



Eixo: Questão agrária, urbana, ambiental e serviço social.
Sub-eixo: Ênfase na questão urbana.

CONCEPÇÕES E REFERENCIAIS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS PARA A AVALIAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

CAROLA CARBAJAL ARREGUI¹

Resumo: O presente artigo apresenta a discussão sobre as concepções e referências teórico-metodológicas da avaliação compreendida como campo sociohistórico e sociopolítico. A partir de uma experiência de pesquisa na política de habitação situa o debate nos pressupostos do direito à cidade e da questão urbana.

Palavras-chave: Questão urbana; Avaliação; Sociopolítico.

Resumen: El presente texto presenta el debate sobre las concepciones teóricas y metodológicas de la evaluación entendida como campo sociohistórico y sociopolítico. Parte de una experiencia de investigaciones en la política de vivienda, situando el debate en los presupuestos del derecho a la ciudad y la cuestión urbana.

Palabras-clave: Cuestión urbana; Evaluación; Sociopolítico.

I. INTRODUÇÃO. IMPLICAÇÕES DE UM ESTADO E SOCIEDADE

CALCADOS NA IDEOLOGIA GERENCIALISTA

Pierre Dardot e Christian Laval (2016) trazem várias chaves analíticas para compreender os processos pelos quais o neoliberalismo reorientou, por meio de uma nova racionalidade, as funções do Estado e da sociedade. Para os autores, a exigência da competitividade, como princípio político geral, comandou as reformas em todos os domínios, gerando profundos deslocamentos no âmbito do Estado, da gestão pública e da sociedade.

O neoliberalismo reifica a sociedade do empreendedorismo, na qual a relação do indivíduo consigo e com os outros, é estabelecida na base da concorrência, da responsabilidade, esforço e desempenho individual. Nesse sentido, a saúde, a educação, e a moradia firmados como mercadorias, apesar de constar como direitos sociais, devem e podem ser alcançados pela via do mercado, sem grandes interferências do Estado.

¹ Professor com formação em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica De São Paulo. E-mail: <carolaarregui@gmail.com>.

Nessa perspectiva, o Estado deve desvencilhar-se da sua função de regulação social e organizar-se como empresa, o que pressupõe o desmonte da legislação social, mudanças no modo e nas formas de organização do aparelho burocrático e cortes nos gastos sociais, pois representam travas para a acumulação do capital. Trata-se, conforme, Dardot e Laval (2016: pag 275) de *“uma mercadorização da instituição pública obrigada a funcionar de acordo com as regras empresariais”*.

Perspectiva que ao perpassar a gestão do Estado, expressa-se no campo da avaliação, desde a sua instituição, como prática no Brasil e na América Latina, a partir da década de 1990, no contexto de reestruturação do sistema capitalista e de desregulamentação das funções sociais e públicas do Estado.

Os proclamados processos de modernização e racionalização de aparelho burocrático estatal e do modo de gestão, condensados nos princípios de organização e estruturação da denominada Nova Gestão Pública (New Public Management), nascem como resposta à crise dos anos 1970 e foram construídos a partir das categorias neoliberais: descrédito das políticas keynesianas, desregulação, financiarização da economia, privatização, idealização dos mecanismos de mercado considerados eficientes e auto-reguláveis e substituição do planejamento a longo prazo pelo curto-prazismo das decisões (DESROSIÉRES, 2008),

Para superar o peso da ineficácia e ineficácia do modo de gestão tradicional, o novo modelo defende a incorporação dos princípios gerenciais, característicos da empresa privada, no setor público. O discurso das reformas, operadas na nossa região na década de 1990, prometia garantir o desempenho, controle e redução das contas públicas e tornar a organização do Estado mais moderna, eficiente e competitiva, via introdução do setor privado como prestador dos serviços públicos.

Sob fundamentos políticos e econômicos, baseados na lógica da empresa privada e do mercado, processa-se a transposição do público para o privado e a pulverização da cidadania, já não mais tida como sujeitos portadores de direitos, mas como consumidores, que passam a ser regidos pelas regras do mercado.

Se os anos 1980 serão lembrados, pela América Latina, como a década perdida, diante dos efeitos econômicos, políticos, sociais e culturais das ditaduras cívico-militares, os anos 1990, fizeram dos nossos bens públicos e comuns o alvo de um grande leilão para o capital internacional: “América Latina está á venda” eram as manchetes do conhecido jornal espanhol, El País, graficando o tamanho do assalto permitido pelos processos de privatização (ZIBECCHI, 1999).

Neste contexto ideológico, a avaliação cumpriu um papel fundamental, a de comprovar e legitimar a eficiência e eficácia da nova lógica instaurada. Dessa premissa nasce a importância da gestão por resultados como uma nova orientação na gestão e avaliação das políticas sociais. Conseqüentemente, o Estado Neoliberal provoca mudanças profundas, não apenas nas formas de operar as políticas sociais, mas também nas formas de representação e produção de informação.

Não é por acaso que ganhem centralidade no funcionamento das políticas sociais: a produção de dados quantitativos, com ênfase nos resultados e com a relação custo-benefício; a importância do monitoramento rigoroso por meio de sistemas de informação sofisticados; a predominância de modelos econométricos e probabilísticos, para a eleição do público dos programas sociais e para os modelos de avaliação; e a economia e a sociologia, como áreas de conhecimento competentes, para a produção desses estudos.

Do ponto de vista da gestão e da avaliação emergem novas estratégias e procedimentos para a construção de estudos de qualidade e desempenho, com forte ênfase na satisfação dos consumidores, escindindo a unidade entre serviços públicos-direitos sociais e desconsiderando o componente de justiça social inerente às políticas sociais.

A modernização conservadora construiu um ciclo de reformas antipopulares e privatistas, com um profundo sentido anti-público, que estão sendo retomadas com força violenta após o golpe de 2016. A transparência e a participação cidadã que as organizações multilaterais pregam são jogos discursivos para legitimar a disciplina fiscal, diante das sucessivas crises do sistema e pulverizar os direitos sociais. Nesse bojo, a perda da dimensão sociopolítica na avaliação e a ênfase funcionalista cumprem uma função estratégica.

A avaliação, nessa perspectiva, é muito menos um processo de racionalização que, por meio da introdução de novas técnicas de gestão, apóia a tomada de decisões e o planejamento, e muito mais, uma peça política fundamental para legitimar as reformas antipopulares.

Perspectiva e construção ideológica que tem forte influência dos organismos multilaterais. O Banco Mundial defende a avaliação e monitoramento "como parte central dos acordos de boa governança e necessários para a formulação de políticas baseadas em evidências, tomada de decisão orçamentária, administração e responsabilidade" (MAKAY, 2007: Pág. 34). Juan Cristóbal Bonnefoy, diretor do Instituto Interamericano de Desenvolvimento do BID, identifica a gestão por resultados não apenas como um processo de medição, mas como uma estratégia para construir "*climas sociais favoráveis para a disciplina fiscal*" (Ibid., pag. 56).

Desse ponto de vista, o campo da avaliação nunca pode ser visto como uma questão racionalmente asséptica, uma vez que a perspectiva teórica e metodológica que o subjaz, a formulação dos princípios e suas finalidades, bem como os processos e procedimentos desencadeados, são baseados numa visão do mundo e na direção que se pretende realizar (GOMES, 2001, SILVA, 2008, OFFREDI, 2010).

O paradoxo é que esse processo, em nossa região, ocorreu em contextos em que os setores populares pressionavam pela democratização e deburocratização do Estado e pela defesa da garantia e ampliação das políticas e direitos sociais. Nessa perspectiva, o campo sociopolítico da avaliação tinha uma potência: a de interrogar, questionar em quê medida as políticas e os programas sociais eram capazes e conseguiam expandir direitos, reduzir desigualdades e propiciar equidade (BOSCHETTI, 2009). Essa dimensão, no campo institucional do Estado, foi cearceada sistematicamente e os avanços construídos em termos de descentralização, participação popular e controle social, na década de 1990, conviveram com variadas formas de desmantelamentos via privatização, apropriação privada de bens e serviços públicos e criminalização dos movimentos sociais.

Paralelamente, as mudanças no campo político que foram operadas durante a década de 2000, na América Latina, com a eleição de partidos progressistas e /

ou tradição de esquerda, pouco aletraram o fundamento político e ideológico edificado até o momento no campo da avaliação. Permaneceu a perspectiva gerencialista, sob influência da perspectiva metodológica do Banco Mundial, com forte presença, nos últimos anos, das fundações empresarias.

O campo progressista, embora tenha perdido espaço institucional, inclusive pelas suas próprias fragilidades, não deixou de atuar; fez uma opção, tal vez menos mediática, mas apotando na construção de processos críticos, coletivos que permitissem assumir o campo da avaliação como espaços de formação, reflexão e ação. O artigo a seguir, busca socializar a experiência acumulada pela Universidade que se contrapõe à perspectiva funcionalista e gerencial, ao resgatar as dimensões sociohistórica e sociopolítica da avaliação. Parte-se do princípio que a avaliação pode e deve tensionar o campo de disputas pela ampliação de direitos sociais e que o seu exercício promove processos reflexivos necessários ao fazer profissional. As reflexões apresentadas nascem de diversas experiências coletivas de construção, realizadas junto às equipes de profissionais e gestores, que geraram bases para a produção de novos conhecimentos e avanços nos quadros conceituais, modelos analíticos e dispositivos metodológicos da avaliação na política de habitação de interesse social.

II. DESENVOLVIMENTO. A AVALIAÇÃO NÃO É NEUTRA: RESGATE DA SUA DIMENSÃO SOCIOHISTÓRICA E SOCIOPOLÍTICA.

A proposição teórico metodológica que se pretende discutir parte de uma construção que se coloca como contraponto da vertente funcionalista, tecnocrática e neoliberal.

A avaliação não é assumida, nem trabalhada como especialidade de algumas áreas de conhecimento (como a sociologia, a economia ou a estatística), nem dotada de uma áurea de racionalidade que lhe dispensa a necessidade de explicitação dos seus princípios, marcos teórico metodológicos e visão de mundo e também não é tida como metier/ou campo de especialistas, pois é

imprescindível interrogar e construir socialmente quais são as finalidades e o que é importante de ser avaliado.

É considerada como expressão e multiplicação de discussões e experiências vivenciadas por diversas áreas de conhecimento, por inúmeros profissionais, pesquisadores, militantes de associações de moradores e de movimentos sociais, que ao promover um espaço coletivo de construção, intervém na definição do que deve contar e ser relevante nos processos de avaliação, sem que isto signifique um detrimento dos aspectos técnicos da sua construção.

Distancia-se, também, da noção de avaliação como mero exercício de análise do grau de cumprimento dos objetivos propostos por um programa ou pela política social, pois isso não permite interrogar, questionar, nem debater os processos de construção de respostas às questões sociais, permeados pela tensão e disputa de diferentes visões e interpretações, conflitos de interesses, que fazem parte da definição e constituição do que se entende por coisa pública e, portanto, de responsabilidade do Estado (Paz et al. 2004). Conforme aponta Evaldo Vieira (2009) a avaliação da política social social exige interrogar os direitos e os elementos de justiça expressos ou negados, na implementação dos seus diversos programas (VIEIRA, 2009).

Nessa perspectiva, o estudo dos resultados de um programa habitacional deve ser realizado tecendo as relações necessárias com os modos de construção e implementação da política habitacional e com os processos de urbanização das cidades brasileiras. A pesquisa avaliativa sobre o Minha Casa Minha Vida (AMORE, 2015)², realizada em 2014, pela Rede Cidade e Moradia, da qual a PUC-SP participa, demonstrou que a falta de articulação da produção

² Trata-se de uma produção coletiva de equipes autônomas, que analisaram diferentes aspectos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) a partir de projetos de pesquisa aprovados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pelo Ministério das Cidades, em edital lançado em 2012. São equipes articuladas em uma rede, denominada Rede Cidade e Moradia, que partiram de uma perspectiva de análise comum – a questão da inserção urbana dos conjuntos habitacionais – que deu unidade às abordagens. As equipes, entre 2013 e 2014, reuniram-se sistematicamente, compartilharam metodologias, dados, hipóteses e achados de pesquisa. São onze equipes que falam sobre a produção em seis estados da federação, das regiões Norte, Nordeste e Sudeste (Pará, Ceará, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo), vinculadas a seis universidades públicas, uma universidade privada e ainda a duas ONGs. Recomenda-se consultar: AMORE, Caio Santo, SHIMBO, Lúcia Zanin, RUFINO, Maria Beatriz Cruz (orgs.) *Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015.

habitacional do Programa com uma política fundiária, capaz de garantir o acesso a terras bem localizadas, reproduziu o modelo perverso e excludente de urbanização das cidades brasileiras, agravando os problemas de mobilidade urbana.

Erminha Maricato (2015) revela o paradoxo da produção habitacional, na última década, ao afirmar que a despeito da retomada do investimento em habitação, saneamento e transporte, durante os governos Lula e Dilma e da inédita presença de subsídios para a produção habitacional de interesse social, o país não conseguiu alterar a forma desigual de produção das suas cidades. A questão fundiária permanece como questão central, antecede o Programa Minha Casa Minha Vida, continua com ele e configura-se como a grande trava para o desenvolvimento da política urbana e habitacional, no Brasil. De fato, para Raquel Rolnik (2006) os processos de urbanização no Brasil se deram, historicamente, sob a premissa do desenvolvimento social e econômico, sem ter, contudo, promovido a garantia do direito às condições básicas de urbanidade e de acesso efetivo à cidade. Conseqüentemente, grande parte da população urbana acabou adotando a informalidade, adquirindo lotes irregulares ou ocupando áreas em assentamentos precários para a autoconstrução das moradias.

Nesse sentido, as alternativas habitacionais para os trabalhadores estiveram estruturadas no que Lúcio Kowarick (2009) denominou como *sobretaxa gratuita* (ao utilizar a mão de obra dos moradores para a autoconstrução e acesso à infraestrutura urbana), e, como *sobretaxa remunerada* (ao ser custeadas por bicos e/ou pela extensão da jornada de trabalho, para arcar com os custos da construção da moradia e da cidade). Dessa forma, a questão urbana é indissociável da questão social e a não efetivação do direito à moradia se dá num contexto de trajetórias de precarização na inserção do mundo do trabalho e de percursos que também vão precarizando as condições de vida dos trabalhadores e suas famílias. Diante disso, para Kowarick exploração do trabalho e espoliação urbana são os reversos de uma mesma moeda e processos necessários para compreender a questão habitacional.

Sem condições básicas de urbanidade, a população trabalhadora chega antes que a cidade, estabelecendo vínculos frágeis com a moradia, com a terra e

com condições dignas de cidadania. E portanto, vulneráveis a expulsões, remoções e à especulação imobiliária. Na condição de insegurança da propriedade existe sempre a possibilidade da remoção, pois a obtenção da propriedade é duvidosa e informal, e o local é sempre tido como potencialmente perigoso, e, portanto, alvo da ação e impunidade da polícia, recrudescendo às condições de vulnerabilidade civil, às que estão sujeitos milhões de trabalhadores nas periferias urbanas.

A negação da moradia como direito social, e a sua subjugação à condição de mercadoria, resulta na reprodução de processos de urbanização nos quais o mercado e o Estado não somente produzem privadamente a cidade, mas também produzem e reproduzem as desigualdades sociais. Para Rolnik a presença do vasto contingente de assentamentos e de conjuntos habitacionais inseridos de forma ambígua na cidade faz parte das engrenagens da máquina de exclusão territorial que bloqueia o acesso dos mais pobres às oportunidades econômicas, sociais, culturais e de mobilidade urbana que as cidades oferecem.

Assim, os processos de urbanização supõem a ação do Estado, inclusive, quando sua omissão e/ou ação revelam a afirmação da reprodução de formas precárias e violentas de inserção da população na cidade, e portanto, a negação do direito à moradia adequada e do direito à cidade. A convivência do poder público aos interesses do capital, à especulação imobiliária e à apropriação privada violam direitos sociais construídos, embora tardiamente, que precisam ser considerados como parâmetros e referenciais dos processos de avaliação dos programas habitacionais, e especialmente, dos programas de interesse social.

Nesse sentido, a direção de análise avaliativa está, também, posta a partir força do campo normativo. O estudo, discussão, debate e sistematização dos elementos centrais contidos na legislação, convenções internacionais, nas diretrizes estabelecidas pela política nacional de habitação e nas suas regulamentações, tornam-se parâmetros incontornáveis para a construção de grades analíticas das pesquisas avaliativas.

A Constituição, de 1988, e a Emenda Constitucional 26, de 2000, garantem o direito à moradia e definem a função social da cidade e da propriedade urbana.

A Estatuto da Cidade (Lei federal 10.257³) de 2001, ao regulamentar os artigos da Constituição de 88, define um conjunto de instrumentos que regulam o uso da propriedade urbana como bem coletivo e estabelece dentre um conjunto de diretrizes para o desenvolvimento da política urbana a garantia do direito à cidade e a gestão democrática. Explicitam-se, assim, as condições necessárias para o desenvolvimento de programas habitacionais, que não se esgotam na construção de moradias, mas exigem a sua produção, em terra urbanizada, com acesso ao saneamento, ao transporte público coletivo e seguro, que democratiza o acesso e garante a mobilidade, à infraestrutura urbana e serviços e equipamentos urbanos como educação, saúde, informação, cultura, esporte, lazer, segurança pública. Por outro lado, exige o reconhecimento de canais de participação da sociedade, a autonomia dos movimentos sociais nas relações estabelecidas com o poder público e o compromisso com a radicalização dos processos democráticos que fortalecem o controle social (DINIZ, In: PAZ et alli, 2015).

A Política Nacional de Habitação aprovada, em 2004, complementada e regulamentada, em 2005, pela Lei 11.124, reconhece o trabalho social como um componente da política habitacional, dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o seu Conselho Gestor.

Paralelamente, ao Brasil ser Estado-membro da ONU, compromete-se com referências internacionais de direitos humanos, dentre das quais destacam-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas de 1948 e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966⁴. São convenções que além de afirmam a moradia como direito humano, definem o conceito de moradia adequada, apresentando referências e dimensões

³ Brasil. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade e Legislação Correlata. 2. ed., atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

⁴ Existem diversas orientações e princípios internacionais que também estabelecem disposições específicas relativas ao direito à moradia adequada. Apesar de não serem juridicamente vinculativos, ou seja, não terem força legal, fornecem orientações de fundamental importância, tais como a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos (1976), a Agenda 21 (1992), a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (1996), a Agenda Habitat (1996) e a Declaração do Milênio e de Desenvolvimento do Milênio (2000). (BRASIL, 2013).

importantes para a avaliação de programas habitacionais. Dessa forma, avaliar a provisão habitacional, tendo como marco o conceito de moradia adequada, pressupõe observar e analisar questões relativas à segurança de posse, à disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, à localização adequada, ao custo acessível, a condições de habitabilidade, à adequação cultural e à não discriminação e priorização de grupos vulneráveis. Conforme Rosangela Paz e Kleyde Taboada (2016) a configuração histórica do quadro normativo para a realização do trabalho social na habitação, desde o Banco Nacional de Habitação (BNH) até a Portaria 21 de 2014, representou em avanços consideráveis, mas também em retrocessos do ponto de vista da concepção e do que se espera do trabalho social, que podem impactar negativamente nos processos de avaliação. Se de um lado, a sua incorporação como componente da política, tal vez possa ser considerado como o principal destaque, de outro, para as autores, observa-se uma tendência de subordinação do trabalho social à sustentabilidade dos empreendimentos e à visão restrita de um processo que é marcadamente relacional como produto. Nesse sentido, argumentam que intervenções em programas habitacionais devem ter como pressupostos: o reconhecimento da função social e do direito à cidade, articulando política habitacional, com política urbana e demais políticas sociais, com destaque para as ações intersetoriais como meio estratégico para a concretização dos direitos sociais; e, o reconhecimento da legitimidade da participação da sociedade civil organizada na definição, gestão e controle da política habitacional através da criação de espaços institucionais e das organizações próprias e autônomas dos movimentos sociais. A partir dessa perspectiva, destacam como principal direção para o trabalho social o fortalecimento da cidadania, da participação e da democracia, no sentido da construção de uma nova cultura política, democrática e cidadã. A partir dessa concepção, criam-se referências de vital importância para a avaliação do trabalho social em programas de habitação de interesse social, relativos aos aspectos vinculados com participação, protagonismo, acesso à informação e respeito às especificidades socioculturais da população e dos territórios.

Em síntese, avaliar um programa não pode ser reduzido a um check list para verificação do cumprimento de objetivos e/ou de atividades descritas nos Projetos e/ou Planos. As políticas sociais e sua avaliação, não se autonomizam dos contextos históricos em que se realizam. É preciso exercitar a análise do programa à luz de uma perspectiva sociohistórica que nos permita compreender e capturar tendências de continuidades e rupturas nos processos de formação das nossas cidades e de formulação e implementação da política de habitação e seus programas. Essa dimensão sociohistórica da avaliação permite não apenas deslocar o campo da avaliação como mera prestação de contas, mas cria as referências para a construção dos parâmetros da análise avaliativa.

Nas experiências de formação e supervisão técnica, junto aos trabalhadores da política de habitação, mas também na política de assistência social, da saúde, da educação, observa-se que a avaliação emerge, muito mais como uma requisição imposta a partir de demandas da gestão e/ou das fontes de financiamento dos programas, que como uma necessidade ou possibilidade de construção de conhecimento, plausível de decifrar a realidade e clarear a condução do trabalho a ser realizado.

Requisições que resultam no aumento das formas de controle da população (via cadastros, questionários, condicionalidades), da produção e preenchimento das informações por parte dos profissionais, na perda da relevância dos processos relacionais operados pelo trabalho social e no processo crescente de tecnificação dos processos de trabalho, remodelando a natureza e os conteúdos do trabalho profissional (ARREGUI & SILVA, 2016).

Esse processo de tecnificação fragmenta e instrumentaliza não só os sujeitos, ditos de “beneficiários” das políticas sociais, mas também os profissionais e as práticas sociais. As novas exigências e dispositivos da avaliação dispensam dos profissionais o ato de pensar suas práticas, forçando-os a considerar os serviços como produtos, restritos à análise de meios e ignorando sentidos e finalidades. É na operação desses dispositivos que se confunde valor com classificação, que se substitui o raciocínio pelo manual e que se confiscam, via

procedimentos, o pensamento e a decisão do profissional, tido como mero operador da política social.

Nas políticas genéricas de gerenciamento da população, o que importa é quantificar e não qualificar, o que prevalece é o discurso competente, fundado no sigilo burocrático, que esconde a dimensão sociopolítica da avaliação.

Constrõe-se, assim, o que a Marilena Chaui denomina como ideologia da competência, ilustrando o fosso entre competentes, especialistas que detêm conhecimentos científicos e técnicos, e incompetentes, trabalhadores, tidos como operadores, que devem executar as recomendações realizadas pelos especialistas. Nessa perspectiva, alerta, “a ideologia da competência oculta a divisão de classes sociais, nega a competência real e garante a alguns o direito de dirigir, controlar, manipular e punir a outros, reduzidos a meros executores de ordens, cujo propósito, significado e origem permanecem em segredo” (Marilena Chaui, 2014 p. 118).

Na contramão dessa perspectiva, para os profissionais que atuam nos programas habitacionais, os registros e as informações coletadas não podem ficar restritos à identificação do cumprimento de atividades previstas nos planos de trabalho social, devem auxiliar na compreensão, problematização e análise das condições de interdição e privação de direitos e das necessidades habitacionais presentes no cotidiano da população e dos territórios.

Explicitam, assim, uma compreensão muito mais afinada da importância e finalidade da avaliação no campo da habitação e uma demanda por processos coletivos de construção das avaliações e do exercício da avaliação ao longo da execução dos programas.

Um processo coletivo que se pressupõe definir para que e o que vamos avaliar; como, quando e com quem vamos realizar esse processo, construindo marcos de referência do percurso e exercício avaliativo. Mesmo que a avaliação seja realizada por agentes externos (consultores, assessores e/ou grupo de pesquisadores) esse momento é essencial para a negociação das expectativas, a delimitação do objeto e a formulação do mandato do processo avaliativo, junto às secretarias de habitação, às equipes técnicas e, inclusive, junto à população.

Um dos problemas mais recorrentes no campo da avaliação é que os resultados e/ou as pesquisas avaliativas ganham pouca aderência na gestão e quase nenhuma instrumentalidade como suporte para a geração do debate público. Não é raro que avaliações fiquem engavetadas, sejam desconsideradas ou gerem polêmicas no campo da gestão. Isto pode ocorrer por um conjunto variado de fatores, inclusive por falta de precisão do seu desenho. Mas também porque avaliar uma política é, antes de tudo, questioná-la e conseqüentemente cria um campo de tensão com a gestão.

Nessa perspectiva, a avaliação exige um processo de co-construção. Requer um trabalho paciente de negociação, com vistas a obter um entendimento compartilhado dos por que e para que da avaliação, num processo de qualificação e interpretação da demanda. Conforme Perret (2003) se a finalidade da avaliação é produzir conhecimento útil e plausível de ser apropriado, o processo de formulação deve estar baseado num diálogo e pressupõe uma construção coletiva.

A pergunta para que e o que avaliar permite delimitar a finalidade e o escopo da avaliação, auxiliando na elaboração das perguntas que esse processo pretende responder e na construção das dimensões e indicadores da avaliação. Para responder essas questões, o diálogo com os referenciais teóricos e normativos, permite adensar e aguçar a lente e o exercício da avaliação.

III. CONCLUSÃO

A introdução da dimensão da pesquisa no campo da avaliação, longamente discutida por Silva (2008), permitiu, nas experiências das quais participamos, não só adensar um processo analítico e investigativo que construiu e reconstruiu conhecimentos para a política de habitação, mas recuperar as dimensões sociohistórica e sociopolítica da avaliação, construindo mediações fundamentais que qualificaram o exercício profissional do trabalho social e fortaleceram o debate público junto aos moradores.

Desconstruir práticas e concepções autoritárias, clientelistas e preconceituosas exige processos de formação e construção que rompam com as matrizes que

perpetuam uma série de distinções entre os que pensam e os que operam, reforçando as relações de subalternidade na sociedade brasileira.

A produção de conhecimentos para a gestão das políticas públicas não começa e termina na simples coleta de dados. A análise contínua é o que insere o diferencial da ação, re combinando vários instrumentos, fases, referenciais, sistematizações e reflexões críticas sobre os dados levantados.

O debate mais amplo dos processos sociais contemporâneos, aliado à introdução da dimensão da pesquisa e da avaliação, busca fortalecer a dimensão técnica operativa do exercício profissional, garantindo a necessária unidade com as dimensões ético-política e teórico-metodológica, o que possibilita discutir e construir percursos metodológicos capazes de identificar, não só o que e como fazer, mas também o por que e o para que.

E é justamente a partir da dimensão social e política da avaliação que precisam ser entendidas parte das demandas e críticas que estão emergindo do mundo acadêmico e da sociedade. Conforme Anne le Roy e Claudine Offredi (2011, p. 197), a necessidade crescente da avaliação deve ser vinculada à necessidade de renovação das suas formas de produção. A complexificação da sociedade outorga à observação social um papel estratégico para a construção de um novo conhecimento de referência para as políticas públicas e para a sociedade. Com ela abre-se a possibilidade de construção de uma nova forma de aproximação à realidade com o intuito de elaborar outras medidas sociais capazes de “enriquecer os diagnósticos e avaliações existentes e adensar a sua consistência à luz dos aspectos mais originais da dimensão social, reconhecendo que o que se conta é, de certa forma, o que conta”. Mas essa forma de construção, dizem Offredi e Le Roy, possui uma dimensão política estratégica, pois a mudança no olhar e a possibilidade de promover dinâmicas diferentes pressupõem a construção de um sistema pluralista de olhares sobre a realidade que mobilize o mundo acadêmico, político e os cidadãos. O desafio democrático na construção da avaliação repousa na capacidade de construir um acordo sobre o que conta verdadeiramente na discussão, combinando esses olhares. É esta a condição de legitimidade do processo. Do contrário, como afirma Gadrey (2008, p. 15), a riqueza de todo esse processo de

construção pode ficar reduzido ao impasse entre as lógicas do mundo dos especialistas e as do mundo dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

AMORE, C. S.; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, M. B. C. (Org.). **Minha casa... e a cidade?** avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ARREGUI, C. C; SILVA, M. O. S. E. Democratização ou tecnificação do processo de gestão? In: SILVA, M. O. da S.. (Org.). **O mito e a realidade no enfrentamento à pobreza na américa latina:** estudo comparado de Programas de Transferência de Renda no Brasil, Argentina e Uruguai. São Paulo: Cortez, 2016. p. 56-78.

ARREGUI, C. C. “O debate sobre a produção de indicadores alternativos”. **Revista Serviço Social % Sociedade**, São Paulo, n.111, p.529-555, jul./set., 2012.

BOSCHETTI, I. S. “Avaliação de Políticas, Programas e Projetos Sociais”. In: _____. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências profissionais.** Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo:** um ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DESROSIERÈS, A. **Gouverner par les nombres.** L’argument statistique II. Paris: Presses de l’école des mines, 2008.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Avaliação de Políticas Sociais e Cidadania, pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico In: SILVA, M.O. S. e (Org). **Avaliação de Políticas e Programas Sociais:** teoria e Prática. São Paulo: Editora Veras, 2001.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. (Coleção Estudos brasileiros, 44).

_____. **Viver em risco:** sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009.

MACKAY, K. “Como Crear Sistemas de Seguimiento y Evaluación que Contribuyan a un Buen Gobierno”. Banco Mundial. Grupo de Evaluación Independiente In: MAY, E. et al.. **Hacia la institucionalización de los Sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe.** Actas de la conferencia del Banco Mundial. Banco Mundial, Washington, D.C, 2007.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana.** São Paulo: Expressão popular, 2015.

OFFREDI, C. Itinéraire d'un questionnement de la notion d'utilité sociale en matière d'évaluation des politiques publiques. In: OFFREDI, C.; RAVOUX, F. (Ed.). **La notion d'utilité sociale au défi de son identité dans l'évaluation des politiques publiques**. Paris: L'Harmattan, 2010.

PAZ, R. et al. Gestão de programas sociais, referenciais teóricos para monitoramento e avaliação. In: WANDERLEY, M. B.; OLIVEIRA, I. I. de M. C. (Org.). **Trabalho com famílias**. Textos de apoio. São Paulo: Instituto de Estudos Especiais da PUC (IEE-PUC), 2004. 2 v.

_____. TABOADA, K. J. **Trabalho social em habitação de interesse social: lacunas e tensões entre os normativos e as possibilidades de trabalho social**. In: XV ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORAS (ES) EM SERVIÇO SOCIAL, Natal: ENPESS, 2016

_____. **Curso a Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. IPEA. **Cadernos políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 12, fev. 2006.

SILVA, M. O. de S. e (Org). **Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos metodológicos**. San Pablo: Veras Editora, 2008.

VIEIRA, E. **Os direitos e a política social**. San Pablo: Cortez, 2009.

ZIBECHI, R. “Empresas españolas conquistan de nuevo América Latina”. 124 ed. **Semanario Brecha**, Montevideú, n. 12, jun/1999.