



avaliação de políticas urbanas contexto e perspectivas

Angélica Tanus Benatti Alvim e Luiz Guilherme Rivera de Castro (Org.)



Universidade Presbiteriana Mackenzie



Mack
Pesquisa



Avaliação de políticas urbanas – contexto e perspectivas

Angélica Tanus Benatti Alvim e Luiz Guilherme Rivera de Castro (Org.)

EDITORA MACKENZIE

CONSELHO EDITORIAL ACADÊMICO

Pedro Ronzelli Júnior PRESIDENTE

Beatriz de Almeida Pacheco | Candido Malta Campos Neto | Carlos Ribeiro Caldas Filho | José Francisco Siqueira Neto | Márcia Guekezian | Moises Ari Zilber | Sandra Maria Dotto Stump | Sueli Galego de Carvalho | Vanderlei Dias de Souza

FUNDO MACKENZIE DE PESQUISA (MACKPESQUISA)

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Josimar Henrique da Silva PRESIDENTE REPRESENTANTE DO CONSELHO DELIBERATIVO DO IPM

Gilson Alberto Novaes REPRESENTANTE DA ADMINISTRAÇÃO GERAL DO IPM

Pedro Ronzelli Júnior REPRESENTANTE DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UPM

Maria Isabel Villac REPRESENTANTE DO CONSELHO DE ENSINO E PESQUISA DA UPM

Sueli Galego de Carvalho REPRESENTANTE DO DECANATO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO DA UPM

Rafael Mourão Bezerra REPRESENTANTE DA COMUNIDADE ACADÊMICA DISCENTE

CONSELHO FISCAL

Ednilton Gomes de Soárez PRESIDENTE

Anaor Donizetti Carneiro Silva | Hesio César de Souza Maciel | Maurício Melo de Meneses

Avaliação de políticas urbanas – contexto e perspectivas

Angélica Tanus Benatti Alvim e Luiz Guilherme Rivera de Castro (Org.)



Universidade Presbiteriana Mackenzie



Mack
Pesquisa



Copyright © 2010 Angélica Tanus Benatti Alvim e Luiz Guilherme Rivera de Castro

Todos os direitos reservados à Universidade Presbiteriana Mackenzie e Mackpesquisa.

Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer meio ou forma sem a prévia autorização da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Abilio Guerra/Joana Figueiredo COORDENAÇÃO EDITORIAL

Estação PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Nelson Kon FOTOGRAFIAS E TRATAMENTO DE IMAGENS

Juliana Dalbello e Larissa Ferrer Branco MAPAS

Ana Carolina Mesquita, Carlos Villarruel REVISÃO

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Avaliação de políticas urbanas : contexto e perspectivas / Angélica Tanus Benatti e Luiz
Guilherme Rivera de Castro (orgs.) . -- São Paulo : Universidade Presbiteriana Mackenzie,
Mackpesquisa e Romano Guerra Editora, 2010.

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-85-7916-026-4 (Universidade Presbiteriana Mackenzie)

ISBN 978-85-88585-29-4 (Romano Guerra Editora)

1. Cidades - Aspectos sociais 2. Planejamento urbano 3. Política urbana 4. Políticas públicas
5. Urbanização - São Paulo (Cidade) I. Alvim, Angélica Tanus Benatti. II. Castro, Luiz Guilherme Rivera.

09-08410

CDD-711.40981611

Índices para catálogo sistemático:

1. São Paulo : Cidade : Políticas urbanas : Urbanismo 711.40981611

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

Rua da Consolação, 930 | Edifício João Calvino, 7º andar

São Paulo SP CEP 01302-907

Tel.: (11) 2114.8774 | 2114.8785

editora@mackenzie.com.br | www.mackenzie.br/edioramackenzie

MACKPESQUISA

Rua da Consolação, 896 | São Paulo SP CEP 01302-907

Tel.: (11) 2114.8633/8444

mackpesquisa@mackenzie.br | www.mackenzie.br/mackpesquisa

ROMANO GUERRA EDITORA

Rua General Jardim 645, cj. 31 | São Paulo SP CEP 01223-011

Tel. (11) 3255.9535 / 3255.9560

www.romanoguerra.com.br | vitruvius@vitruvius.com.br | rg@romanoguerra.com.br

Como adquirir os livros:

Livraria Mackenzie

CAMPUS ITAMBÉ Rua da Consolação, 930, Prédios 18 e 19

São Paulo SP CEP 01239-001

Tel./Fax: (11) 2114.8574

CAMPUS TAMBORÉ Av. Tucunaré, s/nº

Tamboré Barueri CEP 06460-020

Tel./Fax: (11) 3555.2124

agradecimentos

Este livro é expressão e resultado de dois projetos de pesquisa desenvolvidos, entre fevereiro de 2005 e outubro de 2007, por um grupo de pesquisadores que se colocou como tarefa investigar o quadro atual de processos e métodos em avaliação de políticas urbanas. Os projetos tiveram como títulos, respectivamente, “Políticas públicas e planos de urbanismo na escala local intraurbana: instrumentos e metodologias de avaliação e acompanhamento” e “Políticas públicas e planos de urbanismo: elementos de avaliação”. Ambos contaram com suporte do Fundo Mackenzie de Pesquisa (Mackpesquisa) e com a cooperação da Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla) do Município de São Paulo. O desenvolvimento desse processo beneficiou-se ainda da realização de um encontro com pesquisadores e técnicos de diversas instituições, durante o *Seminário Avaliação de Políticas Públicas Urbanas: desafios e experiências* em setembro de 2006.

Desse modo, o processo que deu origem a esta obra apresenta uma dimensão coletiva que não pode ser subestimada por causa das inúmeras contribuições e incentivos recebidos que a enriqueceram e, assim, ajudaram a torná-la possível.

Queremos fazer jus a essas contribuições, registrando nossos agradecimentos às seguintes pessoas: Andreína Nigriello (Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo e FAUUSP), Antonio Carlos Robert de Moraes (Departamento de Geografia – FFLCH-USP), Gustavo de Oliveira Coelho de Souza (Fundação Seade), Haroldo Torres (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap), João Sette Whitaker Ferreira (FAU-Mackenzie e LabHab da FAUUSP), José Geraldo Martins de Oliveira (Assessoria Técnica de Operações Urbanas – Sempla), Lucia Bogus (PUC-SP e Observatório das Metrópoles), Luiz Laurent Bloch (então secretário-adjunto da Sempla), Manuelito Pereira Magalhães Jr. (então secretário da Sempla), Mônica Carvalho (Faculdade de Ciências Sociais – PUC-SP), Nadia Somekh (então diretora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie), Patrícia Marra Sepe (Secretaria do Verde e do Meio Ambiente – PMSP), Ricardo Toledo Silva (Infurb – FAUUSP), Sílvia Anette Kneip (Secretaria Municipal de Planejamento – Sempla/Dipro, PMSP) e Tadeu Malheiros (Faculdade de Saúde Pública – USP-Siades).

Agradecemos também aos estudantes da graduação e da pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie que participaram ativamente das pesquisas em suas diferentes etapas: Carolina Bracco Delgado de Aguiar, Celina Maria Rodrigues Pinto, Cláudia Zemel Klaiman, Isabella Benini Lolli Getti, Juliana Dalbello, Larissa Cataldi Cipolla, Larissa Ferrer Branco, Luis Fernando Corrêa dos Santos de Oliveira, Vinicius de Moraes Silva, Viviane Ambrosio Allessandrini e Yara Baiardi.

Nossos agradecimentos ficariam incompletos se não mencionássemos a ajuda de Abílio Guerra (Romano Guerra Editora) e de Joana Figueiredo (Editora Mackenzie), que possibilitaram a passagem de nossos textos de pesquisa para a forma de livro.

Obviamente, a nenhuma das pessoas mencionadas deve ser atribuído o ônus pelas eventuais insuficiências deste trabalho.

Resta dizer que ao longo do percurso reafirmou-se e consolidou-se a motivação inicial do trabalho, ou seja, a necessidade de afirmação do campo de avaliação de políticas, planos e projetos urbanos como campo de conhecimento e pesquisa e também como prática social necessária à democracia. Esperamos que nossos leitores recebam esta obra com a disposição ao mesmo tempo crítica e afirmativa com que procuramos desenvolvê-la.

sumário



introdução	9
Angélica Tanus Benatti Alvim	
Luiz Guilherme Rivera de Castro	

1 – avaliação de políticas urbanas	13
Angélica Tanus Benatti Alvim	
Luiz Guilherme Rivera de Castro	
Silvana Zioni	

O que são políticas urbanas?	13
Avaliação de políticas – aspectos conceituais	23
Políticas urbanas e avaliação	33
Cientificidade	36
Avaliação de políticas urbanas e direito à cidade	38



2 – políticas urbanas e interesse público	43
Volia Regina Costa Kato	
Silvana Zioni	
Gilda Collet Bruna	
O sentido das políticas públicas: legitimidade ou governabilidade?	44
O quadro institucional brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988	51
O Estado e o urbano no Brasil	57
O interesse público na avaliação de políticas urbanas	72

**3 – políticas urbanas em São Paulo:
impasses da avaliação**

Marcelo de Mendonça Bernardini
Daniel Todtmann Montandon

A institucionalização da política urbana em São Paulo	78
Política urbana e gestão municipal no novo contexto institucional	84
Reflexão sobre a importância do sistema de informações para o planejamento urbano	87
Avaliação das operações urbanas em São Paulo	109



**4 – perspectivas em avaliação
de políticas urbanas**

Luiz Guilherme Rivera de Castro
Angélica Tanus Benatti Alvim

Aspectos conceituais, metodológicos e políticos na avaliação de políticas urbanas	120
Elementos de avaliação por meio de alguns exemplos em São Paulo	125
Elementos de avaliação em políticas urbanas	134
Perspectivas em avaliação de políticas urbanas	138

119

glossário

142



introdução

Angélica Tanus Benatti Alvim
Luiz Guilherme Rivera de Castro

O estabelecimento de processos de avaliação e acompanhamento de políticas públicas adquiriu importância crescente nas últimas décadas. Movimentos de reforma do Estado vinculados a um conjunto mais amplo de ajustes político-institucionais balizado por orientações neoliberais emergem no sentido de adequar as políticas públicas às condições da sociedade contemporânea transformada pelo caráter acelerado e interdependente de processos econômicos em escala mundial.

Nesse contexto, as atribuições dos Estados nacionais sofrem modificações substantivas, e os diversos processos de reforma do Estado procuram adequar o aparato político, administrativo e legal a essas novas solicitações. Em relação às políticas públicas, as mudanças ocorrem tanto no sentido de sua racionalização para alcançar maior eficiência em relação ao emprego de recursos perante a obtenção de resultados, como no sentido de sua eficácia, ou seja, seu melhor desempenho em relação aos objetivos almejados. A legitimidade, a duração e a efetividade social das políticas são outras tantas questões que se colocam tanto do ponto de vista social como do ponto de vista político. Na área das políticas mais especificamente voltadas para promover transformações nos processos e na conformação do ambiente urbano – as políticas urbanas, foco deste livro –, a situação não é diferente. Pretende-se aqui sistematizar alguns dos principais conceitos e aspectos relacionados às políticas urbanas e à sua avaliação em nossa realidade, com ênfase naquelas dirigidas à atuação sobre os processos de produção e apropriação do ambiente construído.

O campo da avaliação em políticas urbanas apresenta especificidades em relação à avaliação de políticas de caráter notadamente universalistas como saúde e educação, áreas em que as práticas de avaliação são mais frequentes e contam com maior desenvolvimento.

No Brasil, é possível afirmar que a avaliação de políticas públicas urbanas, concentradas na escala local pela delimitação decorrente dos marcos institucionais vigentes, tem assumido contornos conceituais pouco precisos. Podem ser encontrados problemas de naturezas diversas tanto em relação à definição de atributos dessas políticas como referentes à incorporação efetiva de perspectivas e processos de acompanhamento e avaliação, incluindo formulação, resultados, meios e instrumentos utilizados.

O novo marco institucional para as políticas urbanas estabelecido pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001), com a definição de novos instrumentos a serem aplicados pelos municípios, vem modificando, e tende a modificar ainda mais, tanto as formas de atuação do poder público municipal quanto as formas de ação dos demais agentes que participam da produção do espaço urbano. No entanto, a crescente mundialização dos mercados de bens e serviços – acarretando tanto novas funções e conformações para as cidades e regiões como mudanças substantivas em processos sociais mais amplos – tende a conferir uma dimensão espacial inegável às disputas pela distribuição de recursos em diferentes escalas.

Diante desse quadro rapidamente esboçado, pode-se afirmar que as políticas urbanas tendem a desempenhar papel de crescente importância nas ações do Estado, em diversas instâncias e escalas. Portanto, a avaliação e o acompanhamento do conjunto dessas ações – tendo em vista a ampliação dos direitos sociais – podem contribuir para o próprio processo de concepção e implementação de políticas urbanas.

No contexto dos arranjos participativos que ocorrem na esfera pública, o tema da avaliação tende a adquirir relevância e se firmar como campo de conhecimento da sociedade sobre si mesma e sobre os organismos político-administrativos do Estado. Além de constituir-se como campo de especialização e de atuação profissional na esfera da administração pública, servindo de suporte aos processos

de tomada de decisão, pode vir a configurar-se como instrumento da sociedade civil, possibilitando avanços democráticos no acompanhamento e controle das ações do Estado pela sociedade¹.

Colocando como pressuposto que em uma sociedade democrática a eficácia e efetividade das políticas urbanas e das ações urbanísticas dependem, sobretudo, do envolvimento e da participação coordenada de atores sociais diversos, apresenta-se a necessidade de construção de arranjos institucionais que desempenhem funções de mediação entre diversos atores, interesses e necessidades, que agenciem os recursos materiais e humanos disponíveis ou criem novos recursos, e que estabeleçam programas e linhas de ação efetivas, assumidas e legitimadas não apenas pelos atores sociais envolvidos, mas também por amplos setores da sociedade. Tais pressupostos conduzem à afirmação de que a legitimidade dessas políticas seria construída e alcançada por meio não apenas da ampla divulgação das intenções dessas políticas, mas também das avaliações de seu processo de implementação e resultados, possibilitando o controle social efetivo de sua aplicação via monitoramento contínuo. Por intermédio de um processo com tais características, as próprias capacidades técnicas e políticas de monitoramento por parte dos diferentes atores sociais poderiam apresentar ganhos substantivos de qualidade.

Este livro pretende contribuir para ampliar esse campo de conhecimento e reflexão no sentido do aperfeiçoamento do processo de formulação de políticas públicas urbanas na perspectiva de sua avaliação e de seu acompanhamento pela sociedade. Como objetivo principal, coloca-se aqui a articulação de um conjunto de proposições que possa contribuir para o desenvolvimento de instrumentos concretos de avaliação de políticas, planos, programas e projetos voltados para a transformação do ambiente urbano e dos processos socioespaciais nele implicados. Este livro foi desenvolvido tendo como base a sistematização de um conjunto de referências teóricas e conceituais, formuladas por diferentes autores, procurando confrontá-las com referências empíricas constituídas por práticas recentes, entre 2001 e 2004, no Município de São Paulo.

A hipótese central que orienta este livro é que a avaliação e o monitoramento contínuos, pelos diversos atores sociais, dos projetos, programas e planos de ação voltados para as práticas e os processos sociais na cidade contribuem para a eficiência, eficácia e efetividade dessas ações, bem como para o estabelecimento de sua legitimidade social. Para que sejam relevantes tanto do ponto de vista técnico quanto político, tais avaliações devem ter objetivos claros e ser realizadas por meio de indicadores e índices quantitativos e qualitativos de desempenho, que, por sua vez, devem estar associados a metas e prazos claramente estabelecidos. Afirma-se, desse modo, que a realimentação do processo decisório, a realização de ajustes ou reorientações nesse processo e a continuidade e eficácia das políticas no tempo dependem do monitoramento contínuo por parte dos diversos atores sociais.

Tal conjunto de hipóteses remete, em particular, ao estabelecimento de um quadro conceitual de caráter explicativo em relação às práticas em políticas públicas e urbanas e de seu processo de avaliação em um contexto mais amplo. Remete ainda à consideração do universo empírico em que tais práticas concretamente ocorrem.

De acordo com essa abordagem, a atividade de avaliação pressupõe a formação de novas competências dos atores sociais em relação a essa atividade, construídas de forma progressiva no decorrer dos processos de avaliação e monitoramento. Acredita-se que o aperfeiçoamento do processo de formulação de políticas públicas e urbanas e das ações de planejamento e urbanismo de iniciativa do poder público, bem como a progressiva racionalização das ações do setor privado via processos de avaliação assim concebidos, possam contribuir para o objetivo de maximização dos benefícios resultantes das ações de Estado para toda a população.

1 É importante ressaltar que não são recentes as iniciativas nesse sentido. Cabe destacar a existência de observatórios de políticas públicas considerados referências na área de análise de dados socioeconômicos e de política pública de um modo geral. São exemplos: a Rede Global de Observatórios Urbanos, criada pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN – Habitat), uma rede mundial de informações para a implementação da Agenda Habitat e da Agenda 21; o portal do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para divulgação de estudos e pesquisas na área de políticas públicas, bem como para a divulgação de informações e estatísticas sobre o setor público; o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que tem uma linha de estudos e pesquisas em avaliação de políticas públicas. No meio acadêmico, o desenvolvimento de modelos e metodologias para a avaliação de políticas públicas vem sendo objeto de crescente interesse. Entre outros, cabe mencionar o Observatório das Metrópoles, uma rede de pesquisa e formação que reúne mais de 200 pesquisadores de 51 instituições de programas de pós-graduação, governamentais e não governamentais, sob a coordenação conjunta do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur) da Universidade Federal do Rio de Janeiro e da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase); e o Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas (NP), parte do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília (Ceam/UnB).

Como já mencionado, a reflexão que orienta este livro tem como base o fato de a reforma institucional impulsionada com a Constituição Federal do Brasil de 1988 ter levado à introdução de novos padrões de gestão local, com a progressiva aplicação de dispositivos consolidados no Estatuto da Cidade. Os municípios brasileiros passariam, assim, a assumir papel contratendencial em relação ao colapso dos sistemas nacionais de políticas públicas. Esse novo contexto – combinando descentralização fiscal, processos de redemocratização e constituição de uma esfera pública renovada com função social da cidade e da propriedade urbana – reforça a cidade como local político de diversidade e legitimidade social, ao mesmo tempo em que aponta para uma possível retomada e fortalecimento de processos de planejamento na gestão pública.

No Município de São Paulo em 2001, foi retomado o processo de construção das políticas urbanas em bases democráticas e participativas, depois das duas últimas administrações, cujos interesses se encaminham em outras direções. No período entre 2001 e 2004, elaborou-se um novo Plano Diretor em acordo com os princípios da Carta Constitucional e do Estatuto da Cidade, e foi instalado um processo de planejamento descentralizado e participativo, apesar das críticas que possam ser feitas ao caráter e alcance que tiveram essa descentralização e participação. Renovou-se o quadro jurídico-institucional de gestão do município, com a introdução de instrumentos e procedimentos previstos no Estatuto da Cidade e com a reformulação de instrumentos que já vinham sendo aplicados.

Os dois primeiros capítulos deste livro tratam respectivamente da conceptualização e da contextualização da avaliação em políticas urbanas. O primeiro capítulo trata do quadro teórico e conceitual, no qual é examinado, em primeiro lugar, o conjunto de atributos e relações constitutivos da política urbana e da avaliação de políticas públicas concebidas e praticadas na escala local. Em segundo lugar, examina-se o conjunto de conceitos que compreende e envolve a avaliação em políticas públicas e suas principais estratégias metodológicas, tendo como referência principal as experiências de avaliação de políticas setoriais de caráter social. Finalmente, discute-se a relação entre os elementos conceituais das políticas urbanas e os elementos de processos avaliativos.

O segundo capítulo contextualiza, num campo de forças econômicas e políticas mundializadas, os sentidos e os desafios das políticas públicas demarcadas pelas redefinições político-institucionais do Estado contemporâneo, como elementos de referência histórica e contextual aos quais os processos de avaliação deverão necessariamente ser remetidos. A análise repousa especialmente nos marcos legais das políticas urbanas no Brasil definidos pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, enfatizando o potencial destes como patamar privilegiado para a discussão do avanço dos direitos sociais e, portanto, do interesse público que consubstancia a legitimidade das políticas. Sinaliza ainda, nessa contextualização, a importância de um olhar crítico para as práticas vigentes no Brasil, problematizando as condições que hoje já se evidenciam no plano da participação social efetiva e dos processos de decisão política.

O terceiro capítulo discute alguns impasses em relação à implementação de processos de avaliação das políticas urbanas na cidade de São Paulo, apontando principalmente a ausência de um sistema de informações desenhado segundo uma concepção de gestão democrática. Enfatiza-se, portanto, a importância da construção de um conjunto de indicadores dos bancos de dados existentes e mantidos por organismos públicos, que possam apoiar a análise e interpretação do ambiente construído e de seus processos sociais, como instrumento que auxilie a própria concepção de políticas urbanas. Por fim, relata-se a experiência de avaliação das operações urbanas realizada em 2003 pela Sempla com a indicação dos avanços obtidos, das dificuldades e limitações desse processo no âmbito institucional.

Com base na sistematização das questões tratadas anteriormente e da discussão de políticas urbanas com foco no Município de São Paulo entre 2001 e 2004, procura-se no quarto e último capítulo estabelecer um conjunto de referências metodológicas que possa ser utilizado em processos de avaliação de políticas urbanas. Sem a pretensão de avaliar toda a política urbana implementada em São Paulo nesse período – esse não é um dos objetivos deste livro –, foram destacados alguns casos, nos quais se identificou a existência de elementos capazes de contribuir para a construção de processos de avaliação. Em seguida, propôs-se um quadro descritivo de um possível processo de avaliação das políticas urbanas, apresentando um conjunto de elementos e suas respectivas características. Ao definirmos esses elementos, esperamos que esse quadro e as demais considerações e análises realizadas possam ser utilizados como ferramentas para o desenvolvimento do campo de avaliação de políticas urbanas, contribuindo para a constituição e consolidação desse campo de conhecimento e de práticas.



A obtenção de resultados consistentes, sustentáveis e legítimos do ponto de vista social tem sido preocupação crescente no âmbito do atual debate sobre políticas públicas. Em relação às políticas que englobam programas, planos, projetos e ações voltados para o meio urbano – as políticas urbanas –, o novo marco institucional estabelecido com a promulgação da Lei Federal do Estatuto da Cidade tende a modificar tanto a atuação do poder público municipal quanto as formas de ação dos agentes participantes da produção e da transformação do espaço urbano.

Este livro trata do processo de avaliação de políticas urbanas, colocando em foco sua formulação, formalização e implementação, bem como as instâncias sociais e os instrumentos para acompanhamento e controle dos resultados. Referindo-se a práticas recentes no Município de São Paulo, o trabalho tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento de instrumentos concretos e socialmente efetivos para a avaliação de políticas urbanas.

ISBN 978-85-7916-026-4



9 788579 160264

ISBN 978-85-7916-026-4 (Universidade Presbiteriana Mackenzie)
ISBN 978-85-88585-29-4 (Romano Guerra Editora)