

O IPEA SOBE O MORRO: AVALIAÇÃO DE PROJETOS E PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS^{1,2}

Renato Balbim³
Cleandro Krause⁴
Rute Imanishi Rodrigues⁵

SINOPSE

O ensaio resgata meandros de uma história iniciada em 2007 com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A narrativa parte das contribuições do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para o aperfeiçoamento de políticas públicas na área do desenvolvimento urbano, com foco em metodologias de avaliação de projetos e programas de urbanização de assentamentos precários. Trata-se de um frutífero esforço de pesquisa que sobrepassa o tema da urbanização de favelas, ao elaborar uma metodologia de elaboração e avaliação de projetos, programas e políticas adaptada à realidade nacional. São destacados os principais estudos do Ipea relacionados ao que passamos a denominar modelo lógico de engenharia reversa. Apresenta-se, também, um detalhamento crítico da experiência do instituto no Complexo do Alemão, vivência seminal para a equipe de pesquisadores envolvidos.

Palavras-chave: assentamentos precários; modelo lógico; favelas.

1 INTRODUÇÃO

Este ensaio resgata meandros de uma história iniciada em 2007 com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A narrativa parte das contribuições do Ipea para o aperfeiçoamento de políticas públicas na área do desenvolvimento urbano, com foco em metodologias de avaliação de projetos e programas de urbanização de assentamentos precários.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua30art14>

2. *O Ipea sobe o morro* foi título na capa da *Revista Desafios do Desenvolvimento* nº 63/2010 e apresenta a pesquisa que formulou o modelo lógico reverso exposto neste artigo. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7018>.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea).

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea.

5. Técnica de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea.

Passados onze anos do início do PAC, a Portaria MDR nº 693, de 2018,⁶ instituiu a primeira metodologia nacional⁷ de avaliação de resultados de políticas de desenvolvimento urbano no Brasil (intervenções de urbanização de assentamentos precários e de saneamento realizadas pelo governo federal), além de assegurar meios financeiros para a execução desta etapa fundamental do ciclo da política pública.

A referida portaria consagra a versão do modelo lógico desenvolvida pelo Ipea como contribuição para o aprimoramento das políticas públicas. Aos muitos técnicos, gestores, moradores de comunidades e autoridades envolvidos neste longo processo, seguem aqui nossos agradecimentos em nome de Carla Coelho de Andrade (*in memoriam*), pesquisadora do Ipea, responsável pela etapa fundamental de aplicação de grupos focais no Complexo (CPX) do Alemão, situado no Rio de Janeiro, em 2010.

Trata-se de um frutífero esforço de pesquisa que sobrepasa o tema da urbanização de favelas, ao desenvolver uma metodologia de elaboração e avaliação de projetos, programas e políticas adaptados à realidade nacional, na qual o planejamento é reiteradamente negligenciado.

Desta feita, são destacados os principais estudos do Ipea relacionados ao que passamos a denominar *modelo lógico de engenharia reversa*, alertando que ainda é relativamente comum que ações de governo sejam conjugadas de forma *voluntarista*, muitas vezes sem as necessárias formulações prévias, ao menos não nos termos definidos desde o final da década de 1990 pelo regramento federal que instituiu os Planos Plurianuais (PPAs).⁸

A modelagem lógica de engenharia reversa, além de resgatar as formulações iniciais, a teoria do projeto, programa ou política, como feito no modelo lógico desenvolvido pelo Ipea desde o início dos anos 2000 e em metodologias similares, desenha a estrutura inexistente, até então, do programa a partir do elenco de todos os itens financiáveis ou contratados. Ou seja, no caso de um programa ou projeto que viabiliza ações e entrega produtos, faz-se uma espécie de reversão, analisa-se tudo aquilo que pode ser executado ou contratado e se avança na formulação das ações, produtos e seus encadeamentos até atingir os resultados esperados, além de abranger a definição de indicadores de avaliação e procedimentos de verificação.

Na próxima seção deste ensaio será apresentado brevemente um percurso do Ipea, que desemboca na análise de ações de urbanização de assentamentos precários e correlatas. Posteriormente, a segunda seção fará um detalhamento crítico da experiência do instituto no Complexo do Alemão. A partir daquela vivência seminal para a equipe de pesquisadores envolvidos, a terceira seção descreve os desdobramentos imediatos da metodologia de avaliação, generalizados à escala nacional pelo MCidades. Segue-se o apontamento de desafios que permanecem, nas considerações finais.

6. Essa portaria foi estabelecida pelo Ministério das Cidades (MCidades), do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/acao-a-informacao/regras-para-acesso-aos-recursos/Portaria_693_de_2018___versao_consolidada.pdf.

7. Antes disso, o programa Habitar Brasil, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (HBB/BID), previa a avaliação das intervenções. Entretanto, essa metodologia desenvolvida pelo BID teve pouca aderência à realidade nacional, além de seguir direções mais voltadas à execução físico-financeira, em detrimento da orientação por resultados.

8. De maneira geral, pode-se dizer que os primeiros dois PPAs (1991-1995 e 1996-1999) tiveram baixa efetividade em função de dificuldades de ordem legal, institucional, social, econômica e política (Guimarães Filho, 1999). A partir de revisões técnicas e institucionais realizadas previamente ao lançamento do terceiro PPA (2000-2003), essa ferramenta se estabeleceu com maior efetividade no plano federal, "organizado por programas direcionados à solução de problemas específicos, com objetivos claros e indicadores de *performance*" (Procopiuck *et al.*, 2007, p. 401).

FIGURA 1

Missão de técnicos do Ipea e de cooperações internacionais no Complexo do Alemão



Fonte: Foto por Renato Balbim.

2 MODELO LÓGICO DO IPEA E METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO DE INTERVENÇÕES EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: DOS ANTECEDENTES AOS AVANÇOS MAIS RECENTES

Remontam a 1998 e a 1999 os decretos e portarias do governo federal que definiram normas para a elaboração do PPA com base em programas. Nestes documentos, o termo *programa* foi definido como o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização de objetivos, voltado ao enfrentamento de problema precisamente identificado, sendo mensurado por indicadores constantes do PPA (Portaria MOG nº 42/1999). A partir desse momento, diversas metodologias para a formulação de programas foram experimentadas.

O Ipea tem contribuído com esse processo desde o início, notadamente com estudos realizados pela equipe do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social (Cendec), órgão integrante do Ipea de 1967 a 1999 (Pagnussat, 2015), que contava com o empenho fundamental da técnica de planejamento e pesquisa Martha Cassiolato para o aprofundamento metodológico da avaliação de programas e projetos.

Em 2007, com o lançamento do roteiro básico para o desenvolvimento do Modelo Lógico de Programa (Ferreira, Cassiolato e Gonzalez, 2007)⁹ e aplicação de piloto ao Programa Segundo Tempo, tais estudos ganharam mais visibilidade. Em 2010, novos avanços metodológicos e práticos foram sistematizados na *Nota Técnica* intitulada *Como Elaborar Modelo Lógico* (Cassiolato e Guerresi, 2010), que traz linhas gerais e passos para a formulação de programas de políticas públicas, associados à matriz de avaliação de resultados esperados.

9. Nesse esforço inicial de definir uma metodologia de modelo lógico adaptada à realidade de políticas públicas do governo federal, no Brasil, os referidos autores tomaram como base os estudos que primeiramente propuseram a metodologia de modelo lógico (W.K. Kellogg Foundation, 2004; McLaughlin e Jordan, 2004).

A partir de 2009, a Dirur passou a aplicar sistematicamente essa metodologia em pesquisas e estudos urbanos, particularmente no tema da urbanização de assentamentos precários. Tais projetos envolveram técnicos da Dirur e de outras diretorias, e também bolsistas do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), contratados por meio de instrumentos de cooperação técnica.

O primeiro esforço ocorreu entre 2009 e 2011, quando foi realizada uma pesquisa sobre a intervenção urbanística no Complexo do Alemão (Balbim *et al.*, 2013), projeto emblemático pela escala de intervenção e diversidade de políticas executadas para a reestruturação do território. A partir deste estudo, a metodologia foi internalizada por toda a equipe envolvida, resultando em diversos desdobramentos.

Na sequência, foi desenvolvida uma metodologia de meta-avaliação, ou seja, exame da qualidade das análises de pós-ocupação de projetos do programa HBB/BID (Balbim *et al.*, 2012), que iniciara sua operação no final da década de 1990, financiando projetos de urbanização de assentamentos precários.

A seguir, generalizando-se a experiência da pesquisa no Complexo do Alemão e os aprendizados da meta-avaliação do HBB, foi proposta uma matriz de indicadores para análise a ser aplicada ao conjunto de intervenções de urbanização de assentamentos precários (Balbim *et al.*, 2013) e saneamento integrado incluídas no PAC – neste caso, a aplicação da metodologia ocorreu em um curso realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em cooperação com o Ipea, voltado às equipes técnicas locais responsáveis pela execução dos projetos.

Posteriormente, houve a oportunidade de empregar esses conhecimentos em uma política ainda em elaboração, por meio de parceria inovadora com a Prefeitura de São Paulo, na qual o governo local “investia” recursos no governo federal – via convênio com o Ipea – viabilizando a organização de ações e instrumentos de política urbana da prefeitura, já existentes e novas, segundo diretrizes e estratégias de implementação dos eixos de estruturação da transformação urbana¹⁰ estabelecidos no Plano Diretor Estratégico de 2014 (Balbim e Krause, 2016).

No período recente, o modelo lógico foi aplicado em parceria com o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) na estruturação programática de ações de fomento à Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (Athis), visando contribuir com uma política nacional de melhorias habitacionais (Balbim *et al.*, 2023).

3 A ADAPTAÇÃO DO MÉTODO PARA OS ESTUDOS URBANOS: A CONSTRUÇÃO DO MODELO LÓGICO PARA AVALIAÇÃO DO PAC NO COMPLEXO DO ALEMÃO

O PAC foi lançado em 2007 com a previsão de investimento de cerca de R\$ 646 bilhões em infraestrutura, para o período até 2010, em valores da época. À urbanização de assentamentos precários foram inicialmente destinados R\$ 11,1 bilhões, e selecionados 192 projetos, sendo três na cidade do Rio de Janeiro, um deles no Complexo do Alemão. Neste, o projeto aprovado teve sua execução dividida entre o governo do estado e a prefeitura, e destinou parte significativa dos recursos federais à construção de sistema de transporte por teleférico.

10. Tais eixos foram definidos como áreas de influência da rede estrutural de transporte coletivo, aptas ao adensamento construtivo e populacional, e à combinação entre usos mistos, residenciais e não residenciais.

A iniciativa era inspirada no modelo de urbanização de favelas de Medellín, na Colômbia, onde questões de segurança pública mostravam semelhanças com o caso do Rio de Janeiro.

Cabe notar que o teleférico de Medellín se tornou exemplar à medida que toda a metodologia de intervenções foi elaborada e sistematizada permitindo participação e envolvimento social, transparência na tomada de decisões e efetiva integração das comunidades com o território da cidade como um todo, por meio do sistema de metrô. Essa política constituiu, desde a primeira década dos anos 2000, um dos principais elementos de revisão dos valores simbólicos associados à cidade de Medellín e importante capital diplomático.¹¹

Já no caso do Rio de Janeiro, a decisão de implantação do teleférico era questionável, uma vez que fora apresentada no projeto inicial como forma de viabilizar o “turismo” na região, e não necessariamente estava vinculada à mobilidade dos moradores, já que o dispositivo não era desenhado para “subir o morro”, mas para conectar suas partes altas. Ao contrário de Medellín, com altitudes de até oitocentos metros a serem superados, no Complexo do Alemão as partes altas são acessíveis, apesar de óbvias dificuldades em função da urbanização precária.

Além disso, essa decisão desconsiderava, em grande medida, o Projeto de Intervenção Urbanística do Complexo do Alemão, desenvolvido com a comunidade nos anos anteriores, e que valorizava os deslocamentos e trajetos já existentes na região, realizados sobretudo a pé, por motos e por vans. Por fim, ao não se conectar ao metrô, mas apenas ao sistema de trens suburbanos, pouco interessava a demanda de mobilidade da comunidade. Ou seja, pode-se dizer que a decisão foi tomada de maneira voluntarista e pouco ou nada associada à formulação prévia do problema a ser enfrentado.

Em 2009, a Caixa Econômica Federal (Caixa) firmou acordo de cooperação com o Ipea para o desenvolvimento de metodologia de avaliação de resultados e impactos das intervenções do PAC a partir da ação sociourbanística no Complexo do Alemão – o principal e mais vultoso projeto na área, e, por essa razão, selecionado pela Caixa –, que buscava uma metodologia que pudesse ser aplicada também em obras de menor porte.

Nos primeiros meses, os recursos destinados à cooperação com o Ipea tiveram baixa execução, situação que se transformou com a constituição de uma equipe de técnicos de diferentes diretorias, áreas urbana e social, e novatos Ipeanos ingressantes do concurso de 2009.

Essa equipe multidisciplinar formulou um plano de trabalho ousado, que previa a utilização da metodologia de modelo lógico desenvolvida pelo Ipea. Tal modelo, naquele momento, era adotado por Martha Cassiolato, recém-chegada à equipe, em outras parcerias institucionais.

11. Em 2002, o governo de Medellín estabeleceu a Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI) como instrumento para aumentar os investimentos a partir da exploração dos esforços de retomada do controle de territórios, executando políticas de urbanização com participação da sociedade, da universidade e dos empresários locais (Moncada, 2016).

FIGURA 2

Grupo focal com jovens moradores e técnicos do Ipea e da Caixa



Fonte: Foto por Instituto Raízes em Movimento.

A análise dos documentos preliminares do projeto mostrou que havia sido desconsiderado, em larga medida, o Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo do Morro do Alemão, iniciado em 2004 com recursos do Programa Favela Bairro. Esse plano abrangia a divisão da comunidade em subáreas, compondo uma “ordem espacial hierárquica” em quatro níveis, nas quais seriam implantados equipamentos de uso coletivo e um sistema viário que pudesse funcionar igualmente como drenagem pluvial e sanitária. O plano também estabelecia a constituição do Parque Municipal da Serra da Misericórdia, uma área ecológico-ambiental para toda a cidade do Rio de Janeiro. A ser desenvolvido gradualmente, o plano previa marcos legais para viabilizar o projeto, tais como a criação de uma Área de Especial Interesse Social no Complexo.

Em vista disso, vislumbrou-se a necessidade de que a construção do modelo lógico de avaliação dessa intervenção urbana fosse feita em parceria com a comunidade, fundamental para o delineamento dos resultados esperados e, sobretudo, para a compreensão das definições iniciais do projeto, que abandonou o planejamento comunitário anterior. Assim, incluiu-se a realização de grupos focais com a população para compreender seu entendimento e expectativas com a intervenção e formular os efeitos desejados também pelos beneficiários finais.

Da mesma forma, mostrou-se importante conhecer de perto as experiências de urbanização de favelas de Medellín, em missão técnica àquela cidade, inspiração do projeto na comunidade carioca. Sendo assim, o plano de trabalho de cooperação com a Caixa foi revisto para incluir essas atividades, além de buscar dar visibilidade ao trabalho do Ipea, apresentando-o no Fórum Urbano Mundial 2010, promovido no Rio de Janeiro. Ainda seria realizado um seminário final, que foi substituído pela produção de um videodocumentário,

no mesmo ano, em uma ação inovadora e inspiradora: Complexo do Alemão – cidade em construção, que traz histórias do lugar, de seus moradores e da pesquisa.¹²

A ideia de empregar uma engenharia reversa no modelo lógico surgiu das dificuldades da intervenção em curso, que reunia, de maneira fragmentada, os três níveis da Federação; e a execução de intervenções distintas, como saneamento, acessibilidade e mobilidade, serviços sociais, geração de emprego e renda, participação social, habitação, disponibilização e acesso de equipamentos públicos, entre outros.

Além disso, nas entrevistas com formuladores e implementadores nos três níveis, verificou-se a existência de competições políticas, acirradas pelas disputas sociais e a insegurança do território. Soma-se, por fim, a intenção da Caixa de que a metodologia pudesse vir a ser generalizada para outros casos (Balbim *et al.*, 2013). Foi assim que, buscando “normalizar” ao máximo esse conjunto díspar e conflituoso de informações e fontes de pesquisa, decidiu-se por seguir o caminho que nos pareceu mais preciso: recuperar informações sobre a miríade de itens contratados¹³ pela Caixa, que somavam algo como R\$ 1 bilhão, em valores de 2010.

Apesar de poder ser qualificada como uma pesquisa de sucesso, afinal criou-se uma metodologia original e adaptada à realidade brasileira. No entanto, várias foram as dificuldades, limitações e percalços no processo.

No dia 26 de novembro de 2010, quando pesquisadores do Ipea e técnicos da Caixa embarcavam para missão técnica a Medellín, o Complexo do Alemão estava sendo ocupado por forças do Estado. Após dois dias de batalhas campais, 3.500 homens ocupavam o território de vida de 150 mil pessoas com 23 blindados e 7 helicópteros em uma ação conjunta entre policiais e militares. A intenção era associar ao processo de urbanização a instalação de 14 unidades de polícia pacificadora, as UPPs.

Passados anos, os resultados da política de pacificação são duvidosos, assim como a instalação da mais cara e emblemática obra do PAC, o teleférico do Alemão, inaugurado experimentalmente em julho de 2011, funcionando de forma parcial até setembro de 2016.

Em Medellín, a partir da instalação de um teleférico, em 2004, somou-se uma exitosa política de acesso a equipamentos, serviços e infraestruturas urbanas ao redor das estações e, a partir delas, para o conjunto das comunidades pobres e conflagradas. O objetivo da missão técnica do Ipea e da Caixa era conhecer o caso inspirador e recuperar as motivações para a decisão tomada no Rio de Janeiro.

Infelizmente, o governo do estado do Rio de Janeiro, em missões técnicas anteriores à definição do PAC, subestimou a estruturação programática feita em Medellín e, conforme foi relatado, presumiu ter conhecimento e capacidade técnica e política suficientes para, decidido a implementar um teleférico, fazê-lo adaptando instrumentos e ações sob o guarda-chuva de investimentos do PAC.

Os trabalhos de pesquisa se seguiram quando do retorno da missão, e a grande mudança foi o aprofundamento da visão crítica quanto à maneira voluntarista e sem relação com a formulação de programas com os quais a intervenção vinha sendo realizada.

12. Disponível em: <https://youtu.be/gTq18aSUY0o>.

13. Quando da elaboração da Matriz de Avaliação do PAC, os itens contratados foram substituídos pelo vultoso conjunto de itens financiáveis dentro dos programas.

Ao final dos trabalhos foi entregue à Caixa e ao governo federal uma matriz de avaliação com produtos, resultados e todos os indicadores definidos e detalhados em fichas com fontes, fórmulas e informações para que a análise das ações de urbanização pudesse ocorrer com dados produzidos pela própria intervenção, e os resultados mais gerais do projeto pudessem ser aferidos por fontes diversas, como dados dos censos demográficos e pesquisas específicas para a região, entre outras.

O contexto político nacional, especialmente no Rio de Janeiro, a partir de 2013, levou à paralisação do PAC no Complexo do Alemão sem que todas as ações previstas tivessem ocorrido. Nesse contexto, a aferição dos indicadores de produtos não chegou a ser realizada. Espera-se que, em 2024, com a divulgação dos resultados desagregados do Censo Demográfico de 2022, parte desses indicadores possa ser finalmente aferida.

4 DEMAIS PESQUISAS E A CONFIRMAÇÃO DA ROBUSTEZ DA METODOLOGIA: DA META-AVALIAÇÃO DO HBB À AVALIAÇÃO GENERALIZADA DO PAC

Durante a pesquisa no Complexo do Alemão, e visto que a Caixa lograva ter à disposição um mecanismo de avaliação do conjunto das intervenções do PAC, buscou-se examinar a única experiência no âmbito federal de análise de políticas urbanas existente. Tratava-se das avaliações de pós-ocupação de urbanização de assentamentos subnormais (UAS) do HBB.

Inicialmente, verificou-se que a falta de rigor ou mesmo de critérios comuns para as avaliações impediu a elaboração de uma síntese estatística a seu respeito, ou seja, uma meta-análise. Assim, novamente, partiu-se para a definição de uma metodologia própria e adaptada à realidade brasileira, a elaboração de uma matriz de meta-avaliação. As atividades consistiram em definir e aplicar um modelo de meta-avaliação voltado ao controle da qualidade de cada análise nos termos da matriz de indicadores para avaliação do pós-ocupação dos projetos-piloto de investimento ou intervenção em favelas, disponível no MCidades.

Analisados 27 relatórios de avaliação pós-ocupação quanto a padrões de qualidade adotados internacionalmente, selecionaram-se aqueles em que foi viável o exame da própria aplicação da matriz de indicadores, ou seja, do normativo do programa. Com isso, realizou-se uma forma de meta-avaliação do próprio processo de análise, que amplia a compreensão da função de avaliação no ciclo da política e que contribui para o aperfeiçoamento de tal papel em outros programas similares, no caso, o PAC Urbanização de Favelas. Foram destacados pontos positivos e negativos do processo de avaliação, e tecidas instruções para o seu aprimoramento. Especificamente, formularam-se sete orientações gerais para a análise de políticas públicas e outras quatro específicas para políticas de urbanização de assentamentos precários (Balbim *et al.*, 2012).

Assim, o MCidades e o Ipea puderam dar início à estruturação de um novo e aplicável modelo de avaliação que respondesse aos objetivos que orientavam o PAC. A nova matriz foi organizada conforme: i) uma estrutura temática da diversidade de intervenções; ii) itens financiáveis contratados segundo a relação entre temas que corroboram para os resultados e a realidade territorial; iii) associação com projeto urbanístico que possa servir como linha de base para a avaliação; e iv) trabalho técnico-social associado aos resultados e impactos previstos, sendo essas as orientações específicas que subsidiaram a metodologia de avaliação de resultados do PAC Urbanização de Favelas.

A síntese da pesquisa, consubstanciada no normativo de avaliação da referida Portaria MDR nº 693/2018, documenta todo o processo, apresenta as diretrizes para processos e mecanismos de avaliação que devem responder para que e para quem servem, e traz um manual de avaliação, com um modelo lógico do que passou-se a chamar de *intervenção completa de urbanização de assentamentos precários*, bem como a documentação integral de cada um dos indicadores definidos, o passo a passo para a aplicação da avaliação e a definição das amostras de pesquisa e questionários (Balbim *et al.*, 2013).

Cabe destacar a inovação na análise dos resultados. Respondendo ao anseio do gestor da política em ter um indicador sintético para uma política complexa, foi proposta a expressão gráfica dos valores de cada indicador. Trata-se de indicadores que, ao mesmo tempo: i) pudessem ser relacionáveis entre si em um campo de projeção, com um gráfico que representa o resultado final desejado; ii) pudessem ser produzidos com dados da própria intervenção e mediante pesquisa de opinião; iii) relacionassem adequação (satisfação ou melhoria) e efetivas entregas de produtos; e iv) fossem aplicáveis em condições de baixa capacitação e fraca cultura de avaliação.

Ressalta-se, tanto no esforço associado às intervenções de urbanização de favelas, quanto às de saneamento integrado, a importância fundamental da pesquisa de campo para o reconhecimento do problema, envolvimento da população beneficiária e capacitação dos técnicos e gestores locais. Essa reiteração se deve à constatação de não haver qualquer cultura de avaliação de políticas públicas urbanas no Brasil e, essencialmente, à condição precária da própria cidadania, que dificulta o reconhecimento de direitos.

5 CONCLUSÃO: NOVOS VELHOS DESAFIOS

É curioso notar que inovações tenham surgido da escassez de instrumentos e métodos capazes de responder às necessidades institucionais. Essa situação remonta ao início dos esforços resumidos neste ensaio, quando a Caixa buscava um método passível de aplicação em todas as obras do PAC, e os técnicos do Ipea se depararam com uma intervenção de altíssima complexidade, realizada sem projeto básico de qualidade, sem estudos anteriores que servissem de linha de base e sem programação clara das ações, conformando uma espécie de projeto que se desenhava e executava ao mesmo tempo. Com esse pano de fundo, desenvolveu-se na parceria uma inovação, o estabelecimento de um método de avaliação aplicável a qualquer intervenção, a partir da estruturação de uma intervenção teórica completa (Balbim *et al.*, 2013, p.15).

Contudo, entre as diversas conclusões a que se chega ao longo de quase quinze anos de desenvolvimento de metodologias de programação e exame de políticas públicas urbanas no Ipea, verifica-se que a desvinculação entre o processo de análise e a formulação ou revisão da política pública, assemelhando cada avaliação, quando existente, a um simples documento de prestação de contas, lamentavelmente, parece continuar a ser a tônica da política de desenvolvimento urbano.

O esforço de aplicação e o aprimoramento dessa vertente metodológica continua. Atualmente, envidamos esforços para contribuir com a elaboração de um programa nacional que alargue as perspectivas das políticas de habitação, passando a contemplar melhorias habitacionais e a oferta de assistência técnica gratuita. Oxalá em muito menos tempo tenhamos sucesso, inclusive, em sua avaliação.

REFERÊNCIAS

- BALBIM, R. *et al.* **Meta-avaliação**: estudos e proposições metodológicas a partir da avaliação de políticas de urbanização de assentamentos precários. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1704).
- BALBIM, R. *et al.* **Metodologia de avaliação de resultados**: o caso das intervenções do PAC Urbanização de Favelas. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1903).
- BALBIM, R. *et al.* **Projeto “Modelagem lógica para estruturação programática da Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (Athis)”**. Brasília: Ipea, 2023. (Relatório de Pesquisa). Publicação preliminar. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12191>.
- BALBIM, R.; KRAUSE, C. (Org.). **Eixos de estruturação da transformação urbana**: inovação e avaliação em São Paulo. Rio de Janeiro: Ipea/Prefeitura de São Paulo, 2016.
- CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar Modelo Lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica, n. 6).
- FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Como elaborar modelo lógico de programa**: um roteiro básico. Brasília: Ipea, 2007. (Nota Técnica, n. 2).
- _____. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas**: o modelo lógico do Programa Segundo Tempo. Brasília, Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1369).
- GUIMARÃES FILHO, R. M. A evolução do planejamento federal e a participação legislativa. **Revista de Informação Legislativa**, v. 36, n. 143, p. 147-185, jul./set. 1999.
- MCLAUGHLIN, J.; JORDAN, G. Using Logic Models. *In*: WHOLEY, J. S.; HATRY, H. P.; NEWCOMER, K. E. (Org.). **Handbook of Practical Program Evaluation**, San Francisco: Jossey-Bass, 2004. p. 55-80.
- MONCADA, E. Urban violence, political economy, and territorial control: insights from Medellín. **Latin American Research Review**, v. 51, n. 4, p. 225-248, 2016.
- PAGNUSSAT, J. L. Arranjos institucionais, carreiras públicas e a capacidade de planejamento do estado brasileiro. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir. Brasília: Ipea, 2015. p. 185-234.
- PROCOPIUCK, M. *et al.* O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 4, p. 397-415, out./dez. 2007.
- W.K. KELLOGG FOUNDATION. **Logic Model Development Guide**: using logic models to bring together planning, evaluation, and action. Battle Creek: W.K. Kellogg Foundation, 2004.