



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: CONSIDERAÇÕES ACERCA DE AVALIAÇÕES

Renato Balbim (IPEA) - renato.balbim@ipea.gov.br

Geógrafo, técnico de planejamento e pesquisa do IPEA

Vanessa Gapiotti Nadalin (IPEA) - vanessa.nadalin@ipea.gov.br

Economista, técnico de planejamento e pesquisa do IPEA

Cleandro Krause (IPEA) - cleandro.krause@ipea.gov.br

Arquiteto e urbanista, técnico de planejamento e pesquisa do IPEA

Urbanização de Assentamentos Precários: Considerações acerca de Avaliações

Resumo

O presente artigo tem como objetivo apresentar resultados parciais de pesquisas e uma agenda de trabalho em formatação no IPEA sobre métodos adaptados para avaliação de programas e projetos integrados de urbanização de assentamentos precários. Essa proposta se justifica pelos novos rumos da política urbana no Brasil, assim como pelos vultosos investimentos nela envolvidos. Para tanto, o artigo apresenta algumas das experiências já desenvolvidas, ressaltando as diferenças nas metodologias utilizadas. Em seguida apresenta especificamente as experiências de avaliação de projetos do programa Habitar Brasil BID, e a recente experiência do IPEA no uso do modelo lógico na elaboração de uma matriz de indicadores de avaliação para a intervenção urbanística no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, obra do Programa de Aceleração do Crescimento. Por fim, a partir da análise dessas experiências, o artigo propõe quatro questões a serem consideradas, de maneira a fomentar o aprimoramento da política de urbanização de favelas a partir das avaliações de experiências passadas.

1. Apresentação: uma agenda de trabalho

O presente artigo tem como objetivo apresentar resultados parciais de pesquisas e uma agenda de trabalho em formatação no IPEA sobre métodos adaptados para avaliação de programas e projetos integrados de urbanização de assentamentos precários.

Em função do esforço de diversos pesquisadores, o IPEA vem exercendo papel relevante na elaboração de modelos de avaliação de políticas públicas ¹. No entanto, esse papel e os conhecimentos acumulados ainda estão por serem transferidos para as políticas urbanas. Entende-se que isso decorra em alguma medida da precariedade e da forma errática que marcam as políticas na área urbana no plano federal nas últimas décadas, além da atenção relativamente recente dada ao tema no próprio IPEA.

Entretanto este cenário tem sofrido profundas alterações desde o final da década de 1990, com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 e com a consolidação de programas e ações de planejamento urbano, mobilidade, saneamento e habitação em uma mesma pasta a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades. Passada ao menos uma década de consolidação de um novo papel indutor e financiador do governo federal no desenvolvimento urbano, cumpre ao IPEA cooperar no aperfeiçoamento das políticas públicas nesta área, aportando não apenas o conhecimento desenvolvido em períodos recentes sobre acompanhamento e avaliação mas, sobretudo, adaptando esse conhecimento, nacional e internacional, à realidade da urbanização brasileira, das carências, necessidades e estruturas que marcam historicamente o país.

Essa agenda reflete também as influências de organismos internacionais e multilaterais na política urbana, uma vez que nas últimas duas décadas estes fundamentaram seus modelos de cooperação técnica e financiamento em metodologias que compreendem a elaboração, o acompanhamento e a avaliação das intervenções apoiadas. Esse é o caso, por exemplo, do programa Habitar Brasil BID, que será analisado mais adiante.

As avaliações sistemáticas de programas e ações são ainda mais necessárias frente aos vultosos investimentos públicos que passaram a ser aportados na política urbana nos últimos anos, com ênfase aos investimentos realizados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na urbanização integrada de assentamentos precários.

A agenda se justifica também pela inovação e pela adaptação que ainda se fazem necessárias nos métodos de avaliação de políticas públicas voltadas para a urbanização integrada de assentamentos precários. O método científico avançou muito nas últimas décadas quando se trata de avaliar políticas passíveis de comparações e controle. Entretanto, ao se abordar favelas, ainda não é comum a implementação de métodos que

envolvam grupos de controle na avaliação de projetos de urbanização. Além disso, em se tratando de ações integrais, ou seja, que envolvem uma enorme complexidade de programas e ações, muitos deles não relativos aos setores comumente associados com a política urbana (habitação, mobilidade e saneamento), cada uma das intervenções se constitui num caso único, o que também dificulta a aplicação de métodos de avaliação.

A iniciativa de um grupo de pesquisadores do IPEA ² foi estimulada também por trabalhos realizados em parcerias com outras instituições do governo federal e de governos locais para a elaboração de matrizes de indicadores de avaliação de programas e projetos de urbanização de assentamentos precários. Alguns dos questionamentos, das críticas e das sugestões aqui presentes estão evidentemente associados ao trabalho dos pesquisadores envolvidos em acordos de cooperação, que incluíram oficinas e demais fóruns que puderam ser acompanhados até o momento.

2. Conceitos e experiências em avaliações de políticas de urbanização de favelas

Em termos gerais, “uma avaliação é o acompanhamento sistemático da implantação e/ou dos resultados de um programa ou política, em comparação com um conjunto de padrões implícitos ou explícitos e de maneira a contribuir para o melhoramento desse programa ou política” (WEISS, 1998, p. 4). Nesse sentido, as avaliações podem ser divididas em avaliações de processo (foco na implantação) ou de desempenho (foco nos resultados), ou as que fazem ambas as coisas.

O acompanhamento se dá através de pesquisas, que colhem e interpretam informações relativas aos programas. Ele deve ser sistemático porque obedece a padrões científicos formais, podendo apresentar caráter quantitativo ou qualitativo. Se as pesquisas forem feitas por pesquisadores que não tenham feito parte do processo de definição do projeto de intervenção, será possível acrescentar uma visão crítica e construtiva ao mesmo.

Em termos das experiências de avaliações de intervenções de urbanização em favelas brasileiras mencionaremos brevemente algumas delas. A avaliação de impactos quantitativa do programa Favela-Bairro, no município do Rio de Janeiro, promovida pelo Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID); a experiência do programa HABITARE, que fez avaliações qualitativas de resultados em oito favelas de cinco cidades brasileiras; as avaliações de resultados e impactos iniciais para as intervenções do programa Habitar Brasil BID (HBB); e a proposta de avaliação da intervenção do PAC no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, em desenvolvimento por meio de uma parceria entre a CAIXA e o IPEA.

Começamos por comentar a avaliação de impactos quantitativa do programa Favela-Bairro. SOARES e SOARES (2005) avaliaram o efeito do programa em três impactos (analfabetismo, renda e número de moradores) e em três resultados (acesso às redes de água e de esgoto e à coleta de lixo). Para proceder à avaliação foi necessário construir um grupo de controle, aquele com quem a comunidade beneficiária seria comparada, para separar o quanto das mudanças nas variáveis se deram de fato ao programa ou às tendências de evolução dessas variáveis. Para aferir mudanças foi necessário observar as variáveis em uma linha de base e em algum momento do tempo após a finalização da intervenção.

Para a construção do grupo de controle os autores utilizaram o método de *propensity score matching*, assim como na aferição estatística da existência ou não de efeitos positivos utilizaram o método econométrico de diferenças em diferenças. O estudo foi realizado em cinco comunidades onde houve o programa Favela-Bairro, concluindo que somente foram encontrados efeitos na melhora do acesso à rede de esgotos e coleta de lixo e que não teria havido melhoria da qualidade de vida dos moradores.

Em contraste com a econometria, instrumento quantitativo de avaliação de impactos, na área de habitação de interesse social o instrumento mais comum de avaliação é a avaliação pós-ocupação (APO). Nela se avaliam os edifícios construídos de acordo com a satisfação do morador, suas necessidades, assim como sua inserção no tecido urbano. A experiência de diversos projetos de pesquisa do programa HABITARE está inserida nesse contexto, assim como as avaliações do programa HBB.

As avaliações feitas no âmbito do programa HABITARE desenvolveram APOs de conjuntos habitacionais, porém estenderam esse conceito para programas de urbanização de favelas, vistos como uma forma de provisão de habitação popular. As avaliações apresentadas por BUENO (2002) inovam ao propor indicadores de replicabilidade, adequabilidade e sustentabilidade diferenciados para cada experiência de urbanização estudada. A replicabilidade se refere à medida em que cada solução específica pode ser adaptada para outros casos. A adequabilidade indica o quanto a tecnologia usada foi adaptada às características específicas de cada caso. Já a sustentabilidade trata da manutenção das obras no futuro, tanto feita pelo poder público, quanto pela comunidade. São avaliados tanto aspectos “técnicos” como a satisfação dos moradores. As avaliações de cada caso foram olhadas em conjunto, chegando a recomendações gerais para futuros programas de urbanização de favelas.

O programa HBB, por sua vez, foi iniciado no final da década de 1990, com a preocupação de se fazerem avaliações de resultado e primeiros impactos dos projetos financiados pelo BID, governo federal, estados e municípios. Em 2004, foi desenvolvida uma metodologia de APO que conta com uma matriz de indicadores para que cada executor de

intervenções em urbanização a aplicasse. Ao todo, até o momento, encontram-se finalizadas e disponíveis para consulta 21 avaliações de experiências do HBB.

Outra forma de avaliação de projetos do HBB está apresentada por MIRON (2008), distinguindo-se das APOs “convencionais” ao analisar empreendimentos de habitação de interesse social (EHIS) produzidos em Porto Alegre, dentro de um projeto integrado. Este trabalho inova ao apontar oportunidades de geração de valor no desenvolvimento desses empreendimentos, através do gerenciamento de requisitos dos clientes finais (moradores), o que “possibilitará uma melhor compreensão sobre os comportamentos de consumo envolvidos, melhores definições das soluções de projeto, maior integração entre os diversos projetos sobrepostos e, em última instância, uma maior agregação de valor ao produto EHIS” (MIRON, *op. cit.*, p. 30). O estudo inclui também a análise da chamada “retenção”, tendo sido investigados os motivos que levam os moradores realocados a permanecerem ou a saírem das unidades habitacionais, assim como as melhorias aí realizadas ou pretendidas. A pesquisa também se insere no programa HABITARE, tendo sido realizada no âmbito do projeto REQUALI.

Por fim, a experiência da parceria da CAIXA-IPEA, apresentada em IPEA (2010), propõe outra metodologia como referência para uma avaliação qualitativa de resultados, uma matriz de indicadores feita a partir de um modelo lógico. FERREIRA et al. (2007) definem o modelo lógico como uma maneira de organização do trabalho de avaliação. Ele é utilizado para explicitar a chamada teoria do programa, que por sua vez indica as hipóteses e expectativas subjacentes à maneira como as ações propostas levam aos resultados desejados. Com isso localizam-se possíveis problemas de desenho, se orienta a execução do programa, e se fundamenta a definição de indicadores relevantes.

Comentaremos de maneira mais detalhada na sessão que se segue as experiências recentes do IPEA com a elaboração de uma matriz de indicadores de avaliação a partir do uso do modelo lógico para resgatar a teoria da intervenção urbanística no Complexo do Alemão, e as experiências que vimos obtendo com a análise das avaliações do HBB. Entende-se que é do confronto desses conhecimentos que poderemos extrair novos elementos de reflexão acerca do processo de avaliação de programas de urbanização brasileiros, constituindo esse o principal ponto da agenda de trabalho que se propõe aqui abordar.

3. Comentários sobre experiências de avaliação

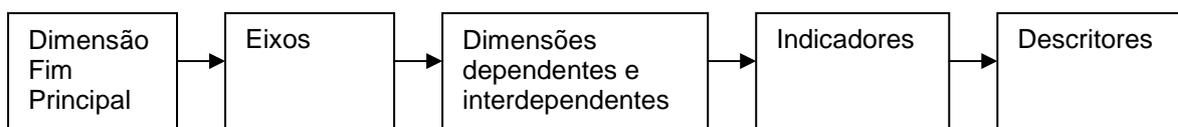
3.1. O programa *Habitar Brasil BID*

O programa HBB constituiu uma iniciativa do governo federal, que repassou recursos aos estados e municípios para a urbanização de assentamentos precários, em mais de 100

contratos firmados entre 1999 e 2005. Como atividade obrigatória, deveria ser realizada avaliação pós-ocupação dos empreendimentos habitacionais produzidos pelo programa, tendo como diretriz uma matriz de indicadores padronizada, elaborada pelo Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP, contratado pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. A matriz foi o resultado de um seminário com técnicos e gestores do HBB, tanto da sua unidade central de coordenação, como das unidades executoras locais, em processo iniciado em setembro de 2004, sendo, portanto, relativamente recente. Conforme o próprio texto que apresenta a matriz esclarece, esta poderia ser empregada em outros programas semelhantes ³. De fato, a mesma matriz de indicadores deverá ser utilizada para a avaliação dos Projetos Prioritários de Investimentos (PPI), que são as intervenções urbanísticas realizadas em favelas pelo PAC, implementadas a partir de 2007, e que incluem a intervenção no Complexo do Alemão.

Até o momento, o Ministério das Cidades tornou públicas 21 avaliações de empreendimentos do HBB, as quais se encontram em sua página na internet. Mas não há conhecimento da existência de uma “avaliação das avaliações”, procedimento necessário, ademais, para viabilizar uma avaliação de encerramento do programa em âmbito nacional. Para que as avaliações pós-ocupação possam ser realizadas, deve ter havido a conclusão dos empreendimentos e sua efetiva utilização pelos beneficiários por um período de 12 meses. Assim, ao apresentarem os resultados imediatos das ações e o grau de satisfação dos beneficiários, poderiam ser definidas como “avaliações de resultados e de primeiros impactos”, e onde “a satisfação da população beneficiária deve ter um lugar privilegiado”, conforme está apresentado no texto introdutório da matriz de avaliação.

A matriz de avaliação do HBB apresenta a seguinte estrutura:



A dimensão fim principal foi definida como a “efetividade e sustentabilidade dos projetos”. Examinando-se os eixos presentes na matriz de avaliação pós-ocupação, percebe-se que há um eixo especialmente dedicado à “satisfação do morador”; os demais são “moradia e inserção urbana” e “inclusão social”. A cada eixo estão associadas de duas a seis dimensões, totalizando, nos três eixos, onze dimensões. Os indicadores associados ao eixo de moradia e inserção urbana são 23; ao eixo de inclusão social, 5; e ao eixo de satisfação do morador, 22; no total são, portanto, 50 indicadores. Os indicadores, que não permitem por si só a mensuração das mudanças geradas pelo projeto, desdobram-se, assim, em descritores: 51 vinculados ao eixo de moradia e inserção urbana; 23, ao eixo de

inclusão social; e 26, ao de satisfação do morador; totalizam 100 descritores. Examinando-se a redação de cada descritor, considera-se que o número efetivo de “descritores operacionais” poderá vir a ser maior, uma vez que há vários descritores que se referem a mais de um equipamento ou serviço, por exemplo.

Um exame inicial das 21 avaliações pós-ocupação disponibilizadas mostra a sua extrema diversidade e desigualdade ⁴. Como explicação para isso, pode-se apontar a simultaneidade de meios de verificação estabelecidos pela matriz de avaliação do HBB, que muitas vezes tanto podem utilizar verificação no projeto, como a observação de campo e os questionários aplicados junto às concessionárias de serviços e aos moradores. Assim, alguns de seus indicadores parecem inapropriados.

Outra grande diferenciação diz respeito à qualidade da documentação produzida em cada avaliação. Em alguns casos, elas são tão pobres em referências aos métodos, técnicas e fontes de informações empregados que fica impossibilitada a sua comparação com outras avaliações. Além disso, apesar da norma de avaliação do HBB não prever adaptações para casos específicos, elas acabaram ocorrendo, sem o devido controle na qualidade dos resultados.

Para a imprecisão das avaliações também pode ter contribuído a inexistência de linhas de base confiáveis para os indicadores/descritores mais adequados que, por vezes, acabam sendo substituídos por outros menos precisos, mas que dispõem de dados históricos. A esse respeito, o mesmo exame das avaliações não indica que tenham sido sempre realizados trabalhos de avaliação *ex-ante*, que pudessem disponibilizar, futuramente, as linhas de base necessárias para aferição dos indicadores.

Entende-se que por trás da heterogeneidade das avaliações também esteja a diversidade dos projetos. Por exemplo, projetos com nenhuma remoção de unidades habitacionais e projetos com significativa parcela de remoções e produção de novos conjuntos habitacionais fazem parte do mesmo programa, com os mesmos indicadores.

Mesmo assim, é preciso ressaltar que a matriz de indicadores do HBB avança no sentido de conceituar vários dos termos e elementos propostos, buscando uma padronização dos processos utilizados em intervenções extremamente dispares, realizadas em realidades também muito diferentes em todo o país.

Uma possível explicação para a aplicação de uma mesma matriz de indicadores para diferentes projetos seria a influência da prática tradicional de avaliações pós-ocupação no campo de habitação de interesse social. Intervenções que consistem em construção de conjuntos habitacionais são muito mais facilmente comparáveis entre si que experiências de urbanização de favelas, tornando uma mesma matriz de indicadores mais factível.

3.2. Intervenção Urbanística no Complexo do Alemão

Não obstante a exigência de aplicação da matriz de avaliação acima descrita a qualquer intervenção do PAC em favelas, a Caixa Econômica Federal também pretende realizar atividades de avaliação desses projetos e, para tanto, firmou acordo de cooperação técnica com o IPEA para o desenvolvimento de uma nova metodologia de avaliação, utilizando como piloto a intervenção em andamento no Complexo do Alemão.

A escolha da metodologia do modelo lógico impõe a explicitação da teoria do projeto da intervenção como passo essencial para a organização dos trabalhos de avaliação, a serem procedidos na fase pós-ocupação. Em contraste com o montante dos valores envolvidos, que chegam a aproximadamente R\$ 827 milhões no Complexo do Alemão, somados os recursos da União, do Estado e do Município, ressalta-se que não houve outro trabalho *prévio* de preparação para avaliação, o que, aliás, é regra também dentre as intervenções do PAC em favelas ⁵.

Isto não quer dizer que seja inviável a avaliação, ao contrário, uma vez que as técnicas utilizadas para a elaboração do modelo lógico possibilitam o resgate de informações sobre a formulação e a implementação do projeto; no caso do município do Rio de Janeiro, há que destacar a existência de censos demográficos e empresariais, atividade integrante da própria intervenção. Estes foram realizados nas comunidades abrangidas pelas intervenções com pequena anterioridade ao início de sua execução, o que possibilitou a constituição de linhas de base adequadas para boa parte dos indicadores para avaliação.

Assim, o modelo lógico associa os meios aos fins, em uma “engenharia reversa” que apresenta, em sua estrutura:



Pode-se dizer que uma matriz de avaliação decorra *naturalmente* de tal estrutura, contemplando indicadores de produto, de resultados intermediários e de resultado final. No caso da intervenção no Complexo do Alemão, a proposta elaborada pela equipe de pesquisadores do IPEA apresenta as seguintes características principais:

- **A cada produto corresponde um indicador, no total de 52.** Seguindo o modelo lógico, os produtos estão classificados em “obras”, “regularização fundiária” e “trabalho técnico social”. Os indicadores correspondentes, assim organizados, comparam o grau de execução com a meta programada de cada produto. A aferição dá-se uma única vez, na conclusão da intervenção. O processo de elaboração da matriz de indicadores mostrou que a precisão dos indicadores de produto decorre da

própria precisão com que os produtos foram configurados e, portanto, da correção do projeto; os indicadores de produtos relacionados ao trabalho técnico social mostraram-se, assim, especialmente problemáticos, neste caso pela escassez de metas quantitativas estabelecidas no projeto.

- **A cada resultado intermediário correspondem de um a seis indicadores, que totalizam 35.** Trata-se da aferição do alcance desses resultados, comparando uma situação anterior à intervenção com uma situação posterior desejada e expressa pelos formuladores, na conclusão da intervenção e/ou em períodos subsequentes, mediante reedição do censo e de outras pesquisas domiciliares. É digno de nota que a elaboração da matriz de indicadores pode exigir que alguns resultados intermediários sejam modificados em relação ao que está no modelo lógico, consolidados ou excluídos; eventualmente, o resultado intermediário necessitou ser redimensionado para melhor ajuste e/ou correspondência com relação aos produtos. Neste momento, conforme mencionado anteriormente, a proposta de avaliação elaborada é distinta e não se confunde com avaliações pós-ocupação, ainda que os indicadores/descriptores numa e noutra sejam por vezes similares. Contudo, a proposta de avaliação elaborada trata os indicadores como auto-aplicáveis, dispensando os descritores que são necessários para a aferição dos indicadores no caso da matriz de avaliação do HBB. Ainda na proposta elaborada pelos pesquisadores do IPEA, não foram previstos indicadores que necessitem de verificação técnica em campo; as fontes de informação são únicas e não contemplam alternativas, com o que se espera maior precisão da avaliação. Uma última nota é necessária, quanto à inexistência de linha de base para alguns indicadores: ela pode ser reconstituída, por meio de pesquisas que incluam perguntas específicas e cuja resposta esteja ao alcance da memória do respondente; ou o indicador foi formulado de modo a tornar dispensável a linha de base.
- **O enunciado do resultado final** “Complexo do Alemão integrado à cidade, com espaço público apropriado pelas comunidades e população exercendo a plena cidadania” pretende ser uma síntese da execução de diversos produtos que transformam a realidade social da área de intervenção. O resultado final decorre de produtos e de resultados intermediários sem, entretanto, ser o simples resultado da somatória de uns ou outros. **A característica multidimensional do resultado final levou à proposição de 12 indicadores, que buscam conjuntamente captar sua complexidade.** Por exemplo, os indicadores podem ser tanto descritores da situação inicial, que capturem o seu grau de desenvolvimento social, quanto indicadores capazes de aferir a integração espacial (Indicador Local de Associação Espacial –

LISA), ou capazes de demonstrar dinâmicas urbanas que mostrem a aproximação entre o Complexo do Alemão e o restante da cidade, e vice-versa.

A breve exposição, aqui realizada, da proposta de avaliação para a intervenção no Complexo do Alemão mostra o seu distanciamento em relação à matriz de avaliação do HBB/PAC. Mais que isso, mostra concepções de avaliação distintas, cuja necessária aproximação passa por alguns pontos que enunciaremos nas considerações finais.

4. Considerações finais

De maneira geral, verifica-se que o desenvolvimento de metodologias de avaliação de programas de urbanização de assentamentos precários constitui uma ampla agenda a ser desenvolvida pelos órgãos públicos responsáveis.

Isso decorre em grande medida do fato de ainda serem recentes nas políticas nacionais programas que tenham na urbanização com permanência da população o seu fundamento e princípio, consolidando os assentamentos e melhorando as condições de vida de seus moradores originais. Afinal, até há pouco tempo era comum o entendimento único de que favelas deveriam ser removidas. Iniciativas como o programa Favela-Bairro no Rio de Janeiro, e outras levadas a cabo durante os anos 1990 e 2000 em cidades como Recife e Porto Alegre, somadas às reivindicações e disputas políticas que culminaram na promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 e na criação do Ministério das Cidades em 2003, fortaleceram no país o entendimento acerca dos direitos de posse, possibilitando aos moradores de favelas que suas reivindicações de permanência no local de residência fossem atendidas.

Do momento da criação do HBB até a edição do primeiro PAC o país deu um grande salto nas conquistas de direitos urbanos. Entretanto, verifica-se que o PAC toma a matriz de indicadores do HBB como sendo sua própria forma de avaliação, sem que haja indicação de que, até o momento, a avaliação da implementação do HBB tenha sido instrumento de aprimoramento da ação do setor público e de atendimento aos anseios da sociedade. Faltam às avaliações do HBB uniformidade, rigor e regularidade, o que dificulta a aplicação de métodos de meta-análise. Assim, há indícios de que a utilização daquela matriz não dê subsídios suficientes para o aprimoramento de uma política, que se pretende continuada, de urbanização de assentamentos precários.

Mesmo assim, é imperioso que haja lições aprendidas e, neste sentido, tanto a análise das avaliações do HBB quanto a pesquisa desenvolvida pelo IPEA para o projeto do Complexo do Alemão nos revelam que:

- é necessário avançar na instituição de pesquisa periódica e de qualidade das condições de vida, que permita instituir linhas de base para as avaliações, tornando

factível a comparação de áreas da cidade e que facilite, sobretudo, a tomada de decisões na alocação de recursos dentre diversas áreas com graus de carência altos e muito próximos;

- é necessário ter expressa com a máxima clareza nos programas de urbanização de assentamentos precários, e de urbanização em geral, a definição do que poderia ser chamado de fundamento do programa, seu objetivo maior. Como aconteceu no caso do Complexo do Alemão, houve a necessidade de resgatar a teoria do programa (do projeto) a partir da adaptação de métodos, mas não se pode pretender que uma política de urbanização continuada e sistemática necessite lançar mão, a cada nova intervenção, desses esforços *a posteriori*;
- é necessário reforçar as iniciativas de planejamento das ações em nível local, e sua elaboração de forma participativa, de modo a sanar o abismo entre programas e projetos, e entre esses e a realidade. Mesmo porque a inexistência ou a precariedade dos projetos urbanísticos limita o poder da avaliação e a sua capacidade de aprimorar a política;
- é necessário definir adequadamente ações, itens financiáveis, produtos e metas tanto nos programas quanto nos projetos, também de modo a facilitar sua aferição. Isto tem se mostrado da maneira mais explícita no campo do Trabalho Técnico Social, que compreende atividades cada vez mais valorizadas dentro das intervenções urbanísticas, mas que ainda se mostram etéreas no que se refere a sua mensuração e, em decorrência, avaliação.

Em continuidade com a agenda de trabalho aqui apresentada e que se está constituindo no IPEA, entende-se ser necessário também avançar na elaboração de meta-análises das avaliações de processos de urbanização de favelas já realizados, buscando definir, com toda clareza, a pertinência, a aderência e a possibilidade/dificuldade de aferição dos muitos indicadores até o momento propostos.

Referências

BUENO, L. Parâmetros para a avaliação de vida urbana e qualidade habitacional em favelas urbanizadas. In ABIKO, A.; ORNSTEIN, S. **Coletânea Habitar ANTAC – vol.1 – Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social**. São Paulo, 2002.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Como Elaborar Modelo Lógico de Programa: um roteiro básico**. Brasília: IPEA, 2007. (Nota Técnica n.2).

IPEA. Intervenção Sociourbanística no Complexo do Alemão: referências para futura avaliação. *In Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2010.

MIRON, L. **Gerenciamento dos requisitos dos clientes de empreendimentos habitacionais de interesse social: proposta para o Programa Integrado Entrada da Cidade em Porto Alegre/RS**. Tese (doutorado). Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.

SOARES, F.; SOARES, Y. **The Sócio-Economic Impact of Favela-Bairro: What do the Data Say?** (working paper OVE/WP-08/August 4, 2005) Washington: Inter-American Development Bank, 2005.

WEISS, C. **Evaluation Methods for Studying Programs and Policies**. New Jersey: Prentice Hall, 1998.

Notas

¹ Ver FERREIRA et al. (2007), a respeito do desenvolvimento da metodologia do modelo lógico para avaliação de programas do Plano Plurianual (PPA).

² Os pesquisadores do IPEA são Alexandre Manoel Angelo da Silva, Carla Coelho de Andrade, Cleandro Krause, João Carlos Ramos Magalhaes, Maria da Piedade Morais, Maria Martha de Menezes Costa Cassiolato, Renato Balbim, Roberta da Silva Vieira, Rute Imanishi Rodrigues e Vanessa Gapriotti Nadalin.

³ Disponível em <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-aco-es/hbb/biblioteca/biblioteca>.

⁴ O IPEA, por meio da Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais, está realizando uma sistematização dessas avaliações, com o apoio de bolsistas do PNPd.

⁵ Conforme o 7º Balanço do PAC (janeiro a abril de 2009), havia uma previsão de investimentos de R\$ 11,3 bilhões em obras de habitação e urbanização de favelas, em 25 projetos que beneficiariam 339,4 mil famílias.