



Avaliação da execução do Plano Local de Habitação de Interesse Social

Evaluation of implementation Local Plan of Social Interest Housing

CLARETE TRZCINSKI*

FERNANDO GONÇALVES AMARAL**



RESUMO – O artigo apresenta uma metodologia de avaliação da execução do Plano Local de Habitação de Interesse Social, aplicado em um município de pequeno porte localizado no oeste do Estado de Santa Catarina, visando à aplicação real do método. A pesquisa, fruto de tese de doutorado, foi de natureza aplicada, com abordagem qualitativa, caracterizada como exploratória. O método proposto contemplou três etapas – constituídas por levantamento das características de base, avaliação do PLHIS e o diagnóstico e proposições de melhorias – possibilita a avaliação sistemática de todo o período temporal relativo à execução do PLHIS. Os resultados mostraram que o município, na sua dinâmica real, não utiliza o Plano para direcionar as ações na área habitacional, embora constantemente manuseado, o plano não é usado como parâmetro que direcione as ações a serem desenvolvidas. Com a aplicação do método, foi possível observar outros aspectos que precisam ser contemplados no processo avaliativo.

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

ABSTRACT – The aim of this paper is to present a methodology for evaluating the implementation of Local Plans of Social Interested Housing (PLHIS – Planos Locais de Habitação de Interesse Social), applied to a small city located in the western of Santa Catarina state, seeking the real application of the method. The research was applied, with a qualitative approach, characterized as exploratory. The proposed method included three steps – survey of baseline characteristics, evaluation of PLHIS and the diagnosis and proposals of improvements – enables the systematic evaluation of the entire time period on the implementation of PLHIS. The results showed that the municipality, in its real dynamics, does not use the Plan to guide actions in the housing area, is constantly handled, but not used as a parameter that directs the actions to be developed. With the applicability of the method, it was observed that it still needs contemplate other aspects. It is suggested that the method can be applied in another small municipalities.

Keywords – Method. Evaluation. Local Plans of Social Interested Housing.

* Doutora em Engenharia de Produção pela UFRGS. Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais (Mestrado Profissional). Chapecó – SC, Brasil. *E-mail:* clarete@unochapeco.edu.br.

** Doutor. Professor associado Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Porto Alegre – RS, Brasil. *E-mail:* amaral@producao.ufrgs.br
Submetido em: agosto/2014. Aprovado em: novembro/2014.

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

O PLHIS, o Conselho e o Fundo são os instrumentos jurídico-institucionais disponíveis no âmbito dos municípios para a municipalização da política habitacional. Portanto, a elaboração e criação destes são de responsabilidade da esfera municipal. Caso o município não possua um destes instrumentos, demonstra fragilidade e até mesmo incoerência das estruturas municipais (CARVALHO et al., 2010). Porém, elaborar, implementar, avaliar e fiscalizar a política, bem como criar mecanismos de funcionamento do Conselho e do Fundo, exige estrutura de recursos humanos especializados nas prefeituras e estrutura física.

Com a falta de recursos humanos e de setores especializados para a gestão da política habitacional, principalmente em municípios de pequeno porte, impera um padrão de gestão não planejada que centraliza a tomada de decisões na figura do prefeito ou em pessoas que ocupam cargos de sua confiança, dificultando, inclusive, a participação da população (CARVALHO et al., 2010). Os autores corroboram no sentido de afirmar que é conhecido o quadro de carência de recursos humanos e de desestruturação organizacional e financeira das pequenas unidades locais no Brasil, o que pode comprometer o acesso dos municípios menos estruturados aos meios disponibilizados pelo governo federal.

Essas situações se configuraram como desafios à elaboração e implementação da política habitacional. Conforme Carvalho e colaboradores (2010), cabe às administrações municipais organizarem-se institucionalmente para formular sua política habitacional e participar dos programas e linhas de financiamento que são colocados à disposição pelo governo federal, ou seja, o provimento de habitação passa a integrar as competências das instâncias municipais.

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

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

Para a elaboração do PLHIS, o Ministério das Cidades (2008) publicou cadernos de orientação, informando que o documento deveria ser elaborado em três etapas: proposta metodológica, diagnóstico do setor habitacional e estratégias de ação. Cada etapa correspondendo a um produto específico e que

juntamente com o documento final consolidam o PLHIS. Considerando a complexidade das ações para municípios de pequeno porte, o Ministério das Cidades publicou um manual de orientação à elaboração do PLHIS, voltado para municípios ditos de pequeno porte, com população até 20 mil habitantes, não integrantes de regiões metropolitanas e com necessidades habitacionais de baixa complexidade (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011).

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

Neste contexto, o objetivo desse artigo é apresentar os resultados da aplicação do método de avaliação de PLHIS em um município de pequeno porte, localizado no Oeste de Estado de Santa Catarina, visando testar o método na prática.

Concepção geral da metodologia

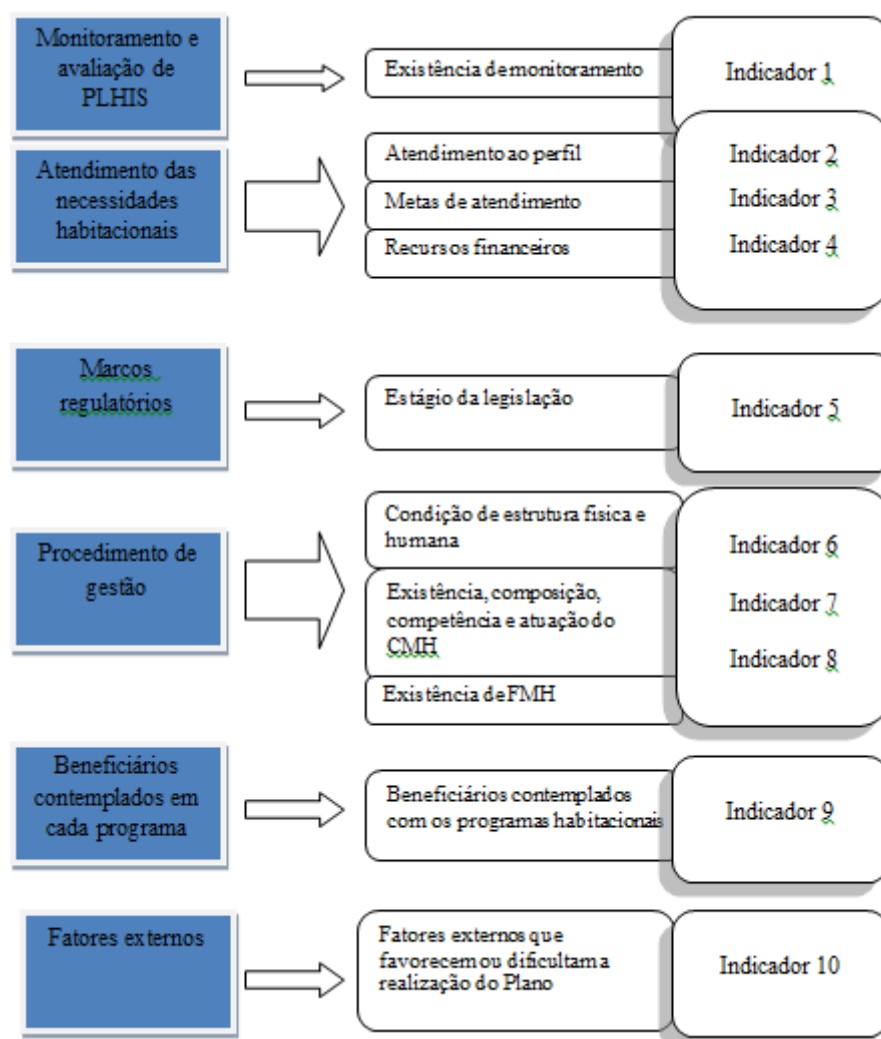
O método aqui proposto seguiu as normativas dos aspectos avaliativos apresentados por Draibe (2001), Silva (2001), Carvalho (2001), Arretche (2001), Jannuzzi (2001), Freire (2005), Chaves (2012), Cohen e Franco (2012) sobre avaliação de políticas e programas sociais. No que tange à temporalidade, a avaliação foi do tipo *ex post*, por ser realizada no momento em que o PLHIS está sendo implementado no município. Quanto à natureza, contempla processos e resultados. Quanto ao papel, é uma avaliação do tipo formativa e somativa, por prover informações sobre a execução dos programas e busca mostrar seu desempenho, e de abordagem qualitativa, por permitir conhecimentos profundos sobre a execução do PLHIS. Os meios de avaliação desse tipo de abordagem foram baseados nos processos sociais, visualizados através de entrevistas. Neste contexto, os indicadores selecionados permitem a discussão da política pública em termos de eficácia (atingir os objetivos de cada programa) e eficiência (relação custo-benefício de acordo com as metas financeiras). O método de avaliação proposto obedece então à sequência de três etapas que são:

Etapa 1 – Levantamento das características de base – para estruturar a avaliação foi necessário conhecer as características do município a ser avaliado. Essas características são importantes, pois, embora não seja feito o monitoramento atual, é necessário mostrar como ele foi elaborado para ver quais os impactos na avaliação.

Etapa 2 – Avaliação do PLHIS – para a definição desta etapa foram levados em consideração os modelos de estudo avaliativos apresentados por Draibe (2001) e Bonduki (2001). O método contemplou categorias de indicadores, de acordo com cada dimensão a ser avaliada. As categorias dos indicadores escolhidos apresentam características quantitativas, qualitativas e temporais, de acordo com a variável a ser avaliada. A categoria de indicadores foi escolhida em virtude de sua simplicidade e capacidade de leitura e entendimento pela maioria dos envolvidos.

Etapa 3 – Diagnóstico e proposição de melhorias – as características do diagnóstico devem privilegiar um amplo escopo temático, com desagregabilidade geográfica e populacional, incluindo informações concernentes a execução, insumos e processos, que sejam atuais e regulares, com características de sensibilidade e especificidade. Os resultados avaliados devem revelar a eficácia e efetividade social dos programas, incluindo as distâncias observadas entre as metas propostas (projetado) e os resultados observados (real).

Figura 1: Variáveis e categorias de indicadores para a avaliação do PLHIS



Fonte: elaborado pela autora

Para a coleta de dados foi realizado um planejamento da pesquisa de natureza aplicada, com abordagem qualitativa do problema. De acordo com os objetivos, a pesquisa foi caracterizada como exploratória. Quanto aos procedimentos técnicos, compreendeu a pesquisa bibliográfica, documental, e de campo. O *locus* da pesquisa foi o Município de Pinhalzinho, localizado no Oeste do Estado de Santa Catarina, definido pelos seguintes critérios: localizar-se no Oeste do Estado, selecionado pelo fácil acesso da pesquisadores, ser município de pequeno porte (com até 20 mil habitantes), ter desenvolvido ações na área habitacional, após-elaboração do PLHIS. A definição da amostra foi por acessibilidade, cabendo à pesquisadora selecionar os elementos que têm acesso, admitindo que estes possam, de alguma forma, representar o universo (GIL, 1999). Pela organização da gestão do município *locus* da pesquisa, composto por uma Diretoria de Habitação e coordenadora do Conselho Municipal de Habitação, foi compreendida como sujeito desta pesquisa. Utilizaram-se as técnicas análise do PLHIS, a Lei de Criação do Conselho Municipal e do Fundo de Habitação e entrevista realizada em dois momentos distintos. No primeiro momento foi aplicada a ferramenta 5W2H, visando determinar as atividades que estão sendo desenvolvidas com o máximo de clareza possível por parte dos executores (JURAN, 1991). Esta ferramenta é muito utilizada na área da qualidade e em vários setores produtivos para fazer o desdobramento das ações que estão sendo desenvolvidas, bem como para planejar ações de melhoria. A terminologia 5W2H tem origem nos termos em inglês (*What* – o que será feito (etapas), *Why* – por que será feito/justificativa, *Where* – onde será feito (local), *When* – quando será feito (tempo), *Who* – por

quem será feito (responsabilidade), *How* – como será feito (método), *How much* – quanto custará (custo). E num segundo momento, aplicação do formulário de avaliação de PLHIS com roteiro estruturado.

Resultados

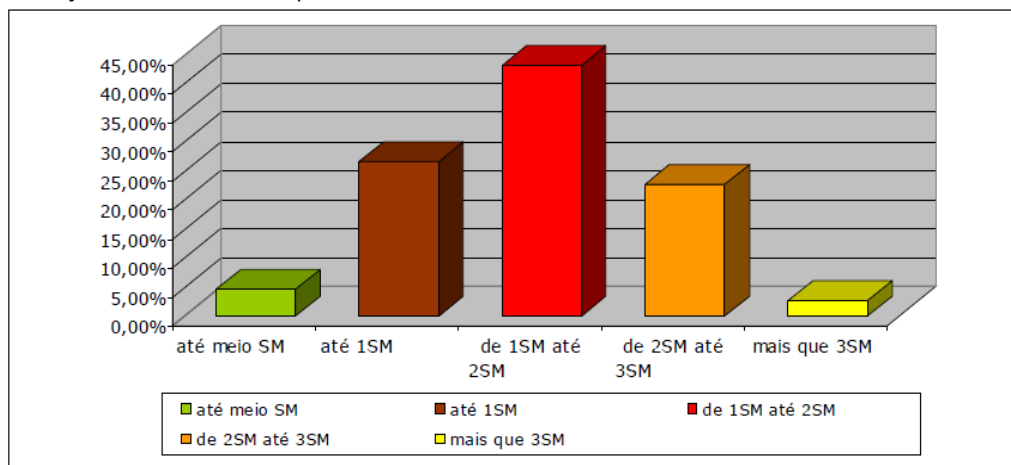
Etapa 1 – Levantamento das características de base

a) Características do Município: O Município de Pinhalzinho está localizado na região Oeste do Estado de Santa Catarina, foi criado em 7/12/1961, situando-se entre dois grandes centros, Chapecó e São Miguel do Oeste. Possui uma área de extensão de aproximadamente 128 km², e população de 16.332 habitantes (IBGE, 2014). Pertence à região da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC), fazendo parte da 2ª Secretaria de Desenvolvimento Regional de Maravilha. A AMOSC possui 21 municípios associados que são: Águas de Chapecó, Águas Frias, Caxambu do Sul, Chapecó, Cordilheira Alta, Coronel Freitas, Formosa do Sul, Guatambú, Irati, Jardinópolis, Nova Erechim, Nova Itaberaba, Pinhalzinho, Planalto Alegre, Quilombo, Santiago do Sul, São Carlos, Serra Alta, Sul Brasil e União do Oeste. O município de Pinhalzinho desenvolveu-se muito no ramo industrial. Sua economia distribui-se entre os setores da indústria, agricultura e comércio, predominando o setor industrial.

O público prioritário do Plano Local de Habitação são os idosos, considerados todos os que compõem a população de 60 anos e mais, tal como definido pelo marco legal da Política Nacional do Idoso e pelo Estatuto do Idoso. Os portadores de necessidades especiais e/ou mobilidade reduzida compreendida “aquela que apresenta em caráter permanente perdas ou anormalidades de sua estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica, que gerem incapacidade para o desempenho de atividade, dentro do padrão considerado normal para o ser humano” (artigo 3º do Decreto 3.298, de 20 de dezembro de 1999). Os beneficiários do programa Bolsa Família foram incluídos também como potenciais beneficiários, bem como famílias com renda de até dois salários mínimos. O PLHIS considerou famílias o grupo de indivíduos vinculados entre si por laços consanguíneos, consensuais ou jurídicos, que constituem complexas redes de parentesco (PINHALZINHO, 2010).

A população com demanda habitacional no município é composta de famílias com até dois salários mínimos, totalizando 43,30%, e as famílias com renda de dois até três salários mínimos, que representam 22,85%. O Gráfico 1 ilustra a distribuição de renda no Município, segundo os últimos dados coletados no ano de 2010.

Gráfico 1: Distribuição de renda no Município



Fonte: Pinhalzinho (2010)

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

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

Contudo, percebe-se que demanda habitacional se relaciona a vários aspectos socioeconômicos em que a família está inserida. Pelo diagnóstico, constataram-se características como a baixa escolaridade, baixo nível de renda e a condição do responsável pela residência no mercado de trabalho, os quais remetem ao entendimento de que a falta de moradia digna faz parte de um processo de exclusão social (PINHALZINHO, 2010).

As famílias que apresentaram necessidades habitacionais no levantamento de dados foram pontuadas e localizadas no município de Pinhalzinho, que foi dividido em área urbana (bairros) e área rural (localidades). Dentre as 596 famílias levantadas, 470 estão localizadas na área urbana, representando 78,99% do total, e 125 estão localizadas na área rural, representando 21,01% do total de famílias levantadas no déficit habitacional (PINHALZINHO, 2010).

Do total de domicílios do município de Pinhalzinho, 17,39% fazem parte do déficit habitacional, e destes 2,25% representam o déficit de melhoria e ampliação. Setenta e sete famílias necessitam de melhorias e ampliação em suas residências, sendo que 33 delas estão localizadas na área urbana, representando 42,86%; as demais estão localizadas na área rural, representando 57,14%; a quantidade de residências varia por bairro ou por comunidade. Representam o déficit de novas moradias 14,85%. Aponta-se que 510 famílias necessitam de novas moradias, sendo que 418 delas estão localizadas na área urbana, representando 81,93%, e 92 estão localizadas na área rural, representando 18,07% do déficit. As famílias que necessitam de regularização fundiária e melhoria ou ampliação do imóvel estão representadas por um total de 35 famílias (PINHALZINHO, 2010).

Assim, de forma sistematizada, são mostrados na Tabela 1 as metas e indicadores elaborados no PLHIS para os problemas levantados no diagnóstico.

Tabela 1: metas e indicadores elaborados no PLHIS do município

Diretrizes	Número de famílias	Metas	Tipos de metas	Indicadores
Desenvolvimento institucional do setor habitacional do Município	-	Implementação da política municipal de habitação até o fim do ano de 2012.	N	Legislação
		Implementação do cadastro único municipal e da capacitação da equipe técnica municipal responsável pela gestão do PLHIS até o fim do ano de 2011.	I	Legislação
		Cont.		

		Elaboração e revisão dos marcos regulatórios e legais do município até final de 2012.	N	Legislação
		Capacitar equipe técnica para implementação do PLHIS até final de 2011.	I	Trabalho social
Adequação habitacional	122	Garantia de implementação sanitária básica em todas as habitações necessárias até o fim do ano de 2012.	P	Unidades habitacionais
		Atender 20% da demanda habitacional relacionada à melhoria e ampliação do imóvel até o fim do ano de 2012.	P	Unidades habitacionais
		Atender 40% da demanda habitacional relacionada à melhoria e ampliação do imóvel até o fim do ano de 2016;	P	Unidades habitacionais
		Atender 40% da demanda habitacional relacionada à melhoria e ampliação do imóvel até o fim do ano de 2020;	P	Unidades habitacionais
Provisão habitacional de moradias	510	Definição das ZEIS até o fim do ano de 2011.	N	Área
		Adquirir 20% de novas moradias para a área urbana e rural até o fim do ano de 2012;	P	Unidades habitacionais
		Aquisição de 40% novas moradias para a área urbana e rural até o fim do ano de 2016.	P	Unidades habitacionais
		Aquisição de 40% novas moradias para a área urbana e rural até o fim do ano de 2020.	P	Unidades habitacionais
Regularização fundiária	45	Promover a regularização fundiária de 50% dos lotes até o final do ano de 2012.	I	Número de lotes
		Promover a regularização fundiária de 50% dos lotes até o final do ano de 2015.	I	Número de lotes
Implementação da Infraestrutura municipal	-	Pavimentação de vias públicas e reestruturação de passeios públicos acessíveis em áreas habitacionais até o final de 2016.	P	Metros lineares
		Implantação de rede de água para todas as famílias de três bairros até o final de 2014.	I	Unidades habitacionais
		Revitalização e requalificação de áreas de interesse ambiental, bem como a instalação de equipamentos de lazer no município até o final de 2016.	I	

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

Fonte: Pinhalzinho (2010).

b) Recursos humanos disponíveis: A estrutura administrativa do município está organizada pelo departamento responsável em âmbito municipal para criar e aplicar políticas habitacionais, garantir efetivamente o equilíbrio do déficit habitacional atendendo famílias carentes de baixa renda, visando à melhoria da qualidade de vida por meio de moradia digna, seguindo os princípios estabelecidos em lei, com ética e respeito à sociedade. A política habitacional no município está ligada à Secretaria Municipal de Assistência Social. A Tabela 2 apresenta a composição dos profissionais que fazem parte da equipe.

Tabela 2: Recursos humanos disponíveis

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

Fonte: Elaborada pela autora.

c) Estrutura física disponível: A estrutura física disponível para o Departamento de Habitação conta com sala para a Diretora de Habitação, sala de espera, sala para atendimento ao público e sala para os técnicos: assistente social e psicólogo, além de outra para engenheiro civil e advogado. O Departamento possui ainda um veículo próprio, bem como materiais permanentes e de consumo (linha e aparelho telefônico, computador conectado à internet, impressora, fax, móveis e utensílios, cadeiras, mesas, armários, arquivos, dentre outros), evidenciando que o município possui espaço físico necessário para desenvolver a política habitacional e autonomia de deslocamento.

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

O PHLIS foi elaborado em três etapas, de acordo com as orientações do Ministério das Cidades e com a participação da população. A participação da comunidade local ocorreu através de pesquisas de sensibilização e escuta da sociedade, oficinas de capacitação territoriais e setoriais, seminário para a apresentação dos resultados do diagnóstico e audiência pública para apresentação do PHLIS (PINHALZINHO, 2010).

No que se refere aos marcos regulatórios, delinearam a Política Nacional de Habitação, a Política Estadual de Habitação e a legislação municipal de Pinhalzinho estão embasadas na Constituição Brasileira de 1988. Na esfera federal conta em especial com as seguintes legislações: Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), Lei de Parcelamento do Solo Urbano (6766/79), Lei sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), (Lei 11.124/2005), lei sobre o patrimônio da União que disciplina as formas de uso das terras urbanas e rurais da União (9.636/98), Lei que dispõe sobre o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (7.661/88). Algumas

normas específicas contidas na lei sobre o Sistema Nacional de Recursos Hídricos (9.433/97), nos códigos Civil, Florestal e Tributário e na Lei de Registros públicos também devem ser consideradas para a compreensão da nova ordem legal urbana (PINHALZINHO, 2010).

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

e) Mapeamento do processo atual do PLHIS: O mapeamento do processo do PLHIS foi realizado com a ferramenta 5W2H, sendo possível realizar as seguintes observações:

– 1ª diretriz – Desenvolvimento institucional para atendimento de PLHIS: foram desenvolvidos 11 programas e quatro não executados.

– 2ª diretriz – Acesso ao solo urbanizado e regularizado: foram desenvolvidos três programas e um não executado, um é considerado exequível e um foi executado parcialmente.

– 3ª diretriz – Provisão habitacional de moradia: foram desenvolvidos três programas e um não executado.

– 4ª diretriz – Adequação habitacional: foram desenvolvidos dois programas.

– 5ª diretriz – implementação da infraestrutura municipal: foram desenvolvidos seis programas e três ações não foram executados.

Etapa 2 – Avaliação do PLHIS

Monitoramento e avaliação de PLHIS

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

Atendimento das necessidades habitacionais

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

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

Tabela 3: Metas de atendimento relativas ao PLHIS

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

Fonte: Elaborado pela autora.

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

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

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

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

Custo: R\$ 10.413.020,00 (esfera federal) e R\$ 1.365.000,00 (esfera municipal).

Os cálculos da terra urbanizada e dos valores habitacionais indicados no PLHIS estão mostrados na Tabela 4.

Tabela 4: Cálculo da terra urbanizada e dos valores habitacionais

Terra urbanizada	Quantidade
Quantidade de lotes urbanos	418 unidades
Área por lotes	220 m ²
Área total dos lotes	91.960 m ²
Área pública e institucional (15%)	13.794 m ²
Área total	105.754 m²
Investimento habitacional	Valores
Valor da unidade habitacional	R\$ 27.076,48
Valor total das unidades habitacionais	R\$ 11.317.968,64
Valor unitário por lote	R\$ 14.368,20
Valor total dos lotes	R\$ 6.005.907,60
Valor total	R\$ 17.323.876,24*

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

Fonte: Pinhalzinho (2010).

Para calcular o investimento habitacional no meio rural, levou-se em consideração apenas o valor do imóvel, sem somar o valor da terra, uma vez que o processo de definição da área abrande outros fatores mencionados anteriormente. As 92 moradias levantadas na demanda do meio rural, multiplicadas

pelo valor unitário da habitação, que é de R\$ 27.076,48, gera um investimento de R\$ 2.491.036,16 (PINHALZINHO, 2010).

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

Marcos regulatórios

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

Procedimento de gestão

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

Quanto ao Indicador 7 (Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Habitação – CMH), o Conselho foi criado pela Lei 2.120 de 16 de dezembro de 2009 e é composto por nove membros, sendo sete representantes da sociedade civil e dois do setor público, conforme mostra Tabela 5.

Tabela 5: Composição do CMH

Entidades	Número de representantes
Prefeitura Municipal de Pinhalzinho	2
Câmara de Vereadores	1
Entidades patronais (ACIP/CDL)	1
Entidades de trabalhadores (Sindicatos)	1
Associação de Pais e Professores – APPs	1
Associações de moradores	1
Entidades religiosas	1
Clubes de mães	1

Fonte: Pinhalzinho – Lei 2.120/2009.

Compete ao CMH do município: estabelecer diretrizes e fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos do FHIS e atendimento aos beneficiários dos programas habitacionais, observado o disposto nesta Lei, a política e o plano municipal de habitação; aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FHIS; fixar critérios para a priorização de linhas de ações; deliberar sobre as contas do FHIS; dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FHIS, nas matérias de sua competência; e, aprovar seu regimento interno (Lei 2.120/09).

O CMH é um órgão atuante. As reuniões ordinárias acontecem a cada dois meses. A escolha dos membros é feita por indicação das entidades, que possuem representação. No mandato atual, no Conselho não existe uma diretoria e sim uma coordenação, indicada pelas entidades da sociedade civil.

O Indicador 8 (Existência de Fundo Municipal de Habitação – FMH)), criado em 2009, pela Lei 2.120 de 16 de dezembro. Cabe ressaltar que não foi possível coletar os dados sobre os recursos canalizados no FMHIS.

Beneficiários contemplados nos programas

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

Etapa 3 – Diagnóstico avaliativo e proposição de melhorias

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

No momento da elaboração do PLHIS, em 2010, o município possuía precariedade em termos de recursos humanos e falta de condições (institucionais, técnicas e materiais) para elaborar a política. No entanto, foi se estruturando aos poucos e na atualidade conta com equipe multiprofissional, espaço físico adequado e CMH atuante.

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

Em relação aos recursos planejados, a comparação demonstra que o montante de recursos investidos quase atingiu o calculado, sendo todos advindos da esfera federal e municipal.

Considerações finais

Com a aplicação do método de avaliação do PLHIS para municípios de pequeno porte, constatou-se que o PLHIS do município analisado, na sua dinâmica real, não tem sido utilizado para direcionar as ações na área habitacional. O PLHIS é constantemente manuseado, mas não usado como parâmetro que direciona as ações a serem desenvolvidas. Fica evidente que o PLHIS foi elaborado pela exigência de ser uma condicionalidade para o acesso aos recursos do FNHIS, porém os gestores possuem clareza de que o Plano necessita ser reformulado.

No que tange ao formulário de avaliação proposto, com a aplicabilidade do método, foi possível observar a necessidade de contemplar outros aspectos, como, por exemplo a existência de área de risco, previsão de assentamentos e reassentamentos, rever a estrutura do Conselho e processos de capacitação. Também é importante garantir a participação de técnicos e usuários, para a realização do diagnóstico. Para avaliar o sucesso dos resultados obtidos, seria interessante incluir a satisfação de atendimento da população; a garantia de atendimento à população de difícil acesso e as estratégias para a inclusão de pessoas que não conseguem realizar o cadastro junto à Caixa Econômica Federal. Esses aspectos não foram contemplados na avaliação, limitações essas que poderão ser superadas por novas pesquisas. Contudo, um primeiro passo foi dado.

Com a aplicação do método proposto foi possível testar o método na prática. Entretanto, alguns dados ficaram sem informação, em razão da dinâmica de trabalho do Departamento de Habitação, o que demandaria um prazo superior ao disponível. Por ocasião da pesquisa, o município estava em processo de elaboração e seleção do edital para habitação social.

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

Referências

- ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- BONDUKI, Nabil. Uma metodologia para avaliar programas de habitação. In: CARVALHO, M. do C. B. de; BARREIRA, M. C. R. N. (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- CAMARGO, Paulo de. Caminhos para a municipalização. Disponível em: <http://revistaescolapublica.uol.com.br/textos/27/caminhos-para-a-municipalizacao-261321-1.asp>. Acesso em: 07 fev., 2014.
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant de; BARREIRA, M. C. R. N. In: CARVALHO, M. do C. B. de; BARREIRA, M. C. R. N. (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de et al. Panorama da municipalização da política habitacional em pequenos municípios de Minas Gerais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 12, n. 1, maio 2010.
- CHAVES, Helena Lúcia Augusto. Avaliação no âmbito das políticas públicas brasileiras: aspectos conceituais e operacionais na perspectiva de consolidação dos direitos. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL, 1., e SEMINÁRIO DE MODELOS E EXPERIÊNCIAS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS, PROGRAMAS E PROJETOS, 3., IV SEMEAP, 29 e 30 mar. 2012. Recife: UFPE, 2012.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.
- DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- FREIRE, Laura Lúcia Ramos. *Modelo de avaliação do PRODETUR/NE-III: base conceitual e metodológica*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005.
- GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- IBGE/Cidades. População do município. Censo 2010. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Acesso em: 7 abr. 2014.
- GOOGLE MAPA. Localização de Pinhalzinho-SC. Disponível em: <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=z5pTLsqFE9Tk.kGL4MRmKoQO4&source=hp&safe=images&ie=UTF8&hq&hnear=Pinhalzinho+-+SC&gl=br&t=h&oe=UTF8&msa=0&dg=feature>. Acesso em: 15 maio 2014.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes e dados e aplicações para formulação e avaliação de políticas públicas e elaboração de estudos socioeconômicos*. Campinas: Alínea, 2001.
- JURAN, Joseph Moses. *Controle da qualidade: conceitos, políticas e filosofia da qualidade*. São Paulo: Makron Books, 1991. v. 1.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Conselho Gestor de Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Resolução Nº 2, de 24 de agosto de 2006. Dispõe sobre o Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Brasília: Ministério das Cidades, 2006.
- _____. Secretaria Nacional de Habitação. *Estratégia de ação curso a distância*. Mod. 1. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

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

PINHALZINHO. Lei Nº 2.120, de 16 de dezembro de 2009. Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FHIS e institui o conselho gestor do FHIS, e da outras providências. Pinhalzinho, 2009.

_____. Plano local de habitação de interesse social. Pinhalzinho: Crescer Assessoria e Consultoria, 2010.

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

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: _____. *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras, 2001. p. 37-93.