e 2006, e também em seu segundo mandato, de 2007 a 2010.

Em prosseguimento à investigação sobre os caracteres basilares da política habitacional em Minas Gerais, a partir do levantamento das referências teóricas sobre o assunto, cabe trazer à tona também o trabalho acadêmico de Andrea Araújo de Melo Ribeiro, intitulado “Política de Habitação Social em Minas Gerais e Redução do Déficit Habitacional: uma análise do Programa Lares Geraes”.

Este faz um resgate histórico, percorrendo desde o fenômeno da urbanização, metropolização e favelização no Brasil e o concomitante avanço de disfunções sociais; a aprovação do Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, destinado basicamente a determinar as regras regentes da política urbana no país, dispendo sobre o cumprimento das responsabilidades inerentes aos municípios; passando ainda pela questão da valorização da terra e especulação imobiliária, que intensificam as desigualdades, além das não incomuns ocupações irregulares que incitam os processos de regularização fundiária.

A rigor, a carência habitacional em Minas Gerais aferida pela Fundação João Pinheiro no ano de 2004 sustenta dados bastante inquietantes⁷, tanto em relação ao déficit propriamente dito, quanto sobre domicílios que não dispõem de padrões mínimos de habitabilidade.

Assim, no mesmo ano de 2004, deu-se início ao Programa Lares Geraes (PLG) que, sob a vertente “Programa Lares Geraes Habitação Popular” (PLHP), criado pelo Decreto Estadual nº 44.168/2005, objetivou a diminuição do déficit habitacional

⁷ Exemplos: A partir de dados do Censo Demográfico 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o déficit habitacional básico (o qual compreende a soma de coabitação familiar, domicílios rústicos e domicílios improvisados, sendo os dois últimos características de habitação precária) totalizava 443.352 (quatrocentos e quarenta e três mil, trezentos e cinquenta e dois) domicílios, sendo o déficit urbano equivalente a 350.898 (trezentos e cinquenta mil, oitocentos e noventa e oito) domicílios.

no Estado, através da edificação de novas moradias – conjuntos habitacionais – e da realização de melhoramentos naquelas que se mostravam inadequadas, e cujas ações incumbiriam à Cohab, priorizando o atendimento à população de baixa renda. Nesse caso, tendo em consideração a escassez de recursos públicos, o atingimento de tais objetivos estava umbilicalmente atrelado à importância a ser conferida ao arranjo dos segmentos sociais a serem beneficiados em relação às regiões geográficas nas quais estes estavam estabelecidos.

Foi utilizado como preceito para a definição das localidades nas quais seriam erguidas as novas moradias aqueles municípios cujas prefeituras realizassem a doação dos terrenos já munidos da infraestrutura urbana necessária (rede de distribuição água e energia elétrica, sistema de esgoto sanitário, drenagem de águas pluviais, pavimentação das vias, etc). Isso acabou originando distorções nos objetivos da política, com o atendimento em termos absolutos de municípios menos desfavorecidos, com déficits mais reduzidos, negligenciando outros com maiores carências habitacionais. Restou evidente certa discrepância entre essas carências, ao relacionar municipalidades com maior e menor grau de urbanização; naquelas, merece revelo a “coabitação familiar”, enquanto nestas notabiliza-se a “precariedade de moradias”.

Ribeiro (2006) sugestiona que a frenagem das inúmeras dificuldades que acometem a pauta da habitação pode não se cingir à produção de novas moradias que, por diversas vezes pode se mostrar excessivamente onerosa aos cofres públicos e, conseqüentemente, inviável sob a esteira econômica. A expansão desordenada de setores “sub-normais” [sic], marcados por grandes segregações, indica o clamor por melhorias em serviços urbanos essenciais – e na infraestrutura inerente a eles – e equipamentos sociais igualmente importantes.

Outros pontos cruciais seriam o próprio direito real à propriedade contraposto à concentração fundiária, bem como a possibilidade de oferta de financiamento para a aquisição ou reforma da unidade habitacional, ou ainda das ferramentas e insumos da construção civil ou mesmo dos lotes integrados à malha urbana – alternativas menos dispendiosas ao Estado e que se coadunam com uma presença mais robusta e direta dos beneficiários. Esse contributo, passível de reconhecimento, desponta como facilitador da ampliação da cobertura da política de modo a alcançar as parcelas mais desamparadas da população.

A gestão habitacional seria, portanto, melhor operada se compartilhada no âmbito do Estado – aqui entendido em todas as suas esferas federativas (União, estados-membros, municípios e Distrito Federal), mas sobretudo entre estados e municípios, dividindo-se compromissos e atribuições específicos, a serem executados de forma articulada. Assim, o planejamento de ações conjuntas e a pactuação de compromissos abarcaria desde o repasse de recursos ao apoio técnico aos municípios no enfrentamento a problemas locais daquelas realidades específicas em questões como a regularização fundiária urbana e rural.

Nessa vereda, a Cohab fortaleceu a realização de parcerias junto aos municípios, através da celebração de convênios de mútua cooperação para a construção dos empreendimentos habitacionais, valendo-se de subsídios governamentais em âmbito estadual, via recursos do Fundo Estadual de Habitação – FEH⁸, ou mesmo oriundos da esfera federal, através do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), voltando a atenção para a garantia de acesso à aquisição de moradias por famílias cuja renda auferida se enquadrava entre 1 (um) e 3 (três) salários-mínimos.

O Quadro 1 sintetiza os resultados alcançados pelo PLHP no período compreendido entre os anos de 2005 a 2015. Verifica-se que nesse interregno foi construído um total de 38.837 (trinta e oito mil, oitocentos e trinta e sete) casas em 474 (quatrocentos e setenta e quatro) municípios, das quais 37.772 (trinta e sete mil, setecentos e setenta e duas) foram efetivamente entregues.

Já o detalhamento do perfil dos municípios atendidos pode ser extraído do Gráfico 1, que demonstra o predomínio de municípios com menores populações, quais sejam, aqueles cujas populações não ultrapassam os 20 (vinte) mil habitantes, e sobretudo, o grupo de municípios entre 20 (vinte) e 50 (cinquenta) mil habitantes (nos quais, ainda que ausente a detecção de diminuição do déficit habitacional propriamente dito, seu avanço foi freado) – em detrimento dos mais populosos.

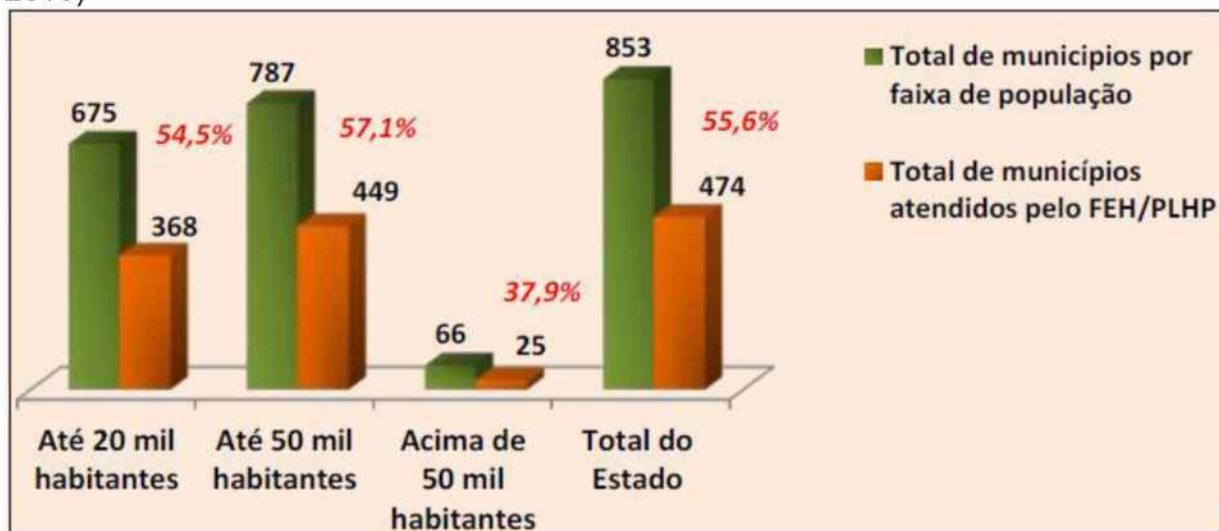
⁸ Criado pela Lei Estadual nº 11.830, de 6 de julho de 1995, revogada pelo artigo 17 da Lei Estadual nº 19.091, de 30 de julho de 2010.

Quadro 1 – Demonstrativo de casas construídas, entregues e a entregar – FEH/PLHP (2005 - 2015)

Ano	Nº de casas construídas	Nº de municípios casas construídas	Nº de conjuntos habitacionais construídos	Nº de casas entregues	Nº de municípios casas entregues	Nº de conjuntos habitacionais entregues	Nº de casas não entregues	Nº de Municípios com casas a entregar
2005	402	6	6	0	0	0	0	0
2006	9.769	102	124	5.684	63	78	0	0
2007	2.402	30	34	6.205	64	75	0	0
2008	5.141	60	80	5.072	52	77	0	0
2009	5.199	96	109	4.537	82	97	0	0
2010	3.166	76	84	3.039	64	70	0	0
2011	5.332	138	158	3.383	80	93	0	0
2012	381	10	18	3.452	93	110	0	0
2013	3.248	87	98	1.279	34	37	0	0
2014	3.797	98	114	3.650	96	107	0	0
2015	0	0	0	1.471	39	46	905	24
Total	38.837		825	37.772		790	905	24

Fonte: Sistema SACP/DAF- DC/G-DE/G-CO – COHAB MINAS

Gráfico 1 – Municípios atendidos pelo FEH/PLHP - por faixa de população - (2005-2015)



Fonte: COHAB MINAS

Para a melhor visualização do alcance territorial do PLHP é importante ainda trazer os dados que mostram a decomposição do total de moradias construídas, conforme o critério de regionalização adotado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) que, à época, subdividiu o Estado de Minas Gerais em 10 (dez) regiões de planejamento. São elas: Alto Paranaíba, Central, Centro-

Oeste, Jequitinhonha e Mucuri, Noroeste, Norte, Rio Doce, Sul, Triângulo e Zona da Mata. Veja-se a tabela abaixo:

Tabela 1 – Casas construídas por Região de Planejamento (2005-2013)

Região de Planejamento	Casas Construídas										Total	%
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013			
Alto Paranaíba	746	134	357	167	90	340	240	100	0	2.174	5,57	
Central	2.249	607	351	1.052	94	561	317	571	75	5.877	15,07	
Centro-Oeste	1.072	110	265	698	151	345	179	0	0	2.820	7,23	
Jequit. Mucuri	237	85	128	190	18	604	390	881	273	2.806	7,20	
Noroeste	300	152	165	129	32	170	180	232	75	1.435	3,68	
Norte	1.348	50	301	551	318	1.125	560	1.987	90	6.330	16,23	
Rio Doce	110	85	0	59	90	218	210	841	176	1.789	4,59	
Sul	1.798	976	1.338	1.354	503	1.175	420	575	80	8.219	21,07	
Triângulo	1.296	541	631	1.003	234	903	170	200	0	4.978	12,76	
Zona da Mata	456	211	95	500	93	242	90	644	240	2.571	6,59	

Fonte: Drumond, 2014

Nota-se certo desequilíbrio no arranjo do PLHP nessas regiões, visto que foi realçada concentração mais acentuada em municípios do Sul de Minas, Norte de Minas, Central e Triângulo, se analisado o total acumulado ao longo dos anos, desde o início do programa até o ano de 2013. Não foi verificado o estabelecimento de um padrão definidor da distribuição de recursos vinculados à execução do Fundo Estadual de Habitação (FEH) ao longo dessas regiões, o que leva a crer que a desproporção observada pode decorrer da prevalência de municípios/regiões mais engajados e com participação mais ativa na busca pela diminuição do déficit habitacional, face a outros possivelmente menos interessados ou focados em prioridades distintas.

O maior direcionamento lançado sobre determinadas regiões acabou deixando descobertas outras cujas cujo déficit habitacional era nitidamente superior, a exemplo da região Noroeste e do Rio Doce, além de contribuir negativamente na integração e coesão regionais, acentuando (ainda mais) as desigualdades no âmbito estadual.

O PLHP reuniu investimentos de nível estadual, federal e municipal, prevalecendo, contudo, os recursos do próprio Governo de Minas, conforme dados listados no quadro que se segue:

Quadro 2 – Investimentos realizados por fonte de recursos – FEH/PLHP (2005-2014)

ANO	Valor do investimento em RS mil			
	TOTAL	Governo de Minas	Governo Federal	Governo Municipal
2005	9.326.143,06	4.858.620,22	2.598.972,84	1.868.550,00
2006	183.689.459,01	117.627.258,57	41.394.088,64	24.668.111,80
2007	48.394.506,04	34.341.395,18	4.468.279,86	9.584.831,00
2008	122.001.339,93	105.845.008,12	262.831,81	15.893.500,00
2009	142.136.466,64	125.661.661,83	2.296.240,22	14.178.564,59
2010	95.710.128,41	70.514.641,41	15.838.912,00	9.356.575,00
2011	173.376.561,90	96.253.053,24	60.213.408,66	16.910.100,00
2012	12.543.659,05	5.984.120,98	5.376.538,07	1.183.000,00
2013	156.731.573,90	62.033.093,90	83.005.680,00	11.692.800,00
2014	191.995.968,73	80.444.928,73	97.943.040,00	13.608.000,00
Total	1.135.905.806,67	703.563.782,18	313.397.992,10	118.944.032,39

Fonte: Sistema SACP/DAF- DC/G-DE/G-CO – COHAB MINAS

O que chama a atenção é que nos anos de 2013 e 2014 o aporte de recursos realizado pelo Governo Federal aumentou consideravelmente, o que poderia contribuir para alavancar melhores resultados; mas, ao contrário, não houve a reprogramação das metas e, ao que parece, os gestores do PLHP não souberam tirar o devido proveito disso, se é que tal fator pode de fato ser visto como positivo, tratando-se de uma política eminentemente estadual.

Constata-se ainda a ausência de processos avaliativos contundentes, aptos à percepção dos problemas e à proposição de meios para saná-los, sendo tímida a atuação nesse sentido.

Para além disso, resta cristalino que a oferta de programas habitacionais voltados ao atendimento ao público de baixa renda, nos moldes do Lares Geraes, depende consideravelmente dessa participação direta dos municípios, na posição de sustentáculos operacionais, seja na disponibilização dos terrenos, na promoção de ações para a identificação e registro dos beneficiários e execução das atividades ligadas à oferta dos serviços básicos indispensáveis à infraestrutura local.

De forma acessória e pouco substantiva, houve a complementação dos recursos do Fundo Estadual de Habitação (FEH) destinados ao PLHP por meio dos já mencionados subsídios do Governo Federal, através do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV). E, tendo em vista a importância deste para o contexto de Minas Gerais, cabe aqui fazer uma breve digressão sobre a trajetória desse programa governamental formulado pela União, objeto de descentralização aos governos locais.

A primeira fase do programa situou-se entre o período de abril de 2009 e junho de 2011, seguido pela segunda fase, de junho de 2011 a dezembro de 2014.

Na verdade, a partir da crise econômica mundial que eclodiu no ano de 2008, à área de políticas habitacionais foram aplicadas novas orientações. Assim, o nascedouro do MCMV coincide justamente com esse momento de concentração de esforços para dissipar os impactos da crise; portanto, além do caráter de política pública travestiu-se de estratégia econômica ao fomentar o setor imobiliário e da construção civil, buscando acelerar a retomada de emprego e renda de forma sustentável.

O programa foi desenvolvido visando o atendimento aos segmentos populacionais cuja renda bruta mensal auferida não superasse 10 (dez) salários mínimos da época, e correspondia ao equivalente a R\$4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais), sendo o subsídio oferecido variável conforme os patamares desses rendimentos, estabelecendo-se uma relação de proporção direta.

Nessa primeira fase, a meta era a construção de 1 (um) milhão de moradias dentro do prazo de 2 (anos), ou seja, até o ano de 2011. Pretendia-se priorizar as famílias de baixa renda (renda correspondente a três salários mínimos/mês), grupo que seria beneficiado com o subsídio integral e isento do pagamento de seguro; e também as famílias que recebessem renda mensal de três a seis salários mínimos, hipótese em que o subsídio ao financiamento (com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) seria parcialmente concedido, os custos com o seguro reduzidos, além de viabilizado acesso ao Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab).

A segunda fase expande a meta, passando a prever a construção de 2 (dois) milhões de moradias até o ano de 2014 (com o respectivo aumento dos investimentos), além de alterar os valores correspondentes a cada faixa de renda.

Especialmente sobre o MCMV no âmbito do Estado de Minas Gerais – sem adentrar nas especificidades de cada modalidade – verifica-se um caráter deveras multifacetado, principalmente devido ao fato de as diferentes mesorregiões não possuírem características uniformes, apresentando diferentes necessidades e dimensões do déficit habitacional. A tabela a seguir contempla o quantitativo de recursos destinado a cada uma delas para atendimento à Faixa 1 do Programa:

Tabela 2 – Valor e Unidades Habitacionais contratadas no PMCMV em Minas Gerais para as mesorregiões e RMBH

Mesorregião	Valor (R\$ de 2010)	Valor (% do total em MG)	Unidades Contratadas	Unidades (% do total em MG)
Campo das Vertentes	154.154.962	3,1%	3.535	3,1%
Central Mineira	74.194.416	1,5%	1.826	1,6%
Jequitinhonha	30.999.685	0,6%	816	0,7%
Metropolitana de Belo Horizonte	951.563.377	19,0%	20.119	17,4%
Noroeste de Minas	76.792.540	1,5%	2.608	2,3%
Norte de Minas	450.994.580	9,0%	10.248	8,9%
Oeste de Minas	182.594.111	3,6%	4.373	3,8%
Sul/Sudoeste de Minas	529.488.096	10,6%	13.089	11,3%
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	1.608.846.030	32,1%	34.613	30,0%
Vale do Mucuri	71.911.291	1,4%	1.547	1,3%
Vale do Rio Doce	341.944.306	6,8%	7.750	6,7%
Zona da Mata	537.936.766	10,7%	14.965	13,0%
RMBH	700.001.396	14,0%	14.548	12,6%
Total Minas Gerais	5.011.420.160	100,0%	115.489	100,0%

Fonte: LACERDA e SILVA, 2019, p. 12.

Dados básicos: Caixa Econômica Federal (CEF), 2018.

Verifica-se a concentração do maior número de contratos (ou seja, a totalidade de moradias designadas para cada município) referentes à Faixa 1, nas regiões mais urbanizadas e com maior número de habitantes, detentoras de uma base institucional prévia mais sólida, sobretudo no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba e Metropolitana de Belo Horizonte, sendo que em proporções muito maiores na primeira do que na última. Em outras mesorregiões, não se viu uma realidade que permitisse conciliar o provimento de moradias dedicado à Faixa 1 ao jogo de interesses, envolvendo distintos atores, prevalecte nesse processo de desenvolvimento da malha urbana, pautado na constante busca por soluções financeiramente mais rentáveis (especulação imobiliária, preferências ao setor privado e àqueles que detêm maior poderio econômico, dentre outros). Veja-se essa distribuição na tabela a seguir:

Tabela 3 – Déficit Habitacional e proporção do atendimento do PMCMV

Mesorregião	Déficit Habitacional em 2010 (U.H. p/ 0-3 salários mínimos)*	Déficit Habitacional (% do total estadual)*	Unidades contratadas / Déficit Habitacional
Campo das Vertentes	5.969	3,1%	59%
Central Mineira	1.585	0,8%	115%
Jequitinhonha	899	0,5%	91%
Metropolitana de Belo Horizonte	83.686	43,7%	24%
Noroeste de Minas	1.121	0,6%	233%
Norte de Minas	10.059	5,2%	102%
Oeste de Minas	8.753	4,6%	50%
Sul/Sudoeste de Minas	17.302	9,0%	76%
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	31.969	16,7%	108%
Vale do Mucuri	2.674	1,4%	58%
Vale do Rio Doce	7.525	3,9%	103%
Zona da Mata	20.147	10,5%	74%
RMBH	128.354**	29,5%**	11%
Total Minas Gerais	368.979***	100,0%	31%

Fonte: LACERDA e SILVA, 2019, p. 12.

Dados básicos: Caixa Econômica Federal (CEF), 2018 e Fundação João Pinheiro (FJP), 2013.

*A partir de dados da Fundação João Pinheiro em Moreira (2016), que consideram apenas os municípios contemplados pela modalidade Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) até 2014. Ou seja, o déficit habitacional total de MG é maior que soma destes números (191.689), conforme observa-se pelo total de Minas Gerais nesta tabela.

**Dados referentes a 2014, retirados de Fundação João Pinheiro (2016).

***Dados referentes ao total de Minas Gerais para o ano de 2010, provenientes da Fundação Pinheiro (2013).

No caso da mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte, não obstante figurar como a segunda com o maior número de unidades habitacionais contratadas (atrás apenas do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba), foi a unidade geográfica que demonstrou menor capacidade de superação do déficit habitacional.

Descabe aqui descrever a terceira fase do MCMV (bem como sua continuidade, através da recente remodelagem ocorrida com a instituição do Programa Casa Verde e Amarela), considerando-se que as duas primeiras etapas carregam maior relevância, tanto em relação aos recursos aplicados quanto no número de entregas de unidades habitacionais.

Em termos gerais, analisando os resultados do Programa como um todo no território mineiro, em todas as suas modalidades e faixas de atendimento, tem-se que até o ano de 2019 foram entregues 467.029 (quatrocentos e sessenta e sete mil e vinte e nove) unidades habitacionais, como se depreende dos registros da Tabela 4:

Tabela 4 – Número das Unidades Habitacionais contratadas e entregues pelo Programa Minha Casa Minha Vida em todas as Unidades Federativas e o Distrito Federal entre 2009 a 2019

	UH contratadas	UH entregues	Valores contratados (R\$)
1° São Paulo	1.131.162	789.888	114.334.420.769
2° Minas Gerais	600.288	467.029	52.607.939.952
3° Paraná	425.631	356.628	38.941.719.618
4° Rio Grande do Sul	372.280	294.379	31.342.572.542
5° Bahia	358.030	271.121	23.813.175.882
6° Goiás	338.581	268.718	30.955.888.910
7° Rio de Janeiro	289.429	186.238	26.280.679.694
8° Santa Catarina	228.656	188.144	21.325.875.200
9° Pernambuco	204.521	136.614	14.956.142.915
10° Maranhão	197.281	135.507	11.627.523.273
11° Ceará	162.558	121.233	12.513.235.994
12° Pará	162.011	107.041	9.760.172.961
13° Alagoas	143.947	105.375	9.296.824.415
14° Paraíba	136.523	103.104	11.636.589.942
15° Rio Grande do Norte	125.840	102.122	9.657.780.881
16° Mato Grosso	122.461	87.599	8.980.066.842
17° Mato Grosso do Sul	109.588	87.341	9.048.268.384
18° Piauí	103.212	80.400	5.989.950.449
19° Sergipe	82.782	53.752	5.622.889.004
20° Espírito Santo	69.357	39.332	5.454.649.926
21° Distrito Federal	53.638	26.815	4.658.252.712
22° Amazonas	51.978	26.945	3.419.575.326
23° Rondônia	49.452	34.895	3.227.050.979
24° Tocantins	39.435	26.211	2.444.094.105
25° Amapá	11.581	8.187	667.587.694
26° Roraima	10.659	8.940	637.606.613
27° Acre	9.692	8.218	526.375.417
Total	5.590.573	4.121.776	469.726.910.399

Fonte: SILVA, 2019, p. 39.

Dados básicos: Ministério do Desenvolvimento Regional e Secretaria Nacional de Habitação (jul. 2019).

Agasalha-se a tese de que é inconteste a repercussão positiva do MCMV no âmbito social. No entanto, questiona-se a sua concepção enquanto real política de caráter social defronte os movimentos de mercado e a supremacia de interesses privatistas; a qualidade das moradias construídas e a localização dos

empreendimentos; a importância atribuída ao momento pós contratual, bem como sua verdadeira eficiência face ao déficit habitacional. Ademais, dada a pluralidade regional que marca o Estado de Minas Gerais, mais razoável seria a aplicação de políticas distintas para a minimização dos efeitos do déficit habitacional nas diferentes realidades existentes.

4.3 Avaliação de desenho *ex ante* da nova política habitacional

Antes de adentrar nas minúcias da avaliação *ex ante* que compõe o estudo de caso encarregado de ilustrar o presente trabalho, cabe elucidar que, à primeira vista, a Cohab Minas organizou a etapa de solicitação de proposta, uma espécie de consulta direta às consultorias – Request for Proposal (RFP) – contendo todas as informações pertinentes e a modelagem da ideia contida na política a ser proposta, em atendimento ao *checklist* previsto pela publicação “Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise *Ex Ante*”. Isso apenas reforça a importância da adoção de uma metodologia prévia, quando do planejamento da avaliação *ex ante*, e precise com clareza os objetivos almejados pelo programa.

É forçoso reconhecer a importância do Termo de Referência, enquanto elemento da etapa preparatória, responsável pelo liame entre a contratação da avaliação e a definição das ações e práticas estratégicas a serem desenvolvidas pelo programa proposto. Funda-se em estudos técnicos introdutórios, reunindo as dimensões do desenho da avaliação objeto de contratação.

Neste feixe de ideias, o que se viu foi a aplicação, de forma complementar, de método para apreensão de variados direcionamentos do Programa de Voucher Habitacional (PVH), a partir da análise de dados coletados de fontes diversas, quais sejam: o Anexo Único do Termo de Referência elaborado pela Cohab Minas; o cadastro atualizado dos mutuários da Companhia e dos beneficiados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV); a pesquisa sobre o déficit habitacional realizada pela Fundação João Pinheiro (FJP), ano base 2019; a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a base de dados do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Em face disso, resta demonstrada a reprodução da triangulação de dados e fontes abordada por Jannuzzi.

Após o recebimento das propostas, a Cohab Minas optou pela Fundação João Pinheiro (FJP), cuja análise revelou o melhor custo-benefício, além de constituir órgão que compõe o Governo do Estado de Minas Gerais, e desenvolver pesquisas na área de habitação, sendo há mais de 25 (vinte e cinco) anos responsável pelo cômputo do déficit habitacional e de inadequação de moradias no Brasil, que assistem a elaboração de indicadores, no âmbito das políticas habitacionais. Esclarece-se

ainda que o objeto da contratação não compreendeu a modelagem da política em si, visto que esta já havia sido formulada pela equipe técnica da Cohab Minas.

O trabalho contratado culminou na elaboração dos seguintes documentos:

- Produto 1: *Benchmarking* sobre voucher habitacional, acompanhado de planilha contendo a sistematização das referências coletadas;

- Produto 2: Avaliação de desenho *ex ante* do Programa "Voucher Habitacional":

- Caderno Complementar 1 – Diagnóstico do público-alvo;
- Caderno Complementar 2 – Mercado imobiliário e de crédito;
- Caderno Complementar 3 – Considerações jurídico-legais.

- Produto 3: Relatório Final de Avaliação (o qual descreve os resultados do processo avaliativo):

- Caderno Complementar 1 – Desenho do programa;
- Caderno Complementar 2 – Estratégias de monitoramento e avaliação;
- Caderno Complementar 3 – Análise financeira.

O Programa de Voucher Habitacional (PVH) partiu, a princípio, da primeira etapa, que consiste na aplicação de estratégias prévias de *benchmarking* no Brasil e outros países do mundo (fundadas em vivências anteriores que apontaram para a necessidade de uma delimitação coerente e bem elucidada do público-alvo, dos sistemas financeiros intermediados pelas instituições credoras e ainda do setor imobiliário). Procurou-se estudar quais nações têm executado políticas semelhantes ao voucher habitacional, políticas de aluguel social ou voucher para aluguel, por exemplo, para situar o programa nessa prospecção, extraíndo aprendizados e tomando ciência de eventuais problemas que poderia suscitar.

O formato originário do programa estabelece um subsídio financeiro – sustentado pelos rendimentos de um fundo de renda fixa intitulado Fundo para Livre Aquisição de Residências (Funlar) – a ser concedido, através da emissão de vouchers habitacionais. O valor do voucher, variável conforme o mercado imobiliário do município onde residem os beneficiários, seria, portanto, um auxílio pecuniário que poderia servir como entrada, ou parte dela, em um eventual financiamento.

O objetivo seria o aumento da eficácia da política habitacional no Estado e, via de consequência, a redução do déficit habitacional das famílias cuja renda está

compreendida entre R\$2.600,00 (dois mil e seiscentos reais) e R\$4.000,00 (quatro mil reais), justificando-se pela morosidade e baixa sustentabilidade do modelo vigente.

Conforme supraindicado, a avaliação do Programa de Voucher Habitacional (PVH) corresponde ao Produto 2, que consiste na elaboração de relatório para esclarecer se o desenho é harmônico ao diagnóstico, problema, objetivos e metas; detectar seus eventuais riscos; analisar a definição do público-alvo e a formulação das estratégias de monitoramento e avaliação.

Verificou-se que a atuação da Cohab Minas tradicionalmente está pautada na condução dos empreendimentos, desde as fases iniciais e preparatórias, que vão dos procedimentos licitatórios para a seleção da empresa responsável pela sua execução física, ao acompanhamento desse processo e, finalmente, até a entrega e o financiamento imobiliário e os desdobramentos dele decorrentes. Desse modo, vê-se a formalização do regime de parceria entre a Cohab e as prefeituras municipais para a produção de empreendimentos habitacionais de interesse social, sendo estas últimas responsáveis, como contrapartida, pelo aporte dos terrenos, alienados em favor dos beneficiários por meio de doações.

Retoma-se, por oportuno, um pouco de Drumond (2014) para afirmar que que o modelo atual é caracterizado pela disponibilização desses terrenos pelos municípios em localizações periféricas, apartadas dos grandes centros urbanos e, logo, carentes de infraestrutura e de serviços essenciais, refletindo em processos claros de gentrificação decorrentes da fragmentação e segregação socioespacial.

Ademais, em que pese existirem tentativas de empreender mudanças no tipo de contratação para o provimento habitacional, como é o caso da Alienação Fiduciária amplamente aplicada na atualidade, historicamente esta se deu mediante a celebração de instrumentos particulares de promessa de compra e venda, havendo a liberação da escritura pública após a quitação das parcelas do financiamento pelos mutuários – o que trouxe inúmeros contratemplos, sob as dimensões temporal e financeira, culminando na necessidade de ajuizamento de ação de reintegração de posse junto ao Poder Judiciário, nas hipóteses de inadimplência no pagamento das parcelas e do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU).

A metodologia adotada no âmbito do Programa de Voucher Habitacional (PVH) para a definição do foco da intervenção foi a Árvore de Problemas, conforme organograma constante do Anexo A, o qual reproduz a segunda versão elaborada.

Resta evidente, conforme repetidamente mencionado, que o problema central é a “ineficácia da atual Política Habitacional promovida pela Cohab Minas”, sendo eleitas como principais causas a não escalabilidade e insustentabilidade do modelo atual (considerando suas bases de sustentação, as taxas de inadimplência, a baixa disponibilidade de recursos que assola a Companhia, e o endividamento perante o Fundo Estadual de Habitação – FEH). Já os efeitos negativos incutidos no público-alvo, representados pelos galhos e folhas, seriam a construção de unidades habitacionais em quantidade aquém das expectativas; os altos índices de inadimplência e as dificuldades relacionadas à regularização fundiária. Coloca-se em xeque, assim, o real papel desempenhado pela Companhia.

Já a Árvore de Objetivos (disposta no Anexo B) representa uma espécie de inversão do primeiro diagrama, convertendo o problema central inicialmente identificado em um objetivo central do Programa de Voucher Habitacional (PVH), qual seja: a “Eficácia da Política Habitacional promovida pelo governo de Minas Gerais”. As causas apontadas aprioristicamente se transformam em meios a serem utilizados para alcançar o objetivo geral, compreendidos por um modelo de provimento habitacional escalável e sustentável (com maior disponibilidade de recursos no âmbito do FEH, redução no interstício temporal até as entregas das moradias e simplificação da estrutura operacional); marcado por maior flexibilidade e poder de integração (conferindo maior autonomia aos beneficiários – quanto à escolha dos imóveis e suas especificidades – e minimizando a tendência de deslocamento dessas populações para áreas mais afastadas dos eixos urbanos centrais). Nota-se ainda que foi excluída da estrutura da árvore a causa tida como não modificável, atinente à “possibilidade de abandono dos imóveis ao longo do tempo”, a qual merecerá atenção especial no decorrer da implementação do programa. Por último, os efeitos negativos se tornam objetivos de longo prazo, que seriam, em síntese, o crescimento do número de entregas; a mitigação das inadimplências e da irregularidade fundiária, culminando no aumento substancial do investimento público nas políticas públicas de provimento habitacional, tudo isso com vistas à redução do déficit habitacional.

Nessa linha, os fundamentos nos quais se apoia o PVH são: a “liberdade de escolha”, a “escalabilidade”; o “fomento ao mercado”; a “sustentabilidade financeira”; a “atuação encerrativa”, indicando que a relação Estado-beneficiário seria circunscrita à entrega do voucher; e a “inclusão social”. Estima-se que sejam emitidos dois mil vouchers ao ano, no valor de R\$15.000,00 (quinze mil reais) e ofertada

consultoria habitacional aos gestores municipais, através da assinatura de acordos de cooperação técnica, no sentido de consolidar o compartilhamento do *Know-how* junto aos municípios, no tocante à construção de conjuntos habitacionais populares, efetuando-se a ruptura do domínio destes saberes pela Cohab Minas.

O déficit habitacional absoluto referente aos domicílios particulares permanentes e improvisados no Estado de Minas Gerais aferido pela Fundação João Pinheiro no ano de 2019 foi de 496.484 (quatrocentos e noventa e seis mil, quatrocentos e oitenta e quatro) domicílios – o que revela um avanço considerável. E, a análise da composição do déficit segundo faixa de renda domiciliar revela outro indicativo favorável: altos percentuais de famílias atendem à faixa de renda pretendida pelo PVH, tanto na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) quanto nas demais regiões do Estado.

Estudos realizados pela Fundação João Pinheiro para subsidiar a elaboração do Caderno Complementar 2 que integra o volume do Produto 2 (Avaliação *ex ante* do desenho) concluíram que o mercado de imóveis no Estado se encontra aquecido, apontando que entre os anos de 1998 e 2020 houve negociação de importante quantitativo de imóveis, tanto novos quanto usados em todo o território mineiro. Daí também é possível inferir que a oferta de imóveis novos, nos moldes aventados pelo PVH, viria a calhar, sobretudo no que se refere à capacidade de atendimento às demandas por imóveis desta categoria.

Ademais, nota-se a prevalência de contratos cujos valores financiados historicamente pela Cohab limitam-se a R\$ 75.000,000 (setenta e cinco mil reais) ao longo de todo o Estado e na grande maioria das faixas de renda; elementos esses que induzem a ideia de razoabilidade e adequação do valor do voucher, para fins de entrada nos financiamentos imobiliários.

Em síntese, no documento de avaliação *ex ante* do desenho do Programa de Voucher Habitacional, a Fundação João Pinheiro anui parcialmente ao conteúdo da política, nos termos apresentados pela Cohab Minas. Entende que a definição do problema central não condiz de forma imediata com a questão do déficit habitacional que pretende atacar; e que os mecanismos de diálogo com os beneficiários parecem frágeis, podendo ser mais bem delimitados.

Outro ponto que merece cautela é a tentativa de favorecer uma estruturação urbana menos segregada, atenuando distinções socioespaciais, que pode não se mostrar tão significativa, já que se sujeita às variações do mercado

imobiliário que, nos processos de expansão das cidades, tendem a impulsionar a periferização.

É importante destacar ainda a sugestão de aprimorar a política, dando mais clareza às funções a serem efetivamente desempenhadas por cada ator no contexto do PVH, ou seja, pela própria Cohab, pelos beneficiários, pelos alienantes dos imóveis, instituições financeiras responsáveis por aquelas operações de crédito, e incorporadoras. Ademais, o desenho da política, ao não contemplar propostas claras de mitigação do eventual risco de inadimplemento dos beneficiários junto aos bancos e instituições financeiras, poderia trazer um aumento da judicialização das relações contratuais. E, como esses contratos são tipicamente de longa duração, o cidadão acabaria descoberto da proteção estatal depois que a Cohab Minas procedesse ao pagamento do voucher.

Em assim sendo, as adequações sugeridas devem levar em conta os riscos assinalados, dispostos na Matriz de Gerenciamento de Riscos, a saber:

- No âmbito dos fundos cuja criação foi proposta (Fundo de Investimento em Direitos Creditórios – FIDC; Fundo de Investimento Imobiliário – FII e Fundo de Investimento em Renda Fixa – FIRF) existem riscos relacionados a fatores macroeconômicos (como a inflação e variação na taxa de juros) e riscos de liquidez, além de riscos à propriedade, ligados à possível desvalorização dos imóveis (em decorrência de hipóteses de caso fortuito, como eventos da natureza) e riscos inerentes a aspectos tributários e regulatórios que podem eventualmente desencadear efeitos no mercado da construção civil.
- Obstáculos no processo de aprovação do financiamento imobiliário dos beneficiários junto às instituições e operadoras de crédito, sobretudo devido à exigência de documentos específicos para a comprovação de renda.
- Um cenário econômico desfavorável para a concessão de crédito imobiliário para pessoas físicas, que reflete a desaceleração do setor, e experimenta as consequências da pandemia de Covid-19 e o consecutivo contexto de expectativas de retomada econômica e social, responsável, por exemplo, pela alta da taxa Selic, da inflação e dos juros do crédito habitacional.

- Manutenção dos altos percentuais de inadimplência por parte dos mutuários, seguida pela utilização do contrato de alienação fiduciária como forma de garantia de crédito, na qual a propriedade sobre o valor do voucher concedido seria transferida à instituição credora, tornando, assim, a política menos efetiva.

Outro aspecto questionado por ocasião da avaliação *ex ante* realizada pela Fundação João Pinheiro diz respeito à definição do público-alvo. Ao pretender resumir-lo à base de dados dos mutuários da Cohab Minas, cuja renda se enquadra predominantemente entre os valores de R\$2.600,00 (dois mil e seiscentos reais) e R\$4.000,00 (quatro mil reais), conforme já indicado nesta seção, acabaria excluindo uma parcela do público alcançado por algumas políticas esparsas recentemente incorporadas à Cohab e também do Programa Minha Casa Minha Vida, como os indivíduos cuja renda não ultrapassa R\$1.800,00 (mil e oitocentos reais).

Nesse universo, foi realizada recomendação no sentido de aprofundamento relativo à população beneficiária, de modo a se ampliar a cobertura da política e alcançar esses grupos mais vulnerabilizados, ainda que não seja este o público ao qual o PVH se destina, e tampouco o público historicamente atendido pela Cohab.

Recomendou-se ainda o ajustamento das estratégias de monitoramento e avaliação. O Mapa de Processos e Resultados (MaPR) que compõe o documento de avaliação auxilia na representação lógica do PVH, sintetizando seus pontos determinantes, referências, percursos e entregas previstas, vinculando resultados imediatos e finais (e respectivos impactos sociais) às estratégias gerais conjecturadas. Exerce, portanto, o papel de inaugurar a produção de informação e conhecimento para, depois de elaborado, possibilitar a construção e a especificação dos indicadores de monitoramento.

Neste propósito, a partir da obra de Jannuzzi tem-se que o MaPR procura, através de uma espécie de diagrama, englobar os supraditos processos vitais de uma avaliação e as pontes existente entre eles, além de referenciar o contexto e os pressupostos para fazê-lo funcional. Promove, desse modo, um robustecimento de peças importantes para a ordenação do programa, fomentando soluções criativas e o compartilhamento de conhecimento, capaz de endossar um desenho no formato mais adaptado possível à atividade estatal em prol do interesse público.

Nesse ponto, a avaliação *ex ante* percebeu a ausência de designação clara de equipes específicas para a realização do monitoramento continuado das atividades propostas. Faz-se mister atentar, no âmbito dos mecanismos e práticas de avaliação e monitoramento, para os desafios da implementação impostos à Cohab Minas, representando a Administração Pública, bem como a necessária comunicação a ser estabelecida e mantida com os municípios, principalmente através da Sedese, e das competências de cada ator quando o assunto é a gestão da informação nas estratégias de monitoramento e avaliação do PVH.

Nessa etapa, buscou-se, portanto, dizer se a proposta apresentada pela Cohab Minas realmente fazia (ou não) sentido, sendo apresentados três cadernos complementares, os quais reúnem análises do contexto habitacional, econômica, jurídica, entre outras dimensões afetas ao tema.

Todo esse engenho culminou na terceira etapa, caracterizada pela elaboração do Produto 3 (Relatório Final), sendo apontados quais pontos poderiam ser alterados, aprimorados, e o que definitivamente deveria mudar, além de quais os problemas marcaram outras experiências semelhantes e para os quais a Cohab Minas deveria se atentar.

A utilização da técnica de representação do MaPR e, após reiterado aprofundamento sobre o tema pela equipe da FJP, ascendeu uma análise baseada na triangulação de diferentes acepções para o enredo engendrado, conferindo maior concretude à avaliação realizada, tanto que levou à elaboração de uma segunda versão mais completa e guarnecida de maior volume informacional.

E, diante da assunção da premissa de acatamento desses pontos, a conclusão foi um PVH apresentado em números, reveladores de quão vantajoso seria (sob o ponto de vista financeiro, na redução no déficit habitacional). Esse produto apontou que o cheque habitacional poderia sanar o déficit habitacional em até duas vezes mais do que o PLHP, ou seja, que seu custo-eficiência poderia alcançar uma redução do déficit habitacional muito maior (equivalente a quase o dobro), com metade dos recursos, sendo, portanto, duas vezes mais eficiente do que o programa executado pela Cohab com melhores resultados, considerando-se, inclusive, fatores como os altos níveis de inadimplência.

O caso da Cohab Minas teve um ponto de partida muito claro para os gestores da Companhia naquele momento, qual seja, de que ela se encontrava deficitária. Isso porque, apesar de formalmente independente, vem recebendo do

Governo Estadual, enquanto acionista majoritário, aporte de capital social, advindo do Tesouro Estadual, para sua manutenção e pagamento de despesas operacionais correntes. Nesse sentido, a concepção dos gestores acerca da sustentabilidade da Companhia e das dificuldades de retomar o *status* outrora detido por ela, levou à moldagem de uma política passível de ter sua execução transferida posteriormente para o Estado.

Na verdade, a proposta é de que a política seja executada pela Sedese, enquanto órgão gestor, com recursos próprios, atuando a Cohab, em síntese, como instituição de apoio na implantação do projeto, de modo a permitir que o Governo aprofunde os estudos sobre a real viabilidade da Companhia *vis-à-vis* seus resultados concretos na última década. Assim, todo o aparato foi construído partindo do pressuposto de que, na hipótese de eventual descontinuidade das atividades da Cohab, o Estado pudesse continuar executando o programa.

Os subsídios extraídos da avaliação *ex ante* permitiram à Cohab Minas, paralelamente, preparar instrumentos legislativos para a regulamentação do PVH. Nesse ponto, saliente-se a formulação, de forma conjunta com outros órgãos governamentais, de Projeto de Lei (PL) para regular a nova política habitacional, de modo que se procedeu ao acatamento da maior parte das ponderações da FJP, as quais foram incluídas na última versão do documento. Acrescente-se, ainda, a previsão, pelo referido PL, de que qualquer alteração a ser feita no escopo do programa necessita ser prescindida “de uma avaliação de política pública a ser realizada por instituição de notório reconhecimento”, fortalecendo iniciativas semelhantes à avaliação analisada pelo presente trabalho.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração do presente trabalho objetivou analisar a dimensão do uso da ferramenta gerencial da avaliação de desenho dos programas públicos, tendo como referência o caso prático da nova política do voucher habitacional, proposta pela Cohab Minas. O processo avaliativo, no momento *ex ante*, carrega uma série de fatores agregatórios, permitindo a formulação de diagnósticos, a constatação de possíveis inconformidades, que podem culminar na reestruturação dos moldes inicialmente alvitados, na tentativa de corrigir deficiências e desequilíbrios em seus componentes, fomentando aprendizados contínuos capazes de motivar futuras novas avaliações a serem realizadas no decorrer do desenvolvimento e implementação da política.

Houve diversos momentos históricos que minimizaram ou não prestigiaram o uso da prática avaliativa *latu sensu* no país e no Estado de Minas Gerais, o que pode, inclusive, ter relação direta com diminutas iniciativas e investimentos relacionados à função educativa, de formação e qualificação sobre essa temática no contexto dos quadros de pessoal da Administração Pública e de tantos outros atores governamentais – praxe que sobreviveu durante muitos anos, mas vem dando espaço para uma lógica em sentido oposto, que deve alcançar toda a estrutura organizacional, desde os níveis de comando e decisão, até os demais níveis hierarquicamente inferiores, de forma sinérgica à racionalização do debate. E, repise-se, a avaliação de desenho mira o projetar, com todas suas sistematizações e recortes, sob o critério da economicidade, reunindo esforços para uma profícua alocação de bens e recursos cada vez mais escassos e em contextos de restrições orçamentárias, no qual o cumprimento de metas e resultados não deixa de ser reivindicado.

Uma das dificuldades identificadas ao longo desse processo é a preservação da neutralidade do avaliador; é quase utópico pensar em isenção absoluta, mas vê-se a importância da cautela no afastamento de subjetividades, externalidades e influências advindas do *background* dos envolvidos, de modo que trabalhos avaliativos desenvolvidos e respaldados por instituições amplamente reconhecidas no meio acadêmico transmitem um maior rigor, nesse ponto.

Um dos escopos deste ensaio monográfico é exatamente o de perscrutar o real valor desse instrumento, rompendo com a máxima, por vezes característica de

conflitos intraorganizacionais no setor público, de que a avaliação é sinônimo de técnica ou atividade de auditoria governamental, enquanto mecanismo de controle social. Faz-se necessária a consolidação de uma relação colaborativa entre avaliadores e avaliados, tal qual foi possível verificar no caso aqui estudado, sendo que tradicionalmente a atuação do avaliador estabelece uma fronteira muito clara de que sua competência restringe-se à entrega da avaliação (independentemente se esta será ou não utilizada *a posteriori*). Em se tratando da entrega de avaliações em sede de consultoria, é até possível que este seja o cenário com o qual se depara.

No entanto, no caso do Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Sapp-MG), tal barreira deve ser transposta, ultrapassando-se esse papel; há o desafio constante de externar para o próprio Governo que a resposta às perguntas avaliativas se encarregará de apoiá-lo na tomada de decisões e correção de rotas. Isso sem deixar de apontar a correspondência da sua aplicabilidade, enquanto veículo de transparência das instâncias governamentais perante a sociedade. Esse compromisso demanda bastante vigilância, no sentido de que o resultado a ser entregue no Relatório Final (denominado Relatório de Compromisso com o Valor Público) representa uma retroalimentação ao fazer governamental; caso contrário a atual estrutura do Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação (Nima) e a própria institucionalidade que vem sendo criada não será sustentável e tenderá ao enfraquecimento e esvaziamento de sentido.

O uso é um desafio muito grande no campo da avaliação e, conforme extraído da entrevista realizada, está inserido no porvir. É necessário pensar na realização da avaliação de forma concomitante à sua utilização. Esse é o papel, sobremaneira, dos Núcleos Setoriais de Avaliação que compõem o Sapp-MG, representando a instância que o nutre de baixo para cima, comportando, assim o seio da busca pela construção da usabilidade da avaliação. Incumbe a eles a responsabilidade de ressignificar para os Secretários de Estado, dirigentes máximos das Pastas do Governo, os reflexos da avaliação, regidos por um efeito multiplicador de irrigação da cultura de avaliação para dentro do Governo. E esse trabalho, a partir do estudo de caso da Cohab Minas, oportunizou verificar que esse modelo está se materializando no Estado, ostentando um caráter vanguardista para a própria Fundação João Pinheiro, que se valeu de metodologia plenamente replicável a vários outros programas.

Segundo o gestor contratante no caso da Cohab Minas, o trabalho foi realizado a contento, trazendo sustentação técnica para uma decisão construída preliminarmente a partir de debates da Diretoria que compunha a Companhia naquele momento com o corpo técnico da entidade. E, a aplicação de teorias relativas à ferramenta de avaliação por parte de uma instituição que detém tradição no tema de habitação e vem se nutrido de uma cultura avaliativa em políticas públicas cada vez mais consolidada, não somente fortalece a tônica de que seja reproduzida em outras situações, mas principalmente é responsável por trazer segurança ao prosseguimento das ações relativas ao programa. O estudo lançado sobre a avaliação de desenho do PVH atesta tratar-se de determinante para robustecer a legitimidade deste, viabilizando a geração de informações fundamentais para as etapas subsequentes.

De mais a mais, a discussão teórica e o presente estudo de caso da avaliação *ex ante* do novo Programa de Voucher Habitacional (PVH) estampam uma forma indireta de uso desse instrumento, a saber, o acadêmico, cabendo dizer que em nenhum momento pretendeu-se esgotar a análise do tema, mas apenas lançar as bases para encetar e amadurecer uma discussão a qual julga-se ser de importância ímpar na atual conjuntura do Estado de Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Marcos Arcanjo de. **POLÍTICAS PÚBLICAS (TIPOLOGIAS)**. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; (ORGANIZADORES), Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto. **Dicionário de Políticas Públicas**: volume 2. Barbacena, Mg: Editora da Universidade do Estado de Minas Gerais (Eduemg), 2015. p. 338-341. Disponível em: <https://en.calameo.com/read/001633904126c99c1b831>. Acesso em: 11 set. 2021.

BEZERRA, Felipe Portela; MENEGUIN, Fernando Boarato. **A EVOLUÇÃO DO FIES: UMA AVALIAÇÃO DE DESENHO SOBRE MUDANÇAS E CONTINUIDADES DO PROGRAMA**. Revista de Direito da Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 1, p. 168-188, jul/dez, 2021. Disponível em: <http://www.redap.com.br/index.php/redap/article/view/240/201>. Acesso em: 09 dez. 2021.

BRANCO, Noemi Nascimento. **O desafio de avaliar políticas públicas: conhecer, julgar, "publicizar" e aprimorar**. 2005. 173 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/7114>. Acesso em: 06 jun. 2021.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1**. Brasília, 2018a. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_d_e_politicas_publicas.pdf. Acesso em 18 jun. 2021.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2**. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_d_e_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf. Acesso em 23 dez. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Promulga o Pacto internacional sobre direitos civis e políticos, adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017**. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm. Acesso em: 17 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 17 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019**. Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9834.htm. Acesso em: 17 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 28 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 24 mar. 2022.

DRUMOND, Alexandre Matos. **Análise do Programa Lares Habitação Popular do Estado de Minas Gerais a partir da Perspectiva do Police Cycle**. 2014. 187 f. Dissertação – Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2014. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/bitstream/123456789/2000/1/texto%20completo%20.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2022.

ESPINOZA, Danielle Sales Echaiz. **Do Mínimo ao Máximo Social: Divergências na doutrina Brasileira Acerca do Mínimo Existencial. Direitos fundamentais III**. ISBN: 978-85-5505-181-4. Brasília: CONPEDI, 2016. Disponível em: <http://conpedi.danilojr.info/publicacoes/y0ii48h0/u3iu29o2/Kb2eU4ijSQUuZ7Dt.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2021.

FONSECA, Francisco. Dimensões críticas das políticas públicas. **Cadernos Ebape.Br**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 402-418, set. 2013. Trimestral. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/12521/dimensoes-criticas-das-politicas-publicas>. Acesso em: 30 set. 2021.

GARCIA, Rosineide Pereira Mubarak. **Avaliação de políticas públicas: concepções, modelos e casos**. Cruz das Almas, BA: Editora UFRB, 2020. Disponível em:

<http://www.repositorio.ufrb.edu.br/bitstream/prefix/1128/1/Avaliacao%20de%20politic as%20publicas%20-%20concep%c3%a7%c3%b5es%2c%20modelos%20e%20casos.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2021.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. 2009. 187 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado de Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/4652/72050100745.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 abr. 2022.

GOMES, Sandra. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In: LOTTA, Gabriela. **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 39-65. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 17 out. 2021.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, v.36, p.251-275, 2011a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/issue/view/30>. Acesso em: 10 dez. 2021.

LACERDA, Gabriel do Carmo; SILVA, Isadora Pelegrini. **Minha Casa, Minha Vida em Minas Gerais: uma perspectiva regional**. In: 18 Seminário de Diamantina, 2019, Diamantina. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2019, v. 1, p. 1-22. Disponível em: https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2019/D18_142.pdf. Acesso em: 29 mar. 2022.

LEMOS JUNIOR, Eloy Pereira; THEODORO, Marcelo Antonio; BAEZ, Narciso Leandro Xavier (Org.) *Direitos e garantias fundamentais III*. Florianópolis: CONPEDI, 2016. Disponível em: <http://conpedi.danielolr.info/publicacoes/y0ii48h0/u3iu29o2/Kb2eU4ijSQUuZ7Dt.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2021.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, nº 2, p. 171-194, abr/jun, 2015. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/409/698>. Acesso em: 02 nov. 2021.

MINAS GERAIS. Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais. **Fundo Estadual de Habitação – FEH**. São Paulo, 2016. Disponível em: https://pt.slideshare.net/associacaocohabs/apresentao-cohab-mg?from_action=save. Acesso em: 23 mar. 2022.

MINAS GERAIS. Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais. **História**. Disponível em: <http://www.cohab.mg.gov.br/cohab/historia/>. Acesso em: 01 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2021.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 48.298, de 12 de novembro de 2021**. Institui o Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=48298&comp=&ano=2021&aba=js_textoOriginal#texto. Acesso em: 14 mar. 2022.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. Centro de Estudos Políticos e Sociais. **Política habitacional do Estado de Minas Gerais, Volume 2 - Habitar é um direito: Formulação de uma Política Habitacional**. Belo Horizonte: FJP, 1995. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=48726&codUsuario=0>. Acesso em: 26 fev. 2022.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 20 mar. 2022.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. Diretoria de Políticas Públicas. **AValiação DE POLÍTICAS PÚBLICAS: POR ONDE COMEÇAR? Um guia prático da metodologia do marco lógico**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/01.06_AvaliacaoDePoliticPublicas_GuiaMarcoLogico_FJP.pdf. Acesso em: 14 mar. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei nº 15.032, de 20 de janeiro de 2004**. Estabelece o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI - e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=15032&ano=2004&tipo=LEI>. Acesso em: 02 abr. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei nº 17.007, de 28 de julho de 2007**. Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI - e dá outras providências. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=17007&comp=&ano=2007&aba=js_textoAtualizado. Acesso em: 02 abr. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei nº 19.091, de 30 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Fundo Estadual de Habitação – FEH –, criado pela Lei nº 11.830, de 6 de julho de 1995. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=19091&ano=2010&tipo=LEI&aba=js_textoAtualizado. Acesso em: 03 mar. 2022.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. **Diretoria de Promoção de Política Habitacional**. Disponível em: <https://social.mg.gov.br/a-sedese/habitacao>. Acesso em: 01 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SAPP). **Plano Anual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas**. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/26.04_PlanoAnual_MeA_Ciclo2022.pdf. Acesso em: 27 abr. 2022.

MUGNOL, Márcio; GISI, Maria Lourdes. Avaliação de políticas públicas educacionais: os resultados do Prouni. **Conjectura: filosofia e educação**, Caxias do Sul, v. 18, n. especial, p. 122-139, 2013. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/conjectura/article/view/2103>. Acesso em: 16 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Resolução 217 A (III). Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova Iorque, 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2022.

PIRES, Clayton Ângelo. O FÊNOMENO DA FAVELIZAÇÃO NO INTERIOR DE MINAS GERAIS: o desafio das políticas públicas no direito à moradia. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 9, n. 17, p. 146-167, 07 jul. 2016. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistapp/article/view/1009>. Acesso em: 29 mar. 2022.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. POLÍTICAS PÚBLICAS. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Cancelli; VIEIRA, Livia Fraga. **Dicionário “Trabalho, profissão e condição docente”**. Belo Horizonte: Grupo de Estudos Sobre Política Educacional e Trabalho Docente (Gestrado), Universidade Federal de Minas Gerais, 2010. Disponível em: <https://gestrado.net.br/dicionario-de-verbetes/>. Acesso em: 16 set. 2021.

RIBEIRO, Andrea Araújo de Melo. **POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL EM MINAS GERAIS E REDUÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL**: uma análise do Programa Lares Geraes. 2006. 103 f. Monografia - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/VI-Andrea-Ara%C3%BAjo-de-Melo-Ribeiro.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2022.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. **Políticas Públicas e Sociedade**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2012. Disponível em: <https://canal.cecierj.edu.br/recurso/13822>. Acesso em: 16 set. 2021.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**: Coletânea - Volume 1. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2006. p. 21-42. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1254/1/cppv1_0101_saravia.pdf. Acesso em: 30 set. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. Disponível em: <https://forumturbo.org/wp-content/uploads/wpforo/attachments/48669/6310-Leonardo-Secchi-Políticas-Pblicas.pdf>. Acesso em: 30 set. 2021.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas**: conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019. Disponível em: https://issuu.com/cengagebrasil/docs/pol_ticas_publicas_-_conceitos__casos_pr_ticos__qu. Acesso em: 30 set. 2021.

SILVA, Clara Ribeiro. **Transformação do Espaço pelas Mulheres**: estudo de caso sobre as ações comunitárias no programa minha casa minha vida, município alfenas-mg. 2019. 123 f. TCC (Graduação) - Curso de Geografia, Instituto de Ciências da Natureza, Universidade Federal de Alfenas, Alfenas, 2019. Disponível em: <https://www.unifal-mg.edu.br/geografia/sites/default/files/tccclara.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2022.

SILVA, Maurício Corrêa da. Critérios de avaliação de políticas públicas e de desempenho: aspectos conceituais e empíricos. **Governnet**: Boletim Orçamento e Finanças, Curitiba, n. 167, p. 227-238, mar. 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/331906891_Criterios_de_avaliacao_de_politicas_publicas_e_de_desempenho_aspectos_conceituais_e_empiricos_Criteria_of_evaluation_of_public_policies_and_of_performance_conceptual_and_empirical_aspects. Acesso em: 09 out. 2021.

SUÁREZ, Carlos Bueno; LLANEZA, José Luis Osuna. Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral. **Revista del Clad Reforma y Democracia**, Caracas, Venezuela, n. 57, p. 37-66, out. 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533689002>. Acesso em: 12 jun. 2021.

UNITED NATIONS. General Comment nº 4: The Right To Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant). Geneva: Office of The High Commissioner for Human Rights. 1991. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/47a7079a1.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

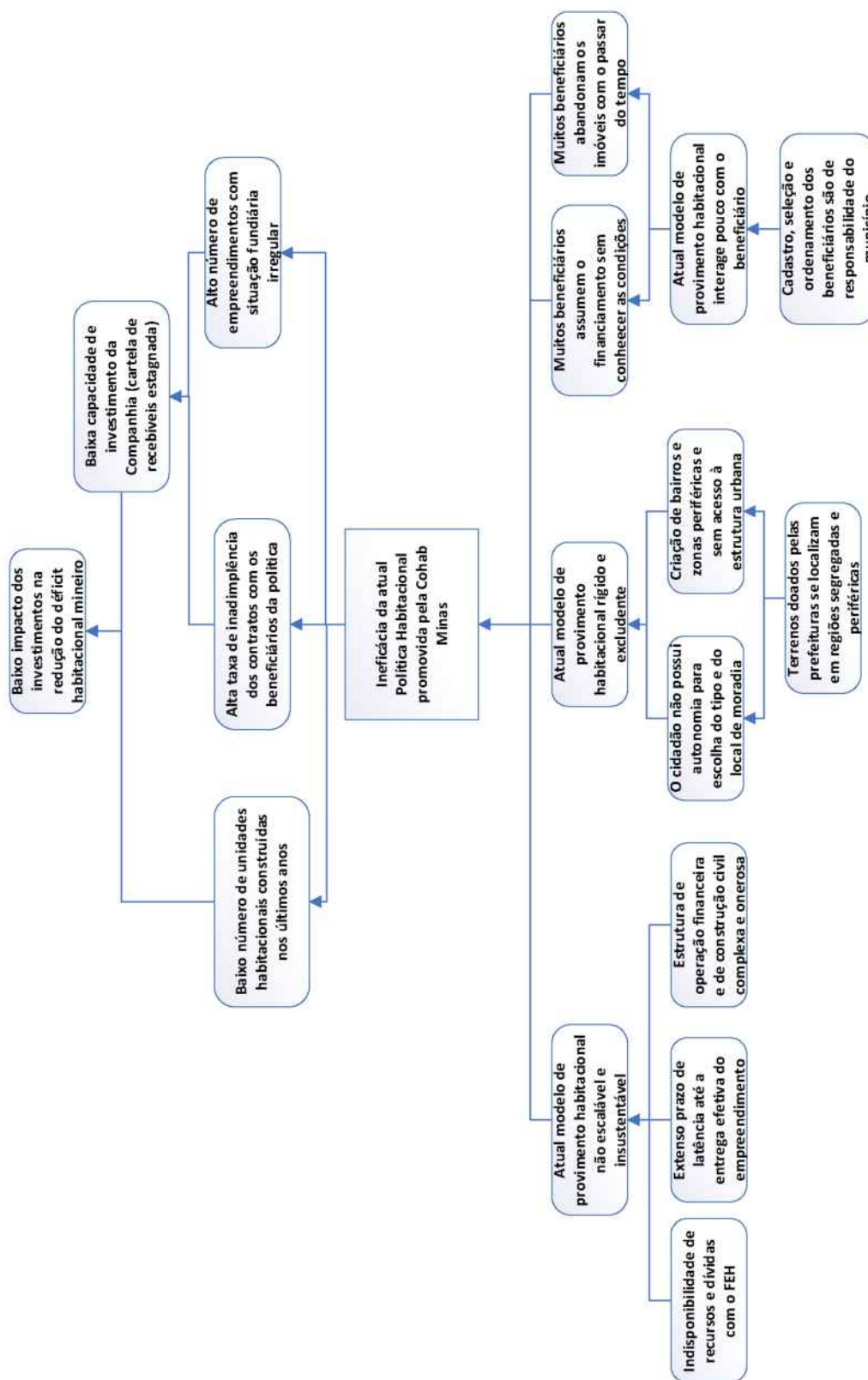
UNITED NATIONS. Habitat Agenda and Istanbul Declaration. Second United Nations Conference on Human Settlements. Istanbul, Turkey, 3-4 jun. 1996. New York: United Nations. Department of Public Information, 1996, 191p.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: um Campo em Construção. In Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 8, n. 14, jun. 2011. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16031669.pdf>. Acesso em: 12 out. 2021.

VEDUNG, Evert. Two approaches to legislatures and public policy. Cadernos ASLEGIS / Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Brasília, nº 61, p. 157-174, 2º semestre, 2021. Disponível em: <https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/caderno61/caderno-completo-aslegis-61.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2021.

WEISS, Carol Hirschon. **Evaluation**: methods for studying programs and policies. 2. ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1998.

ANEXO A – ÁRVORE DE PROBLEMAS DO PROGRAMA DE VOUCHER HABITACIONAL



Dados básicos: Cohab Minas e entrevistas, 2020.
Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

O presente trabalho se valeu da utilização de entrevista semiestruturada, para a coleta de parcela das informações dispostas na seção 3.3, guiada pelo roteiro de perguntas listadas na tabela abaixo, resguardado o anonimato do participante.

Tabela 5 – Roteiro de entrevista individual realizada com servidor da Fundação João Pinheiro

P01	O que você conhece (e acha relevante) da história da avaliação de políticas públicas em Minas Gerais?
P02	Qual o cenário prévio à existência do Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação (Nima)?
P03	Como o Nima está estruturado na atualidade?
P04	Como o Nima está instituído? (Grau de formalidade, como funciona, dinâmica utilizada em relação à avaliação de políticas públicas no âmbito do Governo do Estado).
P05	Quais as maiores dificuldades enfrentadas ao longo desse recente processo?
P06	Como você visualiza a avaliação realizada no caso da Cohab Minas (Política do Voucher Habitacional) na estratégia de políticas públicas do Estado?
P07	Aonde a avaliação realizada no caso da Cohab Minas está inserida no âmbito da estratégia do Nima (mais sob a ótica institucional, e menos da avaliação propriamente dita)?
P08	Houve o compartilhamento da avaliação junto aos outros atores que compõem o Núcleo?
P09	A avaliação <i>ex ante</i> da Política do Voucher Habitacional foi o primeiro trabalho realizado pelo Nima, ou se trata de prática comum em âmbito estadual?

Fonte: Elaboração própria.