

Avaliação de políticas públicas e metodologias participativas: potencialidades para compreensão dos impactos de um programa habitacional

MARIANA DE LIMA CAMPOS^I

TAMIRIS CRISTHINA RESENDE^{II}

<http://dx.doi.org/10.22347/2175-2753v12i35.2475>

Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar o método de pesquisa empregado em uma pesquisa realizada em conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) de Viçosa, Minas Gerais. Inicialmente, a pesquisa buscou avaliar os resultados do Trabalho Social realizado a partir dos processos de representação e ressignificação dos beneficiários sobre o espaço habitado e os eixos abordados nas ações propostas de intervenção do programa. O método de pesquisa adotado privilegiou uma perspectiva qualitativa e metodologias participativas e evidenciou suas potencialidades para uma compreensão mais ampla dos resultados do programa considerando a realidade habitacional vivenciada pela população beneficiada em âmbito local. A partir da avaliação realizada foi possível tecer observações sobre a realidade dos conjuntos habitacionais e compreender a efetividade e o impacto das ações implementadas do programa habitacional na realidade específica de Viçosa, considerando não apenas as metas previstas, mas, sobretudo, seu resultado e as efetivas mudanças na vida da população beneficiada.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Públicas. Metodologias participativas. Análise de políticas públicas. PMCMV. Realidade habitacional.

Submetido em: 20/08/2019

Aprovado em: 22/04/2020

^I Fundação João Pinheiro (FJP), Belo Horizonte (MG), Brasil; <http://orcid.org/0000-0001-9505-6426>; e-mail: marianalcampos@gmail.com.

^{II} Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal (RN), Brasil; <http://orcid.org/0000-0002-7354-2658>; e-mail: tamiris cristhina@gmail.com.

Public policies evaluation and participatory methodologies: potentials for understanding the impacts of a habitational program

Abstract

The purpose of this article is to present the research method used to analyze housing developments in the *Minha Casa, Minha Vida Program* (PMCMV) in Viçosa (MG). Initially, the research sought to evaluate the results of the Social Work carried out based on the processes of representation and re-signification of the beneficiaries on the inhabited space and the axes addressed in the proposed intervention actions of the program. The research method adopted favored a qualitative perspective and participatory methodologies and showed its potential for a broader understanding of the program's results considering the housing reality experienced by the population benefited locally. Based on the evaluation carried out, it was possible to make observations about the reality of the housing complexes and to understand the effectiveness and impact of the actions implemented by the PMCMV in the specific reality of Viçosa, considering not only the expected goals, but, above all, their result and effective changes in the life of the benefited population.

Keywords: Public Policies Evaluation. Participatory methodologies. Public policy analysis. PMCMV. Housing reality.

Evaluación de políticas públicas y metodologías participativas: potencialidades para comprender los impactos de un programa habitacional

Resumen

El objetivo de este artículo es presentar el método de investigación utilizado en una investigación realizada en urbanizaciones del *Programa Minha Casa, Minha Vida* (PMCMV) en Viçosa (MG). Inicialmente, la investigación buscó evaluar los resultados del Trabajo Social realizado en base a los procesos de representación y replanteamiento de los beneficiarios sobre el espacio habitado y los ejes abordados en las acciones de intervención propuestas del programa. El método de investigación adoptado favoreció una perspectiva cualitativa y metodologías participativas y mostró su potencial para una comprensión más amplia de los resultados del programa considerando la realidad de la vivienda experimentada por la población beneficiada localmente. Con base en la evaluación realizada, fue posible realizar observaciones sobre la realidad de los complejos habitacionales y comprender la efectividad y el impacto de las acciones implementadas por el PMCMV en la realidad específica de Viçosa, considerando no solo los objetivos previstos, sino, sobre todo, su resultado y los cambios efectivos en la vida de la población beneficiada.

Palabras clave: Evaluación de políticas públicas. Metodologías participativas. Análisis de políticas públicas. PMCMV. Realidad habitacional.

Introdução

Este trabalho surgiu das análises de uma pesquisa realizada nos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) de Viçosa, Minas Gerais, realizada pelo Núcleo Interdisciplinar de Estudos de Gênero da Universidade Federal de Viçosa (NIEG/UFV) e financiada pelo MCTI/CNPq/MCIDADES¹.

Inicialmente, o objetivo da pesquisa realizada nos conjuntos habitacionais do PMCMV foi avaliar, especificamente, a execução e os resultados do Trabalho Social² realizado nos loteamentos a partir dos processos de representação e ressignificação dos beneficiários sobre o espaço habitado e sobre os eixos abordados nas ações propostas de intervenção do programa.

No entanto, para além do objetivo proposto, a metodologia adotada possibilitou a obtenção de um retrato mais completo da realidade dos conjuntos habitacionais, se revelando como um diagnóstico de todo o processo de implementação do PMCMV no município.

Viçosa é um município que pertence à região da Zona da Mata mineira, situado entre as Serras da Mantiqueira, do Caparaó e da Piedade, contando com cerca de 92% de sua população residente em área urbana. O crescimento do município se deu diante de um intenso processo de urbanização levando à eclosão dos mesmos problemas presentes nas grandes cidades brasileiras, como a periferização, segregação, problemas estruturais nos agora densificados bairros ocupados pela população de baixa renda e a reprodução de desigualdades sociais.

O PMCMV foi lançado pelo Governo Federal no ano de 2009 e suas ações foram implantadas no município de Viçosa, a partir de 2011, por meio da construção de três conjuntos habitacionais: os loteamentos Benjamim José Cardoso (Coelhas) e César Santana Filho (Sol Nascente), que juntos apresentam 255 unidades habitacionais construídas, e o conjunto Floresta, constituído por cinco blocos com 16 apartamentos cada, totalizando 80 unidades habitacionais.

¹ Projeto "O espaço construído e o espaço habitado: o processo de representação e ressignificação dos/as beneficiários/as do PMCMV sobre trabalho social" aprovado no âmbito da Chamada MCTI/CNPq/MCIDADES nº 11/2012, no qual a primeira autora deste trabalho participou como bolsista EXP-B/CNPq.

² O trabalho social tem o objetivo de propiciar meios e preparar as famílias beneficiadas para a vida em comum e permanência nas novas moradias, criando possibilidades para reconhecerem seus direitos e reforçar sua capacidade de organização autônoma e reivindicação, objetivando a sedimentação de ações mais profundas de desenvolvimento social (MOREIRA et al., 2011).

É nítido o anseio pela implantação de empreendimentos como estes no município ao se configurarem como novidade enquanto política de habitação. Esses anseios são explicados por diferentes razões, inclusive pelo discurso da prefeitura em torno da responsabilidade que o poder Executivo deve ter em “trabalhar para o bem-estar do cidadão” e levar o sonho da casa própria a famílias em situação de vulnerabilidade. Contudo, os resultados obtidos decorrentes da avaliação realizada possibilitaram tecer outras observações sobre a realidade vivenciada nos conjuntos habitacionais construídos, permitindo uma compreensão da efetividade das ações e um monitoramento do real processo de implantação do programa enquanto política habitacional em nível municipal.

Diante da pesquisa realizada foi possível compreender não só a forma de execução do Trabalho Social, como também as intenções de adesão ao programa, os motivos que levaram à escolha do local de construção das unidades habitacionais e a precariedade do acesso à infraestrutura e serviços públicos necessários para a integração efetiva do público-alvo do programa à cidade, que sinalizam as contradições e desigualdades existentes na realidade urbana de Viçosa.

O que se percebeu a partir da realidade vivenciada nos conjuntos habitacionais do município é a reprodução do padrão de urbanização brasileiro com seus problemas de segregação socioespacial e espoliação urbana (KOWARICK, 2000), reservando aos que vivem em condições socioeconômicas desfavoráveis, áreas periféricas e isoladas dos benefícios da cidade. O modelo excludente característico da realidade do espaço urbano de Viçosa se ressalta, assim, nos conjuntos habitacionais do PMCMV.

A partir da compreensão sobre os conceitos de monitoramento e avaliação de políticas públicas e da relevância da dimensão participativa em um processo avaliativo, é apresentado o método de pesquisa empregado, no qual privilegiou-se diferentes técnicas de metodologia qualitativa, buscando-se evidenciar suas potencialidades para uma melhor compreensão dos resultados do programa habitacional em âmbito local.

Monitoramento e avaliação de políticas públicas

Como ponto de partida, é preciso retomar o que é compreendido como ciclo de políticas públicas, no inglês *policy cycle*. Secchi (2013) afirma que este ciclo se

refere ao processo de elaboração de políticas públicas, partindo do pressuposto que “a ‘vida’ de uma política pública é composta por fases sequenciais e interdependentes” (SECCHI, 2013, p. 32).

Há de se considerar que não há consenso na literatura acerca do número de fases do ciclo e como um modelo, possui, portanto, limitações, dentre elas, que as fases existentes não são necessariamente sequenciais, mas se alternam e em alguns casos acontecem simultaneamente (SECCHI, 2013).

Para fins didáticos, pode-se considerar como fases do ciclo: a percepção do problema, a formulação, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação (JANN; WEGRICH, 2007). É preciso ressaltar que embora a fase de avaliação seja colocada no fim do ciclo político, ela pode acontecer antes, durante e depois de todo o processo (MOKATE, 2000).

De acordo com a perspectiva de Cohen e Franco (1999), monitoramento e avaliação de programas são termos que nomeiam procedimentos técnicos formais de acompanhamento de programas, focados em sua análise eficiência, eficácia e efetividade, visando o aprimoramento da ação pública.

Há comumente certa confusão entre os termos monitoramento e avaliação de processo e avaliação de resultados, pois o monitoramento é uma forma de avaliação de processo e a avaliação, além de abranger a análise de processo, abrange a análise de resultados (JANUZZI; SILVA; SOUSA; RESENDE, 2009).

Mokate (2000) define monitoramento e a medição do desempenho como uma análise dos resultados da iniciativa, seja ela uma estratégia, organização, política, programa ou até mesmo um projeto. Segundo Mokate (2000), a principal pergunta a ser respondida é se os objetivos propostos na cadeia de valor foram alcançados. Nesse sentido, Mokate (2000) cita algumas perguntas a serem respondidas na fase de avaliação:

I) ¿En qué medida cumple la iniciativa las actividades especificadas en su programación?

II) ¿Los recursos del programa se utilizan de manera apropiada?

III) ¿Qué coincidencia se presenta entre la cantidad, la oportunidad y la calidad de los logros en términos de actividades y productos esperados y los que se están generando?

IV) ¿En qué medida los productos están llegando a los beneficiários apropiados? Es decir, ¿llegan a la población objetivo prevista? ¿a los diversos segmentos de dicha población? ¿Hay evidencias de logros

de los cambios de consumos, comportamientos, conocimientos o actitudes que estaban previstos en los efectos esperados? ¿En qué medida cumplen dichos objetivos con la calidad esperada, en los tiempos y lugares esperados? ¿entre los diversos segmentos de población que se buscaban afectar? ¿Hay evidencias de impactos de la iniciativa sobre las condiciones y calidad de vida de la población objetivo? ¿coinciden estos logros con los impactos esperados? ¿En qué medida cumplen dichos objetivos con la calidad esperada, en los tiempos y lugares esperados? ¿entre los diversos segmentos de población que se buscaban afectar? ¿La iniciativa cumple los objetivos de manera eficiente, equitativa y sostenible? (p. 38).

Segundo Mokate (2000, p. 43, tradução nossa), “a avaliação introduz juízos valorativos na análise dos objetivos da iniciativa”. Na visão da autora, a avaliação pode gerar aprendizados valiosos, na medida em que enriquece a informação produzida no processo de monitoramento e auxilia na retroalimentação dos processos da política pública, entre eles o decisório. Assim, Mokate (2000) afirma que a avaliação aplicada à gerência de ações públicas requer da especificação e consulta de expectativas e/ou padrões de consenso e sua aplicação a julgamento de iniciativas. Há quatro critérios que a autora considera como necessários para a “análise dos processos e resultados das iniciativas sociais: eficácia, eficiência, equidade e sustentabilidade” (MOKATE, 2000, p. 13, tradução nossa).

Estes critérios se aproximam do que é compreendido como avaliação pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF (1990), que a define como um exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple seu desempenho, implementação e resultados, tendo em vista a determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos.

De acordo com Vera (2000, p. 13, tradução nossa), “diversas iniciativas estão sendo desenvolvidas para diminuir a distância percebida entre recursos, planos e resultados”. A melhoria das políticas e das instituições; a priorização das políticas, programas e destinatários dos recursos; a agilização dos procedimentos financeiros; orientação dos programas para resultados e o fortalecimento da capacidade para a continuidade e avaliação são alguns dos caminhos discutidos na agenda internacional e por ela apontados como um meio de diminuir essa distância existente.

Nesse sentido, Januzzi, Silva, Sousa e Resende (2009) consideram que há uma proliferação dos estudos e avaliações de demandas sociais e, por esse motivo esse

instrumento está cada vez mais se tornando parte da rotina dos gestores, embora, os autores ressaltem que isso está ocorrendo em um ritmo menor do que o esperado.

Existem algumas maneiras de classificar as avaliações. A avaliação somativa corresponde às avaliações do tipo *ex-post* e as avaliações formativas corresponderiam às avaliações *ex ante* (COHEN; FRANCO, 1999). No caso da pesquisa em questão, a avaliação realizada apresenta-se como uma avaliação de natureza somativa (RAMOS; SCHABBACH, 2012) por trazer informações sobre o processo de implementação enquanto o programa ainda está sendo executado, julgando não apenas as metas previstas, mas, sobretudo, seu resultado e efetivas mudanças na vida da população beneficiada, além de verificar os impactos desejados e indesejados (JANUZZI; SILVA; SOUSA; RESENDE, 2009).

Por esta compreensão, a avaliação está relacionada aqui às questões de efetividade, ou seja, o alcance das metas, aferição dos resultados esperados e não esperados do programa em nível local (RAMOS; SCHABBACH, 2012) e à satisfação do beneficiário em relação à qualidade do que obtém do programa (COSTA; CASTANHAR, 2003). Desta forma, é possível compreender a escolha metodológica adotada durante a pesquisa avaliativa realizada, que privilegiou uma perspectiva qualitativa, buscando compreender com uma maior profundidade a realidade dos beneficiários do PMCMV.

Avaliação de políticas públicas e participação

Brugué e Gomà (2008, p. 265, tradução nossa) afirmam que “faz-se necessário inventar uma nova tecnologia político administrativa capaz de responder aos novos problemas da nova sociedade”. Essa forma de atuar redescobriria o espaço público e também os conflitos que se produzem nele, além da própria necessidade de enfrentá-los e transformá-los em ação.

Kettl (2002 apud BRUGUÉ; GOMÀ, 2008, p. 266, tradução nossa) afirma que essa nova ação “tem que assumir a complexidade de perspectivas, tem que incorporar a diversidade de vozes e tem que articular mecanismos de diálogo que descubram respostas complexas a temas complexos”.

Brugué e Gomà (2008, p. 268, tradução nossa) consideram que, embora o diálogo seja proclamado como a nova tecnologia para tomar decisões e executá-

las, a sociedade “venera a racionalidade e o conhecimento científico como as fontes mais confiáveis para saber o que temos que fazer e como temos que fazê-lo”.

Para Brugué (2009, p. 56, tradução nossa), “as experiências de participação permitem reconhecer a crescente complexidade e diversidade dos problemas nas mãos dos responsáveis públicos”. De acordo com ele, com essa atitude, a administração pública estaria “reconhecendo a suas limitações frente à crescente dificuldade do mundo onde não de intervir”. O autor coloca a participação como um “ato de valentes” na medida em que permite à administração pública reconhecer seus próprios limites, a incapacidade de abordar sozinho assuntos que se desdobram em nossas possibilidades. Ainda sobre participação, afirma que:

La participación, dicho de manera más breve, serviría a la administración para captar las demandas diversas y sofisticadas de una sociedad, a su vez, cada vez más diversa y sofisticada. Serviría para, lejos de las viejas simplicidades y certidumbres, reconocer la necesidad de abrirse al exterior para poder entender los retos y las expectativas de la comunidad para la cuál trabaja (BRUGUÉ, 2009, p. 56).

Nesse sentido, é possível compreender a importância da dimensão participativa em um processo avaliativo, com o principal objetivo de envolver os beneficiários e considerar suas percepções. Os resultados obtidos através dos receptores de uma política pública auxiliam, sobretudo, na compreensão de processos, limitações e observações que somente podem partir da vivência dos beneficiários de uma política em questão.

Research design e métodos

Atendo-se ao objetivo deste trabalho, é preciso apresentar de modo mais específico o método de pesquisa empregado na avaliação realizada em relação à implementação do PMCMV na realidade de Viçosa (MG), na tentativa de evidenciar suas potencialidades.

A referida pesquisa teve como referência a metodologia qualitativa, que traz a possibilidade de compreensão profunda dos fenômenos sociais atentando-se ao mundo das relações, das representações e das intencionalidades (DESLANDES, 2009). Privilegiou-se, desta forma, o trabalho de campo e a observação participante focados no dinamismo das ações do cotidiano dos conjuntos habitacionais,

realizados no período de 2013 e 2014, além da realização de entrevistas semiestruturadas com os diferentes atores sociais envolvidos.

Para a complementação dos dados necessários à pesquisa em relação aos moradores dos conjuntos, recorreu-se ao uso de metodologias participativas a partir de técnicas de Diagnóstico Rápido Participativo (DRP), como o Mapa Falado, o Diagrama de Venn e as caminhadas transversais, como ferramentas e estratégias para a compreensão de suas trajetórias e experiências vivenciadas após a mudança para o novo espaço construído. Estas ferramentas permitem acesso aos dados de difícil obtenção objetiva, como pensamentos, interpretações e subjetividades, mas, sobretudo, por permitirem através de uma interação dialógica, o envolvimento da população beneficiada e sua atuação efetiva no processo avaliativo.

De acordo com Minayo (2009), os dados subjetivos são os principais objetos da pesquisa qualitativa, pois constituem uma representação da realidade: ideias, maneiras de pensar; opiniões, maneiras de sentir e de atuar; condutas; projeções para o futuro; razões conscientes ou inconscientes de determinadas atitudes e comportamentos, além das informações construídas no diálogo, que tratam da reflexão do próprio sujeito sobre a realidade que vivencia.

Esta é a base da pesquisa participante. Para Le Boterf (1999, p. 52), a pesquisa participante tem o intuito de “auxiliar a população envolvida a identificar por si mesma os seus problemas, a realizar a análise crítica destes e a buscar as soluções adequadas”, e, por isso, os problemas estudados não partem da simples decisão dos pesquisadores e de hipóteses previamente estabelecidas, mas da perspectiva da própria população.

Esta análise qualitativa do ponto de vista dos indivíduos e grupos que compõem a “comunidade” ou o “meio social” a ser estudado é, pois, um momento importante do processo de diagnóstico. Não se trata pois, de um simples contato com a população pesquisada (...) o pesquisador deve “colocar entre parênteses” o seu próprio quadro de análise para compreender o do pesquisado [...] (LE BOTERF, 1999, p. 58).

Assim, em sua perspectiva, trabalhando no nível das representações, o pesquisador deve ter uma atitude de escuta, ouvir ao invés de apenas registrar, “viver junto” ao invés de apenas visitar.

A PP surgiu, pois, da angústia de alguns pesquisadores que iniciaram um processo de questionamento sobre a finalidade do conhecimento que produziam [...] surgiu da necessidade sentida de incorporar os

“pesquisados” como sujeitos de um trabalho comum de geração de conhecimento[...] (HAGUETTE, 2011, p. 157).

Haguette (2011) também, com base nos argumentos de Le Boterf, demonstra alguns critérios da pesquisa participante, dentre eles que este tipo de pesquisa ao intervir em situações reais numa escala relativamente restrita, designa ao pesquisador a tarefa de auxiliar os grupos a formular e analisar seus próprios problemas de acordo com seu próprio interesse, sendo uma pesquisa normalmente realizada a serviço da população “oprimida e desfavorecida”. Desse modo, evidencia desigualdades e injustiças sociais através dos aspectos subjetivos da população estudada e permitindo que num processo educativo, exista a possibilidade de que tomem consciência das situações que vivenciam.

Para Le Boterf (1999), não existe um modelo único de pesquisa participante, pois os métodos escolhidos devem ser adaptados às especificidades de cada situação concreta, bem como às limitações existentes, como: a disponibilidade de recursos financeiros ou humanos, o contexto sociopolítico, os objetivos da pesquisa, dentre outros. Entretanto, independente do modelo adotado, este tipo de pesquisa tem como base o uso da dinâmica em grupos conduzida dentro da perspectiva da educação popular, permitindo o conhecimento da realidade local ou de determinada situação a partir da participação efetiva dos atores envolvidos, valorizando suas experiências e conhecimentos, e permitindo assim, a identificação dos problemas existentes, suas causas e possíveis soluções.

Nesse sentido, justifica-se a escolha das técnicas de DRP na pesquisa em questão, por se configurar como uma ferramenta adequada ao desenvolvimento de metodologias participativas, visto que são um conjunto de ferramentas que permite que as comunidades façam seu próprio diagnóstico a partir do compartilhamento de experiências, reflitam sobre sua realidade e tenham possibilidades de planejamento e ação (VERDEJO, 2006). Mesmo que originariamente tenham sido concebidas para zonas rurais, grande parte das técnicas do DRP podem igualmente ser utilizadas no contexto urbano.

Segundo Verdejo (2006), diferentemente dos métodos convencionais de pesquisa, o DRP usa fontes diversas para assegurar uma coleta compreensível de informação, tendo como objetivo a complementaridade do que é recebido pelos diferentes meios, mantendo, assim, um cruzamento de dados que incrementa a precisão das análises. Dentre as potencialidades que destaca na utilização destas

técnicas, citamos: i) É um conjunto de técnicas que põe em contato direto os pesquisadores ou os que planejam, com as pessoas da comunidade e vice-versa, em que todos participam durante todo o processo do diagnóstico; ii) Facilita o intercâmbio de informação e a verificação desta por todos os grupos da comunidade; iii) O DRP, como metodologia, aponta para a multidisciplinaridade, ideal para estabelecer nexos entre setores, tais como: habitação, agricultura, saúde, educação e outros; iv) Facilita a participação tanto de homens como de mulheres e dos diferentes grupos da comunidade.

Coelho (2005) salienta que o profissional que trabalha com estes tipos de técnica é um dos agentes do processo de conhecimento e cabe a ele a responsabilidade de criar espaços propícios à realização de formas interativas e discursivas, espaços de discussão durante o desenvolvimento das atividades. Nesse sentido, o papel daquele que conduz o processo de intervenção em trabalhos que envolvem uma ação participativa é o de estabelecer o diálogo e a aprendizagem mútua com todos os sujeitos envolvidos na ação.

Retomando a pesquisa realizada, segue abaixo algumas das técnicas utilizadas pela equipe de pesquisadores do NIEG/UFV no contexto dos conjuntos habitacionais do PMCMV:

- a) Observação participante: observação feita sobre tudo que não é dito, mas pode ser visto e captado por um observador (MINAYO, 2009). Foi utilizada com o intuito de que os pesquisadores pudessem partilhar do cotidiano da população local, conhecer a realidade do bairro e estabelecer laços de confiança com os envolvidos, sendo utilizada na primeira fase da pesquisa;
- b) Entrevistas semiestruturadas: perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada (MINAYO, 2009). Foram realizadas com as beneficiárias e beneficiários e com os atores institucionais envolvidos no processo de implementação do programa, a fim de obter um retrato mais completo da realidade dos conjuntos habitacionais no município a partir da representação dos sujeitos;
- c) Caminhada Transversal (DRP): foram realizadas caminhadas pelas áreas do bairro em conjunto com os moradores, em locais por eles delimitados, para a observação das questões as quais definiam como pertinentes ao local;

- d) Mapa Falado (DRP): esta ferramenta foi utilizada para compreender a percepção coletiva que os beneficiários possuem sobre o espaço em que vivem, o bairro e as casas, além das formas de ocupação da área e questões sociais. Em um único papel pardo os moradores, a partir de discussões em grupo, representaram de maneira livre, por desenhos ou frases, a forma com que enxergam o espaço habitado;
- e) Diagrama de Venn (DRP): foi utilizado para compreender qual a relação dos beneficiários com órgãos e instituições formais ou informais, em que em um papel pardo, montou-se um diagrama com círculos de diferentes tamanhos, os quais representaram os diferentes grupos e instituições da sociedade em questão, em que o centro foi simbolizado pela comunidade trabalhada. O tamanho dos círculos referiu-se à importância de suas ações ou de sua existência para a comunidade, e a distância entre os círculos referiu-se à relação entre os diferentes grupos ou instituições.

É preciso salientar que o primordial para os objetivos da pesquisa em questão não foi em si o material produzido, mas os processos interativos estabelecidos durante as dinâmicas em grupo, os discursos presentes e a forma com que eram dadas as representações, os quais foram registrados detalhadamente em relatorias para as análises.

O processo que envolveu as metodologias participativas permitiu às comunidades um diálogo mais horizontalizado com os pesquisadores, redistribuindo os lugares de poder que comumente surgem em relações deste tipo e se configurando como um importante instrumento para o estabelecimento de um diálogo aberto entre ambas as partes, fazendo da atividade de pesquisa, uma relação mais natural.

Resultados e discussão

A partir da avaliação realizada foi possível tecer observações sobre a realidade vivenciada nos conjuntos habitacionais e compreender não apenas as representações e ressignificações sobre o Trabalho Social realizado, intuito inicial da pesquisa, como também permitiu o conhecimento mais amplo de todo o processo de implementação do PMCMV no município, evidenciando sua efetividade e o impacto de suas intervenções naquela realidade específica.

O que se percebe a partir da realidade vivenciada nos conjuntos habitacionais do município é a reprodução do padrão de urbanização brasileiro com seus problemas de segregação socioespacial e espoliação urbana (KOWARICK, 2000), reservando aos que vivem em condições socioeconômicas desfavoráveis, áreas periféricas e isoladas dos benefícios da cidade. O modelo excludente característico da realidade do espaço urbano de Viçosa se ressalta nos conjuntos habitacionais do PMCMV após a sua implementação.

Um exemplo pode ser observado no que se refere ao acesso ao serviço público de saúde. O primeiro conjunto foi inaugurado em 2011 e apenas no ano de 2014 o bairro contou com a possibilidade efetiva de assistência à saúde. Até então, não havia postos ou hospitais próximos ao local, problema assistido pela criação de um novo Programa Saúde da Família (PSF) no bairro mais próximo, Santa Clara. O único PSF ali existente tinha a capacidade de atendimentos esgotada às famílias do próprio bairro. Restava aos moradores dos conjuntos habitacionais recorrer ao PSF de outro bairro, Nova Viçosa, localizado a cerca de 3km, que não podia e não tinha capacidade para cadastrar/atender a grande demanda de moradores, devendo aos que não conseguiam atendimento, recorrer às unidades centrais. A prioridade eram os moradores de Nova Viçosa e não do Coelhas ou Sol Nascente, assim, era preciso passar a madrugada nas filas para tentar conseguir uma ficha de atendimento ou marcar uma consulta.

A maior reclamação se passava pela distância que há entre os locais de atendimento e o conjunto, pois não há “condução” de noite e de madrugada, além do que, como os horários de ônibus para o conjunto são escassos, o acesso ao serviço de saúde da zona central da cidade torna-se menos acessível ainda. Sobre a acessibilidade do bairro, muitos moradores relatam ser muito difícil o acesso de ambulâncias, devido à falta de pavimentação adequada na estrada de terra e ao morro que dá o outro acesso ao bairro.

O trecho seguinte da relatoria de uma das técnicas de DRP, Diagrama de Venn, desenvolvida no Conjunto Habitacional Coelhas³, retrata a percepção dos moradores sobre o acesso ao serviço de saúde pública e se mostra aqui como um

³ Dados referentes ao projeto de pesquisa “O espaço construído e o espaço habitado: o processo de representação e ressignificação dos/as beneficiários/as do PMCMV sobre trabalho social” desenvolvido pelo Núcleo Interdisciplinar de Estudos de Gênero da Universidade Federal de Viçosa, em 2013.

breve exemplo de como obter acesso à percepção dos moradores sobre a realidade vivenciada nos conjuntos habitacionais.

A moradora disse: -o que está longe é o posto [de saúde]. A vizinha concordou: - bem longe, se quiser pode até por fora do papel, bem lá na pontinha. Colocaram o Posto de Saúde no círculo grande [devido sua importância para o atendimento das necessidades da população], mas bem longe do círculo que representava o conjunto habitacional, na ponta da folha de papel pardo [devido sua distância em relação a possibilidade de acesso efetivo por parte dos moradores] (UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, 2013).

Por ter sua localização em uma área antes rural, os loteamentos horizontais foram construídos em uma localidade até então não urbanizada e sem infraestrutura adequada ao recebimento do novo contingente populacional.

Frente à avaliação dos resultados do programa em âmbito local, foi possível identificar os recorrentes problemas enfrentados na realidade habitacional desigual e desfavorável das famílias beneficiadas, traduzidas na sensação vivenciada por elas de segregação social e "sensação de abandono" em relação ao poder público, mediante a falta de acesso aos serviços e infraestrutura urbana. Ressalta-se que diante das diretrizes do PMCMV o acesso a essa infraestrutura deveria ter sido planejado ainda no momento de construção dos conjuntos.

Apesar do fato exposto, a realização pessoal em relação à casa própria por vezes parece sobrepor qualquer problema existente no cotidiano vivenciado pelos beneficiários dos conjuntos. Tudo parece ser esquecido quando falam de suas casas e do alívio de não viverem mais de aluguel ou de forma precária, se aproximando então do discurso do poder público do programa ser uma possibilidade de "aquisição de moradia digna e qualidade de vida para todos".

Entretanto, por meio da análise das representações dos beneficiários sobre os diferentes aspectos de implementação do programa, percebe-se que o mero acesso a unidades habitacionais não garante condições de moradia digna e desenvolvimento. O que se percebe é que nesses casos, o morar vem destituído de serviços públicos e distante dos locais de trabalho e lazer, ou seja, significa passar a viver em condições espoliativas de habitação.

Tais fatos ficaram evidentes no decorrer da realização da metodologia adotada, em que os moradores por meio da existência de um espaço em que os era dada voz, viam na avaliação do programa uma possibilidade de evidenciar a importância do PMCMV em suas vidas em termos de provisão habitacional, mas também ressaltar os

problemas que enfrentavam cotidianamente. Tal fato permitiu não só o conhecimento do modo como as metas previstas de intervenção habitacional foram postas em prática no município, mas, sobretudo, seu resultado e efetivas mudanças na vida da população beneficiada em nível local.

O resultado da pesquisa em campo se mostrou mais que um diagnóstico, se revelando como uma atividade formativa, capaz de contribuir com o fortalecimento da organização dos moradores através dos momentos de discussão em grupo e reflexão crítica sobre questões coletivas e sobre o espaço habitado.

Considerações finais

A partir dos resultados obtidos, enfatiza-se a potencialidade da pesquisa qualitativa e do uso de metodologias participativas na compreensão da efetividade das intervenções do PMCMV em âmbito local, por permitirem o conhecimento da ação “onde a vida acontece”. Adicionalmente, o uso de metodologias participativas evidencia questões que dificilmente podem ser apontadas em termos quantitativos, mas que se revelam claramente na situação concreta em que ocorrem, principalmente se tratando de empreendimentos de construção de unidades habitacionais.

Considerando a percepção e representação dos moradores sobre os variados aspectos que compõe sua realidade habitacional, ressalta-se que o resultado da implementação do PMCMV no município de Viçosa se contrapõe ao discurso midiático e do poder público comumente enunciado em relação à aquisição da casa própria. Isto porque, há de fato um descaso com os moradores destes conjuntos pela gestão municipal, que parece ignorar a existência deste novo bairro desde a sua fundação e as necessidades da população destinada a nele morar.

Prezar pela reflexão dos próprios sujeitos sobre a realidade que vivenciam a partir de uma construção dialógica é a base de um conhecimento necessário a qualquer intervenção pública que impacte diretamente sobre vida da população.

Retomando o pensamento de Brugué (2009, p. 56) “as experiências de participação permitem reconhecer a crescente complexidade e diversidade dos problemas nas mãos dos responsáveis públicos”. Nesse sentido, entende-se que os resultados obtidos por indicarem aspectos diretamente relacionados com o cotidiano habitacional vivenciado pela população beneficiada, por ela própria

evidenciados, para além de contemplar os objetivos da pesquisa a que os deu origem, poderiam ser aproveitados e subsidiar mudanças nas ações da administração municipal frente ao processo de segregação socioespacial estabelecido na cidade e refletido na implementação das ações do PMCMV.

Referências

- BRUGUÉ, Q. Una administración que habla es una administración que piensa: de la gestión pública a la administración deliberativa. In: Vila, J. S. et al. *Participación ciudadana para una administración deliberativa*. Zaragoza: Gobierno de Aragón, 2009. p. 55-71. Disponível em: http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/libro_dgpc.pdf. Acesso em: 20 mar. 2020.
- BRUGUÉ, Q.; GOMÁ, R. Nuevas formas de gobernar: limites y oportunidades. In: FLEURY, S.; SUBIRATS, J.; BLANCO, I. (org.). *Respuestas locales a inseguridades globales: innovación y cambios en Brasil y España*. Barcelona: Fundación CIBOD, 2008. p. 265-284. Disponível em: https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/interrogar_la_actualidad/respuestas_locales_a_inseguridades_globales_innovacion_y_cambios_en_brasil_y_espana. Acesso em: 20 mar. 2020.
- COELHO, F. M. G. *A arte das orientações técnicas no campo: concepções e métodos*. Viçosa: EDUFV, 2005.
- COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6509>. Acesso em: 20 mar. 2020.
- DESLANDES, S. F. O projeto de pesquisa como exercício científico e artesanato intelectual. In: MINAYO, M. C. de S. (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 28. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. p. 31-60.
- HAGUETTE, T. M. F. *Metodologias qualitativas na sociologia*. 13. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (ed.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Boca Raton: CRC Press: Taylor & Francis Group, 2007, p. 43-62.
- JANUZZI, P. de M.; SILVA, M. R. F. M.; SOUSA, M. A. de F.; RESENDE, L. M. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são. In: FRANZECE, C. et al. *Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais*. Brasília, DF: ENAP, 2009. p. 101-138. Disponível em: http://antigo.enap.gov.br/files/Caderno_EIAPP_Programas_Sociais.pdf. Acesso em: 20 mar. 2020.
- KOWARICK, L. *Escritos urbanos*. São Paulo: Ed. 34, 2000.

LE BOTERF, G. Pesquisa participante: propostas e reflexões metodológicas. In: BRANDÃO, C. R. (org.). *Repensando a pesquisa participante*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1999.

MINAYO, M. C. de S. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In: MINAYO, M. C. de S. (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 28. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. p. 61-77.

MOKATE, K. El monitoreo y la evaluación: herramientas indispensables de la gerencia social. Washington, D.C.: BID-INDES, 2000.

MOREIRA, A. S. S. et al. (org). *Trabalho social e intervenções habitacionais: reflexões e aprendizados sobre o seminário internacional*. Brasília, DF: Publisher Brasil, 2011.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-294, set./out. 2012.

Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7140/5692>. Acesso em: 20 mar. 2020.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

UNICEF. *Guide for monitoring and evaluation*. New York: Unicef, 1990.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. Núcleo Interdisciplinar de Estudos de Gênero. *O espaço construído e o espaço habitado: o processo de representação e ressignificação dos/as beneficiários/as do PMCMV sobre trabalho social*. [S. l: s. n.], 2013.

VERA, M. *La evaluación para el desarrollo social entre el esfuerzo y los resultados*. Washington, D.C.: BID-INDES, 2000.

VERDEJO, M. E. *Diagnóstico rural participativo: um guia prático DRP*. Brasília, DF: MDA: Secretaria da Agricultura Familiar, 2006.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: Ed. Gente, 2004.