

## INOVAÇÃO URBANÍSTICA COMO QUESTÃO E MÉTODO<sup>1</sup>

Renato Balbim<sup>2</sup>  
Cleandro Krause<sup>3</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A inovação urbanística tratada neste capítulo refere-se às proposições e às formulações elaboradas pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), as quais foram debatidas com a sociedade e consolidadas no atual plano diretor da cidade. Diversos elementos inovadores, instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários são apresentados de maneira detalhada ao longo de toda a publicação.

A inovação aqui também se refere ao método que a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) buscou para formular os mecanismos de gestão para implantar a sua política. Trata-se, então, de apresentar, de maneira detalhada, a aplicação da metodologia da matriz de modelo lógico aos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, recuperando-se atividades realizadas por técnicos do Ipea junto a SMDU/PMSP, por técnicos da secretaria e pesquisadores bolsistas.

Além desta introdução, o capítulo está organizado em outras cinco seções: a segunda, *O contexto da cooperação*, traça um breve histórico do desenvolvimento da metodologia e informa sobre a parceria entre o Ipea e a SMDU/PMSP; a terceira, *A matriz “teórica” do modelo lógico*, enuncia as fases da metodologia segundo uma matriz teórica; a quarta, *O modelo lógico dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana*, traz um passo a passo da aplicação da metodologia aos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana; a quinta, *Uma análise da aplicação da metodologia*, revela a partir da metodologia aplicada o desenvolvimento de uma agenda sobre a qual cada um dos pesquisadores trabalharam, ou seja, a organização da pesquisa; e, finalmente, as *Considerações finais*, contendo comentários sobre as escolhas realizadas pelos pesquisadores, bem como sobre a inovação metodológica obtida.

---

1. A elaboração deste capítulo contou com a colaboração dos pesquisadores bolsistas do Ipea junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), também autores dos demais capítulos que se seguem. Agradecemos a valiosa colaboração de todos, bem como as revisões que possibilitaram aprimorar as informações e recuperar com maior detalhe os caminhos metodológicos efetivamente seguidos.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

3. Técnico de planejamento e pesquisa da Dirur/Ipea.

## 2 CONTEXTO DA COOPERAÇÃO

Fernando Haddad, o atual prefeito de São Paulo, maior cidade do hemisfério sul, tomou posse em 1º de janeiro de 2013 defendendo uma reforma urbana que deveria ser debatida e aprovada junto ao legislativo municipal:

São Paulo está pronta para uma reforma, para repensar seu desenvolvimento. Eu penso que o maior legado que a Câmara dos Vereadores pode oferecer é um conjunto de leis capazes de dar uma visão de longo prazo para a cidade de São Paulo. A maneira como a cidade se desenvolveu em 80 anos, desde Prestes Maia, se esgotou (Santiago e Domingos, 2013).

Exaltando seu amor à cidade, o prefeito, já em seu primeiro dia de mandato, sinalizou inovação, ao propor superar o modelo automobilístico e o avanço da fronteira urbana como ideia de desenvolvimento. O plano de avenidas de Prestes Maia viria a dar lugar aos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

Coube ao Executivo municipal trabalhar para aumentar sua capacidade técnica e política, de modo a ver elaborado, pactuado e aprovado, em 30 de junho de 2014, o novo Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo. Lá estão traçadas as principais inovações propostas para o desenvolvimento urbano e a transformação da cidade até 2030.

Os princípios, as diretrizes e os instrumentos dessa transformação conformam a base dos estudos e das pesquisas elaborados pela equipe do Ipea e da SMDU para aprofundar a visão crítica sobre os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, buscando assegurar a sua efetiva implementação a partir do conhecimento acerca das múltiplas condicionantes do urbanismo, complexizadas ainda mais em função do gigantismo de São Paulo e da profunda segregação e exclusão que marcam seu território.

A reforma urbana pretendida pelo prefeito de transformar a organização da cidade impunha mudança no aparato normativo de organização do território. O PDE, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e demais peças normativas foram elaboradas com rigor e em curto espaço de tempo, tendo-se a efetiva noção de que o mandato municipal é de apenas quatro anos, sendo este, portanto, o tempo de implantação das mudanças prometidas.

Foi com a urgência de ver o debate transformador sobre a cidade se concretizar que a SMDU procurou o apoio do Ipea para aprofundar seu conhecimento sobre uma política de estruturação de eixos de desenvolvimento urbano assentada nos seguintes princípios: adensamento; transporte público; qualidade dos espaços públicos; integração de diversas partes da cidade; reurbanização de outras; e aposta de que o usuário da cidade é cidadão, e não o automóvel – mesmo que este revista os corpos de alguns habitantes em boa parte da jornada de trabalho.

Com a tarefa clara de executar uma pesquisa aplicada e aplicável, o Ipea partiu de duas premissas orientadoras para a definição de sua metodologia de trabalho.

A primeira, de que a pesquisa acerca das lógicas racionalizadoras da produção da cidade nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana não deveria se encerrar em si. Os estudos deveriam viabilizar a organização da ação do poder público, de modo a serem demonstrados e explicitados os nexos entre os recursos aplicados, as ações executadas, os produtos entregues pela prefeitura (bens, equipamentos e serviços) e os efetivos resultados obtidos. Deveria ser elaborada uma pesquisa que radiografasse o que existia, o que estava em proposição e o que ainda deveria ser proposto na gestão pública, apontando-se caminhos para a estruturação de uma política pública.

A segunda premissa é a de que a ação do poder público deveria ser monitorada e avaliada desde o seu surgimento, como ensinam os manuais sobre a questão (Wholey, Hatry e Newcomer, 2004; Scriven, 1991; Worthen, Sanders e Fitzpatrick, 2004).<sup>4</sup> Cabe também ressaltar a inovação do projeto, afinal, olhar para a gestão pública de maneira a criar conexões entre políticas diversas e explicitar lacunas para o atendimento de metas transformadoras, e ainda ter a perspectiva de que estas possam ser avaliadas e monitoradas desde o seu  $T_0$  é algo ainda quase inexistente na política urbana brasileira. A não avaliação, tanto *ex-ante* como *ex-post*, bem como a falta de monitoramento resultam em intervenções mal planejadas e executadas, e consequentemente com baixa efetividade e com produtos entregues por uma política bem intencionada por parte do gestor, mas elaborada sem o entendimento sistêmico do problema vivido pela sociedade.

Entendeu-se, então, que a metodologia do modelo lógico detalhada a seguir atendia simultaneamente a ambas as premissas: organizar a ação do poder público e possibilitar que esta fosse monitorada e avaliada, dando os elementos para sua implementação, inclusive setorialmente, num primeiro momento, mas com vistas à estruturação de um programa de política pública adequado ao prazo dos eventos tratados, num segundo.

Esta metodologia teve seu desenvolvimento pioneiro no Ipea em 2007 e, desde então, tem-se mostrado bastante flexível, adaptando-se a diferentes contextos e demandas. O modelo lógico foi primeiramente desenvolvido e utilizado atendendo a uma solicitação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para aperfeiçoar o desenho de programas do Plano Pluri-Anual (PPA). Neste caso, tratava-se especificamente de programas temáticos do governo federal que compreendem formas de execução diversas, diretas e descentralizadas, por meio de repasses a estados e municípios. Já neste momento, buscava-se a produção de uma ferramenta de elaboração e avaliação

---

4. Para mais informações, consultar a página do Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (JSSEE). Disponível em: <<http://www.jcsee.org/program-evaluation-standards/program-evaluation-standards-statements>>.

de políticas que pudesse ser usada também na forma reversa, isto é, em programas já formulados e em operação.

Matrizes e modelos organizacionais são comumente utilizados como ferramentas do planejamento estratégico com fins de elaborar programas e definir as métricas de sua avaliação. Parte-se de um problema determinado e elaboram-se mecanismos próprios e adaptados àquela situação, para que esta seja enfrentada e, por fim, superada.

A metodologia reversa é necessária quando programas e ações preexistentes são concebidos sem um entendimento organizado e documentado do conjunto de causas, críticas ou não, e de fatores, contributivos ou de contexto, que operam de maneira sistêmica e resultam no problema – algo que acontece com certa frequência no Brasil. Ou seja, programas e ações que não partem de um planejamento da ação do Estado, mas da disposição, no melhor dos casos, ou da arrogância de políticos e técnicos, no pior.

O Ipea também utilizou o modelo lógico de forma reversa para preparar bases de avaliação de um projeto urbano específico, uma intervenção de obras públicas espacial e temporalmente delimitadas: a intervenção no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro. Trata-se da urbanização de um complexo de favelas com características únicas, seja por sua escala, seja pelas características dos equipamentos e serviços ali incluídos.

Essa experiência foi extremamente enriquecedora, permitindo o aprimoramento da metodologia e a sua efetiva adaptação às questões urbanas e territoriais, em que estão em jogo inúmeros fatores e diversas políticas setoriais. Neste caso, tratou-se de compreender a partir do projeto urbano contratado e elaborado, em fase de implantação à época, e da política pública que o originou – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em seu eixo de urbanização de favelas –, as conexões entre os recursos aplicados em ações diversas e os seus objetivos projetuais, e as diretrizes da política nacional e os seus objetivos programáticos. Neste caso, como nos outros trabalhos, os elementos para a compreensão e a pactuação, pelo conjunto de atores, do problema a ser enfrentado não foram formulados *a priori*. A partir da recomposição da “teoria” que fundamentou a contratação daquele projeto de reurbanização de favelas e dos elementos programáticos, foram elaborados um modelo lógico específico e os indicadores para o monitoramento e a avaliação da intervenção (Balbim *et al.*, 2010).

Com efeito, depois da elaboração de uma matriz de avaliação dos resultados daquela intervenção-piloto, a metodologia do modelo lógico foi utilizada para realizar uma meta-avaliação das intervenções urbanísticas realizadas pelo programa Habitar Brasil-BID (HBB) em assentamentos precários (Balbim *et al.*, 2012).

Após esse amplo esforço de compreensão de projetos e programas de urbanização de assentamentos precários, a metodologia aplicada revelou-se adequada para o aprimoramento da política pública. Sob demanda do Ministério das Cidades (MCidades), que buscava elaborar uma metodologia que avaliasse as intervenções dos programas Urbanização e Integração de Assentamentos Precários e Saneamento Integrado – ambos inseridos no PAC –, o Ipea desenvolveu uma aplicação universal do modelo lógico e dos indicadores de avaliação para os dois programas e para seus projetos contratados (Balbim *et al.*, 2013).

Em parceria com o Ipea, a SMDU/PMSP tratou de aplicar o modelo lógico a uma política municipal ainda em fase de elaboração, e nesse sentido inovadora para os padrões usuais de proposição de políticas públicas no Brasil, ao menos na área urbana. A política, entretanto, já tinha suas principais definições sendo elaboradas no PDE formulado e debatido entre 2013 e o primeiro semestre de 2014. Esta política não partia do zero; ela se apropriava de ações, investimentos, projetos e instrumentos preexistentes na cidade, porém que não haviam sido formulados para o cumprimento de tais objetivos, de modo integrado.

Assim, a forma *reversa* também se manteve, ainda que apenas em parte. Formou-se uma experiência híbrida que elaborava novas linhas programáticas, mas recuperava a teoria fundamentadora de ações e instrumentos públicos preexistentes, reorganizando-os com vista à efetivação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

Entende-se, portanto, que a atual aplicação conecte a política aos programas municipais previstos, ainda em formulação ou a serem formulados, que permitirão a efetiva implantação dos eixos. Por fim, e os capítulos que seguem nesta publicação o atestam, buscou-se prover a PMSP e a SMDU da formulação de uma política pública multidimensional e intersetorial, a exemplo da urbanização de favelas e da representação dos conteúdos programáticos que deveriam estar presentes na ação da PMSP.

### 3 A MATRIZ “TEÓRICA” DO MODELO LÓGICO<sup>5</sup>

O modelo lógico busca configurar um desenho do funcionamento de um programa<sup>6</sup> que seja factível em certas circunstâncias sociais, econômicas e políticas, ou seja, em um determinado contexto e para resolver problemas específicos.

Os elementos do modelo lógico são: recursos financeiros aplicados, ações, produtos, resultados intermediários e resultado final. Além disso, também devem ser consideradas as hipóteses que suportam todas estas relações, assim como o

5. Esta seção é uma versão condensada de Cassiolato e Guerresi (2010).

6. Termo aqui entendido em sentido amplo, incluindo-se tanto projetos complexos e de muitas partes como políticas públicas, desde que devidamente dotadas dos instrumentos e dos recursos necessários para a sua consecução.

contexto específico no qual a política se insere. Tornar explícitas as hipóteses de funcionamento do programa em contextos variados permite criar as principais referências para a sua gestão competente, efetivando os seus objetivos, bem como planejar e “calibrar” a avaliação dos resultados.

Assim, o processo de formulação do modelo lógico deve contribuir para garantir a definição clara e plausível dos objetivos e dos resultados esperados do programa.

É importante ressaltar que a construção de uma referência prévia – a matriz do modelo lógico – busca especialmente estabelecer consensos quanto às expectativas dos diversos atores envolvidos, tanto na formulação quanto na aplicação e na execução da política.

Basicamente, o modelo lógico é uma maneira sistemática e visual de apresentar e compartilhar a compreensão das relações entre os recursos disponíveis para as ações programadas e as mudanças ou os resultados que se espera alcançar. Sua estrutura lógica é linear, conforme ilustrado a seguir.

FIGURA 1

**Diagrama da estrutura do modelo lógico**



Elaboração dos autores.

O diagrama da estrutura lógica apresenta sob a forma de um registro gráfico simplificado uma cadeia de conexões que retrata a expectativa de como um programa deve funcionar para atingir os resultados desejados. Ou seja, o diagrama comunica mais facilmente a *teoria* do programa – o que ele é e qual o seu desempenho esperado. Evidenciar as conexões entre ações, produtos e resultados intermediários, concorrendo para a robustez da ação programática, é uma fase de intensa atividade na elaboração do modelo lógico. A racionalidade da política é aí revelada, e em inúmeras vezes decorre deste exercício a necessidade de se inovar, sobretudo na gestão pública, permitindo-se que a conexão entre ações até então tratadas de maneira isolada passe a se dar no cotidiano da máquina pública.

Além disso, a versão do modelo lógico conforme elaboração do Ipea incorpora também um aspecto importante do método internacionalmente bastante difundido e conhecido como ZOPP:<sup>7</sup> a análise de problemas em árvore.

7. ZOPP é um acrônimo para a expressão alemã *Zielorientierte Projektplanung*, que em português pode ser traduzida como planejamento de projetos orientado por objetivos.

A explicação do problema e a definição de referências básicas do programa (objetivos e público-alvo) são os primeiros passos sistematizados a partir de documentação oficial e entrevistas iniciais com gestores, além dos conhecimentos acumulados da experiência dos técnicos em planejamento governamental à frente da formulação do modelo lógico.

Desse modo, são três os componentes para a construção do modelo:

- explicação do problema e referências básicas do programa (objetivos geral e específicos, público-alvo e beneficiários);
- estruturação do programa para alcance de resultados, seguindo-se a estrutura lógica apresentada anteriormente; e
- identificação de fatores relevantes de contexto que possam ter influência sobre o programa.

O primeiro componente combina aspectos metodológicos do ZOPP (a árvore de problemas já mencionada) e do Planejamento Estratégico Situacional (PES), de Carlos Matus, quais sejam: os descritores do problema na situação inicial; a identificação de causas críticas; e a explicitação de critérios de priorização de beneficiários. O segundo e o terceiro componentes têm origem em propostas de autores de modelo lógico, como McLaughlin e Jordan.<sup>8</sup>

#### **4 O MODELO LÓGICO DOS EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA**

Vale destacar que o modelo lógico é usualmente empregado para avaliação e monitoramento de uma política pública implementada. No entanto, a nossa pesquisa inovou ao adotar o modelo lógico para detalhar a formulação de uma política pública em desenvolvimento. Desta feita, o modelo lógico serviu para a estruturação das questões-chave a serem desenvolvidas. Alguns de seus componentes não foram adotados em função das características da pesquisa, expostas ao longo deste capítulo.

##### **4.1 Explicação do problema e referências básicas do programa**

Para o primeiro componente, foram desenvolvidos dois diagramas: o primeiro, com a árvore de problemas; e o segundo, com as referências básicas, as quais compreendem os descritores do problema na situação inicial, a transcrição do problema, os objetivos geral e específicos e o público-alvo.

A árvore de problemas baseia-se em entrevista inicial com o secretário municipal de desenvolvimento urbano Fernando de Mello Franco (figura A.1 do

---

8. Ver Wholey *et al.* (2004).

apêndice do livro). A enunciação do problema deveria ser, e de fato foi, o passo inicial na elaboração de um programa dos eixos.

A partir da entrevista, um levantamento inicial realizado pelos pesquisadores listou um total de 54 enunciados que poderiam caracterizar “problemas” passíveis de serem endereçados por um programa dos eixos. A organização desses problemas em uma árvore foi realizada em formato de oficina, buscando-se estabelecer os nexos de causalidade entre eles.

Com uma visão ampla dos problemas e de seus nexos, partiu-se, na mesma oficina, para a caracterização do problema central. Formulado este enunciado, colocado no centro de um novo diagrama ou gráfico, tratou-se de fazer convergirem, também da maneira mais racional e hierarquicamente organizada possível, as diversas causas do problema – no diagrama, representadas abaixo do problema central. Deste problema emanam as consequências – representadas na parte superior do diagrama (figura A.1 do apêndice do livro).

Essa diferenciação entre causas e consequências, a princípio trivial, constitui um elemento importante do método, uma vez que ela orienta as ações efetivas que podem trazer a mudança prevista no programa. Tais ações devem ser formuladas para agir sobre as causas, e não sobre as consequências, como pode-se verificar em casos diversos. Além disso, estas ações devem agir sobre causas selecionadas como críticas, propiciando o recorte de uma política específica, conforme apresentado adiante.

A elaboração do problema central, no caso dos eixos, trouxe uma medida de complexidade de escalas, tendo-se definido sua composição em três níveis. O problema específico foi caracterizado como o *subaproveitamento pelo poder público dos potenciais do sistema de transporte como estruturador do espaço urbano, dificultando o acesso a infraestrutura, bens e serviços para todos*. O problema específico é parte de um problema geral, que expressa a *desigualdade no acesso à infraestrutura, aos bens e aos serviços incorporados à cidade*. Este problema geral, por seu turno, é parte de um macroproblema urbano, *desigualdade e vulnerabilidade socioterritorial*. Assim, o problema específico sinaliza com exatidão o papel do poder público para a sua existência e o seu protagonismo para superá-lo. Tanto o problema geral quanto o macroproblema envolvem atores diversos e escalas variadas de ação, mas o enfrentamento ativo do problema específico por parte do poder público corrobora com a superação dos outros dois níveis de problemas.

Em um exercício recursivo, chegou-se a 33 enunciados como possíveis causas, as quais foram organizadas em seis ramos e cinco níveis. Esta segmentação caracteriza a situação-problema a ser enfrentada pelos eixos, bastante complexa.

O exame em níveis (dimensão vertical) permite compreender a *profundidade* do problema, chegando sua apreciação a uma causa difusa e geral, radical no



sentido da analogia colocada. Ou seja, uma causa profundamente enraizada e que foi expressa no “modelo privatista de produção e apropriação da cidade”, e que se encontra na base de todas as demais razões levantadas. À medida que se sobe pelas “raízes”, chega-se a formulações de causas com maior concretude e especificidade.

A análise dos ramos (dimensão horizontal) permite compreender a *abrangência* do problema. A sua representação nesse formato facilitou elaborar as suas causas críticas, seguindo-se a orientação de Carlos Matus, segundo a qual algumas das causas que compõem a explicação do problema são críticas para concentrar e tornar prática a ação transformadora dos descritores da situação inicial do problema. No método PES (Huertas, 2007 *apud* Cassiolato e Guerresi, 2010), abordam-se os chamados nós críticos ou as causas críticas do problema, que devem cumprir três requisitos: *i*) ter alto impacto na mudança do problema; *ii*) ser um centro prático de ação, ou seja, o ator deve poder agir de modo prático, efetivo e direto sobre a causa; e *iii*) ser politicamente oportuno agir sobre a causa identificada.

Assim, as seis causas críticas identificadas remetem diretamente a áreas que contam com meios de ação do poder público municipal, conforme a seguir.

- 1) Concentração de investimentos públicos e privados em áreas já dotadas de infraestrutura em detrimento da igualdade social.
- 2) Insuficiência da distribuição e do acesso aos equipamentos e aos espaços públicos de qualidade para a fruição da vida cotidiana.
- 3) Regulação e gestão do uso e da ocupação do solo voltados à realização de interesses privados, não promovendo a otimização da infraestrutura nem a diversidade social.
- 4) Ineficiência dos instrumentos jurídicos e financeiros para a aquisição de terras e a viabilização dos projetos públicos.
- 5) Sistema de transporte desconectado do uso do solo e da provisão de equipamentos e serviços sociais.
- 6) Ausência de projetos urbanos mediando os conflitos e as disputas de uso do espaço urbano.

Dando-se continuidade à criação da árvore de problemas, foram agrupados dezoito enunciados reveladores das consequências que decorrem do problema central.

Os desdobramentos desse problema estão claramente definidos em três ramos separados, partindo-se de consequências imediatas e facilmente mensuráveis para as consequências mais difusas, nem por isso menos reais. Cada ramo de consequências foi assim delimitado, cada um com um conteúdo temático específico, conforme descrito a seguir.

- 1) A consequência imediata da *concentração das vantagens locacionais reforçando a desigualdade social* gera aumentos no preço da terra e na concentração da propriedade, fomentando a especulação imobiliária e, por fim, o acirramento das disputas pelo espaço. Trata-se de um ramo que possui um conteúdo econômico mais sensível, portanto.
- 2) *A baixa densidade de ocupação e de diversidade de uso do espaço urbano* está na origem de um encadeamento que leva ao aumento da fragmentação urbana. Desta maneira, abordam-se e reconhecem-se conteúdos sociais vinculados ao uso do solo.
- 3) O elevado tempo de deslocamento leva, em nível mais difuso, à piora das condições de mobilidade urbana. Trata-se, evidentemente, de um ramo cujo conteúdo é a mobilidade cotidiana.

Seguindo a metodologia, o segundo diagrama do primeiro componente conteria as referências básicas do programa, além de sua transcrição, conforme já comentado. Nesta pesquisa optou-se por não disponibilizar este diagrama por entender-se não haver necessidade. As informações elencadas nos tópicos adiante já eram amplamente conhecidas na administração, uma vez que faziam parte do PDE em elaboração.

- 1) Descritores da situação inicial.
- 2) Os objetivos estão em muitos dos artigos do PDE, sendo sistematizados a seguir:
  - a) qualificação urbanística dos espaços públicos;
  - b) mudança dos padrões construtivos e ampliação da oferta de serviços e equipamentos públicos;
  - c) qualificação das centralidades existentes e estímulo à criação de novas, incrementando-se a oferta de comércios, serviços e emprego;
  - d) ampliação da oferta de habitações de interesse social na proximidade do sistema estrutural de transporte coletivo; e
  - e) orientação da produção imobiliária da iniciativa privada de modo a gerar diversidade nas edificações nos lotes, com aumento das áreas permeáveis, maior fruição pública nos térreos, fachadas ativas no térreo dos edifícios, ampliação das calçadas, dos espaços livres, das áreas verdes e de convivência entre os espaços públicos e privados, e entre usos residenciais e não residenciais.
- 3) Público-alvo: toda a cidade de São Paulo, conforme claramente afirmado pelo gestor público.

#### 4.2 Estruturação do programa para alcance de resultados ou matriz do modelo lógico

Uma vez concluída a explicação do problema e identificadas as causas críticas, foi iniciada a segunda fase do modelo lógico, reunindo-se os elementos necessários para estruturar o programa.

Como já apresentado, a ação do poder público deve orientar-se para superar as causas críticas do problema. Estas ações geram produtos, que são os bens ou os serviços ofertados aos beneficiários do programa. E, em decorrência dos produtos das ações, os quais muitas vezes reúnem-se em um conjunto que configuram um produto/ação robustos, os resultados intermediários são enfrentados, evidenciando-se no plano teórico mudanças nas causas do problema. Chega-se então ao resultado final esperado, diretamente relacionado ao objetivo do programa, de promover a ocupação equilibrada do território ao longo dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana com o aproveitamento do potencial das infraestruturas, ampliando a mobilidade urbana e o acesso a bens e serviços, qualificando o espaço e reduzindo as desigualdades socioterritoriais, refletindo a mudança do problema.

A identificação dos elementos que deveriam estruturar o programa foi realizada a partir de uma série de entrevistas com os membros da diretoria da SMDU, conforme a seguir: André Luís Pina – diretor substituto do Departamento de Urbanismo (Deurb); Daniel Todtmann Montandon – diretor do Departamento do Uso do Solo (Deuso); Fernando Guilherme Bruno Filho – diretor do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP); Gustavo Partezani Rodrigues – diretor de Desenvolvimento da São Paulo Urbanismo; Regina Maria Martins Mesquita – diretora de Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário (DGPI) e Tomás Wissenbach – diretor de Departamento de Produção e Análise de Informação (Deinfo).

Para facilitar a visualização e a compreensão da correspondência entre as causas críticas e os demais elementos do modelo lógico, as primeiras foram transcritas no diagrama da estruturação do programa para alcance de resultados, ou seja, na matriz do modelo lógico (figura A.2 do apêndice 2 deste livro).

As ações foram identificadas a partir das entrevistas e dos seguintes documentos: *Programa de metas da cidade de São Paulo* (Município de São Paulo, 2014); Projeto de Lei nº 688 de 2013, sobre a política de desenvolvimento urbano e o PDE do município de São Paulo (Município de São Paulo, 2013); e Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, sobre as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Brasil, 2012), entre outros. Estão compreendidas tanto ações em curso – planejadas, possíveis e desejáveis – como as ainda não previstas. Num total, são 109 ações.

Depois de associar as ações que respondiam a cada causa crítica, os pesquisadores elaboraram os enunciados dos produtos necessários para, efetivamente, realizar *entregas* à sociedade, ou seja para dar materialidade às ações. A cada ação corresponde um ou mais de um produto.

A natureza das ações e dos produtos é bastante diversificada, compreendendo desde infraestrutura física e equipamentos públicos até medidas administrativas (criação de sistemas e mapeamentos, elaboração de planos etc.), legais (elaboração de legislação nova ou regulamentação de legislação existente), bem como de fomento ou incentivos a ações a serem desenvolvidas fora do âmbito do Executivo municipal.

A elaboração da estruturação do programa prosseguiu de modo a associar cada conjunto formado por *causa crítica, ações e produtos* a um ou mais resultado intermediário capaz de *transformar* a causa crítica. São doze resultados intermediários associados a seis causas críticas específicas, apresentados na mesma ordem em que elas foram analisadas anteriormente, conforme a seguir.

- 1) À primeira causa crítica, vincula-se a distribuição de investimentos, infraestrutura e atividades econômicas, feita priorizando áreas precárias ao longo dos eixos e segundo suas macrozonas.
- 2) À segunda, o aumento da oferta de equipamentos públicos na área dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.
- 3) À terceira, vinculam-se três resultados: *i*) aproveitamento da escala da quadra para maior circulação de pedestres, evitando-se a construção do espaço lote a lote; *ii*) adensamento construtivo com usos dos espaços públicos e privados diversificados ao longo dos eixos; e *iii*) aumento da oferta de habitação de interesse social próxima a locais com oportunidade de trabalho e dotados de infraestrutura.
- 4) À quarta, também três resultados: *i*) financiamento da implementação dos eixos e da recuperação da valorização imobiliária; *ii*) aumento da eficiência de instrumentos para aquisição de terras e viabilização de projetos; e *iii*) consolidação de banco de terras, utilizando prioritariamente vazios especulativos ao longo dos eixos.
- 5) À quinta causa crítica também se referem três resultados: *i*) implantação de corredores e à expansão do sistema de transporte coletivo; *ii*) concentração da produção imobiliária adensada, dos serviços e equipamentos ao longo dos eixos e suas áreas de impacto; e *iii*) melhoria da qualidade e da gestão dos espaços públicos de circulação nas áreas dos eixos, garantindo a intermodalidade e acessibilidade universal.
- 6) À sexta e última, diz respeito a qualificação dos projetos de espaços públicos.

O modelo lógico teórico poderia compreender, nesta fase, o levantamento dos recursos necessários a cada ação. Como não havia o objetivo de realizar uma avaliação custo-benefício do programa, esta atividade não foi realizada durante a pesquisa, mas poderá ser retomada facilmente no futuro.

De modo análogo, a matriz teórica poderia compreender o levantamento de impactos e a sua disposição na estrutura lógica. Neste caso, a atividade foi considerada não prioritária, por tratar-se de impactos *indiretos*. Assim, a atenção foi direcionada para os resultados *diretos* da ação do poder público.

## 5 UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA METODOLOGIA

Como nas demais vezes em que essa metodologia foi aplicada, aperfeiçoamentos foram realizados para dar conta das questões específicas colocadas. No caso em questão, foi a complexidade da política em proposição que impôs novos elementos ao modelo lógico.

Em outros casos, o detalhamento de ações, produtos e resultados intermediários foi representado em seu conjunto, ainda que ocupando várias páginas. No caso dos eixos, este foi fracionado e analisado a partir de cada uma das seis causas críticas.

Muitas das ações, produtos e resultados intermediários, em princípio, relacionaram-se a mais de uma causa crítica. Houve então um esforço por parte dos pesquisadores e dos gestores da política pública para definir o melhor lugar de cada ação/produto de acordo com as especificidades de seu conjunto e a própria natureza da causa crítica (figura A.2 do apêndice do livro).

Em função do conjunto de temas de que trata a estruturação do programa para alcance de resultados, bem como dos conhecimentos e das competências dos pesquisadores envolvidos, foram definidos conjuntos de causas críticas e de ações/produtos sobre os quais cada pesquisador se debruçaria para aprofundar a avaliação da política, de acordo com seu plano de pesquisa original. O estudo empreendido resultou na elaboração de notas técnicas, cujo objetivo foi desenvolver uma análise crítica sobre os temas escolhidos, contribuindo para um maior aprofundamento do problema. As notas técnicas constituem o material fundamental para a elaboração dos capítulos que se seguem.

Assim, o conjunto da estruturação do programa para alcance de resultados conformou uma agenda sobre a qual os pesquisadores trabalharam. Essas relações foram representadas por diferentes cores, as quais assinalam o interesse específico em temas, o potencial de análise e a contribuição individual dos pesquisadores para o desenvolvimento do objetivo geral do trabalho.

A cor rosa anotada registra a preocupação com a revisão da regulação e da gestão dos instrumentos de recuperação da valorização imobiliária, de financiamento e dos fundos públicos. Especificamente, os instrumentos são: Outorga Onerosa

do Direito de Construir/Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb); contribuição de melhoria; e Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac)/Operação Urbana Consorciada.

A cor amarela visa propiciar uma avaliação e proposição de instrumentos urbanísticos, jurídicos e de gestão de aquisição de terras para a implantação dos eixos.

O verde retrata o projeto urbano como instrumento de implementação e qualificação do entorno dos corredores de ônibus, considerando-se a proposta dos eixos em seu caráter autoaplicável e de política intersecretarial.

O vinho investiga a transferência do potencial construtivo e das alternativas institucionais que possam ser usadas na facilitação da aquisição de terras ou de seu financiamento, em especial, parceria público-privada (PPP) e mecanismos de desenvolvimento limpo (MDL), com o objetivo de simplificar e agilizar o processo de implantação, e promover o autofinanciamento dos eixos.

A cor laranja busca retratar a dinâmica socioeconômica em função do acesso ao transporte e aos equipamentos públicos, e os potenciais de centralidades urbanas nos eixos.

O azul orienta-se à análise da política fiscal (base de tributação e impacto da despesa pública) relacionando-a, por meio de indicadores socioeconômicos, às atividades econômicas, sociais, e especialmente imobiliárias.

Mesmo não abarcando todas as ações levantadas para a implementação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, observa-se que o conjunto de temas desenvolvidos pelos pesquisadores – os quais são apresentados nos capítulos deste livro – abrange destacadas ações, produtos e resultados da política em questão. A equipe encaminhou a discussão desses elementos, que foi ampliada em debates com gestores e outros interessados no tema no sentido de que se discutissem pautas, articulações, prioridades e casos de análises para sua operacionalização e avaliação.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O maior desafio enfrentado pela pesquisa, logo, pela inovadora metodologia apresentada, foi abarcar a complexidade da política dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana proposta pelo PDE em uma matriz analítica.

Ao se configurar como política pública multissetorial e que abrange, territorialmente, quase a totalidade do município, os referenciais empíricos de análise se multiplicaram. Assim, foi necessário inserir maior complexidade à elaboração do modelo lógico para comportar, ao mesmo tempo, a avaliação da proposta dos eixos em suas margens de negociação e debate público, até a sua posterior definição e análise das iniciativas em curso – à época o PDE não havia sido aprovado.

Esse aspecto, a princípio ligado apenas à apresentação de um diagrama de pesquisa, acabou por se mostrar de grande virtude, ao colaborar na organização dos trabalhos subsequentes. Cada uma das causas críticas trazia uma organização de ações, produtos e resultados intermediários que orientou a busca e o detalhamento de informações para a avaliação da política em elaboração.

O método de organização da pesquisa mostrou-se, assim como em outros momentos de sua aplicação pela equipe do Ipea, de assimilação relativamente difícil pelos gestores públicos. Em outros casos essa dificuldade esteve associada a uma compreensão equivocada de que a representação do programa resultaria numa “camisa de força”.

No caso específico da SMDU/PMSP, dois principais fatores parecem ter colaborado para que a proposta metodologicamente não avançasse em sua plenitude e não chegasse ao ponto de, por exemplo, serem elaborados indicadores de avaliação e propostas programáticas de recursos necessários para a implementação de um efetivo programa.

O primeiro fator foi o fato de o tempo da gestão pública ter ultrapassado qualquer prazo de urgência que a pesquisa desde o início julgara necessário. Isso aconteceu por motivos mais que legítimos, uma vez que, durante o período desta análise, a SMDU e os diversos setores da PMSP estavam profundamente envolvidas na formulação, na pactuação e na aprovação com urgência do novo Plano Diretor da cidade – o que aconteceu apenas um ano e meio após a posse da atual gestão, como já revelado.

O segundo fator, ao que nos parece, em função mesmo da experiência adquirida, estaria relacionado à difícil aceitação e à insuficiente difusão de iniciativas de planejamento e avaliação de políticas públicas, ao menos na área urbana – medidas ainda inovadoras no Brasil. Esta dificuldade estaria associada a uma resistência à superação de políticas setoriais.

Verifica-se, nos três níveis da Federação, que a política urbana vem se estruturando, *grosso modo*, em quatro grandes áreas: planejamento, incluindo-se uso e ocupação do solo; habitação; saneamento; e mobilidade. É comum verificarem-se, inclusive no plano teórico, disputas quanto à capacidade de cada uma dessas áreas de determinar ou explicar o conjunto do desenvolvimento urbano. Não sem razão, portanto, numa perspectiva de grande complexidade, como a política dos eixos, uma metodologia que propõe buscar os nexos entre uma miríade de ações, produtos e resultados acaba por enfrentar um comportamento reativo ao seu desdobramento.

Nesse sentido, cabem também críticas à própria metodologia, que ainda deve ser aprimorada para traduzir a “organização da fragmentação” e, ao mesmo tempo, seguir adiante, propondo alternativas de gestão que, ao organizar as partes, garantam

que cada uma delas tenha a sua relevância valorizada, a sua expressão garantida. Afinal, cada um dos setores em questão deve responder politicamente pelos seus feitos na gestão pública. Uma alternativa poderia ser encontrada na elaboração de indicadores de avaliação com métricas que servissem aos interesses de cada área em particular, ainda que sua ação viesse a ser realizada em conjunto com outras.

Por fim, e ainda mirando o caráter de inovação presente na metodologia e principalmente na proposta da PMSP, caberia ressaltar que a metodologia utilizada para estruturar as pesquisas realizadas em conjunto com a SMDU ainda está por ser inteiramente desenvolvida. Devem ser elaborados indicadores, recursos a serem aplicados, modelo de gestão – levando a cabo a estruturação de um programa para os eixos.

Derivar da matriz e das demais peças gráficas, bem como das pesquisas específicas, um efetivo programa público continuado, que organize a ação pública e privada ao longo dos eixos nos próximos quinze anos é ainda hoje uma tarefa politicamente crítica, embora alguns de seus caminhos já estejam traçados.

Cabe às gestões da cidade de São Paulo e à sociedade paulistana a responsabilidade de elaborar e implementar todo o aparato técnico, financeiro, urbanístico e administrativo necessário para promover as transformações sinalizadas pelo prefeito Fernando Haddad em 1º de janeiro de 2013, e expressas no PDE de São Paulo.

## REFERÊNCIAS

BALBIM, R. *et al.* Intervenção sociourbanística no Complexo do Alemão: referências para futura avaliação. In: **Brasil em Desenvolvimento 2010**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 3.

\_\_\_\_\_. **Meta-avaliação**: estudos e preposições metodológicas a partir da avaliação de políticas de urbanização de assentamentos precários. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1704). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15119&Itemid=1](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15119&Itemid=1)>.

\_\_\_\_\_. **Metodologia de avaliação de resultados**: o caso das intervenções do PAC Urbanização de Favelas. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1903). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20854&catid=337](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20854&catid=337)>.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da política nacional de mobilidade urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1-3, 4 jan. 2012.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica Disoc, n. 6).



MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Projeto de Lei nº 688, de 31 de julho de 2013. Aprova o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, p. 87-115, 27 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 1º ago. 2014. Suplemento, 1-352.

SANTIAGO, T.; DOMINGOS, R. Fernando Haddad toma posse em São Paulo. **G1**, São Paulo, 1º jan. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/01/fernando-haddad-toma-posse-em-sp.html>>.

SCRIVEN, M. **Evaluation thesaurus**. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 1991.

WHOLEY, J. *et al.* Using Logic Models. *In*: WHOLEY, J.; HATRY, H.; J. NEWCOMER, K. (Ed.). **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 2004. Disponível em <[http://www.themedfomscu.org/media/Handbook\\_of\\_Practical\\_Program\\_Evaluation.pdf](http://www.themedfomscu.org/media/Handbook_of_Practical_Program_Evaluation.pdf)>.

WHOLEY, J.; HATRY, H.; NEWCOMER, K. (Ed.). **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 2004.

WORTHEN, B.; SANDERS, J.; FITZPATRICK, J. **Orientações práticas para fazer e usar avaliações**. Avaliação de programas – concepções e práticas. São Paulo: Edusp, 2004.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano de Mobilidade Urbana**. Caderno de referência para elaboração de Plano de Mobilidade Urbana. Brasília: MCidades, 2014. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/270/titulo/planmob---caderno-de-referencia-para-elaboracao-de-plano-de-mobilidade-urbana>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

CURITIBA. **Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba**. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba; Serete e Wilhelm Associados, 1965.

ITDP – INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO. **Padrão de Qualidade TOD**. Rio de Janeiro: ITDP, 2013.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Programa de metas da cidade de São Paulo 2013-2016**. São Paulo: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2013.

