

Reflexões acerca do Método de Avaliação de Impacto do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PROAP III)

Autor 1

Luciana Crivelare (PhD student linked to the Post-Graduate Program in Environment Ambiente (PPGMA) of the State University of Rio de Janeiro (UERJ)

Autor 3

Carlos Eduardo Curi Gallego (Doutor in Water and Environmental Resources Engineering by the Federal University of Parana (UFPR)

Autor 2

Ubirajara Aluizio Mattos (PhD in Architecture and Urbanism at the University of São Paulo (USP) and Professor at Program Graduate Program in Environment (PPGMA) at the State University of Rio de Janeiro (UERJ)

Autor 4

Ana Carolina Católico (PhD in Population, Territory and Public Statistics by the National School of Statistical Sciences (ENCE)

Resumo

O presente artigo tem como objetivo central analisar o método de avaliação aplicado no Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (Proap III). O Proap III está inserido no contexto do Programa Morar Carioca, instituído em 2010, e é uma continuação do Favela Bairro I e II, desenvolvidos após o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (Lei Complementar n. 16, de 4 de junho de 1992). Em um primeiro momento, o artigo conceitua políticas públicas urbanas e seus impactos na realidade de famílias de baixa renda; em um segundo momento, aborda-se o papel do PROAP III neste cenário, assim como seu método de avaliação. Em seguida, apontam-se as inconsistências no método utilizado pelo PROAP III, possibilitando um primeiro passo para aprimoramento do mesmo. Por fim, diante das limitações verificadas, conclui-se a imprescindibilidade de aperfeiçoamento dos métodos de avaliação utilizados até o momento.

Palavras-chave: Política pública, Programas, Urbanização, Favelas, Métodos de Avaliação.

1. Contextualização

Segundo a ONU (2018), em 2018, 55% da população mundial vivia em áreas urbanas e a previsão é que, até 2050, este número chegue a 70%. No Brasil, este cenário não é diferente, em 2015, cerca de 85% da população vivia em áreas urbanas e 15% em áreas rurais (PNAD, 2015). Em específico, na cidade do Rio de Janeiro, quando se compara os três últimos censos, percebe-se que a população que reside em favelas cresceu três vezes mais que a população residente em bairros formais cariocas.

Nestes termos, entre 2000 e 2010, a população do município do Rio de Janeiro passou de 5.857.994 para 6.320.446 habitantes, um crescimento equivalente a 8%. No entanto, ao analisar somente as regiões categorizadas como favelas, esta expansão alcançou a taxa de 19%, enquanto a população das áreas formais cresceu apenas 5% (BID, 2015).

Diante do crescimento das regiões de favela, em detrimento das áreas formais, percebe-se a demanda significativa por planejamento urbano e programas para qualificação de assentamentos precários. A implementação de políticas públicas e programas sociais, como o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PROAP III), em uma sociedade marcada pela desigualdade social como a brasileira, é altamente relevante, à medida que busca promover melhores condições de vida às populações mais carentes. De todo modo, tais programas são planejados e executados dentro dos padrões da economicidade, minimizando custos sem comprometer a qualidade dos serviços prestados.

Em geral, as políticas públicas surgem a partir de demandas percebidas em um território e da necessidade do Estado atendê-las. Segundo Thoenig (1985), as políticas públicas podem ser conceituadas como um conjunto de medidas concretas ou formas de alocar recursos, inseridas em um contexto geral de ações, com objetivos, metas e público-alvo bem definidos. A materialização das políticas públicas ocorre por meio da implementação de programas e projetos que, como em um fluxo contínuo, promovem ações que transformam dado território, impulsionando a percepção de novas demandas que, por sua vez, indicarão novos objetivos e novas ações a serem realizadas (figura 1).

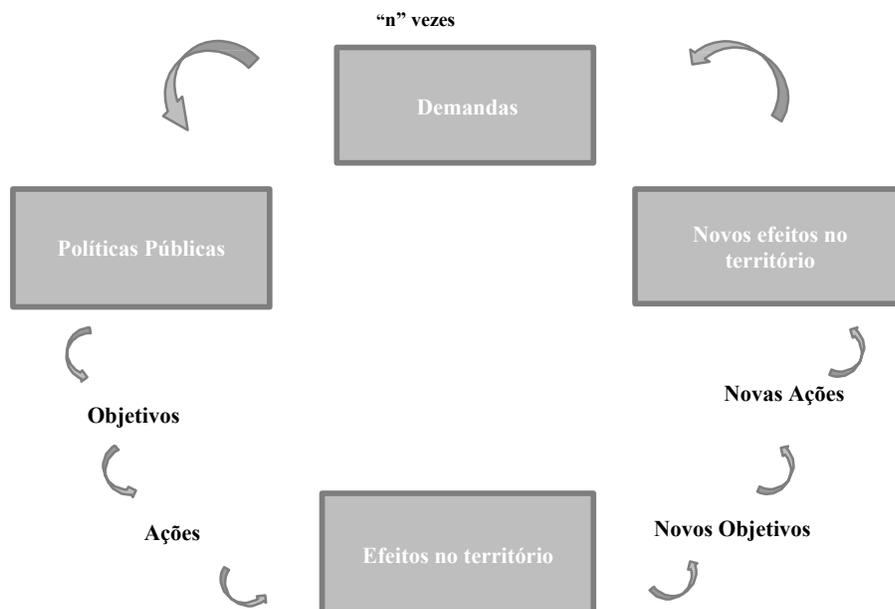


Figura 1. Implementação de políticas públicas

Após a implementação dos programas e projetos de determinada política pública, é importante que seus desdobramentos sejam sistematicamente avaliados. Para tal, existe uma série de métodos quantitativos capazes de capturar os efeitos destas intervenções. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, os métodos de avaliação de políticas públicas vêm ganhando destaque, principalmente, no âmbito social e econômico.

Todavia, de acordo com Jannuzzi (2011), a crescente atuação do Estado brasileiro na promoção de políticas sociais vem sendo acompanhada por métodos de avaliação defasados e pouco eficientes para medição de resultados e de impacto. Programas similares ao PROAP III, que abrangem áreas carentes com realidade próximas, mas também cheias de particularidades, geram uma quantidade grande de informações. Entretanto, essas informações são, via de regra, pouco aproveitadas exatamente pela ausência de métodos eficazes aplicáveis a programas de urbanização de favelas.

Posto isto, o presente artigo tem como objetivo analisar a efetividade do método de avaliação utilizado no PROAP III. Para tal, foi realizado um levantamento bibliográfico acerca do contexto histórico e social da implementação do PROAP III e do processo de avaliação aplicado ao programa, identificando suas principais limitações e desafios. Por fim, o trabalho aponta pontos de aperfeiçoamento e sugestões de novas práticas de avaliação para este tipo de programa.

2. Programa de Urbanização de Assentamentos Precários na Cidade do Rio de Janeiro

Em 1993, foi criado o Favela Bairro, uma das intervenções mais significativas nas favelas cariocas, devido a sua amplitude e originalidade. Apoiado na Constituição Federal de 1988, na qual ficou determinada a obrigatoriedade da elaboração de Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, em 1992, foi instituído o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, no qual determinou-se a provisão de infraestrutura e outros serviços de qualidade nas favelas, que passariam então a ter caráter de bairro.

Em 1994, por meio do Decreto Municipal nº12.994, teve início a implementação do Favela Bairro. As duas etapas do Programa (Favela Bairro I e II) totalizaram US\$ 600 milhões de dólares (US\$ 300 milhões cada etapa), sendo um percentual financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a outra parcela pela Prefeitura do Rio de Janeiro. Nas duas primeiras fases, foram atendidas 112 favelas e 24 loteamentos, totalizando mais de 100 mil domicílios (BID, 2014). Por sua vez, o PROAP III está inserido na política de habitação do município do Programa Morar Carioca.

O Morar Carioca foi criado, em 2010, pela Prefeitura do Rio de Janeiro, para promoção da inclusão social, por meio da integração urbana e social completa e definitiva das favelas cariocas até o ano de 2020. Em síntese, o programa é

conceituado como um plano municipal de integração de assentamentos precários informais com amplo processo de planejamento urbano. Além da implantação de infraestrutura, equipamentos e serviços, o programa prevê sistemas de manutenção e conservação das obras, controle, monitoramento e ordenamento da ocupação e uso do solo (BID, 2011).

Neste universo, o PROAP III busca, por meio de intervenções de infraestrutura e TTS, melhorar a qualidade de vida dos moradores de assentamentos informais de baixa renda do município (BID, 2011) a partir de quatro componentes: (1) Urbanização Integrada; (2) Programas Sociais; (3) Regularização Urbanística e Fundiária; e (4) Desenvolvimento Institucional.

2.1. Análise do Método de Avaliação de Impacto do PROAP III

O PROAP III apresenta uma metodologia própria, indicada no documento intitulado Marco Conceitual, publicado na página oficial do BID (figura 2).

A metodologia de avaliação de impacto tem como objetivo mapear a relação das intervenções realizadas e os resultados observados por comunidade atendida. Para isso, deve-se responder as seguintes perguntas: “como estariam os beneficiários do programa se ele não tivesse ocorrido?” “E como estariam os não beneficiários se o programa tivesse sido implementado na sua localidade?” (BID, 2015).

O impacto médio do Programa é então estimado através da comparação entre o grupo de beneficiários (grupo de tratamento) com outro grupo de indivíduos similares que não foram atendidos pelo Programa, nem serão atendido por outro programa (grupo controle), ao longo do andamento do PROAP III.

Depreende-se que os resultados obtidos a partir deste método apresentam várias lacunas, uma vez que a efetividade da avaliação depende, necessariamente, que o grupo de controle seja muito similar ao grupo de tratamento, algo difícil de ser atingido, dentro da realidade das comunidades cariocas, com diversas peculiaridades.

Para o PROAP III foi utilizado o método Propensity Score Matching (PSM) ou pareamento por escore de propensão. O PSM é

uma técnica de pareamento, baseada na probabilidade (escore de propensão) de dado grupo apresentar similaridade com o conjunto de características observáveis preditas do grupo de tratamento. O efeito da intervenção (PROAP III) é calculado pela diferença entre a média dos resultados encontrados no grupo de tratamento e controle.

Procura-se, desse modo, minimizar o viés de seleção das unidades comparáveis. Neste aspecto, a escolha ideal do conjunto de características pré-intervenção observáveis é quem garantirá a semelhança entre os grupos de tratamento e controle. No PROAP III, o BID (2015) sugere como variáveis preditivas aquelas que mais se destacaram no grupo de tratamento: o índice de criminalidade, o número de famílias abaixo da linha de pobreza, presença de tráfico, entre outras.

Ainda assim, considerar o sucesso ou não das intervenções em uma comunidade beneficiária, a partir da comparação com outra comunidade não beneficiária é muito problemático, uma vez que inúmeras variáveis que interferem no território não conseguem ser traduzidas em indicadores quantitativos. No caso do PROAP III, apesar das restrições e indicação de variáveis para a ponderação do grupo de controle, as realidades das regiões estudadas são muito distintas e os indicadores quantitativos não conseguem abarcar toda a complexidade, tornando-se falho na tentativa de compará-las. No tipo de intervenção analisada, o território sofre ações de três níveis: (i) vulnerabilidade físico-natural (enchentes, deslizamentos de encostas, incêndios, entre outros); (ii) vulnerabilidade social (condições precárias de moradia, saneamento, geração de renda, tráfico e violência e, (iii) saúde – áreas inóspitas e doenças advindas dessa realidade. Desta forma, percebe-se que os indicadores quantitativos de impacto avaliados pelo método não conseguem revelar, nem prever, de forma fidedigna, os maiores problemas das comunidades em territórios preenchidos de particularidades e complexidades. Para tal, condições de contorno são sempre utilizadas.

O método de avaliação utilizado considera um tempo médio de seis meses para realização da pesquisa de impacto pós-obra, análise ex post. Porém, mesmo que as comunidades sejam muito dinâmicas, o mapeamento de impacto após seis

Metodologia de Avaliação de Impacto do Proap III

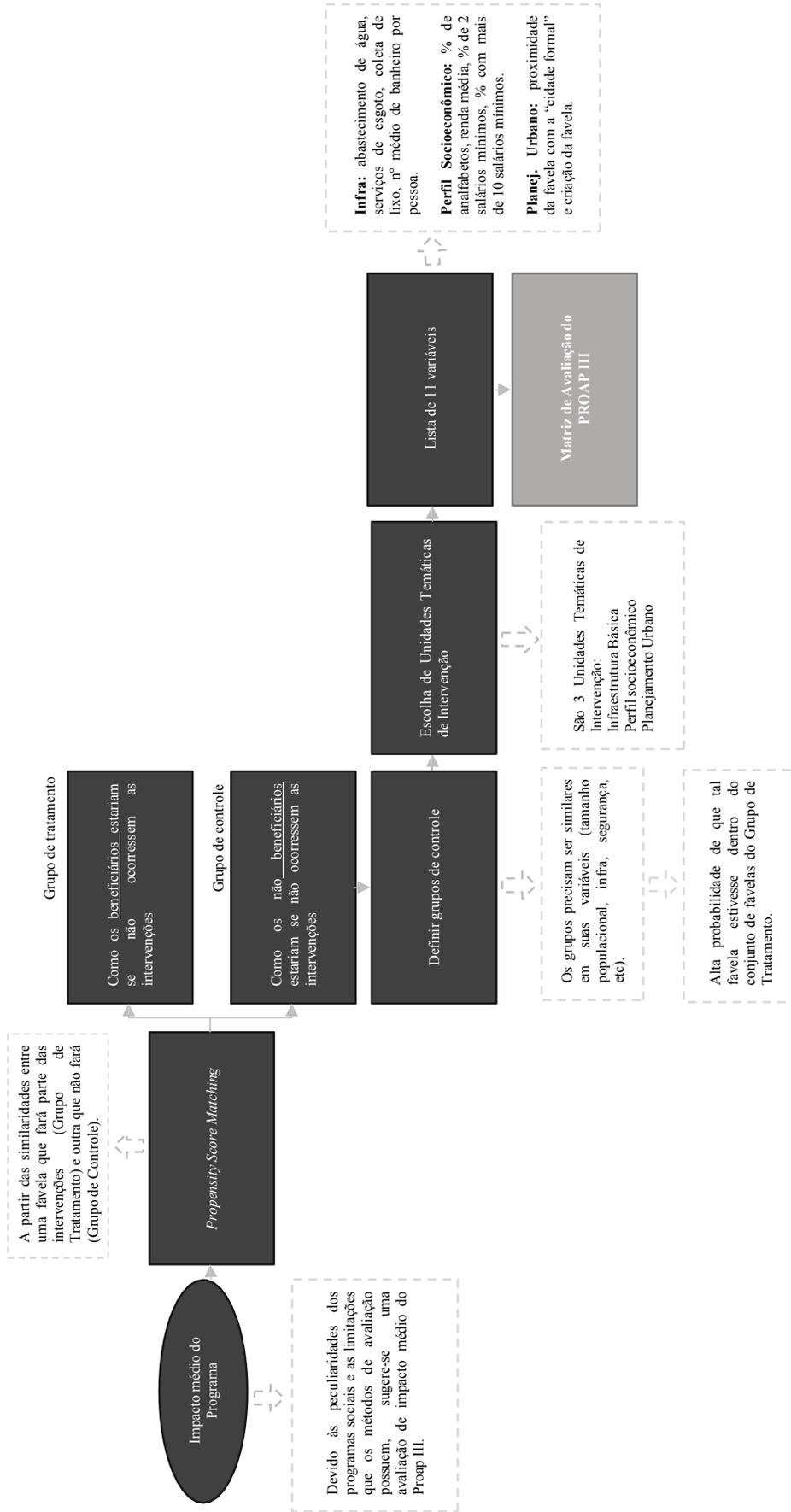


Figura 2. Método de Avaliação de Impacto do PROAP III

Matriz de Indicadores para Avaliação de Impacto do Proap III

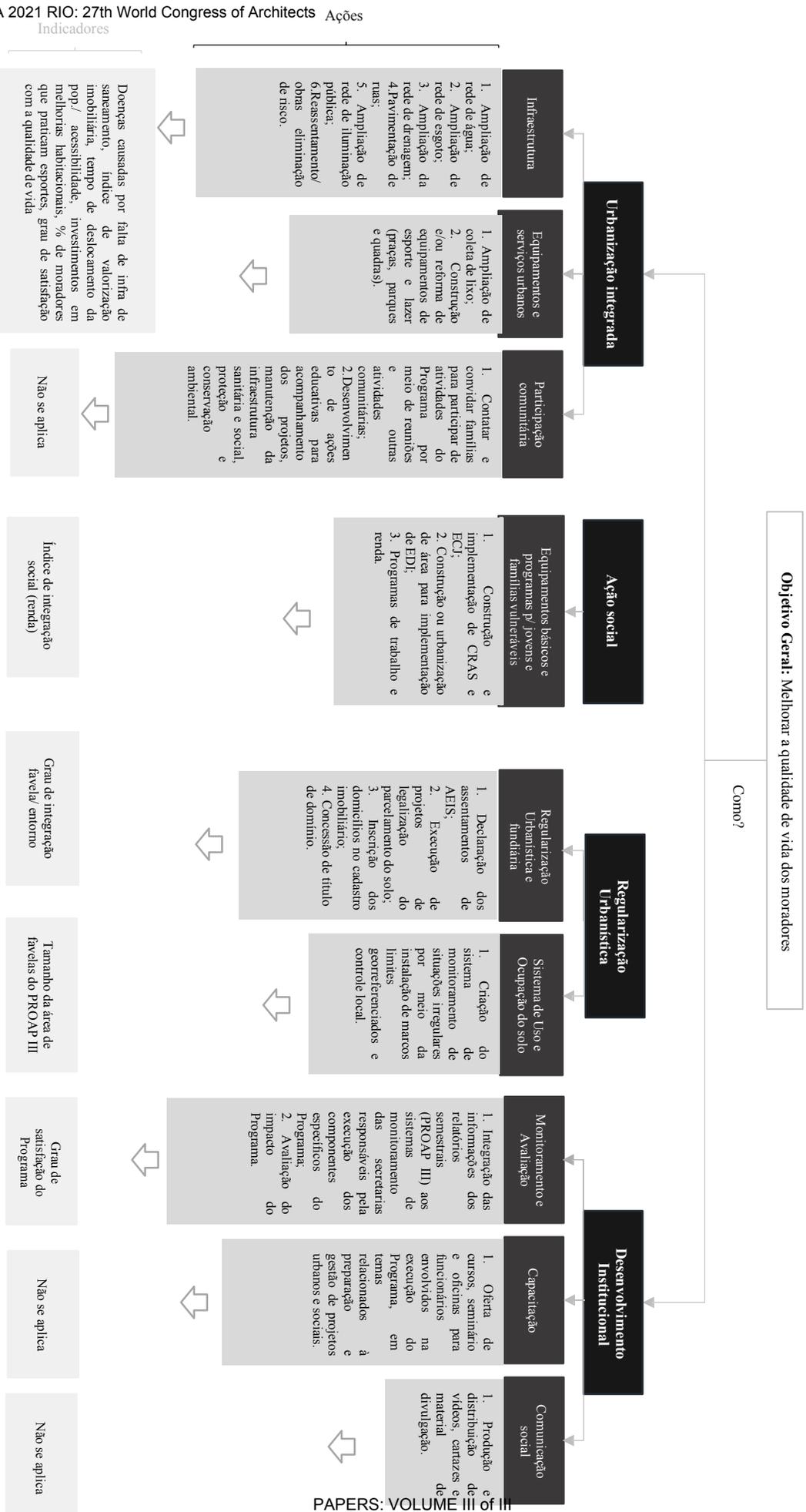


Figura 3. Matriz de Avaliação do PROAP III

meses de implementação do Programa parece arriscado, no sentido de ser muito recente para enxergar as lacunas deixadas pelas ações do PROAP III.

Ao que tudo indica, um Programa como o PROAP III que leva de três a cinco anos para ser executado precisa de mais informações para ser analisado do que dados levantados na linha de base e no pós-obra. Torna-se, assim, necessário indicadores de desempenho que acompanhem todo o processo e que auxiliem na tomada de decisões de forma estruturada e transparente.

Por fim, cita-se que o modelo “genérico” /”subjetivo” de avaliação também não é capaz de alcançar o impacto da dinâmica de “política interna” das associações e entidades que atuam na grande maioria das vezes de forma imperativa sobre a comunidade. Esse vínculo da prefeitura com a associação de moradores ou outras entidades representativas da comunidade é um importante índice para a medição da gestão participativa no programa.

3. Formas de Aprimoramento dos Métodos de Avaliação de Programas

As favelas estão entre os principais problemas das grandes cidades brasileiras. Considerando o cenário da cidade do Rio de Janeiro, que há mais de vinte anos aponta para um crescimento populacional maior em favelas que em bairros formais, torna-se provável que a implementação de novos programas de urbanização aconteça, justificando a relevância da temática em pauta.

Neste contexto, o presente trabalho aposta na construção de um método avaliativo de programas de urbanização de favelas que se aproprie de técnicas, ferramentas, modelos e conceitos da Administração, que promova um monitoramento e controle contínuos do Programa, por meio de indicadores (KPIs), que devem ser construídos por meio dos Fatores Críticos de Sucesso (FCS), mapeados desde a etapa inicial de planejamento, após um environmental scanning da área de intervenção, da apropriação das informações da Análise Ex Ante do Programa, assim como do Plano de Aquisições (figura 4).

Dentro de um viés de business intelligence, a implementação de políticas públicas pode ser compreendida a partir do método PDCA (Plan/planejar, Do/fazer, Check/chechar, Act/agir), uma sequência de ações que devem ser estrategicamente planejadas, executadas, monitoradas e controladas, de modo contínuo (vide figura 5).

4. Considerações Finais

O presente artigo propôs uma análise do método de avaliação de impacto do PROAP III. A partir dos resultados obtidos, puderam ser identificados alguns gargalos que dificultam uma noção mais realista da melhora da qualidade de vida dos moradores a partir das ações do Programa. Dentre estes, destaca-se a limitação dos indicadores quantitativos em capturar os efeitos da intervenção de forma fidedigna.

Frente às limitações discutidas, percebe-se que a construção de modelos, técnicas, ferramentas e métodos mais refinados para monitoramento e avaliação dos impactos obtidos por meio de programas de urbanização de favelas geram resultados de maior confiabilidade, permitindo aperfeiçoar os programas implementados ou a implementar.

Referências

1. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Contrato de Empréstimo nº 2482/ OC-BRS – Programa de Urbanização de Assentamentos Populares -PROAP III. Rio de Janeiro, 2014.
2. BRASIL. Casa Civil. Avaliação de Políticas Públicas. Guia Prático de Análise Ex Post. Presidência da República. Brasília, 2018.
3. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20/11/2019.
4. CARVALHO, Marinilza Bruno. A3 – Metodologia de Avaliação e Construção de Indicadores. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2009.
5. CARVALHO, Sônia Nahas de. Avaliação de Programas Sociais. Balanço das Experiências e Contribuição para o Debate. São Paulo em Perspectiva, 17(3-4): 185 -187, 2003.
6. IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 11 de novembro de 2019.
7. JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repensando Práticas e Metodologias das Pesquisas Avaliativas. Revista Planejamento e Políticas Públicas | ppp | n. 36 | jan./jul. 2011.
8. MICHAELIS. Dicionário Escolar da Língua Portuguesa. Editora Melhoramentos. 4ª Edição. São Paulo, 2016.
9. RIO DE JANEIRO. Lei complementar nº 16 de 04/06/1992. <<acesso disponível em:<<https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/758414dfee085d47032577220075c7e4?OpenDocument>>> Acesso em: 20/11/2019.
10. RIO DE JANEIRO. Lei complementar nº 111 de 1/2/2011, art. 70. <<acesso disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-rio-de-janeiro-rj>>> Acesso em: 14/11/2019.
11. THOENIG, Jean-Claude. L'analyse des politiques publiques. In: GRAWITZ, Madeleine; LÉCA, Jean. Traité de science politique. V. 4: Les politiques publiques. Paris: PUF, 1985. p. 7.

Ciclo de Deming ou Ciclo PDCA

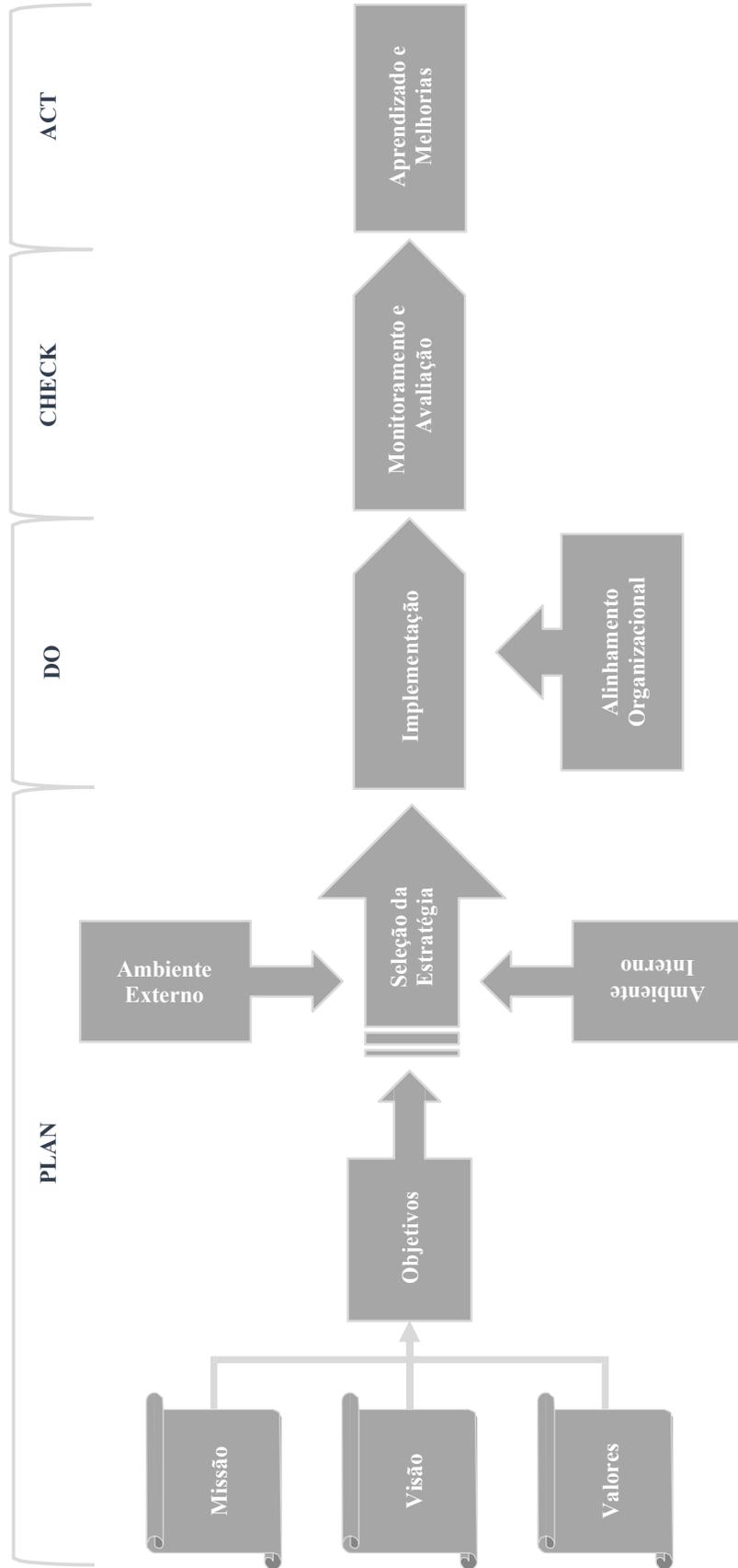


Figura 3. Ciclo PDCA

Modelo Conceitual de Avaliação de Programas

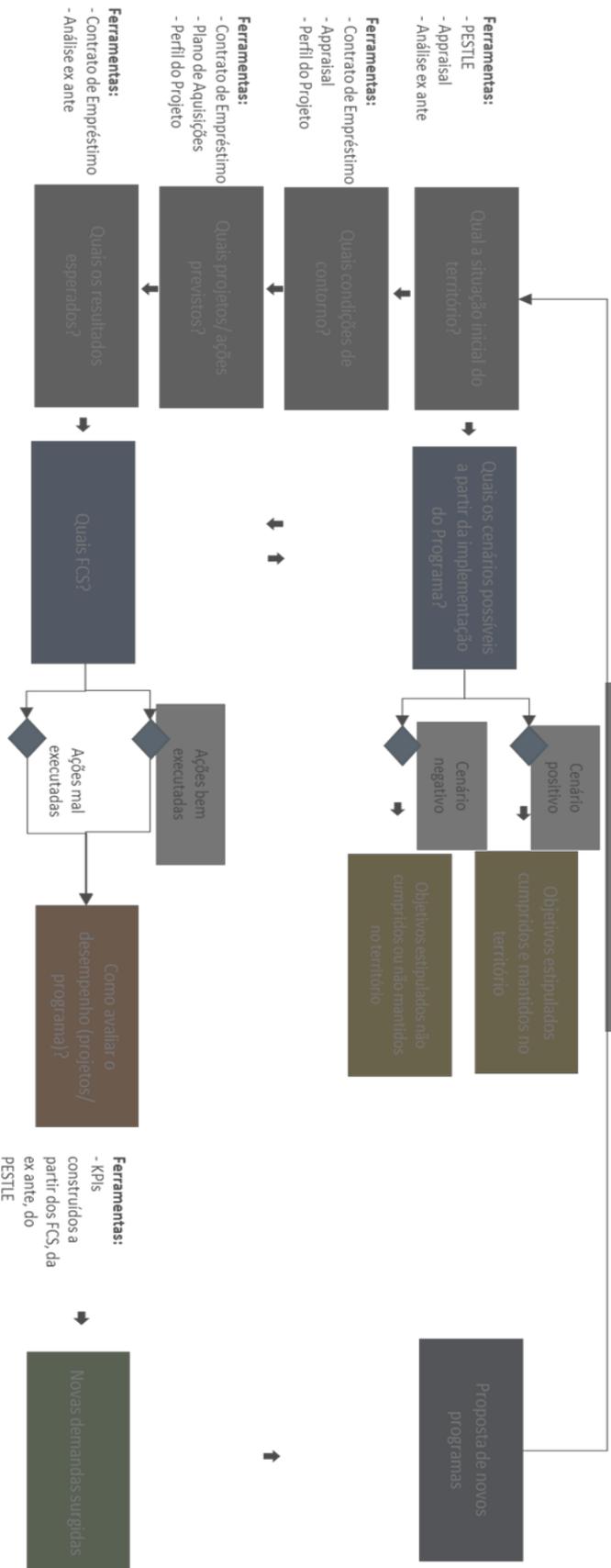


Figura 4. Ferramentas de Business Administration