

Políticas Urbanas: notas aproximativas para a pesquisa avaliativa

Urban policies: approximative notes about the evaluative research

Políticas urbanas: apuntes para una aproximación a la investigación evaluativa

Politiques urbaines: notes approximatives sur la recherche évaluative

*José Almir Farias Filho**

Resumo: O crescente interesse pela pesquisa avaliativa de políticas urbanas no Brasil se deve, em especial, a dois grandes movimentos. O primeiro refere-se a um país majoritariamente urbano que carrega consigo graves distorções físico-ambientais e socioeconômicas no atendimento às necessidades básicas dos habitantes. O segundo concerne à exigência de aprimoramento dos mecanismos de planejamento e gestão das cidades, que leva a preocupações com a qualidade, eficiência e relevância de programas e projetos. Com base na revisão das grandes linhas de investigação sobre o tema, este trabalho se propõe destacar algumas notas aproximativas sobre os aspectos mais relevantes da pesquisa avaliativa de políticas urbanas. Neste sentido, a avaliação é vista aqui como discursivamente construída na prática de pesquisa. O foco recai sobre a classificação sistêmica das políticas urbanas, as influências teóricas, a temporalidade e a narrativa histórica, a territorialização e mudanças de escalas, e os métodos, critérios e indicadores.

Palavras-Chave: Pesquisa avaliativa, Políticas urbanas, Brasil.

Abstract: The growing interest in evaluative research on urban policy in Brazil is due, in particular, to two major movements. The first refers to a predominantly urban country that carries serious physical-environmental and socioeconomic distortions in meeting the basic needs of the inhabitants. The second concerns the requirement of improving mechanisms of planning and management of cities, leading to concerns about the quality, efficiency and relevance of programs and projects. Based on a review of the major lines of research on the topic, this paper aims to highlight some approximate notes on the most relevant aspects of the evaluation study of urban politics. In this sense, evaluation is seen here as discursively constructed in research practice. The focus is on the classification of systemic urban policies, theoretical influences, temporality and historical narrative, territorialisation and changes of scales and methods, criteria and indicators.

Keywords: evaluation research, urban policies, Brazil.

* Doutor em Le Projet Architectural et Urbain pela Université de Paris VIII (2003) e Pós-Doutor em Urbanismo na Universidade Federal do Rio de Janeiro (2012). É professor adjunto do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará.

Introdução Em um contexto nacional no qual o cidadão comum alimenta antiga desconfiança, senão descrédito, em relação à maioria das ações governamentais, é útil começar este texto relembrando as esperanças renovadas com o surgimento da avaliação de políticas públicas. Essas esperanças residem na expectativa de que algum dia a avaliação possa efetivamente auxiliar na resolução das imperfeições da gestão pública, melhorando os julgamentos sobre o planejamento e aprimorando a decisão democrática. A crescente demanda por avaliação reflete o papel ampliado do Estado e, em especial, a possibilidade latente de participação das comunidades locais, para enfrentar a crise sempre presente das despesas públicas, bem como os riscos do imobilismo e dos desperdícios.

Muitos especialistas concordam que a natureza da avaliação se bifurca em duas vertentes: a avaliação como instrumento de gestão e a avaliação como pesquisa. No primeiro caso, o interesse maior da avaliação é colocar à disposição do tomador de decisão as informações necessárias para ter consciência das consequências de suas ações, e assim decidir com conhecimento de causa. Já a avaliação como pesquisa, embora tenha um menor compromisso com o emprego de resultados pelos gestores, ganha importância por sua utilidade social de informar para o debate público, por sua experimentação teórico-metodológica e ampliação de conhecimento sobre a política em estudo.

Este artigo propõe-se a contribuir para a discussão sobre a avaliação como pesquisa, mas em um campo específico, o das políticas urbanas, cujo crescente interesse se deve, em especial, a dois grandes movimentos. O primeiro refere-se a um país majoritariamente

urbano que carrega consigo graves distorções físico-ambientais e socioeconômicas no atendimento às necessidades básicas dos habitantes. O segundo concerne à urgência de aprimoramento dos mecanismos de planejamento e gestão das cidades, que levam a preocupações relativas à racionalização dos recursos públicos e à qualidade, eficiência e relevância de programas e projetos.

Em termos instrumentais, a pesquisa avaliativa de políticas urbanas requer a mobilização de conhecimentos multidisciplinares. Ela é complexa na medida em que as metas são múltiplas, são muitos os atores, e as ações diversificadas. A avaliação como pesquisa se insere na estrutura clássica da pesquisa acadêmica, estabelecendo objetivos, hipóteses e questionamentos, mas havendo uma preocupação com a mensuração e análise e, em especial, com a "arqueologia" do processo que, em geral, investiga bordas temporais previamente demarcadas.

Com base na revisão das grandes linhas de investigação sobre o tema, exporemos aqui, em algumas notas aproximativas, aspectos relevantes da pesquisa avaliativa de políticas urbanas. São questões de fundo que exigem ponderação e tomada de posição da parte do pesquisador. Certamente, não é nossa intenção esgotar no âmbito deste texto todas as implicações relativas a cada uma dessas questões cuja complexidade exige tratamento e reflexão aprofundada à parte.

Política Urbana: uma noção estendida

Difundido primeiramente por norteamericanos, seguidos pelos europeus na segunda metade do século XX, o termo

“política urbana” vem sofrendo inúmeros ajustes e acréscimos ao longo do tempo, fato que serviu para ampliar a confusão em torno dessa noção. Já nos anos 1960, Castells definia política urbana como sendo um “conjunto de decisões que incidem sobre os processos específicos de uma unidade urbana, isto é, um efeito do sistema urbano sobre si mesmo, através de uma ação realizada pelo sistema de atores” (Castells, 1969, p.20). Desse modo, a política urbana consistiria em um conjunto articulado de intervenções dos agentes sociais no sistema urbano.

Notemos que a definição de política urbana flutua de acordo com a formação de base do especialista. Nos anos 1980, por exemplo, a geógrafa Lysia Bernardes destacou o mérito da dimensão espacial da política urbana na medida em que essa é a expressão dos processos econômicos e sociais que atuam sobre determinado território. A dimensão espacial seria, neste caso, inerente a qualquer política urbana, não podendo ser ignorada sejam quais forem os objetivos de um governo, de vez que sociedade e espaço são indissociáveis (Bernardes, 1986, p.84).

Mais recentemente, alguns pesquisadores recusam esta primazia da dimensão espacial ao afirmarem que, embora a abrangência da escala de atuação seja um aspecto importante de toda política pública, as políticas urbanas se distinguem pelo fato de seus efeitos provocarem transformações na estruturação do ambiente construído. O aspecto distintivo das políticas urbanas estaria nas modalidades de vínculos entre as ações governamentais, os processos sociais, políticos, econômicos, culturais e o território urbanizado (Benatti; Castro, 2010). Sendo assim, as políticas urbanas seriam aquelas particularmente voltadas para os processos de produção, reprodução, transformação e apropriação do ambiente construído, incluindo as infraestruturas e estruturas

físicas, os serviços e equipamentos urbanos (Zione *et al*, 2007, p.2).

De modo amplo, podemos dizer que o objetivo geral da política urbana é promover a qualidade de vida urbana através do desenvolvimento econômico-social-ambiental das cidades. Por outro lado, o uso generalizado do termo “política urbana”, assim no singular, tende a ser aplicado tanto no que se refere à ação dos diferentes níveis governamentais (nacional, regional, municipal), como a uma grande diversidade de problemas: áreas periféricas marginais, regiões metropolitanas, transportes coletivos urbanos, etc. Este uso alargado do termo leva, conseqüentemente, a se pensar política urbana como sinônimo de “desenvolvimento local”, expressão que integra muitas áreas de política pública: planejamento territorial, políticas sociais, políticas econômicas, emprego, habitação, educação, etc.

A ideia de “desenvolvimento local” convém lembrar, está associada a um tipo de solução organizacional – as agências de desenvolvimento local – que se tornaram dispositivos comuns para combater uma vasta gama de problemas que afetam os territórios. Esta abordagem tem origem em estratégias definidas por instituições internacionais, como o Banco Mundial, com o objetivo de aumentar a eficácia dos programas nos países em desenvolvimento. Em tal perspectiva, o desenvolvimento local é encarado como uma alternativa à tradicional abordagem vertical, do topo para a base, cujos resultados são amplamente criticados (Comissão Europeia, 2004).

Outra compreensão bastante difundida é aquela que iguala no mesmo sentido política urbana e “desenvolvimento territorial”, cuja proximidade salienta as similaridades entre estratégias que atuam em diferentes escalas territoriais – bairros, espaços intraurbanos, áreas metropolitanas, etc. Neste caso, lembramos que pode haver política urbana que não se vincule estritamente a um

território delimitado, mas a componentes de ordem técnica e normativa, como por exemplo, a política de saneamento.

Como se pode notar, a noção de “política urbana” é controversa por ser vaga no que concerne às especificidades de abordagem e uso generalizado para uma grande variedade de áreas e problemáticas. Tal heteronomia aumenta, inclusive, a possibilidade de o termo ser usado para expressar tendências e manipulações ideológicas. De qualquer modo, toda esta confusão semântica sinaliza que o enfoque nas abordagens sobre o urbano tem origem no reconhecimento de que sua crescente complexidade está relacionada com o seu carácter de base territorial e multidimensional.

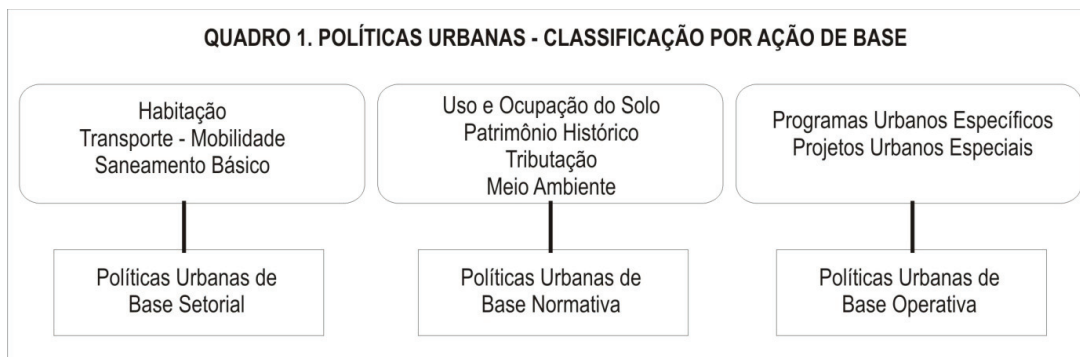
O sistema de políticas urbanas: uma grade de classificação provisória

Do ponto de vista sistêmico, a política urbana constitui um dos campos da política pública, mas esse campo, é ele também um sistema que abarca políticas distintas vinculadas às três esferas de governo e que promovem diferentes tipos de planos, programas e intervenções. Para uma compreensão instrutiva desse sistema, propomos, mesmo correndo os riscos da simplificação, uma subdivisão em três classes: (a) as políticas urbanas de base setorial; (b) as políticas urbanas de base jurídico-normativa; (c) e as políticas urbanas de base operativa (ver quadro 1).

As políticas urbanas de base setorial estão relacionadas às questões urbanas tradicionalmente mais problemáticas no país, dentre as quais, ganham relevo as políticas de habitação, de saneamento e de transportes-mobilidade. As políticas urbanas de base normativa são aquelas que dão ênfase à ação de regulamentação jurídica dos procedimentos e condutas no uso e ocupação do espaço urbano. Por fim, as políticas urbanas de base operativa são compostas por programas e projetos conjunturais concebidos de modo destacado para solucionar ou mitigar problemas específicos¹. Todas essas classes de política urbana recebem atenção nos três níveis de governo, dando origem a planos e regulamentações em cascata e criação de agências governamentais especializadas.

Observemos que nessa grade de classificação predomina um modelo epistemológico de carácter “rizomático” (Deleuze; Guattari, 1996) em que a organização dos elementos não segue linhas de subordinação hierárquica, mas, pelo contrário, qualquer elemento pode afetar ou incidir em qualquer outro. Isso significa dizer que os arranjos de ação de base são inúmeros, não constituindo campos estanques. Dependendo de como se formula uma determinada política de base setorial, pode-se inserir em seu escopo conteúdos de base normativa e de base operativa. Se, em certa conjuntura, a concepção de uma política urbana pode estruturar-se em uma base setorial clássica, em outra é possível dar ênfase à base normativa e ao carácter multidimensional dos programas que a

QUADRO 1. POLÍTICAS URBANAS - CLASSIFICAÇÃO POR AÇÃO DE BASE



compõem. É neste sentido que podemos compreender, por exemplo, o 'Programa Minha Casa Minha Vida', que ganha destaque e importância estratégica ao ser destacado do escopo mais tradicional da política habitacional.

Aliás, na história da política urbana brasileira, a política habitacional tem tido proeminência devido ao carácter multifacetado do problema (social, econômico, físico, ambiental), que se tornou cada vez mais evidente e agudo ao longo do processo de urbanização. De fato, qualquer breve olhar sobre a literatura especializada pode constatar que a política habitacional continua protagonista, prioritária. Este privilégio foi motivo de crítica no passado, pois para alguns especialistas revelava o carácter fragmentário da política urbana brasileira, que durante muito tempo não considerou uma visão compreensiva do "problema urbano" (Andrade, 1976).

Somente nas últimas décadas do século passado foi-se anexando novos setores como o saneamento básico e o planejamento metropolitano. E desde então, as tendências de descentralização, de participação comunitária e de melhoria do gerenciamento dos recursos, têm conduzido o ente governamental, sobretudo o município, a dispor de um portfólio de políticas urbanas integradas em agendas locais de desenvolvimento e implantadas por meio de programas articulados a agências regionais, nacionais e mesmo internacionais.

Política Urbana e Teoria Urbana

Um dos aspectos mais relevantes da pesquisa avaliativa de políticas urbanas está no pressuposto de que cada política urbana é impulsionada por conjuntos sucessivos de

juízos de valor que tiveram uma profunda influência sobre a forma como os problemas urbanos são definidos. Isso significa dizer que toda política urbana se sustenta em alguma teoria ou em matrizes teóricas com concepções distintas sobre a natureza da relação entre o homem e o espaço urbano.

As teorias urbanas servem, sobretudo, para se construir um modelo analítico que permita identificar padrões; e, por padrões, se entende o conjunto dos princípios que orientam a política urbana, bem com a definição de sua forma e objetivos. Cada padrão é, portanto, apreendido com um conjunto de representações (que categorizam a realidade social) e de técnicas de ação (Carley, 1990). Pode-se afirmar que o escopo de uma política urbana é o produto de uma contínua interação entre processo intelectual e resposta institucional. A teoria urbana contribui, assim, para alterações e deslocamentos conceituais, que muitas vezes são os principais agentes de inovação política nas décadas seguintes.

Identificar, com base na literatura científica pertinente, a(s) teoria(s) urbana(s) que sustenta uma determinada política urbana é tarefa incontornável de qualquer pesquisa avaliativa. Para isso, é importante ter em foco o porquê de sua influência em termos de definição do problema e de resposta política. Nem sempre os documentos em que se assenta uma política trazem de forma explícita sua filiação teórico-ideológica, cabendo ao pesquisador rastrear e revelar não apenas seu escopo conceitual, mas também as abordagens críticas sobre a mesma.

Uma razão pela qual as teorias entram e saem de moda se deve ao fato de que não há uma única resposta para o dilema urbano e, portanto, estamos continuamente a buscar e a escolher opções com as quais seja possível trabalhar. Quando uma política

urbana implementada com base em certa perspectiva teórica não consegue curar os males urbanos, deixa-se a fidelidade de lado e desloca-se para outra teoria. Na impossibilidade de discorrermos em detalhe no contexto deste artigo sobre as teorias que dão suporte às políticas urbanas, concebemos um quadro síntese onde se encontram relacionadas características e fontes de pesquisa de algumas das principais teorias urbanas ainda em uso (ver quadro 2).

Apenas para esclarecer com um exemplo, podemos destacar o “direito à cidade” como uma teoria interacionista de grande influência no contexto contemporâneo brasileiro de políticas urbanas. Esta teoria, que tem em sua origem os trabalhos de Park e Burgess, da Escola de Chicago, e do

filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre, se traduziu entre nós, na década de 1980, em um “movimento pela reforma urbana” que se desenvolve em paralelo ao processo de redemocratização do país, culminando com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001. Seu principal enfoque é a questão intraurbana, particularmente metropolitana, reivindicando uma maior conexão com a equidade de renda na cidade. Em termos urbanísticos, esse campo teórico problematiza a requalificação de áreas habitacionais (infraestrutura, edificações, modos de vida), o acesso às áreas centrais (sobretudo moradia e transportes), o direito a equipamentos coletivos, a ampliação das esferas de participação e, em alguns casos, a identidade cultural.

QUADRO 2. TRÊS TEORIAS URBANAS QUE INFLUENCIAM AS POLÍTICAS URBANAS CONTEMPORÂNEAS

Teoria Urbana	Características	Fontes de Pesquisa
Teoria Ambientalista (Determinismo Ambiental)	Esta teoria busca sua inspiração na filosofia empirista e positivista (objetividade e neutralidade no conhecimento da realidade humana). A teoria ambientalista, também chamada behaviorista ou comportamentalista, atribui exclusivamente ao ambiente a constituição das características humanas, privilegiando a experiência como fonte de conhecimento e de formação de hábitos de comportamento. Sua premissa básica é que o controle e manipulação do ambiente físico tem um efeito direto e determinante sobre o comportamento social. No espaço urbano, suas manifestações são: a higienização generalizada, a tabula rasa e a sua substituição por novos sistemas construtivos, e direcionamento dos moradores para áreas periféricas.	- Movimentos higienistas dos séculos XIX e XX. - Movimento Moderno em Arquitetura e Urbanismo.
Teorias Interacionistas (Direito à Cidade)	As teorias interacionistas apoiam-se na ideia de interação entre o organismo e o meio. A aquisição do conhecimento é entendida como um processo de construção contínua do ser humano em sua relação com o meio. Novas construções dependem das relações que estabelecem com o ambiente numa dada situação. O conceito de ‘direito à cidade’ está na base de políticas urbanas inclusivas, e socialmente duráveis. Busca-se reestruturar as relações de poder na elaboração de políticas urbanas a fim de permitir aos habitantes, e não o Estado e o capital, de exercer um controle democrático sobre o desenvolvimento urbano. Nesta perspectiva, privilegia-se uma reforma urbana sustentada na função social da propriedade e na escala local como sendo inerentemente a mais democrática, justa e sustentável.	- Escola de Chicago - Park e Burgess - Henri Lefebvre
Ajustamento estrutural: neoliberalismo e globalização	Teoria de uma economia globalizada, neoliberal e financista que impõe seu ritmo, aquele da aceleração que transforma o estilo de vida e o modo de viver em coletividade. Esta economia tem como característica ser metropolitana e hierárquica, dominada pelas cidades globais, que incentiva a instantaneidade das novas tecnologias. A cidade é planejada para atender e essas exigências econômicas (eficiência de fluxo, de conexões, etc.). A prática urbanística deve responder às imposições de curto prazo. Esta lógica de competitividade é inseparável de estratégias urbanas (megaeventos esportivos e culturais) que visam reforçar a atração de fluxos de capital para as principais metrópoles.	- Consenso de Washington - Saskia Sassen.

Temporalidades e Narrativa Histórica

Veio rico de análise é a própria história natural das políticas públicas. Por que e como se concebe uma política? Como se configuram os problemas para os quais uma política é o remédio? Como evolui no tempo seu quadro institucional? Que efeitos advêm dos êxitos e fracassos percebidos? O tempo histórico, embora esteja ligado ao tempo natural, não coincide com o mesmo. Atrélado ao âmbito político e social, esse tempo imanente à história aparece como fruto das experiências e expectativas de homens e instituições cujas ações engendram não um tempo único e universal, como o proporcionado pela cronologia, mas diversos ritmos temporais que lhes são próprios.

No campo da pesquisa avaliativa, é preciso lidar com exigências que introduzem temporalidades que não são necessariamente convergentes, embora nos pareça lógico o propósito dos especialistas de consagrar, para efeito de análise, os tempos do antes, do durante e do depois. Lembremo-nos, pois, de Koselleck (2006), criador das categorias "horizonte de expectativa" e "espaço de experiência", que são simultaneamente categorias analíticas definidas pelo historiador e determinações históricas que orientam e são orientadas por ações concretas.

Koselleck entende o horizonte de expectativa como o presente voltado para o futuro. São cálculos, esperanças e angústias orientados para o que ainda não foi vivido, para as experiências que ainda não podem ser observadas. O tempo histórico seria, então, fruto da tensão entre

experiências e expectativas; tensão essa que pode ser analisada através da relação histórica entre passado e futuro. Assim é a "avaliação ex-ante", que se realiza antes do início da implementação de um programa para identificar se ele deve ser executado, projetar o que aconteceria com a população beneficiária, comparar custos e benefícios da iniciativa com as alternativas ora disponíveis. O passado tornado atual é o espaço de experiência, na perspectiva de que no espaço do presente convivem simultaneamente diversos tempos anteriores preservados na memória e incorporados no cotidiano. Aqui temos a "avaliação ex-post", que se realiza após a consolidação ou na fase final de um programa, visando medir resultados e impactos.

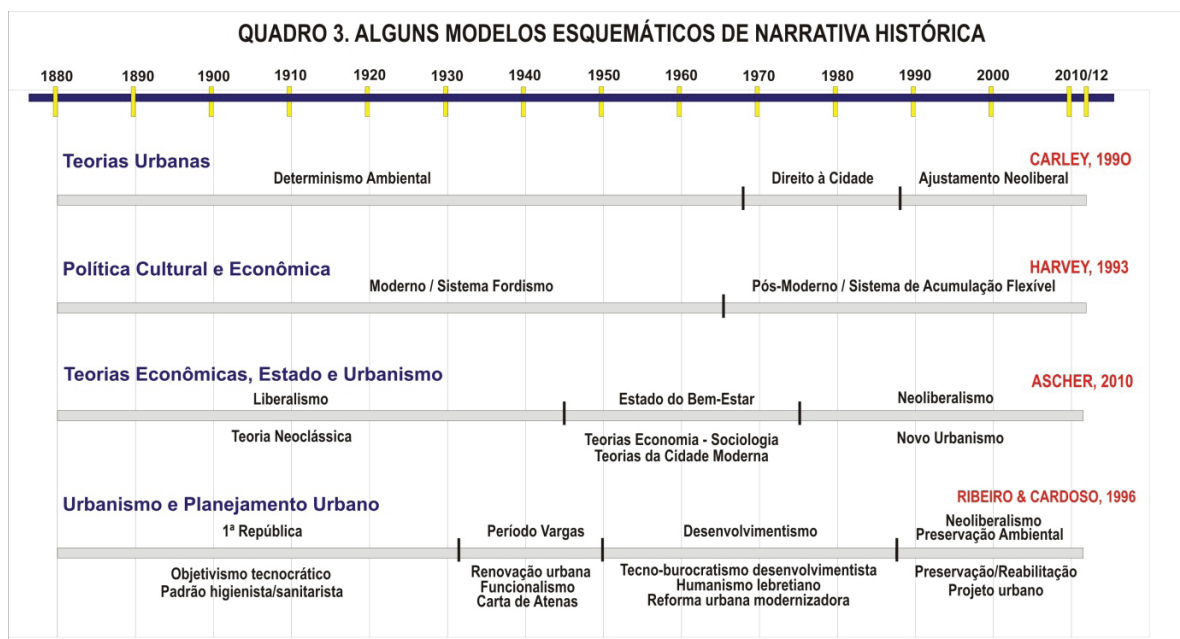
O tempo presente, que não é um passado em potência mas um momento da escolha e da ação, é a preocupação da "avaliação de processo", que objetiva verificar, por meio da análise dos processos organizacionais e administrativos, se uma política pode ser otimizada ou realizada de forma eficiente. A hipótese central é de ser possível influir efetivamente sobre o curso de uma política, embora seja preciso aceitar a ocorrência de efeitos variáveis que escapam ao controle dos poderes estatais.

Para se compreender como dos feitos surge história, há necessidade de narrar. O modo operacional para a narrativa histórica depende essencialmente de uma dialética que se inicia com as escolhas do pesquisador. Em outras palavras, sob o princípio da produção acadêmica, a narrativa histórica como conhecimento é completamente dependente dos instrumentos validados por decisão do pesquisador. Essa validade de escolha da práxis historiadora remete a princípios orientadores de caráter metódico e analítico

dos dados empíricos deixados pelo tempo. Assim, para tematizar o tempo histórico é preciso lançar mão de uma abordagem teórica, pois as fontes históricas sozinhas mostram-se insuficientes para esclarecer a questão.

Desse posicionamento é possível concluir que não podemos negligenciar voluntariamente os modelos historiográficos,

as alianças disciplinares ou a organização das práticas intelectuais dos pesquisadores. Por isso a pesquisa avaliativa de políticas urbanas, ao utilizar a narrativa histórica, vem ratificando alguns esquemas teóricos explicativos utilizados por uma parte significativa dos pesquisadores. No quadro 3, apresentamos, em rápido esquema, alguns desses modelos historiográficos.



Territorialização e Escalas espaciais

Qual a abrangência territorial de uma política urbana? Em quais perímetros espaciais é possível definir (e analisar) as necessidades e as expectativas dos habitantes e usuários? Em qual escala geográfica a pesquisa avaliativa deve se ater? Qualquer estratégia de planejamento e gestão do espaço urbano exige a definição de escalas, o que coloca questionamentos sobre a territorialização de uma política, em

especial quando se trata de refazer a cidade sobre ela mesma.

De fato, as políticas urbanas se assentam em alguma lógica de territorialização, tendo a ver com a busca de eficácia para uma ação. A noção mesma de territorialização, polissêmica, merece aprofundamento, tanto que modifica os dispositivos de concepção e implantação de programas nacionais e locais. Em todo caso, o território torna-se uma categoria a priori de ação da política urbana, antes de especificar as metas em termos de domínio de intervenção ou grupos sociais. Consequentemente, toda política urbana traz consigo uma "política de escala"

(Smith, 2000), ou seja, uma tensão na organização sócioespacial, onde se articulam as ações da política com as exigências do território capitalista e as extensões de poder e pressões daí decorrentes.

Para fins de avaliação de políticas urbanas, importa explicitar os conflitos de interesse em cada escala, revelando as contradições e dilemas de sua formulação e contratualização. Nesta questão há uma complexidade de análise porque um problema pode se manifestar em uma escala, mas ter sua determinação em outra. Os instrumentos de intervenção urbana sobre uma realidade localizada podem estar em outra escala espacial, arena política, nível de governo, instância de poder, etc.

Embora pareça necessário ao formulador de política urbana estabelecer uma escala fixa de atuação, é preciso ter em vista que as escalas espaciais não são fixas, mas perpetuamente redefinidas, contestadas e reestruturadas em termos de sua extensão, conteúdo, importância relativa e inter-relações. Se compreendermos a escala espacial também como escala de ação, torna-se difícil especificar em qual fronteira ou em qual momento uma ação

local deixa de sê-lo, passando a ter efeito em escalas mais amplas. Do mesmo modo, muitos dos processos que são atribuídos à escala local estão articulados a processos mais amplos, regionais, nacionais ou globais, que a atravessam, condicionando ou determinando os limites das ações ali realizadas (ver tabela 4).

Perante formas e conteúdos do urbano construído, a multiplicidade escalar que caracteriza as políticas urbanas é o elemento de maior potencial e, ao mesmo tempo, de maior complexidade para o desempenho de ações articuladas e práticas de cooperação (Moura, 2009). Sendo assim, é decisivo para a análise empírica e teórica que a pesquisa avaliativa enfrente o debate sobre o papel das escalas espaciais na construção de estratégias de desenvolvimento urbano. Inclusive porque muitas vezes os processos socioespaciais colidem ou são imobilizados por escalas orientadas e sustentadas institucionalmente. Um exemplo disso é a escala metropolitana, na qual a indefinição e/ou superposição de competências geram ambiguidade e distorções na ação dos diferentes órgãos gestores da política urbana.

QUADRO 4. TERRITÓRIO E LÓGICAS ESCALARES EM POLÍTICAS URBANAS

Escalas	Interesses	Instrumentos
Global	Ação capitalista globalizada no território urbano pelas grandes corporações financeiras, industriais e comerciais.	Compromissos bilaterais e multilaterais. Organização Mundial do Comércio. Agenda 21, etc.
Nacional	Políticas urbanas articuladas a estratégias nacionais de políticas econômicas e políticas sociais.	Planos nacionais de desenvolvimento urbano. Programas e projetos nacionais especiais.
Regional	Políticas urbanas articuladas a estratégias de desenvolvimento regional.	Planos metropolitanos. Programas e projetos regionais.
Municipal	Território político do local e da identidade. Articulam-se políticas urbanas, rurais e ambientais.	Planos de desenvolvimento local. Planos diretores. Programas e projetos locais.
A Cidade (intra-urbano)	Espaço de inúmeras escalas operativas. Mercado imobiliário.	Plano diretor urbano. Programas e projetos locais.
O Bairro	Território de vivência e pertencimento. Escala preferencial de ação participativa. Mercado imobiliário. Associações comunitárias.	Planos de bairro. Lei de uso e ocupação do solo. Programas e projetos específicos.
A Quadra, o Lote, o Edifício	Escala operacional do projeto arquitetônico. Mercado imobiliário. Associações comunitárias.	Lei de uso e ocupação do solo. Código de obras e posturas. Programas e projetos específicos.

Métodos, Critérios e Indicadores

No enfoque contemporâneo a avaliação é atribuição de mérito ou julgamento sobre o grau de eficiência, eficácia e efetividade de políticas e programas. Essa distinção é um recurso analítico destinado a separar aspectos diferentes dos objetivos e, por consequência, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação². Existem diferentes métodos e técnicas de avaliação melhor adaptados a cada domínio de política urbana. Trata-se sempre de saber o que se procura avaliar, de se colocar em atitude de disponibilidade para melhor compreender uma situação, de assimilar as causas de um problema, de costurar as pistas que levam a uma tomada de decisão.

Assim, as especificidades de cada política urbana exigem escolhas distintas de metodologias e procedimentos de análise e avaliação. A perspectiva adotada é predominantemente social e política, embora os aspectos quantitativos tenham grande relevância em função das particularidades de um programa. Ressaltemos que, apesar da sua abrangência, métodos e técnicas utilizados em uma pesquisa avaliativa não objetivam postular a inutilidade daqueles adotados em outra, mas argumentar a necessidade de adequação a problemáticas singulares e instrumentos complementares para situações típicas.

Em uma pesquisa avaliativa, a compreensão desses aspectos deve estar sempre presente, para que não se analise a intervenção em si, esquecendo suas determinações. É conveniente examinar com

clareza quem são os beneficiados e quem está pagando pelos custos. No caso de obras urbanas, por exemplo, quase sempre os custos são socializados, mas os benefícios podem estar sendo apropriados somente pela minoria que utiliza a obra. Como se sabe, as análises benefício/custo são criticadas quando implicadas a intervenções urbanas ou em obras públicas, uma vez que é difícil estabelecer claramente quem pagará os custos e quem se apropriará dos benefícios.

Para finalizar, examinemos rapidamente dois aspectos importantes relacionados a técnicas de avaliação: os critérios e os indicadores. Em geral, uma política urbana pode ser analisada considerando diversos critérios, ordenados em uma hierarquização pré-estabelecida, embora seja imprescindível ficar em alerta para seu conteúdo ideológico, que pode derivar de visões parciais do real determinadas por fatores que afetam o pesquisador ou a sociedade em que vive. Serra (2006:210) apresenta uma relação de critérios de avaliação muito usuais em pesquisas sobre o urbano, que devem ser expressos para cada caso e de modo muito concreto. São eles:

- Factibilidade: a política pode ser implementada quando consideradas as limitações físicas, econômicas e outras especificidades do caso em exame?
- Viabilidade econômica e financeira: como são disponibilizados os recursos necessários para implementar ou pagar o financiamento de uma política?
- Interesse social: a política justifica-se pelo seu alcance social?
- Impacto ambiental: qual o grau de impacto ambiental da política?

- **Sustentabilidade:** qual o comprometimento ecológico dos recursos acionados pela política?
- **Flexibilidade:** a política apresenta características que permitem sua fácil e rápida adaptação a condições imprevisíveis e supervenientes?
- **Durabilidade:** a política tem condições de enfrentar por muitos anos as condições a que será exposta?

A quantificação desses critérios de avaliação é uma possibilidade sempre presente, pois a computação do grau de satisfação será mais fácil. Mas como lembra Serra (2006), isso conduz a um certo artificialismo com atribuições de “notas” e “pesos” para medir o grau de atendimento dos diversos objetivos. A validade desses artifícios somente poderá ser julgada em

cada caso. Concretamente, é possível definir um conjunto de critérios específicos, quase sempre derivados dos objetivos gerais, mas formulados de tal maneira que permitam distinguir qual a melhor entre as alternativas disponíveis.

Já os indicadores são instrumentos que traduzem conceitos abstratos em entidades operacionais e mensuráveis, reduzindo informações a parâmetros. Sendo assim, eles são capazes de auxiliar na leitura, descrição e avaliação de diferentes situações. A partir das leituras dos indicadores é possível determinar a qualidade do que se está avaliando frente a um sistema de escala de valores, possibilitando aferir e comparar suas características (Jannuzzi, 2001). No quadro 5 apresentamos uma síntese dos conjuntos de indicadores mais usuais em políticas urbanas.

QUADRO 5. POLÍTICAS URBANAS – CONJUNTOS DE INDICADORES USUAIS	
Indicador / Índice	Especificações
Indicadores de Desenvolvimento	Índice de Desenvolvimento Humano - IDH. Índice de Desenvolvimento Municipal – IDH-M.
Indicadores Demográficos	Densidade populacional. População residente por sexo, faixa etária e pirâmides etárias. Indicadores de fecundidade. Taxa de crescimento natural.
Indicadores Habitacionais	Déficit habitacional, por situação de domicílios. Distribuição percentual do déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal. Domicílios Particulares Permanentes X Número de Moradores por Domicílio. Quantidade Média de Habitantes por Domicílios.
Indicadores de Saneamento Básico	Consumo de água por habitante. Perdas de água no sistema de abastecimento d'água. Nº de vazamento de esgotos. Nº de pontos de esgotos não tratados.
Indicadores de Sustentabilidade	Emissões de CO ² . Qualidade do ar na localidade. Satisfação do cidadão com a comunidade local. Contribuição local para as alterações climáticas globais. Mobilidade local e transporte de passageiros. Transporte diário de passageiros: distâncias e modos de transporte. Percentual de zonas verdes públicas.

Todos esses indicadores de desempenho urbano destinam-se a estabelecer uma contínua avaliação quantitativa para uma melhor monitoração e comparação dos assentamentos urbanos em termos de eficiência, equidade e qualidade espacial. É importante salientar que o indicador, sendo uma medida que auxilia no entendimento de um fenômeno social, deve pressupor conceitos pré-estabelecidos e um entendimento e clareza prévios, para então se buscar os instrumentos capazes de elucidar o que está se analisando.

Enfim, na pesquisa avaliativa é preciso evidenciar quais os aspectos mais relevantes a serem considerados, tendo em conta a realidade específica da política urbana em estudo. É preciso observar o nível de alcance das metas e dos padrões estabelecidos como adequados, informar sobre a distribuição de custos e benefícios, fornecer dados para que se detecte erros e acertos no programa e colaborar para a manutenção do foco da política ou do programa. Disso resulta a seleção de um conjunto de critérios e indicadores que possibilitam mensurar impactos, efeitos ou resultados.

Conclusão

Como se pode observar na leitura dessas notas aproximativas, o conhecimento processual da pesquisa acadêmica traz uma importante contribuição para a melhoria e aprimoramento da avaliação de políticas urbanas, sobretudo quando se observa a coerência teórico-conceitual e o rigor metodológico. A experiência acumulada em diversos trabalhos contribui para uma melhor difusão dos aportes do sistema de avaliação e para a consolidação de uma cultura colaborativa e partilhada.

Isso porque a *démarche* da investigação repousa necessariamente na cooperação e nas contribuições de um ciclo de atores, ainda restrito, mas em constante alargamento. Neste processo, a pesquisa avaliativa auxilia na geração de um ciclo virtuoso de aperfeiçoamento, pois o estado de arte da avaliação em políticas públicas é refletir continuamente. Cabe ainda uma última observação: a abrangência e as formas de divulgação da pesquisa avaliativa, embora não sendo objeto de maiores considerações neste trabalho, são absolutamente centrais para que se possa melhor aquilatar o uso dos estudos de avaliação.

Referências bibliográficas

- ANDRADE, Luís Aureliano. *Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política*. Estudos CEBRAP, São Paulo, nº18, pp.117-148, out./dez. 1976.
- ASCHER, François. *Os novos princípios do urbanismo*. São Paulo: Romano Guerra, 2010.
- AZEVEDO, S.; GUIA, V. R. M. Relatório de pesquisa eficácia da gestão metropolitana: Gestão Metropolitana e Consorciamentos Intermunicipais: Arranjos institucionais tradicionais e recentes, inédito, 2004.

- BENATTI, Angélica T.; CASTRO, Luiz Guilherme R. *Avaliação de políticas urbanas: contextos e perspectivas*. São Paulo: Romano Guerra, 2010.
- BERNARDES, Lysia. Política Urbana: uma análise da experiência brasileira. In: *Análise e Conjuntura*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, v.1, n.1, jan./abr. 1986, p. 83-119.
- CARLEY, Michael. Housing and Neighbourhood Renewal: Britain's New Urban Challenge. 1990. Disponível em http://www.psi.org.uk/index.php/site/publication_detail/624. Acesso em 10/02/2013.
- CASTELLS, Manuel. Vers une théorie sociologique de la planification urbaine. In: *Sociologie du Travail*. 4/69, Paris, 1969.
- CASTRO, Iná E. O problema da escala. In: CASTRO, Iná E.; GOMES, Paulo César C.; CORRÊA, Roberto L. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- CASTRO, Maria Helena. Avaliação de políticas e programas Sociais. In *Cadernos de Pesquisa*, Unicamp, nº12, 1989.
- CARDOSO, Adauto e SANTOS JR., Orlando. Avaliação de Políticas Públicas: notas na perspectiva da gestão democrática e da ampliação da cidadania. In OLIVEIRA, A.F. & NASCIMENTO, C.G. (orgs.). *Cidades Sustentáveis: Políticas públicas para o desenvolvimento*. Goiânia: Ed. UCG, 2006.
- COMISSÃO EUROPEIA. Guia para a Avaliação do Desenvolvimento Socioeconómico-EVALSED, 2004. Disponível em <http://www.observatorio.pt/>. Acesso em 15/02/2013.
- DELEUZE, Gilles e GUATTARI, Félix. *Mil platôs*. São Paulo: Editora 34, 1996.
- EGLER, Cláudio A. G. As escalas da economia: uma introdução à dimensão territorial da crise. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro: IBGE, v.53, nº3, p. 229-245, jun./set. 1991.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. In: *RBCS* Vol. 20 nº59, outubro/2005, p.97-109.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 1993.
- GRAWITZ, Madeleine. *Méthodes des sciences sociales*. Paris: Dalloz, 1996.
- JANNUZZI, Paulo M. *Indicadores Sociais no Brasil*. Campinas: Alínea, 2001.
- KOSELLECK, Reinhart (1979). *Futuro Passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- LEPETIT, Bernard. *Por uma nova história urbana*. São Paulo: Edusp, 2001.

- MARICATO, Ermínia; SANTOS JR., Orlando Alves. Construindo a Política Urbana: *participação democrática e o direito à cidade*. In: *Teoria e Debate*, n.º 66, abr./jun. 2006.
- MOURA, Rosa. *Arranjos Urbano-Regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba*. Tese em Geografia Universidade Federal do Paraná, 2009.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In RIBEIRO, L.C.Q.; PECHMAN, R. (orgs.). *Cidade, povo e nação. Gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, p.53-78.
- SÁNCHEZ, Fernanda. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. *R.B. Estudos Urbanos Regionais*, n.1, maio/1999, p.115-132.
- SERRA, Geraldo. G. *Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo. Guia prático para o trabalho de pesquisadores em pós-graduação*. São Paulo: Edusp: Mandarim, 2006.
- SMITH, Neil. Geografia da diferença e as políticas de escala. In: ARANTES, Antonio A. *O espaço da diferença* (Org.). Campinas: Papius, 2000.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº16, jul./dez. 2006, p.20-45.
- VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. *Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas*. São Paulo: Annablume, 2001.
- ZIONI, S.; CASTRO, L.G.R.; KATO, V.R.C.; ALVIM, A.A.T. Avaliação de Políticas Urbanas e Escalas. III FÓRUM DE PESQUISA FAU-MACKENZIE. São Paulo, 2007.
- WEISS, Carol H. Have we learned anything new about the use of evaluation? In: *American Journal of Evaluation*, 19, (1), 1998, p.21-34.

Resumen: El creciente interés por la investigación evaluativa de políticas urbanas en Brasil, se debe, en especial, a dos grandes factores. El primero hace referencia a un país mayormente urbano que conlleva grandes distorsiones físico-ambientales y socioeconómicas en la atención de las necesidades básicas de los habitantes. El segundo concierne a la exigencia de mejora de los mecanismos de planeamiento y gestión de las ciudades, que conducen a preocupaciones sobre la calidad, eficiencia y pertinencia de programas y proyectos. Basándose en la revisión de las grandes líneas de investigación sobre el tema, este trabajo se propone destacar algunas notas aproximativas sobre los aspectos más relevantes en la investigación evaluativa de políticas urbanas. En este sentido, la evaluación es vista como discursivamente construida sobre la práctica investigadora. La atención se fija en la clasificación sistemática de las políticas urbanas, las influencias teóricas, la temporalidad y narrativa histórica, la territorialización y escalas de alcance, y los métodos, criterios e indicadores.

Palabras-clave: investigación evaluativa, políticas urbanas, Brasil.

Résumé: L'intérêt croissant pour la recherche évaluative sur la politique urbaine au Brésil est dû, en particulier, à deux grands mouvements. Le premier se réfère à un pays majoritairement urbain qui porte de graves distorsions physique-environnementales et socio-économiques pour répondre aux besoins de base des habitants. Le second concerne la nécessité d'améliorer les mécanismes de planification et de gestion des villes, qui suscitent des inquiétudes quant à la qualité, à l'efficacité et à la pertinence des programmes et projets. Basé sur un examen des principaux axes de recherche sur le sujet, cet article vise à mettre en évidence quelques notes approximatives sur les aspects les plus pertinents de l'étude d'évaluation de la politique urbaine. Ainsi, l'évaluation est considérée ici comme discursivement construite dans la pratique de la recherche. L'accent est mis sur la classification systémique des politiques urbaines, les influences théoriques, la temporalité et le récit historique, la territorialisation et les changements d'échelles, les méthodes, les critères et les indicateurs.

Mots clés: recherche d'évaluation, politiques urbaines, Brésil.

Notas

- 1 Cabe aqui evidenciar a ambiguidade que muitas vezes encontramos na utilização das noções de "políticas" e "programas". O termo programa refere-se a uma sequência de ações, limitada no tempo e definida com precisão em seus recursos e objetivos operacionais. Já a noção de política refere-se, sim, a um complexo conjunto de projetos, ações, procedimentos e normas que contribuem para o mesmo objetivo geral. A política é, portanto, uma soma de programas e projetos (Comissão Europeia, 2004).
- 2 O termo método é de definição ambígua e diversificada, mas é geralmente utilizado para caracterizar procedimentos que se situam em níveis bem diferentes. O método está vinculado a uma tentativa de explicação. A técnica por sua vez deve comportar procedimentos operatórios rigorosos, bem definidos, transmissíveis, susceptíveis de ser aplicados outras vezes nas mesmas condições, adaptadas ao gênero de problemas e de fenômenos em causa. A escolha da técnica depende do objetivo perseguido, o qual ele mesmo está ligado ao método de trabalho. Desta interdependência tem-se com frequência uma confusão entre os termos 'técnica' e 'método', e que se torna necessário distinguir, já que a linguagem corrente tende a empregar um e outro indiferentemente (Grawitz, 1996: 318-319).