



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

---

AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DE UAP: INCERTEZA E INOVAÇÃO

**Jacira Saavedra Farias** (PROURB/ FAU/ UFRJ) - jacira.saavedra.farias@gmail.com  
*Arquiteta e Urbanista. Mestre pelo PROURB/FAU/UFRJ. Arquiteta do INEA/SEA/RJ*



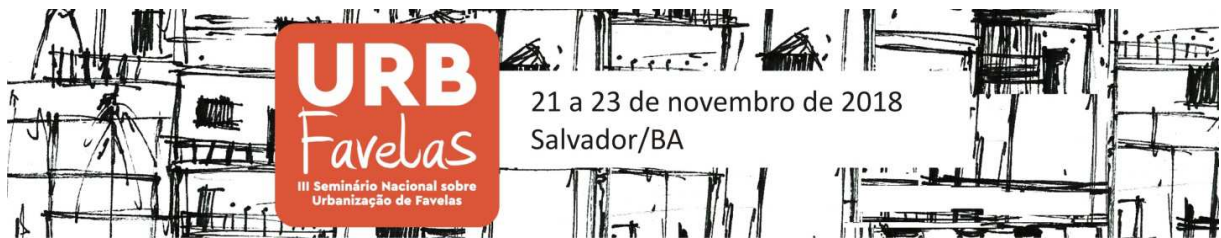
## AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DE UAP: INCERTEZA E INOVAÇÃO

### RESUMO:

Este artigo trata da questão da avaliação de implementação de políticas públicas para urbanização de assentamentos precários no Brasil. Apresentamos a avaliação de políticas como campo de estudo acadêmico e sua evolução numa perspectiva histórica no contexto das políticas em geral e nas questões específicas da urbanização de assentamentos precários (UAP). Examinamos três casos de avaliação de UAP elaborados nas décadas de 1980, 1990 e 2010. Por fim, apresentamos uma contribuição para o debate da questão discutindo aspectos referentes à relevância da avaliação de implementação em programas de urbanização de favelas especialmente no que diz respeito a risco e incerteza e inovação no campo.

**Palavras-chave:** urbanização de assentamentos precários; avaliação de implementação; risco; inovação

ST – “3”: “A Contratação e Execução de Obras e o Papel dos Órgãos de Controle”



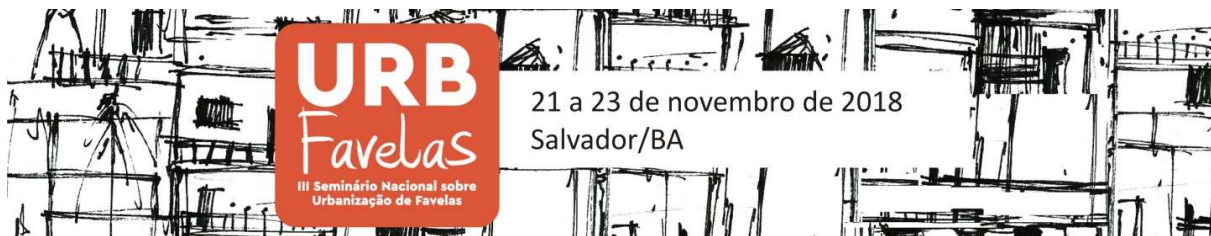
## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo trata da questão da avaliação de implementação de políticas públicas para urbanização de assentamentos precários no Brasil. Apresentamos a avaliação de políticas como campo de estudo e sua evolução numa perspectiva histórica no contexto das políticas em geral e nas questões específicas da urbanização de assentamentos precários (UAP). Examinamos três casos de avaliação de UAP elaborados nas décadas de 1980, 1990 e 2010. Por fim, apresentamos uma contribuição para o debate da questão discutindo aspectos referentes à relevância da avaliação de implementação em programas de urbanização de favelas especialmente no que diz respeito a risco e incerteza e inovação no campo.

Nossa pesquisa é conduzida no campo dos estudos de implementação, inaugurado na década de 1980 de maneira vinculada a inovações nas práticas de gestão pública apartir da revisão bibliográfica de Azeredo (2014) contextualizada pela evolução histórica do campo no Brasil organizada por Farah (2006) e no aporte sobre a questão específica das políticas de de habitação e moradia apresentado por Cardoso e Santos Jr (2006).

Desenvolvemos especificamente a evolução metodológica das práticas de avaliação de implementação em seu meio de origem, a administração pública, conforme Ferlie (1999) e a ideia de inovação na gestão pública, a partir de Klering e Andrade (2000) e Cardoso e Santos Jr (2006).

Contextualizamos a nossa pesquisa entre os debates contemporâneos sobre a prática do urbanista e a produção teórica do campo conduzida por Gaudin (2014), que se debruça sobre o discurso do urbanismo pelo que chama de ‘meio técnico intermediário’. Adotamos em nosso percurso investigativo a perspectiva de atuação do urbanista na cena de conflitos e negociações que resulta nas cidades em que vivemos, buscando técnicas de tomada de decisão mais transparentes e participativas que reconhecem o conflito e o dissenso como parte do processo promoção de maior justiça social.



Nesse sentido, é coerente estudar a etapa de implementação analisando o embate entre o saber prático e a intenção teórica e a atuação dos envolvidos nesse processo que faz parte de uma conjuntura mais ampla. A atitude adotada no nosso estudo é a de buscar nos procedimentos de tomada de decisão frente a crises típicas dessa etapa as marcas das estruturas teóricas e representações mentais condutores, verificando coerências e contradições com as ideias declaradas na formulação do programa e ainda, recolhendo indícios de conceitos inesperados agregados durante a própria etapa de implementação.

Apresentamos algumas experiências de avaliação de implementação dedicadas a políticas habitacionais no Brasil e a programas de urbanização de favelas. Concluimos o capítulo com a nossa hipótese sobre a avaliação de implementação de programa de urbanização de favelas ancorada sobre as experiências apresentadas por Rolnik (2015) em defesa do direito à moradia adequada.

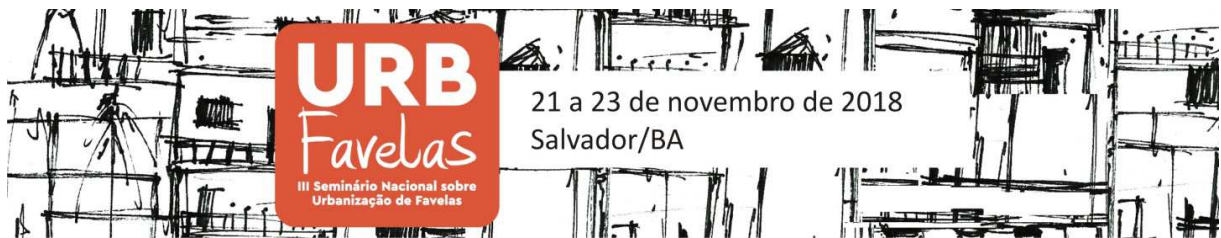
### 3 AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO

O conceito de implementação, a princípio, pode ser definido como etapa intermediária de uma estrutura que descreve o processo das políticas como uma sequência: (1) construção da agenda; (2) formulação da política; (3) implementação; (4) avaliação. Nessa sequência a implementação é a “(...) etapa em que as intenções, construídas na fase de formulação da política, se convertem em ações, ou a fase em que se implantam intenções para se obter impactos e consequências” (AZEREDO et alli, 2014). Nessa sequência, a avaliação é uma etapa do ciclo da política, um instrumento gerencial, e não um estudo para ampliar conhecimento sobre o tema da política em discussão como o proposto.

Figura 1: esquema do ciclo de política pública



Fonte: autor.



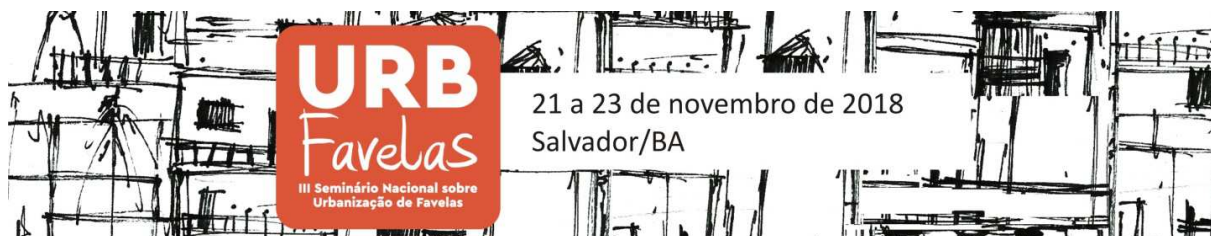
Farah (2006) faz um paralelo entre os períodos pós-revolução de 1930 e o início dos anos 1980 no que se refere à inovação da administração pública, quando se experimentava um momento de construção de instituições inexistentes. No primeiro período o estado atua como “indutor do desenvolvimentismo nacional e articulador de uma identidade nacional” (Farah, 2006:43). No segundo período as novas instituições são criadas na escala municipal.

No final dos anos 1970 e início dos 1980 estabelece-se no Brasil uma agenda de reforma da ação estatal que buscava maior democracia política e menos desigualdade social (a dita democracia substantiva). As instituições ainda estavam organizadas sob um governo centralizador nacional, ainda que acompanhado de mudanças em alguns governos subnacionais. É nesse período que encontramos as primeiras propostas de reforma urbana que se revelaram como verdadeiras inovações na gestão da questão urbana.

Farah (2006) reconhece as propostas de reforma desse período como inovadoras na medida em que se configuram como respostas a uma série de características críticas do período anterior. A pesquisa de Farah (2006) destacou características críticas do período anterior que teriam fomentado o estabelecimento dos novos paradigmas.

As respostas inovadoras expressas na nova agenda democratizante enfatizavam a descentralização e a participação na gestão pública pautada na luta por maior justiça social e ações de bem-estar social universalista. A nova agenda teve que avançar num contexto de crise do modelo nacional-desenvolvimentista, efeitos da segunda alta mundial do petróleo (1979) e crise fiscal. A resposta liberal ao desafio de expansão do acesso a serviços públicos, qualidade dos serviços e equilíbrio financeiro (accountability) produziu uma inflexão para as experiências de gestão fortemente ancorada na escala local, municipal, ampliada na década seguinte.

Pela perspectiva liberal, a transferência da gestão das políticas públicas para os município poderia gerar maior compatibilidade entre os recursos disponíveis e as demandas locais. O novo eixo de referência gestão/ empreendedorismo/ eficiência sucedia as palavras chave anteriores descentralização/ participação. As abordagens liberais e conservadoras propunham



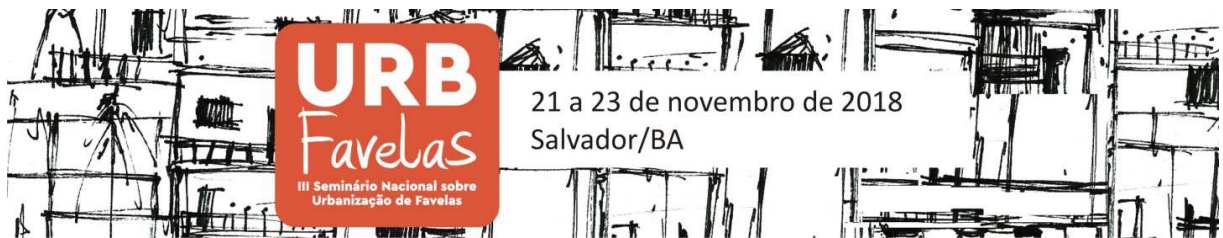
ganhos de eficiência e redução do setor público e de outro lado, as gestões de perfil socialdemocrata implantavam maior controle social e democratização da gestão.

A Constituição de 1988 inaugura um ciclo de descentralizações e transferência de recursos e encargos para os municípios. Elaborada na perspectiva da descentralização e também da universalização das políticas, a nova constituição confrontou práticas clientelistas que persistem nos nossos dias e que podem ressurgir durante a implementação das políticas e programas mesmo quando não expostas durante sua formulação.

O universalismo dos serviços abre a perspectiva para o desenvolvimento da cidadania ativa, menos passiva como mero usuário de sistema de repasse de recursos. As práticas participativas passam a ter importância como instrumentos para ampliar o alcance e o resultado de políticas e programas e passam a constar como fator de avaliação.

Cardoso e Santos Jr. (2006) atribuem o crescimento do debate sobre a avaliação de políticas públicas ao processo de privatização e terceirização dos serviços públicos, além da já citada descentralização e municipalização das políticas sociais. Sua contribuição para o debate sobre avaliação de políticas públicas toma como referência normativa a democracia e a justiça social alertando para que a prática de avaliação não seja entendida como um instrumento cientificamente neutro.

Nesse sentido, apontam para o significado de estabelecer um determinado sistema de valores como referência ou ideal normativo para a avaliação da efetividade de um programa ou política aplicada, já que a eficácia e a eficiência são parâmetros objetivos por definição. Ressalta a “(...) dificuldade em se definir, cientificamente, se a ação do poder público caminha na direção de maior justiça social e da ampliação da cidadania” (2006 : 32) e argumenta que a possibilidade de adotar normas e valores consensuais ou negociados pelos atingidos pela política, poderá aumentar o resultado da ação no sentido de proporcionar maior justiça social e cidadania. Percebe que muitas vezes os objetivos da política são apresentados de forma vaga e ampla demonstrando uma debilidade na sua formulação e dificulta a avaliação de sua implementação.



Rolnik (2015) apresenta temas que baseiam a elaboração de uma nova lista crítica, identificando nas experiências atuais, não só no Brasil, uma premência por inovações. O debate no campo da gestão pública deverá, para Rolnik, buscar diretrizes capazes de responder aspectos críticos como captura de recursos e do poder regulatório pelas entidades privadas. Nesse ponto, a etapa de implementação poderá ser o momento em que essa pressão se agudiza, e na qual esperamos encontrar novidades.

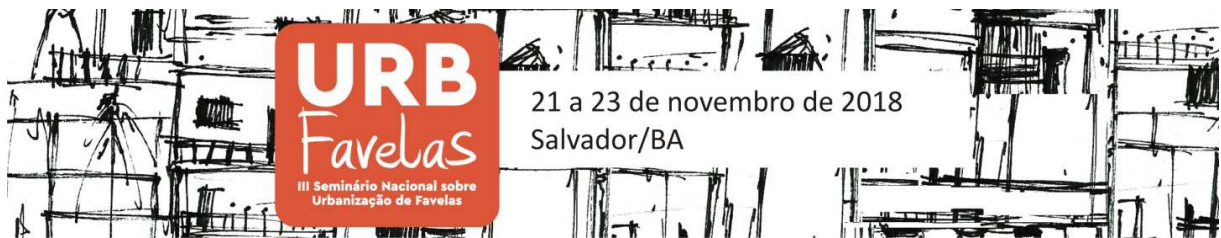
#### **4 AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Azeredo et alli (2014) organizaram uma revisão bibliográfica sobre políticas públicas e avaliação de implementação onde se problematiza o conceito de implementação e apresenta algumas metodologias de elaboração de estudos desse tipo de maneira a enquadrar diversos temas como um só campo, por sua abordagem. O estudo de implementação de políticas públicas é um campo relativamente novo, do final da década de 1960, derivado das avaliações de políticas públicas e tem se debruçado mais frequentemente sobre políticas de saúde.

Azeredo apresenta os estudos de implementação divididos em três gerações embora reconheça dois estudos isolados precedentes. A primeira data da década de 1980 e descreve um processo implantação de política pública de maneira linear, sequenciada. Essa geração percebia os processos de decisão como concentrados na etapa de formulação e a avaliação como um procedimento de verificação de conformidade.

A segunda geração reconhecia outras variáveis relevantes para tomada de decisão, adotava a oposição de enfoques top-down e botton-up em seus estudos de implementação, e descrevia o ciclo da implantação da política pública como uma cadeia sequencial, como uma sequencia de nós de decisão.

A terceira geração incorporou os enfoques top-down/ botton-up e reconheceu a multiplicidade de grupos, atores e interesses. Nessa visão, um programa seria dividido em vários subsistemas



e passíveis de modificação pelo confronto, negociação e aprendizagem coletiva a partir de momentos de crise. A implementação passa a ser vista como um jogo, o ciclo da política pública “melhor representado por redes de formuladores, implementadores, stakeholders, avaliadores e beneficiários que dariam sustentação à política” (Azeredo et alli, 2014) marcadas por nós críticos de tomada decisão.

A crescente apropriação de práticas e conceitos próprios da administração empresarial pela administração pública introduziu a metodologia PMBOK1 (Project Management Body of Knowledge) na formulação de políticas públicas. Essa metodologia tem descrição, discursos e ferramentas alinhadas com a visão da terceira geração, porém na prática se mantém confiante na competência do formulador e circunscreve as negociações e crises como etapa de implementação, numa combinação dos desenhos da primeira e da segunda gerações. Essa postura pode ser coerente num ambiente de gestão privada, contudo, pode-se questionar a eficácia dessa visão em projetos implantados numa gestão pública em um ambiente de diversos interesses fortes e toda a complexidade de uma favela no Rio de Janeiro. A metodologia PMI faz parte das práticas do Ministério das Cidades e dos seus cursos de capacitação.

As visões das três gerações de estudos de implementação refletem as práticas de cada tempo e refletem a transição de uma perspectiva gerencialista para uma visão contextualista de gestão e implementação. Azeredo et alli (2014) destacam que o campo dos estudos de implementação apresentam uma tendência a adotar uma perspectiva gerencialista, especialmente em seus objetivos (em geral, fundamentar a tomada de decisão), porém a percepção de que as abordagens contextualistas apresentam melhor capacidade de explicação dos processos impulsiona uma abertura para superar o pressuposto da linearidade intervenção ->resultado.

---

<sup>1</sup> Project Management Institute (PMI), EUA, 2013.





O amadurecimento do campo também gerou estudos mais dedicados a acumular conhecimento ao entender processos e contextos da implementação de políticas públicas, numa perspectiva mais otimista do que os modelos de análise e avaliação de conformidade.

Alguns pesquisadores da área de saúde identificam “zonas de negociação ou espaços onde a incerteza sobre o caminho final a ser trilhado existia devido à confrontação de diferentes relações de poder entre atores” (Azeredo et alli, 2014) como momentos mais aptos para elucidação da dinâmica geral da intervenção. No caso dos projetos urbanos, esses momentos tem uma expressão física, tanto durante as obras (configuradas pelo vazio, pelo abandono) quanto depois da conclusão (pela divergência documentada pelo projeto). São esses os eventos relevantes para a nossa pesquisa: as crises e negociações em que a incerteza se instala temporariamente.

Os conceitos “eficácia, eficiência e efetividade” são recorrentes na literatura de administração pública e precisam ser considerados, também numa avaliação como a que buscamos que não se dedica a verificar conformidade. Draibe (2001 : 35) enuncia:

“A eficácia em um dado programa diz respeito à relação entre características e “qualidades” dos processos e sistemas de sua implementação, de um lado, e os resultados a que chega, de outro.(...) A eficiência diz respeito às qualidades de um programa examinadas sob os parâmetros técnicos de tempo e custo. (...) A efetividade de um programa se mede pelas quantidades e níveis de qualidade com que realiza seus objetivos específicos, isto é, as alterações que se pretende provocar na realidade sobre a qual o programa incide.”

Outros conceitos importantes no vocabulário dos avaliadores são as ideias de impacto e efeito. Partindo de sua experiência em avaliação de políticas públicas em São Paulo e coerentemente com a literatura do campo, Draibe (2001:25) resume que:

“(...) os efeitos de um determinado programa referem-se a determinadas alterações - esperadas ou não, outras que não as especificamente pretendidas - provocadas pelo programa e que, mais do que o próprio grupo-alvo focalizado,



afetam instituições ou organizações participantes, os agentes que implementam o programa ou o meio social em que este se realiza”.

Cardoso e Santos Jr. (2006) problematizam esses conceitos, considerando que numa avaliação pelo critério da eficiência, por exemplo, poderiam ser considerados os custos e benefícios políticos. Ao incorporar essa dimensão numa avaliação será perceptível a perda de eficácia de uma determinada política provocada por tomadores de decisão motivados por fatores alheios aos objetivos do setor em questão. Esses custos sociais e políticos seriam justamente o que diferencia ações governamentais das ações de organismos privados ou semi-públicos.

Na avaliação da eficácia, esses autores apontam problemas quando os objetivos e metas são apresentados de forma pouco detalhada, de maneira ampla, dificultando a real verificação de seus resultados e podendo resultar numa avaliação falsamente positiva.

A avaliação da efetividade é a que pode ser mais problematizada, por ser bem mais complexa do que as outras duas. Nem sempre, como lembram Cardoso e Santos Jr. (2006), é possível fazer uma avaliação do tipo antes-e-depois. Outra questão é como ter certeza de que a mudança verificada não teria acontecido sem a implementação da política avaliada.

## **5 TRÊS EXPERIÊNCIAS DE AVALIAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS**

Apresentamos a seguir três experiências de avaliação de implementação de programas de urbanização de favelas desenvolvidos em gerações diferentes. O mais antigo, da década de 1980 foi elaborado por Bronstein (1982) e se trata da análise da implementação do Programa de Eletrificação de Interesse Social desenvolvido pela Light a partir de 1979. Posteriormente, Bonduki (2001) e outros pesquisadores da USP - São Carlos, desenvolveram uma avaliação dos programas de habitação financiados com recursos do FGTS existentes em 1997 contendo uma proposta de critérios de avaliação. A terceira experiência, conduzida por uma equipe multidisciplinar (Balbim et alli, 2012) de técnicos do IPEA – Instituto de Políticas Econômicas Aplicadas –IPEA é uma meta avaliação a partir de relatórios de avaliação pós-ocupação de urbanização de assentamentos precários.



Bronstein (1982) apresentou uma análise da implementação do Programa de Eletrificação de Interesse Social desenvolvido pela Light a partir de 1979, especificamente do subprograma que se aplicava em favelas e loteamentos irregulares, chamados pela empresa de coletividades de baixa renda. A autora registra, descreve e analisa os três primeiros anos da experiência nos limites do município do Rio de Janeiro, onde se concentraram a maior parte das atividades desenvolvidas.

A análise segue a metodologia de estudos de implementação fundamentada em documentos internos da empresa de serviços de eletricidade, atas de reuniões e entrevistas informais (contatos) com moradores das favelas beneficiadas e funcionários da empresa. A autora apresenta como se dava a distribuição de energia elétrica em favelas antes do programa analisado, relacionando as práticas com a estrutura acionária da Light. Distingue três momentos, o primeiro quando a empresa era uma companhia canadense, a Rio Light; o segundo, quando foi implantada a comissão estadual de energia.

O Programa de Eletrificação (1979) que modificou profundamente as favelas e loteamentos irregulares no Rio de Janeiro. Segundo Bronstein, foi a primeira experiência de “distribuição oficial e institucionalizada de qualquer serviço público naquelas áreas (favelas)” (Bronstein, 1982), atuando no campo da urbanização e não na produção de habitação como os outros programas.

Bonduki (2001) apresentou uma proposta preliminar desenvolvida por equipe da USP - São Carlos para uma metodologia de avaliação dos programas de habitação financiados com recursos do FGTS existentes em 1997, data do início da pesquisa. Entre os cinco programas que foram avaliados, Pró-Moradia e Pró-Saneamento eram, em alguma medida, dedicados a urbanização de favelas.

A equipe da USP não encontrou naquele momento nenhuma outra metodologia que pudesse servir de referência para a avaliação global, constatando que as avaliações dos programas de urbanização e habitação se restringiam a aspectos específicos e estudos de caso. Portanto, a

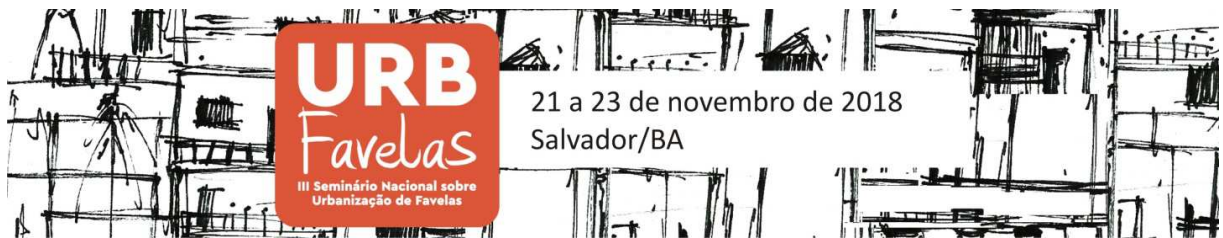


metodologia estabeleceu parâmetros e indicadores novos para a avaliação de programas de habitação, demonstrando a necessidade de mais pesquisas nesse campo, já que não encontraram parâmetros consagrados estabelecidos. Bonduki (2001) identifica a carência de referências no campo como um indício de debilidade da tradição de avaliação dos programas sociais, quase inexistente entre os programas habitacionais, recuperando algumas experiências nesse sentido entre as pesquisas do extinto BNH.

Bonduki (2001) ressalta a importância da avaliação de políticas públicas: “No quadro de escassez de recursos que caracteriza todas as esferas do poder público no país e, em contrapartida, diante da enorme demanda existente por serviços e equipamentos sociais, o desenvolvimento de um processo contínuo de avaliação das políticas públicas é absolutamente indispensável, (...) podendo garantir um processo permanente de aperfeiçoamento dos programas sociais.” (2001 : 188)

Tendo inicialmente estabelecido três dimensões, processo, produto e impactos, quase um espelho das dimensões tradicionais eficácia, eficiência e efeito, trataram de subdividi-las em sete: economicidade; procedimento de gestão; produto; impacto nas condições de vida dos moradores; impacto na cidade e no ambiente; atendimento às necessidades e impacto macroeconômico. Cada aspecto ou dimensão a ser avaliada corresponde a valores capazes de constituir critérios de parametrização. Por exemplo: valores como agilidade, eficácia, satisfação do usuário, participação, descentralização e transparência que deveriam ser atribuídos e verificados em relação ao “procedimento de gestão” em análise. A metodologia proposta também estabelece critérios de definição da amostra por programa ou modalidade, restringindo o prazo de finalização e ocupação do empreendimento a um mínimo de 1 ano e máximo de 3 anos.

As avaliações de impacto relacionadas ao espaço produzido mostraram-se mais difíceis de estabelecer como parâmetros. Aquelas que dependeriam de avaliações *in loco* ou de entrevistas em profundidade para maior precisão, poderiam inviabilizar a amplitude da avaliação proposta, aproximando a metodologia de um estudo de caso. Portanto, os aspectos “produto”, “impacto nas condições de vida dos moradores” e “impacto na cidade e no



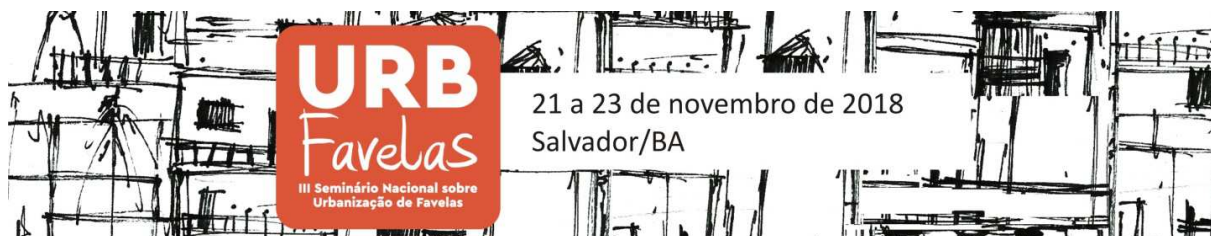
ambiente” foram avaliados por comparação entre informações coletadas antes e depois do empreendimento, por vistoria e preenchimento de check list dos indicadores propostos.

Durante a elaboração da metodologia, vários indicadores foram alterados ou descartados por não serem suficientemente generalizáveis ou dependerem de estudos qualitativos mais profundos. Nesse sentido, pensamos que a avaliação da etapa de implementação, ou seja dos processo e procedimentos de gestão, poderiam ser indicadores interessantes para aumentar a precisão desses aspectos.

A avaliação através das dimensões operacionais, processo/ produto/ impactos ou eficácia/ eficiência/ efeito, ao invés do recorte disciplinar (institucional, social, econômico, etc) se revela como uma atualização da concepção modernista tradicional. Esse recorte acompanha a evolução do pensamento complexo e permite a superação da observação parcial e especializada dos fenômenos analisados. Acompanhando a cadeia operacional, o analista pode ter uma melhor percepção da variação entre os extremos do processo de implementação.

Em 2012 um grupo de multidisciplinar pesquisadores do IPEA (Balbim et alli, 2012) apresentaram uma proposta metodológica de meta-avaliação para aplicada a um conjunto de 27 relatórios de avaliação de pós-ocupação elaborados no âmbito do Programa Habitar Brasil-Banco Interamericano de Desenvolvimento (HBB-BID) implementado no período entre 1999 e 2010 pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (Sedu-PR) e pelo Ministério das Cidades (MCidades).

A meta-avaliação foi adotada como a melhor possibilidade para aproveitar o conjunto de dados disponível. Constatada a diversidade de formatos e procedimentos metodológicos apresentados pelos relatórios aquela equipe viu-se impossibilitada de empreender a sistematização de dados e informações que permitiria, fossem mais articulados e padronizados, avaliar o programa e os projetos de urbanização em si e apresentar uma síntese de resultados. Portanto, o objetivo da meta-avaliação foi subsidiar o programa HBB-BID em



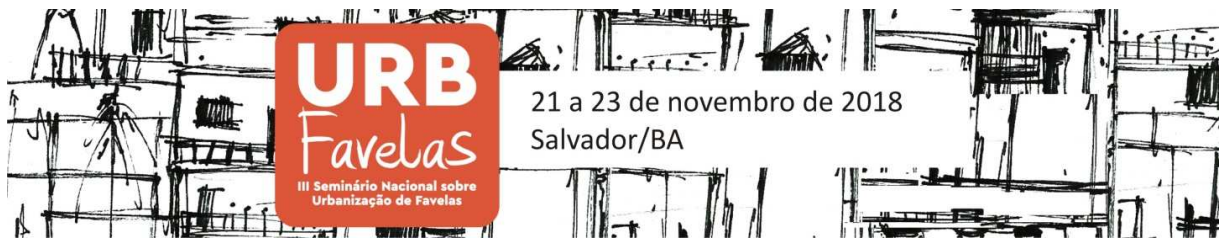
seu aperfeiçoamento, produzindo uma matriz de indicadores para realização de avaliações pós-ocupação para programas na área de desenvolvimento urbano.

Nesse sentido, a meta-avaliação empreendida se aproximou da prática de avaliação de implementação, que poderia ter resultado no amadurecimento do programa se pudesse ter sido aplicada antes de seu encerramento.

O trabalho desenvolvido por Balbim et alli (2012) dividiu-se em duas etapas. A primeira tratou da qualidade dos relatórios a partir do referencial estabelecido a priori pelo normativo do MCidades, uma análise de conformidade dos documentos. Em seguida, trataram de buscar entre as características do normativo, aquelas que pudessem ter levado a tamanha divergência formal entre os relatórios produzidos.

A conclusão do documento resume características gerais dos relatórios de avaliação pós ocupação analisados discutindo métodos de avaliação de aspectos mensuráveis e não mensuráveis desse tipo de avaliação. Outra contribuição do documento é uma série de orientações visando aperfeiçoamento do processo de avaliação das intervenções em assentamentos precários e em políticas públicas em geral e o destaque de aspectos positivos e negativos do processo em vigor naquele momento.

Cada uma das experiências relatadas reflete as características do tempo em que foram conduzidas. A primeira, da década de 1980, se apresenta bastante descritiva e atenta àquele ciclo exclusivamente, atenta a questões procedimentais. A segunda, da década de 1990, bastante técnica e informativa carregada do referencial teórico e técnico daquela época. E por fim, a do início deste século, que não logrou seu objetivo original, mas pôde encontrar nas práticas contemporâneas procedimentos para dar sua contribuição para o programa avaliado. Cabe debater possibilidades de avanço nas praticas de avaliação de programas e políticas públicas na contemporaneidade, buscando outras formas de amadurecer as experiências de urbanização de assentamentos precários.

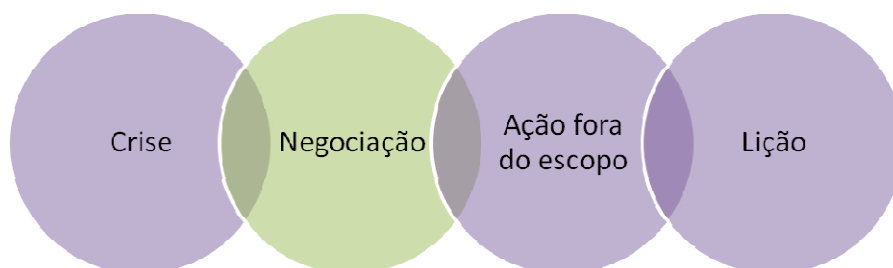


## 6 DISCUSSÃO: INCERTEZA E INOVAÇÃO

A incerteza na etapa de implementação de projeto, programa ou política já é um dado esperado nas práticas de gestão pública. Essa característica dá lugar a expressão dos indivíduos – atores – que terão possibilidade de agir fora do escopo previsto através das negociações empreendidas, tratando de desvendar as crises encontradas. A avaliação da etapa permite incrementar a prática e aprender lições, modificando o próximo ciclo de implementação. No caso específico de um programa de urbanização de favelas, as crises são ainda mais variadas dadas (1) a fragilidade de informações prévias, que dificultam os prognósticos, e (2) o processo de constituição do espaço da favela e sua multiplicidade de atores e práticas.

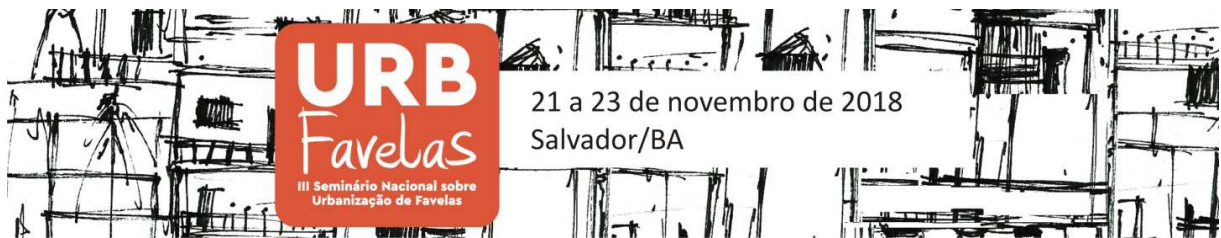
Nossa hipótese é que essas condições podem dar lugar a soluções que escapam ao alcance dos formuladores e, estando mais próximas do público e dos atores envolvidos, seria possível alcançar um resultado mais democrático. O oposto também poderia ocorrer, a influência de novos atores e a pressão por resultados esperados pela formulação pouco fundamentada, práticas de debate e participação frequentemente podem ser suprimidas.

Figura 2: esquema de amadurecimento na implementação



Fonte: autor.

Por essas características é que percebemos na etapa de implementação de urbanização de favelas a possibilidade de porosidades (Swyngedouw, 2015 apud Rolnik, 2015) ou fissuras nas práticas excludentes e conservadoras capazes de se expressar no espaço construído. Seja na forma de uma modificação no projeto ou no impedimento da realização de uma determinada empreitada, sinais da crise, divergência e negociação são perceptíveis na



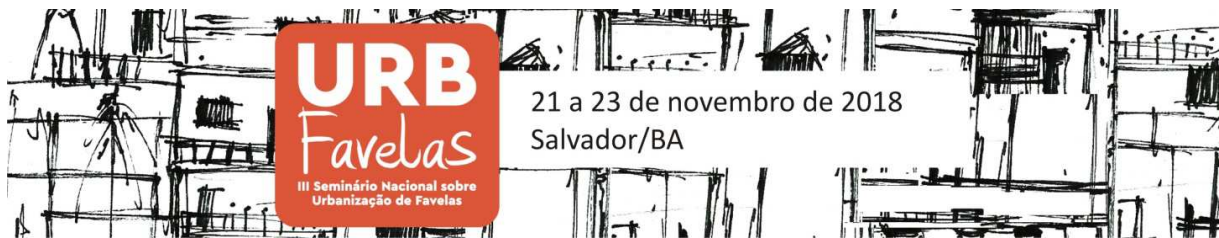
condução de um empreendimento público. É a partir desses sinais e da verificação dos processos de decisão que levaram a tal resultado que pretendemos explorar as práticas de negociação e resistência na implementação de urbanização de favelas. Percebemos que:

“As políticas habitacionais e urbanas, assim como o urbanismo e a gestão fundiária analisados ao longo deste livro, não foram neutros a esse processo. Pelo contrário, operaram ativamente no sentido de criar as condições materiais, simbólicas e normativas para transformar territórios vividos em ativos abstratos. Mas, nas margens, porosidades e fissuras desse processo ‘fermenta um novo conglomerado híbrido de práticas, promessas e desejos, tensionando situações de crescente exclusão política e desempoderamento social’”. (Swyngedouw, 2007 apud Rolnik, 2015: 378)

Rolnik (2015) apresentou sua experiência como relatora especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU sobre o Direito a Moradia Adequada entre 2008 e 2013 em diversas missões ao redor do mundo. Nesse período muitos países passavam por uma crise financeiro-hipotecária, resultando em milhares de famílias perdendo suas casas e abalando a confiança do mercado financeiro. Rolnik observou em suas missões e pesquisas desenvolvidas em seu mandato “...a prática de um modelo de política pública de habitação baseado na promoção do mercado e do crédito habitacional para aquisição da casa própria” (2015:13) e apontou impactos e ameaças dessa prática sobre o direito à moradia adequada. Nessa perspectiva foi possível perceber a relação entre as remoções e deslocamentos forçados e a financeirização da terra e da moradia. Nessa dinâmica em que “(...) territórios são reduzidos à unidimensionalidade de seu valor econômico e à perspectiva de rendimentos futuros” (Rolnik, 2015:13), grandes projetos urbanos tornam-se mecanismos de exclusão territorial mesmo que sua premissa seja de expansão de infraestrutura, recuperação ambiental ou reconstrução pós-desastres. De todo esse processo estudado em escala global, Rolnik (2015) identifica a “guerra dos lugares ou pelos lugares” na qual se apresentam movimentos de experimentação e resistência em confronto com forças de redução do *loci* a produto ou fonte de renda.

Esses conflitos tem lugar num momento de pós-democracia (Swyngedouw, 2010) “(...) em que o dissenso e a negociação são suprimidos em nome da eficiência e das tecnologias de





governo”. As práticas de gestão pública originárias da administração de empresas são marcas desse deslocamento.

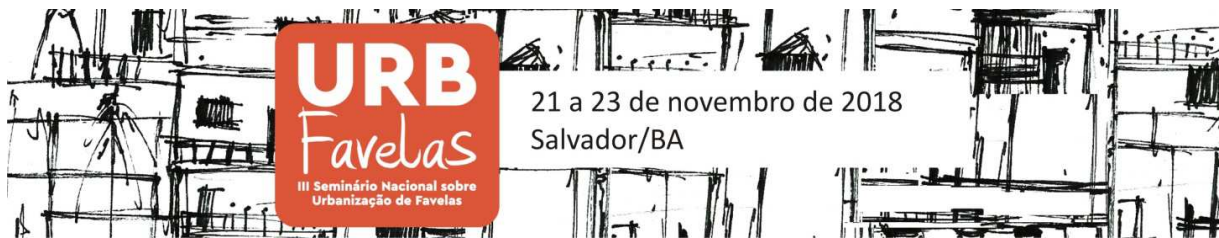
Nesse panorama encontramos as práticas de participação pública controladas pelo método de implementação e não mais pelo planejamento. A construção democrática da cidade e das condições adequadas de moradia urbana fica subordinada a parâmetros replicados das estruturas hierárquicas da gestão empresarial. A aplicação desse modelo numa ordem tão complexa e diversa como uma favela, evidencia a importância do respeito aos processos próprios de construção desse espaço baseado em ações de insurgência e resistência em defesa do direito de moradia. É no reconhecimento desse paradoxo que verificamos possibilidades de inovação nas políticas públicas de urbanização de favelas e em suas práticas de implementação.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As experiências de avaliação de políticas e programas de urbanização de favelas ou assentamentos precários ainda são escassas. É relevante dedicar esforços no meio da administração pública e no meio acadêmico para ampliar esse campo de pesquisa e de atuação técnica.

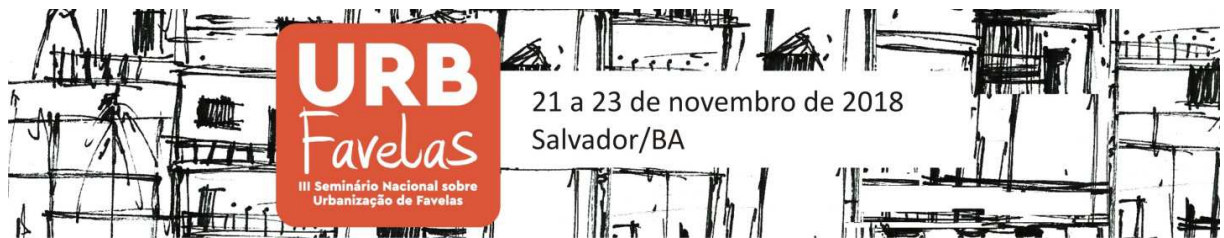
Percebemos que na etapa de implementação é aquela em que é mais perceptível identificar nos espaços em transformação das grandes obras públicas uma configuração intermediária, uma situação de instabilidade entre o projeto como previsão e o que pode ser feito. Buscamos definir essa configuração através do confronto entre essas referências de escalas e origens distintas, as zonas de intermediação e de incerteza, analisadas do ponto de vista da construção do espaço.

A partir dessa perspectiva, o estudo da implantação de projeto urbano em áreas de favelas como política pública – que abrange produção e melhoria das diversas tipologias de moradia urbana bem como infraestrutura, saneamento e equipamentos coletivos – pode ser conduzido tanto pela ótica gerencialista como pela interpretação das manifestações da diversidade cultural, social e econômica que moldam a forma e a organização espacial. Entender esses processos é dar um passo na direção de outra maneira de construir a cidade.



## REFERÊNCIAS

- AZEREDO, Thiago B. ; LUIZA, Vera L. ; BAPTISTA, Tatiana W.F. Políticas públicas e avaliação de implementação. BIB. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS. 2014. v. 74. p. 7-25.
- BALBIM, Renato; BECKER, Maria Fernanda; CASSIOLATO, Martha; KRAUSE, Cleandro; NADALIN, Vanessa. **Meta-avaliação**: estudos e proposições metodológicas a partir da avaliação de políticas de urbanização de assentamentos precários. Texto para discussão 1704. Rio de Janeiro: IPEA. 2012.
- BONDUKI, Nabil. Uma metodologia para avaliar programas de habitação. In: **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**/ orgs. Maria Cecília Roxo Nobre Barreira, Maria do Carmo Brant de Carvalho. São Paulo : IEE/PUC-SP, 2001.
- BRONSTEIN, Olga. De cima para baixo ou de baixo para cima? : considerações em torno da oferta de um serviço público nas favelas do Rio de Janeiro. In: II Encontro Nacional da ANPPOCS. **Anais**. Rio de Janeiro. 1982.
- CARDOSO, Adauto Lúcio e SANTOS Jr., Orlando Alves dos. Avaliação de Políticas Públicas: notas na perspectiva da gestão democrática e da ampliação da cidadania. In: **Cidades sustentáveis: políticas públicas para o desenvolvimento**. Orgs: Adão Francisco de Oliveira, Claudemiro Godoy do Nascimento, Sandra Isabel Chaves. - Goiânia : Ed. da UCG, 2006.
- DRAIBE, Sônia M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**/ orgs. Maria Cecília Roxo Nobre Barreira, Maria do Carmo Brant de Carvalho. São Paulo : IEE/PUC-SP, 2001.
- FARAH, Marta Ferreira dos Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In : **Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares**. Org.: Pedro Jacobi; José Antônio Pinho. – Rio de Janeiro : Editora FGV, 2006.
- FERLIE, Ewan (et al). **A nova administração pública em ação**. Tradução de Sara Rejane de Freitas Oliveira. Brasília: Editora Universidade de Brasília – ENAP: 1999.
- GAUDIN, Jean-Pierre. **Desenho e futuro das cidades**. - Rio de Janeiro : Rio Book's, 2014.
- KLERING, Luis Roque e ANDRADE, Jackeline A. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In : **Inovação no campo da gestão pública local**.



**Novos desafios, novos patamares.** Org.: Pedro Jacobi; José Antônio Pinho. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SWYNGEDOUW, Eric. Post democratic cities: for whom and for what? Paper Presented in Concluding Session Regional Studies Association Annual Conference Pecs, Budapest, 26 May 2010. **Anais eletrônicos.** Disponível em: <<http://www.variant.org.uk/events/pubdiscus/Swyngedouw.pdf>>. Acesso em 21/06/2016.