

CARTÃO REFORMA: AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ATRAVÉS DE EVIDÊNCIAS¹

Marlos Moreira dos Santos²

Bianca Alves Silveira³

Eliane Ferreira da Rocha⁴

1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre o uso de evidências na formulação das políticas públicas tem ocupado um espaço de reflexão crescente nas décadas mais recentes. A literatura,⁵ em geral, aborda o conceito de evidências a partir de seu sentido científico, isto é, originado em pesquisas, seguindo critérios acadêmicos. E acrescenta que, à medida que os estudos se expandem, os usos das pesquisas sociais na formulação das políticas podem apresentar diferentes contornos, submetidos a interesses diversos e envolvidos em debates políticos mais amplos que o rigor metodológico, característico da ciência, exige.

Nessa seara, a conceituação sobre evidências vai se tornando mais complexa e menos definida.⁶ Segundo Cairney (2019), nenhuma política pode, ou deveria, basear-se inteiramente em evidências, exigindo categorias e padrões menos binários para refletir esse ponto. No seu argumento, a evidência é uma das muitas medidas possíveis para uma boa formulação de políticas, já que os *policymakers* tentam combinar evidências e valores para criar uma narrativa de mudança, utilizada para convencimento do público.

Considerando tais assertivas, este artigo apresenta reflexões avaliativas sobre o uso de evidências na formulação do programa habitacional Cartão Reforma, destacando o uso da categoria *deficit habitacional qualitativo*⁷ e como seus respectivos componentes foram tratados e utilizados pelos atores envolvidos na sua construção, a partir da perspectiva do órgão de Controle Interno do Poder Executivo federal. O artigo está subdividido em introdução, contextualização (com o objetivo de apresentar a Controladoria-Geral da União [CGU] como ator burocrático que se entende como consumidor e produtor de evidências), breve histórico (para relatar a construção do programa), uso e não uso dos componentes do *deficit* habitacional, apontamentos conclusivos e referências.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi24art8>

2. Auditor federal de finanças e controle e diretor de auditoria de políticas de infraestrutura da Controladoria-Geral da União (CGU).

3. Socióloga do Ministério da Cidadania lotada na CGU.

4. Auditora federal de finanças e controle da CGU.

5. A exemplo de Weiss (1979); Pinheiro (2020); Newman, Cherney e Head (2016); Parkhurst (2017); e Amara, Ouimet e Landry (2004).

6. Toma-se de empréstimo aqui a discussão de Pinheiro (2020, p. 8), sobre o conceito de evidência que considera que "o modo como as evidências são definidas e usadas é indissociável de como se encara a natureza dos processos sociais e decisórios de políticas públicas – o que depende, por sua vez, de certos pressupostos epistemológicos e de uma estrutura de ação ou decisão, que só faz sentido dentro de uma moldura contextual".

7. Refere-se aos estoques de domicílios urbanos que carecem de melhorias nas condições de habitabilidade e tem origem no estudo anual da Fundação João Pinheiro (FJP) sobre o setor habitacional no país e a evolução de seus indicadores, considerando a falta ou inadequação de moradias no Brasil, para Unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas.

A metodologia se baseou na coleta e análise documental do programa e no registro institucional do histórico do processo de consultoria⁸ à sua formulação, realizado pela CGU.⁹

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

Antes de se abordar propriamente a discussão do programa Cartão Reforma, é importante situar a posição da CGU como ator de influência na gestão das políticas públicas no Poder Executivo federal, bem como a natureza das evidências produzidas pelo órgão.

Entre as suas atribuições, a CGU realiza trabalhos de auditoria interna governamental – com destaque para as vertentes de avaliação e de consultoria –, os quais se situam na terceira linha de defesa da gestão.¹⁰ As evidências de auditoria¹¹ são as informações coletadas, analisadas e avaliadas pelo auditor para apoiar as conclusões, constituindo-se como meio de informação ou de prova para fundamentar a opinião e, ao mesmo tempo, reduzir o risco de auditoria a um nível aceitável, gerando recomendações ao gestor, podendo se basear, inclusive, em auditorias anteriores e opiniões de especialistas.

Com foco em fortalecimento da governança e gestão de riscos, no trabalho de consultoria, os auditores têm como finalidade auxiliar o gestor a encontrar as melhores alternativas para a implantação da política pública que se constitui como objeto, garantindo um caráter preventivo, por meio de recomendações. Por sua vez, as recomendações visam corrigir falhas, aperfeiçoar processos, devendo se pautar preferencialmente em “o quê” necessita ser feito ou qual resultado precisa ser alcançado. Frise-se que, ao emitir recomendações, o auditor apoia, mas não assume qualquer responsabilidade que seja da gestão, pois a decisão sobre a política pública cabe ao *policymaker*.

Reforça-se, no entanto, que o trabalho de consultoria, ao buscar as melhores alternativas para a implantação da política, pauta-se por pesquisas, fontes de informações oficiais, faz revisão de literatura especializada, estuda o arcabouço normativo e legal que envolve o objeto, além de ter como base o conhecimento acumulado das políticas que acompanha e se desenvolve, seguindo metodologias de gestão de riscos.

Portanto, o trabalho da CGU faz uso de um compêndio de evidências para expor suas análises, priorizando as de tipo científico, para que se possa assegurar maior assertividade quanto às suas contribuições, e se propõe a colaborar com a formulação das políticas públicas a partir de considerações técnicas.

8. O serviço de consultoria consiste em assessoramento, aconselhamento e outros serviços relacionados fornecidos à alta administração com a finalidade de respaldar as operações da unidade, conforme a Instrução Normativa (IN) nº 8, de 6 de dezembro de 2017.

9. A CGU é o órgão do Poder Executivo federal responsável por assistir direta e imediatamente o presidente da República quanto aos assuntos relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria, conforme suas informações institucionais, disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>>.

10. A IN CGU/MP nº 01/2016 apresenta a estrutura de três linhas de defesa, conforme proposto pelo Institute of Internal Auditors (IIA). A primeira linha de defesa consiste em controles internos da gestão executados por todos os agentes públicos responsáveis pela condução de atividades e tarefas, no âmbito do Poder Executivo federal; a segunda compreende a supervisão e o monitoramento dos controles internos executados por instâncias específicas, como comitês, diretorias ou assessorias específicas para tratar de riscos, controles internos, integridade e *compliance*; e a terceira, auditorias internas no âmbito da administração pública, responsáveis por proceder à avaliação da operacionalização da primeira linha de defesa e da supervisão da segunda linha de defesa.

11. Ver o *Manual de Orientações Técnicas de Auditoria Interna do Poder Executivo Federal*, p. 93-98, disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2017/12/cgu-aprova-manual-de-orientacoes-tecnicas-de-auditoria-interna-do-executivo-federal>>.

É desse lugar, então, que a avaliação do programa Cartão Reforma através de evidências é discutida neste artigo.

3 BREVE HISTÓRICO

Entre 2016 e 2017, a CGU prestou consultoria¹² à formulação do programa Cartão Reforma, da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades. Fruto de uma solicitação da Casa Civil da Presidência da República à CGU para contribuições ao programa,¹³ a consultoria colaborou no seu desenho, especificamente na construção do decreto federal e da portaria interministerial. A equipe participou das reuniões na Casa Civil para elaboração dos instrumentos normativos e forneceu notas técnicas, indicando correções e orientações quanto à regulação do programa e, concomitantemente, o tratou como insumo a compor o guia prático de análise *ex ante*,¹⁴ em construção naquele momento.

O programa Cartão Reforma visava fornecer um cartão magnético com a função débito, no valor de até R\$ 9.646,07, a cidadãos com renda até R\$ 1.811,00, proprietários, possuidores ou detentores de imóvel residencial, em áreas regularizadas ou passíveis de regularização, excluído o ocupante de imóveis cedidos ou alugados, previamente selecionados pelas prefeituras municipais, para adquirir material de construção para reformar, ampliar cômodos de suas residências ou concluir unidades habitacionais, em áreas prioritárias definidas pelos entes apoiadores. O único critério de priorização estabelecido foi o atendimento a famílias que tivessem pessoas com deficiência e idosos.

O valor disponível no cartão seria subvencionado, isto é, o governo federal repassaria diretamente o recurso ao cartão do beneficiário, sem qualquer contrapartida financeira, e o cartão somente poderia ser utilizado nos lojistas previamente cadastrados no programa. No entanto, o beneficiário assumiria a contrapartida de efetuar a reforma ou a conclusão da unidade habitacional em regime de autoconstrução. Todo o controle e a execução do programa ocorreriam com uso de um aplicativo desenvolvido especificamente para tal fim, o SisReforma, conectando os fornecedores de materiais de construção, os beneficiários e a sua fiscalização.

Segundo a exposição de motivos da Medida Provisória (MP) nº 751, o programa destinava-se a enfrentar o *deficit* habitacional qualitativo, ou a inadequação das habitações, ao promover a melhoria das habitações existentes e oferecendo subsídios para reduzir, nessas unidades habitacionais, o adensamento excessivo, a inadequação de cobertura, a ausência de banheiro, fossa séptica ou sumidouro.¹⁵ Tais enfrentamentos atingem o conceito de *deficit* habitacional utilizado pela FJP, que se liga diretamente às deficiências do estoque de moradias. Essa concepção engloba aquelas moradias sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física, e que por isso devem ser repostas.

O *deficit* habitacional pode ser entendido, portanto, como *deficit* por reposição de estoque e *deficit* por incremento de estoque. A caracterização de *deficit* habitacional qualitativo refere-se à

12. Trabalho especificamente conduzido na Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades, unidade de Auditoria Interna Governamental, integrante da estrutura da CGU que acompanhava, à época, o então Ministério das Cidades.

13. Uma síntese dos trabalhos pode ser consultada nos *links* <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/11839.pdf>>, achados 3 e 4 do Relatório nº 201800844, e <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/11782.pdf>> relatório 201800460>.

14. O guia é uma iniciativa da Casa Civil da Presidência da República para a orientação de melhores práticas no governo federal quanto à formulação de políticas públicas. Pode ser consultado em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688&Itemid=433>.

15. Ver FJP (2018), disponível em: <https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacitacao/publicacoes/deficit-habitacionalBrasil_2015.pdf>.

inadequação das moradias que classifica os domicílios com carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios, problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação. Destaca-se que são considerados domicílios carentes de infraestrutura todos os que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica, e coleta de lixo.

Além disso, é importante assinalar que o gasto público no âmbito do programa pretendia contribuir com a geração direta de emprego e renda no setor da indústria nacional de construção civil, mesmo diante de um cenário de restrição orçamentária que se propunha a observar o chamado teto de gastos.¹⁶

No Congresso, a MP nº 751 sofreu modificações e foi sancionada na forma da Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017, ampliando o valor previsto de limite de renda do beneficiário, para adesão ao programa, de R\$ 1,8 mil para R\$ 2,8 mil. Também exigiu o cruzamento de dados fiscais e bancários dos beneficiários e a inclusão dos conselhos municipais de habitação, sem alterar os demais regramentos, e incluiu que a subvenção poderia ser concedida mais de uma vez ao beneficiário, desde que os valores concedidos não ultrapassassem o limite máximo definido pelo Poder Executivo federal.

Tal situação demonstra a adesão conquistada pelo programa entre os parlamentares, inclusive com ampliação do seu público-alvo.

No decorrer da consultoria, destacou-se que, segundo a FJP, a maior demanda estimada para reduzir o *deficit* habitacional qualitativo ocorre na categoria “esgotamento sanitário ou fossa séptica”. O Cartão Reforma, no entanto, previa em torno de 50% dos recursos apenas para conclusão habitacional (relacionada à execução de serviços de alvenaria, revestimentos, piso, pintura, entre outros serviços), e os outros 50%, para cobertura e soluções de esgotamento.

A partir da avaliação da equipe responsável pela consultoria de que a previsão de gastos dos gestores não levava esse dado em consideração na distribuição dos recursos, orientou-se que a alocação de recursos na categoria de conclusão habitacional não contribuiria diretamente para a redução do *deficit* habitacional qualitativo. A equipe ainda argumentou que a alocação de 50% dos recursos nessa categoria configurava uma lacuna quanto aos fundamentos do checklist¹⁷ do guia *ex ante* de políticas públicas, que indica priorizar a alocação de recursos nas áreas mais sensíveis do problema a ser atacado com a política, e acrescentou que tal alocação era equivocada ante o conceito delimitado pela FJP, conforme a seguir se apresenta.

O gestor do programa, no Ministério das Cidades, contra-argumentou que o investimento na conclusão habitacional visava reduzir o número de domicílios classificados como inadequados. Acrescentou que, segundo a FJP, a depreciação de domicílios seria um componente relevante da inadequação, porém não computado estatisticamente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).¹⁸

16. Emenda Constitucional (EC) no 15/2016, que limita os gastos públicos até o exercício de 2036.

17. Segundo o guia prático de análise *ex ante*, os passos a serem seguidos na construção do desenho de um programa ou uma política pública, relacionados ao: *i*) diagnóstico do problema; *ii*) caracterização da política – objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados; *iii*) avaliação do desenho da política e da focalização; *iv*) estratégia de implementação; *v*) estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle; *vi*) análise de custo-benefício; e *vii*) impacto orçamentário e financeiro.

18. O IBGE elabora o Censo nacional, de onde se originam os dados tratados pela FJP, que elabora o *deficit* habitacional.

TABELA 1
Categoria do subsídio na portaria interministerial e a correlação com a categoria do *deficit* habitacional qualitativo

Categoria do subsídio segundo a portaria interministerial	Categoria do <i>deficit</i> habitacional qualitativo segundo a FJP ¹	Número de domicílios em 2014 (FJP) Publicação em 2016	% domicílios (FJP)	Número de domicílios a atender (metas para o Cartão Reforma) ²
Adensamento excessivo	Adensamento excessivo	958.180	9,7	11.900
Inadequação da cobertura	Cobertura inadequada	938.837	9,5	13.600
Inexistência de banheiro ou sanitário de uso exclusivo	Domicílio sem banheiro	236.184	2,4	17.000
Inexistência de solução de esgotamento sanitário	Esgotamento sanitário ou fossa séptica ³	7.723.041	78,4	51.000
Conclusão da unidade habitacional ⁴	-	-	-	127.500

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>>.

² A meta de atendimento prevista pelo Ministério das Cidades era de 170 mil beneficiários, mas cada beneficiário poderia ser contemplado com recursos para custear a reforma de uma ou mais categorias indicadas.

³ Carência de infraestrutura urbana: iluminação elétrica, abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo regular pelo menos duas vezes por semana.

⁴ A conclusão do imóvel não consta como categoria na FJP referente ao *deficit* habitacional qualitativo. Segundo a FJP, existem domicílios depreciados, os quais exigem pequenos cuidados e precisam de manutenção. Entretanto, esse componente do *deficit* habitacional qualitativo não é evidenciado na tabela, porque tal componente (depreciação de domicílios) não é calculado, em razão da inexistência de informações, tanto no nível nacional como no regional.

Justificou que foi feita uma previsão empírica, baseada na experiência acumulada na implementação do Cheque Reforma em Goiás,¹⁹ da distribuição dos componentes quarto, banheiro, fossa e sumidouro, cobertura e conclusão, para fins de definição da meta quantitativa do programa Cartão Reforma, com adoção do Índice de Melhoria Habitacional (IMH) (elaborado pela equipe da SNH).²⁰

E explicou que a modalidade “conclusão” definia a aquisição de materiais de construção para realização de serviços destinados a solucionar situações de alto grau de depreciação, obras inacabadas ou precárias, compreendendo: complementação de instalações elétricas e hidrossanitárias; execução de revestimentos internos ou externos, inclusive pintura; execução de forro e reforma da cobertura; instalação de piso; instalação de esquadrias e adaptação para acessibilidade. O tipo I referia-se à realização de serviços leves para melhoria e manutenção do imóvel; o tipo II, à realização de serviços intermediários para construção do imóvel; e o tipo III, à realização de serviços de maior porte para melhoria, manutenção e finalização das obras de construção do imóvel.

Tais justificativas foram apresentadas por meio de notas técnicas direcionadas à equipe da CGU, mas não incluíram referências de estudos sobre a experiência do Cheque Reforma, para além do relato de experiência do gestor e formulador principal do programa Cartão Reforma. Embora a nota técnica do gestor seja uma evidência do tipo documental, conforme as orientações técnicas da CGU, com relação aos atributos de evidências a mesma não é suficiente, pois, em termos de adequação (a categoria defendida não guarda relação direta com a FJP e, portanto, não permitia conhecer o tamanho do problema que se pretendia atacar), e não foi considerada convincente, pela

19. Programa habitacional do estado de Goiás, em funcionamento desde 2003, que fornece subsídios na modalidade reforma de até R\$ 3 mil, e que inspirou o Cartão Reforma do governo federal.

20. Esse índice propunha apontar os municípios com as piores apurações quanto ao *deficit* habitacional qualitativo. A seleção dos municípios ocorreria em ordem crescente do IMH, representando a preferência por atender municípios com piores indicadores de *deficit* habitacional qualitativo. Nesse aspecto, referia-se à priorização de municípios e não aos componentes do *deficit* em si, não contribuindo para esclarecer o ponto destacado pela CGU.

falta de suporte às afirmações mais importantes, como referências mínimas do que foi executado em Goiás, para além do relato.

Nesse sentido, a equipe da CGU considerou que não havia embasamento consistente e que pudesse assegurar confiança a essa previsão empírica, ante os dados não apurados pela FJP, e ainda com divergência na conceituação do item depreciação de domicílios.

A definição da FJP sobre depreciação refere-se a imóveis antigos, de mais de cinquenta anos, e que podem ou não ser repostos, dependendo das condições, e não abarca a conclusão habitacional, nos termos previstos pelo Cartão Reforma.

A equipe da CGU também avaliou que o gestor não demonstrou como o IMH poderia mensurar a redução do *deficit*, uma vez que também não contemplaria o componente “depreciação de domicílios”, e não apresentou diagnóstico de demanda que motivasse o planejamento e a alocação dos recursos, bem como meta específica a ser alcançada. No entendimento da CGU, a categoria de conclusão habitacional evidenciou o risco de que o gasto previsto não afetasse os resultados mensurados pelos indicadores – do IBGE/FJP ou do IMH/SNH – e que, portanto, frustraria a avaliação dos resultados esperados com o programa.

Considerando-se que tal cenário poderia caracterizar ineficácia do gasto público, o que se contrapõe à necessidade de racionalização salientada pelo Novo Regime Fiscal, a equipe fez recomendação, a qual não foi acatada, para retirar a categoria de conclusão de unidade habitacional do programa Cartão Reforma até que se tivesse: a) diagnóstico de demanda; b) meta definida; e c) indicador que mensurasse a eficácia do gasto público específico para essa categoria.

Por outro lado, foi aceita a recomendação de que seria possível “fazer mais com menos”, ou seja, atender a mais 26 mil beneficiários no programa mediante a redução média de até 20% (conforme cada Unidade da Federação) dos valores a serem pagos pelo governo nas categorias de cobertura e soluções de esgotamento, sem qualquer prejuízo à almejada redução do *deficit* habitacional qualitativo. Isso porque, na análise de custos feita pela equipe da CGU em abril de 2017, foram identificadas inconsistências, com reflexos em custos maiores, na composição dos custos apresentada pelo Ministério das Cidades para a aquisição de materiais de construção para quarto, banheiro, cobertura, fossa séptica e sumidouro, tendo sido apontada, ainda, a ausência de composição para a conclusão habitacional.

As citadas inconsistências decorrem, principalmente, da inclusão de percentuais de perdas adicionais aos valores dos materiais de construção sem o devido fundamento em estudos ou justificativas técnicas (conforme define o art. 8º do Decreto no 7.983/2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União). Ademais, provêm da necessária exclusão de itens de custo não englobados nas regras do programa Cartão Reforma, como o pagamento por itens de serviço, a exemplo do pagamento de serventes e os respectivos encargos sociais (ressaltando-se que a autoconstrução era contrapartida do beneficiário), ferramentas, entre outros não enquadrados como materiais de construção.

Em virtude desses apontamentos pela consultoria da CGU, em junho de 2017, o Ministério das Cidades solicitou o apoio da Caixa²¹ na elaboração de novas planilhas para fundamentar a composição dos custos e também apresentou nota metodológica, explicando as premissas e os critérios adotados. Também demonstrou os valores finais propostos a partir das respectivas composições unitárias obtidas no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), de acordo com o art. 3º do Decreto nº 7.983/2013, a partir de composições aferidas utilizadas pela Caixa.

Como resultado, observou-se uma coincidência dos novos valores calculados pela Caixa com aqueles apontados pela CGU e, por consequência, substancial redução dos valores anteriormente previstos para os subsídios aos beneficiários, considerando-se todas as UFs. Em média, a redução dos valores, em termos orçamentários, equivaleu a uma redução de R\$ 109.692.427,50 para a realização das mesmas metas previstas para o programa, considerando-se o orçamento disponível em 2017 para o subsídio aos beneficiários (de R\$ 820 milhões).

Destaca-se que, no universo de beneficiários, a meta estava estritamente relacionada ao orçamento disponível para o programa, visando atuar considerando-se as estimativas da FJP de que em 2014, no Brasil, existiam cerca de 960 mil domicílios próprios com adensamento excessivo, cerca de 7,7 milhões de domicílios sem esgotamento sanitário, e cerca de 940 mil domicílios sem cobertura adequada. A meta de atendimento prevista pelo Ministério das Cidades era de 170 mil beneficiários. Assim, a redução na composição de custos também permitiria ampliar em aproximadamente 15% a meta de beneficiários e atender mais 26.767 pessoas no programa Cartão Reforma. A seguir, a comparação, utilizando-se os valores apurados para o estado do Rio de Janeiro.

TABELA 2

Valores de referência para os subsídios definidos na portaria interministerial, conforme Nota Técnica nº 1.104, de 21 de junho de 2017

Tipologia do <i>deficit</i> habitacional a ser objeto do subsídio	Valor de referência do Ministério das Cidades (Rio de Janeiro, jan./2017) ¹ (R\$)	Após atuação da CGU, novo valor de referência (Rio de Janeiro, abr./2017), elaborado pela Caixa (R\$)	Redução (%)
Quarto	8.437,66	7.106,18	15,8
Banheiro	5.862,97	4.489,31	23,4
Cobertura	4.681,56	4.594,59	1,9
Fossa séptica e sumidouro	2.406,40	1.355,16	43,7
Conclusão I ²	3.535,41	2.503,45	29,2
Conclusão II ²	5.898,21	4.997,63	15,3
Conclusão III ²	7.759,39	6.506,76	16,1
Média	5.511,66	4.507,58	20,76

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores referentes a jan./2017 não foram atualizados para abr./2017 por terem quantidades e insumos diferentes.

² A composição dos valores referentes ao subsídio conclusão I, II e III não foi apresentada pelo Ministério das Cidades, o que inviabilizou a análise da CGU em abr./2017. A redução dos valores obtida decorre diretamente da redução do valor do subsídio previsto para o quarto.

As recomendações da equipe da CGU, como estavam condicionadas à consultoria solicitada pela Casa Civil para contribuições aos normativos do programa Cartão Reforma, foram direcionadas aos ministérios da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e das Cidades, que compartilhavam a formulação do programa. Nesse aspecto, importa frisar os diferentes interesses de

21. Banco público que dá suporte às operações financeiras dos programas habitacionais do governo federal, e que, no caso do Cartão Reforma, seria responsável pelos cartões de débito e pelo repasse do subsídio ao beneficiário.

cada um desses órgãos, além dos ministérios da Fazenda e do Planejamento, com o foco na questão orçamentária envolvida; havia, por ocasião da construção do guia de análise ex ante de políticas públicas, preocupação da Casa Civil com a orientação de boas práticas e padronização da formulação.

Por sua vez o Ministério das Cidades, pela possibilidade de capilaridade municipal de suas políticas, possuía a atenção dos parlamentares. A aplicação de recursos públicos pode funcionar como moeda de troca importantes em disputas eleitorais. Importa destacar que os movimentos sociais com representação no Conselho das Cidades não apoiaram a criação do programa, pois entendiam que eram necessárias ações mais amplas, voltadas a melhorias habitacionais no programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).

Além disso, paralelamente à atividade dessa consultoria, outra equipe da CGU realizava uma auditoria nos contratos de tecnologia da informação, responsáveis pela elaboração do sistema operacional SisReforma, que sustentaria a execução operacional do programa Cartão Reforma. Essa auditoria²² apontou prejuízos no valor de R\$ 4.063.759,36 e, como consequência, o ministério limitou o pagamento nos contratos, sendo que a empresa executora interrompeu a execução, o que impactou o desenvolvimento do SisReforma, entre outras ações. Na ocasião, além do sobrepreço identificado, a auditoria apontou que a execução do SisReforma era ineficiente. Diante dessas constatações, a SNH foi levada a reformular a operação do programa com o apoio da Caixa, a qual chegou a desenvolver uma proposta para suprir o problema com o aplicativo; porém, o custo operacional superava o limite disponível para o custeio do Cartão Reforma, e não foi considerado viável.

Nesse contexto, ainda, o gestor formulador e que detinha a experiência do Cheque Moradia, no estado de Goiás, não fazia mais parte do quadro funcional do órgão.

Entre recomendações e readequações, por fim, o Cartão Reforma acabou não tendo execução também em função de restrições orçamentárias. Atualmente está mantido no portfólio do Ministério do Desenvolvimento Regional, porém sem perspectiva de reativação. Inclusive não houve ação orçamentária prevista na Lei Orçamentária Anual de 2019 e 2020 para sua execução.

4 USO E NÃO USO DOS COMPONENTES DO DEFICIT HABITACIONAL

A primeira fonte utilizada pela equipe da CGU foi a de tipo jornalístico, dando conta de anunciar a intenção do governo federal em criar um novo programa habitacional.

Nós temos no Cheque Mais Moradia Reforma do governo de Goiás uma alternativa que guardamos com muito carinho. Eu pedi a colaboração do governador Marcone Perillo para que ele indique alguém que tenha ajudado a configurar esse programa, para integrar uma equipe interministerial para apresentar ao presidente Temer um modelo de programa que nos permita atacar o *deficit de qualidade habitacional*, afirmou o ministro das Cidades, Bruno Araújo, durante o 63º Fórum Nacional de Habitação de Interesse Social.²³

Nessa notícia, concentram-se informações importantes para a caracterização do programa. Como evidência central aqui se destaca o conceito de *deficit habitacional qualitativo*, que se refere ao problema a ser atacado com a política, e um conjunto complexo de interesses e “parceiros”

22. Relatório disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/11782.pdf>>.

23. Disponível em: <<https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/goias-firma-parcerias-para-area-habitacional-e-mobilidade-urbana-com-ministro-de-cidades-68056/>>.

dispostos a levar o programa adiante (ministro, governador, presidente, equipe interministerial e participantes do fórum).

Pinheiro (2020, p. 4) adverte que os estudos têm demonstrado que o leque de possibilidades de uso das evidências é muito amplo, podendo ir desde o simples uso “instrumental” ou “técnico”, para a escolha deste ou daquele curso de ação numa política, até o uso “simbólico”, na construção de narrativas convincentes em favor de ações cujos propósitos, frequentemente velados, são de luta por poder.

Destaca-se, na proposição do programa, a importância e o reconhecimento político do indicador *deficit* habitacional e suas categorias, demonstrando a autoridade do uso de evidências científicas na política habitacional com o respaldo de um órgão de pesquisa público, a FJP, especializado em produzir dados oficiais que orientem as políticas públicas.

Newman, Cherney e Head (2016) consideram importante que haja uma percepção, entre os burocratas, de que a tomada de decisão política afeta a política pública de maneira diferente da tomada de decisão administrativa e, portanto, talvez os níveis político e administrativo devam ser reconhecidos como comunidades separadas por direito próprio.

Avalia-se que tal assertiva faz sentido no processo de formulação do desenho do Cartão Reforma, uma vez que um dos embates ocorreu justamente no convencimento, pela equipe da CGU, de qual categoria do *deficit* habitacional teria o melhor custo-benefício, dada a escassez de recursos, ante a definição proposta pelo gestor da política.

Para Parkhurst (2017), os sistemas de evidências decidirão coisas como: quem tem o direito de falar sobre assuntos de especialistas; quando e para quais tipos de decisões as evidências serão invocadas; onde os orçamentos serão utilizados para gerar novas evidências; e, finalmente, os interesses representados e promovidos a partir da operação do sistema consultivo de evidências. Aqui o uso do dado não oficial, a depreciação, uma vez que esta não é medida, motivou uma justificativa supostamente empírica, porém sem lastro em dados e metodologias confiáveis, do ponto de vista da consultoria da CGU.

Nesse sentido, a formulação do programa Cartão Reforma parece ter experienciado uma situação singular no âmbito dos desenhos das políticas públicas federais. Pelo ordenamento legal do Poder Executivo federal, a CGU assume uma voz oficial para avaliar e apontar correções nas atividades dos órgãos federais, e vem alcançando crescente escuta. Tanto que o órgão foi chamado pela Casa Civil a contribuir com a normatização do programa. O intuito de inibir futuras críticas e falhas, inclusive limitando possíveis fraudes a partir das contribuições da CGU, aliado ao momento de elaboração do guia de avaliação *ex ante* e o estímulo a seguir melhores práticas quanto ao desenho de uma política, parece ter levado a destaque a necessidade de pesquisas, estudos, referências externas, metodologias e critérios. Como o gestor formulador não apresentou sua experiência no estado de Goiás nos mesmos moldes metodológicos, a equipe da CGU não a considerou como evidência. Por seu turno, o gestor da política não considerou a recomendação da CGU como evidência suficiente e convincente para redirecionar o gasto previsto.

5 APONTAMENTOS CONCLUSIVOS

O trabalho de reflexão empreendido pela CGU sobre o seu próprio processo de orientação quanto à formulação de uma política pública permitiu identificar como evidências com *status* de pesquisa

oficial têm relevância como *input* na atuação do *policymaker*, no caso, o *deficit habitacional*. Ao menos na sua fase propositiva.

É importante destacar que a adesão de parceiros, identificada no apoio e reforço dos parlamentares na elaboração da Lei do Cartão Reforma, incorpora à narrativa política o uso de evidências, mas numa perspectiva distinta daquela da burocracia. Isso porque nem toda evidência é considerada para afetar o desenho da política. Tal fato pode ser ilustrado com a incorporação ao programa da recomendação que permite “fazer mais com menos”, ao passo que se rejeita a recomendação para excluir a categoria de conclusão habitacional que poderia não afetar os indicadores de resultado, mas na qual se pretendia alocar metade dos recursos do programa. Tal condição leva a refletir sobre uma hierarquia de evidências que podem ser mais ou menos manipuladas, conforme a complexidade e o esforço demandado, e que incidirão na narrativa mais adequada para convencimento do público.

A equipe da CGU se pautou tanto pelos dados quantitativos e qualitativos oficiais quanto pela própria narrativa construída na acomodação que o programa deveria ter aos critérios do guia prático de análise *ex ante*. Uma narrativa apenas concorrente de outras, no contexto político mais amplo de elaboração da política. Como princípio de seu trabalho, o objetivo da consultoria foi orientar e apontar as melhores alternativas para o desenho do programa; a decisão, porém, coube ao gestor da política.

Por fim, como apontamento reflexivo de fundo, a decisão de suspender a execução do programa aparece como moldura contextual²⁴ que colocou em concorrência motivações políticas distintas. Num primeiro momento, as motivações acionaram a alternativa de superação anticíclica de curto prazo com o investimento público na construção civil, porém, o momento de restrição orçamentária expressou as reais condições para a execução do programa. Isto é, por um lado havia interesse político no programa, compartilhado pelos Poderes Executivo e Legislativo, mas, por outro, a opção de política econômica restritiva quanto a investimentos públicos, seguida pelo governo, acabou por inviabilizar a subvenção para as ações habitacionais previstas. No entanto, considerando-se a discussão sobre o uso e o não uso das evidências, não se exclui que as fragilidades identificadas na formulação do programa pelas equipes técnicas não tenham contribuído na decisão pela suspensão do programa, ou nela influenciado.

REFERÊNCIAS

AMARA, N.; OUIOMET, M.; LANDRY, R. New evidence on instrumental conceptual and symbolic utilization of university research in government agencies. **Science Communication**, v. 26, n. 1, p. 75-106, Sept. 2004.

CAIRNEY, P. The UK governments imaginative use of evidence to make policy. **British Politics**, v. 14, p. 1-22, 2019.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil**: 2015. Belo Horizonte: FJP, 2018.

24. Ver Pinheiro (2020).

NEWMAN, J.; CHERNEY A.; HEAD, B. W. Do policy makers use academic research? Reexamining the “two communities” theory of research utilization. **Public Administration Review**, v. 76, n. 1, p. 24-32, 2016.

PARKHURST, J. **The politics of evidence: from evidence based-policy to the good governance of evidence**. Abingdon: Routledge, 2017. 198 p.

PINHEIRO, M. M. S. **Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBEs): delimitando o problema conceitual**. Brasília: Ipea, 2020.

WEISS, C. H. The many meanings of research utilization. **Public Administration Review**, v. 39, n. 5, p. 426-431, 1979.

