



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS
Salvador - BA - Brasil

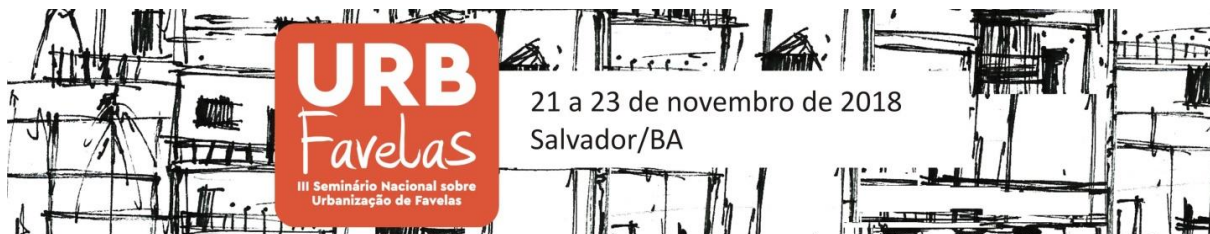
AVALIAÇÃO DE RESULTADOS DOS PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS. COMO FAZER?

Renato Balbim (University of California Irvine) - renatobalbim@gmail.com

Doutor em Geografia Humana pela USP (2003) com pós doutorado pela Universidade da California Irvine, onde atualmente é Professor e Pesquisador Visitante

Cleandro Krause (IPPUR/UFRJ) - cleandrokrause@uol.com.br

Mestre (UFRGS) e doutorando (UFRJ) em Planejamento Urbano e Regional. Técnico do IPEA desde 2009.



AValiação DE RESULTADOS DOS PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS. COMO FAZER?

RESUMO: Desde o começo da década de 1990, a experiência da política pública brasileira de urbanização de favelas foi notável. Contudo, um aspecto negligenciado é a avaliação de seus resultados. O objetivo deste trabalho é reunir as contribuições de três pesquisas, apresentando procedimentos de: meta-avaliação de intervenções com o objetivo de aprimorar um programa; elaboração do modelo lógico de um projeto, com vistas a uma matriz de indicadores para sua avaliação; e elaboração de uma norma de avaliação de um programa. Esses procedimentos, tendo em comum o resgate da *teoria* de programas e projetos, são complementados com os achados de uma pesquisa qualitativa, realizada mediante grupos focais. O conjunto dessas práticas, desenvolvidas entre 2009 e 2014, busca o aprimoramento da política pública, com a incorporação da avaliação de resultados ao seu ciclo de gestão. Ressaltam-se critérios como a explicitação dos interessados, a imparcialidade e o conhecimento do contexto em que a avaliação é realizada. Também são feitas recomendações quanto a fontes de informação e meios de verificação, a elaboração de estruturas temáticas que englobem a diversidade de ações e a utilização de informações que não as produzidas pelo saber especializado, reafirmando a importância do planejamento participativo na revisão da política pública.

Palavras-chave: Avaliação de políticas públicas. Modelo lógico. Indicadores.

ST-1: Projeto, Processo, Superação de Limitações



1 INTRODUÇÃO

A avaliação de políticas públicas não constitui exatamente uma prática perene e corrente na realidade brasileira. Em setores nos quais há mais histórico de avaliações realizadas, como saúde e educação, os resultados são utilizados para o aprimoramento das políticas públicas e para a transparência do serviço prestado. Nesses dois casos o processo avaliativo tende a ser mais simples, pois se trata de serviço prestado diretamente às pessoas, elas próprias objeto de exames avaliativos como parte da aferição da qualidade do serviço.

É de entendimento comum que o processo de avaliação logrou avanços nas últimas décadas, mas ainda apresenta muitos desafios no contexto brasileiro (Nogueira e Cavalcante, 2009). A avaliação das políticas urbanas tradicionais – habitação, mobilidade, saneamento, planejamento, acessibilidade, equipamentos e demais serviços urbanos –, não difere da inconstância dos investimentos que marcam esse setor das políticas públicas no Brasil.

O programa Habitar Brasil BID (HBB) foi um dos programas de abrangência nacional pioneiros na retomada de investimentos em política urbana. Na esteira de algumas iniciativas municipais de urbanização de favelas, com destaque para o Favela Bairro no Rio de Janeiro, o PREZEIS em Recife e iniciativas em Santo André (SP) e Belo Horizonte, que já vinham ocorrendo desde o início da década de 1990, o HBB representou a primeira política de urbanização de favelas em escala nacional. Contando com investimentos via empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o HBB trouxe entre seus princípios e diretrizes, definidos em conjunto com essa agência internacional, a obrigatoriedade de serem executados processos de acompanhamento, monitoramento e avaliação, tanto de resultados das intervenções, quanto do programa.

Entretanto, ainda que desde 2001, quando do início das atividades do HBB, o Brasil tenha avançado significativamente nas políticas de urbanização de favelas, inclusive sendo modelo para outros países e, em seguida, com destaque para as intervenções do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), a avaliação do resultado dessas intervenções não parece ter recebido a mesma prioridade por parte dos agentes públicos, resultando não apenas no desconhecimento dos impactos causados por relevantes montantes de investimento¹, mas

¹ As duas etapas do PAC Urbanização de Favelas somaram 33,5 bilhões de reais investidos em 3.528 assentamentos precários em todo o país.



sobretudo inviabilizando o aprimoramento dos esforços realizados pela sociedade em sua busca por melhores condições de vida e moradia.

No sentido de colaborar para a estruturação de um debate metodologicamente qualificado e comprometido com o aprimoramento das políticas públicas e com a necessária transparência dos investimentos e valorização da participação social, este trabalho apresenta uma apreciação de práticas de técnicos de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), realizadas entre 2009 e 2014, envolvendo o desenvolvimento e a aplicação de métodos adaptados de avaliação e meta-avaliação de políticas, programas e projetos de urbanização de favelas, implementados pelo governo federal, estados e municípios. No presente, o objetivo segue sendo o mesmo.

Este artigo contém, além desta introdução e de notas conclusivas, quatro seções dedicadas cada uma a um conjunto de metodologias e procedimentos que estruturam um arcabouço conceitual e prático para o debate e a implementação de efetivas avaliações de resultados de políticas de urbanização de favelas.

Trata-se primeiramente da metodologia desenvolvida e aplicada de meta-avaliação das intervenções do HBB. Em seguida, são recuperadas informações e considerações acerca do modelo lógico de avaliação da intervenção do PAC no Complexo do Alemão. A seguir são apresentadas considerações metodológicas e diretrizes extraídas de uma proposta de normativo de avaliação dos resultados das intervenções de urbanização integral e integrada de assentamentos precários do Programa de Urbanização de Assentamentos Precários do Ministério das Cidades e publicada como Texto para Discussão pelo IPEA. Por fim são apresentados aspectos relevantes para a avaliação que surgiram durante a realização da etapa de grupos focais da pesquisa no Complexo do Alemão.

2 META-AVALIAÇÃO: COMO AS AVALIAÇÕES DAS INTERVENÇÕES PODEM APRIMORAR OS PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

Caso não se disponha de metodologia própria de avaliação de programa, a avaliação criteriosa do conjunto de avaliações das intervenções realizadas pode resultar em informações suficientes para aprimorar o programa em si, além de permitir avaliar a própria metodologia de avaliação individual de cada intervenção. Foi com base nesse entendimento que foram superadas carências do método pioneiro de avaliação de urbanização de favelas proposto pelo HBB.



Em 2010 o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Habitação, expressou sua intenção de conhecer mais sobre a eficiência, efetividade e eficácia do Programa HBB. A partir de então o IPEA desenvolveu e aplicou uma detalhada e inovadora metodologia de meta-avaliação das avaliações *ex post* de projetos de urbanização de favelas no Brasil.

Até o final de 2010, os municípios e os estados executores de projetos do HBB haviam entregue 27 relatórios ao MCidades, que, à época, os disponibilizou em seu *site* na internet. Esses documentos foram elaborados em atendimento a uma norma do MCidades, instituída em 2004, denominada *Matriz de indicadores para avaliação do pós-ocupação dos projetos-piloto de investimento-intervenção em favelas*.

Por meio de um acordo de cooperação técnica, o IPEA realizou análises desses relatórios, cujo objetivo inicial era a elaboração de uma “síntese estatística” a partir de uma visão conjunta dos resultados dos projetos, o que permitiria ao governo federal avaliar os resultados do programa em seu todo. O objetivo era, portanto, a elaboração de uma *meta-análise* do programa HBB.

Contudo, a análise dos relatórios mostrou que aquele objetivo não poderia ser alcançado plenamente, em função da diversidade de formatos e procedimentos metodológicos adotados pelos vários responsáveis pela elaboração dos relatórios – diversidade que, aliás, seria previsível, uma vez que era aceita a inclusão, pelas equipes avaliadoras, de indicadores não discriminados na norma do MCidades.

O que a princípio seria uma limitação do trabalho de pesquisa revelou-se um estímulo à proposição de recomendações mais amplas à avaliação da urbanização de favelas, na forma de *meta-avaliação*, ou seja, de um controle de qualidade aplicado a cada avaliação, individualmente, e ao processo de avaliação em sua totalidade (Balbim et al., 2012).

Cabe notar que, ao tempo da pesquisa, já se achavam em execução as ações do PAC, cujos projetos, uma vez concluídos, também deveriam ser avaliados conforme a mesma norma já utilizada para o HBB. A avaliação e eventual revisão desses procedimentos eram, portanto, urgentes.

A meta-avaliação é um procedimento metodológico relativamente complexo que busca avaliar os diferentes componentes de um processo avaliativo, inclusive os próprios avaliadores e o contexto em que seu trabalho foi realizado. Conforme Scriven (1991), autor pioneiro no



desenvolvimento do conceito, a meta-avaliação representa uma obrigação ética e científica, uma vez que o bem-estar das pessoas está envolvido no objeto a ser avaliado.

O significado da meta-avaliação é, efetivamente, o de avaliação de avaliações, ou seja, é de natureza qualitativa. Assim, estabelece um julgamento de valor, cujos critérios devem ser predefinidos e explicitados. Ao tempo da pesquisa, foram adotados os critérios formais de uma área de políticas públicas cuja avaliação já se encontrava mais desenvolvida: a educação.

Nos Estados Unidos, o *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (JCSEE) propõe esses critérios desde 1981, sendo sua grande aceitação, conforme Bustelo (2002), atribuível à especificidade, clareza, método e estrutura. A versão utilizada (Worthen et al., 2004) conta com 28 critérios, organizados segundo categorias de utilidade (atendimento das necessidades de informação dos interessados na avaliação), viabilidade (custos que justifiquem a avaliação), propriedade (relacionada à condução ética da avaliação, com respeito ao bem-estar dos envolvidos) e precisão (quanto às informações sobre o valor ou mérito dos programas avaliados com validade técnica). Os critérios do JCSEE foram adaptados e empregados criticamente, adequando-se, inclusive, às exigências e recomendações da própria norma de avaliação do HBB/PAC.

Na pesquisa realizada pelos técnicos do IPEA, portanto, a ideia inicial de se realizar uma *síntese de resultados* para descrever e mesmo avaliar os feitos do HBB foi transformada. Desenvolveu-se então um instrumento que *amplia a compreensão da função avaliação no ciclo da política*, por meio do aperfeiçoamento do normativo e do processo de avaliação do HBB/PAC.

Nesse sentido, e visando contribuir com o desenvolvimento de processos avaliativos adaptados às necessidades da administração pública para entregar melhorias esperadas pela população, são apresentados aqui os principais procedimentos de análise².

Na primeira etapa, verificou-se que critérios previstos no normativo de avaliação não foram aplicados às avaliações pós-ocupação, tais como “agilidade na produção e disseminação do relatório de avaliação” – o que, aliás, tampouco foi cobrado pelo gestor do programa.

Alguns critérios de meta-avaliação não puderam ser utilizados visto que a equipe não esteve envolvida diretamente com o processo de avaliação, nem havia relatos a respeito dos trabalhos

² Para a íntegra dos procedimentos e resultados da meta-avaliação, ver Balbim et al., 2012.



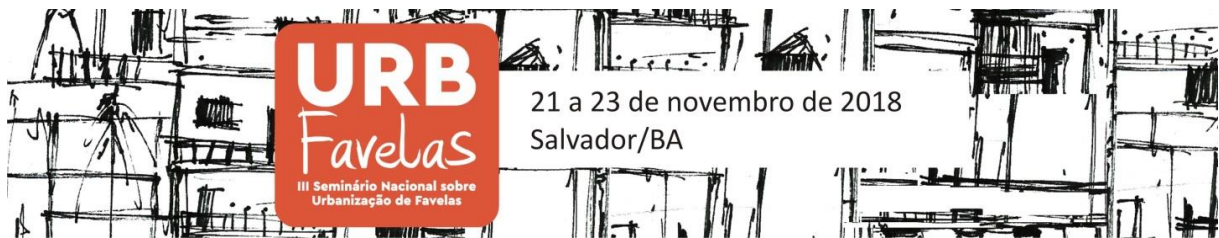
de campo. Dessa forma, declinou-se da análise de um critério relevante para os processos avaliativos que é a “explicitação de conflitos de interesse”. Além disso, como não se teve acesso aos documentos formais de contratação de cada avaliação, não foram levados em consideração, por exemplo, critérios sobre “custo-qualidade” e “viabilidade fiscal”. A exclusão desses critérios não significa que não sejam importantes, e o acesso pleno das equipes de (meta)avaliação às informações *sobre* a avaliação deveria ser garantido. De qualquer forma, a maior parte dos critérios pôde ser aplicada.

Sobre a qualidade dos processos avaliativos, constatou-se imensa diversidade quanto à forma e ao conteúdo dos relatórios. Especialmente as fontes de informação e a forma de coleta dos dados mostravam-se diferentes entre um e outro relatório, mesmo que a informação requisitada pela norma fosse a mesma. Além disso, as fontes e formas de coleta não foram sistematicamente indicadas, havendo, muitas vezes, mistura de informações oriundas de pesquisa de opinião, observações *in loco*, entrevistas de gestores e informações de concessionárias de serviços.

Por fim, muitos dos relatórios se assemelhavam mais a documentos de prestação de contas, ou apenas a boletins de término de atividades, do que propriamente a avaliações, que *devem* explicitar julgamentos de valor. Isto pode justificar porque, ao final desta etapa da pesquisa de meta-avaliação, foram selecionados apenas sete relatórios, cujas informações foram julgadas válidas para a continuidade da análise.

Cabe questionar a extensão em que a elaboração de *avaliações propriamente ditas* seria possível, uma vez que, conforme a norma do MCidades, a responsabilidade pela elaboração da avaliação era dos mesmos agentes que realizaram a intervenção. É possível que essa regra buscasse o comprometimento das unidades executoras com a avaliação e a internalização do conhecimento na administração pública. Contudo, de maneira geral, a bibliografia sobre avaliações pede a garantia de imparcialidade ao processo e ao relato dos resultados, o que, provavelmente, seria mais factível com a contratação de uma equipe externa à de execução.

A segunda etapa foi dedicada à análise da matriz de indicadores incluída na norma de avaliação do programa HBB, a qual é composta de três eixos – “moradia e inserção urbana”, “inclusão social” e “satisfação do morador” – que concorrem para a chamada “dimensão fim principal”, definida como “efetividade e sustentabilidade dos projetos em pós-ocupação”.



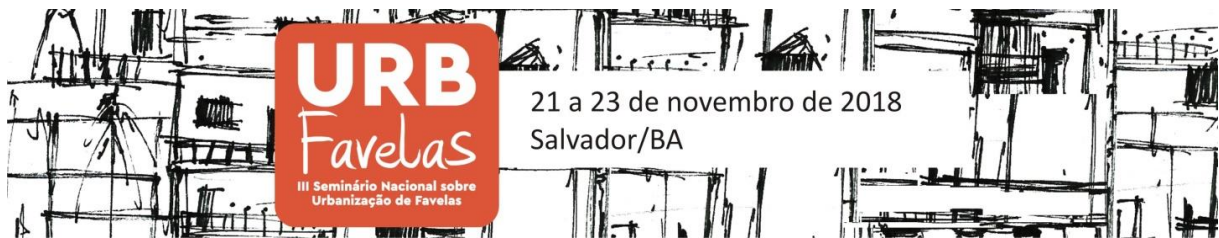
Por sua vez, cada eixo é dividido em dimensões, que se subdividem em indicadores, aos quais correspondem diversos descritores (Brasil, 2004). Foi possível perceber, ainda, que os descritores poderiam ser subdivididos em itens mensuráveis, adicionando um nível, mais detalhado, à matriz. Trata-se de uma divergência de entendimento, pois, para a equipe do IPEA, assim como para ampla bibliografia sobre avaliação de políticas públicas, *indicador* deveria ser a denominação dos parâmetros ou valores em nível mais detalhado.

A apresentação objetiva dos itens mensuráveis da matriz de avaliação do HBB/PAC totaliza 192 itens, associados a 100 descritores. Contudo, como novos indicadores poderiam ser incluídos pelas equipes avaliadoras, o total apurado de itens mensuráveis chegou a 263, número julgado excessivo para que avaliações concisas e comparáveis pudessem ser realizadas.

Os itens mensuráveis foram avaliados quanto à sua *adequação* – capacidade de medir efetivamente aquilo que descrevem, retratando o grau ou a grandeza na qual se dá alguma transformação esperada da realidade, ou seja, sendo *precisos*, inclusive quanto à fonte eventualmente determinada pela norma de avaliação – e sua *viabilidade* – a relação entre custo e benefício de aferi-los em determinado contexto, referindo-se à existência de fonte de informação, à facilidade de acesso e à periodicidade. A apuração da adequação e da viabilidade é um indicativo das facilidades e dificuldades que os relatórios selecionados podem ter enfrentado para seguir as orientações da norma de avaliação.

Do total de itens mensuráveis presentes inicialmente na matriz, aproximadamente um quarto foi julgado adequado e metade, viável. O menor número de itens adequados, em comparação com o quantitativo dos viáveis, indica que faltavam orientações na norma quanto à fonte que deveria ser utilizada na coleta dos dados. Constatou-se uma concentração de itens mensuráveis adequados e viáveis no eixo de “satisfação do morador”, o que mostra que a norma era bastante clara nas respectivas orientações quanto ao tipo de dado e à fonte esperados. Por outro lado, é grande o número de itens mensuráveis que se apresentaram inadequados e inviáveis, exigindo orientação mais detalhada para que pudessem ser devidamente aferidos.

A pesquisa também resultou em recomendações gerais do processo de meta-avaliação, que foram incorporadas às recomendações de uma norma de avaliação de intervenções de urbanização de favelas, apresentada adiante.

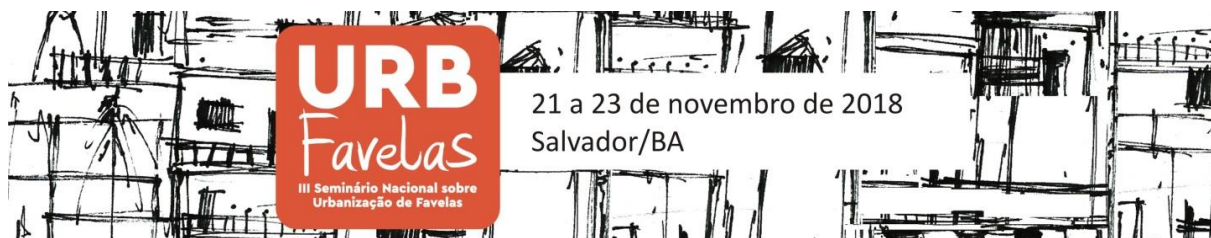


3 ENGENHARIA REVERSA, OU COMO AVALIAR AQUILO QUE NÃO SE PLANEJOU FAZER: O MODELO LÓGICO DE UM PROJETO DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

Uma matriz de avaliação *sob medida* e *única* foi elaborada para aquela que, talvez, tenha sido a intervenção mais emblemática do PAC, a do Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro. Um convênio entre a Caixa Econômica Federal e o IPEA, firmado em 2009 e executado até 2011, possibilitou que os pesquisadores tivessem contato direto com os gestores e formuladores do PAC, bem como com as equipes técnicas locais da CAIXA, do governo do estado e da prefeitura, envolvidas em sua execução. Conforme as informações apresentadas, a intervenção urbanística no Complexo do Alemão (IUCA) pretendia enfrentar tanto as carências de infraestrutura quanto as causas socioeconômicas que contribuem para torná-lo um bairro segregado. Um total de R\$ 827 milhões, incluindo valores repassados pelo governo federal e contrapartidas do estado e do município, deveriam ser utilizados. Destes, cerca de 96% correspondiam a obras, incluindo a construção de um teleférico com 3,4 km e seis estações, construção e melhoria de unidades habitacionais, indenização de benfeitorias e aquisição assistida de unidades habitacionais, implantação de diversos equipamentos sociais etc. De modo complementar, ações de regularização fundiária (mais de 27 mil domicílios) e trabalho técnico social para os moradores impactados integralizavam os custos totais da intervenção.

A entrada em campo da equipe do IPEA ocorreu quando as obras da IUCA já estavam iniciadas, mas os documentos técnicos apresentados ainda se encontravam fragmentados. A maior parte da intervenção cabia ao estado, mas não havia um projeto unificado. Dificuldades para definir as áreas de intervenção foram relatadas por técnicos da CAIXA, que assumiram uma postura propositiva e buscaram apoiar as equipes estadual e municipal no sentido de fazer concordarem os limites de ambas as responsabilidades.

Mesmo que isso tenha sido resolvido quanto aos documentos técnicos de engenharia e arquitetura, permaneciam dúvidas mais fundamentais: qual o problema que motivou a realização da intervenção, e quais os objetivos que esta deveria atingir? Fatos anedóticos eram relatados pelas equipes locais quanto ao processo de decisão que teria levado o Complexo do Alemão, bem como outras favelas, a serem escolhidas para integrar as ações do PAC, o que



sugeria uma certa arbitrariedade por parte dos gestores públicos ou, pelo menos, a forte incidência da conjuntura na tomada de decisão³.

A ausência de um projeto urbanístico integrado, bem como o desconhecimento dos fundamentos da intervenção, levou à proposta de formulação de um modelo lógico, um método que busca resgatar a teoria do projeto. Partiu-se, assim, da investigação do problema que teria dado origem à elaboração da proposta da intervenção, considerando a visão dos atores envolvidos, nas esferas política, técnica e social, de modo a contemplar os diversos aspectos do problema central, visando à validação das alternativas propostas e mensuração dos impactos delas decorrentes⁴.

O modelo lógico já havia sido utilizado no IPEA como uma proposta metodológica para avaliação de resultados de programas do governo federal que integram o Plano Plurianual (Cassiolato e Guerresi, 2010). No caso da IUCA, utilizou-se a mesma “engenharia reversa” cujo uso já se mostrara apropriado, de modo a obter-se uma explicação lógica e relativamente sintética de uma intervenção dessa magnitude, que havia se estruturado sem a existência de um *projeto* em sua plenitude, enquanto elemento organizador do planejamento no território, promovendo tanto a transformação urbanística quanto a possibilidade de reconhecimento das ações previstas, as formas de controle e participação social etc.

Cabe, portanto, destacar que a metodologia desenvolvida para avaliar a intervenção no Complexo do Alemão inova não apenas ao aplicar o modelo lógico a um projeto específico, mas sobretudo ao construir e detalhar os passos para que se estruturasse uma explicação para decisões tomadas e recursos comprometidos, viabilizando assim a proposição de indicadores e a realização de uma avaliação. Esse método mostra-se plenamente adaptado às necessidades e carências da política pública no Brasil, inclusive ao modo como esta costuma ser formulada.

³ Era corrente a versão segundo a qual o presidente da república e o governador do estado teriam sobrevoado as favelas do município do Rio de Janeiro em um helicóptero e, ato contínuo, tomado a decisão de quais seriam beneficiadas. O fato é que três grandes favelas foram escolhidas – além do Alemão, também Manguinhos e a Rocinha –, cabendo lembrar que programas anteriores de urbanização de favelas, como o Favela-Bairro, haviam dado atenção prioritária a áreas de intervenção de menores dimensões.

⁴ Uma “metáfora da máquina” é conveniente para entender o funcionamento do modelo lógico. Becker (2011: 62) propõe um “truque da máquina” para elaborar uma explicação de como se produz algum resultado, utilizando a “engenharia reversa” para “desarmar a máquina, ver como funciona, quais são suas partes e como se conectam entre si, e o que acontece dentro da caixa preta”, sem excluir nenhum elemento crucial da situação.



O modelo lógico construído para a IUCA relaciona recursos, ações e produtos, que contribuem para resultados intermediários e um resultado final. Os resultados intermediários estão associados às causas do problema (“transformam” as causas), e o resultado final, ao problema central sobre o qual age a intervenção.

Trata-se de cadeias de conexões, em uma representação linear que, é claro, se constitui como simplificação de uma realidade complexa, mas é útil para que se evidencie a expectativa de funcionamento de um programa ou projeto na busca dos resultados desejados.

O modelo lógico é importante enquanto construção de uma referência prévia para avaliação, que busca estabelecer consensos para as expectativas dos diversos atores institucionais envolvidos. Minimizam-se, assim, eventuais divergências quanto ao desenho da avaliação, à interpretação dos resultados e às recomendações de mudanças no programa ou projeto avaliado. O modelo lógico ainda inclui os impactos esperados da intervenção (que são indiretos, e não se confundem com os resultados diretos) e a identificação de fatores de contexto, que podem facilitar ou dificultar o alcance dos resultados.

Uma vez elaborado e validado o modelo lógico da IUCA, foram definidos os indicadores de monitoramento e avaliação. Eles se referem aos itens respectivos no modelo lógico: produtos, resultados intermediários e resultado final. Sobre os primeiros, trata-se de indicadores simples, que comparam o valor efetivamente executado com o valor programado de cada produto. Sua verificação também é simples, bastando comparar uma grandeza que constou no projeto com outra apurada na obra ou no serviço realizado.

Já os indicadores de resultado comparam uma situação anterior com uma situação posterior, conforme esta foi desejada e expressa pelos formuladores, imediatamente ao término da intervenção ou decorrido certo tempo, sendo tal transformação atribuível, totalmente ou em parte, aos produtos realizados.

É importante destacar que, ainda que os indicadores possam ser semelhantes, esta avaliação não se confunde com avaliações pós-ocupação, não se prevendo indicadores que necessitem de verificação técnica. No caso da IUCA, a maioria dos indicadores de resultados intermediários propostos tinha sua linha de base (situação anterior) fornecida pelo censo domiciliar e empresarial realizado no Complexo do Alemão, e uma nova pesquisa domiciliar seria necessária para viabilizar sua aferição, além de recorrer-se a outras fontes externas.



O quadro a seguir traz um exemplo de resultados intermediários (de obras, de regularização fundiária e de trabalho técnico social) e seus respectivos indicadores.

Melhoria do acesso e da mobilidade	Taxa de conexão dos acessos pavimentados pela IUCA ao sistema viário principal
	Taxa média de utilização diária do teleférico
Perspectiva de segurança jurídica de ocupação	Taxa de imóveis com matrículas abertas na prefeitura
Ampliação da organização social para a gestão compartilhada, conservação ambiental e de equipamentos	Taxa de negociação de compromissos de execução do plano de ação do plano de desenvolvimento social
	Taxa de execução das ações negociadas do plano de ação
	Grau de satisfação com a limpeza e manutenção das áreas e equipamentos comuns
	Taxa de realização de atividades programadas pelo comitê gestor do parque municipal da Serra da Misericórdia

O enunciado do resultado final elaborado no modelo lógico da IUCA foi *Complexo do Alemão integrado à cidade, com espaço público apropriado pelas comunidades e população exercendo a plena cidadania*. O desenho da avaliação propôs 12 indicadores para aferir as muitas facetas deste resultado, a ser apurado no *território* do Complexo do Alemão e em suas relações com a *cidade*.

Por exemplo, o desempenho medido pelo Índice de Desenvolvimento Social (IDS), periodicamente calculado pela prefeitura municipal; a renda e a escolaridade do chefe do domicílio e a existência de ligação à rede geral de esgoto (conforme o Censo Demográfico, sendo o Complexo do Alemão uma área de ponderação); a frequência de não-moradores do Complexo do Alemão aos novos equipamentos, entre eles o teleférico (demonstrando que a integração é uma via de mão dupla); e a emergência de candidatos a cargos eletivos oriundos de seu território. A importância da mobilidade cotidiana e da mobilidade social dos moradores é notável, tendo sido considerada na elaboração dos indicadores – o tema será retomado adiante. Como desdobramento das atividades da pesquisa no Complexo do Alemão, ainda foram produzidos, entre outros, um vídeo-documentário e um livro (Rodrigues, 2016) reunindo textos de pesquisadores, moradores, servidores públicos etc. Mas a equipe do IPEA envolvida na formulação do modelo lógico da IUCA não desenvolveu a aplicação da matriz de avaliação.

4 UM NORMATIVO DE AVALIAÇÃO DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: A QUEM INTERESSA?

A experiência obtida com a elaboração de uma matriz de avaliação para a intervenção no Complexo do Alemão, somada à meta-avaliação das avaliações do HBB e do seu normativo,



impuseram para a equipe que vinha realizando esses trabalhos, aqui se somando os parceiros do MCidades, a clara necessidade de se avançar na proposição de um normativo de avaliação do conjunto das intervenções do PAC.

Esse processo também foi possível de ser realizado no âmbito do acordo de cooperação técnica, com a intenção de aplicar uma metodologia de avaliação viável para a diversidade de seus projetos, que possibilitasse comparações entre casos, e que permitisse o aprimoramento da política em sua escala nacional (Balbim et al. 2013).

O desafio a ser enfrentado foi a adaptação do método à diversidade dos projetos de urbanização de favelas em escala nacional, nos quais, a exemplo da intervenção no Complexo do Alemão, as ações já haviam sido contratadas e parcialmente executadas sem a definição *a priori* do desenho de avaliação.

Desta experiência, destaca-se, inicialmente, a elaboração, também usando “engenharia reversa”, do que se chamou o modelo lógico de uma *intervenção de urbanização completa*, contendo todos os itens financiáveis listados no normativo de contratação do MCidades. Essa radiografia do programa foi fundamental para o reconhecimento dos gestores quanto à totalidade das ações possíveis de serem realizadas, dando a noção clara da dimensão do programa e das conexões lógicas de suas ações.

É importante notar que um produto projetado e executado, e que é entregue ao beneficiário no final da intervenção, não resulta em si na transformação de uma realidade. A superação de um problema ou de uma carência decorre das interações entre um ou mais produtos entregues e que estejam em efetivo uso, bem como das condições características de cada contexto de intervenção.

Tomado esse desafio de medir mudanças, que são maiores do que a simples medida da entrega de determinados produtos, optou-se por criar indicadores de resultados intermediários que refletissem a efetividade da intervenção, ou seja, seu caráter transformador segundo cada um dos temas expressos nos resultados. Tais indicadores associam taxas de satisfação com taxas de realização dos produtos que contribuem para cada resultado, devendo o avaliador selecionar apenas as correspondências aplicáveis a cada projeto específico.

Assim, cada indicador pode ser produzido com informações oriundas da própria intervenção, obtidas em seu final, de modo a superar uma das maiores dificuldades de avaliação, qual seja,



a ausência de uma linha de base, que prejudica o conhecimento da situação anterior e, portanto, a real aferição das transformações esperadas. Supera-se também o uso de fontes e métricas diversas na avaliação, sendo os dados provenientes dos próprios produtos contratados, que efetivamente são padronizados.

Os indicadores de efetividade realizam uma associação entre:

- o grau em que todo o conjunto de beneficiários da intervenção: a) se posiciona quanto à adequação, por meio de informações factuais sobre o produto, e/ou b) atribui valor, por meio da avaliação da situação presente relacionada ao produto, bem como da comparação entre as situações antes e depois da intervenção; e
- a taxa de realização do produto que foi entregue para toda a área beneficiada pela intervenção.

Como exemplo, destaca-se que, ao executar 100% da meta de determinado produto, é possível que a avaliação dos beneficiários seja positiva para menos de 50% deles, o que revelaria uma percepção de melhoria – por parte da população beneficiária – menor do que a esperada com a realização do produto previsto.

Entre tantos outros elementos, deve-se destacar a proposição de fichas explicativas detalhadas para cada um dos indicadores, seja de produtos, seja de resultados intermediários, apresentando, entre outros elementos, a fonte dos dados e a forma de medi-los, de modo a assegurar a padronização e comparação de cada um deles com quaisquer outras avaliações em todo o país. No sentido de colaborar com a elaboração de novos modelos de avaliação, assim como no aprimoramento de efetivos processos de avaliação, foram feitas diversas advertências e propostas nos estudos citados, sendo que algumas mais críticas e gerais são aqui sistematizadas:

- A variedade excessiva de indicadores, associados a uma enorme diversidade de temas presentes em um processo de urbanização de favelas, tende a inviabilizar a comparação entre avaliações, contribuindo pouco para o aprimoramento do programa que orienta as intervenções e relegando o esforço avaliativo a uma espécie de estudo de caso ou relatório de conclusão da intervenção. Por seu turno, a forte padronização impossibilita que as equipes locais construam seus próprios e, quem sabe, mais adaptados, meios de verificação/avaliação da realidade local – inclusão de indicadores, descritores e itens mensuráveis.
- Os processos de avaliação devem ser acompanhados de justificativas para sua realização, respondendo a quem serve a avaliação, além da contextualização do processo avaliativo, tanto na esfera política, quanto na social. Ainda que o produto principal de um processo avaliativo



seja uma lista de indicadores aferidos após a execução de um projeto, deve haver meios para registrar o contexto em que a avaliação foi realizada.

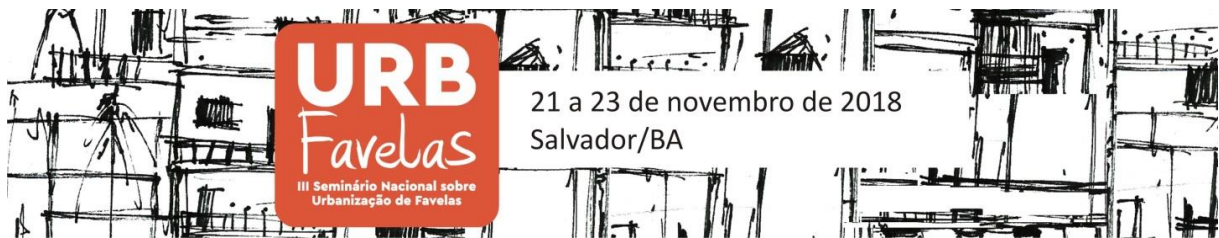
- Deve-se sempre tomar o máximo de medidas que possam garantir a imparcialidade dos processos de avaliação, sendo uma delas a previsão de exigências mínimas de qualificação da equipe.
- Deve-se garantir a viabilidade de execução da avaliação, verificando fontes de informação disponíveis antes da elaboração de normativos de avaliação.
- Quanto aos processos específicos dos assentamentos precários, deve-se assegurar que os normativos de avaliação sigam uma estrutura temática, facilitando a compreensão diante da diversidade de ações passíveis de serem executadas.
- A avaliação não pode prescindir de projeto urbanístico estratégico, abrangente, integrado e atualizado.
- As fontes alternativas de informações devem ser normatizadas e valorizadas para o processo de avaliação – quadros de composição do investimento, projeto como construído ou “*as built*” etc.
- Por fim, o Trabalho Técnico Social (TTS) deve ser revisto à luz dos resultados e impactos efetivamente possíveis de serem associados às ações e atividades exercidas no escopo da intervenção.

Seguindo esses princípios foi proposta ao MCidades uma matriz de avaliação autoaplicável a cada uma e a todas as intervenções no país, com as características apontadas anteriormente. Também se inovou nos indicadores, propiciando uma síntese, sob a forma de uma representação gráfica. E, por fim, apresentou-se uma alternativa para a produção do indicador de resultado final, associando uma leitura gráfica dos indicadores de resultados intermediários à análise do problema e dos fatores de contexto⁵.

5 CONTRIBUIÇÕES DE GRUPOS FOCAIS DE MORADORES DE FAVELAS ATINGIDAS POR PROJETOS DE URBANIZAÇÃO

Durante a pesquisa no Complexo do Alemão, os grupos focais surgiram como elemento enriquecedor da coleta de informações, tendo sido realizados com o propósito inicial de conhecer as percepções dos moradores sobre a intervenção do PAC em curso. A equipe do IPEA necessitava ampliar a compreensão do TTS, um componente essencial da intervenção,

⁵ O procedimento completo está apresentado em Balbim et al., 2013.



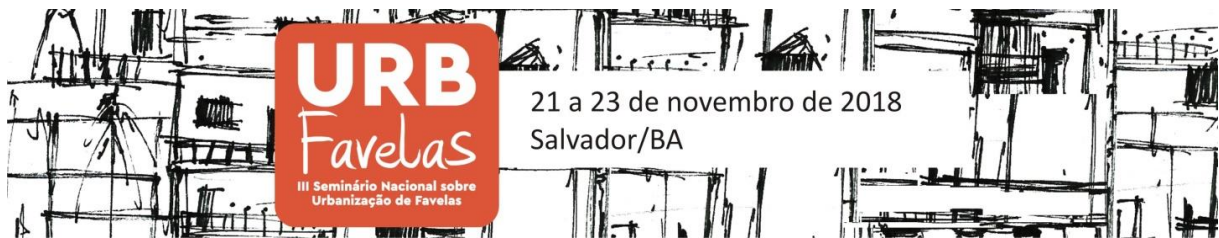
cujas ações, do modo como estavam informadas nos documentos técnicos do projeto, dificultavam a elaboração do modelo lógico e dos indicadores. Assim, as informações obtidas por meio dos grupos focais viabilizaram a própria preparação da avaliação do componente de TTS da intervenção.

Entendemos que a utilização de uma técnica como o grupo focal permita resgatar, no que toca ao território considerado, a “espessura histórica” das cidades (Bresciani, 1990) trazida por seus moradores, invertendo, de certo modo, um movimento que, tendo dado primazia aos dados técnicos – produzidos pelo saber especializado – em detrimento dos dados sensíveis, elegeu os primeiros como os únicos dignos de crédito e utilização para o planejamento das intervenções urbanas.

A aplicação da técnica de grupo focal foi escolhida por permitir coletar um volume significativo de informações em escasso tempo disponível para o trabalho de campo. Uma definição para grupo focal é “uma determinada técnica de entrevista, direcionada a um grupo que é selecionado pelo pesquisador a partir de determinadas características identitárias, visando obter informações qualitativas” (Morgan, 1988). A entrevista tem um foco de interesse sobre o qual se desenrola a conversa, mas não alterna perguntas do pesquisador e respostas dos participantes. Ao contrário, o grupo focal se apoia na interação entre seus participantes, coletando-se informações a partir do diálogo e do debate com e entre eles, e dos tópicos fornecidos pelo pesquisador. A reflexão expressa através da *fala* dos participantes permite que sejam apresentados, simultaneamente, conceitos, impressões e atitudes acerca de fatos, práticas, produtos ou serviços – que posteriormente à gravação deverão ser processadas.

A técnica permite que sejam trazidos à tona tanto aspectos cognitivos (opiniões, influências e ideias) como interacionais (conflitos, lideranças e alianças), bem como as vivências singulares dos indivíduos e do grupo. A formação de consensos não é uma regra, e os conflitos não devem ser escondidos, ao contrário. Tampouco se pretende o esgotamento dos temas (a saturação do conteúdo), mesmo porque não há preocupação em *provar* algo. Por outro lado, não se pode inferir que as informações obtidas sejam válidas para todo o universo da pesquisa.

No Complexo do Alemão, os grupos focais buscaram verificar o conhecimento que os beneficiários (ou atingidos) tinham sobre a intervenção do PAC, especificamente sobre o processo de realocação das famílias; a disseminação de informações sobre a obra; a mobilização

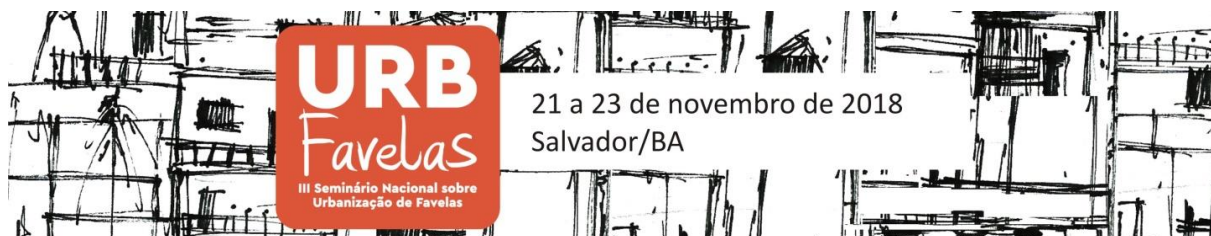


comunitária e os processos participativos; os cursos de educação ambiental, patrimonial e de capacitação profissional. O recrutamento de participantes coube ao Instituto Raízes em Movimento, cuja equipe tinha grande conhecimento do local e experiência em mobilização social. Foram recrutados trabalhadores e trabalhadoras das obras do PAC, moradores realocados ou não, bem como comerciantes que haviam tido seus negócios realocados, devido ao alargamento de ruas. Também foram entrevistados jovens moradores do Complexo, reunidos em grupos mais e menos “engajados”.

Paralelamente à realização dos grupos focais, os pesquisadores do IPEA fizeram incursões em locais-chaves do Complexo do Alemão, buscando o reconhecimento do território e das práticas cotidianas a partir de conversas com integrantes de ONGs lá atuantes, com presidentes de associações de moradores e com os próprios moradores ao longo dos percursos. Tal movimento de aproximação do território, de modo a tornar o contexto investigado mais familiar aos pesquisadores, foi de grande importância para o sucesso dos grupos focais.

As percepções obtidas nos grupos focais podem ser assim resumidas:

- Os entrevistados se sentem portadores de um estigma pelo fato de morarem no Complexo do Alemão, território que se constituiu ao longo dos anos como *locus* de violência e de tráfico de drogas. A imprensa seria um dos principais responsáveis pela produção da má imagem do lugar. Em contraposição a isso, os moradores insistem em afirmar que a maioria da população é constituída de pessoas honestas e trabalhadoras. O peso do estigma aumenta em situação de busca de trabalho. Declarar morar em bairros vizinhos é um modo encontrado de não serem recusados nos postos de trabalho.
- Sobre a intervenção do PAC, a maioria dos moradores foi tomando conhecimento à medida em que a frente das obras se aproximava. Pouco ou nada sabiam sobre o projeto urbanístico e sobre os equipamentos que seriam implantados. Seus discursos revelam que houve pouca transparência em todo o processo de planejamento e implementação. A própria informação sobre restrições de acesso às moradias em razão das obras é escassa.
- O processo de realocação das famílias foi descrito com bastante detalhe, incluindo as alternativas propostas. Os realocados para apartamentos manifestaram insegurança em relação à posse do imóvel, bem como não terem clareza quanto às reformas que podem ou não ser feitas nas moradias. A avaliação do imóvel anterior e o pagamento das benfeitorias foram polêmicas, reconhecendo-se, inclusive, o aquecimento do mercado imobiliário e a consequente elevação



dos preços dos imóveis, inviabilizando a compra de uma casa no mesmo padrão da que seria demolida. Mesmo assim, para a maioria o novo apartamento é considerado melhor do que a casa onde estavam.

Os temas ligados à mobilidade dos moradores tiveram grande repercussão nos grupos focais. Elaborou-se, assim, uma tipologia, categorizando as falas conforme seus conteúdos (Silva et al., 2016; Krause e Balbim, 2015):

- O tema da utilidade da infraestrutura de transporte trouxe uma série de dúvidas aos moradores quanto ao uso e atendimento às necessidades específicas. A expectativa de utilidade do teleférico era dependente da localização da estação em relação à residência – cabendo lembrar que as localizações, em topos de morro, estão distantes das áreas mais adensadas nas encostas e nos vales. O planejamento do teleférico também não teria reconhecido os meios de transporte pré-existentes. Contudo, para aqueles que realizam deslocamentos para fora do Complexo do Alemão, utilizando o trem, a utilidade era reconhecida.
- O tema das fronteiras, sobretudo simbólicas, se revela bastante presente nas lembranças das restrições à mobilidade em momento anterior à intervenção, quando o Morro do Adeus e o Morro do Alemão estavam sob controle de facções criminosas rivais. O teleférico, assim, iria ligar diretamente áreas que durante anos foram vizinhas, mas estavam apartadas. A nova situação, no dizer de um morador entrevistado, “vai tirar a bandeira preta e vai botar a bandeira branca”.
- A imagem do teleférico, antecedendo a experiência do uso, estava associada ao medo da população quanto à sua segurança, o que foi expressado geralmente por mulheres, logo no início de vários grupos focais.
- As mudanças físicas no sistema viário relacionam-se a falas sobre transformações diretas e objetivas na realidade: a possibilidade de caminhar de ponta a ponta do Complexo, a expectativa quanto ao atendimento por novas linhas de ônibus etc. Por outro lado, as obras trariam limitações à mobilidade, especialmente pelo fechamento de becos, interposição de degraus etc.
- Não apenas transformações diretas, mas de ordem superior, seriam esperadas a partir da indução que o teleférico traria: lanchonetes, restaurantes e outros negócios que se beneficiariam do aumento da demanda de visitantes e turistas.
- A valorização da área era uma expectativa ligada à ideia de beleza, especialmente a partir da visão panorâmica proporcionada pelo teleférico, e à ideia de modernidade associada. Mas não houve menção à expressão “cartão-postal”, sugerindo, talvez, limites das transformações,



incapazes de alterar a posição social do Complexo do Alemão em relação a favelas em áreas mais “cênicas” da Zona Sul, por exemplo.

A presença de infraestruturas e equipamentos de transporte, com a garantia de meios econômicos e sociais para seu uso, seria apenas um passo para assegurar a mobilidade – como revelado nos grupos focais, a importância de questões simbólicas pesa sobremaneira na efetivação das possibilidades que se apresentarem. A fina e elaborada compreensão dos moradores sobre as relações socioespaciais internas ao Complexo do Alemão e dele com a cidade dita formal revelou um descompasso entre as obras executadas e aquelas entendidas como prioritárias, quanto a uma expectativa distinta da oferecida para a integração com a cidade.

Cabe, assim, reafirmar a importância do planejamento participativo das intervenções urbanísticas, sobretudo se o objetivo for de transformação profunda, com superação de interditos, mobilidade social e integração social e espacial

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As metodologias de avaliação apresentadas neste documento são resultado de iniciativas de pesquisa que buscaram a adaptação de conhecimentos acerca do processo de avaliação à realidade brasileira e ao contexto das políticas de desenvolvimento urbano. É necessário destacar que a continuidade de ações e políticas existente naquele momento no governo federal foi o principal fator de sucesso destas pesquisas, garantindo a inovação, o aprofundamento e a abrangência que apresentam.

Entretanto, cabe ressaltar que nenhum desses esforços se traduziu efetivamente na transformação da política nacional de urbanização de favelas. No último dia 15 de junho, por exemplo, após um relativo hiato sem qualquer investimento, foi reaberta seleção de propostas do programa Pró-Moradia na modalidade urbanização e regularização de assentamentos precários. Entretanto, o MCidades não apresenta qualquer nova metodologia para avaliar as intervenções e o programa⁶.

⁶ A Instrução Normativa nº 4, de 21 de março de 2018, relativa ao Pró-Moradia, dispõe que a “Avaliação Pós-Intervenção” deve ser realizada pelo proponente, em até três meses após o final do período de extensão do trabalho social pós-conclusão das obras, sendo obrigatória para operações com valor de investimento superior a nove milhões de reais e optativa para as demais. A IN informa que “a metodologia e os indicadores a serem utilizados estão detalhados em instrução normativa específica do Ministério das Cidades”, disponível em seu sítio eletrônico.



A apresentação de uma metodologia de avaliação, bem como sua validação entre as partes interessadas, passa pela compreensão de dois pontos fundamentais para que exista o acordo entre partes e para assegurar a qualidade da avaliação.

Primeiro, ser claro quanto ao fato de o instrumento ter um viés próprio, relacionado ao objetivo do programa e da entidade que o contrata. Ou seja, a quem em última instância serve a avaliação.

Segundo, avaliações não são instrumentos bem vistos quando revelam fracassos, problemas ou incipiências.

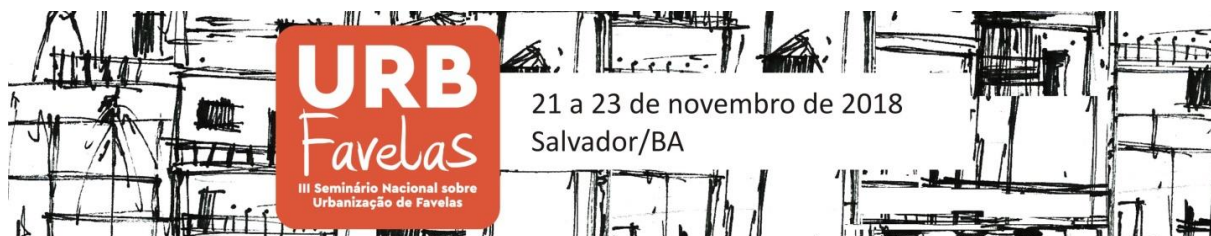
Qualquer uma dessas duas premissas poderia explicar o posicionamento governamental dominante quanto à avaliação de políticas públicas em geral e de urbanização de favelas em particular.

Dado isso, para a sociedade interessaria obter tanto avaliações individuais quanto observar o que o conjunto de avaliações revela sobre o programa em si e sobre as diferenças socioespaciais em sua aplicação.

No nível local a avaliação de uma intervenção pode ser utilizada como instrumento de publicidade e controle social, para apontar fatores que devam ser corrigidos e aprimorados com o final da intervenção ou, ainda, ajudar a manter os resultados obtidos ao longo do tempo, conferindo, portanto, sustentabilidade à intervenção.

Por fim, a avaliação também traz um diagnóstico para a construção futura de agendas políticas. Ações, estruturas, formas de organização, pré-requisitos e inúmeros outros detalhes do programa em questão, além das relações de causalidade esperadas entre as ações realizadas e os resultados obtidos, podem ser explicitados a partir dos processos de avaliação aqui detalhados, reunindo assim as informações necessárias para a tomada de decisão quanto ao aprimoramento da política pública – para quem assim o desejar.

(<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=22/03/2018&jornal=515&pagina=82&totalArquivos=190>). O link informado na IN leva à página inicial do MCidades, sendo necessário fazer a busca em “programas e ações” da Secretaria Nacional de Habitação. Em consulta em 21/06/2018, constata-se que apenas o PAC Urbanização de Assentamentos Precários possui uma matriz de indicadores para avaliação pós-ocupação: trata-se da mesma que fora utilizada para os projetos do HBB.



REFERÊNCIAS

- BALBIM, R.; BECKER, M.F.; CASSIOLATO, M.; KRAUSE, C.; NADALIN, V.G. **Meta-avaliação:** proposições metodológicas a partir da avaliação de políticas de urbanização de assentamentos precários. Brasília: Ipea, 2012 (Texto para Discussão 1704). 65 p.
- BALBIM, R.; KRAUSE, C.; BECKER, M.F.; LIMA NETO, V.C.; CASSIOLATO, M.; ANDRADE, C.C. **Metodologia de avaliação de resultados:** o caso das intervenções do PAC Urbanização de Favelas. Brasília: Ipea, 2013 (Texto para Discussão 1903). 57p.
- BECKER, H. **Trucos del oficio:** cómo conducir su investigación en ciencias sociales. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011. 296 p.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Habitação. **Matriz de Indicadores para Avaliação do Pós-ocupação dos Projetos Piloto de Intervenção em Favelas.** Brasília: MCidades e IEE-PUC-SP, 2004. 66 p.
- BRESCIANI, M.S. Permanência e ruptura no estudo das cidades. In FERNANDES, A.; GOMES, M. A. F. (Orgs.) **Cidade e história.** Salvador: UFBA/FAU/ANPUR, 1990. p. 11-26.
- BUSTELO, M. **Metaevaluation as a tool for the improvement and development of the evaluation function in public administrations.** In: EUROPEAN EVALUATION SOCIETY CONFERENCE, 2002, Sevilla.
- CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico:** roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010 (Nota Técnica Disoc nº 6). 35 p.
- KRAUSE, C.; BALBIM, R. Notas sobre a mobilidade cotidiana de moradores do Complexo do Alemão. In: XXI SEMANA PUR, 2015, Rio de Janeiro. **Anais.** Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2015. Disponível em <http://www.ippur.ufrj.br/images/AnaisSemanaPUR/Artigos/Cleandro-Krause-e-Renalto-Balbim.pdf>
- MORGAN, D.L. **Focus groups as qualitative research.** Thousand Oaks/USA: Sage, 1988. 81 p.
- NOGUEIRA, R. A.; CAVALCANTE, P. L. Avaliação e monitoramento: duas experiências de institucionalização na gestão das políticas públicas no poder executivo federal brasileiro. In: X CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2009, Salvador. **Anais.** Brasília: ENAP, 2009. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/1/2168>
- RODRIGUES, R.I. (org.). **Vida social e política nas favelas:** pesquisas de campo no Complexo do Alemão. Brasília: Ipea, 2016. 234 p.
- SCRIVEN, M. **Evaluation thesaurus.** Thousand Oaks/USA: Sage, 1991. 393 p.
- SILVA, J.S.; SILVA, E.S.; BALBIM, R.; KRAUSE, C. Um olhar possível sobre o conceito de mobilidade e os casos da favela da Maré e do Complexo do Alemão. In: BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LINKE, C.C. (Orgs.) **Cidade e movimento:** mobilidades e interações no desenvolvimento urbano. Brasília: Ipea, 2016. p. 181-204.
- WORTHEN, B.; SANDERS, J.; FITZPATRICK, J. **Avaliação de programas:** concepções e práticas. São Paulo: EDUSP, 2004. 730 p.