



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**LAIRA VASCONCELOS DOS SANTOS**

**AVALIAÇÃO PÓS-OCUPAÇÃO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO  
BRASIL: uma revisão sistemática da literatura**

Belém  
2015

LAIRA VASCONCELOS DOS SANTOS

**AVALIAÇÃO PÓS-OCUPAÇÃO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO  
BRASIL: uma revisão sistemática da literatura**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará como requisito necessário à obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Solange Maria Gayoso da Costa.

Belém  
2015

LAIRA VASCONCELOS DOS SANTOS

**AVALIAÇÃO PÓS-OCUPAÇÃO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO  
BRASIL: uma revisão sistemática da literatura**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará como requisito necessário à obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

**Aprovada em: ...../..... 2015**

**Banca Examinadora**

Profa. Dra. Solange Maria Gayoso da Costa  
Orientadora- PPGSS/UFPA

Profa. Dra. Sandra Helena Ribeiro Cruz  
Examinadora Interna - PPGSS/UFPA

Profa. Dra. Lília Iêda Chaves Cavalcante  
Examinadora Externa - PPGTPC/UFPA

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus e aos meus pais, Raimundo Baia e Lêda Vasconcelos, que me permitiram e possibilitaram a conclusão de mais uma etapa da minha vida profissional e são meus maiores incentivadores.

À minha orientadora, Dra. Solange Gayoso, pela dedicação e incentivo à minha formação como pesquisadora e docente.

Aos meus amigos e amigas, por toda paciência e carinho.

À coordenação do PPGSS e aos professores do curso de Serviço Social que me acompanham desde a graduação, em especial à professora Dra. Sandra Helena Cruz, pela amizade e por estar sempre por perto, e à professora Dra. Lilia Cavalcante, pela proposta de pesquisa ousada e inovadora.

Aos colegas da Turma de Mestrado de 2013.

## RESUMO

O presente estudo corresponde à revisão sistemática da literatura (RSL) sobre Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social (HIS) no Brasil, produzida no período de 2003 a 2014. As bases de dados utilizadas para a pesquisa foram CAPES, Scielo, Coletânea Habitare, Repositório das Universidades e o *Google* acadêmico. Trinta e oito estudos foram criteriosamente selecionados para análise, com base nos critérios de exclusão e inclusão. Realizamos uma análise dos estudos a partir da classificação da natureza da avaliação de impactos e de resultados em busca de evidências. Os estudos foram realizados principalmente na região Sul e Sudeste, não tendo sido localizado nenhum estudo na Região Norte, e as avaliações são mais recorrentes nos últimos anos (2011-2014). As evidências foram analisadas conforme a natureza da avaliação (resultado ou impactos) e as principais evidências apontadas nos estudos de avaliação de resultados foram a insatisfação com a tipologia habitacional, inexistência de flexibilidade construtiva, recorrentes modificações construtivas (reformas/alterações) de caráter funcional, simbólico ou econômico, dimensões insuficientes da unidade habitacional, excessiva padronização das unidades habitacionais, localização (solo barato, extensas áreas desprovidas de infraestrutura), material de baixo custo e qualidade, forma-condomínio predominante, aumento de despesas, descumprimento/insuficiência das normativas dos programas habitacionais. E nas avaliações de impactos constatamos a exclusão do direito a cidade, a uniformidade, massificação dos conjuntos, a padronização de soluções habitacionais, conjuntos monofuncionais, a ausência de segurança, a inexistência de inserção urbana pela ausência de infraestrutura e péssima localização, a (In) permanência das famílias nas unidades habitacionais, a não adaptação (física e orçamentária), que os moradores não participam do planejamento do projeto, a retroalimentação dos dados das avaliações não ocorre e o repasse irregular das unidades habitacionais. Concluímos que a APO é uma ferramenta adequada para a avaliação da política habitacional.

**Palavras-chave:** Revisão Sistemática da Literatura. Avaliação Pós-Ocupação. Habitação de Interesse Social.

## ABSTRACT

This study corresponds to the systematic review of the literature (SRL) on Post Occupancy Evaluation (POE) of Social Housing in Brazil (SHB), produced in the 2013-2014 period. CAPES, Scielo, Habitare Collection, Repository of universities and academic google were the databases used for research. Thirty-eight studies were carefully selected for analysis, based on criteria of inclusion and exclusion. We conducted an analysis of studies from the classification of the nature of the assessment of impacts and results for evidence. The studies were conducted mainly in the South and Southeast, it was not located any studies in the North, and the ratings are most frequent in recent years (2011-2014). The evidence was analyzed according to the nature of the assessment (outcome or impact) and the main evidence cited in the results of evaluation studies were dissatisfaction with housing typology, lack of constructive flexibility, recurrent constructive modifications (reforms / changes) of functional character, symbolic or economic, insufficient size of the housing unit, excessive standardization of housing units, location (cheap land, large areas devoid of infrastructure), low cost and quality material, predominantly-condo increased expenses, noncompliance / failure of normative of housing programs. And in impact assessments found the exclusion of the right to the city, uniformity, mass assemblies, the standardization of housing solutions, mono-functional sets, the lack of security, lack of urban integration by the lack of infrastructure and poor location, (In ) families remain in housing units, except adaptation (physical and budget), that residents do not participate in project planning, the feedback data of assessments does not occur and the irregular transfer of housing units. We conclude that the POE is an appropriate tool for evaluating the housing policy.

**Keywords:** Systematic Literature Review. Post Occupancy Evaluation. Social Housing.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1-	Diferenças entre revisão sistemática e revisão narrativa.....	15
Imagem 1-	Organograma da Política Nacional de habitação.....	29
Quadro 2-	Percurso metodológico de seleção dos estudos.....	70
Quadro 3 -	Caracterização dos estudos quanto à origem.....	71
Quadro 4 -	Categorias de análise dos estudos.....	71
Quadro 5 -	Caracterização quanto ao tipo de estudo.....	73
Gráfico 1-	Quantidade de publicações por ano.....	74
Quadro 6 -	Estudos por área de concentração.....	74
Gráfico 2 -	Estudos classificados por região.....	76
Quadro 7-	Classificação dos estudos quanto à metodologia.....	77
Quadro 8 -	Classificação dos estudos de APO segundo o empreendimento/programa de financiamento.....	78
Gráfico 3 -	Métodos ou técnicas utilizadas nos estudos de APO.....	80
Gráfico 4 -	Distribuição dos estudos segundo a natureza da avaliação.....	82
Quadro 9 -	Síntese das evidências conforme a natureza da avaliação.....	83

## LISTA DE SIGLAS

APO	Avaliação Pós-Ocupação
BIM	Building Information Modeling
BMJ	British Medical Journal
BNH	Banco Nacional da Habitação
BPRU	Building Performance Research Unit
CEF	Caixa Econômica Federal
CEP	Código de Endereçamento e Postagem
CEPAL	Comissão Econômica para o desenvolvimento da América Latina e Caribe
CLAD	Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento
COTTS	Caderno de Orientação do Trabalho Técnico Social
EBS	Environmental Behavior Studies
EDRA	Environmental Design Reserch Association
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FAUUSP	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social
HIS	Habitação de Interesse Social
HM	Habitação de Mercado
IAPS	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
MBE	Medicina Baseada em Evidências
NAU	Núcleo de Arquitetura e Urbanismo
NESO	Núcleo de Ecologia Social
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo

PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PIC	Política de Informação das Cidades
PIS/PASEP	Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PNH	Política Nacional de Habitação
POE	Post-Occupancy Evaluation
PTTS	Projeto de Trabalho Técnico Social
RAC	Relações ambiente comportamento
RSL	Revisão Sistemática da Literatura
SIMAHAB	Sistema de informação, avaliação e monitoramento da habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UEL	Unidade Executora Local
UFPeI	Universidade Federal de Pelotas
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
<b>2 REFERÊNCIAS CONCEITUAIS PARA ENTENDER A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>19</b>
<b>2.1 Neoliberalismo e Reorientação de Políticas Públicas no Brasil.....</b>	<b>19</b>
2.1.1 A atual política habitacional.....	26
2.1.1.1 <i>Sistema de informação, avaliação e monitoramento da habitação (SIMAHAB)</i> .....	32
2.2 Políticas Públicas e a definição de avaliação .....	36
2.2.1 Aspectos gerais da avaliação de políticas públicas .....	41
2.2.2 Referências históricas, conceituais e metodológicas sobre APO .....	50
2.2.2.1 Histórico da APO .....	51
2.2.2.2 Conceito de APO .....	56
2.2.2.3 <i>Métodos e técnicas utilizados na APO</i> .....	58
3 REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA .....	65
3.1 Método de Revisão Sistemática da Literatura.....	65
3.2 Procedimento de seleção dos estudos para a Revisão Sistemática.....	68
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	73
4.1 Caracterização geral dos estudos.....	73
4.2 Análise das evidências conforme a natureza da avaliação (impacto ou resultado) .....	81
4.2.1 Principais evidências identificadas nos estudos de avaliação de resultados .....	85
4.2.1.1 Insatisfação com a tipologia habitacional .....	86
4.2.1.1.1 Inexistência de flexibilidade construtiva.....	86
4.2.1.1.2 Recorrentes modificações construtivas (reformas/alterações) de caráter funcional, simbólico ou econômico.....	87
4.2.1.1.3 Dimensões insuficientes da unidade habitacional .....	88
4.2.1.1.4 Excessiva padronização das unidades habitacionais .....	88
4.2.1.1.6 Localização (solo barato, extensas áreas desprovidas de infraestrutura).....	89
4.2.1.1.7 Material de baixo custo e qualidade .....	90

4.2.1.1.8 Forma-condomínio predominante .....	90
4.2.1.1.9 Aumento de despesas .....	91
4.2.1.2 Descumprimento/Insuficiência das normativas dos programas habitacionais .....	91
4.2.2 Principais evidências apontadas nos estudos de avaliação de impactos .....	92
4.2.2.1 <i>Exclusão do direito à cidade</i> .....	93
4.2.2.1.1 Uniformidade, massificação dos conjuntos.....	95
4.2.2.1.2 Padronização de soluções habitacionais.....	96
4.2.2.1.3 Conjuntos monofuncionais .....	96
4.2.2.1.4 Ausência de segurança.....	97
4.2.2.1.5 Inexistência de inserção urbana pela ausência de infraestrutura e péssima localização.....	97
4.2.2.2 <i>(In) permanência das famílias nas unidades habitacionais</i> .....	99
4.2.2.2.1 Não adaptação (física e orçamentária).....	99
4.2.2.2.2 Os moradores não participam do planejamento do projeto .....	100
4.2.2.2.3 Retroalimentação dos dados das avaliações não ocorre.....	102
4.2.2.2.4 Repasse irregular das unidades habitacionais .....	103
5 CONCLUSÃO .....	104
REFERÊNCIAS .....	112
PROTOCOLO DE PESQUISA.....	123

## 1 INTRODUÇÃO

Após a Revolução Industrial, o homem vem dispondo e usufruindo seu tempo útil em ambientes construídos de maneira mais intensa. Conforme Ornstein, Bruna e Roméro (1995), esses ambientes, inicialmente, estavam relacionados com sua função primordial de abrigo que, ao longo do tempo, vem se adaptando cada vez mais à medida que essa função se torna mais complexa, não se restringindo unicamente à proteção contra as intempéries e ataques de inimigos e animais ferozes, mas tem correspondido a todo um modo de vida que se renova com as próprias condições geradas nesse ambiente construído, e em contínua transformação, face às necessidades do homem contemporâneo.

Dessa forma, entendemos que a moradia corresponde a este ambiente complexo, que prescinde de um abrigo. Segundo Rolnik (2009), a moradia adequada é um lugar a partir do qual o cidadão passa a ter satisfeitas suas necessidades básicas e fundamentais de subsistência nas cidades, com dignidade. Isso significa estar em um lugar que permita ter espaço público, lazer, escola, saúde, emprego, e também que permita andar livremente e em segurança, com conforto e qualidade de vida.

Nesse sentido, compreendemos que a moradia deve ser entendida numa perspectiva ampla, como algo que se prolonga, sequencialmente, da casa à cidade, por meio de equipamentos de convivência, desenvolvida numa conjugação de espaços de uso público, ou seja, a moradia é um conceito que extrapola o objeto edificado, expandindo-se ao seu entorno imediato, revestindo-se de características subjetivas inerentes à relação que se estabelece entre o morador e o ambiente sociofísico que o recebe (ORNSTEIN, BRUNA e ROMÉRO, 1995).

Como pressuposto para a compreensão da moradia, ressaltamos que um edifício não é definido apenas por suas propriedades construtivas, condição que é ainda mais evidente no caso da habitação, que, como edificação destinada ao abrigo do indivíduo ou grupo familiar, assume considerável importância para a qualidade de vida de seus moradores. Essa distinção se justifica, pois a moradia conecta pessoas e vários elementos do contexto socioambiental em que está inserida, sendo considerada uma das fontes que contribuem para a definição da identidade, por meio da ideia de pertencimento do indivíduo e da família (ELALI; PINHEIRO, 2013).

Além disso, os referidos autores esclarecem que os elementos físicos que caracterizam uma residência ou conjunto de residências, tais como localização, disposição no lote, configuração formal, época de construção, técnicas e materiais construtivos utilizados, dentre outros, configuram-se como um tipo de legado daqueles que a construíram, pois continuam a nos comunicar os valores e as necessidades/interesses das pessoas que contribuíram para a construção do edifício e/ou o alteraram ao longo do tempo.

A habitação é atualmente uma das maiores necessidades de construção do país a ser atendida devido ao grande déficit que esta área apresenta. O déficit habitacional estimado em 2008, conforme a Fundação João Pinheiro (FJP) (2011), correspondia a 5.546 milhões de domicílios; desse total, 83,5% estão localizados na área urbana. No ano de 2010, a FJP (2013) constatou o aumento do déficit habitacional, correspondente a 6.490 milhões de unidades com maior concentração no espaço urbano.

Nesse contexto, a busca pelo melhoramento técnico-científico do conhecimento, dos materiais, da mão de obra, ou melhor, da política habitacional em si, voltada para a população de menor renda é imprescindível para que a evolução e a aplicação correta das soluções habitacionais estejam alinhadas à demanda dos usuários com todas as exigências e as necessidades plenamente atendidas.

A Avaliação Pós-Ocupação (APO) é uma metodologia<sup>1</sup> para mensuração do atendimento dessas exigências e das necessidades do usuário; esta vem ganhando cada vez mais espaço, inclusive no âmbito institucional, pois seu uso viabiliza um maior entendimento das técnicas aplicadas à determinada construção e dos impactos e resultados positivos e negativos identificados após sua ocupação. Assim, para cada nova construção com base em informações levantadas por uma APO anterior, consegue-se aplicar a um novo projeto novas qualificações, como redução no tempo de elaboração e construção, maior satisfação do beneficiário, diminuição de custos, entre outros benefícios.

Ornstein (2013) aponta que a aplicação da APO deveria estar implícita no cotidiano de todos os profissionais nos campos da Arquitetura e da Engenharia Civil, ou seja, saber como se comportam efetivamente as edificações deveria ser uma

---

<sup>1</sup> Entendemos que a APO corresponde a uma metodologia de avaliação, porém na literatura os autores utilizam diferentes termos para defini-la, seja como instrumento (CEF, 2013; VILA; ORNSTEIN 2013), ferramenta (PERES, 2002), conjunto de métodos e técnicas (ORNSTEIN; BRUNA, 2004; ORNSTEIN; BRUNA; ROMERO 1992), atividade interdisciplinar (ORNSTEIN, 2005).

prática corrente de todos os projetistas preocupados com a qualidade do ambiente construído e que assim prezam pelo atendimento às expectativas de seus clientes e dos usuários, uma vez que a APO pode ser adotada tanto no caso de uma simples habitação familiar até um hospital.

Inclusive, Ornstein (2013) menciona que atender às especificidades de uma determinada família que busca a casa dos sonhos pode ser, às vezes, mais difícil do que o atendimento a um programa de necessidades hospitalares. De todo modo, a autora apresenta que a APO é imprescindível no caso de edificações complexas (aeroportos, estações metroviárias, hospitais, estádios), assim como de edificações repetitivas, como empreendimentos habitacionais verticalizados, várias torres ou horizontais, até conjuntos de habitações unifamiliares, sejam eles de interesse social ou habitação de mercado.

Assim, entendemos que para apoiar uma política habitacional de qualidade, a APO constitui uma prática da maior importância, pois permite conhecer melhor as carências habitacionais quantitativas e qualitativas, cada vez mais expressivas. E esta relevância da APO no contexto da política habitacional nos despertou atenção e por meio de uma aproximação exploratória da bibliografia disponível, constatamos a existência de inúmeros estudos primários que tomam a APO por objeto, seja em livros ou capítulos destes, periódicos indexados, nos repositórios institucionais, bancos de teses e dissertações das universidades e os relatórios das avaliações realizados pelas Unidades Executoras Locais (UEL) das intervenções habitacionais que são apresentados ao Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal (CEF).

Essa literatura encontra-se amplamente difundida em diferentes meios e não se encontra organizada. Dessa forma, acreditamos na necessidade de que tais informações sejam transformadas em conhecimento, ou seja, reunidas, organizadas, criticamente avaliadas e qualitativamente mensuradas. E o processo para que isso ocorra, através da localização, identificação e síntese das evidências<sup>2</sup> é realizado

---

<sup>2</sup> O termo “evidência” nesta dissertação está sendo definida por analogia à utilização do termo pela Medicina Baseada em Evidência (MBE) esta que pode ser entendida como o “[...] uso consciencioso, explícito e judicioso das melhores evidências na tomada de decisões.”(CORDEIRO, 2007, p. 428). As evidências são entendidas por Greenhalgh (2008) como provas científicas sobre um determinado problema que geram uma convicção. E nós chegamos ao entendimento de que evidências correspondem a constatações reiteradas de situações, características, fatos e conclusões apresentadas nos estudos que se utilizaram de pesquisas empíricas e multimétodos quali-quantitativos de APO da habitação de interesse social no Brasil.

por meio de uma metodologia de revisão sistemática da literatura (RSL), uma vez que se objetiva oferecer a melhor informação disponível para subsidiar a tomada de decisões (CASTRO, 2002).

A história do método de revisão sistemática não é tão recente; segundo Riera, Abreu e Ciconelli (2006), as revisões sistemáticas se destacaram na área da saúde no final dos anos de 1980, com a publicação do livro *Effective Care During Pregnancy and Childbirth*, considerado um marco na história da obstetrícia moderna. E esse método teria começado a ser difundido no início do século XX, embora sua popularidade tenha crescido somente no final da década de 90 do referido século. A primeira meta-análise foi publicada em 1904, no *British Medical Journal* (BMJ) e em 1955 foi publicada a outra meta-análise, de forma inédita, uma questão clínica. Porém, o termo meta-análise surgiu apenas em 1976, em artigo da revista *Educational Research* (RIERA; ABREU; CICONELLI, 2006).

Em 1992, foi fundado o Centro Cochrane do Reino Unido, dando início à Colaboração Cochrane<sup>3</sup>. Nesse mesmo ano, uma publicação no BMJ enumera os objetivos dessa colaboração dedicada à facilitação e disseminação de revisões sistemáticas. Também no ano de 1992, foram desenvolvidas as duas primeiras teses que consistiam em revisões sistemáticas com meta-análise, sendo uma na Inglaterra e outra no Brasil. Em Oxford, Alejandro Jadad defendeu sua tese de doutorado, livre docência, e, em São Paulo, Jair de Jesus Mari<sup>4</sup> defendeu sua tese de livre-docência na Escola Paulista de Medicina da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Em 1997, também na UNIFESP, foi defendida a primeira tese de doutoramento compreendendo uma revisão sistemática com meta-análise (RIERA; ABREU; CICONELLI, 2006). Em 2001, no fascículo 2 da Biblioteca Cochrane, foram publicadas 1.000 revisões sistemáticas e 876 projetos de revisões sistemáticas.

---

<sup>3</sup>Em 1992 em Oxford no Reino Unido, o Dr. Iain Chalmers criou a Colaboração Cochrane, cujos objetivos eram realizar, auxiliar e disseminar revisões sistemáticas de intervenções em saúde. A Colaboração Cochrane possui centros em vários países do primeiro mundo, unindo força e competência para que as decisões médicas sejam baseadas nas melhores evidências científicas disponíveis. Em 31 de outubro de 1997, foi fundado o Centro Cochrane do Brasil, na UNIFESP (CENTROCOCHRANEDOBRASIL, 2015, não paginado), que é o primeiro a ser credenciado em um país em desenvolvimento. Todo o trabalho da Colaboração Cochrane tem sido voluntário e sem fins lucrativos. E tem gerado grande impacto tanto na prática médica, quanto nas políticas de saúde e nas definições de prioridades em pesquisas clínicas (RIERA; ABREU; CICONELLI, 2006).

<sup>4</sup> A referência da tese: MARI JJ. **Intervenções familiares e recaídas na esquizofrenia: metanálise dos resultados de pesquisas.** Tese (Livre Docência). Universidade de São Paulo. São Paulo, 1994. Apesar dos esforços, não se tornou possível acessá-la.

Atualmente, entende-se que realização de uma pesquisa pode ser efetivada de diversas formas, uma delas é por meio da revisão, podendo ser esta sistemática ou narrativa. Contudo, é importante destacar que ambas “utilizam-se de fontes de informação bibliográficas ou eletrônicas para a obtenção de resultados de pesquisa de outros autores, com o objetivo de fundamentar teoricamente um determinado objetivo” (ROTHER, 2007, p. 2).

Diferentemente da revisão narrativa, a revisão sistemática é uma revisão planejada para responder a uma pergunta específica por meio de métodos explícitos e sistemáticos, com o objetivo de identificar, selecionar, avaliar criticamente os estudos, para coletar e analisar os dados destes estudos incluídos na revisão (CASTRO, 2002). No quadro abaixo, podemos visualizar algumas diferenças entre a revisão sistemática e a narrativa:

**Quadro 1** – Diferenças entre revisão sistemática e revisão narrativa

ITENS	REVISÃO NARRATIVA	REVISÃO SISTEMÁTICA
Questão	Ampla	Específica
Fonte	Frequentemente não específica, potencialmente com viés	Fontes abrangentes, estratégia de busca explícita
Seleção	Frequentemente não específica, potencialmente com viés	Seleção baseada em critérios aplicados uniformemente
Avaliação	Variável	Avaliação criteriosa e reproduzível
Síntese	Qualitativa	Quantitativa (meta-análise) ou Qualitativa (metassíntese)

**Fonte:** Rother (2007).

Ressaltamos que a revisão sistemática difere, amplamente, das revisões bibliográficas narrativas convencionais, uma vez que demandam uma sequência de etapas cuja metodologia é claramente explicitada, com técnicas padronizadas e passíveis de reprodução (LOPES; FRACOLLI, 2008).

A revisão bibliográfica sistemática é definida “como uma síntese de estudos primários que contém objetivos, materiais e métodos claramente explicitados e que foi conduzida de acordo com uma metodologia clara e reproduzível” (LOPES; FRACOLLI, 2008, p. 772). Assim, as revisões são investigações de caráter científico baseadas na reanálise de estudos primários. É uma revisão planejada para responder a uma pergunta específica e que utiliza métodos explícitos e sistemáticos para identificar, selecionar e avaliar criticamente os estudos, e poder assim examinar os dados desses estudos tomados para análise.

O propósito de uma revisão sistemática, segundo a Campbell Collaboration<sup>5</sup>, é resumir a melhor pesquisa disponível sobre uma questão específica. Isso é feito a partir do momento em que são sintetizados os resultados de vários estudos. Uma revisão sistemática utiliza procedimentos transparentes para encontrar, avaliar e sintetizar os resultados de pesquisas relevantes. Os procedimentos são explícitos e antecipadamente definidos, de modo a assegurar o exercício transparente e passível de ser replicado. Estudos incluídos em uma revisão são selecionados pela qualidade, a fim de que os resultados de um grande número de trabalhos possam ser combinados e reanalisados.

As revisões sistemáticas visam encontrar o máximo possível de pesquisas relevantes para uma questão de pesquisa específica, usar métodos explícitos para identificar o que pode ser dito de forma confiável com base nesses estudos. Estas seriam as evidências que podem ser apresentadas por meio da meta-análise ou metassíntese, ou seja, uma síntese de seus resultados que, neste caso, são os achados de pesquisas anteriores. Destacamos que por meio de uma busca exploratória não identificamos nenhuma revisão sistemática da literatura sobre APO da HIS.

E neste sentido, destacamos que os agentes sociais envolvidos na política habitacional, como os tomadores de decisão política, gestores públicos, os profissionais que elaboram, executam e avaliam a política habitacional e pesquisadores interessados na temática precisam de evidências confiáveis que sejam válidas. Esperamos com esta revisão demonstrar a natureza, o conteúdo e os resultados das APO das intervenções sociais que foram efetivadas visando à produção de moradias para a população de menor renda.

Existe, portanto, uma necessidade de que seja elaborada a revisão sistemática da literatura, referente à APO, uma vez que este tipo de estudo apresenta-se como uma tendência já consolidada em outras áreas do conhecimento e que deverá ganhar espaço no serviço social. Destacamos a relevância desta pesquisa também pela pretensão de organizar a produção, de modo a sistematizar as evidências de pesquisa que podem ser usadas como um auxílio para a

---

<sup>5</sup> A Colaboração Campbell é uma rede internacional de pesquisa que produz revisões sistemáticas sobre os efeitos das intervenções sociais para resumir a evidência internacional de pesquisa sobre os efeitos de intervenções em crime e justiça, educação, desenvolvimento internacional e bem-estar social e as divulga através da Campbell Revisões Sistemáticas que é a série de monografia em linha *peer-reviewed* de revisões sistemáticas preparadas sob o controle editorial da Colaboração Campbell (CAMPBELLCOLLABORATION, 2015, não paginado).

elaboração de políticas de habitação de interesse social que atendam, de fato, as necessidades da população. Segundo Rother (2007, p. 2), “os trabalhos de revisão sistemática são considerados trabalhos originais, pois, além de utilizar como fonte, dados da literatura sobre determinado tema, são elaborados com rigor metodológico”.

Nesse sentido, pretendemos apresentar uma construção teórica, por meio de uma revisão sistemática da literatura que tenha como objeto a APO e que permita subsidiar futuras pesquisas, intervenções e a tomada de decisões sobre a avaliação da política habitacional. Assim, o nosso problema de pesquisa corresponde ao seguinte questionamento: Qual a natureza e resultados apontados nas produções bibliográficas sobre Avaliação Pós-Ocupação da Habitação de Interesse Social no Brasil?

E assim o objetivo geral desta pesquisa consiste na pretensão de analisar a natureza e resultados apontados nas produções bibliográficas sobre Avaliação Pós-Ocupação da Habitação de Interesse Social no Brasil. E como objetivos específicos, delineamos: a caracterização da produção sobre a avaliação pós-ocupação; a análise e sistematização dos resultados apresentados pelas avaliações pós-ocupação; e a identificação de evidências. E para o alcance do objetivo acima proposto, será abordado o tema da pesquisa por meio do método da revisão sistemática da literatura.

Esta dissertação está organizada em cinco seções: uma primeira seção de caráter introdutório, referente à apresentação geral da pesquisa, com uma breve justificativa, o problema de pesquisa, objetivos e método.

A segunda seção apresenta referências conceituais para compreender a avaliação de políticas públicas e especificamente da APO utilizada pela política habitacional, com enfoque na análise sobre a reestruturação do Estado relacionada com o fenômeno da globalização, do neoliberalismo.

Na terceira seção, apresentamos o método de revisão sistemática da literatura e o procedimento de coleta e identificação dos estudos selecionados nas bases de dados, por meio de busca eletrônica e utilizando os critérios de inclusão e exclusão.

Na quarta seção, consta a síntese da revisão sistemática, em que apresentamos a caracterização geral dos estudos quanto à origem, o tipo, área de concentração, região onde foi realizada a pesquisa, os programas de financiamento,

a metodologia empregada e os tipos de instrumentais de coleta. Em seguida, realizamos uma análise dos estudos com base na classificação da natureza da avaliação proposta por Castro (1989), Alencar (2013) e Cohen e Franco (2011), identificando os resultados e impactos das intervenções habitacionais que os estudos de APO estão apontando.

Nas considerações finais, correspondentes à quinta seção, construímos uma síntese, por meio de uma relação entre as evidências encontradas e a produção teórica sistematizada nas primeiras seções, a partir de uma reflexão sobre as questões levantadas ao longo da pesquisa e da análise.

## 2 REFERÊNCIAS CONCEITUAIS PARA ENTENDER A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta seção tem por enfoque a análise acerca da reestruturação do Estado, relacionada com o fenômeno da globalização, do neoliberalismo e a reorientação das políticas públicas. Apresentamos algumas referências conceituais utilizadas para compreender a avaliação dessas políticas e especificamente da APO utilizada pela política habitacional.

Por meio da pesquisa bibliográfica, pretendemos caracterizar as mudanças na função e no papel do Estado nos anos de 1980 e 1990 e apresentar as diferentes formas e modelos de sua avaliação e como elas têm sido utilizadas em nosso país.

### 2.1 Neoliberalismo e Reorientação de Políticas Públicas no Brasil

Soares (1995), tendo por base o agravamento das condições sociais e, sobretudo, da deterioração das políticas públicas, analisa o impacto social das políticas de ajuste neoliberal<sup>6</sup> na América Latina e especificamente no Brasil nos anos 80 e início dos anos 90 do século XX e apresenta que as referidas políticas, não são neutras e afetam as políticas públicas e especificamente as políticas sociais de duas maneiras: pelo lado da demanda social, a qual se ampliou e se tornou mais complexa por conta da deterioração das condições de vida; e pelo lado da oferta de bens e serviços sociais, restringida pelos cortes lineares no gasto social e pela substituição da concepção de direito universal por programas focalizados e residuais de combate à pobreza.

A referida autora entende que “políticas sociais correspondem ao conjunto de políticas públicas às quais todos os cidadãos têm direito, e não apenas os programas residuais e tópicos de enfrentamento da pobreza” (SOARES, 1995, p. 3). Porém, em contrapartida, temos a concepção de que apenas com a estabilização econômica sucedida de um suposto crescimento econômico seria possível resolver

---

<sup>6</sup> As políticas de ajuste neoliberal são entendidas, segundo Soares (1995), como aquelas que compreendem não apenas as propostas e medidas de caráter econômico, mas também as de caráter político-institucional que afetaram as políticas públicas em geral e as políticas sociais em particular.

os nossos problemas sociais, entendimento este defendido desde 1944 por Friedrich Hayek, quando lançou as ideias a respeito do neoliberalismo<sup>7</sup>.

Se reconhecermos a existência de algum tipo de Estado de Bem-Estar Social no Brasil, país de capitalismo tardio, este foi conformado, de maneira mais completa, sob a égide de um regime autoritário, nos quadros de um modelo econômico concentrador e socialmente excludente.

É, portanto no pós-64, ao longo do período de autoritarismo, que se consolida o arcabouço político-institucional das políticas sociais brasileiras. Conforme Behring e Boschetti (2008), nesse período houve a expansão da cobertura da política social brasileira conduzida de forma tecnocrática e conservadora, reiterando uma lógica singular de expansão dos direitos sociais em meio à restrição dos direitos civis e políticos.

Soares (1995) apresenta como características deste momento: a extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo; a fragmentação institucional; a exclusão da participação social e política da população nos processos decisórios; o autofinanciamento do investimento social; e a privatização.

Cabe lembrar que toda a literatura sobre a política social brasileira remete à década de 30 do século XX como sendo o marco inicial da ação social do Estado. Foram as aceleradas transformações econômicas, sociais e políticas desencadeadas naquele momento que consolidaram a base urbano-industrial do Brasil, determinando os processos de reorganização do Estado brasileiro, entre os quais a conformação de um possível Estado de Bem-Estar Social (SOARES, 1995).

A partir daí, o período que se segue até 1943 caracterizou-se por mudanças importantes, efetuadas sob o regime autoritário, como a criação dos Institutos de

---

<sup>7</sup> Anderson (1995) explicita que o texto "O caminho da servidão" de Friedrich Hayek escrito em 1944, constitui a base das ideias neoliberais, uma vez que trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação do Estado aos mecanismos de mercado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política. Em 1947 enquanto as bases do Estado de Bem Estar na Europa do pós-guerra efetivamente se construíram não somente na Inglaterra, mas também em outros países, Hayek convocou aqueles que compartilhavam de sua orientação ideológica para fundar a sociedade de *MontPèlerin*, uma espécie de franco-maçonomia neoliberal, altamente dedicada e organizada com reuniões internacionais a cada dois anos. Seu propósito era combater o Keynesianismo até então reinante e preparar as bases de outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro (ANDERSON, 1995). Hayek defendia que o novo igualitarismo desse período, apesar de bastante relativo, promovido pelo Estado de Bem Estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência da qual dependia a prosperidade de todos. Conforme Anderson (1995), desafiando o consenso oficial da época, eles argumentavam que a desigualdade era um valor positivo, na realidade imprescindível, pois disso precisavam as sociedades ocidentais e essa mensagem permaneceu na teoria por mais ou menos vinte anos.

Aposentadorias e Pensões (IAPs) e a elaboração da legislação trabalhista. Também houve alterações nas Políticas de Saúde e Educação, caracterizadas pelos elevados graus de centralização de recursos e instrumentos institucionais e administrativos no Governo Federal (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Nos limites do regime democrático entre 1945 e 1964, processou-se o movimento de inovação política, institucional e legal, nas áreas de saúde, educação, assistência social e habitação popular, concomitante à expansão do sistema de proteção social, com incorporação de novos grupos sociais. Posteriormente, entre 1964 e meados da década de 1970, ocorreu radical transformação do arcabouço institucional e financeiro da política social em geral. Os sistemas nacionais públicos ou estatais nas principais áreas de intervenção social são efetivamente organizados, superando a forma fragmentada anterior (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Isto permitiu a implantação posterior de políticas de massa e de significativa cobertura, sem precedentes na América Latina. Novos mecanismos na formação de um patrimônio dos trabalhadores foram introduzidos com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP).

O sistema de proteção social passou a incluir os trabalhadores rurais, porém ainda de forma limitada, e os planos de benefícios para os trabalhadores urbanos se diversificam. Ao final dos anos de 1970, já se apresentavam indícios de esgotamento e crise desse padrão em seus aspectos organizacionais, sociais, mas, sobretudo financeiros e isto provocou uma série de tentativas de reestruturação ao longo dos anos de 1980 (SOARES, 1995).

A partir desse período, fica evidente que as tentativas de mudança das políticas sociais, na primeira metade da década, todas dirigidas à racionalização das mesmas, estiveram determinadas pela crise econômica e pelas políticas de ajuste, as quais provocaram contenção nos recursos até então disponíveis. Essas mudanças, no entanto, não provocaram uma ruptura ou uma inflexão no padrão anterior dominante, configurando-se apenas modificações de natureza conjuntural (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Importantes modificações introduzidas nas políticas sociais brasileiras, a partir de 1985 até 1988, foram determinadas por um complexo quadro de transformações políticas, sociais e econômicas, entre as quais podemos destacar: o advento do governo da Nova República no bojo do movimento de redemocratização

nacional; a possibilidade de ocupação de postos estratégicos nesse governo por pessoas e grupos políticos identificados até então como oposição a todos os governos anteriores pós-64; a organização de movimentos sociais, até então subordinados e sem possibilidade de expressão política, que pressionavam por mudanças efetivas; e a mudança na política econômica, comprometida com a retomada imediata do crescimento (SOARES, 1995).

No plano estratégico, a intervenção social do governo da Nova República materializou-se por meio de Programas Emergenciais, como os Programas de Prioridades Sociais, voltados para o combate à fome, ao desemprego e à miséria. Foram implementadas medidas nas áreas de abastecimento, saúde, educação, construção, assentamentos agrários, integração da pequena produção de alimentos e programas regionais de alimentação; todas essas medidas com rebatimento sobre o emprego.

Por outro lado, a intervenção social deu-se também por meio das grandes reformas setoriais na área social, e ficou evidenciada uma inversão na equação, até então vigente, de que o desenvolvimento social decorre naturalmente do crescimento econômico, retirando a política social de sua posição tradicionalmente subordinada à política econômica (SOARES, 1995).

Esta é, sem dúvida, uma inflexão importante a ser destacada. Porém, em 1990, a equação volta a inverter-se, introduzindo o entendimento de que primeiro é necessário o ajuste econômico, por meio da estabilização, para depois obter-se o crescimento econômico, e, por último, viria o desenvolvimento social, conforme Soares (1995).

No final de 1980, temos evidentemente o início do desmonte das políticas sociais brasileiras; em 1990, temos a continuidade deste e o início de uma política social de perfil neoliberal, em que o governo Collor significou uma importante e grave inflexão na evolução das políticas públicas brasileiras em geral e das políticas sociais em particular. Além de não implementar as mudanças inscritas na Constituição, desvirtuou-as totalmente, trazendo evidentes retrocessos (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Tavares e Fiori (1993) afirmam que a intervenção estatal desse momento se desfez do seu caráter inicialmente ambíguo, verificado em seus discursos programáticos, na sua confusa implementação inicial, e assumiu um perfil estratégico cada vez mais nítido e coerente com seu projeto econômico de

modernização liberal. Esse redesenho estratégico distanciou totalmente a política social de Collor dos princípios que ordenaram o capítulo dos direitos sociais da Constituição de 1988, e aproximou-a, cada vez mais, de uma visão liberal, seletiva e focal das obrigações sociais do Estado.

A lógica do discurso programático passou a ser uma proposta estratégica organizada em função do objetivo primordial, que seria o combate à inflação. Poucas vezes a política social esteve tão condicionada e submetida aos ditames da política econômica, tal como ocorreu no primeiro ano do governo Collor.

Dessa forma, o governo abandonou suas propostas eleitorais, contendo inicialmente os gastos sociais para em seguida reduzi-los pesadamente. O processo recessivo terminou por atingir também os demais níveis de governo, afetando negativamente a ação social de Estados e Municípios (SOARES, 1995).

Em síntese, o governo Collor desmontou os programas sociais existentes, precários ou não, e não colocou nada no lugar. E esta é uma marcante diferença na estratégia neoliberal desse período. Por outro lado, se não houve a implementação de uma alternativa neoliberal propriamente dita no terreno das políticas sociais durante o governo Collor, ela foi claramente esboçada e apontada como a única alternativa possível de reconstrução dessas políticas.

O processo de desmonte dos programas sociais existentes que já vinha acontecendo, como dissemos, desde o final do governo Sarney, alcançou um nível tal, ao final do período Collor, que configurou um quadro de ruptura total com o passado. A essa altura, estavam dadas as condições políticas e ideológicas para a construção de uma via neoliberal (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Ao contrário do que poderia supor-se, o final do governo Collor não propiciou, apesar de toda a movimentação social e política em torno do *impeachment* do presidente, uma reversão nessas condições. A máquina pública desmantelada e o caos social constituíam terreno fértil para que germinasse todo o tipo de proposta neoliberal, respeitadas, é claro, as nossas peculiaridades.

Diante desse quadro, no período seguinte se torna ainda mais aguda a percepção da política social como aquela política que ordena escolhas trágicas em que se produz um Estado de mal-estar, mediante a desintegração do incipiente estado de bem-estar existente, que traz consigo uma redução significativa da quantidade e qualidade de serviços e benefícios sociais prestados pelo setor

público, com a exclusão de um segmento ainda maior da população (OLIVEIRA, 1995).

O mencionado autor apresenta-nos que o marco do processo de dilapidação do Estado brasileiro foi a ditadura, que prosseguiu sem interrupções no mandato democrático de José Sarney, propiciando o clima para que a ideologia neoliberal encontrasse terreno fértil para uma pregação antissocial. E a eleição de Collor deu-se nesse clima de dilapidação do Estado e desespero da população por causa das péssimas condições da política social.

Na chamada década perdida, de 1980, a sociedade mostrou uma enorme capacidade de responder ao ataque neoliberal, organizando-se e respondendo à dilapidação do Estado. O programa neoliberal, em sua maior letalidade, no Brasil, pretendia destruir a capacidade de luta e de organização de uma parte importante do sindicalismo brasileiro; pretendia destruir a esperança das organizações sindicais, populares e de movimentos sociais que tiveram a capacidade de dar uma resposta à ideologia neoliberal no Brasil.

A década de 1990, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi fortemente marcada pela propagação da ideia da reforma gerencial<sup>8</sup>. Porém, estas reformas eram voltadas para o mercado, em um momento em que se acreditava que

---

<sup>8</sup> No Brasil, as reformas na década de 1930, com o Estado Novo, a reforma administrativa desencadeada pelo Decreto-Lei nº. 200/67 e, mais contemporaneamente, a Reforma Gerencial de 1995, constituem-se nos três grandes marcos reformadores no contexto da administração pública federal (REZENDE, 2002). A busca pela elevação do desempenho na administração pública representa um dos traços nas reformas gerenciais, em que os governos passaram a preocupar-se com a questão de reduzir custos e melhorar a qualidade da gestão e provisão de serviços públicos. Assim, em 1995, foi iniciada a reforma gerencial da administração pública brasileira. Com o apoio recebido pela reforma junto à alta administração pública revelou uma clara mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial. Assim, segundo Bresser-Pereira (2000) a estratégia principal da referida reforma era a de atacar a administração pública burocrática, ao mesmo tempo em que defendia as carreiras de Estado e o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado, tendo como objetivo direto tornar o aparelho do Estado mais eficiente. Conforme sugerem um conjunto de estudos comparativos de avaliação dessas políticas públicas, as reformas gerenciais não produziram os resultados esperados, nem na sua proposta de ajuste fiscal nem no que se refere especificamente a criar um novo formato institucional para o funcionamento do Estado e de sua burocracia. Diversas evidências empíricas podem constatar a crise de implementação das reformas gerenciais, o caso brasileiro foi um dos muitos casos em que governo continua a exibir sérios problemas de desempenho e elevados custos. Uma das razões decisivas para essa crise de implementação reside na preponderância do ajuste fiscal sobre a mudança institucional. O caso brasileiro, em particular, e o latino-americano, de maneira geral, foram tipicamente dessa natureza, no sentido de que as reformas tentaram implementar medidas vigorosas voltadas para a redução dos gastos públicos e neste quadro de reestruturação do Estado fortemente marcado pela teor neoliberal, que busca atribuir ao Estado uma atuação empresarial, nós temos a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas (REZENDE, 2002).

os problemas no âmbito do Estado eram as causas da profunda crise econômica e social vivida pelo país.

Assim, reformou-se o Estado, principalmente no âmbito da previdência social e das privatizações, desprezando as conquistas decorrentes da democratização. Segundo Behring e Boschetti (2008), houve a reformulação do Estado brasileiro para o atendimento passivo da lógica do capital e desresponsabilização pela política social e isso concomitante ao crescimento da demanda social, associada ao aumento do desemprego e da pobreza. É necessário esclarecer que não houve ausência de políticas sociais, mas elas estavam voltadas para outro contexto, baseado no trinômio do neoliberalismo para as políticas sociais: privatização, focalização/seletividade e descentralização (DRAIBE, 1993).

Segundo Pochmann (2013), durante o governo Lula (2003-2010) e a continuidade dada pela presidenta Dilma, percebemos o quanto a superação do subdesenvolvimento brasileiro não ocorre de forma natural e espontânea pelas livres forças do mercado, conforme anteriormente defendido pelos governos neoliberais dos anos 1990. Alguns pressupostos fundamentaram a estratégia de mudança social de natureza pós-neoliberal<sup>9</sup> conduzidas desde 2003.

O primeiro pressuposto foi o abandono da perspectiva neoliberal de que bastaria alcançar a estabilidade monetária para que, com a abertura produtiva, comercial, tecnológica, bancária e trabalhista, ocorressem automaticamente a expansão econômica e os avanços sociais.

Nesse sentido, a recuperação do papel do Estado com os governos Lula e Dilma se mostrou essencial para que o Brasil pudesse retornar à luta pela superação do subdesenvolvimento combinado com a redistribuição da renda, sobretudo na base da pirâmide social. Para isso, foi necessário, dentre outras medidas, inovar no que diz respeito às ações públicas, como nos casos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Com a ampliação significativa de políticas públicas de transferência direta de renda e a promoção da elevação rápida e corajosa do salário-mínimo real, em ambiente de inflação baixa, houve um aumento do poder de compra de parcela significativa dos brasileiros de menor poder aquisitivo. Associado à expansão do

---

<sup>9</sup> O termo pós-neoliberal, segundo Sader (2013) e Alves (2013), é utilizado para caracterizar o capitalismo brasileiro dos últimos dez anos. Os autores apontam que apesar do caráter pós-neoliberal da intencionalidade política do governo Lula, preservou-se a morfologia política e social do Estado neoliberal no Brasil, herdado da ditadura militar e dos governos neoliberais.

crédito oferecido a prazos alargados, tal acontecimento promoveu um importante estímulo ao mercado interno de massa, um potencial que estava adormecido do país, posto que não era valorizado pelos conservadores (ARAUJO, 2013).

Outro pressuposto se deu a partir da opção de conceder forte ênfase às políticas sociais. Isso implicou em uma proposta de rompimento com a perspectiva dos governos neoliberais dos anos de 1990, pois o programa pós-neoliberal assentou-se na busca da maior autonomia na governança interna da política econômica nacional. Nesse sentido, o governo Lula ousou ao propor romper com o passado, o que permitiu substituir o déficit pelo superávit comercial e fazer do mercado interno a principal fonte do presente dinamismo da economia nacional.

Para isso, fortaleceu gradualmente a gestão operacional e técnica do Estado, paralisando a privatização e reativando o planejamento reorganizador do investimento público (POCHMANN, 2013). E nesse contexto de reorientação de políticas públicas temos a política habitacional, especificamente a política adotada a partir do primeiro mandato do governo Lula no ano de 2003.

### 2.1.1 A atual política habitacional

A origem da atual política habitacional está diretamente relacionada ao Projeto Moradia, lançado em 2000, mas que já vinha sendo elaborado desde 1999, pelo Instituto Cidadania (BONDUKI, 2008). A partir de 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, é dado início a implementação da atual política habitacional, que passa a ser reordenada, institucionalmente, com a criação do Ministério das Cidades.

Necessário esclarecer também que no ano de 2001 foi promulgada a lei nº 10.257, o estatuto da cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana, especificamente no que se refere às normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

A moradia, no âmbito desta legislação, consiste em uma das diretrizes que constituem a garantia do direito às cidades sustentáveis, juntamente com direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos

serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, como está previsto no inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade.

Nesse contexto, no ano de 2003, o Ministério das Cidades, dentro de um modelo participativo e democrático que reconhece a participação nas políticas públicas como direito dos cidadãos, articulou a realização das Conferências municipais, regionais e estaduais das cidades, que contou com a participação de 3.400 municípios (BRASIL, 2004). E nestas Conferências foram debatidos os problemas das cidades e apresentadas sugestões visando à elaboração das políticas a serem adotadas pelo Ministério das Cidades. Em outubro de 2003, foi realizada a primeira Conferência Nacional das Cidades, em que foram aprovadas as diretrizes para a Nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e foi proposta a criação e composição do Conselho Nacional das Cidades<sup>10</sup>.

Em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Habitação (PNH). Acerca desta, destaca-se que:

A política de habitação se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe a casa, mas incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade (BRASIL, 2004, p. 12).

Interessante observar a diferença entre a concepção da atual política habitacional e a política habitacional de tempos remotos, apresentada por Arretche (1990a, p. 55), vejamos: “Por política habitacional, entende-se as decisões e medidas tomadas e implementadas pelo Estado com o propósito de interferir no processo de provisão habitacional, o que inclui a produção, distribuição e consumo de unidades residenciais”.

Nesta última concepção, resta clara a definição de política habitacional restrita à provisão de unidades habitacionais, que comparada com a atual política habitacional, apresenta um caráter restritivo, uma vez esta possui como um de seus princípios a articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado

---

<sup>10</sup> O Conselho das Cidades, com 71 membros titulares, representando os diversos segmentos da sociedade e do poder público, tem como finalidade assessorar, estudar e propor diretrizes para a execução da política urbana nacional. Todas as ações que se pretende implementar no Ministério são apresentadas para discussão e deliberação a quatro Comitês Técnicos que compõem o Conselho das Cidades: Habitação, Planejamento Territorial Urbano, Saneamento Ambiental, e Transporte e Mobilidade Urbana onde são apresentadas para discussão e deliberação ações que se pretende implementar no Ministério (BRASIL, 2004, p. 12).

com as demais políticas sociais e ambientais, uma vez que o direito à moradia também possui uma interpretação ampliada.

Ressaltamos que a PNH visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social e considera fundamental para atingir seus objetivos a integração entre a política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2004).

A PNH conta com um conjunto de instrumentos para viabilizar a sua implementação. São eles: o Sistema Nacional de Habitação (SNH); o Desenvolvimento Institucional; o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação; e o Plano Nacional de Habitação (BRASIL, 2004).

O SNH<sup>11</sup>, principal instrumento da PNH: estabelece as bases do desenho institucional que se propõe participativo e democrático; prevê a integração entre os três níveis de governo e com os agentes públicos e privados envolvidos com a questão; e define as regras que asseguram a articulação financeira, de recursos onerosos e não onerosos, necessária à implementação da PNH. Importante destacar que o SNH inclui ainda a criação de dois subsistemas: o de Habitação de Interesse Social (HIS); e o de Habitação de Mercado (HM) (BRASIL, 2004).

O Subsistema de Habitação de Interesse Social (SHIS) tem como principal objetivo garantir que os recursos públicos sejam destinados exclusivamente a subsidiar a população de baixa renda, na qual se concentra a maior parte do déficit habitacional brasileiro. Já o Subsistema de Habitação de Mercado (SHM) tem como objetivo reorganizar o mercado privado da habitação, tanto na ampliação das formas de captação de recursos, quanto no estímulo à inclusão dos novos agentes, facilitando a promoção imobiliária (BRASIL, 2004).

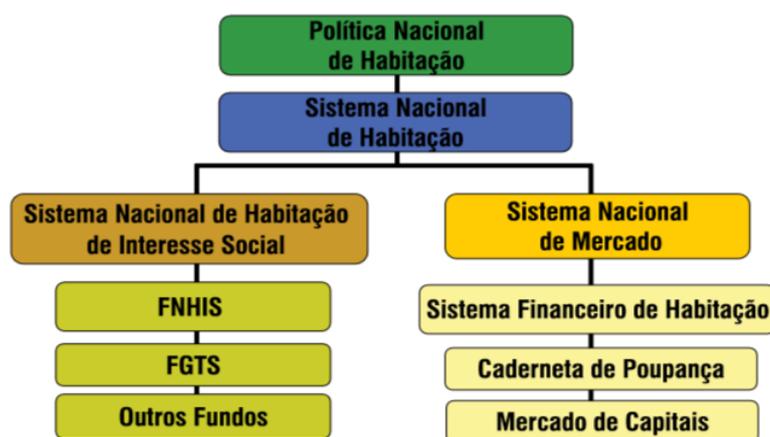
Sob o aspecto das fontes e da destinação de recursos, os dois subsistemas mantêm nítida segmentação. A fonte de recursos para o Subsistema de Mercado é a captação via cadernetas de poupança e demais instrumentos de atração de investidores institucionais e pessoas físicas.

---

<sup>11</sup> Necessário destacar que o SNH é composto por uma instância de gestão e controle, articulada e integrada pelo Ministério das Cidades, pelo Conselho das Cidades, pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, pelos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e pelos Fundos Estaduais e Municipais de Habitação de Interesse Social (FEHIS e FMHIS). Integram, ainda, o Sistema Nacional de Habitação uma rede de agentes financeiros, promotores e técnicos envolvidos na implementação da PNH (BRASIL, 2004).

Já o Subsistema de Habitação de Interesse Social será movimentado por recursos advindos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e, ainda, os provenientes de outros fundos, como o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). O Sistema Nacional de Habitação atua de forma descentralizada, pelo envolvimento do poder público, nos três níveis de governo, e articulação deste com a iniciativa privada e as organizações da sociedade. Abaixo, podemos visualizar a estruturação da PNH:

**Imagem 1-** da Política Nacional de habitação



Fonte: Brasil (2010b).

O subsistema da Habitação de interesse social possui como referência o primeiro projeto de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional em 1991, fruto da mobilização nacional dos Movimentos Populares de Moradia de diversas entidades e do Movimento Nacional da Reforma Urbana. O projeto de lei 2.710/92, que trata da criação do SNHIS e o FNHIS<sup>12</sup>, foi aprovado somente no ano de 2005.

O SNHIS possui como objetivo: viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (BRASIL, 2010b).

<sup>12</sup> Lei 11.124 de junho de 2005 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

O sistema também centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, baseando-se nos princípios de compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social; moradia digna como direito e vetor de inclusão social; democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios; função social da propriedade urbana, visando garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso a terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

O FNHIS compõe o SNHIS como uma das fontes de recursos. Ele possui, portanto, natureza contábil e tem como objetivo centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.

Este fundo é constituído por recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função de habitação, recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação, receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS e receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União que lhe vierem a ser destinadas.

A intervenção estatal por meio de políticas habitacionais desde a década 1940 até 2009 ocorre de forma estratégica, como mecanismos que intencionavam reverter a delicada situação econômica na qual o país se encontrava. Tanto em 1967, com a criação do BNH, quanto em 2007, com a criação do PAC e 2009, com criação do PMCMV.

Nas duas ocasiões, além da finalidade de redução do déficit habitacional e atendimento da demanda populacional com renda mensal familiar de 0 a 3 salários mínimos, o fator econômico e a necessidade de dinamizar a economia são uma realidade que precisam de uma intervenção de grande monta por parte do Estado para promover a dinamização do mercado de imóveis por meio da injeção de capitais no âmbito da construção civil, e a ampliação do crédito e a oferta de subsídios a fundo perdido.

Holanda (2011) destaca a existência de um conflito, entre os programas federais, que teria ficado mais evidente quando o Governo Federal deu grande ênfase ao lançamento do PMCMV, priorizando a produção habitacional pelo setor

privado, enfraquecendo o esforço de consolidação da política de habitação pelo setor público nas três esferas.

Além disso, o desenho do PMCMV trazia a possibilidade de estimular práticas inadequadas já vivenciadas em outros momentos da política habitacional brasileira, como a produção em massa de conjuntos habitacionais periféricos, a apropriação dos subsídios por camadas de renda mais alta da população e ainda o aquecimento imobiliário e conseqüente valorização e escassez de terras urbanizada.

Essa reflexão apresentada por Holanda (2011) tem se materializado, segundo informações recentes. Conforme Ribeiro, Boulos e Szermeta (2014), com base nos dados de 2013 publicados pela FJP, o déficit habitacional aumentou praticamente 1,5 milhão, mesmo após os investimentos governamentais por meio de programas como o MCMV e o PAC. Segundo os autores, “a realidade desafiou a matemática. Mas não a lógica. A lógica da política urbana brasileira transforma qualquer programa habitacional em pano de enxugar gelo” (RIBEIRO; BOULOS; SZERMETA, 2014, p. 1).

A compreensão desta realidade, extremamente contraditória, que vivenciamos é explicada por Arretche (1990a), (1990b) quando esta nos apresenta o modelo da política habitacional brasileira, implementada durante a ditadura militar, especificamente por meio da atuação do BNH. Constatamos que tanto as características do modelo denominado de estatal-privatista, assim como seus efeitos são identificáveis na atual política habitacional.

Portanto, observamos que a moradia, que deveria ser tratada como uma obrigação do Estado e um direito, na verdade passou a assumir a conotação de mercadoria, em que o setor privado assume o protagonismo na provisão habitacional e isso contribui para o entendimento do por que as políticas não conseguiram atingir a população de menor renda e se concentrar predominantemente no atendimento da população que se enquadra nas faixas de renda mais elevadas.

Essa distorção da política habitacional revela a incompatibilidade da sua finalidade social com o modo empresarial de produção da moradia, em que os interesses privados acabam por influenciar e até mesmo determinar investimentos públicos para habitação e os consumidores para o qual eles seriam direcionados, em detrimento da função social da mesma.

### *2.1.1.1 Sistema de informação, avaliação e monitoramento da habitação (SIMAHAB)*

O Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB) também compõe a PNH. O SIMAHAB é instrumento estratégico para garantir um processo permanente de revisão e redirecionamento da política habitacional e de seus programas. Prevê o desenvolvimento de uma base de informações, o monitoramento e a avaliação permanente dos projetos e programas da PNH, de forma articulada aos demais aspectos da Política de Desenvolvimento Urbano.

Esse sistema propõe o monitoramento e avaliação dos programas e ações da PNH, de forma sistemática e participativa, por meio da implementação de um sistema que democratize informações, desde a sua concepção, implementação e resultados, garantindo maior aprendizado social e institucional, probidade na distribuição de recursos e melhor distribuição dos ganhos sociais e econômicos, além da construção e consolidação do SIMAHAB.

O SIMAHAB, também faz parte da Política de Informação das Cidades (PIC)<sup>13</sup>, no âmbito geral do Ministério das Cidades, que objetiva subsidiar o processo decisório e constitui um canal para o conjunto de agentes sociais afetos ao setor e responde às necessidades do conjunto da sociedade, garantindo o controle social das ações do governo; a promoção e apoio a mecanismos que viabilizem a transparência e o monitoramento permanente dos custos de operação da política habitacional por parte dos agentes envolvidos (BRASIL, 2004).

Historicamente, a intervenção estatal, à medida que foi sendo implementada, também passou a ser avaliada. Segundo Carvalho (2006), uma das etapas do planejamento e da intervenção pública é a avaliação. Momento este que significa a oportunidade de reflexão crítica acerca dos resultados e impactos da ação realizada e sobre os rumos dos projetos, programas e da própria política social. Por meio dos processos de avaliação, também se torna possível a produção de conhecimentos necessários à proposição de soluções e avanços da política social.

---

<sup>13</sup> Sistema que está sendo desenvolvido pelo Ministério das Cidades, que conterà o perfil da situação urbana atual dos Municípios, Regiões Metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas brasileiras.

Bonduki (2001) apresenta a proposta preliminar de uma metodologia de avaliação inédita no país<sup>14</sup>, uma vez que os programas de habitação, saneamento, ao contrário de programas sociais (saúde, educação e assistência), não estavam sendo objeto de avaliações, mas ficam restritas, a aspectos específicos ou a estudos de caso.

De uma maneira geral, Bonduki (2001) aponta a inexistência no Brasil de uma tradição de avaliação dos programas sociais como um todo. No que diz respeito aos programas habitacionais, a situação era mais grave. Apesar de no período do BNH ter se iniciado um processo de pesquisa e análise dos programas e projetos então implementados, não foram formuladas metodologias sistemáticas de avaliação de programas como um todo.

Desde o fim do BNH, as avaliações tornaram-se ainda mais escassas, limitando-se a estudos extremamente gerais, de análise do conjunto da produção, geralmente baseada em estudos secundários ou pesquisas limitadas a aspectos específicos, em estudos de caso. Predominavam abordagens setoriais e disciplinares, que não permitem avaliações globais e que tratam o problema da habitação e do saneamento de forma fragmentária.

Diferentemente da realidade apontada por Bonduki (2001), a tendência atual do processo de avaliação é de se valorizar concepções mais abrangentes do campo social, que busquem apreender o programa desde a formulação, implementação, execução, processos, resultados e impactos. Ou seja, uma avaliação que busque captar a inter-relação entre sistemas de ação e a lógica dos agentes envolvidos. Não mais uma avaliação apenas de resultados, mas também de processos (BRASIL, 2009).

Segundo Jannuzzi (2002), a avaliação, portanto, deve ser apreendida como um processo totalizante, que pode ser representado por meio de um ciclo avaliativo que é composto pela avaliação *ex-ante*, a avaliação de processos, avaliação de resultados e a avaliação de impacto. A APO insere-se em um momento específico

---

<sup>14</sup> Esta proposta resultou de uma Resolução 259/1997 do Conselho Curador do FGTS, que objetivando dar maior transparência às ações empreendidas com os recursos do trabalhador, determinou que fossem desenvolvidos estudos visando à definição de uma metodologia a ser aplicada na avaliação dos programas de aplicação lastreados em recursos do FGTS (BONDUKI, 2001, p. 185).

deste ciclo avaliativo, que engloba tanto a avaliação de resultados<sup>15</sup> como a avaliação de impacto (BRASIL, 2009).

Destacamos que a avaliação de Políticas e Programas Habitacionais é complexa, pois abarca objetivos múltiplos e várias dimensões que articuladas incidem sobre o habitar com inclusão social e englobam um conjunto heterogêneo de agentes, como os gestores, parceiros, executores e demandatários (BONDUKI, 2001).

Nesse sentido, garantir a avaliação e o acompanhamento sistemático das políticas habitacionais, especialmente daquelas sob a responsabilidade do setor público, possibilita avaliar o desempenho das mesmas e garantir maior efetividade e transparência à ação governamental.

Desta forma, o governo federal, durante a gestão do governo Lula estabeleceu a necessidade de avaliar, no caso do setor habitacional, o desempenho, a eficiência dos programas habitacionais e de urbanização integrada de assentamentos precários, especialmente melhoria habitacional e/ou realocação habitacional, os serviços de infraestrutura urbana e saneamento ambiental e sociais, de regularização fundiária e de mobilidade urbana, assim como, a redução da renda e o aumento dos custos de moradia, o acesso inadequado aos serviços de saneamento, e isso será aferido por meio da APO (BRASIL, 2009).

O Ministério das Cidades, por meio da Matriz de Indicadores para avaliação de pós-ocupação, estabeleceu que:

A pós-ocupação é caracterizada pela conclusão das obras e pela ocupação das novas unidades habitacionais (quando o caso), a continuidade do trabalho social por um período que o proponente considere necessário, com o objetivo de propiciar a sustentabilidade do empreendimento em todos os seus aspectos, físico, ambiental e social (BRASIL, 2009, p. 4).

As avaliações pós-ocupação são *ex-post*, pois revelam os resultados imediatos das ações e o grau de satisfação da população beneficiada. As avaliações de pós-ocupação podem ser definidas como avaliações de resultados e de primeiros impactos. Para tanto, é necessário definir indicadores e descritores de acordo com os objetivos da avaliação e do que se busca conhecer.

---

<sup>15</sup> A avaliação de resultados apreende o quanto e com que qualidade as metas e os objetivos do programa foram cumpridos, avalia a eficácia e a eficiência e as avaliações de impacto analisam as mudanças significativas ou permanentes que vão além dos resultados imediatos do projeto, avalia a efetividade das ações (BRASIL, 2009).

Esse tipo de avaliação não se confunde com medições de encerramento de obras e é fundamental considerar o nível de satisfação da população beneficiária. Na pós-ocupação, é essencial verificar se o projeto deu certo, se foi adequado ou não adequado para aquela população e situação urbana (MEDVEDOVSKI, 2002).

Trata-se, portanto de um instrumento de controle de qualidade do processo de produção e uso do ambiente construído, aplicável nesta última etapa. O Caderno de Orientação do Trabalho Técnico Social (COTTS)<sup>16</sup> também prevê que a avaliação deve acontecer após a conclusão da intervenção, que compreende as obras físicas, o Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) e a regularização fundiária. A avaliação é uma tarefa de toda a equipe da Unidade Executora Local (UEL), e não somente da equipe social, porque objetiva avaliar a intervenção como um todo (CAIXA ECONOMICA FEDERAL, 2013).

Destacamos que as avaliações da política, do programa/projeto e da pós-ocupação, não se confundem, mas correspondem a momentos específicos, porém existe uma inter-relação entre elas. Nas avaliações da política ou do programa/projeto, estão presentes elementos de concepção e desenho da gestão pública. E as avaliações de pós-ocupação buscam compreender a efetividade do projeto, identificar ganhos, analisar objetivos, processos metodológicos, e, propriamente os resultados e impactos<sup>17</sup> obtidos (BRASIL, 2009).

A Matriz Avaliativa disponibilizada pelo Ministério das Cidades é o núcleo comum de eixos, dimensões, indicadores e descritores, sendo obrigatória para todos os projetos e o proponente poderá acrescentar, a seu critério, outros indicadores e descritores, que sejam de seu interesse avaliar (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2013).

O Ministério das Cidades determina que a área a ser avaliada é toda aquela em que houve intervenção pelo projeto e que as fontes e meios de verificação são os parâmetros definidos na Matriz avaliativa. Além da regulação pública exercida

---

<sup>16</sup> “O Caderno de Orientação Técnica Social (COTS) foi elaborado com a finalidade de orientar as entidades executoras dos Estados, Distrito Federal e Municípios para o desenvolvimento do Trabalho Técnico Social nos programas com repasses financeiros do Orçamento Geral da União (OGU), sob gestão do Ministério das Cidades, bem como os Programas com Recursos do FGTS. Nesses programas, a CAIXA é o agente operador e tem a como atribuição analisar o Projeto de Trabalho Técnico Social, acompanhar, atestar e avaliar sua execução. Estas orientações têm por objetivo orientar as ações Técnicas Sociais, desde a concepção do projeto até a etapa posterior à conclusão das obras” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2013, p. 2).

<sup>17</sup> Por impacto, entende-se as mudanças significativas na vida das pessoas e grupos sociais, que vão além dos efeitos imediatos do projeto (efeitos previstos e não previstos) (BRASIL, 2009).

pelo governo municipal (legislações e normas), a pesquisa junto aos moradores, a observação in loco. (BRASIL, 2009).

Com relação à pesquisa junto aos moradores, o Ministério das Cidades estabelece que é necessário definir uma amostra aleatória com rigor científico. Conforme o tamanho do empreendimento, ou do número de famílias envolvidas na intervenção, a pesquisa poderá ser feita com todos os moradores (censitária), ou com parte deles.

Recomenda-se que em projetos de porte pequeno, a pesquisa seja feita com o universo total de moradores. Em projetos médios (de 100 a 200 famílias/domicílios), sugere-se uma amostra de 50%; para projetos grandes (mais de 200 famílias/domicílios), o critério mínimo para a amostra é de 20% dos domicílios representativos do conjunto habitacional ou área urbanizada. O prazo para a realização da avaliação é de noventa dias e somente com a entrega da APO o projeto será considerado concluído (BRASIL, 2009).

Destacamos a importância da APO como instrumento de avaliação e a ênfase na satisfação do morador. Desta forma, ele deve ser ouvido sobre a moradia, os serviços públicos e sociais a que tem acesso, as possibilidades de organizar e ampliar sua vida social e comunitária. Entendemos que o olhar do morador será um contraponto à avaliação objetiva dos eixos moradia e inserção urbana e inclusão social (BRASIL, 2009).

É necessário esclarecer que a APO é uma ferramenta que permite aos profissionais tomarem conhecimento acerca do que realmente ocorre nos empreendimentos já executados e ocupados, pautada no conhecimento da relação entre o morador e o ambiente que foi construído. Por isso, podem subsidiar intervenções, melhorias e programas de manutenção, além de indicar diretrizes para projetos futuros (PERES, 2002). Desta forma, consideramos a relevância de experiências práticas de APO que podem ser usadas como instrumento de controle de qualidade do processo de produção da habitação de interesse social.

## **2.2 Políticas Públicas e a definição de avaliação**

As últimas décadas registraram o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. Vários

fatores contribuíram para a maior visibilidade desta área. Souza (2006) cita a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento, em decorrência da reestruturação do Estado, como já mencionado.

A partir dessas políticas, o desenho e a execução de políticas públicas, tanto as econômicas como as sociais, ganharam maior visibilidade. O segundo fator é que novas visões sobre o papel dos governos substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto. Assim, do ponto de vista da política pública, o ajuste fiscal implicou a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais (SOUZA, 2006).

O surgimento da área de políticas públicas na Europa ocorre como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado, que é o governo, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006).

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes. A política pública nasce, portanto, como subárea da ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público, ou seja, políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações.

Na área do governo propriamente dito, a introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências. Seu introdutor no governo dos EUA foi Robert McNamara, que estimulou a criação, em 1948, da RAND Corporation, organização não governamental financiada por recursos públicos (SOUZA, 2006).

A referida autora considera que a área de políticas públicas contou com quatro grandes fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Segundo ela, Laswell introduziu a expressão *policyanalysis* referente à análise de

política pública, ainda nos anos de 1930, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

A contribuição de Simon refere-se à introdução do conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policymakers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Ou seja, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão e autointeresse dos decisores; mas a racionalidade pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas que enquadrem o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios (SOUZA, 2006).

Segundo Souza (2006), Lindblom questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um fim ou um princípio.

Daí por que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Easton contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos (SOUZA, 2006).

Conforme a referida autora, não existe uma única, nem melhor, definição acerca do que seja política pública. Assim, ela pode ser definida como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas ou como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.

Assim, a política pública corresponde à soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por meio de delegação, e que influencia na vida dos cidadãos. Assim, podemos entender que a política pública corresponde àquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer; portanto, a opção pela omissão também pode

ser considerada uma política pública. Com este entendimento, também se coaduna Vieira (2009).

Frey (2000) apresenta que a literatura sobre *policyanalysis* diferencia três dimensões da política. Para a ilustração dessas dimensões, tem-se adotado na ciência política o emprego dos conceitos em inglês de: *polity*, para denominar as instituições políticas; *politics*, para os processos políticos; e, por fim, *policy* para os conteúdos da política.

A dimensão institucional *polity* se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; no quadro da dimensão processual, *politics* se refere ao processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição.

A dimensão material *policy* refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. O autor também afirma que a análise de políticas públicas não dispõe de uma teoria uniforme. No entanto, a combinação moderna de métodos está contribuindo permanentemente para a formação teórica, que também modifica nosso entendimento sobre as políticas públicas.

Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública, em geral, e a política social, em particular, são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, a teoria geral da política pública busca sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia.

As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí porque qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão porque pesquisadores de tantas disciplinas, como da economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas, partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos (FREY, 2000).

Podemos, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos

traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006).

Faria (2005) considera a política pública como uma teia de decisões que alocam valor. Mais especificamente, um conjunto de decisões inter-relacionadas, concernindo à seleção de metas e aos meios para alcançá-las, dentro de uma situação específica.

Assim, podemos entender que o conceito de política pública sugere que uma política pode ser considerada como um curso de uma ação ou inação, mais do que decisões ou ações específicas, ou seja, o termo política é usado para referir-se a um processo de tomada de decisões, mas também ao produto desse processo.

Podemos sintetizar, segundo Faria (2005), que o processo de elaboração de políticas públicas costuma ser dividido em três fases sucessivas: a formulação, a implementação e a avaliação, que conformam um ciclo que se realimenta. A política é, primeiramente, formulada. Isto é, concebida no âmbito de um processo decisório pelos tomadores de decisão que pode ser: democrático e participativo; autoritário ou de gabinete; de baixo para cima ou de cima para baixo; de tipo racional e planejado ou incremental; e mediante o ajuste mútuo entre os atores intervenientes, detalhadamente definido ou deixado propositadamente incompleto.

Depois de formulada, inicia-se a implementação da política, mediante os órgãos e mecanismos existentes ou especialmente criados pelos burocratas. A avaliação da política ocorre quando os resultados são entendidos como produtos e metas, definidos e esperados num âmbito mais restrito, e quando os impactos entendidos como produtos sobre um contexto mais amplo, muitas vezes não esperados ou desejados, decorrentes de sua implementação, são comparados com o planejado.

Sendo assim é possível sintetizar alguns dos principais elementos das políticas públicas, dentre eles: a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato faz; ela envolve vários sujeitos e níveis de decisão, embora seja materializada por meio dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; ela é abrangente e não se limita a leis e regras, a política pública é uma ação intencional com objetivos a serem alcançados; ela, embora tenha impactos em curto prazo, é uma política de longo prazo e envolve processos subsequentes após sua decisão e

proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (SOUZA, 2006).

### 2.2.1 Aspectos gerais da avaliação de políticas públicas

Para Castro (1989), a avaliação de políticas e programas sociais governamentais de corte social constitui um campo particular de pesquisa social, que se expande a partir de 1960 nos EUA, no bojo dos programas de combate à pobreza, implementados pela administração governamental da época.

A referida administração buscava encontrar o melhor modelo ou referencial metodológico que permitisse avaliar o grau de sucesso ou possível fracasso das intervenções estatais na área social, por meio da construção de métodos avaliativos pautados em critérios definidos a priori; as variáveis contextuais que podiam obstaculizar ou facilitar o processo de intervenção geralmente eram desconsideradas.

O objetivo central destes estudos era respaldar as ações de governo ao instrumentalizar o planejamento social e indicar correções de curso. Quando do início da massificação da avaliação nos Estados Unidos, Faria (2005) esclarece que a pesquisa avaliativa era encarada predominantemente como ferramenta de planejamento destinada aos formuladores de políticas e aos gerentes de mais alto escalão.

Em um contexto de expansão sem precedentes do gasto público no país, de escasso conhecimento acerca do impacto da ação governamental e da busca de um maior controle sobre os burocratas/implementadores, a avaliação foi institucionalizada. A expectativa era, ainda, a de que a avaliação, ao superar o problema de déficit de compreensão acerca desses processos e de seu impacto, pudesse garantir a racionalidade dos processos decisórios e a legitimação das políticas e dos programas.

Essa foi a chamada era de ouro da avaliação, que teria durado até o final de 1980 e que foi dominada por um paradigma metodológico experimental, tendo sido dinamizada por uma Ordem Executiva do presidente norte-americano, que determinava a avaliação dos programas sociais.

Segundo Faria (2005), em um plano normativo, a década de 1990 testemunhou, nas democracias ocidentais, de uma maneira geral, e na América

Latina, particularmente, a busca de fortalecimento da função avaliação na gestão governamental. Com efeito, foram implementados, em diversos países da América Latina, sistemas de avaliação das políticas públicas de escopo variável.

Tal processo tem sido justificado pela necessidade de modernização da gestão pública, em um contexto de busca de dinamização e legitimação da reforma do Estado, como já discutido anteriormente. Os argumentos que justificam a necessidade de institucionalização da avaliação da atividade governamental na América Latina estão relacionados à visão mais canônica do processo de avaliação de políticas públicas, adotada em manuais e apreciações mais introdutórias, os quais apresentam a avaliação como última etapa do chamado ciclo das políticas.

Cohen e Franco (2011) esclarecem que após a crise da década de 80 do século XX, na América Latina, existe um profundo interesse dos governos em relação à alocação de programas sociais, em decorrência da deterioração de condições de vida da população e do risco de explosões de violência social.

Deste modo, muitas organizações internacionais que impulsionavam o ajuste econômico também compreenderam que tal política só pode ser realizada acompanhada de um reforço das ações de apoio aos grupos mais afetados. Existem poucos modos de solucionar uma situação que aumenta as necessidades sociais e as demandas organizadas; uma é conseguir o aumento dos recursos destinados ao social, mas existe a necessidade de se buscar outros caminhos, inclusive porque as instituições financiadoras que contribuem com recursos exigem que sejam usados de forma eficiente.

O aumento da racionalidade pode ajudar, deste modo, a aumentar os recursos e também a multiplicar os rendimentos dos que estão disponíveis. Isso somente será possível medindo a eficiência na sua utilização e comprovando a eficácia com que se alcançam os objetivos e, conseqüentemente, a equidade. Quaisquer que sejam os fins últimos da política social, a avaliação permite incrementar a eficiência na consecução do critério aceito como fim, inclusive se este é a equidade (COHEN; FRANCO, 2011).

Farias (2005) argumenta que a institucionalização da avaliação na América Latina ocorreu tardiamente, apenas na década de 1990, tendo prevalecido a perspectiva de instrumentalização da pesquisa avaliativa para o sucesso da reforma do Estado. A medição de desempenho, o monitoramento e a avaliação não foram apenas ornamentais, nem tiveram uma significação incidental nas reformas.

A centralidade da avaliação justifica, assim, porque se esperava que essas funções garantissem a credibilidade do processo de reforma e também que pudessem ser fomentadas a transparência na gestão pública e a satisfação dos usuários. Parece óbvio, pois o caráter eminentemente político do projeto de modernização do Estado está vinculado à revolução gerencialista que se deseja implantar, na qual o monitoramento e a avaliação de políticas ocupam lugar de destaque.

Cunha (2006) aponta que nas últimas décadas do século XX a avaliação de políticas e programas governamentais assumiu grande relevância para as funções de planejamento e gestão governamentais. Apesar da existência de experiências anteriores, o interesse pela avaliação tomou grande impulso com a modernização da Administração Pública.

Em vários países, este movimento foi seguido pela adoção dos princípios da gestão pública empreendedora e por transformações das relações entre Estado e sociedade. Assim, podemos sintetizar que a avaliação pode subsidiar: o planejamento e formulação das intervenções governamentais, o acompanhamento de sua implementação, suas reformulações e ajustes, assim como as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações.

A avaliação é um importante instrumento para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo. Além do caráter de mensuração objetiva de resultados, a avaliação possui também aspectos qualitativos, pois se constitui em um julgamento sobre o valor das intervenções governamentais por parte dos avaliadores internos ou externos, bem como por parte dos usuários ou beneficiários. Faria (2005) especifica que é por meio da avaliação que o trânsito do sistema de uma situação inicial a outra situação, tida como desejada, pode ser promovida.

É a avaliação que aponta as direções de mudança e as ações a serem implementadas num momento ulterior. São apontadas como funções básicas atribuídas à avaliação: a informação, realocação e legitimação. Assim, podemos entender que a decisão de aplicar recursos públicos em uma ação pressupõe a atribuição de valor e legitimidade aos seus objetivos, e a avaliação deve verificar o cumprimento das metas estabelecidas.

Segundo Cunha (2006), em países desenvolvidos a avaliação é amplamente praticada e, ao longo dessa experiência, propostas metodológicas foram geradas por organismos internacionais de financiamento, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento e por outras instituições como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e o Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD).

Em seus documentos, a CEPAL e o CLAD preconizam a necessidade de os países latino-americanos montarem sistemas de avaliação de desempenho para transformar a estrutura de suas atuais administrações públicas e para promover uma agenda de desenvolvimento que inclua estabilidade econômica, maior equidade, alocação mais efetiva dos recursos públicos e crescimento econômico sustentável (CUNHA, 2006).

Nos anos de 1980 e 1990, a avaliação de políticas públicas foi posta a serviço da reforma do Estado, tendo em vista o *boom* da avaliação de políticas e programas públicos, ocorrido nos Estados Unidos na década de 1960, mas que já existia desde os anos de 1930.

Podem ser identificadas quatro sucessivas gerações de pesquisas avaliativas, quais sejam: um início com um viés mais técnico, no período do *New Deal*; uma geração mais descritiva, predominante desde a Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1960; uma que enfatizava a oferta de julgamentos abalizados, prevalecente entre meados dos anos de 1960 e meados da década seguinte; e, finalmente, uma geração reativa, característica dos anos Reagan (FARIA, 2005).

No Brasil, a pesquisa de avaliação de políticas expande-se apenas nos anos 80 do século passado, no processo de transição política e do seu impacto sobre a necessidade de formulação de políticas sociais mais equânimes, como direito inalienável do cidadão na construção da democracia almejada.

Inúmeros estudos e diagnósticos analisaram a perversidade do padrão brasileiro de proteção social consolidado no pós-64, indicando a urgência de reformas que combatessem as profundas desigualdades presentes na estrutura social brasileira (CASTRO, 1989).

No contexto brasileiro ainda podem ser citadas outras razões para a demanda por avaliações. Em primeiro lugar, a crise fiscal brasileira diminuiu a

capacidade de gasto dos governos e aumentou a pressão por maior eficiência. Nesta questão, o fim do processo inflacionário teve importante papel, pois acabou com as receitas financeiras dos governos e expôs os problemas das finanças públicas.

Em segundo lugar, o aprofundamento da democracia trouxe novos atores sociais e reivindicações aos governos. Em terceiro, a longa crise econômica brasileira aumentou a desigualdade social e a busca pelos programas sociais do governo. Por último, pode ser citada a desestruturação da função de planejamento, que deixou os governantes sem elementos de informação e avaliação (FARIA, 2005).

Neste sentido, Castro (1989) afirma que a avaliação de políticas públicas é ainda bastante incipiente no Brasil, apresentando-se de forma assimétrica e pouco sistemática entre os diferentes tipos de política. Cohen e Franco (2011), analisando a realidade das políticas sociais brasileiras, apontam a obrigatoriedade da procura de novas alternativas para que a política social contribua para elevar os níveis de vida da população, contudo, ponderam que não é fácil encontrar soluções em um contexto em que aumentam tanto as necessidades sociais como as demandas organizadas.

Segundo Silva (1999), Draibe (2001), Cohen e Franco (2011) e Faria (2005), o motivo mais imediato do interesse pela avaliação de atividades de governo seria a preocupação com a efetividade, isto é, com a aferição dos resultados esperados e não esperados alcançados pela implementação dos programas. O segundo motivo seria o de entender o processo pelo qual os programas alcançaram ou não esses resultados, analisando a dinâmica da intervenção estatal e os problemas concretos advindos da implementação.

Outros motivos relevantes que os autores apontam seriam: a aprendizagem organizacional das instituições públicas sobre suas atividades; a tomada de decisão sobre a continuidade ou não dos programas; e, ainda, a transparência, qualidade e *accountability*<sup>18</sup> na gestão dos recursos públicos, ou seja, a responsabilização dos gestores por decisões e ações implementadas.

---

<sup>18</sup> Tendo em vista que em muitos trabalhos acerca de *accountability* são observadas referências sobre a dificuldade de traduzir o mencionado termo, adota-se o pressuposto de que não existe mesmo uma palavra única que o expresse em português. O que se percebe são traduções diferentes para o termo por parte de vários autores, ainda que os termos produzidos possam estar próximos ou convergentes. Pinho e Sarmiento (2009), buscando o significado da palavra *accountability* em

Para Castro (1989), a avaliação é o instrumento de análise mais adequado para sabermos se uma política está sendo implementada, no sentido de observar criticamente a distância entre as consequências pretendidas e aquelas efetivadas, detectando as disparidades entre metas e resultados.

Se ampliarmos a tarefa de avaliação para a além da mensuração entre metas previstas e resultados obtidos com a implementação de uma dada política ou programa social, procurando detectar os nexos causais explicativos do seu baixo grau de efetividade, será possível obter informações adicionais que podem ser utilizadas para alterar os programas e seus modos de implementação.

É possível também acompanhar o progresso de um programa e a ênfase de implementação, procurando examinar as suas mudanças de curso, uma vez que a implementação de políticas sociais são parte de um processo de interação caracterizado por feitos não previstos que redesenham continuamente o curso das ações desenvolvidas, num contexto histórico concreto (CASTRO, 1989).

Segundo Draibe (2001), a avaliação não tem um valor em si, não substitui a política ou programa nos processos e resultados que move e persegue. A avaliação é uma oportunidade de reflexão crítica da ação e possibilidade de disputa e conquista dos resultados idealizados.

A avaliação é imperativa, ética, e segundo a referida autora, desconstrói e reconstrói a política ou programa na sua intencionalidade, resultados e efeitos na alteração da qualidade de vida – enquanto proteção, inclusão e cidadania – dos envolvidos na ação pública. As avaliações de políticas e programas respondem a distintos objetivos de conhecimento, pois, ao serem levantadas certas hipóteses, pesquisa-se um dado programa para conhecer a relação entre condições, meios, resultados e impactos da intervenção.

A avaliação de políticas públicas é uma área de atividade dedicada a coletar, analisar e interpretar informações sobre a formação, implementação e impacto das ações governamentais que visam alterar as condições de vida da população, em particular dos segmentos sociais mais destituídos.

Nesse sentido, para que a avaliação se efetive, é condição indispensável a geração de dados confiáveis por órgãos e agências responsáveis pela execução do

---

dicionários, justamente para apreender com maior precisão o que o termo significa em inglês e como tem sido traduzido para o português, constataram que o significado do conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo.

programa avaliado. A avaliação deve permitir que o processo de implementação de uma dada política – seu desenho, sua estrutura organizacional, mecanismos de operacionalização – se beneficie dos problemas detectados pelos analistas, os quais podem contribuir para um contínuo refinamento da compreensão quanto às causas do seu sucesso ou fracasso (CUNHA, 2006); (COSTA; CASTANHAR, 2003).

De acordo com o *Government Accountability Office* (GAO), as avaliações de programas são estudos sistemáticos, conduzidos periodicamente ou *ad hoc*, para analisar quão bem um programa está funcionando. As avaliações podem ser conduzidas por especialistas externos ou por gerentes de programas. Para o GAO, elas examinam a performance dos programas quanto ao alcance de seus objetivos e o contexto em que isto ocorre (UNITED STATES, 1998).

Do ponto de vista metodológico, avaliação de políticas e programas sociais, utiliza métodos próprios da pesquisa social que são escolhidos em função do programa ou política examinada. Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), o que importa na avaliação é o estabelecimento de conexões lógicas entre os objetivos da avaliação, os critérios de avaliação e os modelos analíticos capazes de dar conta da pergunta básica de toda avaliação: a política ou programa social sob observação foi um sucesso ou um fracasso?

Sob este prisma, os autores destacam que a avaliação de políticas deve analisar os propósitos da política ou programa examinado, ou seja, quais os produtos e/ou impactos gerados por determinadas decisões governamentais, e as razões (morais ou instrumentais) que motivaram sua avaliação.

Draibe (2001) apresenta que o tipo e a natureza de uma dada pesquisa de avaliação são definidos em um campo bastante complexo de alternativas, referentes cada uma delas a distintas dimensões, momentos e etapas do programa ou da política que se pretende avaliar.

Alencar (2013) aponta que a literatura sobre esse assunto é bastante vasta e a temática é complexa, mas é necessário sintetizar alguns tipos e modelos de avaliação e segundo a autora, a avaliação tem sido usualmente classificada em: função do seu *timing* (antes, durante ou depois da implantação da política ou programa); da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente); e da natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processos e resultados).

Dessa forma, a avaliação pode ser classificada levando em conta o momento da sua realização, correspondente à relação temporal entre o programa a ser avaliado e à pesquisa de avaliação propriamente dita:

- a) a avaliação *ex ante* precedem o início do programa, ocorrendo em geral durante as fases de sua preparação e formulação, também referidas como avaliações diagnósticos, são realizadas para apoiar decisões finais da formulação, atendendo a um ou dois dos seus objetivos: produzir orientações, parâmetros e indicadores que se incorporem ao projeto, melhorando seu desenho e suas estratégias Fixar um ponto de partida que permita comparações futuras metodológicas e de implementação (COHEN ; FRANCO; 2011); (ALENCAR, 2013); (RAMOS;SCHABBACH, 2012);
- b) as avaliações *ex post* são feitas concomitantemente ou após a realização do programa, também com duplo objetivo: verificar os graus de eficiência e eficácia com que o programa está atendendo os seus objetivos e avaliar a efetividade do programa, ou seja, seus resultados, impactos e efeitos, ela pretende estabelecer o grau de eficiência do desempenho do projeto e determinar em que medida estão atingindo os objetivos procurados na população-meta dos mesmos (COHEN; FRANCO; 2011); (ALENCAR, 2013); (RAMOS; SCHABBACH, 2012);
- c) avaliação retrospectiva - quando examina um programa implementado no passado (CASTRO, 1989);
- d) avaliação prospectiva - quando considera hipoteticamente as probabilidades futuras de desempenho de um programa (CASTRO, 1989);
- e) avaliação - integrativa quando leva em conta o antes e o depois da implementação de uma ação (CASTRO, 1989).

Quanto à natureza, as avaliações distinguem-se entre avaliações de resultados, impactos, processos, formativas e somativas, conforme explicitado por Castro (1989), Alencar (2013) e Cohen e Franco (2011):

- a) a avaliação de resultados pretende saber o quanto e com que qualidade seus objetivos foram cumpridos. Muito sumariamente pode-se dizer que os resultados em sentido estrito são os produtos do programa, previstos em suas metas e derivados do seu processo particular de produção. Costuma-se também utilizar o termo desempenho para indicar resultados em sentido estrito (*outcomes*);
- b) a avaliação de impactos refere-se às alterações ou mudanças efetivadas na realidade sobre a qual o programa intervém e por elas são provocadas. E os efeitos referem-se a outros impactos do programa esperados ou não, que afetam o meio social e institucional no qual se realizou. Assim, a avaliação de impactos examina as mudanças provocadas por determinadas ações governamentais sobre as condições de vida da população, com base no critério efetividade, buscando avaliar as mudanças quantitativas e qualitativas ocorridas com a implementação de uma dada política;

c) as avaliações de processos tem como foco o desenho, as características organizacionais e de desenvolvimento dos programas. Seu objetivo é fundamentalmente detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja os seus resultados da melhor maneira possível. Dentro deste quadro de referência, a avaliação de processos visa, sobretudo a aferição da eficácia de um programa, procurando detectar em que medida ele foi ou está sendo implementado segundo as diretrizes concebidas. Pode referir-se a avaliação da relação custo/benefício tomando como parâmetro o critério da eficiência, ou seja, o grau de otimização dos recursos disponíveis, tanto econômicos como políticos;

d) avaliações formativas estão relacionadas à formação do programa, adotadas durante a implementação. São voltadas para a análise e produção de informação sobre as etapas de implementação e geram informações para os que estão diretamente envolvidos com o programa, com o objetivo de fornecer elementos para a realização de correções de procedimentos para melhorar o programa;

e) as avaliações somativas estão relacionadas à análise e produção de informações sobre etapas posteriores. São realizadas quando o programa está sendo implementado há algum tempo ou após a sua implementação, para verificar a sua efetividade e fazer o julgamento do seu valor geral.

Cohen e Franco (2011) e Alencar (2013) também apontam que a avaliação pode ser classificada, conforme o agente que a realiza, em:

a) avaliação externa é a realizada por pessoas de fora da instituição responsável pelo programa, em geral com experiência neste tipo de atividade. Entre as vantagens desta avaliação podem ser citadas a isenção e objetividade dos avaliadores externos, que não estão diretamente implicados com o processo, além da possibilidade de comparação dos resultados obtidos com os de outros programas similares já analisados. Por outro lado, o acesso aos dados necessários torna-se mais difícil e os que vão ter seu trabalho avaliado podem se colocar em posição defensiva, fornecendo informações parciais e minimizando o efeito de melhoria dos programas;

b) avaliação interna é a realizada dentro da instituição responsável, com maior colaboração das pessoas que participam do programa. Citam-se como vantagens a eliminação da resistência natural a um avaliador externo, a possibilidade de reflexão e aprendizagem e compreensão sobre a atividade realizada dentro da instituição. Mas pode-se perder muito em objetividade, já que os que julgam estão, também, envolvidos, tendo formulado e executado o programa;

c) a avaliação também pode ser mista, e é aquela que procura combinar os tipos de avaliação anteriores, fazendo com que os avaliadores externos tenham contato estreito com os participantes do programa a ser avaliado, na tentativa de manter as vantagens e superar as desvantagens das avaliações apresentadas acima;

d) a avaliação participativa que é usada principalmente para pequenos projetos, prevê a participação dos beneficiários das ações no planejamento, na programação, execução e avaliação dos mesmos.

Castro (1989) menciona também a avaliação compreensiva como o procedimento analítico mais adequado para a avaliação de políticas. Trata-se de combinar a análise do processo e dos impactos provocados pela implementação de um programa, relacionando-os aos objetivos previamente definidos e à compreensão das causas que interferiram na sua implementação, buscando entender a conexão entre os “*inputs*” e os “*outcomes*” observados, no sentido de tentar entender o que está acontecendo e o motivo. Nessa linha, interessa menos avaliar a disparidade entre procurar entender os efeitos efetivamente provocados por uma política como resultado do complexo processo de implementação, o qual supõe múltiplas interações entre diferentes atores e constrangimentos de várias ordens, que alteram muitas vezes as regras do jogo e os interesses afetados.

### 2.2.2 Referências históricas, conceituais e metodológicas sobre APO

Neste item, pretendemos traçar um panorama teórico sobre a APO, por meio de um referencial histórico e da delimitação conceitual, e demonstrar quais os instrumentos metodológicos disponíveis para que, nas pesquisas em APO, possa-se contar permanentemente com as informações sobre a satisfação<sup>19</sup> dos usuários, além de descrever, analisar e debater as possibilidades, vantagens e desvantagens de aplicação de APO no controle e monitoramento da qualidade ambiental urbana, especificamente quando se trata da habitação de interesse social.

---

<sup>19</sup> O conceito de satisfação tem sido muito utilizado segundo Reis e Lay (1995) em pesquisas em APO como critério para examinar as relações entre os usuários e os vários aspectos do ambiente habitacional. Geralmente, considera-se que o conceito de satisfação, como um indicador ou critério de avaliação do ambiente residencial por parte do usuário, podendo determinar a habitabilidade dos ambientes residenciais. Assim, o conceito de satisfação tem sido tratado em pesquisas por meio da abordagem entre ambiente atual e aspirações. A similitude entre o ambiente real percebido e o ambiente aspirado fornece a medida de satisfação. As implicações deste enfoque para as pesquisas são que as características ditas objetivas ou físicas do ambiente residencial e as características subjetivas, tais como classe social e estágio no ciclo de vida influenciam suas percepções e avaliações, devem ser compreendidas. Estes dois grupos de variáveis são, em última análise, preponderantes na percepção e satisfação do usuário para com o seu ambiente residencial.

### 2.2.2.1 Histórico da APO

Para se entender e analisar a metodologia da APO e seus resultados potenciais, Ornstein (1993) explica-nos que devemos entender a evolução das pesquisas nas áreas de relações ambiente e comportamento<sup>20</sup> (RAC), nas quais estão inseridas as pesquisas no âmbito da APO, em países como Estados Unidos e Grã-Bretanha, além dos caminhos trilhados por pesquisadores na América Latina.

A evolução dos estudos sobre RAC ocorreram nos Estados Unidos em três etapas: a primeira etapa da pesquisa – exploratória – foi iniciada ao final da década de 1940 por geógrafos e psicólogos, mas inclui também a avaliação do ambiente físico com a participação dos usuários; a segunda etapa da pesquisa – sistêmica –, via de regra isolada, foi iniciada em meados da década de 1950, quando surge a visão ambientalista, a partir de distinções culturais. Nesta etapa, ocorre o primeiro trabalho interdisciplinar na área, em que arquitetos e psicólogos buscam insumos psicossociais no desenvolvimento dos projetos dos alojamentos da *Univerty of Indiana*, e alguns anos depois incluem a participação da população usuária no processo projetual; e a terceira etapa da pesquisa – interdisciplinar – foi iniciada na década de 1960, quando surgem diversas contribuições conjuntas de especialistas de distintas áreas do conhecimento (ORNSTEIN, 1993); (ORNSTEIN E BRUNA, 2004).

Naquele momento, destacaram-se as pesquisas do Antropólogo Amos Rapoport, as quais estabelecem relação entre a cultura e a tipologia residencial no ano de 1969. Ressalta-se que ele foi um dos fundadores do *Environmental Behavior Studies* (EBS) e é nesse período que surgem os primeiros periódicos interdisciplinares na área de ambiente e comportamento, e para organizar essa tendência de cunho interdisciplinar com base na psicologia da arquitetura, estética, habitação, crime, vandalismo e ecologia, surge a *Environmental Design Reserch Association* (EDRA) e em 1969 o periódico *Environment and Behavior* (ORNSTEIN, 1993).

---

<sup>20</sup> Este termo refere-se às relações biunívocas entre ambiente construído e comportamento dos usuários desse ambiente. Os estudos neste sentido, interdisciplinares, tiveram sua origem na psicologia ambiental e verificam em que medida o ambiente afeta o comportamento e vice-versa (ORNSTEIN; BRUNA; ROMÉRO, 1995).

No caso específico da APO, o estudo desenvolvido por Claire Cooper Marcus em 1968 é um clássico, assim como o estudo de Van der Ryn de 1967 sobre dormitórios para estudantes, sugerindo que estudos regulares nas áreas de APO e RAC nos Estados Unidos já completavam aproximadamente três décadas.

Segundo Ornstein (1993), a produção de pesquisas sobre APO aconteceu de forma bastante intensa. A autora especifica que em um levantamento realizado por Bechtel e Srivastava junto ao Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano dos EUA, indicou, ao final da década de 80 do século XX, mais de 1.500 APOs somente sobre habitação.

Na Grã-Bretanha, os pioneiros modernos da psicologia ambiental<sup>21</sup> inglesa, os pesquisadores Langdon, Lee, McKenell e Wells estudaram os efeitos da expansão da construção civil ocorrido no período de pós-guerra na satisfação dos usuários de edifícios e moradores das cidades; na década de 1960 do século XX, os estudos eram orientados para edifícios de escritório, aeroportos, segundo uma abordagem mais perspectiva.

Neste período, destaca-se a fundação, em 1967, do *Building Performance Research Unit* (BPRU), que objetiva o desenvolvimento sistemático de procedimentos empíricos para a avaliação de edifícios como parte integrante do processo projetual e assim estava constituída então pela primeira vez uma equipe interdisciplinar de pesquisa na área, com arquitetos, psicólogos, engenheiros e estatísticos (ORNSTEIN, 1993).

De modo geral, a psicologia ambiental na Grã-Bretanha, até 1993, está primordialmente dirigida aos objetivos e aspirações das pessoas usuárias de edifícios/locais. Igualmente está voltada para o processo de tomada de decisões e políticas de avaliação, abordando questões abrangentes tais como a redução do ruído urbano, conservação de energia, escoamento de pessoas de edifícios, além de estudos de caso em conjuntos habitacionais para população de mais baixa renda.

---

<sup>21</sup> A psicologia ambiental ramo relativamente recente da psicologia tem como base as relações biunívocas entre ambiente construído e comportamento humano (ORNSTEIN; BRUNA; ROMÉRO, 1995), com relações metodológicas e científicas estreitas e inúmeras interfaces conceituais nítidas com a Sociologia (por exemplo, do trabalho) e com a Antropologia e a Geografia Urbana. Existem também relações estreitas evidentes com a Arquitetura e Urbanismo e o *design* - especialmente nas etapas profissionais do processo de produção do ambiente construído voltadas ao planejamento, à programação de necessidades e à formulação de alternativas de estudos preliminares e de anteprojetos, etapas em que o homem - usuário é o centro do ambiente em fase de concepção ou seja, um dos focos do problema a ser resolvido são as necessidades e níveis de satisfação a serem atendidas (ORNSTEIN, 2005).

Nas últimas décadas desse período, a abordagem se transformou de uma visão simplesmente funcional, produtiva e mecânica para uma visão mais humana, com ênfase nas relações entre pessoas e o papel destas e dos grupos na organização institucional.

Na década de 1980, foram adotados modelos estatísticos, objetivando aferir os níveis de qualidade de vida, por meio de recursos visuais como a fotografia, buscou-se aferir e otimizar a qualidade visual e a validade da atração provocada pelo usuário em determinado ambiente, além de se empregar questionários para determinar níveis de satisfação (ORNSTEIN, 1993).

Em síntese, a APO passou a ter mais ênfase na Europa e nos Estados Unidos, sobretudo na década de 1960, com os estudos realizados no campo da psicologia ambiental, para verificação dos impactos na qualidade de vida dos moradores dos grandes conjuntos habitacionais construídos no pós-segunda guerra mundial, como resposta a significativo déficit de moradias (ORNSTEIN; BRUNA, 2004).

Ornstein (1993), avaliando a situação da América Latina<sup>22</sup> com relação às pesquisas relativas às inter-relações entre ambiente e comportamento e mais especificamente a APO, constatou que as pesquisas ainda se encontram tanto do ponto de vista pragmático, quanto do ponto de vista teórico, aquém das necessidades dos usuários dos ambientes construídos.

Isto ocorreu devido aos problemas de comunicação, produção, divulgação e tradução, pois muitas eram as pesquisas ainda não concluídas e praticamente não existiam jornais ou periódicos latino-americanos especializados na área e somente em 1985 e em 1991 no México foram realizadas duas conferências latino-americanas na área.

Com relação à América Latina, o interesse acadêmico pelas relações ambiente-comportamento se iniciou na década de 1970 no México (Universidade Nacional do México), seguido da Venezuela (Universidade Central de Venezuela) eram os dois países mais ativos na área à época, embora, Brasil e Colômbia

---

<sup>22</sup> Os temas centrais em desenvolvimento na América Latina são: o impacto do ambiente no indivíduo, habitação, relação entre espaços interpessoais, densidades elevadas, superpopulação e agressão e ambientes educacionais. Quanto à abordagem metodológica adotada para o campo do ambiente e do comportamento abrange entrevista, aplicação de questionário e em menor escala a aplicação e elaboração de mapas cognitivos, comportamentais e simulações (ORNSTEIN, 1993).

(Universidade dos Andes) tenham apresentado grande e evolutivo interesse na área, sobretudo quanto à psicologia ambiental.

No Brasil, apenas o Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT), desde o final da década de 1970, e a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, desde 1984, vêm atuando de forma regular, especialmente no âmbito da APO (ORNSTEIN, 1993).

No Brasil, a APO, como um método de conhecimento e aferição das relações ambiente e comportamento, surgiu em 1984, com a primeira disciplina de pós-graduação na FAUUSP<sup>23</sup>. A aplicação de métodos e técnicas de APO para avaliar a qualidade de empreendimentos habitacionais privilegiou, em grande parte, as iniciativas públicas, particularmente na produção do que nos dias de hoje convencionou-se denominar HIS.

Em decorrência do rápido crescimento das cidades brasileiras, o país se viu na emergência por suprir a população carente com moradias. Nesse sentido, a centralização pelo Estado da produção de habitações para as classes menos favorecidas aumentou nos anos 1960/70, quando o regime militar investiu massivamente na produção de conjuntos habitacionais. Essa produção, no entanto, privilegiava muito mais o quantitativo em detrimento de aspectos qualitativos, com soluções projetuais e construtivas repetitivas (GALVÃO; ORNSTEIN; ONO, 2013).

Outro aspecto marcante na produção de habitações populares até meados dos anos de 1980 era a crença, por parte dos intervenientes, de que a participação da população que ocuparia os conjuntos habitacionais nas fases de planejamento e projeto era dispensável, pois, além de ser onerosa e poder comprometer prazos de entrega, poderia ser substituída pelo conhecimento do perfil socioeconômico do público que os ocuparia. Com efeito, grande parte desses conjuntos habitacionais constituiu-se em insucesso, ficando deteriorados em poucos anos de uso e sem atender às reais necessidades dos ocupantes (GALVÃO; ORNSTEIN; ONO, 2013); (ROMÉRO; ORNSTEIN, 2003).

Medvedovski (2002) apresenta-nos que, nos países desenvolvidos, a APO vem sendo aplicada de modo interdisciplinar há mais de 25 anos e que no Brasil,

---

<sup>23</sup> Em 1989 a FAUUSP promoveu o primeiro seminário nacional na área de APO. Neste evento, pode-se observar a produção científica na área em desenvolvimento pela própria FAUUSP, estudos diversificados desenvolvidos pelo IPT e pela Escola Politécnica da USP, por meio de estudos de caso enfocando principalmente o desempenho técnico de edifícios e componentes. Além disso, pode-se constatar estudos na linha de APO iniciadas no Nordeste e no Sul do País e trabalhos específicos como a APO de espaços públicos.

desde 1984, ela vem sendo consolidada e aprimorada como atividade acadêmica de ensino e pesquisa em vários centros, especificamente na Universidade Federal de Pelotas (UFPel). A divulgação das atividades de APO iniciou-se em 1994. Das primeiras pesquisas de Diagnóstico da Situação dos Conjuntos Habitacionais - Estudo de caso para Pelotas-RS -, evoluiu-se para uma abordagem mais interdisciplinar, envolvendo o pessoal técnico de saneamento dos organismos municipais.

No século XX, especialmente a partir da segunda metade da década de 1990, foi possível constatar tanto no plano internacional como no nacional que diversos trabalhos publicados ou apresentados em formato de relatório registraram com ênfase os avanços nos procedimentos metodológicos em APO, sendo que vários deles destacaram estudos de caso na micro e na macroescala ambiental (ORNSTEIN E BRUNA, 2004). Villa e Ornstein (2013) explicitam que alguns países, desde a década de 1960, utilizam a APO continuamente; porém, em termos metodológicos, existem diferenças entre o que é aplicado no exterior e no Brasil.

Alguns estudos dos EUA, Nova Zelândia e na Grã-Bretanha se diferem, pois nesses casos há a possibilidade de se deter mais nos aspectos do conforto psicológico e da satisfação dos usuários, já que todas as normas de desempenho são rigorosamente cumpridas. No caso do Brasil, quando são feitas as APOs, é preciso equilibrar igualmente a visão dos especialistas e a visão dos usuários, pois é necessário aferir se as normas de desempenho são atendidas, o que geralmente não ocorre e isso impede que sejam realizadas APOs com o foco no usuário (ORNSTEIN E BRUNA, 2004).

A partir do começo da década de 1990 com o desenvolvimento e a regularidade de formação de pós-graduandos na área, diversos núcleos de pesquisa e ensino afins, especialmente em escolas de arquitetura e de urbanismo, têm tomado corpo (ORNSTEIN; BRUNA, 2004); (ORNSTEIN; BRUNA; ROMÉRO, 1995).

Atualmente, podemos verificar um grande avanço da APO no Brasil, principalmente no meio acadêmico, pois esta área tem se firmado cada vez mais nas universidades brasileiras, públicas ou privadas, como um conjunto de métodos e técnicas com potencial de aplicação nos ambientes em uso.

Em várias regiões de nosso país já se constituíram e se consolidaram grupos de pesquisas que têm como enfoque o tema, e regularmente são organizados encontros e seminários científicos nos quais se apresentam as suas

mais diversas aplicações, seja no campo da psicologia ambiental, da arquitetura e urbanismo ou da engenharia civil (GALVÃO; ORNSTEIN; ONO, 2013).

No plano nacional, destacamos a produção de Abiko e Ornstein (2002), que editaram coletânea contendo onze projetos concluídos que receberam auxílio financeiro do programa HABITARE da FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), destacando que sempre estiveram presentes a análise, os resultados e as recomendações sobre o impacto ambiental da HIS.

Assim, a APO como instrumento de monitoramento de avaliação de desempenho tendo como foco a gestão e a qualidade do projeto traz para o meio produtivo as discussões sobre procedimento de avaliação de cada etapa do processo de produção, uso, operação e manutenção de ambientes construídos, oferecendo como resultado uma realimentação continuada desse processo tendo em vista ampliar a gestão da qualidade.

Necessário esclarecer que a APO se caracteriza como um dos e não o único conjunto de métodos e técnicas no plano das pesquisas quali-quantitativas que visam ao controle da qualidade ambiental. Sem dúvida, é fundamental para que as propostas, projetos e intervenções nas cidades, estas já tão adensadas e caóticas, passem a continuar a existir com uma qualidade ambiental baseada no reconhecimento da efetiva realidade vivencial e comportamental da população, que desemboca na responsabilidade sobre o meio ambiente natural e construído (ORNSTEIN; BRUNA, 2004).

#### 2.2.2.2 Conceito de APO

Segundo Ornstein e Bruna (2004, p. 1002), a APO corresponde a:

um conjunto de métodos e técnicas para a avaliação de desempenho de ambientes urbanos no decorrer do uso – mas não exclusivamente estes – tanto do ponto de vista de especialistas no assunto, visando colher e obter resultados sobre o desempenho ambiental físico, como do ponto de vista do usuário final desse ambiente. As análises sobre o desempenho físico dos ambientes em estudo são então cruzadas com as opiniões e níveis de satisfação desses usuários, obtendo-se assim, diagnósticos que realimentam com recomendações o redesenho do próprio estudo de caso e futuros projetos semelhantes.

A APO deriva do inglês *Post-Occupancy Evaluation* (POE), e corresponde a uma avaliação retrospectiva (no sentido de repensar o projeto após sua utilização)

de ambientes construídos. Ela foi adotada para diagnosticar e recomendar, segundo uma visão sistêmica e realimentadora, modificações e reformas no ambiente objeto da avaliação e para aprofundar o conhecimento sobre esses ambientes, tendo-se em vista futuros projetos similares, sendo aplicada por meio de multimétodos e técnicas e leva em conta o ponto de vista dos especialistas/avaliadores e dos usuários dos ambientes, leigos ou não (ORNSTEIN; BRUNA; ROMÉRO; 1995).

Podemos inferir que a APO é importante para a elaboração de projetos, pois se trata de um conjunto de métodos e técnicas para avaliação de desempenho em uso de edificações e ambientes construídos que leva em consideração não somente o ponto de vista dos especialistas, mas também a satisfação dos usuários. A APO possibilita diagnósticos consistentes e completos sobre os aspectos positivos e negativos encontrados nos ambientes construídos e que irão fundamentar as recomendações e as intervenções para os edifícios estudados, e também para futuros projetos, definindo assim um ciclo realimentador da qualidade no processo de projeto (ROMÉRO; ORNSTEIN, 2003).

Lay e Reis (1993) especificam que a importância da APO está relacionada principalmente ao fato de disponibilizar informação baseada na evidência produzida por aqueles que usam os espaços edificados, ao disponibilizar dados sobre o edifício avaliado. Eles assim sintetizam que a APO de um ambiente construído tem dois objetivos principais: utilizar a informação para a melhoria do próprio espaço construído avaliado e traduzir a informação obtida em forma de recomendações e diretrizes, possibilitando que os aspectos negativos sejam evitados e que aspectos positivos possam ser incorporados em projetos semelhantes ao avaliado.

Por meio dos resultados obtidos em APOs, é possível aumentar o grau de previsão de desempenho de aspectos das edificações e a relevância do uso de tal informação incrementa-se substancialmente quando o objeto arquitetônico passa a ser a produção de habitação para um grande número de usuários, como os conjuntos habitacionais.

Tem sido argumentado que a disparidade entre sucesso e fracasso identificada no desempenho de conjuntos habitacionais, principalmente em relação à intensidade com que o ambiente construído corresponde, ou não, aos requisitos básicos necessários para apoiar e satisfazer as necessidades e valores dos usuários, ocorre devido a lacuna existente entre as intenções do arquiteto enquanto

proposta, os resultados previstos pela proposta e o desempenho dessa proposta enquanto ambiente construído para o usuário (LAY; REIS,1993).

Ornstein e Roméro (1992) especificam que é importante destacar a posição que as APOs vêm adquirindo entre os técnicos da área, sejam arquitetos, psicólogos, sociólogos e engenheiros, pois evidenciam erros e acertos encontrados nos ambientes construídos, no decorrer de seu uso.

A APO corresponde a um conjunto de métodos aplicados aos estudos das relações ambiente-comportamento, cujos resultados se relacionam com a participação, na própria pesquisa, dos diversos agentes envolvidos na produção e uso do ambiente em foco, principalmente porque conta com o conhecimento crítico da vivência diária dos usuários.

A APO deve ser aplicada, pois pouco se conhece do comportamento das pessoas em relação ao ambiente e à avaliação do ambiente construído no decorrer do uso da APO. Sua aplicação pode contribuir para minimizar falhas, falta de comunicação e problemas decorrentes de divergências de repertórios, em especial entre os formuladores dos projetos e usuários e outros agentes atuantes no processo de produção e uso do ambiente.

Por isto mesmo é necessário não só compreender em que medida o desempenho do ambiente construído influencia o comportamento do usuário, mas também como este se molda àquele desempenho, modificando ou não esse ambiente no decorrer do uso, dando origem a um novo padrão de ambiente construído. Esta relação entre ambiente, usuário e contexto permite não somente a interligação entre estas áreas, como também que cada área possa evoluir e trocar experiências com as demais (ORNSTEIN; BRUNA; ROMÉRO; 1995).

### *2.2.2.3 Métodos e técnicas utilizados na APO*

Como já delineado acima, a APO é uma metodologia eficaz para o desenvolvimento de diagnósticos que subsidiem recomendações e diretrizes calcadas nas efetivas necessidades dos moradores/usuários e a diversidade de métodos<sup>24</sup> e técnicas<sup>25</sup> adotadas, sendo alguns com resultados predominantemente

---

<sup>24</sup> Günther; Elali e Pinheiro (2008) explicam que métodos são os meios de se fazer alguma coisa, especialmente de acordo com um plano. O termo método vem do grego *meta hodós*, que significa o caminho para algo. No contexto das ciências, o método constitui o caminho para se aproximar de

quantitativos e outros com resultados qualitativos e a comparação entre eles aumenta a confiabilidade de diagnósticos finais e seus cruzamentos (ORNSTEIN; BRUNA e ROMÉRO, 1992).

A APO também tem se prestado a diagnósticos e a proposições oriundos de conhecimentos interdisciplinares em função da natureza da pesquisa aplicada de que trata. A APO é assim considerada uma atividade interdisciplinar dirigida, enquanto resultado, a intervenções e melhorias do ambiente construído. Podemos citar como exemplo, o caso específico do Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), em Lisboa, Portugal.

Podemos concluir que muitas das ações do Núcleo de Arquitetura e Urbanismo (NAU) combinadas com aquelas do Núcleo de Ecologia Social (NESO) enquanto processo e implementação de resultados, são transdisciplinares quando tratam de renovações urbanas e/ou empreendimentos habitacionais a custos controlados, denominadas de interesse social e da satisfação de moradores. Porém, mesmo no caso do LNEC, de atuação coesa e homogênea, a interdisciplinaridade NAU – NESO é a que de fato mais ocorre (ORNSTEIN, 2005).

Conforme Günther, Elali e Pinheiro (2008), a complexidade envolvendo pessoa-ambiente<sup>26</sup> e, sobretudo, da interação entre os dois reflete-se no fato de várias disciplinas, como arquitetura, desenho industrial, geografia humana, paisagismo, planejamento urbano e sociologia, investigarem aspectos específicos da relação pessoa-ambiente.

A variedade de formação e de interesses dos pesquisadores envolvidos implica em uma multiplicidade metodológica entre áreas, além da já enfrentada dentro de cada disciplina, de modo que a complexidade da relação pessoa ambiente salienta as limitações metodológicas de cada uma e necessidade de interação entre

---

algum objeto de estudo, sendo que métodos múltiplos implicam em caminhos distintos para se chegar a um mesmo objeto de estudo.

<sup>25</sup> Segundo Günther; Elali e Pinheiro (2008) técnica é o conjunto de procedimentos ligados a uma arte ou ciência. E Ornstein; Bruna e Roméro (1995) especificam que a técnica refere-se aos procedimentos adotados para implementar os métodos. Por exemplo, em estudos de APO, adota-se métodos de observação. Pode-se utilizar para tanto técnicas de registro como os mapas comportamentais, vídeo, fotografia, croquis, diário de campo, ou seja, método e técnica são conceitos distintos, embora muitas vezes sejam empregados como se fossem sinônimos, sobretudo pelos pesquisadores em arquitetura e urbanismo.

<sup>26</sup> Para Günther; Elali e Pinheiro (2008) pessoa-ambiente identifica a diversidade de abordagens, temas, métodos oriundo de diferentes áreas de conhecimento que estudam a interação entre comportamentos, estudos subjetivos e aspectos do ambiente físico. A relação pessoa-ambiente requer uma análise multilateral de diferentes subáreas e disciplinas.

elas. Assim, ao invés de discutir as vantagens de cada estratégia, é necessário convergir metodologicamente, isto é, buscar maneiras de agregar disciplinas, teorias e métodos, a fim de integrar experiências diferenciadas, validando construtos mediante uma perspectiva multimétodos<sup>27</sup>.

Desta forma, adotando múltiplos métodos, pretende-se elevar os índices de confiabilidade dos resultados ao tornar a avaliação mais eficiente. Sugere-se, então, especial atenção para a abordagem interdisciplinar das questões ambientais; os estudos voltados às relações ambiente construído e comportamento humano e de APO podem colaborar nessa direção, particularmente no que tange à gestão e ao monitoramento ambiental urbano.

Ornstein, Bruna e Roméro (1995) observam que essa abordagem interdisciplinar deve prosseguir na dimensão conceitual por aproximação dos campos do conhecimento, como arquitetura, urbanismo, gestão ambiental, saúde pública e psicologia ambiental, na busca da compreensão dos distintos papéis dos agentes importantes no processo de produção, uso, operação, manutenção e gerenciamento de ambientes construídos, vantagens e desvantagens de cada um desses procedimentos, em função da complexidade e da escala do ambiente.

Günther; Elali e Pinheiro (2008) apresentam como principais modos de pesquisa os mapas mentais, os percursos sensoriais e avaliativos, a avaliação da impressão/percepção, a simulação, os questionários, a observação, o mapeamento comportamental e os diferenciais semânticos. Esses métodos não devem ser encarados como barreiras, pois cada um deles produz informações acerca de um aspecto da experiência ambiental, e em conjunto podem oferecer uma representação holística e continuada da experiência ambiental dos indivíduos.

Com base em Ornstein, Bruna e Roméro (1995), Günther, Elali e Pinheiro (2008), Lay e Reis (1993), foram identificados os seguintes métodos e técnicas utilizados na APO:

- a) mapa comportamental: do inglês *behavioral mapping* relaciona categorias de comportamento com cenários e locais físicos particulares, em tempos específicos. Trata-se de uma técnica de observação, a partir da qual comportamentos são registrados, locados e tabulados, em um mapa ou

---

<sup>27</sup> A abordagem multimétodos corresponde à pesquisa social baseada em múltiplas abordagens metodológicas e tem uma longa tradição nas ciências sociais, desde 1933, em um estudo sobre desempregados envolvendo observação qualitativa e análise de dados quantitativa, decorrentes da reunião de profissionais da área de Sociologia, Psicologia, Economia e Direito (GÜNTHER, ELALI; PINHEIRO, 2008).

planta do local que está sendo observado a intervalos pré-determinados de tempo, expresso pela representação gráfica da atividade das pessoas em um determinado espaço em estudo, de modo a indicar seus comportamentos em relação à localização em que ocorrem;

b) mapa cognitivo: ferramenta útil para entender e conseqüentemente aprimorar o ambiente no qual o homem vive e se desloca, dentro da psicologia ambiental tem sido amplamente estudada e aplicada na Europa, com extrapolações importantes no campo dos estudos que visam melhorar a orientação espacial do indivíduo;

c) método de campo: procedimentos para estudo do comportamento fora do laboratório, por meio de observações, entrevistas, questionários, levantamentos físicos, dentre outros;

d) observação: perceber, visualizar ou observar o comportamento de pessoas e registrar o que é observado. As observações expeditas objetivam detectar determinados aspectos físicos das habitações tais como alterações feitas pelos próprios moradores no projeto original e níveis de personalização interno e externo;

e) questionário: a aplicação de questionários tem sido um dos procedimentos mais comuns para a coleta de informações sobre o grau de satisfação de moradores com o seu ambiente habitacional, devido a sua adequação para coletar uma quantidade significativa de dados, que podem ser comparadas e analisadas estatisticamente por uma variedade de testes estatísticos, fornecendo resultados que tendem a refletir com segurança as relações existentes entre as variáveis analisadas;

f) entrevistas: quando comparadas aos questionários as entrevistas perdem em generalização, mas ganham em profundidade. Geralmente são realizadas através de um guia preparado com o objetivo de cobrir determinados pontos de interesse com maior detalhe, embora não seja rígido e permita ao respondente expressar as suas maiores preocupações livremente.

Günther, Elali e Pinheiro (2008) apresentam a subdivisão de alguns métodos como os métodos centrados na pessoa e os métodos centrados no ambiente. Os métodos centrados na pessoa correspondem: ao experimento (método oriundo das ciências naturais que consiste em observações sistemáticas sob condições controladas pelo experimentador, que cria um cenário, mas não é um método muito comum nos estudos pessoa-ambiente); à entrevista (é uma conversa com propósito); ao questionário; à observação; aos autorrelatos. Já os métodos centrados no ambiente correspondem: ao *Walk-around-the-black* ou *Walk-through*<sup>28</sup>;

---

<sup>28</sup> No português, algumas vezes, o termo é traduzido como caminhada pelo local. Consiste em estabelecer contato inicial com o local em estudo a partir de visita realizada em companhia de pessoas-chave, como projetista, administrador, zelador, representante dos usuários e outras (GÜNTHER; ELALI ; PINHEIRO, 2008).

aos vestígios de comportamento<sup>29</sup>; ao mapeamento comportamental; e ao mapeamento cognitivo.

Ornstein, Bruna e Roméro (1995) apresentam que para uma APO é preciso adotar, no mínimo, três métodos combinados para a coleta de dados e informações, e podemos considerar os vários já aqui apresentados. A abrangência da problemática em foco se enriquece com a participação dos usuários na aplicação da APO, mesmo à medida que se possa consultar um número cada vez maior de insumos de outros estudos de caso semelhantes. Isso permite que se ampliem os conhecimentos e se ajustem os conceitos e teorias aos resultados práticos obtidos no contexto específico do país, da região e das respectivas comunidades locais.

Günther, Elali e Pinheiro (2008), neste mesmo sentido, recomendam a adoção de métodos variados na abordagem de um tema, estratégia que embora possa representar um significativo trabalho adicional na coleta dos dados, tem a intenção de diminuir os vieses inerentes à adoção de procedimentos que ressaltam apenas um aspecto do problema.

Dados provenientes de uma única fonte são passíveis de dúvida, sendo aconselhável contrabalancear os desvios surgidos a partir de uma coleta de dados com informações oriundas de outros métodos, a fim de minimizar as distorções no resultado final do trabalho.

Para os autores Ornstein, Bruna e Roméro (1995) e Günther, Elali e Pinheiro (2008), a adoção de uma abordagem multimétodos implica o uso de dois ou mais métodos de pesquisa, definidos em função do objeto e objetivos almejados pela pesquisa; mas essa não é apenas uma questão de domínio/aplicação de ferramentas diferenciadas, ampliando o esforço na coleta de dados. Mais do que isso, tal estratégia exige a interação dos resultados na análise elaborada pelo pesquisador.

Método no contexto das ciências sociais constitui um caminho para se aproximar de algum objeto de estudo, sendo que métodos múltiplos implicam em caminhos distintos para se chegar a um mesmo objeto de estudo.

Segundo Villa e Ornstein (2013), a APO no Brasil não pode ser considerada um instrumento consolidado e aplicado ao processo construtivo de edifícios, mas

---

<sup>29</sup> Correspondente a análises da ocupação anterior de um determinado local, mesmo na ausência de seus usuários e/ou de suas atividades não terem sido presenciadas pelos pesquisadores (GÜNTHER; ELALI ; PINHEIRO, 2008).

sim um conjunto de métodos e técnicas amplamente disseminado no ensino e na pesquisa em escolas de arquitetura. Porém, conforme as autoras, ainda não podemos dizer que está inserido nas rotinas do mercado imobiliário.

Todavia, desde a promulgação do Código de Defesa do Consumidor, no início da década de 1990, e atualmente, com a promulgação da NBR 15575 (ABNT, 2013), que rege o desempenho mínimo das edificações, ela é incorporada gradativamente nas práticas das construtoras. Contribui para isso também a obrigatoriedade estabelecida pelo Ministério das Cidades, pois para os contratos e convênios firmados no âmbito do PAC com valor superior a R\$ 9.000.000,00 (nove milhões de reais), é obrigatória a realização de APO (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2013).

A APO passa a ser ainda mais relevante no caso de programas de interesse social, tais como os conjuntos habitacionais. No caso brasileiro, nas últimas décadas, tem-se adotado soluções urbanísticas, arquitetônicas e construtivas repetitivas em larga escala, para atender uma população, via de regra, muito heterogênea, cujo repertório cultural, hábitos, atitudes e crenças são bastante distintos já no próprio conjunto, e mais ainda em relação aos projetistas. Em suma, a APO considera fundamental que no centro das pesquisas voltadas à avaliação de desempenho ambiental o usuário desses ambientes urbanos construídos deva fazer parte dos estudos não só como beneficiários, mas como agentes do processo de avaliação e monitoramento.

Constatamos, dessa forma, que o Governo Federal brasileiro tem realizado a avaliação sistemática de seus programas nos últimos anos, pois hoje há quase um consenso na literatura de que os motivos para realizar estudos de avaliação de políticas e programas públicos estão relacionados à transformação da Administração Pública em uma administração mais moderna e eficiente, mesmo que em alguns países isto ainda seja apenas um desejo.

Nos anos 80 e 90 do século passado, o mundo foi varrido por uma onda de ideologia neoliberal, que pregou o Estado Mínimo na impossibilidade de substituir o Estado pelo mercado, mas a crise deste período acabou produzindo uma reforma deste Estado na maioria dos países ocidentais.

As características básicas da administração pública gerencial são a orientação para o cidadão e para a obtenção de resultados, em contraponto à administração burocrática, que se concentra nos processos, sem considerar a

ineficiência envolvida. O crescente interesse dos governos nos estudos de avaliação está relacionado às questões de efetividade, eficiência, *accountability* e desempenho da gestão pública, já que estes estudos constituem-se em ferramenta para gestores, formuladores e implementadores de programas e políticas públicas. As avaliações de políticas e programas permitem que formuladores e implementadores tomem suas decisões com maior conhecimento, maximizando o resultado do gasto público, identificando êxitos e superando pontos de estrangulamento.

Neste sentido, também estão as APOs, na medida em que dados decorrentes dessas avaliações aplicadas em contextos urbanos semelhantes podem ser sistematizadas. E esses dados configuram-se em fontes de informações com diagnósticos e recomendações, que podem ser disponibilizadas aos tomadores de decisões, para intervenções ou não no meio ambiente, muito próximas às efetivas necessidades tanto dos usuários como do alcance da sustentabilidade ambiental.

Inferimos que a difusão dessa área do conhecimento tem ocorrido devido à necessidade de fundamentação mais consistente e atualizada das atividades de ensino e aprendizado em projetos de arquitetura e urbanismo. Isso demonstra que a metodologia científica, por meio da transparência dos dados e do processo projetual a partir, por exemplo, dos resultados da APO, pode e deve dar suporte aos projetos, comprometidos com a qualidade ambiental e com as necessidades e/ou satisfação dos usuários e a necessidade de compreensão dos projetos de arquitetura e urbanismo num contexto interdisciplinar de ambiente e de sociedade, no qual é fundamental a visão de projetos integrados e a busca da gestão da qualidade.

Entendemos também que as atividades de planejamento e de desenho urbano, regional, não deveriam ser simplesmente norteadas por modelos ou simulações, mas por critérios elaborados com base na percepção que o usuário receptor tem da cidade, ou seja, o padrão das necessidades e dos comportamentos devem ser mapeados, tendo-se em vista que cada indivíduo apresenta como eixo central, a sua moradia, e apresenta um conjunto de locais sobre os quais tem familiaridade, informações ou deles faz uso contínuo; isto é, o comportamento agindo como causa do determinismo físico e possível de ser obtido por meio da APO.

### **3 REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA**

Esta seção tem por objetivo apresentar o método de Revisão Sistemática da Literatura e o procedimento de coleta e identificação dos estudos selecionados nas bases de dados, por meio de busca eletrônica e utilizando os critérios de inclusão e exclusão.

#### **3.1 Método de Revisão Sistemática da Literatura**

Conforme Nunes, Andrade e Moraes (2013), as revisões sistemáticas de literatura buscam sintetizar evidências externas entre múltiplos estudos identificados e analisados com base em critérios adequados e procedimentos explícitos e transparentes, de forma que o leitor possa identificar as características reais dos estudos revisados. Também na operacionalização dessa revisão, é importante seguir as etapas de seleção da questão temática, estabelecimento dos critérios para a seleção da amostra, análise e interpretação dos resultados e apresentação da revisão por meio de uma síntese.

Esta síntese é normalmente apresentada sob a forma de uma narrativa estruturada, com tabelas de resumo ou uma combinação estatística, neste caso, a meta-análise. Segundo Lopes e Fracolli (2008), a meta-análise é o método estatístico aplicado à revisão sistemática que integra os resultados de dois ou mais estudos primários. Porém, os autores advertem que a análise estatística (meta-análise) só pode ser executada se os estudos incluídos forem semelhantes, ou seja, se a amostra, a intervenção e os desfechos de pesquisa forem homogêneos. Se a combinação dos estudos não fizer sentido clínico e metodológico, a meta-análise não deve ser executada. Infere-se, portanto, que a meta-análise é o método aplicado às revisões sistemáticas que, por sua peculiaridade metodológica, são por excelência utilizáveis em pesquisas da área da saúde.

Diversamente, o método de metassíntese qualitativa, segundo Lopes e Fracolli (2008, p. 772), originou-se da sociologia e pode ser definida como “modalidade de estudo qualitativo que utiliza os dados dos achados de outros estudos qualitativos relativos ao mesmo tema, ou a temas correlacionados”. Ou seja, a metassíntese corresponde a uma integração interpretativa dos resultados

qualitativos. Segundo as autoras, tais integrações vão além da soma das partes, uma vez que oferecem uma nova interpretação dos resultados.

Castro (2002) esclarece que diferentemente da meta-análise, que é agregativa e reduz os dados a uma única unidade, a metassíntese acarreta em comparação, tradução e análise dos dados originais que resultam em novas interpretações, englobando e destilando os significados nos estudos constituintes da amostra.

Ainda que se possa contraindicar a integração de pesquisas qualitativas, uma vez que estas contêm diferentes modos de coleta, análise e interpretação de dados, a utilização deste método, justifica-se pelo fato de que, os resultados obtidos, podem gerar conhecimento, proporcionando tomadas de decisões que considerem tais aspectos. Entende-se que “esforços no sentido de se sintetizar estudos qualitativos são vistos como essenciais para atingir proposições analíticas mais elevadas e também ampliar a generalização da pesquisa qualitativa” (LOPES; FRACOLLI, 2008, p. 773). Assim, entende-se que a metassíntese pode ser usada para formular conclusões e recomendações.

A abordagem metodológica de uma revisão sistemática também é composta pela utilização de um conjunto de critérios de inclusão e exclusão para selecionar o estudo e analisar seu conteúdo, ou seja, é elaborado um protocolo de pesquisa, que se encontra em anexo. Este contém a pergunta, critérios de seleção do material, estratégias de busca - base de dados<sup>30</sup> e palavras-chave ou descritores<sup>31</sup> -, tipos de busca. Entende-se que o planejamento da revisão é de extrema importância, pois corresponde à construção do protocolo, em que se detalham as etapas metodológicas a serem percorridas na revisão sistemática para reduzir o risco de viés, promover a transparência do procedimento e permitir a revisão.

---

<sup>30</sup>Corresponde a uma coleção geral e integrada de dados junto com a descrição deles, gerenciada de forma a atender a diferentes necessidades de usuários. As bases de dados são mantidas e gerenciadas por instituições privadas ou governamentais, responsáveis por inserir programas que permitam a geração, operação, alimentação, armazenamento, divulgação, disseminação e principalmente a recuperação da informação. Os objetivos de se manterem as bases de dados estão relacionadas ao controle bibliográfico: registro da produção científica de uma determinada área do conhecimento em livros, revistas, teses, relatórios, projetos e documentos governamentais; disseminação de documentos de uma determinada área do conhecimento, principalmente publicações científicas, selecionadas com critérios específicos (CASTRO, 2005).

<sup>31</sup>Os descritores são termos extraídos de determinado objeto de interesse e que expressam conceitos de uma ou várias áreas do conhecimento ou de atividade. Os descritores permitem que se faça uma busca por: assunto, tema ou palavra específica; assim também como os outros elementos do documento (autor, título, data, instituição etc.) (CASTRO, 2005).

Para a realização desta pesquisa, foram estabelecidos como critérios de inclusão: a natureza do estudo (teses, dissertações e artigos); a similaridade temática, ou seja, serão incluídos todos os estudos que versem sobre avaliação pós-ocupação da habitação de interesse social no Brasil; o recorte temporal referente ao intervalo entre 2003 e 2014 correspondente ao período das publicações e do início da execução dos projetos. Este recorte temporal, no presente trabalho, justifica-se, pois neste período temos a vigência da atual política habitacional com enfoque para a habitação de interesse social; o idioma das publicações, pois serão incluídas publicações em português, sem duplicidade; o acesso gratuito às publicações e as teses e dissertações de instituições que estejam registradas junto ao CNPq no Diretório de Pesquisa no Brasil<sup>32</sup>.

A escolha do Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil, como meio para a seleção das instituições, justifica-se, pois este contém o inventário dos grupos de pesquisa científica e tecnológica em atividade no País. As informações nele contidas dizem respeito aos recursos humanos constituintes dos grupos (pesquisadores, estudantes e técnicos), às linhas de pesquisa em andamento, às especialidades do conhecimento, aos setores de aplicação envolvidos e à produção científica, tecnológica e artística. Com isso, ele é capaz de descrever os limites e o perfil geral da atividade científico-tecnológica no Brasil. E assim, conseguimos identificar as instituições que possuem grupos de pesquisas sobre a APO da habitação de interesse social no Brasil.

Quanto aos critérios de exclusão, foram afastadas: as publicações que não possuem similaridade temática com o objeto da pesquisa; os que não se encontram inseridos no recorte temporal; os que foram publicados em idiomas que não seja o

---

<sup>32</sup>Os grupos de pesquisa inventariados estão localizados, principalmente, em universidades, instituições isoladas de ensino superior com cursos de pós-graduação *stricto sensu*, institutos de pesquisa científica e institutos tecnológicos. O Diretório dos Grupos de Pesquisa possui três finalidades principais: no que se refere à sua utilização pela comunidade científica e tecnológica no dia-a-dia do exercício profissional, é um eficiente instrumento para o intercâmbio e a troca de informações. Com precisão e rapidez, é capaz de responder quem é quem, onde se encontra, o que está fazendo e o que produziu recentemente. Seja no nível das instituições, seja no das sociedades científicas ou, ainda, no das várias instâncias de organização político-administrativa do país, as bases de dados do Diretório são fontes inesgotáveis de informação. Além das informações disponíveis sobre os grupos da base de dados atualizados continuamente (Base corrente), seu caráter censitário convida ao aprofundamento do conhecimento por meio das inúmeras possibilidades de estudos de tipo *survey*. A construção de amostras permitirá o alcance de respostas sobre campos não cobertos pelos dados, como, por exemplo, o financiamento, a avaliação qualitativa da produção científica e tecnológica, bem como o padrão das interações entre grupos de pesquisa e o setor produtivo. Desta forma, é uma poderosa ferramenta para o planejamento e a gestão das atividades de ciência e tecnologia. (LATTES, 2015, não paginado).

português; publicações em que o acesso é permitido mediante pagamento; os trabalhos monográficos de conclusão de graduação; e trabalhos repetidos ou sínteses de outros trabalhos, como por exemplo, artigos de dissertações.

No que concerne às estratégias de busca, explicitando primeiramente que as bases de dados foram escolhidas levando em consideração o objetivo da nossa pesquisa e as evidências que buscávamos, assim selecionamos as bases conforme: a) o tipo de estudo que indexa a base de dados: qualitativo ou quantitativo; b) áreas do conhecimento: multidisciplinar; c) Temática abordada: não específica do tema em questão; e d) o acesso do revisor às bases de forma gratuita.

E a partir desses critérios, as bases selecionadas para a realização da busca eletrônica foram: a base de dados dos periódicos e de teses da CAPES, Scielo, Coletânea Habitare, Repositório das Universidades e no *Google* acadêmico.

Os termos de busca ou descritores utilizados foram três: “habitação de interesse social”; “avaliação pós-ocupação”; “Brasil”. E eles foram combinados da seguinte forma: “habitação de interesse social”, “avaliação pós-ocupação”; “Brasil” (1ª combinação); “habitação de interesse social”, “avaliação pós-ocupação” (2ª combinação). Justifica-se a escolha desses descritores tendo em vista a busca pela realização de uma revisão mais ampla o possível, visando alcançar a maior quantidade de estudos disponíveis que possuem os termos acima escolhidos.

### **3.2 Procedimento de seleção dos estudos para a Revisão Sistemática**

Resumidamente, a pesquisa e a análise do material bibliográfico foram conduzidas em quatro etapas. Na primeira etapa, foram selecionadas as bases de dados eletrônicas; na segunda etapa, estabeleceram-se os critérios de inclusão e exclusão como mencionado acima; e na terceira etapa, os estudos potencialmente relevantes dentro desses critérios foram pré-selecionados, com base no título e no resumo. Posteriormente, foi realizada uma análise minuciosa, na íntegra, dos estudos pré-selecionados, para definir o número final de estudos a serem revisados, que atenderam aos critérios de inclusão. E na quarta etapa, a ser apresentada na seção seguinte, os estudos foram analisados em busca de evidências.

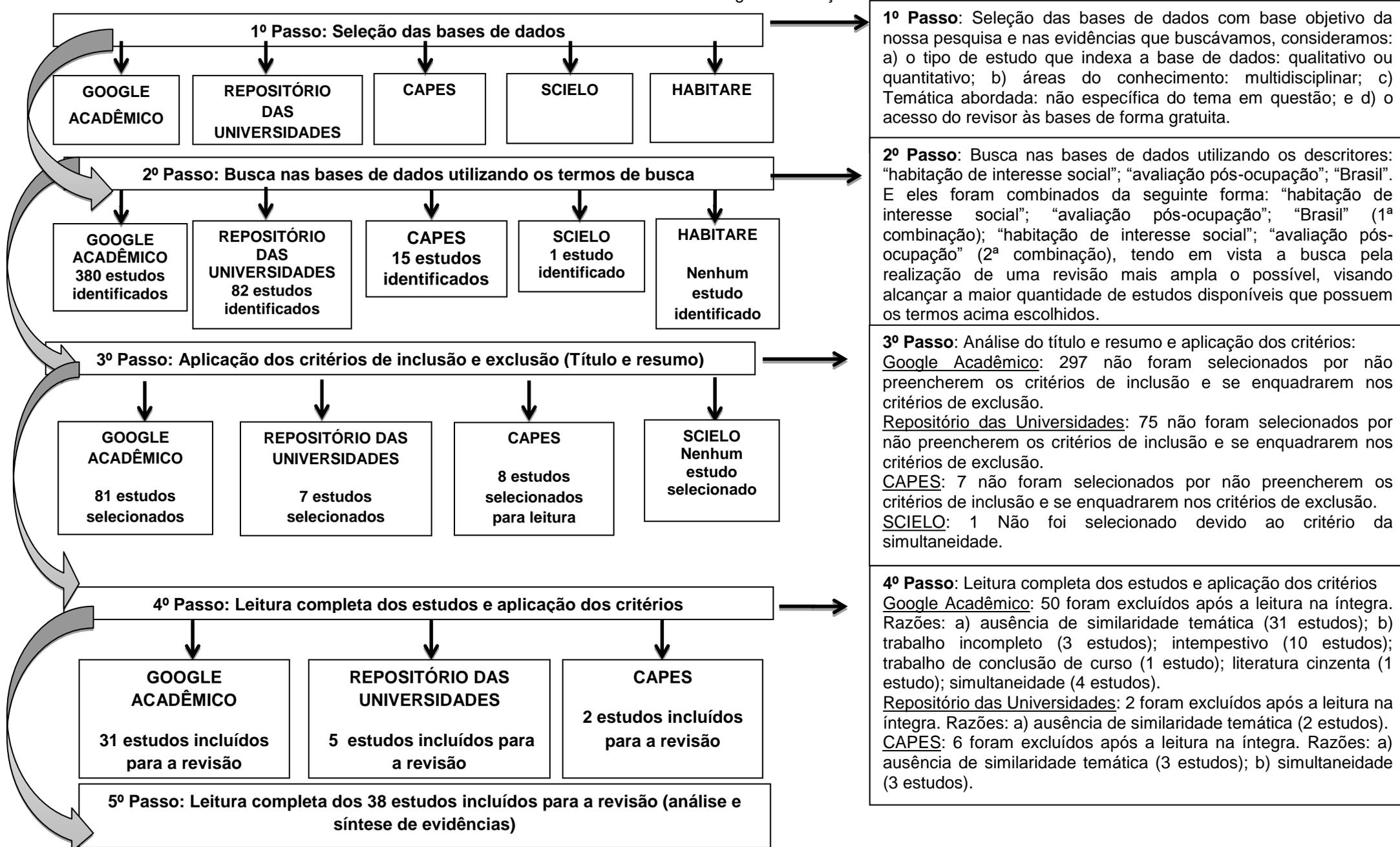
Interessa-nos delinear como ocorreu a terceira etapa, após a localização do material, quando foram aplicados os critérios. Os estudos foram classificados em: estudos identificados, estudos não selecionados, e estudos selecionados. Em

seguida, foi feita a leitura completa do material selecionado para determinar se o estudo preenche ou não os critérios.

Os estudos que não atenderam os critérios foram classificados como estudos excluídos, ou seja, estudos que foram os selecionados e que, após avaliação do texto completo, claramente não preencheram os critérios de inclusão da revisão sistemática, mas especificamos a razão para exclusão de cada estudo em particular. Em seguida, separamos os estudos incluídos, que são todos os estudos selecionados que, após a avaliação do texto completo, preencheram todos os critérios de inclusão na revisão sistemática.

A coleta de dados e análise do material selecionado considerou a comparabilidade metodológica, reconhecendo as semelhanças e diferenças entre os estudos selecionados, o tipo de literatura utilizada na revisão, o recorte do estudo, incluindo as técnicas usadas na seleção da amostra, coleta de dados e análise das informações. Isso ocorreu para que assim fosse possível a realização da revisão sistemática e elaboração da síntese da pesquisa, destacando a natureza e resultados das produções bibliográficas sobre Avaliação Pós-Ocupação da Habitação de Interesse Social no Brasil. A seguir, temos a apresentação numérica dos resultados por base de dados. No quadro abaixo, ilustramos as etapas de seleção dos estudos, conforme o que foi pré-determinado no protocolo de pesquisa e registrado por meio do diário de pesquisa.

Quadro 2- Percurso metodológico de seleção dos estudos



A pesquisa foi realizada nas seguintes bases de dados: *Google* acadêmico; periódicos e teses da CAPES; Scielo; Coletânea Habitare; e Repositório das Universidades. Como resultado final, tivemos 38 (trinta e oito) estudos de diversas naturezas e origens, como podemos visualizar no quadro abaixo:

**Quadro 3-** Caracterização dos estudos quanto à origem

<b>Origem</b>	<b>Quantitativo</b>
Google Acadêmico	31
Repositório	5
Periódicos CAPES	2
Scielo	-
Coletânea Habitare	-
<b>Total</b>	<b>38</b>

Fonte: Elaborado pela autora (2015)

As categorias de análise dos estudos, utilizadas na etapa de tabulação, foram elaboradas com base em Castro e Remor (2004), Gross (2012), Gil (2008) e Castro (1989), Alencar (2013) e Cohen e Franco (2011), com as devidas adaptações considerando o objeto e objetivo desta revisão sistemática, e são as seguintes:

**Quadro 4 -** Categorias de análise dos estudos

<b>Categoria</b>	<b>Definição</b>	
<i>Origem</i>	Base de dados em que o estudo se encontrava	
<i>Título</i>	Inscrição posta no começo do estudo	
<i>Autor (es)</i>	Responsável intelectual pela elaboração do estudo	
<i>Área de concentração</i>	Campo específico do conhecimento (ciências humanas ou tecnológicas)	
<i>Tipo</i>	Tese, dissertação ou artigo	
<i>Ano de publicação</i>	Designação cronológica de disponibilização do estudo	
<i>Tempo</i>	Momento em que foi realizada a avaliação	
<i>Palavras-chave</i>	Termos que descrevem o conteúdo do estudo	
<i>Cidade de realização da pesquisa</i>	Delimitação geográfica do estudo	
<i>Local da pesquisa</i>	Conjunto habitacional e financiamento	
<i>Unidade habitacional</i>	Descrição das características dimensionais e estruturais da unidade	
<i>Objetivo</i>	Intenção proposta pelo autor	
<i>Natureza da avaliação</i>	A pesquisa trata-se de uma avaliação de impacto ou de resultado	
<i>Classificação da pesquisa</i>	Quanto ao objetivo	Exploratória, descritiva, analítica ou explicativa
	Quanto à natureza predominante da pesquisa	Empírica ou teórica
	Quanto à forma de abordagem	Qualitativa ou quantitativa
<i>Metodologia</i>	Instrumentos, métodos e técnicas utilizados nas APOs	
<i>Universo e amostra</i>	Universo é o conjunto de elementos sobre os quais se pretende inferir nos estudos, relacionando com os objetivos pretendidos e a amostra corresponde a uma parte do universo ou população e possui as mesmas características deste.	
<i>Principais resultados e conclusão</i>	Contribuições da pesquisa para o objeto de estudo	

Fonte:Elaborado pela autora (2015)

A partir do preenchimento da tabela com o conteúdo dos estudos selecionados, tornou-se possível dar seguimento à pesquisa, agrupando os estudos

em subtemas, conforme a similaridade de objeto e objetivo, exposta na seção seguinte.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção tem por conteúdo a síntese da revisão sistemática, em que apresentamos a caracterização geral dos estudos quanto à origem, o tipo, área de concentração, região onde foi realizada a pesquisa, os programas de financiamento, a metodologia empregada e os tipos de instrumentais de coleta.

Em seguida, realizamos uma análise dos estudos com base na classificação da natureza da avaliação proposta por Castro (1989), Alencar (2013) e Cohen e Franco (2011), identificando os resultados e impactos das intervenções habitacionais que os estudos de APO estão apontando.

### 4.1 Caracterização geral dos estudos

A pesquisa bibliográfica que fundamenta o estudo contemplou: teses, dissertações e artigos, predominantemente. Como se pode verificar no quadro abaixo, destacamos a não localização de teses referentes à temática em análise.

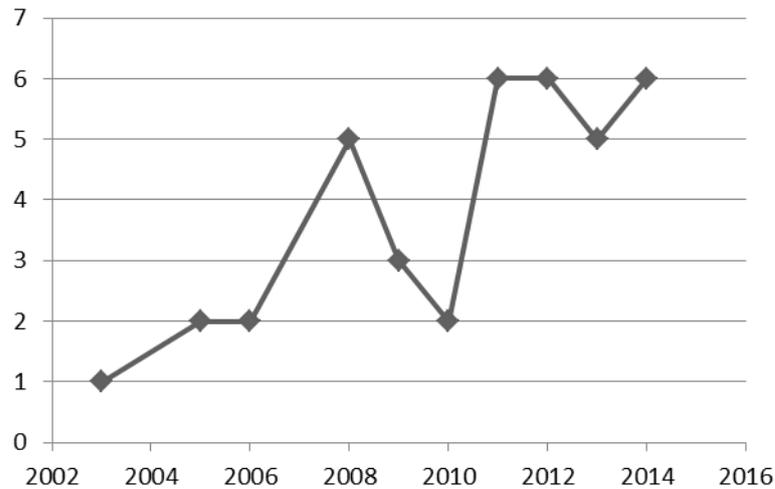
**Quadro 5** - Caracterização quanto ao tipo de estudo

<b>NATUREZA</b>	<b>QUANTITATIVO</b>
Artigos	24
Dissertações	14
Teses	-
<b>Total</b>	<b>38</b>

Fonte: Elaborado pela autora (2015)

O uso da APO para a realização dos estudos aparece de diversas formas. Em algumas situações, o estudo trata exclusivamente da APO de um empreendimento, de determinado espaço ou aspecto específico, por exemplo, a avaliação de áreas externas, ou da área de serviço ou do conforto ambiental.

Com relação à distribuição dos anos em que os estudos foram publicados, verificou-se nos últimos quatro anos uma intensificação de publicações de avaliações pós-ocupação, como podemos visualizar no gráfico abaixo.

**Gráfico 1-** quantidade de publicações por ano

Fonte: Elaborado pela autora (2015)

Podemos inferir que esta intensificação e recorrência na realização das avaliações podem estar relacionadas ao aumento do volume de investimentos na política de habitação de interesse social, que elevou o número de empreendimentos construídos e avaliados.

Os estudos também foram analisados considerando a área de concentração; como podemos visualizar no quadro abaixo, existe uma predominância de aplicação de APO pelas áreas arquitetura e urbanismo e engenharia civil, correspondendo aproximadamente a 70% dos estudos.

**Quadro 6 - Estudos por área de concentração**

nº	Área de concentração	%
1	Arquitetura e Urbanismo	42,10%
2	Engenharia Civil	28,90%
3	Engenharia de Produção	5,20%
4	Planejamento Urbano e Regional	5,20%
5	Não especificado	5,20%
6	Tecnologia do ambiente construído	2,63%
7	Gestão da Economia da Construção	2,63%
8	Engenharia Urbana e Ambiental	2,63%
9	Ciências na Área de Saúde Pública	2,63%
10	Engenharia Sanitária e Ambiental	2,63%
<b>Total</b>		<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela autora (2015)

A partir desta informação, podemos inferir que a realização de APO encontra-se voltada para a análise do ambiente em si, uma vez que os estudos são predominantemente da área de tecnologia. Observa-se, com os resultados, uma tendência a priorizar aspectos de ordem técnica para a avaliação dos programas habitacionais. Vale observar que não foi identificado nenhum estudo na área das ciências sociais.

Segundo Santos (1995), a qualidade da habitação tem sido associada à padronização do processo e do produto, com a aplicação de normas e parâmetros que sozinhos não são suficientes para se avaliar satisfatoriamente a habitação, porém são essas avaliações que têm predominado no âmbito da APO.

Essa informação também pode estar relacionada ao fato de que as pesquisas em APO no Brasil iniciaram em 1984. Romero e Ornstein (2003) especificam que ela passou a ser utilizada como um método de conhecimento e aferição das relações ambiente e comportamento, tendo surgido com a primeira disciplina de pós-graduação na área (Avaliação Pós Ocupação de Edifícios) pela FAU/USP.

Destacamos também que o método de APO proposto pelo professor Dr. Wolfgang Preiser foi adaptado para a realidade do nosso país, com características muito mais técnicas e funcionais do que comportamentais, como afirma Ornstein (1993). A tendência seguida pelos pesquisadores brasileiros é a de que a problemática de avaliações no Brasil deveriam focar aspectos ou variáveis técnico-construtivas, econômicas e funcionais (relativos ao espaço e ao conforto ambiental), antes de abranger fatores comportamentais ou psicológicos, como ocorria nas pesquisas de APO nos EUA e na Europa.

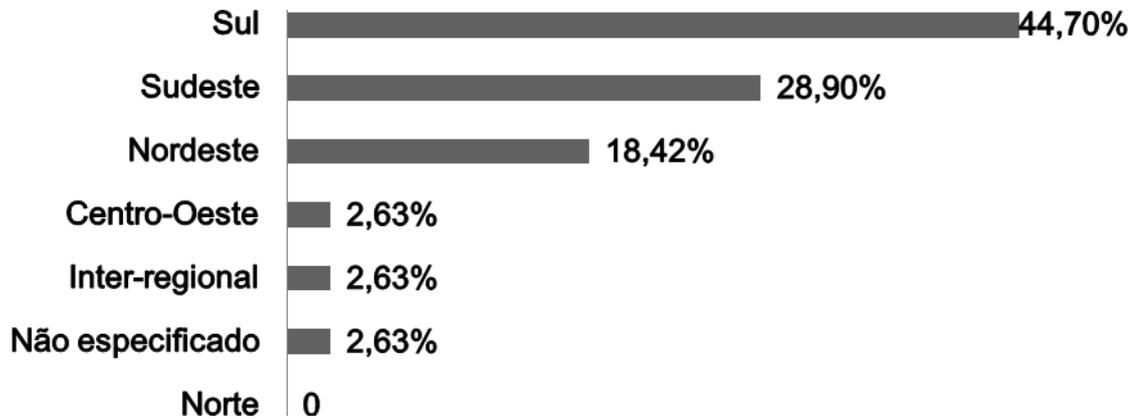
Quando os estudos foram agrupados tendo por critério o local de realização da pesquisa, mais especificamente, por regiões do país<sup>33</sup>, conforme a divisão estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2002), constatamos a prevalência de estudos realizados nas Regiões Sudeste e Sul, em

---

<sup>33</sup>Segundo o IBGE (2002), há cinco Grandes Regiões no Brasil: Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Foram instituídas pelo decreto 67.647 publicado no Diário Oficial da União em 24 de novembro de 1970. As cinco grandes regiões brasileiras assim estão compostas atualmente: Norte: Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá e Tocantins. Nordeste: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia. Sudeste: Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo. Sul: Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Centro-Oeste: Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal.

detrimento da Região Norte, onde não foram localizados estudos de APO, de nenhuma natureza, como podemos visualizar no gráfico abaixo:

**Gráfico 2-** Estudos classificados por região



Fonte: Elaborado pela autora (2015)

Tal realidade pode ser explicada em virtude das regiões sul e sudeste serem os locais onde as pesquisas em APO se iniciaram, especificamente em São Paulo (FAU/USP), e no Rio Grande do Sul na Universidade Federal de Pelotas (UFPel). A divulgação das atividades de APO inicia-se em 1994, quando das primeiras pesquisas de “Diagnóstico da Situação dos Conjuntos Habitacionais - Estudo de caso do PAR Pelotas - RS (CNPq)” (MEDVEDOVSKI, 2002). Portanto, há algumas décadas existe uma ocorrência da realização de pesquisas em APO nessas regiões do país e isto pode ser um fator explicativo para a demasiada concentração de pesquisas nessas regiões.

Quando analisamos os trabalhos com base na metodologia empregada, identificamos estudos de caráter empírico e isto nos parece adequado ao objeto desta pesquisa, tendo em vista tratar-se de uma RSL da APO, considerando que a pesquisa empírica é um modo de fazer investigações por meio de um objeto localizado dentro de um recorte do espaço social.

Assim, além de implicar num recorte da totalidade social, a pesquisa empírica está centrada na escolha de aspectos das relações entre sujeitos; ela lida com processos de interação face a face, isto é, o pesquisador não pode elaborar a pesquisa em laboratório. Nesta modalidade da elaboração do conhecimento, o pesquisador precisa ir ao campo, isto é, o pesquisador é inserido no espaço social

coberto pela pesquisa e necessita estar com pessoas e presenciar as relações sociais que os sujeitos pesquisados vivem.

Por meio do quadro abaixo, constatamos também a predominância de estudos quali-quantitativos, e isso está associado ao fato de as pesquisas de APO compreenderem a necessidade de multimétodos e técnicas para aumentar o nível de confiabilidade dos procedimentos e dos resultados.

**Quadro 7-** Classificação dos estudos quanto à metodologia

Objetivo		Natureza		Forma de abordagem	
Descritiva	2	Empírica	38	Qualitativa	9
Exploratória	12			Quantitativa	1
Analítica	-	Teórica	-	Quali-quantitativa	12
Explicativa	-			Não especificado	16
Não especificado	24	Não especificado	-		
Total	38	Total	38	Total	38

Fonte: Elaborado pela autora (2015)

Assim, existe a possibilidade de adoção de métodos quantitativos e qualitativos, ou seja, foram utilizados métodos e técnicas combinadas, especialmente no caso daqueles de avaliação física de desempenho, como as medições e vistorias técnicas, em confronto comparativo com aqueles de opiniões, de necessidades, de comportamentos e de percepção dos usuários dos ambientes, como entrevistas, grupos focais e questionários.

Observamos que os estudos selecionados tiveram como locus de aplicação da APO os conjuntos e empreendimentos habitacionais financiados com recursos dos programas governamentais. Tal fato reforça a tradição na aplicação da APO para avaliação da política habitacional, como podemos visualizar no quadro a seguir:

**Quadro 8-** Classificação dos estudos de APO segundo o empreendimento/programa de financiamento

<b>PROGRAMA/ORIGEM DO RECURSO</b>	<b>%</b>
PAR	28,90%
PMCMV	23,60%
Não especificado	13,15%
Prefeitura Municipal	10,50%
Programa de Subsídio da HIS	5,20%
Governo Estadual	5,20%
Crédito Solidário	2,63%
PAC	2,63%
Programa Lares (COHAB-MG)	2,63%
Projeto Habitar Brasil/BID	2,63%
Programa de Urbanização, Regularização e integração de assentamentos precários	2,63%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela autora (2015)

Medvedovski (2002) apresenta que o foco dessas avaliações num programa habitacional específico, o PAR, instituído pela Lei 10.188/01, ocorre, pois este inovou nas práticas de gestão do patrimônio imobiliário e na gestão do uso cotidiano de seus espaços habitacionais, e isso acabou por despertar o interesse de diversos pesquisadores. Nesse programa, as unidades habitacionais pertencem inicialmente ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e são gerenciadas pela CEF, responsável pela preservação do patrimônio imobiliário.

A referida autora esclarece que empresas administradoras foram contratadas para exercer a gestão das HIS na etapa de uso e esse fato permitiu a realização do diagnóstico do processo de gestão e também foi considerado uma oportunidade para estudar sistematicamente o uso e a gestão de operação e manutenção desses empreendimentos do PAR.

No contexto da atual política habitacional<sup>34</sup>, destacou-se que o PMCMV também foi um dos programas com mais frequências de APO. Conforme Rolnik (2014), o PMCMV foi tema recorrente nas últimas campanhas à Presidência da República e vem sendo reafirmado pelo Governo Federal como a maior política

<sup>34</sup> O Ministério das Cidades estabelece que para os contratos e convênios firmados no âmbito do PAC com valor superior a R\$ 9.000.000,00 (nove milhões de reais) e que tenham como objeto a urbanização integrada e/ou a provisão habitacional é obrigatória a realização de APO e disponibiliza uma Matriz Avaliativa que corresponde ao núcleo comum de eixos, dimensões, indicadores e descritores. E isso implica em uma série de estudos de APO produzidos no âmbito do Estado nas conclusões dessas intervenções, disponibilizadas no site do MCidades, na forma de relatórios, estes porém não foram objeto da presente revisão sistemática (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2013).

habitacional da história do Brasil, tendo sido anunciado o lançamento de sua terceira etapa até Junho de 2015.

Rolnik (2014) afirma também que se trata de um programa que representou uma grande ruptura em relação às práticas anteriores, por trazer a questão da habitação para o centro da agenda governamental, pela escala de intervenção, pelo volume de recursos empregados, pelas concessões de subsídios de até 96% para as camadas com renda de até R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais) e de subsídios parciais para as camadas de renda de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Isso viabilizaria o acesso à moradia para os setores de mais baixa renda, historicamente excluídos dos financiamentos para aquisição da casa própria.

Na análise dos estudos também identificamos a variedade de métodos e técnicas utilizadas na APO que, segundo Ornstein, Bruna e Roméro (1995), podem ser aplicados nas avaliações das relações ambiente-comportamento, pois é possível sempre associar vários métodos e técnicas em prol de melhores resultados.

Um dos métodos mais adotados, embora quase nunca utilizados isoladamente, é o das observações, desde aquelas chamadas simplesmente exploratórias, tipo *walkthroughate*, ou as utilizadas de modo extremamente preciso por amostragem e intervalos regulares; as observações são sempre elementos essenciais e de uso combinado a outros métodos.

No trabalho de investigação por observações, os resultados podem ser confrontados com aquele conhecimento literário inicial e fundamental sobre o assunto em foco, mostrando assim confirmações e desajustes de teorias e conceituações tradicionais. Complementadas por questionários, entrevistas e técnicas de mapeamento são procedimentos para a construção do conhecimento objetivado.

Dentre as técnicas usadas nas observações, não se pode prescindir da primitiva observação e consequente quantificação, que pode ser associada a técnicas de fotografias, como podemos visualizar no gráfico abaixo. Foram diversos os métodos e técnicas utilizados nas APOs.

**Gráfico 3 - Métodos ou técnicas utilizadas nos estudos de APO**

Fonte: Elaborado pela autora

Constatamos também, analisando o gráfico acima, a recorrente utilização de entrevistas e questionários. Segundo Ornstein e Bruna (2004), estes, além de complementarem o método das observações e serem usados via de regra combinadas com outros métodos, são amplamente utilizados, porque são praticamente o traço de união entre os requisitos e documentos oficiais e a versão da população usuária sobre as condições do ambiente construído.

O questionário, principalmente, é um método de grande aceitação, pois se ajusta a vários tipos de pesquisa, podendo ser aplicado a apenas uma amostra representativa e generalizada para o universo populacional em questão, sistematizado por estratos, grupos ou categorias de pessoas, diferentes tipos de ambientes, diferentes unidades físico-geográficas.

Por meio da análise do gráfico acima, percebemos que todos os trabalhos utilizaram multimétodos que, segundo Reis e Lay (1995), permitem aumentar a validade dos resultados, a confiabilidade e a qualidade da pesquisa. Os referidos autores também apontam que a predominância do uso do questionário como método quantitativo de coleta de dados está relacionado ao fato dele possibilitar investigar uma maior variedade de fenômenos e determinar a confiabilidade das medidas adotadas, o que possibilita a generalização dos resultados. Devido a essa característica, a aplicação dos questionários tem sido um dos procedimentos mais comuns para a coleta de informações sobre o grau de satisfação do usuário com o seu ambiente.

## **4.2 Análise das evidências conforme a natureza da avaliação (impacto ou resultado)**

Abiko e Ornstein (2002) e Ornstein e Roméro (2003) apontam que a avaliação de projetos de habitação de interesse social envolve uma gama de aspectos, que vão dos eminentemente técnicos e funcionais até os de caráter subjetivos, que incluem atitudes e dimensões psicossociais.

Essa descrição apresentada pelos autores acima mencionados foi confirmada com a revisão sistemática da literatura, objeto desta dissertação, por meio da qual se tornou possível identificar evidências, ou seja, constatações reiteradas de situações, características, fatos e conclusões apresentadas nos estudos que se utilizaram de pesquisas empíricas e multimétodos qualiquantitativos de APO da habitação de interesse social no Brasil, que a seguir encontram-se elencadas.

Os resultados encontrados a partir desses estudos são variados e o foco das pesquisas é abrangente, abordando a APO com objeto central da pesquisa ou utilizando-a para análise de aspectos específicos em estudos temáticos como no caso da acessibilidade de pessoas com dificuldade de locomoção e no caso do conforto ambiental.

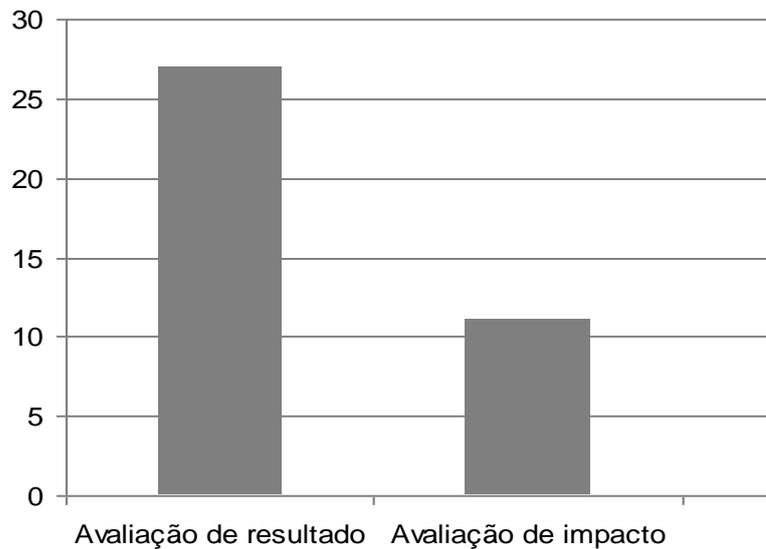
Isto está relacionado ao que Ornstein (1996) afirma quando diz que a APO permite análises, diagnósticos, prognósticos e recomendações do impacto ambiental de empreendimentos de grande porte, até a microavaliação pós-ocupação de ambientes e condições específicas.

Dentre os estudos de caso, verifica-se que a aplicação da APO foi relevante em vários conjuntos de habitação de interesse social, analisados de forma isolada ou em comparação a outros empreendimentos, com grande presença principalmente nos últimos quatro anos no país em vários centros de pesquisa e ensino, o que possibilitou o desenvolvimento de ensaios, experimentações e progressos metodológicos associados, por meio da proposição de novos instrumentais ou de incrementos aos existentes e recomendações para futuros estudos de casos, assim como evidências que deveriam ser utilizadas para embasar intervenções futuras.

Após a caracterização geral dos estudos, o material então coletado passou por uma classificação de cunho analítico pelo critério de similaridade temática do objeto da pesquisa, dos objetivos propostos pelos autores dos estudos, dos

instrumentos e técnicas e dos principais resultados, considerando a classificação, proposta por Castro (1989), Alencar (2013) e Cohen e Franco (2011) referente à natureza das avaliações, especificamente as avaliações de impacto e de resultado<sup>35</sup>, como podemos visualizar no gráfico a seguir:

**Gráfico 4** - Distribuição dos estudos segundo a natureza da avaliação



Fonte: Elaborado pela autora (2015)

As pesquisas de APO que envolvem a habitação de interesse social são, de maneira geral, voltadas para a adequação ambiental e para o entendimento acerca da satisfação dos moradores com relação à unidade habitacional em si, quase sempre coletadas por meio de questionários baseados em escalas de opinião ou percepção; ou seja, a maioria das pesquisas trata-se de avaliações de resultado.

Como estratégia de análise, os estudos também foram agrupados, buscando identificar quais os resultados ou impactos das intervenções habitacionais que os estudos de APO estão apontando e, para isso, identificamos as evidências que nos mostram que a política habitacional tem gerado esses impactos/resultados, com

<sup>35</sup> a) Avaliação de resultados pretende saber o quanto e com que qualidade seus objetivos foram cumpridos. Muito sumariamente pode-se dizer que os resultados em sentido estrito são os produtos do programa, previstos em suas metas e derivados do seu processo particular de produção. Costuma-se também utilizar o termo desempenho para indicar resultados em sentido estrito (*outcomes*);

b) a avaliação de impactos refere-se às alterações ou mudanças efetivadas na realidade sobre a qual o programa intervém e por elas são provocadas. E os efeitos referem-se a outros impactos do programa esperados ou não, que afetam o meio social e institucional no qual se realizou. Assim, a avaliação de impactos examina as mudanças provocadas por determinadas ações governamentais sobre as condições de vida da população, com base no critério efetividade, buscando avaliar as mudanças quantitativas e qualitativas ocorridas com a implementação de uma dada política;

base nos pressupostos conceituais e classificações referentes à avaliação, sintetizados no quadro abaixo:

**Quadro 9 - Síntese das evidências conforme a natureza da avaliação**

NATUREZA DA AVALIAÇÃO	IMPACTO/RESULTADO	EVIDÊNCIAS
<p><b>AVALIAÇÃO DE IMPACTO</b></p>	<p><b>Exclusão do direito à cidade</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Inexistência de inserção urbana pela ausência de infraestrutura e péssima localização;</li> <li>-Uniformidade, massificação dos conjuntos;</li> <li>-Padronização de soluções habitacionais;</li> <li>-Conjuntos monofuncionais;</li> <li>- Ausência de segurança.</li> </ul>
	<p><b>(In) permanência das famílias nas unidades habitacionais</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não adaptação (física e orçamentária);</li> <li>- Os moradores não participam da fase de elaboração do projeto;</li> <li>- retroalimentação dos dados das avaliações não ocorre;</li> <li>- repasse irregular das unidades habitacionais.</li> </ul>
<p><b>AVALIAÇÃO DE RESULTADO</b></p>	<p><b>Insatisfação com a tipologia habitacional</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Inexistência de flexibilidade construtiva;</li> <li>-Recorrentes modificações construtivas de caráter funcional, simbólico ou econômico;</li> <li>-Dimensões insuficientes da unidade habitacional;</li> <li>-Excessiva padronização das unidades habitacionais;</li> <li>-Inexistência de espaço para geração de renda;</li> <li>-localização (solo barato, extensas áreas e desprovidas de infraestrutura);</li> <li>-Material de baixo custo e qualidade;</li> <li>-Forma condomínio predominante;</li> <li>-Aumento de despesas.</li> </ul>
	<p><b>Descumprimento/Insuficiência das normativas dos programas habitacionais</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Empreendimentos não atendem as normativas estabelecidas pelo programa;</li> <li>-Normativas dos projetos, ainda que cumpridas, não atendem aos anseios e necessidades dos moradores.</li> </ul>

Conforme apresentamos em seção anterior, a avaliação constitui-se em um julgamento sobre o valor das intervenções governamentais por parte dos avaliadores, bem como por parte dos usuários ou beneficiários. Faria (2005) especifica que é por meio da avaliação que o trânsito do sistema de uma situação inicial a outra situação, tida como desejada, pode ser aferida, e é isso que apresentaremos especificamente quando tratamos da PNH que visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social (BRASIL, 2004).

Nesta seção temos a pretensão de ampliar a análise dos estudos sobre APO para além da mensuração entre metas previstas e resultados obtidos com a implementação da política habitacional, mas procuramos detectar, por meio das evidências, os nexos causais explicativos do seu baixo grau de efetividade, sendo possível obter informações adicionais que podem ser utilizadas para alterar os programas e seus modos de implementação.

#### 4.2.1 Principais evidências identificadas nos estudos de avaliação de resultados

Conforme explicitado por Castro (1989), Alencar (2013) e Cohen e Franco (2011), quando classificamos a avaliação pela sua natureza, percebemos que a avaliação de resultados pretende saber o quanto e com que qualidade os objetivos de determinado programa ou projeto foram cumpridos. Muito sumariamente, pode-se dizer que os resultados em sentido estrito são os produtos do programa, previstos em suas metas e derivados do seu processo particular de produção. E são esses aspectos mais restritos e específicos dos produtos da política habitacional que pretendemos identificar na análise dos estudos de APO.

Considerando que a avaliação é um importante instrumento para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo, assim como possui o caráter de mensuração objetiva dos produtos, a avaliação possui também aspectos qualitativos, especificamente quando se refere à avaliação de resultados.

Segundo Silva (1999), Draibe (2001), Cohen e Franco (2011) e Faria (2005), o motivo mais imediato do interesse pela avaliação de resultados das atividades de

governo seria a preocupação com a efetividade, isto é, com a aferição dos resultados esperados e não esperados alcançados pela implementação dos programas. O segundo motivo seria o de entender o processo pelo qual os programas alcançaram ou não esses resultados, analisando a dinâmica da intervenção estatal e os problemas concretos advindos da implementação.

Quando agrupamos os estudos tendo por critério a natureza da avaliação, identificamos dois resultados predominantes: o descumprimento/insuficiência das normativas dos programas habitacionais e a insatisfação com a tipologia habitacional.

#### 4.2.1.1 Insatisfação com a tipologia habitacional

Reis e Lay (1995) apontam a satisfação em pesquisas de APO como critério para examinar as relações entre os usuários e os vários aspectos do ambiente habitacional, podendo determinar a habitabilidade dos ambientes residenciais. Assim, o conceito de satisfação tem sido tratado em pesquisas por meio da abordagem entre ambiente atual e aspirações.

Segundo Ornstein, Bruna e Roméro (1995), a similitude entre o ambiente real percebido e o ambiente aspirado fornece a medida de satisfação ou insatisfação, esta última relacionada à ideia de descontentamento e até mesmo frustração, considerando que a percepção que o morador tem de sua unidade residencial e conjunto habitacional afeta o seu nível de satisfação e manifesta-se no seu comportamento e atitudes em relação ao ambiente construído.

##### 4.2.1.1.1 Inexistência de flexibilidade construtiva

A satisfação dos moradores geralmente está associada à flexibilidade e está diretamente relacionada à possibilidade da realização de alterações e adequações no ambiente conforme os anseios do morador (OLIVEIRA et al., 2009). Neste mesmo sentido, Barbosa et al. (2008) apontam que as pesquisas demonstraram que nas plantas das unidades habitacionais é possível notar falhas graves de funcionalidade e a falta de flexibilidade, que dificultam a adaptação da casa pelas famílias beneficiadas, tanto no momento da entrada, quanto ao longo do tempo de uso.

Pesquisas também mostram que quanto maior a capacidade do edifício em aceitar modificações de seus usuários, tanto é maior, conseqüentemente, a sua satisfação. Em decorrência destas preferências, autores como Lima (2011), Albuquerque (2011), Sanches e Fabrício (2008), Barbosa et al. (2008), Marroquim et al. (2013), Logsdon (2012), Peres et al. (2013) ressaltam a relevância da flexibilidade nos arranjos espaciais de projetos arquitetônicos.

Os estudos de Logsdon (2012) e Albuquerque (2011) apontam que há dificuldades de ampliação da edificação sem gerar ônus à circulação e alterações que comprometam a subtração de janelas, por exemplo, o que prejudica a luminosidade e a salubridade dos ambientes devido ao descumprimento dos índices adequados de ventilação e iluminação.

Constatamos a necessidade de incorporação de estratégias de flexibilização ao projeto ainda em concepção, principalmente por representar um custo adicional mínimo se comparado às adaptações realizadas após a conclusão da obra. Além do fator econômico, a capacidade da habitação ser adaptada às diferentes necessidades dos usuários ao longo do tempo permite que as pessoas vivam em melhores condições em qualquer fase de suas vidas e contribui significativamente para a qualidade ambiental dos espaços domésticos (MARROQUIM et al., 2013; LOGSDON, 2012; OLIVEIRA et al., 2009).

#### 4.2.1.1.2 Recorrentes modificações construtivas (reformas/alterações) de caráter funcional, simbólico ou econômico

As unidades habitacionais são frequentemente modificadas por seus moradores por motivos de caráter funcional, simbólico ou econômico; essas modificações geralmente evidenciam a falta de sintonia entre o projeto arquitetônico original e as respostas às necessidades dos seus usuários. Constata-se, assim, que frequentemente as modificações impactam negativamente na funcionalidade e habitabilidade dessas habitações, em especial com respeito ao conforto ambiental resultante (VALE, 2012; PEREIRA, 2013).

Outro aspecto que se constata nas APOs é a ocorrência de desperdícios dimensionais e funcionais durante as reformas, devido primeiramente à inadequação do projeto original que impõe reformas já nos primeiros anos de ocupação para garantir um nível mínimo de habitabilidade, bem como a falta de um profissional

qualificado para auxílio das reformas e/ou ampliações das moradias, resultando em transformações ineficientes e geralmente dispendiosas (HOSKEN et al., 2013).

#### 4.2.1.1.3 Dimensões insuficientes da unidade habitacional

Os resultados dos estudos apresentam a não contemplação de aspectos fundamentais em um projeto habitacional, como a falta de espaço físico para instalação de mobiliário básico, a exemplo, a falta de espaço para colocação de mesa para refeições, dificultando o convívio doméstico, a diminuta área de serviço, geralmente integrada à cozinha, e a inexistência de espaço para estender as roupas (LIMA, 2011; SILVESTRE, 2013; THEOPHILO, 2014).

Em algumas situações, crianças são colocadas em circunstâncias bastante complicadas, ao terem que fazer revezamento na hora de dormir ou ficar sozinhas em casa, ou seja, o mero abrigo não é suficiente. Uma estrutura de qualquer dimensão não é adequada para todas as famílias, pois as composições familiares são diversas e o padrão de 40m<sup>2</sup>, em média, e com dois quartos não é suficiente (AZEVEDO, 2008; BONATTO, 2014; PERUZZO, 2008).

Identificamos nas pesquisas de Sanches e Fabrício (2008), Logsdon (2012) e Vale (2012) aspectos relacionados à funcionalidade da habitação que é prejudicada. Um exemplo são os tanques que, ao serem colocados do lado de fora da edificação, nos projetos analisados, em local sem pavimentação e sem abrigo, têm o uso dificultado, assim como a inexistência de locais para estender as roupas.

#### 4.2.1.1.4 Excessiva padronização das unidades habitacionais

Essa evidência referente à dimensão insuficiente está diretamente relacionada ao apontado por Vale (2012), Pereira (2013), Peres et al. (2003), que destacam a excessiva padronização das unidades habitacionais, que já possuem sua dimensão pré-definida e não permite o atendimento das necessidades das famílias; inclusive essa falta de espaço acaba gerando conflitos familiares, no âmbito doméstico devido à dificuldade de circulação, para desfrutar de privacidade e de conforto.

#### 4.2.1.1.5 Inexistência de espaço para geração de renda

Foram identificadas também situações em que a unidade habitacional deveria ser de uso apenas residencial, mas passa a ser completamente comercial ou até mesmo de uso misto. Esta situação, segundo Vale (2012) e Azevedo (2008), ocorre, porque os projetos não possuem a previsão de que a geração de renda também é uma necessidade a ser atendida, uma vez que os moradores dificilmente são ouvidos durante a fase de elaboração do projeto. Em virtude de uma necessidade material, os moradores acabam tendo que se submeter a situações improvisadas de uso de suas residências.

#### 4.2.1.1.6 Localização (solo barato, extensas áreas desprovidas de infraestrutura)

A produção de conjuntos habitacionais fora da malha urbana existente reflete a necessidade de locais em que o custo do solo seja mais baixo e que extensas áreas que estejam disponíveis permitam a produção com escala e barateamento das unidades. Os conjuntos habitacionais são geralmente localizados na periferia urbana, em lotes de grandes dimensões construídos a alguns quilômetros das cidades e não apresentando estrutura de saúde, educação, lazer e infraestrutura urbana nas suas proximidades (OLIVEIRA, 2012).

No entanto, diante da falta de outra oportunidade para adquirir a casa própria e da precária condição em que se encontrava, essa população se sujeita a sobreviver nesses conjuntos habitacionais com baixa qualidade de vida e improvisando no atendimento das reais necessidades familiares, pois a qualidade dos projetos parece não estar dentro das preocupações dos programas habitacionais. Posto a necessidade de oferecerem uma grande quantidade de moradias a baixo custo, projetos de áreas mínimas e padronização excessiva são frequentes (HYBINER, 2014; VALE, 2012; SILVESTRE, 2013).

Os estudos de Hosken et al. (2013), Peres et al. (2003), Bonatto (2010) apontam que os municípios, em geral, limitam-se a aprovar os empreendimentos, flexibilizando suas legislações para adaptá-las ao modelo da política habitacional e permitir a construção dos empreendimentos em localizações mais baratas. Essa produção, no entanto, privilegiava muito mais o quantitativo em detrimento de aspectos qualitativos, com soluções projetuais e construtivas repetitivas.

#### 4.2.1.1.7 Material de baixo custo e qualidade

Ao analisarmos os estudos, fica evidente a constatação dos autores com relação à baixa qualidade arquitetônica diante da importância que a unidade habitacional assume na vida das pessoas. Os padrões que deveriam impor qualidade, tanto à unidade habitacional como ao empreendimento em si, por vezes, não são atingidos porque a seleção de material de baixo custo tem levado a uma rápida deterioração das obras e à ausência de manutenção da qualidade.

Como os programas habitacionais dirigidos para a população de baixa renda têm um limite máximo para o valor da habitação e da fração ideal do terreno, e, normalmente este valor é muito baixo, as construtoras, para diminuir os custos, utilizam materiais mais baratos e diminuem a quantidade de equipamentos (LIMA, 2011 e THEOPHILO, 2014).

#### 4.2.1.1.8 Forma-condomínio predominante

Outra evidência identificada refere-se à forma-condomínio que predomina, sobretudo, para os setores mais vulneráveis com menor renda, com menor escolaridade, com vínculos de trabalho mais precários, fortemente dependentes de programas sociais e de transferência de renda (MEDVEDOVSKI et al., 2005).

Verificamos, em vários estudos, o colapso da gestão condominial por conta dos custos de manutenção de espaços coletivos em relação à renda dos moradores, resultando em alta inadimplência e conflitos com os síndicos. Na prevalência de relações privadas e de espaços isolados, são favorecidas as mediações do narcotráfico e de milícias, organizações que tomaram a gestão de alguns dos condomínios estudados pelas equipes (MEDVEDOVSKI et al., 2005).

Os estudos identificaram praticamente a ausência de manutenção dos espaços exteriores em conjuntos habitacionais populares, e Medvedovski (2005a) mostra que as indefinições da propriedade e, conseqüentemente, de responsabilidades sobre esses espaços coletivos, fazem com que estes se encontrem abandonados ou privatizados, neste último caso, por uma apropriação indevida de alguns usuários do conjunto.

Essas áreas compartilhadas não inspiram a identidade e o respeito dos moradores, e muito menos lhes evocam a necessidade de cuidar de sua manutenção e conservação. Segundo Hybiner et al. (2014), Marroquim et al. (2013), Sanches e Fabrício (2008), Chiarelli (2006), elas tornam-se espaços públicos anônimos, terra de ninguém, onde tudo é possível, desde o vandalismo até o crime, e certamente a sujeira, que propicia a propagação de doenças.

Por outro lado, a apropriação de certos espaços públicos por alguns moradores, resultado da privatização, faz com que esses espaços sejam moldados segundo as necessidades desses poucos que modificam o projeto original, sem qualquer sanção, seja por parte do poder público responsável, seja por parte daqueles moradores que foram deixados à margem, vendo seus direitos serem violados (AZEVEDO, 2008; LIMA, 2011; HOSKEN et al., 2013).

#### 4.2.1.1.9 Aumento de despesas

Identificamos também uma situação, até então inexplicável nos estudos, que é a não aplicação de tarifas sociais para os serviços de água e de energia pelas concessionárias que se alia a taxas de condomínio e têm impactado fortemente o aumento das despesas associadas à moradia, gerando problemas sérios de sustentabilidade econômica e social das famílias, forçando muitas, inclusive, a repassarem as suas unidades habitacionais.

#### 4.2.1.2 Descumprimento/Insuficiência das normativas dos programas habitacionais

Os estudos apontam que os empreendimentos geralmente não atendem as normativas do projeto, porém quando estas são cumpridas elas não suprem os anseios e necessidades dos moradores, por exemplo, no que se refere às necessidades dos usuários quanto à acessibilidade.

Especificamente quando abordam o item acessibilidade, identificamos nos estudos de Theophilo (2014) e Azevedo (2008) que alguns projetos não possuem sequer previsão de unidades habitacionais diferenciadas para atender a uma demanda específica, assim como as calçadas, ruas, praças e acessos do conjunto habitacional e do entorno não estão em conformidade com as normas de acessibilidade, o que leva muitos moradores a serem privados de desfrutar de

determinados espaços e a ficarem isolados dentro de casa devido à dificuldade encontrada para a sua locomoção (THEOPHILO, 2014, ALBANO; HONDA, 2012).

A partir de diversas pesquisas de Hybiner (2014), Vale (2012), Hosken et al. (2013), observa-se que as necessidades dos moradores de conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda continuam bem longe de serem atendidas pelos projetos arquitetônicos e urbanísticos. Identificamos que apesar da discussão crescente e do apoio técnico e acadêmico enfatizando a importância da qualidade construtiva, funcional e ambiental, ainda persiste a inadequação das normativas que norteiam as intervenções (CHIARELLI, 2006; HYBINER, 2014).

Diante do apresentado, podemos inferir que as avaliações realizadas pelos estudos analisados demonstram a necessidade de que os modelos tradicionais da política habitacional sejam repensados, pois a questão habitacional no Brasil tem sido em geral tratada como meramente quantitativa e o sucesso ou fracasso dos programas habitacionais é medido pelo número de unidades construídas, enquanto outros fatores de ordem subjetiva e qualitativa deveriam estar incluídos, bem como a maior articulação deles com a política urbana e social (MARICATO, 2009).

A monotonia do espaço, das cores e dos detalhes são também elementos arquitetônicos comuns, prevalecendo ainda a falta de manutenção dos edifícios e dos terrenos, isso devido à prática de construções que passou a adotar soluções nos conjuntos baseadas na padronização indiscriminada e reproduzindo um modelo pronto em todo país, sem considerar as especificidades locais e não permitindo estabelecer elo entre as necessidades dos usuários e os produtos oferecidos. Dessa forma, os aspectos financeiros e a massificação da produção predominaram sobre a qualidade, gerando uniformidade e desrespeito às diferenças regionais e culturais, despreocupação com a inserção urbana e os impactos ambientais.

#### 4.2.2 Principais evidências apontadas nos estudos de avaliação de impactos

Conforme explicitado por Castro (1989), Alencar (2013) e Cohen e Franco (2011), a avaliação de impacto refere-se a alterações ou mudanças efetivadas na realidade sobre a qual o programa intervém e por ele são provocados, ou seja, trata-se de um alcance mais expansivo das intervenções e não de uma leitura restritiva e compatível ao que foi planejado, mas sim os rebatimentos, as consequências e implicações daquela intervenção em um determinado contexto.

Assim, os autores apresentam que a avaliação de impactos examina as mudanças provocadas por determinadas ações governamentais sobre as condições de vida da população, com base no critério efetividade, buscando avaliar as mudanças quantitativas e qualitativas ocorridas com a implementação de uma dada política.

E quando tratamos especificamente da política habitacional percebemos que a avaliação de impacto está diretamente relacionada à compreensão ampla do direito à moradia, uma vez que a atual política de habitação se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe a casa, mas incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade (BRASIL, 2004).

Assim, entendemos também que a moradia corresponde a este ambiente complexo, que prescinde de um abrigo. Segundo Rolnik (2009), a moradia adequada é um lugar a partir do qual o cidadão passa a ter satisfeitas suas necessidades básicas e fundamentais de subsistência nas cidades, com dignidade. Isso significa estar em um lugar que permita ter espaço público, lazer, escola, saúde, emprego, e também que permita andar livremente e em segurança, com conforto e qualidade de vida.

E são esses elementos, referentes à garantia do direito à moradia que buscamos identificar nas pesquisas de APO, considerando que estas também podem ser classificadas como avaliações de impactos e assim perceber se esses componentes do direito à moradia estariam sendo atendidos por meio da atual política habitacional.

Por meio dessa análise, constatamos que a política habitacional tem produzido dois impactos: a exclusão da cidade e a (in) permanência das famílias nas unidades habitacionais.

#### *4.2.2.1 Exclusão do direito à cidade*

O primeiro impacto identificado decorrente da intervenção habitacional refere-se à exclusão do direito à cidade. Fernandes e Alfonsin (2014), abordando sobre a caracterização dessa cidade contemporânea, constatam que ela não é

apenas o local da produção econômica capitalista, ela é cada vez mais objeto da produção capitalista.

No contexto da globalização econômica financeira, tem sido identificada a formação de um sistema global de cidades, envolvendo diversos tipos de trocas diretas entre elas, novas relações comerciais, estratégias de telecomunicação, conexões aéreas, que não mais se limitam a tradicionais barreiras territoriais.

Na atualidade, conforme discorremos em seções anteriores no contexto da globalização e do neoliberalismo, há toda uma dinâmica socioeconômica, financeira e cultural entre as cidades e há mesmo competição acirrada entre as cidades por investimentos, gerando assim toda uma estratégia de planejamento urbano e gestão urbana de forma a maximizar as possibilidades desse novo modelo de produção de áreas urbanas.

Porém, apesar de estar havendo nesses locais uma concentração crescente de oportunidades, equipamentos e serviços, também se percebe claramente um processo alarmante de desemprego crescente, aumento de desigualdades. É nesse contexto que a questão acerca das condições de acesso a terra urbana, à moradia e conseqüentemente às cidades merece destaque especial.

No Brasil globalizado, verificamos a produção capitalista da própria cidade, que é tratada como mercadoria por diversos atores socioeconômicos e político institucionais e é cada vez mais gerida como uma empresa. O aumento do preço da terra, a periferização dos mais pobres e a ocupação de áreas ambientalmente frágeis são fortes características desse momento.

E isto está associado à natureza elitista da ação histórica do Estado e não pode mais ser minimizada. Conforme discorremos em seção anterior acerca do histórico da política habitacional em nosso país, a população de menor renda não consegue ser alcançada pelas intervenções habitacionais.

Fernandes e Alfonsin (2014) esclarecem que esse processo está longe de resultar de uma falta de planejamento; ele decorre, na verdade, do tipo perverso de planejamento territorial, da legislação urbanística elitista e gestão urbana excludente em todas as áreas. Os autores apontam que as atuais políticas públicas têm, com frequência, agravado essa tradição nefasta de segregação socioespacial, com programas de renovação urbana, grandes projetos urbanos, PAC, Minha Casa, Minha Vida.

Essa constatação foi confirmada por meio da presente revisão sistemática, ao identificarmos que a atual política habitacional tem gerado a exclusão da cidade, acarretando diversas situações de violação do direito humano à moradia adequada, tal como esse direito é compreendido de forma ampliada.

Esse alargamento conceitual do direito à moradia, por um lado, implica a ampliação de uma pauta de reivindicação por parte daqueles privados do exercício desse direito; por outro, aumenta a pressão exercida sobre os governos para que qualifiquem os planos, programas e projetos relacionados à política habitacional.

Garantir o direito humano à moradia, hoje, requer significativos aportes orçamentários, já que a concepção desse direito está necessariamente associada ao direito à cidade; assim, a produção de novas moradias deve se ocupar para além do direito à moradia, da efetiva integração da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, bem como da garantia de acesso aos bens materiais e simbólicos que traduzem a ideia de cidade.

Dessa forma, identificamos as seguintes evidências que nos permitem constatar que a política habitacional tem contribuído para a exclusão da cidade.

#### 4.2.2.1.1 Uniformidade, massificação dos conjuntos

Um importante fato que ficou evidenciado é o de que, independentemente do programa ou projeto de contexto ambiental e/ou cultural, e de disponibilidade de material de construção, as soluções são excessivamente padronizadas e utilizadas repetidamente. Observa-se que tem prevalecido na política habitacional um padrão de produção com fortíssima homogeneização das soluções de projeto arquitetônico e urbanístico e das técnicas construtivas, independentemente das características físicas dos terrenos ou das condições bioclimáticas locais (LOGSDON, 2012); (VALE, 2012); (CHIARELLI, 2006); (MEDVEDOVSKI et al., 2005); (ALBANO; HONDA, 2012) e (PERES et al., 2013).

O estudo de Oliveira (2012) apontou que a percepção de uma aparência externa satisfatória da edificação contrariamente às várias afirmações na literatura, não parecia estar necessariamente ligada a uma variedade de formas, texturas e cores, mas à uniformidade, o que na opinião dos moradores atesta a justiça social e percepção de comunidade.

Porém, nos demais estudos, como o de Berger et al. (2014), Peres et al. (2013) e Azevedo (2008), a percepção que os moradores possuem com relação à grande quantidade de blocos de unidades habitacionais que formam uma paisagem monótona e até mesmo sem uma identidade é a de espaços que são estigmatizados e segregados.

Rolnik (2014), em uma análise do PMCMV, constata que o aumento do preço dos imóveis da cidade tem gerado péssimas inserções urbanas, em que se corre o risco de cristalizar, na velocidade alucinante das contratações, novos territórios de guetificação e segregação social.

Diante desta dupla possibilidade de compreensão sobre a inserção urbana dos conjuntos habitacionais, entendemos a predominância da percepção da segregação desses espaços e chegamos a esta conclusão em decorrência do que os estudos analisados nesta revisão sistemática tem apontado, principalmente com relação à localização, que foi apontada nos estudos de Albuquerque (2011), Pereira (2013), Schäfer e Gomide (2014), Hosken et al. (2013), Morais (2014) e Azevedo et al. (2016) como um item de grande insatisfação dos moradores e isso está relacionado à busca de espaços urbanos mais baratos e este geralmente são os mais distantes dos centros da cidade, desprovidos de infraestrutura e serviços (VALE, 2012); (RITO, 2012); (SANTOS et al., 2011), principalmente de segurança.

#### 4.2.2.1.2 Padronização de soluções habitacionais

Verificamos também a incompatibilidade entre as tipologias habitacionais com seu programa arquitetônico único composto por sala, cozinha, banheiro e dois dormitórios e em alguns empreendimentos apenas um dormitório e a diversidade das composições familiares dos beneficiários, além da impossibilidade de readequações da unidade habitacional ao longo do tempo, segundo as necessidades dos moradores.

#### 4.2.2.1.3 Conjuntos monofuncionais

Da mesma forma, observamos a presença massiva de conjuntos monofuncionais, devido ao impedimento ou a dificuldades de caráter administrativo para a viabilização de usos complementares ao uso residencial ou para a

incorporação de espaços para o desenvolvimento de atividades para geração de renda, e esta é uma demanda dos moradores, que acabam tendo que, de maneira irregular, atribuir outros usos a sua residência, vinculados à comercialização de produtos ou ofertas de serviços (MEDVEDOVSKI et al., 2005); (ALBANO; HONDA, 2012).

#### 4.2.2.1.4 Ausência de segurança

A segurança que também aparece nos estudos de Rito (2012), Bonatto (2010), Silvestre (2013), Chiarelli (2006) como um item de insatisfação dos moradores está relacionada à percepção de ambientes segregados e desprovidos de serviços mínimos. Portanto, não entendemos que seja possível falar em um reconhecimento de justiça social, quando analisamos a fundo a situação dos conjuntos habitacionais produzidos nas últimas décadas para a população de menor renda, uma vez que a centralidade dessa produção não está no sujeito e nas suas necessidades e o aspecto qualitativo desta produção em massa e em larga escala tem sido completamente ignorado.

Os estudos de Morais (2014), Chiarelli (2006), Azevedo et al. (2006), Albano e Honda (2012), Rito (2012), Silvestre (2013) apontam a insatisfação dos moradores com relação a segurança, seja da unidade habitacional em si, evidenciada por meio da recorrente colocação de grades e elevação de muros, que aparece com a segunda maior ocorrência de modificações nas unidades habitacionais ficando atrás apenas das alterações relacionadas a dimensão, seja pela percepção de insegurança em relação à localização do empreendimento. Tendo em vista a redução dos custos, esses empreendimentos são construídos em locais distantes e desprovidos de serviços essenciais à segurança como policiamento e iluminação pública.

#### 4.2.2.1.5 Inexistência de inserção urbana pela ausência de infraestrutura e péssima localização

Podemos afirmar que uma moradia em local adequado é certamente uma das mais básicas necessidades humanas e tem implicações diretas na qualidade de vida do indivíduo em sua dignidade, em sua saúde física e mental. O direito à

moradia pode ser definido como o direito à vida digna em um lar inserido em uma comunidade em que o indivíduo possa viver protegido e em paz, considerando que a questão do direito à cidade está associado ao direito à moradia.

Os estudos apresentam que a infraestrutura na grande maioria dos casos não está sendo implantada, embora haja leis expressas determinando que a venda de qualquer lote urbano só seja aprovada quando o loteamento já tiver construído a infraestrutura prevista e aprovada pelo município (VALE, 2012); (HOSKEN et al., 2013), (SANTOS et al., 2011), (BERGER et al., 2014), (RITO, 2012).

A despeito das mudanças de normativas que passaram a exigir das prefeituras um mínimo de equipamentos sociais no entorno dos empreendimentos, são áreas sem esses serviços e equipamentos que viabilizam financeiramente as obras dentro dos tetos estabelecidos, mas que reproduzem um padrão de cidade segregada e sem urbanidade, pois são mal servidas por transporte, infraestrutura ou ofertas de serviços urbanos adequados ao desenvolvimento econômico e humano. Verificamos uma inadequação das alternativas ofertadas em relação às estratégias de sobrevivência das famílias, especialmente em função da localização periférica e distante das fontes de emprego da cidade (HOSKEN et al., 2013; SANTOS et al., 2011).

Especificamente, estes estudos tratam do PMCMV, que estabelece um teto único por região para o valor da unidade e acabou por determinar a localização periférica dos projetos em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos, o que cria uma demanda e um custo financeiro e pessoal, adicional de transporte, repetindo o que ocorreu no BNH conforme apresentado por Bonduki (2014).

Devemos ponderar também que a localização adequada dos projetos depende muito dos municípios, de seus planos diretores e habitacionais e dos instrumentos urbanísticos que eles regulamentaram. Mas, cabe ao governo federal, ainda mais quando conta com um mecanismo poderoso de indução como recursos fartos, estimular a implantação dos novos empreendimentos em locais mais adequados e que gerem menos custo urbano e ambiental.

Resta evidente que a marca mais visível do processo de exclusão da cidade é a segregação socioespacial marcada pela insuficiência de transporte público, ausência de serviços e equipamentos públicos em locais mal inseridos na cidade, considerado a centralidade urbana.

O direito à moradia é formulado como elemento essencial para uma condição adequada de vida e engloba aspectos que vão além da estrutura física de uma casa, como a infraestrutura na qual esta casa está conectada, os serviços de água, esgoto, coleta de lixo, além de todo acesso a um meio ambiente saudável e também a infraestrutura social.

Este último aspecto significa o acesso a equipamentos de saúde, de educação, de oportunidades de lazer, transporte e mobilidade e, principalmente, o acesso aos meios de vida e sobrevivência, o acesso a terra, ao trabalho e à renda. Esses são elementos fundamentais para que as pessoas que moram num determinado local possam também ter oportunidades de desenvolvimento humano e econômico.

Mas tudo isso também está sob o marco da segurança, não apenas física, a não ameaça à saúde e à vida das pessoas, mas também à segurança da posse, ou seja, a certeza de que aquele lugar não está sujeito a remoções intempestivas e todos esses elementos, além de outros, como a adequação cultural e a razoabilidade do custo, que compõem o conceito do direito à moradia adequada.

#### *4.2.2.2 (In) permanência das famílias nas unidades habitacionais*

Outro impacto identificado refere-se à (in) permanência das famílias nas unidades habitacionais, e isso está relacionado às evidências que nos mostram que a política habitacional tem contribuído para as famílias não permanecerem na unidade habitacional, devido às dificuldades de adaptação decorrente das dimensões insuficientes, dos materiais de baixa qualidade, bem como pelo aumento das despesas relacionadas a taxas de água, energia e IPTU.

##### *4.2.2.2.1 Não adaptação (física e orçamentária)*

As intervenções levam ao aumento da migração intraurbana, devido a não permanência dos beneficiários que não se adaptam à nova realidade física e financeira da moradia. Isso ocorre devido, principalmente, a fatores de insatisfação apontados anteriormente no que se refere a dimensões insuficientes, à falta de flexibilidade e à onerosidade decorrente da legalização da prestação de serviços, como o saneamento e energia elétrica (HONDA; ALBANO, 2012).

#### 4.2.2.2.2 Os moradores não participam do planejamento do projeto

Identificamos também nos estudos de Marroquim et al. (2013), Sanches e Fabrício (2008), Peres et al. (2013), Rito (2012) e Correia e Romero (2011) que o conhecimento prévio das necessidades e anseios dos moradores de qualquer população a que se destina, permite traçar um perfil generalizado dos moradores/usuários, o que pode vir a favorecer a elaboração de projetos mais condizentes com a realidade de uso e funcionamento das habitações e assim evitar o repasse das unidades habitacionais.

Bonduki (1996) já identificava nas suas pesquisas como principal problema dos conjuntos habitacionais a ínfima comunicação entre o poder público e a população na discussão sobre a moradia ideal, uma vez que o poder público nas suas ações de planejamento não imprime uma leitura atenta aos hábitos e costumes culturais de uma comunidade, o que provavelmente minimizaria os erros de projetos construtivos semelhantes, bem como maximizaria a satisfação dos usuários com o espaço de moradia.

Dessa forma, os estudos de Veras (2014) e Rito (2012) apontam uma melhor compreensão a respeito de como os usuários – com seus desejos e anseios individualizados e não apenas com suas necessidades básicas – têm grande influência na delimitação das características da habitação durante o processo de projeto e produção. Assim, compreender que usuários possuem expectativas diferenciadas, além de ações individualizadas, pode contribuir para evitar o repasse das unidades habitacionais e o retorno para uma situação de vulnerabilidade. Se as pessoas irão habitar um ambiente, nada mais coerente do que perguntar o que elas pensam sobre isso.

Em casos individualizados e específicos, e com usuários que tenham condições financeiras para arcar com os custos desse procedimento, segundo Correia e Romero (2011), é bastante comum e usual que o projeto seja feito sob medida; porém, em uma habitação de interesse social financiada pelo poder público, com uma produção em larga escala, decorrente de uma demanda reprimida, nem sempre se leva em consideração a variabilidade do perfil e das demandas dos usuários. A produção em massa de habitações populares, na maior parte dos casos,

busca satisfazer a maior quantidade possível de usuários, nem sempre com os melhores resultados, como constatamos por meio desta revisão sistemática.

O estudo de Sanches e Fabrício (2008) com um teor mais propositivo aponta que a harmonização entre a criatividade do projeto e a adequação aos desejos habitacionais é o rumo a seguir para criar espaços urbanos qualificados e vivos. E ainda acrescenta a necessidade de conciliar a qualificação arquitetônica e a satisfação residencial.

Lay e Reis (1993) têm reiterado a necessidade de uma detalhada compreensão teórica das inter-relações a serem desenvolvidas entre indivíduos e o ambiente construído a tal ponto que permita que a descoberta de valores ambientais, necessidades e interesses comuns aos grupos de usuários, o que denominam de área de concordância, sejam empregados para predizer como as várias combinações de forma e espaço resultantes da concepção arquitetônica serão compreendidas e usadas.

Pesquisas de Marroquim et al. (2013) indicam que a maioria dos problemas qualitativos que afetam o desempenho de conjuntos habitacionais tem origem na inadequação de suas propostas arquitetônicas, inconsistentes com o usuário e o seu potencial de satisfação ambiental, isto é, a intensidade com que o ambiente construído corresponde ou não aos requisitos básicos necessários para apoiar e satisfazer simbólica e funcionalmente às necessidades e valores de usuários, limitando o grau de sua adequação e afetando as oportunidades de uso de seus espaços físicos.

Os estudos sobre a percepção dos moradores em relação aos fatores ligados à unidade habitacional e ao conjunto que mais afetam a sua satisfação e o seu comportamento, mostrou que, em sua maioria, estes se referem a aspectos de desenho que poderiam ter sido corretamente incorporados aos projetos originais, desde que os vários aspectos ligados à percepção dos moradores e ao uso dos espaços fossem respeitados e levados em consideração (HONDA; ALBANO, 2012; SILVESTRE, 2013).

Estudos apontam também para a complementaridade entre métodos quantitativos e qualitativos que confrontaram eficazmente os pontos de vista dos técnicos e dos habitantes; eles relevaram a falta de voz das crianças, dos adolescentes e dos idosos relativamente ao seu habitar e evidenciaram a influência de muitos fatores, designadamente, culturais, psicológicos, mas também

simplesmente físicos/climáticos, e mesmo estes são razoavelmente configuráveis. De certa forma, ocorre uma falta de diálogo com os habitantes a respeito daquilo que eles são os verdadeiros especialistas: o seu habitar, visto que decorrem graves inadequações entre necessidades e desejos dos habitantes (VALE, 2012; RITO, 2012).

Por meio desta revisão sistemática, constatamos que crianças e adolescentes foram ouvidos apenas em duas pesquisas que utilizaram mapas mentais, e idosos apenas em uma, por meio de grupo focal. Nas demais APOs, eles não estão sendo ouvidos, tão pouco na elaboração dos projetos e isso já tem isso apresentado por Ornstein et al., (1994) e reiterado nos estudos mais recentes.

Isto vem reforçar uma série de argumentos frequentemente encontrados na literatura, em que autores sugerem que a diferença identificada entre o sucesso e o fracasso no desempenho de conjuntos habitacionais ocorre devido à lacuna existente entre as intenções do arquiteto/projetista, que atribui ou não valores ambientais, necessidades e interesses que de fato eles, os usuários, não possuem, por ignorarem a população-alvo. E esse entendimento, também compartilhado por Lay e Reis (1995), demonstra-nos a proximidade das constatações dos resultados das APOs dos últimos anos, estudadas por meio desta revisão sistemática.

#### 4.2.2.2.3 Retroalimentação dos dados das avaliações não ocorre

Outra evidência identificada nos estudos de Santos et al. (2011), Sanches e Fabrício (2008), Logsdon (2012) refere-se à retroalimentação do processo de projeto e planejamento do programa habitacional. Porém, por meio das APOs realizadas no meio acadêmico, é possível perceber, também, por meio da repetição dos problemas identificados ao longo dos anos, que as informações e oportunidades para melhorias não são devidamente consideradas na realização de novos empreendimentos.

Ornstein (1996) afirma que diagnósticos pautados em um conhecimento profundo da realidade urbana, por meio de levantamentos de campo, possibilitam a geração de bancos de dados e indicadores de qualidade dos inúmeros objetos arquitetônicos e urbanos, que certamente contribuirão, de modo realimentador, na formulação de programas de manutenção, uso e operação destes objetos, bem como no estabelecimento para diretrizes de projetos semelhantes. A autora nos

apresenta, sinteticamente, uma das finalidades da realização de avaliações, porém constatamos por meio da RSL que essa finalidade não tem sido alcançada, apesar dos autores sempre colocarem isso como um dos objetivos dos seus estudos.

Morais (2014) e Bonatto (2010) entendem que se a validade dos resultados obtidos puder ser estabelecida e incorporada às futuras soluções de desenho, as probabilidades de que posteriores soluções arquitetônicas tenham mais sucesso do que no passado recente devem aumentar significativamente.

Correia e Romero (2011) apontam que geralmente a APO propõe um salutar e eficaz trabalho de ida e volta na concepção, apoiado em quadros de análise crítica do projeto e dos espaços já habitados, num diálogo ativo com os respectivos habitantes, de modo que essas análises procuram identificar os principais problemas e sonhos dos habitantes de conjuntos residenciais específicos, porém esses achados não têm sido considerados na implementação de novos projetos.

#### 4.2.2.2.4 Repasse irregular das unidades habitacionais

As pesquisas têm demonstrado que a satisfação do usuário em habitação de interesse social é um fator de grande relevância para a permanência do morador na unidade habitacional e os estudos de Peres et al. (2013) e Albano e Honda (2012) evidenciaram o repasse de unidades habitacionais de maneira irregular, o que reitera a evidência anteriormente identificada.

## 5 CONCLUSÃO

A urbanização vertiginosa das cidades brasileiras somada ao conceito de propriedade, em que a moradia é vista como mercadoria, retrata de forma paradigmática as injustiças e desigualdades. A evolução da humanidade que levou o homem a sonhar com um mundo diferente trouxe também amostras de retrocesso, uma vez que a globalização e a tecnologia fundam e dão base para a exclusão e para a intervenção estatal baseada no ideário neoliberal. Nesse contexto, a relação da sociedade com a moradia se torna uma preocupação preponderante na atualidade.

Devemos considerar a importância da casa na vida de uma pessoa, esta que corresponde ao local onde o homem deposita as suas aspirações, seus sonhos, evidenciando um local no qual ele realiza inúmeras atividades, de descanso, de trabalho, de lazer, que configuram o morar, que também está diretamente relacionado à noção de cuidar, de pertencimento, de identidade.

Nesse contexto, podemos nos questionar acerca do papel do Estado e o tratamento que vem sendo dado à habitação, que notoriamente ao longo dos anos corrompeu a essência do morar e do construir, ao mesmo tempo em que tornou o homem um objeto, sem essência, sem dignidade, sem subjetividade e sem anseios. Alguém que precisa de um abrigo, de um espaço mínimo, sem dedicar importância aos sonhos, ao conforto, as preferências desse indivíduo e de sua família, pelo local onde ele vai estabelecer o seu domicílio e isso é fruto de um meio que deixou de lado a importância da relação do homem com o espaço que ocupa.

O direito à moradia alcançou o status de um direito ampliado e associado ao direito à cidade, pelo menos no âmbito formal especificamente no legislativo, de modo que adicionou complexidades não apenas às políticas públicas desenvolvidas para garantir esse direito humano por diferentes níveis de governo, mas igualmente abriu uma nova agenda de pesquisa científica que problematiza as condições e circunstâncias nas quais esse direito vem sendo sistematicamente violado.

E nesse contexto, em uma sociedade urbanizada, globalizada, no âmbito do Estado Neoliberal e com a consolidação formal do direito à moradia e da paradoxal ocorrência de reiteradas violações do mesmo, nos propomos analisar os estudos acerca das avaliações da atual política habitacional, especificamente da APO da HIS. Consideramos que a avaliação é uma oportunidade de reflexão crítica da ação

e dos resultados alcançados, que possibilita desconstruir e reconstruir a política ou programa na sua intencionalidade, resultados e efeitos na alteração da qualidade de vida, enquanto proteção, inclusão e cidadania dos envolvidos na ação pública.

Constatamos que a APO foi utilizada em diferentes estudos de caso, como maneira de incrementar a qualidade nos processos de projeto, construção e uso dos ambientes construídos. Pode-se constatar que o aumento e o aprimoramento das pesquisas com APO suscitaram uma variedade de aplicações de seus métodos e técnicas e a diversificação dos estudos de caso. Convém salientar que sua aplicação para verificar condições de habitabilidade em empreendimentos habitacionais é antiga; porém, no âmbito acadêmico, constatamos uma intensificação nos últimos anos. No Brasil, há uma tradição na aplicação de APO para a avaliação de edificações voltadas à moradia desde a década de 70 do século passado.

Por meio da RSL, selecionamos os estudos correspondentes a artigos e dissertações e identificamos que a produção científica sobre APO da HIS é bastante ampla. Os estudos encontrados usaram, majoritariamente, o delineamento qualiquantitativo; o método de APO mais utilizado foi o questionário e os principais produtores de pesquisas nessa área são os arquitetos e urbanistas, seguidos dos engenheiros civis.

Desde já, apontamos a necessidade de que os profissionais da área de ciências sociais aplicadas, especificamente os assistentes sociais comecem a se apropriar deste campo que fornece tantos subsídios para a compreensão da política habitacional.

Constata-se que o assistente social, em sua prática profissional, tem contato direto com o usuário destinatário da política habitacional e conseqüentemente principal fonte para obtenção de informações da APO, uma vez que o foco desta está diretamente relacionado a aspectos subjetivos voltados para a aferição da satisfação dos usuários.

Da análise dos estudos sobre avaliação de impactos, resta evidente que embora possamos considerar o compromisso político do atual Governo Federal com o direito à moradia, demonstrado por meio da criação do Ministério das Cidades, do Estatuto da Cidade e a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, conforme discorreremos em seções anteriores, a moradia adequada continua sendo entendida por muitos atores políticos e sociais como algo restrito à habitação

em detrimento da proposta do desenvolvimento urbano que apresenta uma possibilidade de alteração da realidade para a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos, porém na prática não inclui o direito de todos de viver dentro da cidade com segurança, paz e dignidade.

Constatamos, assim, que não parece existir por parte dos que detêm o poder político nos vários níveis de governo e no setor privado uma compreensão clara da dimensão fundiária, urbana, arquitetônica e ambiental da habitação, que ainda é tratada por muitos como uma questão de mera produção de unidades habitacionais.

Bonduki (2014) aponta que apesar de destinar vultosos subsídios como nunca havia acontecido no âmbito da política habitacional para a população de baixa renda, ainda não se tornou possível dar atenção às questões urbanas e fundiárias e categoricamente afirma que o “enfrentamento do problema habitacional tem se restringido à construção de casinhas e predinhos na periferia urbana, com projetos de baixa qualidade arquitetônica e urbanística” (BONDUKI, 2014, p. 312).

Assim, podemos inferir que a intervenção habitacional urbana não foi capaz de produzir ambientes saudáveis, sustentáveis e seguros e os aspectos relacionados com a melhoria da qualidade de vida demonstram-se não atendidos, principalmente no que se refere a não previsão de áreas para geração de emprego e renda, obrigando os moradores a improvisarem soluções na própria unidade habitacional, descaracterizando-a.

Entendemos que a tipologia habitacional e o quantitativo de unidades que, em regra, geram a uniformidade e a massificação não contribuem para o processo de inserção urbana, mas reiteram processos de exclusão e segmentação dos beneficiários da HIS, assim como a ocorrência da reprodução de ambientes massificados e sem identidade.

Podemos inferir que a produção habitacional da atualidade não se diferenciou das práticas de gestões anteriores, tanto do ponto de vista qualitativo como do quantitativo. O problema habitacional ainda precisa ser enfrentado de forma consistente, com prioridade para a população de baixa renda, com qualidade arquitetônica e urbanística e articulada com a noção de desenvolvimento urbano integrado e que permita o acesso à cidade.

Percebemos, também, por meio dos estudos de avaliações de resultados, que a atual intervenção ainda se fixou exclusivamente na produção de unidades

prontas, de grandes conjuntos habitacionais, que atendem visivelmente aos interesses do setor da construção civil. E isso é uma utilização limitada do que o PlanHab dispõe, pois este prevê em seus programas, além das unidades prontas, outras alternativas habitacionais para a produção de moradias, como lotes urbanizados, a disponibilização de material de construção com assistência técnica com potencial para atender a um número maior de famílias.

Dessa forma, Bonduki (2014) apresenta que a meta quantitativa dos atuais programas habitacionais voltada para a baixa renda, apesar da enorme disponibilidade de recursos para subsídio, é tímida diante das necessidades, evidenciadas por meio do déficit habitacional, mesmo com o acréscimo de mais dois milhões de unidades previstos para o PMCMV 2.

Para autores como Vale (2012), Pereira (2013), Schäfer e Gomide (2012), Bonatto (2012) e Rito (2012), a comparação que o morador faz com a moradia anterior pode influenciar tanto para que ele se considere satisfeito, por exemplo, com relação às condições de saneamento e ao fato de agora ser proprietário da sua casa e ter realizado um grande sonho, assim como para a insatisfação do morador com relação ao custo de vida que quando comparado à moradia anterior era desprovido de despesas com condomínio, fornecimento de água, energia elétrica e IPTU.

Percebemos também que o uso de sistemas construtivos e tipologias habitacionais que possibilitem alterações conforme os desejos e necessidades dos beneficiários, ainda que sejam menos onerosos, também é uma demanda dos beneficiários da HIS que em regra são padronizadas e insuficientes com relação às dimensões e aos anseios individuais familiares.

Outra evidência relacionada à satisfação dos usuários refere-se à incorporação de tecnologia que vise à redução de custos dos beneficiários e ao aumento do conforto aliado à preservação ambiental, que se faz importante e necessária, além de corresponder a uma demanda da sociedade contemporânea, conforme apresentado nos resultados da pesquisa de Silva (2011).

Concluimos que a APO é uma metodologia adequada para a avaliação da política habitacional, pois possibilita diferentes estudos de caso como maneira de incrementar a qualidade nos processos de projetos, construção e uso de ambientes construídos. Assim, a APO emerge como metodologia de avaliação apropriada para identificar erros cometidos em intervenções habitacionais anteriores e evitá-los nas produções habitacionais futuras.

Além disso, a APO permite a realização de análises e diagnósticos, a definição de soluções e a implementação de diferentes intervenções, abrangendo o usuário e a sua moradia; ela também permite a atuação de equipe interdisciplinar e a utilização de multimétodos, o que se mostra extremamente apropriado para tratar da problemática habitacional que, como já afirmamos, possui uma abordagem ampliada, conforme a escala do problema, dos objetivos a serem alcançados e do nível pretendido para a solução e seu impacto ambiental.

Por meio da aplicação da APO em diferentes regiões do nosso país, em diversos programas habitacionais e em empreendimentos de proporções e tipologias diferentes, mas sempre destinadas à população de menor renda, conseguimos identificar evidências que podemos dizer que são bastante desfavoráveis com relação à solução habitacional implementada em nosso país, com a predominância de aspectos negativos da avaliação da política habitacional.

Constamos a necessidade de uma desejável humanização do habitar, no que se refere à elaboração de projetos habitacionais, e entendemos que esta é a principal evidência identificada: a de que os moradores estão insatisfeitos com as soluções habitacionais, com a unidade habitacional recebida. Isso ocorre porque estes não são ouvidos, não são consultados na fase de elaboração do projeto do empreendimento e isso tem gerado altos índices de insatisfação para os moradores, que são obrigados a permanecer em uma casa que não lhes atende os anseios ou não permanecem na unidade habitacional, gerando o repasse irregular desta.

Percebemos que a política habitacional apresenta uma solução única e pouco integrada aos desafios das cidades brasileiras para o enfrentamento de complexo problema habitacional, baseado numa produção padronizada e em larga escala, desarticulada das realidades locais, mal inserida e isolada da cidade, a partir de um modelo de propriedade privada condominial, o qual também não tem sido positivamente aceito pelos moradores.

Entendemos que uma política habitacional de abrangência nacional, em um país de dimensões continentais, não pode ter como único programa a construção e a transferência de propriedade de novas unidades habitacionais, que possuem a mesma quantidade de cômodos, materiais de péssima qualidade, a pior localização possível e não acaba por não atender ao fim que se destina que seria a garantia do direito à moradia.

Identificamos também que contrariamente à efetivação do direito à moradia, a política habitacional, apesar de fornecer unidades habitacionais mínimas, tem produzido impactos e resultados totalmente contrários a sua finalidade, uma vez que tem gerado a exclusão do direito à cidade e a não permanência dos moradores nas unidades habitacionais, em decorrência da insatisfação com a moradia recebida, pois as normativas da política habitacional além de serem insuficientes ou até mesmo inadequadas às necessidades dos beneficiários, em regra não são implementadas pelas construtoras.

Por isso, é preciso associar programas de urbanização de favelas e assentamentos precários, melhorias habitacionais, regularização fundiária, ocupação de áreas vazias e subutilizadas, recuperação de imóveis em áreas centrais para moradia social e, ainda, um programa de locação social para as famílias de menor renda, que não têm condição de arcar com os custos decorrentes da propriedade individual.

Analisando especificamente a APO, identificamos que a esta devem ser acrescentados alguns elementos; deve-se dar mais voz para os demais integrantes da família, e não apenas para o responsável, que geralmente responde ao questionário; devem ser ouvidas as crianças e os idosos também.

Crianças e adolescentes foram ouvidos apenas em duas pesquisas que utilizaram mapas mentais, e idosos apenas em uma, por meio de grupo focal. Nas APOs, eles não estão sendo ouvidos, assim como também ocorre na elaboração dos projetos habitacionais.

Essa é uma das evidências que se colocam como umnexo causal na compreensão da atual política habitacional, tendo em vista que não podemos conceber a possibilidade de garantir o direito à moradia no âmbito de uma sociedade democrática de direito, com uma política habitacional que possui um discurso voltado para a participação e a suposta gestão democrática, mas que na verdade corresponde a um processo arbitrário, autoritário, vertical, impositivo e violento totalmente contrário à lógica dos direitos humanos, especificamente do direito social à moradia.

Percebemos também que a variável tempo de execução das obras não consta nas APOs, pois foi identificado apenas um trabalho que abordou a análise do prazo de execução das obras (ALBUQUERQUE, 2011) que foi considerado satisfatório. Porém, podemos apresentar como questionamento para estudos

posteriores se esta é uma realidade recorrente ou uma particularidade do caso estudado, pois conhecemos algumas situações de empreendimentos habitacionais que se encontram com as obras paralisadas ou que são postergadas indefinidamente por diversos motivos.

Constatamos também que alguns estudos de APO em EHIS no Brasil que geralmente evidenciam níveis de satisfação de seus usuários, geralmente estão relacionados a uma comparação com a situação precária de moradia anterior destas famílias, que moravam em áreas de risco ou em espaços cedidos por parentes.

Assim, o acesso destas a um EHIS assegura um abrigo mínimo seguro e a legalização da sua propriedade que garante um endereço, representando, em muitos casos, um primeiro contato com a cidadania. É plausível se inferir que níveis de satisfação obtidos em poucos estudos de APO em EHIS brasileiros se devem a esta situação contextual e não se refere necessariamente à qualidade construtiva da moradia e os seus níveis de conforto ambiental. Portanto, o indicador satisfação do usuário deve ser utilizado com reserva em questões relacionadas à habitação de interesse social.

Ao relacionarmos os resultados das APOs realizadas nos últimos dez anos, objeto desta revisão sistemática da literatura, constatamos os mesmos resultados das APOs realizadas no século passado desenvolvidas, por exemplo, por Lay e Reis (1993), Ornstein (1993), Ornstein; Bruna e Roméro (1995,1998), Ornstein e Roméro (1998), Bonduki (1996). Assim, relacionamos essa constatação com uma evidência identificada no que concerne ao fato de que os resultados das APOs não têm sido levadas em consideração na formulação dos novos projetos, e isso tem contribuído para a reiteração de soluções habitacionais que não atendem aos anseios dos moradores e não conduzem à redução do déficit habitacional.

Dessa forma, apontamos que a política habitacional para efetivar a garantia do direito a moradia deve considerar minimamente as seguintes proposições: produção individual desde a concepção do projeto, casas preferencialmente isoladas no terreno, com espaço que permita a flexibilidade e que se observe também a possibilidade de uso misto da unidade residencial, com espaço para o desenvolvimento de atividades que possa gerar renda para o morador.

Esperamos que os resultados desta pesquisa ajudem os futuros programas a corrigirem os rumos da atual política habitacional em busca de aperfeiçoamento em direção às reais necessidades habitacionais da população e à construção de

moradias e cidades dignas, justas e includentes, de modo que o direito à moradia deixe de ser garantido apenas no âmbito formal e passe a configurar a realidade nas nossas cidades.

## REFERÊNCIAS

- ABIKO, Alex Kenya; ORNSTEIN, Sheila Walbe (Ed.). **Inserção urbana e avaliação Pós-Ocupação (APO) da habitação de interesse social**. São Paulo: FAUUSP, 2002. (Coletânea Habitare/FINEP, 1).
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS E TÉCNICAS - ABNT. **NBR 15575:2013. Desempenho de edificações habitacionais**. 2013. Disponível em: <<http://www.abntcatalogo.com.br/curs.aspx?ID=157>>. Acesso em: 27 jan. 2015.
- ALBUQUERQUE, Juliana Guarda de. **Avaliação das características físicas e orçamentárias de empreendimentos do PAR para habitações de interesse social**. {S.l:s.n.}, 2011.
- ALENCAR, Maria da Glória Serra Pinto de. Em busca de referências conceituais para entender a avaliação de impacto, São Luís, UFMA: **Revista de Políticas Públicas**, v. 17, n. 1, ene./ jun. 2013. p. 81-90. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321131081008>>. Acesso em: 27 jan. 2015.
- ALVES, Giovanni. **Neodesenvolvimentismo e Estado Neoliberal no Brasil**. Disponível em: <<http://blogdaboitempo.com.br/tag/pos-neoliberalismo/>>. Acesso em: 6 abri. 2015.
- ANDERSON L. SANTOS, HUGO L. YOO, MARIANGELA M. MONZÓN, RODRIGO B. PINTO. **Avaliação pós-ocupação no conjunto habitacional Bubas**. Foz do Iguaçu, PR. 2011.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Org.). **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. Paz e Terra: São Paulo. 1995.
- ARAUJO, Tania Bacelar de. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. In: SADER; Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado e mercado na provisão habitacional: três modelos de política**. 1990a. Dissertação. (Mestrado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, 1990a.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional**. **Espaço & Debates**, n. 31. 1990b.
- AZEVEDO, Naasson Jorge Duarte de. **Sistema para avaliação de sustentabilidade do ambiente construído: aplicação à habitação de interesse social na Região Metropolitana do Recife**. [S.l:s.n.], 2008.

AZEVEDO, Naasson Jorge Duarte de. **Uma ferramenta da gestão da qualidade como indicativo da sustentabilidade da habitação popular**: pesquisa de satisfação do usuário. [S.l.:s.n.], 2006.

BARBOZA; Aline da Silva Ramos; BARBIRATO; João Carlos Cordeiro; SILVA; Marcelle Maria Correia Pais. **Avaliação do uso de bambu como material alternativo para a execução de habitação de interesse social**. Ambiente Construído, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 115-129, jan./mar. 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2008.

BERGER, Jaqueline; MEDVEDOVSKI, Nirce; MÖRSCHBÄCHER, Larissa. **Avaliação da gestão pós-ocupação estudo de caso**: condomínios do Programa Minha Casa Minha Vida em Pelotas-RS. 2014.

BONATTO, Fernanda Sbaraini. **Proposta de um modelo para avaliação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social, a partir da percepção de clientes finais**. [S.l.:s.n.], 2010.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, Universidade São Judas Tadeu, set. 2008. Disponível em: < [http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)>. Acesso em: 27 jan. 2013.

BONDUKI, Nabil. Uma metodologia para avaliar programas de habitação. 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. Avanços, limitações e desafios da política habitacional do governo Lula: direito à habitação em oposição ao direito à cidade. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte, Fórum: 2014.

BRASIL, República Federativa do. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e desafios**: Política Nacional de Habitação. Brasília, DF, 2010b.

\_\_\_\_\_, República Federativa do. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, DF: Ministério das Cidades. Novembro de 2004.

\_\_\_\_\_. **Matriz de indicadores para avaliação do pós-ocupação dos projetos piloto de investimento Intervenção em favelas**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Habitação/Programa Habitar Brasil/BID, Ministério das Cidades. 2009. Disponível em:

<[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/AVALIACaO\\_DE\\_POS\\_OCUPACaO.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/AVALIACaO_DE_POS_OCUPACaO.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação Primeira impressão. **Plano Nacional de Habitação**. Versão para debates, Brasília, DF: maio, 2010<sup>a</sup>.

BRESSER-PEREIRA L. C. A. Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, jul. 2000.

BUTLER, Eamonn. **A contribuição de Hayek**: as ideias políticas e econômicas de nosso tempo. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1987.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Caderno de orientação técnico social**. Brasília, DF, maio, 2013.

CAMPBELL COLLABORATION. **O que é uma revisão sistemática?** Disponível em: <<http://www.campbellcollaboration.org/lib/?go=monograph>>. Acesso em: 14 jan. 2014.

CARVALHO, Maria do Carmo B. de. **Avaliação de programas sociais**. Oficina Matriz de Avaliação da Pós-Ocupação IEE. São Paulo: PUC-SP, 2006.

CASTRO A.A et al. **Curso de revisão sistemática e metanálise**. São Paulo, SP: LED-DIS; UNIFESP; 2002. Disponível em: <<http://www.virtual.epm.br/cursos/metanalise>>. Acesso em: 13 jan. 2014.

CASTRO, Elisa Kern de; REMOR, Eduardo Augusto. Aspectos psicossociais e HIV/Aids: um estudo bibliométrico (1992-2002). Comparativo dos Artigos Publicados entre Brasil e Espanha. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, 2004, v.17, n. 2, p. 243-250.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Avaliação de políticas e programas sociais**. [S.I.]: UNICAMP; NEPP. 1989. (Caderno de Pesquisa, 12).

CASTRO, R. F. **Procedimentos para indexação de periódicos científicos**. 2005. Mini curso. Disponível em: <[www.periodicos.ufrgs.br/admin/sobrelinks/arquivos/proc\\_index.pdf](http://www.periodicos.ufrgs.br/admin/sobrelinks/arquivos/proc_index.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2012.

CHIARELLI, Lígia Maria Ávila. **Qualidade arquitetônica em espaços abertos em conjuntos habitacionais de interesse social**: estudo de caso do empreendimento. Pelotas, RS: PAR, 2006.

COELHO, António Baptista; PEDRO, João Branco. Cinco décadas de investigação habitacional no LNEC e a metodologia de APO. In: VILLA, Simone B.; ORNSTEIN, Sheila W. (Org.). **Qualidade ambiental na habitação**: avaliação pós-ocupação. São Paulo: Oficina de Texto, 2013.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

CORDEIRO, AM et al. **Revisão sistemática**: uma revisão narrativa. Rev. do Colégio Bras. de Cirurgiões. 2007.

CORREIA, Ludmila de Araújo; ROMERO, Marta Adriana Bustos. **Análise ambiental integrada em habitação de interesse social**: estudo de caso na Vila Varjão-DF, 2011.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

COSWIG, Mateus Treptow; ANAPOLSKI, Anelise; MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer. **Percepção de segurança dos usuários em conjunto habitacional de interesse Social**: o caso do residencial. Porto, Pelotas, RS. 2010.

CUNHA, C.G.S. d. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais**. [S.l.:s.n.], 2006.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais**: tendências recentes e experiências no Brasil. Este trabalho foi elaborado durante o curso "The Theory and Operation of a Modern National Economy", ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva, em 2006.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIR, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE; PUC, 2001.

DRAIBE, Sonia. **Novas formas de política social**. NEPP; UNICAMP, 1993.

ELALI, Gleice Azambuja; PINHEIRO, José Q. Analisando a experiência do habitar: algumas estratégias metodológicas. In: VILLA, Simone B.; ORNSTEIN, Sheila W. (Org.) **Qualidade ambiental na habitação**: avaliação pós-ocupação. São Paulo: Oficina de Texto. 2013.

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas, **RBCS**, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte, Fórum: 2014.

FIGUEIREDO, Argelina M.C.; FIGUEIREDO, Marcus. **Avaliação política e avaliação de políticas**: um quadro de referência teórica. São Paulo. IDESP. 1986. (Texto IDESP, 15).

FIORI, J. L. Sobre o poder global. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 73, p. 61-72, nov. 2005.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Belo Horizonte, 2013. Disponível em:< <http://www.fjp.mg.gov.br>>. Acesso em: 13 maio, 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Belo Horizonte, 2011.

GALVÃO, Walter José Ferreira; ORNSTEIN, Sheila Walbe; ONO, Rosária. A avaliação pós-ocupação em empreendimentos habitacionais no Brasil: da reabilitação aos novos edifícios. In: VILLA, Simone B.; ORNSTEIN, Sheila W. (Org.) **Qualidade ambiental na habitação: avaliação pós-ocupação**. São Paulo: Oficina de Texto. 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GÓMEZ, José Maria. **Globalização da política: mitos, realidades e dilemas**. Praia Vermelha, **Estudos de política e teoria social**, v. I, n.1. 1997.

GREENHALGH, T. **Como ler artigos científicos: fundamentos da medicina baseada em evidências**. Ananyr Porto Fajardo (trad.). Porto Alegre: Artmed. 2008.

GROSS, Carla Quartiero. **Percepção sobre a doença renal crônica: estratégias de enfrentamento e adesão ao tratamento em pacientes em hemodiálise**. 2012. Dissertação (Mestrado em psicologia), Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Rio dos Sinos, 2012.

GÜNTHER, Hartmut; ELALI, Gleice; PINHEIRO, José Q. A abordagem multimétodos em estudos Pessoas-ambiente: características, definições e implicações. In: PINHEIRO, J de Q.; GÜNTHER, H. (organizadores) **Métodos de pesquisa nos estudos pessoa: ambiente**. São Paulo. Casa do Psicólogo, 2008.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da Mudança cultural**. São Paulo: Edições: Loyola, 1992.

HOLANDA, A. C. G. **A nova política da habitação de interesse social no Pará (2007-2010): avanços e limites**. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável)- Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém, 2011.

HONDA, Sibila Corral de Area Leao; ALBANO, Mayara Pissutti. **Residencial Atalaia: habitação Social em Presidente Prudente**. [S.l.:s.n]: 2012.

HOSKEN, Carlos Augusto et al. **Uso da matriz importância x desempenho na avaliação da satisfação dos moradores do Residencial Floresta**. [S.l.:s.n.], 2013.

HYBINER, Juliana Mara Batista Menezes; TIBIRIÇÁ, Antônio Cleber, Gonçalves; CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de; MURAT, Melissa Gil; HOSKEN, Carlos.

**Uso da NBR15575:** 2013 na avaliação técnico-construtiva de um conjunto habitacional. [S.l.:s.n.], 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão territorial brasileira. 2002. Disponível em:** <[http://www.ipeadata.gov.br/doc/DivisaoTerritorialBrasileira\\_IBGE.pdf](http://www.ipeadata.gov.br/doc/DivisaoTerritorialBrasileira_IBGE.pdf) >. Acesso em: 6 fev. 2015.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.

KOWALTOWSKI, Doris Catharine Cornelie Knatz; GRANJA, Ariovaldo Denis; PINA, Silvia Aparecida Mikami Goncalves; BARROS, Lia Affonso Ferreira. **Os conceitos de satisfação e valor desejado na avaliação pós-ocupação em habitação social.** [S.l.:s.n.] 2009.

LAY, M Cristina D.; REIS, Antonio T. L. **Satisfação e comportamento do usuário como critérios de avaliação pós-ocupação da unidade e do conjunto habitacional.** In: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO., 1993, São Paulo. Anais... São Paulo: [s.n.], 1993. v.2. p. 903-912.

LIMA, Lisiane Pedroso; FORMOSO, Carlos Torres; ECHEVESTE, Márcia Elisa Soares. **Proposta de um protocolo para o processamento de requisitos do cliente em empreendimentos habitacionais de interesse social.** [S.l.: s.n.], 2011.

LIMA, Mariana Monteiro Xavier de. **Análise de inadequações projetuais do setor serviço sob a ótica da geração de valor para o usuário em habitação de interesse social.** 2011.

LOGSDON, Louise. **O programa minha casa, minha vida em Cuiabá-MT: uma análise da qualidade dos projetos destinados às famílias de baixa renda.** [S.l. : s. n.], 2012.

LOPES A.L.M., FRACOLLI L.A. **Revisão sistemática de literatura e metassíntese qualitativa:** considerações sobre sua aplicação na pesquisa em enfermagem. Florianópolis: [s.n.], 2008. Texto Contexto Enferm.

MARICATO, Ermínia. **Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. Cadernos Metrópole/Observatório das Metrópoles.** São Paulo: EDUC, 2009.

MARICATO, Ermínia. Revista AU. **Entrevista:** é preciso repensar o modelo. 186. ed. 186. [S.l.: s.n.], set. 2009.

MARROQUIM, Flávia Maria G.; SERRANO, Anna Raquel; BRASILEIRO, Flávio Tavares; LUCENA, Jéssica Gomes de. **Conjuntos novos, velhas realidades:** a qualidade habitacional na cidade de João Pessoa-PB. [S.l.; s.n.], 2013.

MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer. Diretrizes especiais para regularização urbanística, técnica e fundiária de conjuntos habitacionais populares. In: ABIKO, Alex Kenya; ORNSTEIN, Sheila Walbe (Ed.). **Inserção urbana e a Avaliação Pós-Ocupação (APO) da habitação de interesse social**. São Paulo: FAUUSP, 2002. (Coletânea Habitare; FINEP, 1).

MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer; CHIARELLI, Ligia Maria de Ávila; TILLMANN, Patrícia; QUANDT, Michelle Muller. **Gestão habitacional para uma arquitetura sustentável**. [S.l.: s.n.], 2005.

MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer; SÁ BRITO, Juliana Nunes de; COSWIG, Mateus; TILLMANN, Patrícia André Treptow. **Utopias da forma espacial x processo social: um estudo de caso do PAR Laçador em Pelotas**. [S.l.: s.n.], 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilsa Ramos de; PAULA, Danúzia da Rocha de. Revisão sistemática da produção acadêmica brasileira sobre causas externas e violências contra a pessoa idosa. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 6, p. 2719-2728, 2010.

MORAES, Amauri Gomes de, PANDOLFO, Adalberto, KUREK, Juliana, BRANDLI, Luciana Londero, Pandolfo, Luciana Marcondes. **Proposta de um modelo de avaliação e comparação de projetos com base no valor percebido pelo usuário em habitação de interesse social**. [S.l.: s.n.], 2013.

MORAIS, Mônica Veras; CARNEIRO, Thaís Marilane; BARROS NETO, José de Paula. **Projeto de habitação de interesse social: satisfação do usuário final**. [S.l.: s.n.], 2014.

NUNES, Mykaella Cristina Antunes; ANDRADE, Anne Graça de Sousa; MORAIS, Normanda Araujo de. **Adolescentes em conflito com a lei e família: um estudo de revisão sistemática da literatura**. **Contextos Clínicos**, v. 6, n. 2, jul./ dez. 2013.

OLIVEIRA, Carla B. et al. **Avaliação de desempenho de habitações sociais: patologias internas**. [S.l.: s.n.], 2009.

OLIVEIRA, Patrícia Prado. **Efeitos do número de unidades no desempenho da habitação de interesse social o caso de moradias isoladas e concentradas no município de Santiago**. Porto Alegre, RS: [s.n.], 2012.

OLIVEIRA; Francisco de. **Neoliberalismo à brasileira**. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Org.) Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ORNSTEIN, S. W. Arquitetura, urbanismo e psicologia ambiental: uma reflexão sobre dilemas e possibilidades da atuação integrada. **Psicologia USP**, São Paulo, 2005.

ORNSTEIN, Sheila Walbe; BRUNA, Gilda Collet. Uma abordagem interdisciplinar: avaliação pós-ocupação e impacto ambiental. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo;

ROMÉRO, Marcelo de Almeida; BRUNA, Gilda Collet. **Curso de gestão ambiental**. Barueri, SP: USP, 2004.

ORNSTEIN, Sheila Walke. Avaliação pós-ocupação: produção nacional e internacional recente e as tendências rumo ao século XXI. In: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 1993, São Paulo. **Anais...** São Paulo, v. 2, p. 855-864,1993. Artigo técnico. Disponível em: <<http://www.infohab.org.br/acervos/buscaautor/codigoAutor/322>>. Acesso em: 3 fev. 2015.

ORNSTEIN, Sheila Walke; BRUNA, Gilda Collet; ROMÉRO, Marcelo de Andrade. **Ambiente construído e comportamento: a avaliação pós-ocupação e a qualidade ambiental**. São Paulo: Nobel: FAUUSP: FUPAM, 1995.

ORNSTEIN, Sheila Walke; BRUNA, Gilda Collet; ROMÉRO, Marcelo de Andrade. Inventário de métodos e técnicas em Avaliações Pós Ocupação aplicado a conjuntos habitacionais: o caso do jardim São Luis. In: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO. Qualidade no processo construtivo, 7., 1998. Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 1998.

ORNSTEIN, Sheila Walke; ROMÉRO, Marcelo de Andrade. **Avaliação pós-ocupação do ambiente construído**. São Paulo: Studio Nobel. EDUSP, 1992

ORNSTEIN, Sheila. **Avaliação Pós-Ocupação**: entrevista concedida a Comunitexto sobre a APO e a obra recém-lançada. 2013. Disponível em: <<http://www.comunitexto.com.br/arquiteta-sheila-ornstein-fala-avaliacao-pos-ocupacao/#.VO20sC4rjOI>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

PEDRO, João Branco; BOUERI FILHO, José Jorge. **Exigências de espaço aplicáveis à construção de habitação de interesse social**: comparação entre Portugal e o município de São Paulo. São Paulo: [s.n.], 2012.

PEREIRA, Adriana Paula Macedo Ferreira. **Habitação saudável nas obras do Programa de Aceleração do Crescimento na comunidade DSUP**, Complexo de Manguinhos, RJ: [s.n.], 2013.

PERES, Lino Fernando Bragança. Avaliação das Políticas Públicas no Âmbito da Pós-Ocupação da Habitação de Interesse Social. In: ABIKO, Alex Kenya; ORNSTEIN, Sheila Walbe (Ed.). **Inserção urbana e avaliação Pós-Ocupação (APO) da habitação de interesse social**. São Paulo: FAUUSP, 2002. (Coletânea Habitare/FINEP, 1).

PERES, Lino Fernando Bragança; LIMA, Renata Priore; LISBOA, Sumara. **Limites e contradições da sustentabilidade do projeto Chico Mendes/BID em Florianópolis**: contribuição para uma avaliação das políticas habitacionais financiadas. Florianópolis, SC: [s.n.], 2003.

PERUZZO, Maria Regina. **Avaliação pós-ocupacional em habitação de interesse social:** comportamento da satisfação do usuário após médio período de permanência. [S.l.: s.n.], 2008.

PINHO, José Antonio Gomes de; SARMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública/RAP/FGV — Rio de Janeiro 43(6):1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>. Acesso em 30 de janeiro de 2015.

POCHMANN; Márcio. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. In: SADER; Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil:** Lula e Dilma. Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Maria. **O estado da arte da avaliação de políticas públicas:** conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, setembro/outubro de 2012.

REIS, Antônio T. L.; LAY, M. Cristina D. **Principais fatores afetando a satisfação e o comportamento dos usuários em conjuntos habitacionais.** Brasil - Rio de Janeiro, RJ. 1995. p. 307-312. ENTAC 95, Rio de Janeiro, 1995. Artigo técnico. Disponível em: <http://infohab.org.br/acervos/buscaautor/codigoAutor/332>. Acesso em: 04 de fev de 2015.

REZENDE, F. d. C. **Razões da crise de implementação do Estado Gerencial:** desempenho versus ajuste fiscal. Revista de Sociologia e Política. 19: 111-121. Nov. 2002.

RIBEIRO, Ana Paula; BOULOS, Guilherme; SZERMETA, Natalia. **Surpresa: o déficit habitacional volta a crescer.** Disponível em: <http://outraspalavras.net/outrasmidias/destaque-outras-midias/surpresa-o-deficit-habitacional-volta-a-crescer/>. 05 de fevereiro de 2014. Acesso em 12 de fev de 2014.

RIERA, Rachel; ABREU, Mirhelen Mendes de; CICONELLI, Rozana Mesquita. **Revisões sistemáticas e metanálises na reumatologia.** Rev. Bras. Reumatol. vol. 46 suppl.1 São Paulo June 2006.

RITO, Ivana Nunes de Arruda. **Avaliação pós-ocupação e qualidade do lugar:** experiência do conjunto habitacional popular São José II - Zona Leste - São José dos Campos - São Paulo. 2012.

ROLNIK, Raquel. **Entrevista que Raquel Rolnik concedeu ao Mercado Ético em seu laboratório na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.** 20 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.rumosustentavel.com.br/%E2%80%99Cestamos-perdendo-a-chance-de-mudar-o-paradigma-da-politica-habitacional%E2%80%9D/> Acesso em 08 de fevereiro de 2015.

ROLNIK, Raquel. **Programa Minha Casa Minha Vida precisa ser avaliado.** Nota pública da Rede Cidade e Moradia. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2014/11/10/programa-minha-casa-minha-vida->

[precisa-ser-avaliado-nota-publica-da-rede-cidade-e-moradia/](#). Acesso em 15 de janeiro de 2015.

ROMÉRO, Marcelo de Andrade e ORNSTEIN; Sheila Walbe. **Avaliação Pós-Ocupação: métodos e técnicas aplicados à habitação social**. Porto Alegre: ANTAC, 2003.

ROMÉRO, Marcelo; ORNSTEIN, S. **Avaliação Pós Ocupação: Métodos e Técnicas Aplicados à Habitação Social**. 1. ed. Porto Alegre: Coleção Habitare/FINEP/ANTAC, 2003.

ROTHER, Edna Terezinha. **Revisão Sistemática x Revisão Narrativa**. In: Acta Paul Enferm 2007.

SADER; Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.

SALAMANCA; Pierre. **Por uma nova compreensão da crise**. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (org.) Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático. Paz e Terra: São Paulo. 1995.

SALES, Adriano de Alencar; RUSCHEL, Regina C. **BIM no suporte a avaliação pós-ocupação**. 2014.

SANCHES, Iara Del'Arco; FABRICIO, Marcio Minto. **A importância do projeto na manutenção de habitação de interesse social**. 2008.

SANTOS, Mauro César de Oliveira. **Requisitos e critérios para análise e avaliação da eficácia de programas de habitação popular no Brasil**. In: Encontro Nacional de tecnologia do ambiente construído. Rio de Janeiro. 1995.

SCHÄFER, Eduardo Francisco; GOMIDE, Fernanda Paes de Barros. **Avaliação Pós-Ocupação do conjunto habitacional Morádias União Ferroviária Bolsão Audi/União, Curitiba (PR)**. 2014.

SILVA, Izadora Cristina Corrêa. **Impactos da incorporação do sistema de aquecimento solar de água na habitação de interesse social: estudos de caso em municípios de pequeno porte em Minas Gerais**. 2011.

SILVESTRE, Michelli Garrido. **Influência dos sistemas construtivos nas modificações promovidas pelo usuário em unidades de HIS: estudo de caso na região do Vale do Paraíba**. 2013.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajustes Neoliberal e Desajustes Social na América Latina**. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas. Campinas. São Paulo. 1995.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologias*, porto alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TAVARES, Maria de C, FIORI, José L. **(Des)ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.

TEIXEIRA, Francisco José Soares. **Globalização, ideologia e luta de classes**. Estudos de Sociologia. São Paulo, Araraquara, v. 12, p. 61-96, 2002.

THEOPHILO, Adriana Zanon. **Requisitos de acessibilidade em habitação de interesse social**: um estudo de caso no residencial Vista Bela em Londrina Paraná. 2014.

UNITED STATES. GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO). **The results act**. Anevaluator's guide to assessing agency annual performance plans. GAO/GGD-10.1.20, 1998.

VALE, Kátia Cristina do. **Avaliação Pós-Ocupação do Conjunto Residencial Gervasio Maia/PB**. 2012.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. Editora Cortez: São Paulo, 2009.

VILLA, Simone B.; ORNSTEIN, Sheila W. (org.). **Qualidade ambiental na habitação**: avaliação pós-ocupação. São Paulo: Editora Oficina de Texto. 2013.

## APÊNDICE 1

### PROTOCOLO DE PESQUISA

**1 Pergunta:** Qual a natureza e resultados apontados nas produções bibliográficas sobre Avaliação Pós-Ocupação da Habitação de Interesse Social no Brasil?

#### **2 Critérios de seleção do material:**

##### **2.1 Critérios de Inclusão:**

- a) Natureza do estudo (teses, dissertações, artigos);
- b) similaridade temática: serão incluídos todos os estudos que versem sobre avaliação pós-ocupação da habitação de interesse social no Brasil;
- c) Recorte temporal: 2003 a 2014 (para as publicações e para o início da execução dos empreendimentos habitacionais );
- d) Idioma das publicações: português;
- e) Publicações com acesso gratuito;
- f) Teses e Dissertações de instituições vinculadas ao CNPq e, que possuam grupos que estejam pesquisando sobre Avaliação Pós Ocupação;
- g) ausência de duplicidade

##### **2.2 Critérios de exclusão:**

- a) Publicações que não possuem similaridade temática com o objeto da pesquisa.
- b) Publicações em outros idiomas que não seja em português;
- c) Publicações em que o acesso é permitido mediante pagamento;
- d) Monografias de conclusão de graduação, livros, capítulos de livros e relatórios.
- e) pesquisas realizadas em projetos habitacionais de políticas anteriores a 2003

#### **3 Estratégias de busca:**

**3.1 Palavras-chave ou descritores:** “habitação de interesse social”; “avaliação pós-ocupação”; Brasil

Os descritores serão combinados de forma:

1º combinação: “habitação de interesse social”; “avaliação pós-ocupação”; Brasil

2ª combinação: “habitação de interesse social”; “avaliação pós-ocupação”

**3.2 Tipos de busca:** manual e eletrônica

##### **3.3 Base de dados:**

- a) Publicações regionais não indexadas – google acadêmico

- b) banco de dados da Scientific Electronic Library Online (SciELO);
- c) Portal Periódicos CAPES;
- d) os bancos de teses e dissertações das universidades;
- e) coletânea Habitare;

#### **4 Síntese da pesquisa**

##### **PROCEDIMENTO DE APLICAÇÃO DO PROTOCOLO**

1) Após a localização do material, serão aplicados os critérios e os estudos serão classificados em:

1.1 estudos identificados (serão registrados o número destes estudos para cada fonte);

1.2 estudos não selecionados (todos aqueles estudos identificados que claramente não preenchem os critérios de inclusão e neste caso serão citados apenas o quantitativo);

1.3 estudos selecionados (todos aqueles estudos identificados que aparentemente preenchem os critérios de inclusão).

2) Leitura completa do material selecionado para determinar se o estudo preenche ou não os critérios, senão atenderem serão classificados como estudos excluídos que são os estudos selecionados que, após avaliação do texto completo, claramente não preenchem os critérios de inclusão da revisão sistemática. Sendo necessário descrever a razão para exclusão de cada estudo em particular e os estudos incluídos que são todos os estudos selecionados que, após a avaliação do texto completo, preenchem todos os critérios de inclusão na revisão sistemática.

3) Coleta de dados e análise do material selecionado considerando a comparabilidade metodológica, reconhecendo as semelhanças e diferenças entre os estudos selecionados, o tipo de literatura utilizada na revisão, o recorte do estudo, incluindo as técnicas usadas na seleção da amostra, coleta de dados e análise das informações, para que assim seja possível a realização da revisão sistemática e elaboração da síntese da pesquisa, destacando a natureza e resultados das produções bibliográficas sobre Avaliação Pós-Ocupação da Habitação de Interesse Social no Brasil.

## Procedimento de seleção e análise do material

