



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Luciana Carvalho Crivelare Castro

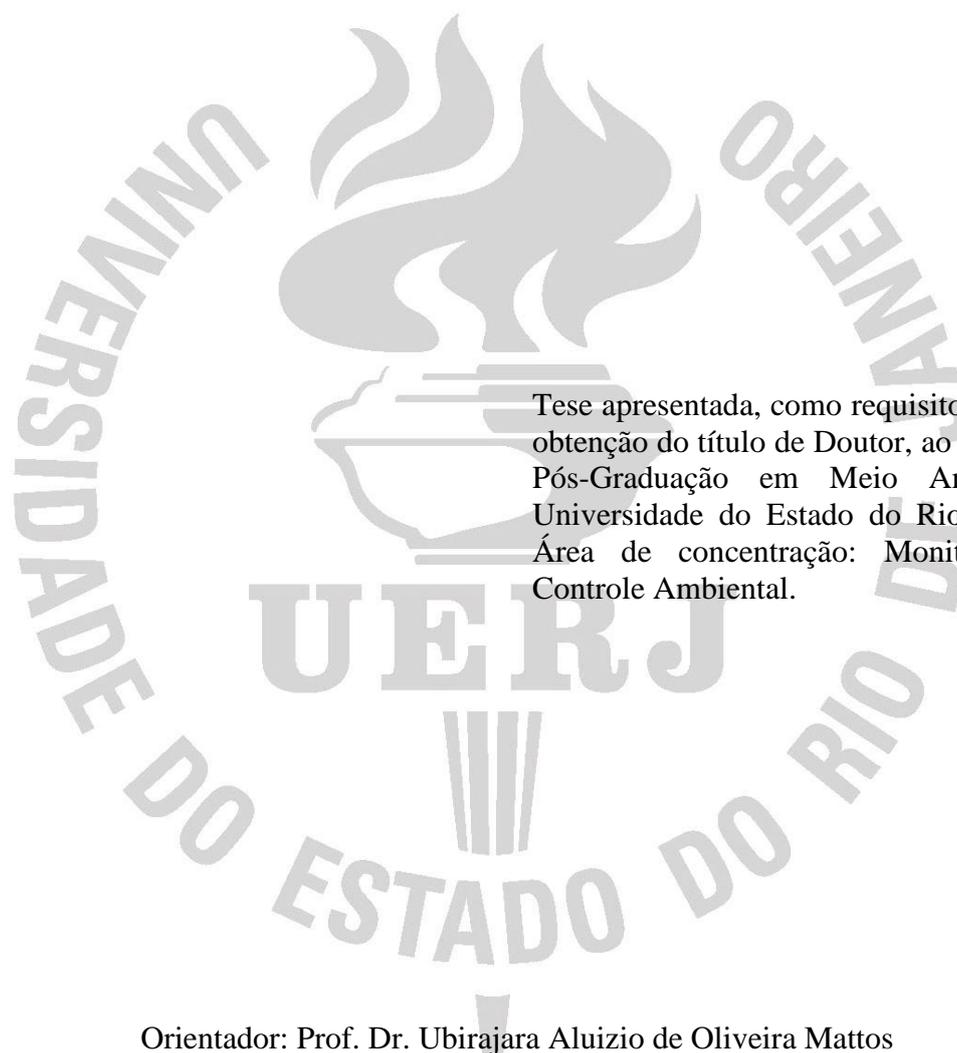
**Propostas para aprimoramento dos modelos de avaliação de impacto dos programas sociais financiados por organismos internacionais a partir da análise do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares – PROAP III**

Rio de Janeiro

2022

Luciana Carvalho Crivelare Castro

**Propostas para aprimoramento dos modelos de avaliação de impacto dos programas sociais financiados por organismos internacionais a partir da análise do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares – PROAP III**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Monitoramento e Controle Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Ubirajara Aluizio de Oliveira Mattos

Rio de Janeiro

2022

## CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CTC-A

C355

Castro, Luciana Carvalho Crivelare.

Propostas para aprimoramento dos modelos de avaliação de impacto dos programas sociais financiados por organismos internacionais a partir da análise do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares - PROAP III/ Luciana Carvalho Crivelare Castro. – 2022.

197 f. : il.

Orientador: Ubirajara Aluizio de Oliveira Mattos.

Tese (Doutorado em Meio Ambiente) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

1. Favelas - Urbanização - Rio de Janeiro (RJ) - Teses. 2. Favelas - Políticas públicas - Rio de Janeiro (RJ) - Teses. 3. Programas sociais - Teses. I. Mattos, Ubirajara Aluizio de Oliveira. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. III. Título.

CDU 711.4

Patricia Bello Meijinhos CRB7/5217 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Luciana Carvalho Crivelare Castro

**Propostas para aprimoramento dos modelos de avaliação de impacto dos programas sociais financiados por organismos internacionais a partir da análise do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares – PROAP III**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Monitoramento e Controle Ambiental.

Aprovada em 18 de março de 2022.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Ubirajara Aluizio de Oliveira Mattos (Orientador)  
Faculdade de Engenharia – UERJ

---

Prof. Dr. Marcos Antônio dos Santos Fernandez  
Faculdade de Oceanografia – UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Rosa Maria Formiga Johnsson  
Faculdade de Engenharia – UERJ

---

Prof. Dr. Carlos Eduardo Curi Gallego  
Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Ana Carolina Chaves Católico  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2022

## **DEDICATÓRIA**

Ao meu filho, Dom, e sobrinhos, Liam e Leonardo.  
Que possam desfrutar de um mundo mais justo, e ainda belo.

## AGRADECIMENTOS

“Não andem ansiosos por coisa alguma, mas em tudo, pela oração e súplicas, e com ação de graças, apresentem seus pedidos a Deus” (Filipenses 4:6). Em quatro anos, muitas coisas aconteceram, mas é a minha relação com Deus que me fez e faz tudo esperar, tudo crer, tudo suportar e tudo – que é realmente necessário - alcançar. Obrigada, Pai de Amor!

Aos meus pais, Sandra e Renato, que sempre incentivaram não só os estudos, mas a cultura e a leitura, de um modo geral. Vocês nunca mediram esforços para que eu trilhasse meu caminho e conquistasse meus objetivos. Aliás, nunca mediram esforços quando o assunto era família e filhos. Mais importante que isso, foram responsáveis por me ensinar a ver o mundo com carinho, fazendo nascer em mim uma esperança de que, de alguma forma, poderia fazer a diferença na vida das pessoas e contribuir para um mundo um pouquinho melhor.

Ao meu companheiro e melhor amigo, Paulo, por todo carinho e paciência, não só ao longo do Doutorado, mas nesses dez anos juntos. O seu olhar, sempre amoroso e encorajador, torna qualquer caminhada possível para mim. Você é meu exemplo de perseverança e de fé.

Aos meus irmãos, Filipe e Gustavo, que antes que eu iniciasse a vida escolar já eram meus pequenos professores. Admiro muito vocês! Certamente, esse Doutorado também teve como combustível acompanhar o crescimento profissional dos dois e pensar: “eles podem ainda mais, e eu também”. As minhas cunhadas, Lígia e Gabriela, mulheres fortes e tão admiráveis quanto meus irmãos. Vocês surgiram para colorir ainda mais a nossa família.

À minha madrinha, Mariza, por exercer com perfeição essa função. Minha segunda mãe, extensão do meu porto seguro. Às minhas eternas intercessoras, minhas tias e primas: Helena, Heloisa, Fátima, Miriam, Diva, Kika, Solange, Rosane, Dê, Raissa, Renata e toda a família que me acompanha e que se alegra verdadeiramente com as minhas conquistas.

Ao meu avô, Manoel, que se foi no final da elaboração desta Tese. Sempre interessado e comunicativo, na sua eterna simplicidade, perguntou: “- Lulu, sobre o que é a sua pesquisa?”. Eu respondi: “- Sobre favela, vô.”. E ele, orgulhoso, respondeu: “- Muito bem! São eles os que mais precisam.”. Quando olho a nossa família, os frutos de vocês, tenho ainda mais certeza de como sou abençoada. Obrigada, vô Manoel, obrigada, vó Marlene e obrigada, ao meu eterno amor, vó Zélia. Amo e sempre amarei vocês. Minha eterna gratidão.

Aos meus amigos, não preciso explicar mais nada, esta palavra é autoexplicativa. Gostaria de destacar o papel imprescindível de Vanessa Goulart, Ana Chaves, Priscila Salles,

Maria Affonso Penna e Lara Assunção. Agradeço também aos amigos Talita Vespa, Julia Mantovani e Vinícius Monnerat pelo apoio e incentivo diários.

Ao Carlos Eduardo Curi Gallego, por colaborar na minha construção como profissional e como pessoa, pelos livros emprestados e por sempre incentivar o estudo. Sem dúvida alguma, esse Doutorado só foi possível graças ao seu apoio. À Cobrape, empresa que possibilitou que eu cursasse o Doutorado e desenvolvesse essa Tese.

Ao Professor Ubirajara Aluizio de Oliveira Mattos, mais conhecido como Bira, por ter aceitado esta orientação, mesmo sabendo que a caminhada era longa e as informações sobre mim não eram tantas. Por seu voto de confiança e pelo compromisso com este trabalho. Muitos podem exercer a função de professor, mas para ser educador é preciso vocação, e o Bira tem de sobra.

Agradeço também à Professora Rosa Formiga Johnsson, que me apresentou ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente (PPGMA/UERJ). Foi aí que tudo começou. Aos professores do PPGMA/UERJ, pela excelência das aulas e pela dedicação aos alunos. Aos professores e pesquisadores que aceitaram fazer parte da banca da Tese: Professor Luiz Carlos De Martini, Professor Luiz Antônio Arnaud Mendes, Professor Marcos Fernandez. Em especial, destaco o Professor Marcos Fernandez que, mesmo sem saber, foi a partir da avaliação final da disciplina ministrada por ele (Produção do Conhecimento Científico) que defini de vez o meu objeto de estudo.

Não quero faca, nem queijo. Quero a fome.

*Adélia Prado*

## RESUMO

CASTRO, L. C. C. **Propostas de aprimoramento do modelo de avaliação de programa sociais financiados por organismos internacionais a partir da análise do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares – PROAP III.** 2022. 198 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

A questão habitacional impacta a vida da população carioca há décadas, seja pela ausência do Poder Público, seja pelas políticas implementadas ou até mesmo pelos valores abusivos praticados pelas empresas imobiliárias. Os dados apresentados nesta pesquisa mostram que, nas duas primeiras décadas do século XXI, o contexto carioca foi de crescimento populacional, *déficit* habitacional, adensamento das favelas e recursos financeiros reduzidos para o Setor Habitacional. Ainda que as parcelas tenham sido relativamente pequenas, quando comparadas a outras rubricas (Previdência Privada e Encargos Sociais, por exemplo), foram implementadas diversas políticas públicas habitacionais e programas de urbanização de favelas no período, permanecendo a dúvida do porquê, após tantos anos e recursos investidos, as questões habitacionais ainda são tão críticas no cenário carioca. Na teoria, os instrumentos de avaliação de políticas e programas públicos podem ajudar a entender se os recursos estão sendo aplicados de forma eficiente, se as políticas públicas estão sendo desenhadas e implementadas coerentemente ou até mesmo se os órgãos ou demais instituições envolvidas estão trabalhando de modo eficaz. Nesta pesquisa, buscou-se confirmar a hipótese de que os órgãos públicos brasileiros ainda não possuem uma cultura consolidada de avaliação de políticas públicas, acabando por se apropriar dos modelos utilizados pelos organismos de financiamento, o que pode não ser estratégico para os órgãos executores. Durante o desenvolvimento da pesquisa, embasado em textos críticos sobre a temática, inferiu-se que os organismos de financiamento não são partes neutras em cenários como este (países em desenvolvimento, programas sociais e empréstimos), e que o órgão executor desconsiderar tal questão é problemático, já que os resultados levantados podem não ter a profundidade que o órgão executor da política pública de habitação precisa. Como metodologia, foi feita uma revisão bibliográfica e documental de assuntos que permeiam à temática, em especial, os documentos de referência do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PROAP III), emitidos pelo órgão executor e pelo organismo de financiamento, indicando semelhanças, lacunas e oportunidades de aprimoramento para implementação dos programas e das avaliações. Como produto da pesquisa, foi gerado um *Quadro-síntese de Pontos de Melhoria de um Modelo de Avaliação de Impacto*, que permitiu depreender que a qualidade dos resultados estava para além do Modelo de Avaliação aplicado, tendo sido reconhecidas questões metodológicas e operacionais no próprio desenho do PROAP III.

**Palavras-chave:** Programa de Urbanização de Favela. Modelo de Avaliação de Impacto. Órgão Executor. Organismo de Financiamento. PROAP III.

## ABSTRACT

CASTRO, L. C. C. **Proposals for improving the evaluating model for social programs by international organizations based on the analysis of the PROAP III.** 2022. 198 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

The housing issue has been impacting the life of Rio de Janeiro's population for decades, either due to the absence of public authorities and unsuccessful implemented policies, or even because the abusive charging by real estate companies. The data used in this research show that during the first two decades of the 21st century, the Carioca context was marked by population growth, housing deficit, densification of slums, and reduced financial resources for the housing sector. Even though housing quotas were relatively small when compared to other items (private pension and social charges, for example) and several public housing policies were implemented during the period, remained the doubt why, after so many years and resources invested, housing issues are still so critical in Rio de Janeiro. In theory, instruments for evaluating public policies and programs can help to understand if resources are efficiently applied, if public policies are being coherently designed and implemented, or even if the agencies or other institutions involved are working in an efficient way. The intention was to confirm the hypothesis that Brazilian public agencies still do not have a consolidated culture of public policy evaluation, so they use the funding agencies models, which can be strategic for funding agencies but not necessarily to the executing agencies. During the development of the research, based on critical texts on the subject, it was inferred that funding agencies are not neutral parties in scenarios like this (developing countries, social programs, and loans) and that the executing agency disregarding this issue can be problematic. This is because the results obtained may not have the depth that the executing agency of the public housing policy needs. Regarding the methodological procedures, it was carried out a bibliographic and documentary review on the subjects specially the documents of PROAP III, issued by the executing agency and by the funding body. In this way, it was indicated similarities, gaps, and opportunities for the improvement of programs and evaluations implementation. As a result of the research, a Synthesis Framework was generated, which made it possible to infer that the quality of the results has gone beyond the Applied Assessment Model, recognizing methodological and operational issues in the PROAP III design.

**Keywords:** Slum Urbanization Program. Impact Evaluation Model. Executing Agency. Funding Agency. PROAP III.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 - Fluxo metodológico.....	33
Ilustração 2 - Despesas orçamentárias acumuladas do Governo Federal (2011–2021) :.....	38
Ilustração 3 - Área de Intervenção - Vila Joaniza .....	76
Ilustração 4 - Área de Intervenção - Vila São Jorge.....	77
Ilustração 5 - Área de Intervenção – Parque Furquim Mendes e Bairro Proletário do Dique..	78
Ilustração 6 - Área de Intervenção – Caminho do Partido .....	79
Ilustração 7 - Área de Intervenção – Sociólogo Betinho.....	80
Ilustração 8 - Área de Intervenção – Sociólogo Betinho.....	81
Ilustração 9 - Modelo de Avaliação do PROAP III - "Modelo Padrão" .....	84
Ilustração 10 - Quadro lógico do PROAP III .....	85

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais setores em volume de recursos financeiros .....	47
Quadro 2 - Áreas de Intervenção do PROAP III .....	72
Quadro 3 - Matriz de Avaliação do PROAP III .....	86
Quadro 4 - Cálculo das diferenças do M0 e M1.....	92
Quadro 5 - Resumo dos Indicadores de Resultado.....	105
Quadro 6 - Resumo dos Indicadores de Resultado.....	105
Quadro 7 - Conclusão da Análise do Relatório de Metodologia da Avaliação de Impacto do PROAP III .....	106
Quadro 8 - Conclusão da Análise do Relatório de Resultados da Avaliação de Impacto do PROAP III .....	106
Quadro 9 - Documentos de Interesse (PROAP III/BID) .....	109
Quadro 10 - Comparação dos objetivos do Relatório do “Perfil do Projeto” e “PCR Proap III” .....	117
Quadro 11 - Comparação Componentes "Perfil do Projeto" e outros documentos de referência .....	117
Quadro 12 - Síntese-comparativa dos PCR de programas de urbanização de favelas .....	137
Quadro 13 - Conclusão da Análise do "Relatório do Perfil do Projeto" .....	144
Quadro 14 - Conclusão da Análise da "Proposta de Empréstimo" .....	145
Quadro 15 - Conclusão da Análise do " Relatório de Monitoramento do Programa (PMR)"	145
Quadro 16 - Conclusão da Análise do "PCR PROAP III Rio de Janeiro" .....	145
Quadro 17 - Conclusão da Análise de outros PCRs .....	146
Quadro 18 - Quadro-síntese de Pontos de Melhoria de um Modelo de Avaliação .....	149
Quadro 19 - Proposta de reorganização da Matriz de Avaliação .....	169
Quadro 20 - Indicadores de resultado - Saneamento Básico .....	189
Quadro 21 - Indicadores de resultado – Infraestrutura urbana. ....	189
Quadro 22 - Indicadores de resultado – Esporte e lazer .....	189
Quadro 23 - Indicadores de resultado – Regularização Urbanística e Fundiária. ....	189
Quadro 24 - Indicadores de Impacto .....	190
Quadro 25 - Índice de Integração Urbana .....	191
Quadro 26 - Índice de Desenvolvimento Social.....	192
Quadro 27 - Índice de Valorização Imobiliária.....	192

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dimensões, indicadores e variáveis .....	88
Tabela 2 - Grupos de Tratamento e Grupos de Controle de Favelas e Loteamentos .....	93
Tabela 3 - Grau de integração do loteamento/entorno .....	104
Tabela 4 - Relatórios de Monitoramento do Programa (PMR) .....	116
Tabela 5 - Resultados PCR – Objetivo específico 1 .....	130
Tabela 6 - Resultado PCR – Objetivo específico 2 .....	131
Tabela 7 - Resultado PCR - Objetivo específico 3 .....	131
Tabela 8 - Resultados objetivo 1 .....	132
Tabela 9 - Resultados objetivo 2 .....	133
Tabela 10 - Resultados objetivo 3 .....	134
Tabela 11 - Efetividade do PROAP III Rio de Janeiro.....	135
Tabela 12 - Efetividade do PROCIDADES Aracaju.....	142
Tabela 13 - Efetividade PROCIDADES Curitiba .....	144
Tabela 14 - Percentual de domicílios que recebem serviços de água com frequência e qualidade adequada.....	193
Tabela 15 - Percentual de domicílios conectados à rede de esgoto.....	193
Tabela 16 - Percentual de ruas (principais e secundárias, pedestres e carroçáveis) pavimentadas. ....	193
Tabela 17 - Percentual de ruas (principais e secundárias, pedestres e carroçáveis) com iluminação pública.....	193
Tabela 18 - Percentual de domicílios com coleta de lixo a pelo menos 100 metros de distância. .....	193
Tabela 19 - Percentual de comunidades com ao menos uma área de esporte e lazer.....	193
Tabela 20 - Percentual de moradores que usam a área de lazer na comunidade.....	193
Tabela 21 - Doenças causadas por infraestrutura básica inadequada.....	194
Tabela 22 - Investimentos e melhorias habitacionais.....	194
Tabela 23 - Grau de satisfação com a qualidade de vida.....	194
Tabela 24 - Grau de integração da favela/entorno.....	194
Tabela 25 - Renda familiar.....	194
Tabela 26 - Tempo de deslocamento população/acessibilidade.....	194
Tabela 27 - Percentual de moradores que praticam esportes na comunidade.....	194

Tabela 28 - Índice de Integração Urbana.....	195
Tabela 29 - Índice de Desenvolvimento Social.....	195
Tabela 30 - Índice de Valorização Imobiliária.....	195
Tabela 31 - % de domicílios que recebem serviços de água com frequência e qualidade adequada.....	195
Tabela 32 - % de domicílios conectados à rede de esgoto.....	195
Tabela 33 - % de ruas pavimentadas.....	195
Tabela 34 - % de ruas com iluminação pública.....	195
Tabela 35 - % de domicílios com coleta de lixo a pelo menos 100 metros de distância.....	196
Tabela 36 - Doenças causadas por infraestrutura básica inadequada.....	196
Tabela 37 - Investimentos em melhorias habitacionais.....	196
Tabela 38 - Grau de satisfação com a qualidade de vida.....	196
Tabela 39 - Grau de integração do loteamento/entorno.....	196
Tabela 40 - Renda familiar.....	196
Tabela 41 - Tempo de deslocamento população/ acessibilidade.....	196
Tabela 42 - Índice de Integração Urbana.....	196
Tabela 43 - Índice de Desenvolvimento Social.....	197
Tabela 44 - Índice de Valorização Imobiliária.....	197
Tabela 45 - Tempo de deslocamento população/acessibilidade.....	197

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAINCC	Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias
AEI	Área de Especial Interesse
AEIS	Área de Especial Interesse Social
AID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
BB	Banco do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	Banco de Nordeste
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAF	Banco de Desenvolvimento da América Latina
COFIEX	Comissão de Financiamentos Externos
FCP	Fundo de Combate à Pobreza
FCS	Fatores Críticos de Sucesso
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
GEAP	Grupo Executivo de Programas Especiais para Assentamentos Populares
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDS	Índice de Desenvolvimento Social
IFD	Instituição para o Desenvolvimento do BID
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPLANRIO	Empresa Municipal de Informática
IPP	Instituto Pereira Passos
KIP	<i>Kampung Improvement Programme</i>
KPI	<i>Key Performance Indicator</i>
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDR	Ministério de Desenvolvimento Regional
MRP	Mapa Rápido Participativo
ONU	Organização das Nações Unidas

PASI	Plano de Ação Social Integrada
PCR	<i>Project Completion Report</i>
PDCA	<i>Plan, Do, Check, Act</i>
PESTLE	<i>Political, Economic, Social, Technological, Legal, Environmental</i>
PGAS	Plano de Gestão Ambiental e Social
PIB	Produto Interno Bruto
PLAC	Plano de Ação Corretiva
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPA	Plano Plurianual
PROAP	Programa de Urbanização de Assentamentos Populares
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal
SIURB	Sistemas de Informações Urbanas
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SMH	Secretaria Municipal de Habitação
SMIHC	Secretaria Municipal de Infraestrutura, Habitação e Conservação
SMUIH	Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação
SROI	<i>Social Return on Investment</i>

## SUMÁRIO

	<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	18
	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	21
1	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	36
1.1	<b>Aspectos relevantes sobre o setor habitacional no Brasil</b> .....	36
1.1.1	<u>Déficit habitacional e a governança pública</u> .....	39
1.1.2	<u>Relação entre déficit habitacional, demografia e concentração de renda</u> .....	41
1.2	<b>Formas de financiamento do setor habitacional no Brasil</b> .....	42
1.2.1	<u>O papel de destaque do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no setor habitacional</u> .....	44
1.3	<b>A definição de favela, os Programas de Urbanização Integrada e seus impactos no déficit habitacional</b> .....	51
1.3.1	<u>Síntese histórica das favelas cariocas</u> .....	53
1.4	<b>Políticas públicas</b> .....	57
1.4.1	<u>Políticas públicas: um campo científico, um instrumento político</u> .....	57
1.4.2	<u>A relevância de um instrumento de avaliação para o resultado de políticas públicas</u> .....	58
1.5	<b>Breve histórico das etapas do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PROAP)</b> .....	64
1.5.1	<u>A primeira etapa do PROAP – PROAP I ou PROAP-RIO</u> .....	66
1.5.2	<u>A segunda etapa do PROAP – PROAP II</u> .....	67
1.5.3	<u>A terceira etapa do PROAP – PROAP III</u> .....	69
1.5.4	<u>A quarta etapa do PROAP – PROAP IV</u> .....	82
1.6	<b>Conclusão após leitura dos documentos</b> .....	82
2	<b>MODELO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PROAP III E SEUS RESULTADOS, SEGUNDO SMIHC</b> .....	83
2.1	<b>Detalhamento e análise da estrutura do Modelo de Avaliação de Impacto</b> .....	83
2.2	<b>Aspectos relevantes na aplicação da Metodologia de Avaliação de Impactos</b> ..	90
2.3	<b>Análise do relatório de metodologia da avaliação de impacto do PROAP III e identificação de oportunidades de melhoria</b> .....	95
2.4	<b>Análise do relatório de resultados da avaliação de impacto do PROAP III e identificação de oportunidades de melhorias</b> .....	101

2.5	<b>Conclusão após análise do documento</b> .....	106
3	<b>MODELO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PROAP III, SEGUNDO BID</b> .....	108
3.1	<b>Identificação de oportunidades de melhoria no Modelo de Avaliação de Impactos a partir da leitura de documentos de referência</b> .....	108
3.2	<b>Relatório de “Perfil do Projeto”</b> .....	109
3.3	<b>“Proposta de Empréstimo”</b> .....	111
3.4	<b>“Contrato de Empréstimo”</b> .....	114
3.5	<b>Relatório de “Monitoramento do Programa (PMR)”</b> .....	115
3.6	<b>“PCR PROAP III Rio de Janeiro”</b> .....	116
3.6.1	<u>Eficácia</u> .....	130
3.6.1.1	Análise crítica da Eficácia do PROAP III .....	131
3.6.2	<u>Eficiência</u> .....	134
3.7	<b>Síntese de outros PCRs de programas de urbanização de favelas</b> .....	136
3.7.1	<u>PCRs escolhidos para comparação ao PROAP III</u> .....	136
3.7.2	<u>PCR PREURBIS Fortaleza</u> .....	138
3.7.3	<u>PCR PROCIDADES Aracaju</u> .....	140
3.7.4	<u>PCR PROCIDADES Curitiba</u> .....	142
3.8	<b>Conclusão após análise dos documentos</b> .....	144
4	<b>PROPOSTAS PARA APRIMORAMENTO DE MODELOS DE AVALIAÇÃO DE ORGANISMOS DE FINANCIAMENTO</b> .....	147
4.1	<b>Instruções para a leitura do Quadro-síntese dos Pontos de Melhoria de um Modelo de Avaliação</b> .....	147
4.2	<b>Proposta de reorganização da Matriz Avaliativa do PROAP III, tendo como foco o olhar do beneficiário</b> .....	165
5	<b>LIMITAÇÕES DA TESE</b> .....	171
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	172
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	177
	<b>APÊNDICE A - Cartas-consulta enviadas por fontes de financiamento (2010– 2013)</b> .....	184
	<b>APÊNDICE B - Organismos de financiamento internacionais (2010–2013)</b> .....	185
	<b>APÊNDICE C - Questionamento sobre avaliação padrão da SMH e utilização da metodologia padrão dos organismos de financiamento</b> .....	186

<b>APÊNDICE D</b> - Tentativas de acesso às informações do PROAP III .....	187
<b>APÊNDICE E</b> - Tentativa 3 – IPP e SMIHC .....	188
<b>APÊNDICE F</b> - Tentativa 4 .....	189
<b>APÊNDICE G</b> - Cálculo dos indicadores .....	190
<b>APÊNDICE H</b> - Resultados reportados SMIHC .....	194

## APRESENTAÇÃO

Seguindo as recomendações dos membros da banca de qualificação do projeto de Tese de Doutorado, antes da introdução desta pesquisa será apresentado um breve resumo do caminho acadêmico percorrido até o momento pela autora, buscando correlacionar os assuntos desenvolvidos nos trabalhos de conclusão dos cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado.

Ao longo da vida acadêmica, os estudos que despertaram o interesse e a motivação da autora sempre estiveram voltados para a compreensão dos impactos acometidos pelo “desenvolvimento” e pela expansão urbana no cotidiano das pessoas. Os conceitos-chave que unem as pesquisas já realizadas desde a graduação com a pesquisa desenvolvida neste doutorado são impacto e qualidade de vida.

A palavra impacto, originária do latim *impactus*, significa o efeito (positivo ou negativo) atribuído a uma ação ou resultado de determinado esforço para alcançar a um objetivo. Pode ser estudado sobre diferentes vieses, mas, durante a caminhada acadêmica da autora, sempre esteve relacionado à qualidade de vida de uma comunidade. Já a qualidade de vida, por sua vez, é um conceito polissêmico e que difere em nível de exigência, por isso, deve-se ter muito cuidado ao utilizar este conceito como objetivo de um programa ou de uma política pública. Em última instância, qualidade de vida apega-se às necessidades básicas e fundamentais para a sobrevivência do ser humano (moradia, alimento, saúde, educação, relações pessoais, entre outros).

Inicialmente, no trabalho de conclusão do curso (TCC) de graduação em Geografia, a autora discutiu e apresentou os desdobramentos sociais e ambientais durante e após a implantação de um grande empreendimento em uma Área de Preservação Ambiental (APA) na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro. O objetivo geral da pesquisa foi tratar da insustentabilidade de um empreendimento vendido, contraditoriamente, como inovador por suas medidas sustentáveis.

Na continuação dos estudos, já em nível de mestrado em Engenharia Urbana, foi realizada uma pesquisa sobre a visão dos moradores que residiam há mais de 10 anos em um bairro também na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, objetivando compreender como estes enxergavam os efeitos da expansão imobiliária em suas vidas. De certa forma, o estudo demonstrou o discurso contraditório das construtoras e empresas do ramo imobiliário, que vendiam a imagem de qualidade de vida no bairro pelo seu diferencial – quantitativo de áreas verdes preservadas, local calmo e “com ar interiorano” - mas essas mesmas empresas

colaboravam para suprimir a cobertura vegetal e afetar o estilo de vida local. Questionários semiestruturados foram aplicados, e a conclusão do trabalho foi que a população residente no bairro, em sua grande maioria, enxergava que a expansão imobiliária trouxe mais impactos negativos do que positivos para os residentes.

Agora, no doutorado, o interesse seguiu tendo como foco o impacto na qualidade de vida das comunidades, mas com um viés distinto. Na primeira e na segunda pesquisa, as ações eram de âmbito privado e não tinham nenhum objetivo direcionado para a promoção de melhorias na qualidade de vida da população residente, e caso ocorressem, seriam meras externalidades. Neste trabalho, a situação é analisada por outro ângulo, com enfoque nas políticas públicas e nos programas sociais voltados para a urbanização de favelas, que são desenhados exclusivamente para promoção da qualidade de vida dos estratos mais carentes da população carioca.

A curiosidade surgiu a partir da seguinte questão: há décadas os programas sociais, voltados para habitação e urbanização, são implementados na cidade do Rio de Janeiro, contudo, não é tão clara a eficiência, a eficácia e efetividade dos mesmos. Não se sabe se o volume dos recursos aplicados são proporcionais aos impactos gerados, se é possível avaliar isto realisticamente ou se os resultados reportados pelas avaliações aplicadas são condizentes com os impactos. Por mais que esses questionamentos possam ser aplicados a vários programas sociais, a autora escolheu como foco o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PROAP), tendo sido finalizada sua terceira etapa recentemente. A pesquisa também traz para reflexão que a solução das submoradias vai muito além do quantitativo de recursos públicos implementados ou da assertividade do monitoramento e avaliação dos programas sociais.

Ressalta-se que, diante da realidade social brasileira, a não intervenção do Estado em questões basilares como as tratadas pelo PROAP e outros programas sociais (habitação, educação, saneamento, combate à fome e ao analfabetismo e outros) levaria uma parcela significativa da população a uma vida extremamente precária. Logo, ainda que um trabalho como este indique que os reportes dos resultados dos programas sociais podem não ser totalmente condizentes com o que foi implementado ou que os programas sociais e suas ferramentas avaliativas não são suficientes para garantir o retorno esperado, isso não significa incentivar a diminuição dos recursos financeiros a eles direcionados.

Para concluir esta apresentação, faz-se necessário justificar o porquê de trabalhar esta temática dentro do Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente (PPGMA/UERJ). O Programa oferece duas linhas de pesquisa: Conservação do Meio Ambiente e Construção Social do Meio Ambiente.

A expansão das favelas relaciona-se à temática ambiental, dentre outros motivos, porque suprimem áreas verdes, porque algumas delas avançam ou foram consolidadas em áreas de preservação permanente (APP) ou se encontram em áreas de proteção ambiental (APA). Atualmente, a questão habitacional influencia diretamente na gestão de recursos hídricos no país. Além disso, por serem compostas, em sua maioria, por moradias irregulares ou de difícil acesso, comumente não recebem serviços urbanos básicos, tais como, esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos, tendo como consequência o despejo de efluentes em córregos ou disposição irregular de resíduos, contaminando solos e lençóis freáticos.

O segundo ponto, agora voltado para a linha de Construção Social do Meio Ambiente, atrela-se ao fato de que as habitações precárias só surgem e/ou se expandem por falta de alternativa dos estratos mais carentes da sociedade. Em outras palavras, a favela é um produto da injustiça social sob a qual a nossa sociedade está estruturada. Ressalta-se ainda que, dentro desta linha do PPGMA, alguns temas são sugeridos para desenvolvimento da pesquisa, tais como, Políticas Públicas e o Desenvolvimento Urbano, que são abordados nesta Tese.

## INTRODUÇÃO

Entre outras definições possíveis, as políticas públicas são entendidas como um sistema de decisões públicas que buscam a manutenção ou a mudança da realidade de um grupo social ou de um setor, e que ocorre por meio da estipulação de objetivos e de estratégias, bem como da alocação de recursos públicos para alcançar a tais objetivos (THOENIG, 1985; SARAVIA; FERRAREZI, 2006; TONELLA, 2013; JANNUZZI, 2016; HERINGER, 2018).

Diz-se “sistema de decisões públicas” pois, dentre um conjunto de demandas a serem supridas em uma sociedade, com período e recursos limitados, a Administração Pública precisa eleger aquelas que são prioritárias. Neste sistema, estão interligados elementos-chave variados, a saber: administração pública, agentes políticos, sociedade, demandas e recursos financeiros públicos.

O intuito é que, por meio das políticas públicas, a sociedade desfrute de melhores condições de vida, de mais desenvolvimento, em seus diversos ângulos, e justiça social; E essa materialização, conforme elencado por Jannuzzi (2016), é realizada por meio de leis, regulamentações, incentivos fiscais, diretrizes prioritárias nas agendas de governo e programas sociais. As políticas públicas não são uma realidade apenas brasileira, mas sim de diversos países, independentemente de serem caracterizados como países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Contudo, as políticas públicas possuem um peso maior nos países em desenvolvimento, pois parcela considerável da sua população depende de ações públicas para que possam ter acesso aos serviços de educação e saúde, à cultura, à habitação, aos programas de combate à fome, ou seja, a melhores condições de vida, de um modo abrangente (COELHO; TAPAJÓS; RODRIGUES, 2010).

Independente da complexidade e do nível de abrangência de uma política pública, sua implementação costuma ser realizada em, no mínimo, cinco etapas, a saber: identificação do problema, formulação da agenda, implementação das ações, monitoramento e avaliação dos resultados. Esta forma de segmentação tem como intuito facilitar o aprofundamento dos estudos nas especificidades que são próprias a cada etapa do ciclo de políticas públicas, buscando aprimorar cada etapa e alcançar melhor desempenho em uma política pública, de modo geral (SOUZA, 2006).

Para distinção de políticas públicas e programas sociais, esclarece-se que as políticas públicas são um conjunto de decisões tomadas pelo Estado para solucionar um problema ou uma questão, enquanto um programa social é apenas um instrumento operacional de uma

política pública. Em outras palavras, um programa social é uma intervenção pensada e planejada para resolver uma questão social, buscando um bem comum para a sociedade, constituído por atividades, recursos humanos e recursos financeiros, gerando produtos e serviços, entre outras entregas para o público-alvo. Os programas são entendidos como sistemas administrativos de alta complexidade, com diversos objetivos e, geralmente, executados por arranjos federativos que abarcam múltiplos processos de trabalho e atividades para públicos específicos, gerando impactos na sociedade. O que se quer destacar aqui é que um “programa público não é um projeto social de pequena escala e alcance” (JANNUZZI, 2016, p.15).

Buscando aprofundar e contribuir com estudos voltados para as políticas públicas e os programas sociais, esta pesquisa gira em torno da etapa final de implementação de uma política pública, considerando o modelo de implementação em cinco etapas citado anteriormente: a avaliação. Busca-se aqui, em resumo, efetuar uma verificação do Modelo de Avaliação que foi usado no programa PROAP III, indicando oportunidades de melhorias e propondo possíveis aprimoramentos. A relevância do PROAP III encontra fundamento na afirmação feita pela própria Prefeitura/IPP (2019, p.5) quando diz que o respectivo Programa merece ser avaliado “em função da sua importância, abrangência e duração”.

A finalidade desta pesquisa não é municiar discursos contrários à alocação de recursos financeiros públicos em programas sociais, mas sim colaborar para que haja sempre um pensamento crítico sobre as ações ou inações do governo. A avaliação de programas sociais, aparentemente, tem que ser entendida como um recurso para aprendizagem organizacional e, conseqüentemente, para desenho e redesenho de processos e atividades que aprimorem e incrementem os atuais ou futuros programas. Jannuzzi (2016) defende como perigosa a compreensão de uma avaliação como uma atividade de auditoria, que pode punir ou premiar o órgão ou a equipe técnica que executa um programa, já que isso abre portas para que se fraude resultados.

Em tese, as avaliações são poderosas ferramentas para orientar, esclarecer convencer e alinhar os atores para que implementem programas e políticas em um país (JANNUZZI, 2016). Os resultados das avaliações deveriam colaborar para aprimoramento das práticas implementadas, seja para os próximos programas seja para as próximas etapas de um mesmo programa. O PROAP III já foi finalizado, mas o PROAP IV já foi anunciado.

Um dos principais pontos levantados pela pesquisa gira em torno do fato de que o órgão público executor de um programa provavelmente não tem os mesmos interesses que os de um organismo de financiamento. Se esta premissa não estiver bem clara e estabelecida para o órgão público executor, é grande a probabilidade de que este replique formas e modelos de avaliação

sugeridos pelos organismos de financiamento, que podem ser estratégicas para estes, mas nem tanto para aqueles.

Foram diferentes evidências de interesse que resultaram na escolha do tema abordado nesta pesquisa. A **primeira evidência de interesse** surgiu ao comparar os Relatórios de Encerramento de Projeto (PCR)<sup>1</sup> de diferentes programas de urbanização de favelas financiados pelo BID e verificar semelhanças metodológicas na forma pela qual eram avaliados seus impactos, passando-se a questionar se o modelo padrão do organismo de financiamento estava sendo apenas replicado pelos mutuários, sem avaliações.

A partir da promulgação da Emenda Constitucional N° 109/2021, que tornou obrigatória a avaliação das políticas públicas, tal indagação pareceu ainda mais coerente com a realidade brasileira. Esse fato contribuiu para aumentar a suspeita de que as avaliações de programas sociais, até então, poderiam estar sendo realizadas mais pela exigência por parte do organismo de financiamento do que por uma demanda ou pela cultura do órgão executor.

Ainda, no início do desenvolvimento da pesquisa, partia-se do pressuposto de que a avaliação de uma política pública era algo unicamente positivo, para melhorar seu desempenho. Mas, tendo por base um sentimento crítico da autora em relação aos posicionamentos político-ideológicos do atual Governo Federal<sup>2</sup>, que implementou a EC 109/2021, passou-se à busca de textos de cunho mais crítico, ressaltando que uma avaliação é apenas um instrumento, que pode ser usado de forma adequada ou não, dependendo da intenção de quem a aplica.

A **segunda evidência de interesse** se refere à relação entre o organismo de financiamento e o órgão executor. A exigência do organismo de financiamento em relação à implementação da avaliação do Programa pode abrir caminhos para que o órgão executor apresente resultados enviesados, mais para entregar ao organismo de financiamento aquilo que ele espera do que aquilo que de fato ocorreu. No Brasil, as avaliações de programas públicos ainda são tratadas como auditoria e não como forma de aperfeiçoar as próximas ações de uma política pública.

A **terceira evidência de interesse** surgiu, já com o foco no PROAP III, quando se observou que seu objetivo geral parecia muito genérico: “melhorar a qualidade de vida dos

---

<sup>1</sup> Segundo o BID, o *Project Completion Report* ou o Relatório de Encerramento do Projeto (PCR) avalia os resultados obtidos por um projeto, sua sustentabilidade de longo prazo e lições aprendidas para melhorar a formulação dos próximos projetos.

<sup>2</sup> Leia-se: que não apoiou a ciência durante sua gestão; que, como outros, esteve envolvido em suspeitas de diversos casos de corrupção; que não tomou atitudes adequadas durante a pandemia da COVID-19 para mitigar os impactos causados pela doença na população brasileira; que demonstrou posicionamentos políticos baseados em discursos antidemocráticos e até mesmo indicou interesse em uma tentativa de golpe, entre outros.

moradores de assentamentos informais de baixa renda da cidade do Rio de Janeiro”. Ao mesmo tempo que se pode problematizar o conceito de qualidade de vida, conforme indicado na Apresentação desta Tese, em uma favela, ambiente com alto grau de precariedade, intervenções basilares – como disponibilizar contêineres para acondicionamento dos resíduos sólidos – podem significar um grande avanço para os beneficiários, que avaliarão o programa como muito positivo, quando questionados pela equipe de trabalho técnico-social (TTS)<sup>3</sup>. Contudo, quando avaliadas essas intervenções realizadas e o volume de recursos nela aplicados, estes podem não ser condizentes. A curiosidade aumentou quando se verificou que, especificamente no caso de programas de urbanização de favelas financiados pelo BID (mais adiante detalhados), estes possuíam, atravessando décadas, o mesmo objetivo genérico, que ora era “melhorar a qualidade de vida da população”, ora “melhorar a condição de vida da população”<sup>4</sup>.

A **quarta evidência de interesse** partiu das lacunas encontradas na *Matriz Avaliativa do PROAP III*, um item que constitui o Modelo Padrão da SMIHC, já que alguns dos eixos de atuação ou objetivos do Programa não eram aderentes aos Componentes, assim como as metas e objetivos se confundiam e as variáveis dos indicadores, ainda que não todas, não condiziam com o que se queria averiguar. A Matriz Avaliativa utilizada possuía indicadores ora assertivos, ora pouco representativos.

A **quinta evidência de interesse** tem por base um olhar crítico sobre a metodologia adotada, principalmente nos seus quesitos mais objetivos, tais como os cálculos que determinam os indicadores ou mesmo o grau de sensibilidade do resultado à pequenas variações nas respostas em questionários.

## Motivação

A principal motivação para o desenvolvimento desta Tese é simples: o Rio de Janeiro continua a ser a cidade brasileira que tem o maior percentual de pessoas vivendo em favelas: 22% da população urbana total do município (IBGE, 2017)<sup>5</sup>, o que contrasta com o fato de que a cidade é a pioneira em programas integrados de urbanização de favelas no país. Como será abordado mais adiante, quando os dados socioeconômicos dos países, do estado e da cidade do

---

<sup>3</sup> A equipe de TTS é responsável, dentre outras ações, por implementar os questionários no início e no fim do Programa.

<sup>4</sup> De forma aleatória, os PCR dos programas de urbanização em assentamentos irregulares de países membros mutuários do BID foram analisados pela autora, tendo sido verificado os mesmos objetivos gerais genéricos, são eles: Argentina, Trinidad e Tobago e Honduras.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15700-dados-do-censo-2010-mostram-11-4-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-favelas>. Acesso em: 04 de dezembro de 2021.

Rio de Janeiro são analisados, há uma relação próxima entre crise econômica, *déficit* habitacional e adensamento das favelas. Um dos motivos que pode ser apontado é referente à própria forma de se calcular o *déficit* habitacional, que leva em conta as famílias que usam mais de 30% da sua renda para pagar o aluguel da residência; e, em período de crise econômica, uma família pode perder uma ou mais fontes de renda, impactando assim no percentual da renda familiar usada para o aluguel<sup>6</sup>. Além disso, quando há crise econômica, geralmente o número de habitantes em favelas aumenta.

Neste aspecto, embora não seja possível cravar, detalhadamente, situações futuras, em termos de planejamento é sempre possível antever diferentes cenários - e diversos estudos ainda apontam para o aumento populacional e para o futuro adensamento/ surgimento das favelas cariocas<sup>7</sup>. Logo, focar na qualidade das políticas públicas habitacionais implementadas é imprescindível. Corroborando para isso, ao aumentar a escala de análise, o IBGE (2020)<sup>8</sup> divulgou que a tendência é que a população fluminense continue crescendo ainda nos próximos vinte anos, só estabilizando por volta de 2041. Tanto no caso da manutenção da atual crise econômica como no caso de possíveis novas crises, infere-se que é considerável a probabilidade de que população do estado aumente, e isso certamente terá rebatimento na população da capital e no adensamento ou expansão das favelas cariocas.

Do mesmo modo, não há como prever as medidas a serem tomadas pelos próximos governos, e uma quantidade maior ou menor de recursos financeiros para políticas públicas sociais depende necessariamente do viés político. A falta de recursos para ações desta temática pode tornar a situação ainda mais crítica.

Existem muitos indicadores de que a questão habitacional é, em geral, subestimada. A análise dos PPAs e das LOAs ajudou a perceber que as parcelas dos orçamentos executivos em âmbito federal e municipal (Rio de Janeiro) são pequenas para a área de Habitação e Urbanismo. Do mesmo modo, os dados apontados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do Governo Federal ajudaram a compreender como são volumosas as quantias de

---

<sup>6</sup> Levando em consideração a metodologia da Fundação João Pinheiro, reconhecida por realizar estudos na área de déficit habitacional. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 11 de dezembro de 2021.

<sup>7</sup> Em 2021, a Prefeitura do Rio de Janeiro, por meio do IPP, publicou estudo informando que, em 20 anos, surgiram mais de 100 favelas no território carioca. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/em-20-anos-quase-cem-novas-favelas-surgiram-na-cidade-do-rio-aponta-levantamento-da-Prefeitura-25204221>. Acesso em: 20 de janeiro de 2022.

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 04 de dezembro de 2021.

empréstimo contraídas de organismos de financiamento internacionais, ano após ano, para implementar as políticas públicas e os programas sociais.

Outro ponto relevante diz respeito à delimitação dos marcos temporais de avaliação. Para programas de urbanização de favelas que levam tantos anos para implementação e conclusão das intervenções, como o PROAP III, o uso de dois marcos temporais para avaliação de impacto - um ao início e outro ao fim - não são suficientes. Os marcos são levantados por meio de indicadores quantitativos e por entrevistas qualitativas realizadas com os beneficiários. Estima-se que o percentual de moradores de favelas que se mudam em até um ano é relativamente alto, “cerca de dez por cento” (PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, 2015, p. 27), e sabe-se que as ações de um programa de urbanização de favelas levam de três a cinco anos para serem implementadas (ABIKO; COELHO, 2009), e que os dados levantados para avaliação de impacto são levantados até seis meses após as obras. Logo, parte do público que respondeu ao questionário aplicado no M0 (marco zero) não mora mais na comunidade no período em que o M1 (marco um) é levantado<sup>9</sup>.

Trevisan e Bellen, (2008) consideram que há uma demanda, no âmbito das avaliações de políticas públicas, por pesquisas que focalizem em tipologias analíticas. Os referidos autores entendem que a formulação e a implementação de políticas públicas não são processos apenas racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos, e reiteram que a (2008, p. 534):

nova geração de estudos deve seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, e concentrar-se na identificação das variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas. Isso implica na superação da dicotomia dos estudos em se analisar sucessos ou fracassos para um estágio onde se enfatize o melhor entendimento dos próprios resultados.

Em resumo, o presente estudo foi motivado pela importância de se questionar o resultado das avaliações de programas sociais, considerando o contexto político e possíveis interferências dos órgãos e organismos envolvidos na sua implementação além de tecer um olhar para diferentes variáveis que podem impactar no reporte de seu desempenho e dos seus resultados.

Assim sendo, em um quadro de (i) de crescimento populacional, (ii) de pouco recurso direcionado aos setores de Habitação e Urbanismo, (iii) da quantidade de empréstimos já realizados pelo Estado para implementação de políticas públicas, e, conseqüentemente, da baixa

---

<sup>9</sup> A equipe técnica da Prefeitura, sabendo desta realidade, preparou um questionário específico para estes casos. Ainda assim, teme-se que a equipe do trabalho técnico-social não consiga entrar em contato com um alto percentual ex-moradores (algo relatado no reporte da SMIHC) enviesando, da mesma forma, os resultados.

capacidade de endividamento do Estado, a avaliação é uma etapa da implementação dos programas sociais que precisa ter grande credibilidade, seja na sua execução, seja no reporte de seus resultados.

### **Justificativa**

Em países como o Brasil, em que a desigualdade continua a aprofundar as mazelas sociais, realimentando o modelo histórico de criação e expansão das favelas, é imperativo que se promovam programas, estudos e intervenções para nelas melhorar a infraestrutura e os serviços, bem como se repensem novos modelos conceituais para avaliação da efetividade destas ações. Esta pesquisa busca contribuir e reforçar questões identificadas anteriormente nas pesquisas de Faria (2005), Fronza e Nogueira (2015) e Souza (2018), que discorrem sobre o fato de que as avaliações dos programas, durante muito tempo, foram usadas por serem exigência dos organismos de financiamento, podendo haver uma certa adaptação por parte do corpo técnico dos órgãos executores das políticas públicas.

Por um lado, o organismo de financiamento precisa ter, minimamente, controle das ações executadas e dos recursos implementados, em acordo com o que foi exposto e assinado no contrato do programa. Por outro lado, o órgão executor precisa indicar ao organismo de financiamento, além de outros órgãos fiscalizadores brasileiros<sup>10</sup>, que as ações estão ocorrendo em conformidade com o que foi contratado, além de ter claro o caminho a ser seguido para continuação da implementação da política pela qual é responsável.

Conforme a pesquisa sobre a avaliação de impacto do PROAP III foi sendo desenvolvida, chegou-se ao seguinte questionamento: ou já existia um Modelo de Avaliação usado pela Secretaria Municipal de Infraestrutura, Habitação, Conservação (SMIHC), executora do Programa, ou o Modelo de Avaliação do organismo de financiamento foi apropriado pela Secretaria por orientação do organismo de financiamento. Só que a profundidade dos dados de interesse para o organismo de financiamento pode não ser a mesma para o órgão executor.

Se a primeira alternativa estivesse correta, este trabalho contribuiria para o aprimoramento do Modelo de Avaliação de Impacto da SMIHC e a ajudaria na execução de seus próximos contratos. Já se a segunda alternativa estivesse correta, a contribuição seria

---

<sup>10</sup> TCM, TCE, TCU, CGU, Controladorias Municipais têm diferentes objetivos nas avaliações. São responsáveis por fiscalizar agentes públicos quanto à aspectos de execução financeira, contábil, orçamentária, entre outros. O foco é nos preceitos legais, probidade, na legitimidade dos gastos e no cuidado com o dinheiro público. Não estão preocupados diretamente com o desempenho de um programa público.

propor a SMIHC um novo olhar sobre a aplicação dos modelos de avaliação orientados pelos organismos internacionais.

Entende-se que os órgãos executores devam construir um modelo próprio de avaliação, estruturado com foco nos tipos de programas por eles implementados, através de uma avaliação estratégica, possibilitando a comparação do desempenho de cada um dos projetos e programas da carteira.

Na ótica de Arantes (2004), os organismos de financiamento internacionais possuem uma natureza contraditória, facilitando a contração de empréstimos pelos países em desenvolvimento, com um discurso de ajuda internacional, mas estes organismos funcionam, na verdade, como uma empresa. Para o autor, a hegemonia de organismos de financiamento, como no caso do BID, se dá pela dependência financeira e consentimento dos países que contraem o empréstimo pelo padrão de desenvolvimento imposto por estes próprios organismos de financiamento.

Durante o desenvolvimento da pesquisa, foi dado ênfase a um componente intitulado “Desenvolvimento Institucional”, que não é solicitado pelo mutuário, mas imposto pelo próprio BID em todo contrato firmado, que tem como intuito a modernização da máquina pública e a eficiência da equipe técnica que nela atua, que pode abrir brechas para enxugamento da máquina pública e aumento da contratação de prestadoras de serviços. Contudo, a contratação de empresas terceirizadas especializadas não assegura, necessariamente, a qualidade dos serviços prestados, e a alta rotatividade das partes que atuam em uma política pública ou programa provavelmente impactará na qualidade dos serviços<sup>11</sup>.

Também é debatida a influência de interesses políticos nos resultados reportados pelas avaliações, que nem sempre representam o que ocorreu, de fato. Conforme Jannuzzi (2016), não há produção tecnocientífica neutra e livre de erros, e, assim como a ciência, a avaliação de políticas públicas ou de programas sociais é uma ação humana permeada por valores ideológicos e com diferentes paradigmas, podendo ser colocada à prova por outras investigações que venham a ocorrer.

O bom ou o mau desempenho de uma política pública, em tese, justifica o seu corte ou a sua continuidade. É claro que as ações ou inações do governo ocorrem por motivos variados (mudança de governo e concepções políticas ou crise financeira do Estado, por exemplo), mas se há chance de que interesses escusos interfiram nos resultados trazidos pelas avaliações, isso

---

<sup>11</sup> Como será visto mais à frente, o único componente do Programa que não teve contrapartida do mutuário, ou seja, da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro foi o Componente de Desenvolvimento Institucional.

quer dizer também que políticas eficientes podem estar sendo cortadas ou, ainda, que pode estar havendo a manutenção de políticas que não geram bons resultados, mas que beneficiam os atores que detém o poder de escolha.

Em suma, a justificativa desta pesquisa se ancora, principalmente, nas seguintes constatações:

- 1) O órgão executor e o organismo de financiamento têm interesses distintos, não sendo estratégico que o mutuário simplesmente replique a forma de avaliação orientada pelo financiador;
- 2) Com esta dificuldade de monitoramento e avaliação, abre-se brecha para que a execução, tanto das ações constituintes do Programa quanto da própria avaliação, seja mal efetuada executada;
- 3) As avaliações de impacto, por serem muito focadas na percepção dos beneficiários, possuem um considerável grau de subjetividade, o que torna o processo ainda mais complexo;
- 4) No caso de avaliações de programas na área habitacional, que têm as favelas como foco, a falta de confiabilidade quanto aos dados coletados em campo é uma questão a ser considerada, por todos os dificultadores relacionados às atividades de incursão de campo nestas áreas;
- 5) Focando especificamente no *Modelo de Avaliação de Impacto do PROAP III*, que tem o BID como financiador, todos os indicadores de impacto foram criados para responder se houve melhoria ou não na qualidade de vida dos beneficiários, mas falta clareza sobre o que se entende por qualidade de vida em cada área de tratamento;
- 6) São considerados apenas dois marcos para coleta de dados (M0 e M1) para monitoramento dos impactos do Programa na qualidade de vida da Comunidade, um marco antes das intervenções iniciarem e o outro após sua conclusão. A inserção de outros marcos pode aprimorar o resultado das ações e da avaliação;
- 7) O período estipulado entre o final das obras e a coleta dos dados para averiguação do impacto gerado (M1) é muito curto. Na teoria, o Relatório de Metodologia da Avaliação de Impacto indica seis meses após o encerramento das intervenções, mas, na prática, em algumas áreas beneficiárias o levantamento do M1 foi feito antes do final da intervenção;
- 8) O Modelo de Avaliação usado no PROAP III parecia considerar que o cenário em que o Programa se desenvolveu era estático e de certeza, optando por estratégias programadas, quando, na verdade, o cenário é incerto e instável, com alta probabilidade de que as variáveis impactem nos objetivos, nas ações, nos indicadores e nos critérios escolhidos durante a implementação do PROAP III;

9) Finalmente, considerou-se que o BID não é neutro e tem um viés político-econômico, sendo mais um motivo para reconsiderar as avaliações por ele orientadas.

### **Hipótese**

Do conjunto dessas evidências de interesse surgiu então a hipótese dessa Tese, de que os resultados das avaliações de políticas públicas são afetados, geralmente de forma negativa, porque os executores costumam se apropriar do modelo de avaliação dos organismos de financiamento – ou seja, um “Modelo Padrão”. Do ponto de vista dos mutuários, replicar esse modelo afeta, geralmente de forma negativa, a assertividade, a qualidade e a profundidade dos resultados. Logo, um modelo realmente efetivo de avaliação precisa considerar questões particulares das áreas de intervenção de cada Programa. Se a hipótese for verdadeira, então a calibração da Matriz Avaliativa, que seria parte deste “Modelo Padrão”, levaria a resultados diferentes quando baseada em casos mais específicos.

Por um lado, o mutuário precisaria ter flexibilidade para optar pela melhor forma de avaliar, o que parece não ocorrer quando um programa é financiado pelo BID; por outro lado, o mutuário precisaria ter consciência da importância da ferramenta, que extrapola apenas o atendimento às auditorias de órgãos de controle da Administração Pública brasileira (TCU, TCE, TCM, CGU e outros) e do próprio organismo de financiamento, mas tudo indica que os órgãos públicos executores destes programas ainda não possuem essa cultura.

A investigação realizada não foi capaz de identificar claramente quais foram os estudos e documentos que embasaram o desenho conceitual do PROAP III, ou seja, não ficou clara a fundamentação da definição das prioridades de ação em cada comunidade. Vale destacar, contudo, que os estudos apontaram para o fato de que os programas de urbanização financiados pelo BID possuem sempre uma estrutura muito similar, o que pode indicar o “aproveitamento” da fundamentação de outros programas.

Procurou-se, durante o desenvolvimento da pesquisa, compreender por qual motivo um órgão como a SMIHC elegeria ou aceitaria um objetivo tão vago como o que foi indicado para o PROAP III (“melhorar a qualidade de vida da população de baixa renda”), já que, em tese, esta possui dados específicos sobre as favelas e loteamentos da cidade e acompanha a sua realidade. Aparentemente, os órgãos públicos ainda tratam a avaliação como uma forma de “auditoria”, muito focada na questão do uso dos recursos públicos de modo correto, sem fraude, não a entendendo como uma ferramenta que ajuda no planejamento estratégico para as próximas intervenções a serem realizadas naquela temática/setor.

Considerando a hipótese formulada, buscou-se então analisar eventuais oportunidades de melhoria no que se entendeu por “Modelo Padrão”, e propor aprimoramentos, focando em resultados mais assertivos e aderentes aos objetivos do Programa. Na busca dessa proposição, e considerando que estudar a forma de avaliação utilizada em programas de diferentes organismos de financiamento exigiria um tempo incompatível com o de desenvolvimento de uma Tese de doutorado, optou-se por focar o principal organismo internacional financiador de programas no Brasil, o BID, e um dos mais importantes programas por ele financiados no país, o PROAP III.

Este programa tem um histórico que atravessa quase três décadas, sempre financiado pelo BID, além de ser abrangente nas temáticas trabalhadas. Espera-se que os resultados e reflexões aqui expostos possam contribuir para outros municípios e/ou estados brasileiros com programas financiados pelo BID.

### **Objetivo geral**

O objetivo geral desta Tese, portanto, é efetuar proposição de aprimoramentos ao Modelo de Avaliação utilizado no PROAP III – “Modelo Padrão”, considerando oportunidades de melhoria nele identificadas, e que possam servir para aperfeiçoar modelos de avaliação de impactos de programas financiados. Busca-se contribuir para que os órgãos públicos brasileiros tenham uma nova visão sobre avaliações estruturadas e sugeridas pelos organismos de financiamento internacionais.

Isto se justifica pelo fato de que os organismos de financiamento são tratados como peças neutras no sistema público, mas não são: mesmo sendo instituições financeiras voltadas ao desenvolvimento, e por isso tendo critérios diferentes das instituições financeiras tradicionais, ainda são instituições financeiras.

É importante destacar, desde já, que estes aprimoramentos não necessariamente significam uma total mudança estrutural, nem que pressupõe o abandono dos modelos amplamente usados. O que se busca é amplificar o caráter estratégico das avaliações, e, para tal, complementações e melhorias aos modelos atuais podem também ser efetivas.

### **Objetivos específicos**

Os objetivos específicos da Tese procuraram estudar elementos que, embora alinhados com a hipótese, não comporiam o principal resultado da pesquisa, ainda que possam gerar significativas contribuições ao tema.

O **primeiro objetivo específico** da pesquisa foi buscar evidências de que os órgãos públicos ainda não absorveram totalmente a compreensão do uso de uma ferramenta avaliativa como um dos primeiros passos para melhorar o desempenho dos programas executados e, conseqüentemente, melhorar o uso do dinheiro público aplicado

O **segundo objetivo específico** buscou discutir a neutralidade dos organismos de financiamento, especificamente do BID, inferindo que este não é ideologicamente neutro, o que rebate, de certa forma, tanto nos componentes inseridos em um programa financiado por ele, quanto na forma de avaliação.

O **terceiro objetivo específico** foi realizar uma leitura transversal de diversos documentos do âmbito da SMIHC e do BID, buscando encontrar lacunas ou até mesmo divergência entre eles, o que poderia impactar na qualidade dos resultados e reportes.

## **Metodologia**

Há uma diversidade de disciplinas e de variáveis que envolvem a temática aqui estudada, e um caminho metodológico foi traçado para dar conta da tarefa. O contexto desta Tese é: a) a cidade do Rio de Janeiro, onde, ao longo das décadas, aumentou o número de moradores nas favelas, e, b) o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PROAP III), que atuou em diversas frentes (Engenharia, Trabalho Técnico-Social, Saúde etc.) em, inicialmente, dez assentamentos informais (favelas e loteamentos irregulares)<sup>12</sup>.

Para desenvolver a Tese foram estabelecidos seis capítulos, além de ações preparatórias e das considerações finais. As ações preparatórias foram responsáveis por levantar o material bibliográfico e documental necessário para o início da pesquisa, e que, durante o seu desenvolvimento, foram sendo complementados. Sobre estas fases, seguem as explicações adiante.

Foram tratadas como “ações preparatórias” o levantamento e a revisão bibliográfica, devendo ser destacado que as principais bases de dados usadas foram o *Scientific Electronic Library Online* (SciELO); *Science Direct*, Portal Periódicos Capes e o *Education Resources Information Center* (ERIC), além dos *sites* da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro e do BID. Também se destaca como ferramenta de busca o *Google Scholar*. Para as temáticas que compõem a pesquisa foram utilizados descritores, como: método de análise, avaliação, avaliação de impacto, programas de urbanização de favelas, avaliação de políticas públicas,

---

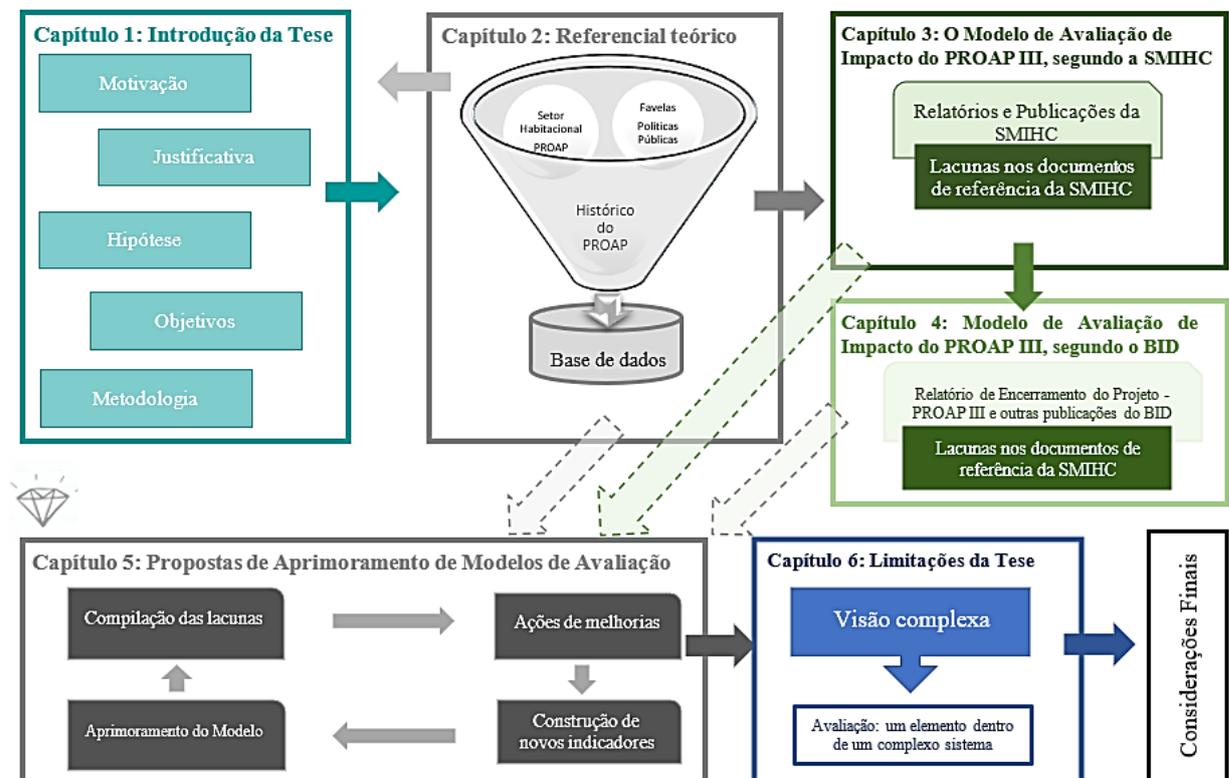
<sup>12</sup> Inicialmente com dez áreas de intervenção e, depois, devido à subida do valor do dólar, a SMIHC aumentou o número de favelas e loteamentos no Programa.

*policy evaluation*, urbanização, favelas, ferramentas, gestão, projetos, programas, avaliação BID, avaliação instituições multilaterais, análise estratégica, *Strategic analysis*.

O levantamento bibliográfico respeitou um período de 30 anos, devendo ser pontuado que a breve síntese que trata da origem dos estudos das políticas públicas e avaliação foram referenciados por documentos mais antigos. Em seguida, foi realizada a revisão bibliográfica dos temas prioritários, tendo como método para auxílio a elaboração de uma matriz de referência, representada por uma pasta-raiz constituída por outras quatro pastas – trajetória, documentos, revisão e síntese.

Na pasta “Trajetória” foi mantido um histórico do caminho percorrido pela pesquisa; em “Documentos” foram arquivados todos os documentos que deveriam ser analisados para desenvolvimento da pesquisa; em “Revisão”, uma planilha que permitia verificar os textos levantados, bem como acessá-los por meio de *links*; e, por último, a pasta “Síntese”, que alojava o documento com a revisão da literatura consolidada. Para desenvolvimento da pesquisa, como dito, o trabalho foi dividido em seis capítulos, sintetizado na Ilustração 1.

Ilustração 1 - Fluxo metodológico



Fonte: A autora, 2022.

Fez parte das ações preparatórias enviar um *e-mail* (Apêndices) para a Secretaria Municipal de Infraestrutura, Habitação e Conservação (SMIHC) questionando sobre a existência ou não de um “Modelo de Avaliação de Impacto Padrão”, usado pela SMIHC. De fato, a resposta foi que o órgão não possuía um modelo específico. Contudo, informaram que se baseavam em portarias publicadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR<sup>13</sup>, além das próprias instruções dos organismos de financiamento.

Nos documentos verificados, foi mencionada a atuação da SMIHC e do Instituto Pereira Passos (IPP)<sup>14</sup> na “construção” do Modelo de Avaliação de Impacto do Programa. Contudo, foram consultadas também as avaliações de outros programas de urbanização de favelas financiados pelo BID, por meio do *Project Completion Report* (PCR) ou Relatório de Encerramento do Projeto, e existiam muitas semelhanças entre elas.

### **Limitações na disponibilidade de informações para o desenvolvimento da pesquisa**

Quando uma carta consulta<sup>15</sup> é elaborada, o órgão executor deve estipular quais são os objetivos a serem alcançados, os impactos esperados, bem como a forma de avaliá-los. Durante o desenvolvimento da pesquisa, houve dificuldade em acessar as cartas consultas encaminhadas aos organismos de financiamento. A análise da carta consulta para financiamento do PROAP III seria estratégica para os estudos, pois tornaria mais compreensível o que a Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro previu para o PROAP III e o que o PROAP III, de fato, se tornou. As tentativas de contato podem ser verificadas nos Apêndices.

O PCR, detalhado mais à frente, cita, dentre outros documentos, o Plano de Ação Social Integrada (PASI), responsável por apresentar a interação entre a comunidade e os técnicos e agentes sociais do Programa, bem como apresentar as conclusões do levantamento feito com a comunidade sobre as ações necessárias a serem executadas pelo PROAP III.

Todavia, os estudos que geram o referido documento não foram desenvolvidos antes do desenho lógico do Programa, mas sim depois dele, a partir da constatação do BID de que as

---

<sup>13</sup> PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 102/2016, que institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP); PORTARIA MCTIC Nº 6.651/2018, institui a Política de Monitoramento e Avaliação – PMA; PORTARIA N. 693, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2018, Dispõe sobre a avaliação de resultados pós-intervenção em empreendimentos realizados por meio de programas sob gestão do Ministério do Desenvolvimento Regional, aprova o Manual de Orientações para Avaliação de Resultados e dá outras providências.

<sup>14</sup> O IPP é um instituto de pesquisa Prefeitura do Rio de Janeiro. É referência em dados e conhecimentos de gestão para o planejamento estratégico e integração de políticas públicas, bem como produção cartográfica e aplicação de geotecnologias.

<sup>15</sup> A carta consulta é um dos primeiros documentos enviados às instituições de financiamento para que estas avaliem a viabilidade ou não de financiar um projeto ou programa.

secretarias atuantes no PROAP III não estavam trabalhando de forma integrada, de que a comunicação entre elas era ineficiente, assim como também era ineficiente a comunicação entre os técnicos representantes do PROAP III e as comunidades.

Deste modo, por meio da intervenção do BID, as secretarias prepararam os PASI por comunidade, com as obras e demais intervenções já em andamento, especificando as ações da área social a serem implementadas em cada uma. Cabe destacar aqui que os PASI não foram encontrados, seja no *site* da Prefeitura, seja na plataforma disponibilizada pela SMIHC/ IPP para publicação dos produtos do PROAP III. A autora não teve permissão para acessá-los, quando solicitado via *e-mail* e redes sociais (Apêndices). Isso indica que pode haver falta de transparência no processo, ou, no mínimo, algum grau de desorganização.

Do mesmo modo, o Plano de Gestão Ambiental e Social (PGAS) deveria ter sido desenvolvido antes mesmo do início da execução das primeiras intervenções do Programa. Isto porque, segundo a Política de Meio Ambiente e Cumprimento de Salvaguardas do Banco (OP 703), o PROAP III foi classificado na Categoria B, ou seja, para execução das ações são solicitadas análises ambiental e social focadas em questões específicas, identificadas por área de intervenção, durante o processo de preparação para iniciação do Programa. Estas análises gerariam um PGAS para cada intervenção (IADB, 2020).

Em 2018, durante uma missão do BID, identificou-se que os PGAS não foram desenvolvidos, tendo sido elaborados posteriormente. As conclusões alcançadas por meio da auditoria fizeram com que a SMIHC desenvolvesse um Plano de Ação Corretiva (PLAC) para solucionar as pendências identificadas, a ser efetivado antes da finalização do Programa (IADB, 2020). O fato de não ter havido ações e incursões de campo para desenvolvimento dos estudos para verificar demandas sociais (PASI) e socioambientais (PGAS) pode indicar mais uma evidência de que os levantamentos para definição das intervenções prioritária por favela do Programa não ocorreram. Houve tentativa de acessá-los encaminhando *e-mail* à SMIHC, ao IPP e à Prefeitura, mas não houve retorno (Apêndices).

Foi feita busca nas páginas web oficiais do BID e do PROAP III, também sem êxito. Caso os levantamentos, de fato, não tenham ocorrido, isso pode ter contribuído para o fato das intervenções realizadas no PROAP III terem sido basicamente as mesmas para todas as áreas de intervenção, sem ficarem claras as prioridades de cada comunidade.

## 1 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo é feita uma descrição dos principais aspectos relacionados ao tema da pesquisa, dando o necessário embasamento teórico às análises feitas na sequência. Discutem-se temas relacionados ao *déficit* habitacional, ao conceito de política pública e suas avaliações, questões relacionadas à disponibilidade de recursos públicos e o papel dos organismos de financiamento, e conclui-se com uma revisão histórica a respeito das favelas cariocas e uma contextualização do PROAP. O objetivo do capítulo é abordar aspectos relevantes sobre o setor habitacional no Brasil, para descrever melhor em qual contexto político e institucional esta Tese se insere, e, em seguida, apresentar informações mais específicas sobre fontes de financiamento no setor, especialmente o papel do BID.

### 1.1 Aspectos relevantes sobre o setor habitacional no Brasil

Considerando que o viés político do governo em exercício reflete muito na proposição ou não de novos programas sociais, foram levantados dados referentes aos investimentos em programas da área de Habitação e Urbanismo, tanto em âmbito federal quanto municipal, em um período de dez anos, com governos distintos tanto no âmbito federal quanto municipal.

A análise destes dados mostrou que as parcelas dos orçamentos executivos para Habitação e Urbanismo vêm diminuindo ano a ano. Para se ter ciência dos valores provisionados para o setor trabalhado nesta pesquisa, em âmbito federal e municipal, foram consultados valores extraídos dos planos plurianuais e das leis orçamentárias, e que colaborou na compreensão de que a falta de recursos financeiros gera a necessidade de tomadas de empréstimos com instituições de financiamento. Os programas temáticos de governo e os recursos a serem dispendidos constam nos instrumentos de planejamento financeiro<sup>16</sup>, ou seja, planos plurianuais (PPA), nas leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e leis de orçamento anuais (LOA).

---

<sup>16</sup> A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 165, os três principais instrumentos de planejamento financeiro de um ente federativo: o PPA é responsável por ordenar ações e objetivos de uma entidade em um período de quatro anos, traçando (i) metas quantitativas, (ii) objetivos estratégicos e (iii) revelando quanto o ente federativo provisionou para cada setor nos anos seguintes; a LDO é responsável por orientar uma composição do orçamento anual que esteja de acordo com o PPA e a LOA é, de fato, o orçamento disponível para gastos no ano vigente, e é por meio dela que se tem ciência da prioridade dos gastos públicos por eixo temático, com seus programas).

A verificação destes instrumentos permitiu saber quanto de recurso financeiro foi alocado e os setores priorizados pelo governo, no ano de referência ou nos próximos quatro anos (BRASIL, 2019). No âmbito do Governo Federal, o PPA (2020–2023) com orçamento planejado de R\$ 6,8 trilhões, existiam seis eixos temáticos, sendo eles: Institucional (R\$ 10.210.562.000), Social (R\$ 1.763.180.680.000), Ambiental (R\$ 139.857.971.000), Econômico (R\$ 4.465.891.959.000), Infraestrutura (R\$ 384.189.255.000), Estratégia de Defesa (R\$ 39.436.795.000). O eixo Econômico era constituído, dentre outras temáticas, pelo Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano (R\$ 318.270.067.000), representando 4,68% do orçamento total, e de Moradia Digna (R\$ 514.739.249.000), representando 7,57% do orçamento total.

No PPA (2016–2019), com orçamento planejado de R\$ 6,9 trilhões, foram escolhidas quatro áreas temáticas – Social e Segurança Pública (55%), Infraestrutura (21%), Desenvolvimento Produtivo e Ambiental (20%) e Temas Especiais (5%) – totalizando 54 programas temáticos. Do total do valor planejado, 88% estavam direcionados para programas temáticos. No eixo social, destacaram-se sete programas: Fortalecimento do SUS (10%); Previdência Social (53%), Petróleo e Gás<sup>17</sup> (6%), Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária (6%), Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (5%); Educação de qualidade para todos (5%); Bolsa Família (3%); e, Demais (12%). Para política pública federal do setor de Habitação estavam planejados R\$ 541 bilhões, representando cerca de 9% do orçamento total (BRASIL, 2016). O PPA (2012 – 2015), com orçamento planejado de R\$ 4,5 trilhões, não tem estrutura semelhante, não sendo possível quantificar o valor para o setor de Habitação, já que, neste, os investimentos vieram indicados da seguinte forma:

a disponibilização de 30,5 bilhões de reais para urbanização de assentamentos precários; a produção ou reforma de cerca de 2 milhões de moradias nas áreas urbanas e rurais no âmbito do MCMV; a instituição de um programa de moradia transitória com a finalidade de criar alternativas de atendimento habitacional adequado ao perfil da população vulnerável; a contratação de R\$ 176 bilhões em operações do SBPE; a priorização de áreas de referência de empreendimentos de habitação de interesse social financiados pelo Governo Federal na implementação de suas carteiras prioritárias de investimentos em infraestrutura social.” (BRASIL, 2015, p. 218).

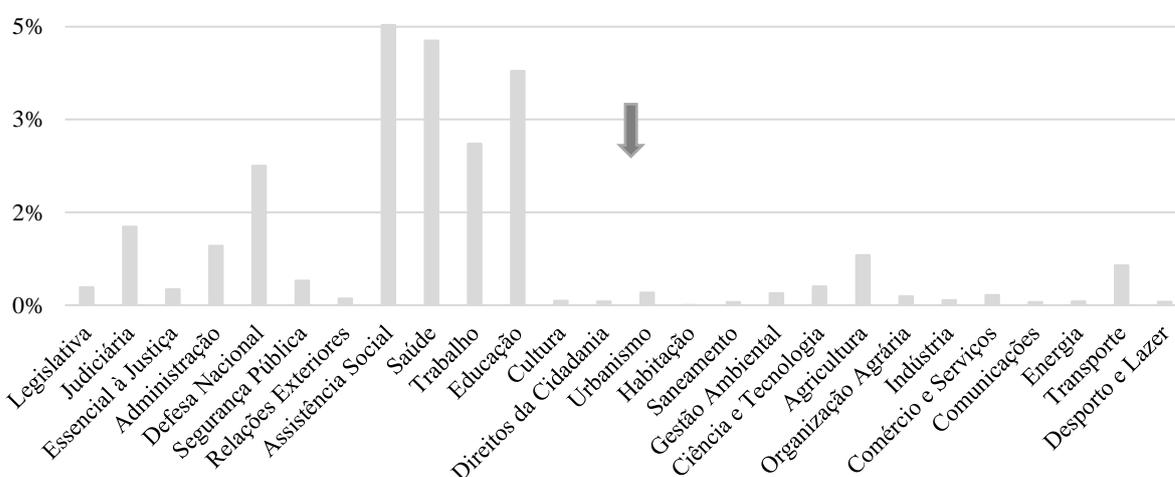
Consultou-se como estes números se comportaram nos últimos anos, a partir do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do Governo Federal. Observou-se que, somente a Previdência Social representava 38,8% das despesas orçamentárias no referido

---

<sup>17</sup> No PPA (2016-2019) não é justificado porque Petróleo e Gás estão contidos dentro do eixo social.

período, além da rubrica “Demais”, que representava cerca de 26,6% da soma do orçamento entre 2011 e 2021. Estas duas pastas faziam com que todas as outras rubricas parecessem mínimas no gráfico e, por isso, foram retiradas, facilitando a leitura de como, mesmo entre as rubricas apresentadas adiante, as despesas no setor de Habitação foram muito menores que das outras áreas. A rubrica referente à Habitação e Urbanismo tem direcionado para si percentuais que variam entre 0,6% e 0,1%, a depender do ano, mas que vem, desde então, decrescendo, conforme demonstrado na Ilustração 2.

Ilustração 2 - Despesas orçamentárias acumuladas do Governo Federal (2011–2021) <sup>18,19</sup>



Fonte: SIOP, 2011–2021.

No âmbito do município do Rio de Janeiro, enquanto a população crescia (6.320.446, em 2010; e, 6.775.561, em 2021), inclusive a população moradora de favela, os valores direcionados para o setor de Habitação diminuía.

O PPA (2018–2021) estava organizado em oito “áreas de resultado”, sendo eles: Rio global, produtivo, inovador e de oportunidades; Saúde preventiva e emergência social; Capital humano na formação do carioca; Rio seguro e vigilante; Rio verde, limpo e saudável; Território descentralizado, inclusivo e conectado; Governança para os cidadãos e Outros programas. De um orçamento de R\$ 118 bilhões, 6,24% estavam direcionados para “Território

<sup>18</sup> Para melhor verificação da variação das parcelas dos orçamentos do Governo Federal (2011–2021) direcionados por função foram omitidos os Encargos Sociais (53,78%) e a Previdência Privada (22,57%) no gráfico.

<sup>19</sup> Os “Encargos Sociais” incluem despesas com o pagamento pelo efetivo serviço exercido de cargo/emprego ou função no setor público, quer civil ou militar, ativo ou inativo, bem como as obrigações de responsabilidade do empregador.

descentralizado, inclusivo e conectado”, para diferentes frentes, incluindo ações como “assegurar a implantação de infraestrutura urbana especialmente nas áreas desprovidas” e “diversificar e ampliar as formas de oferta de moradia popular e de terra urbana” (RIO DE JANEIRO, 2018, p. 10). Não havendo um valor específico para estas subtemáticas.

O PPA (2014–2017), de um orçamento de R\$ 106 bilhões, R\$ 3,1 bilhões (2,98%) estavam voltados para o Programa Morar Carioca<sup>20</sup>, nas duas vertentes: Minha Casa, Minha Vida e Urbanização. Antes, no PPA (2010–2013), época em que o PROAP III foi decretado, 16,07% estavam direcionados à infraestrutura urbana, cerca de R\$ 11 bilhões, e, por sua vez, 2,72% desta verba estava direcionada ao Morar Carioca - PROAP III.

A composição do orçamento executivo da Prefeitura do Rio de Janeiro é composta por 21 rubricas<sup>21</sup>, mais a reserva de contingência. Segundo a LOA de 2020, de um orçamento de mais de R\$ 32 bilhões, os maiores gastos foram com Educação (R\$ 7,4 bilhões), Previdência Social (R\$ 6,1 bilhões) e Saúde (R\$ 5,6 bilhões). O valor provisionado para a rubrica de Urbanismo foi de R\$ 2,9 bilhões, representando 8,9% das despesas totais e, por sua vez, a rubrica de Habitação totalizou R\$ 96 milhões (0,29%).

As análises das LOAs, no período de 2014 a 2019, as despesas com Urbanismo variaram de 18,4% a 8,1% e, no caso de Habitação, de 1,4% a 0,62%. De modo geral, os dados indicam, assim como no cenário federal, que a Prefeitura do Rio de Janeiro vem diminuindo o percentual do seu orçamento para ações voltadas aos setores de Urbanismo e, em especial, de Habitação. Os valores provisionados para o setor de Urbanismo chegaram a ser até 13 vezes maior que os direcionados ao setor de Habitação.

### 1.1.1 Déficit habitacional e a governança pública

Utiliza-se da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD), realizada em 2018, para abordar a concentração de renda no país. A PNAD (IBGE, 2018) apontou que a média do rendimento mensal do 1% mais rico da população brasileira é de R\$ 27.744, cerca de 34 vezes maior que a média dos 50% mais pobres (IBGE, 2019). Essa desigualdade é reafirmada pelo índice de Gini<sup>22</sup> brasileiro, que vem crescendo desde 2015, e, em 2020, colocou

---

<sup>20</sup> O PROAP III está inserido na política habitacional da cidade do Rio de Janeiro por meio do Programa Morar Carioca (RIO DE JANEIRO; BID, 2015).

<sup>21</sup> Rubricas que compõem o orçamento executivo da Prefeitura do Rio de Janeiro: legislativa, judiciária, administração, segurança pública, assistência social previdência social, saúde, trabalho, educação, cultura, direito da cidadania, urbanismo, habitação, saneamento, gestão ambiental, ciência e tecnologia, indústria, comércio e serviços, transporte, esporte e lazer e encargos especiais.

<sup>22</sup> Método adotado para avaliar a concentração de renda, possui valores entre 0 e 1, sendo 1 o valor de máxima desigualdade e 0 a perfeita igualdade na distribuição do rendimento (IBGE, 2019, p. 52).

o país na nona posição entre os países mais desiguais do mundo<sup>23</sup>.

A Fundação Getúlio Vargas (FGV) desenvolveu, para a Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC), um estudo que estimou um *déficit* habitacional<sup>24</sup> de 7,77 milhões de unidades, das quais 91,7% das famílias pertencem a faixa de até três salários-mínimos, logo, famílias extremamente dependentes de políticas públicas para que consigam transformar suas realidades. Em 2017, o Brasil tinha 1,11 família por domicílio na faixa de renda até um salário-mínimo (ABRAIC; FGV, 2018).

Reitera-se que tanto os “países desenvolvidos” como os “países em desenvolvimento” dependem de políticas públicas, seja para promoção de um setor da economia, seja para transformação de dada realidade social, mas o cenário em que cada qual se encontra é bem distinto, e isto fica claro a partir dos dados observados. Em outras palavras, em 2017, existiam 126,2 milhões de domicílios e 82,8 milhões de famílias nos Estados Unidos, representando um *superávit* habitacional de 52%. Na União Europeia, no mesmo ano, a relação era de 150,9 milhões de domicílios para 96 milhões de famílias, chegando a um excedente de 57% (ibid., 2018). Enquanto no Brasil e em outros “países em desenvolvimento” há um claro *déficit* habitacional, nos “países desenvolvidos” (países da União Europeia e os Estados Unidos) há um *superávit* de mais de 50%.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Como forma de contextualização e justificativa no que se refere aos anos dos dados apresentados nesta Tese, no período de desenvolvimento da pesquisa, durante o Governo Bolsonaro (2019 – 2022), o conhecimento científico foi sendo posto em segundo plano e os incentivos para diversas instituições de pesquisa de excelência do país foram cortados. Se antes do Governo Bolsonaro já era difícil obter dados oficiais atualizados e confiáveis, principalmente de favelas, ao longo do exercício do mandato tornou-se pior.

<sup>24</sup> Entende-se por *déficit* habitacional a “estimativa de deficiências no estoque de moradias frente às necessidades básicas das famílias (ABRAIC; FGV, 2018, p. 7).

<sup>25</sup> No final de 2021, o Brasil já ultrapassava a marca de 17 milhões de pessoas residindo em favelas, ou seja, cerca de 8% da população brasileira (INSTITUTO LOCOMOTIVA; DATA FAVELA; CENTRAL ÚNICA DAS FAVELAS, 2021). A Fundação João Pinheiro (FJP), instituição de referência em se tratando de pesquisas no setor de Habitação, calcula o *déficit habitacional* considerando: (i) os indivíduos em situação de rua, (ii) aqueles que residem em habitações subnormais e (iii) as famílias que comprometem uma grande parcela da sua renda para o pagamento de aluguel de moradia (30% ou mais). Nos anos últimos anos, o estado do Rio de Janeiro veio atravessando uma crise econômica que, a partir de 2020, se uniu a crise sanitária provocada pela pandemia do Sars-CoV-2: claramente, esta piorou ainda mais aquela. A população de menor renda tem sido a que mais sofre, padecendo com o desemprego, com a diminuição do poder de compra, com a impossibilidade de arcar com os custos de aluguel, tendo que enfrentar ordem de despejo, por exemplo. Para intervir de modo que minimizasse o impacto nas famílias de menor renda, o Governo do Estado do Rio de Janeiro instituiu a lei nº 9.020, em setembro de 2020, que determinava a “suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19)”. Contudo, poucos meses depois, ainda com a crise econômica, altas taxas de desemprego e crise sanitária, a Lei foi suspensa, em novembro de 2020. A Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) do Rio de Janeiro afirmou ter um aumento de 11% no número de adultos acolhidos em seus abrigos, sendo a situação dos idosos pior, com uma alta de 34% quando comparado ao início da pandemia de Covid-19. A Secretaria registrou que, nos cinco primeiros meses de 2021, ocorreram 444.849 solicitações de auxílio à moradia, que representou 22% a mais do que em 2020.

Como tentativa de resolução ou mitigação destas questões, ações passaram a ser implementadas pelos países e por organismos supranacionais, tanto em nível de produção habitacional popular quanto de programas de urbanização de favelas, levando melhores condições de vida por meio da efetuação de infraestrutura, da regularização fundiária e de ações sociais (ABIKO; COELHO, 2009; CARDOSO; DENALDI, 2018).

Os programas de urbanização de favelas não são recentes. A *United Nations Human Settlements Programme* (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos) aponta que o primeiro programa de urbanização de favelas foi lançado em 1969, o “*Kampung Improvement Program* (KIP)”, em Jacarta, na Indonésia. Assim como as favelas brasileiras, as “*kampungs*” são definidas como áreas residenciais urbanas densamente povoadas, sem serviços e de baixa renda, que estão espalhadas pela cidade. Até 2006, as “*kampungs*” abrigavam 60% dos habitantes de Jacarta (UN-HABITAT, 2006). O KIP buscou fornecer serviços urbanos básicos, como pavimentação das vias, abastecimento de água e esgotamento sanitário e drenagem urbana, além de oferecer serviços de saúde e de educação (UN-HABITAT, 2006), investimentos similares aos do PROAP, na cidade do Rio de Janeiro.

No Brasil, especificamente na cidade do Rio de Janeiro, o PROAP tem uma relevância indiscutível. Primeiramente, ainda na Década de 90, o Programa foi desenhado e formulado para ser financiado pela própria Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. A partir de sua execução, o nível de abrangência dos serviços aumentou, tornando-se um programa de maior complexidade e passando a ser financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Foi somente após a Constituição Federal de 1988, em outras palavras, da institucionalização da política urbana e da obrigatoriedade dos planos diretores, que a questão habitacional foi se tornando temática central e objeto de políticas públicas integradas.

A seguir, serão trabalhados três elementos essenciais que permeiam a discussão sobre investimentos sociais em favelas: demografia, déficit habitacional e concentração de renda.

### 1.1.2 Relação entre déficit habitacional, demografia e concentração de renda

Se analisada a população brasileira entre 2010 e 2020, nota-se seu aumento, saindo de 190 milhões de pessoas, em 2010, para 211 milhões de pessoas, em 2020<sup>26</sup>. Porém, o crescimento ocorreu em um ritmo mais lento. A taxa de variação deste indicador saiu de 0,86 (de 2010 para 2021) para 0,52 (de 2019 para 2020), o que quer dizer que o aumento da população continua acontecendo, mas a uma taxa menos elevada.

---

<sup>26</sup> Projeção segundo o IBGE.

Quando consultado o *déficit* habitacional brasileiro, em 2010, era de 6,9 milhões, passando para 5,8 milhões, em 2019. Interpretando os dados a partir do contexto histórico brasileiro, parece sugerir que o *déficit* habitacional é diretamente impactado pela crise econômica. Isto porque, este voltou a aumentar exatamente entre 2013 e 2015, período de crise econômica<sup>27</sup>. Ainda, pode-se dizer que o *déficit* habitacional é impactado pela forma com a qual o Governo em exercício conduz a questão.

O cálculo para se chegar ao *déficit* habitacional brasileiro leva em consideração as famílias que usam mais de 30% do seu orçamento para aluguel. Logo, em período de crise econômica e desemprego, essas famílias estão suscetíveis à irem residir em locais mais baratos, em favelas ou até coabitação<sup>28</sup>.

Como visto, nos itens anteriores, o *déficit* habitacional e a incapacidade financeira do Estado para investir no setor de Habitação, fazem como que os empréstimos com organismos internacionais de financiamento sejam uma solução, o que será trabalhado no item a seguir.

## 1.2 Formas de financiamento do setor habitacional no Brasil

No processo de financiamento com capital nacional, as principais instituições financeiras que aportam recursos são: Banco da Amazônia S.A. – Basa; Banco do Brasil S.A. - BB, Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB, Banco Nacional de Desenvolvimento Social - BNDES, Caixa Econômica Federal – Caixa e Financiadora de Estudos e Projetos – Finep (BRASIL, 2019).

Nos processos de financiamento com capital externo, as instituições mais atuantes no país são o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (CGU, 2006). As tomadas de empréstimos com organismos internacionais de financiamento são diferenciadas, pois dependem da Comissão de Financiamentos Externos (Cofix) e do Senado Federal (CGU, 2006), e devem ser solicitadas, pelos entes federativos, posteriormente à estruturação do projeto ou programa de interesse e do planejamento do orçamento para sua execução, precedendo a entrada com o pedido de

---

<sup>27</sup> Entre 2013 e 2015, que se deu devido à crise política no país, resultando em *impeachment* e golpe de Estado.

<sup>28</sup> Metodologia de Cálculo de Déficit Habitacional disponível no site da Fundação João Pinheiro (FJP): [http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03\\_Relatorio-Metodologia-do-Deficit-Habitacional-e-da-Inadeguacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-v-1.0\\_compressed.pdf](http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Relatorio-Metodologia-do-Deficit-Habitacional-e-da-Inadeguacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-v-1.0_compressed.pdf). Acesso em: 01 nov. 2021.

empréstimo a identificação da instituição financeira mais adequada à realização da tomada de crédito, que deve ser àquelas com maior “*Know-How*” no escopo do projeto<sup>29</sup>.

Nos Apêndices da pesquisa estão expostos, no período de 2010 a 2013<sup>30</sup>, a distribuição de cartas-consulta por organismos internacionais de financiamento, ficando claro o destaque do BID frente aos outros; tanto na participação em número de programas e projetos quanto no volume de recursos. Também podem ser destacadas o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF). Os respectivos organismos de financiamento operam com frentes distintas, dando maior enfoque as áreas de meio ambiente, saneamento, educação, saúde, energia, programas sociais e urbanização, tendo como objetivo, direto ou indireto, propor melhores condições de vida à população (CARDOSO; DENALDI, 2018).

Após consulta ao sistema da Comissão de Financiamentos Externos (Cofiex), do Governo Federal, verificou-se que, dos 899 projetos aprovados entre 2000 e 2017, 378 foram financiados pelo BID e 263 pelo BIRD, representando juntos 71% dos projetos e 60% em volume de recursos. Os projetos aprovados pela Cofiex, neste período, estavam distribuídos em 27 setores. No entanto, do total de operações realizadas, 182 estavam voltadas para o setor de Urbanismo, representando 20% das operações, e apenas cinco operações voltadas para o setor de Habitação.

Destas operações, a região Sudeste se destaca com 255 projetos, seguido por projetos nacionais (213), Nordeste (194), Sul (116), Norte (72) e, por último, Centro Oeste (49). Dentre os US\$ 102 bilhões que foram aprovados para empréstimo, US\$ 55 bilhões foram referentes à instância federal, US\$ 37 bilhões referentes às instâncias estaduais e US\$ 9,4 bilhões referentes às instâncias municipais (Ilustração 3).

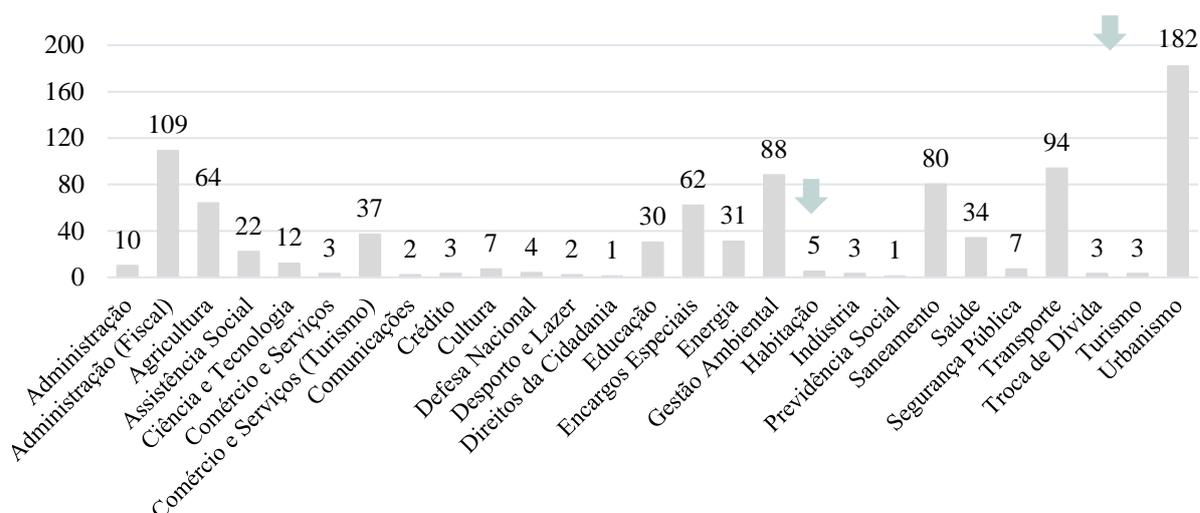
Uma vez tendo sido verificada a relevância do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no financiamento de políticas públicas e programas sociais, adiante, serão apresentadas informações referentes ao papel de destaque do BID no Brasil.

---

<sup>29</sup> Por isso seria relevante comparar o que a carta-consulta elaborada pela Prefeitura do Rio de Janeiro solicitava enquanto intervenção e como, de fato, ficou estruturado e se desenvolveu o Programa. Ainda que se tenha tentado acesso de diversas formas à carta consulta (Apêndices), as ações não tiveram êxito.

<sup>30</sup> Somente os dados deste período foram apresentados, pois, ao consultar as Prestação de Contas da Presidência da República (PCPR), desde 2010 até 2020, somente do referido período é que tiveram disponibilizadas tais informações.

Ilustração 3 - Número de operações por setor (2000–2017)



Fonte: COFIEIX, 2019.

### 1.2.1 O papel de destaque do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no setor habitacional

O BID, atualmente, é o maior e mais antigo dos bancos multilaterais regionais de desenvolvimento e o principal financiador dos programas na América Latina. Já em 2012, o Brasil havia se destacado como país latino-americano que contraiu maior quantidade de empréstimo, considerando diferentes organismos de financiamento, atingindo um volume de, aproximadamente, US\$ 35 bilhões. Em 2012, o Brasil já era o principal destino de financiamento do BID, o país latino-americano que se sobressaiu na tomada de empréstimos com o BIRD e o país que possuiu a segunda maior carteira de projetos junto ao CAF (IPEA, 2014)<sup>31</sup>.

Em setembro de 2021, foi feito um levantamento para analisar a Carteira Ativa de Empréstimos por Setor ou *Active Portfolio of Loans by Sector* do BID. Esta abrange todos os projetos e programas financiados pelos fundos do BID, inclusive o fundo não reembolsável, usados na fase de preparação do programa ou projeto. A conclusão da consulta mostrou que o Brasil e a Argentina se destacam, atualmente, enquanto países membros mutuários do BID. No caso do Brasil, destaca-se devido ao quantitativo de projetos financiados pelo BID já

<sup>31</sup> Em 2018, foram pagos R\$ 3,0 bilhões para incorporação de ativos decorrente do aumento de participação da União em instituições internacionais, bem como de repasses de recursos provenientes de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital – AFAC (BRASIL, 2019). Isso quer dizer que o Brasil não é somente mutuário, mas também acionista destas instituições.

concluídos, totalizando 1.117, e um volume de recursos de \$ 10.133.500.000 Por sua vez, a Argentina possui 695 projetos concluídos financiados pelo BID, totalizando um volume de \$ 11.288.900.000.

Autores como Arantes (2004) e Santana (2012) entendem que ainda há uma certa confusão, de que são dois bancos distintos e também com objetivos diferentes. Mas, a partir desta “confusão”, o BID se apoia no mesmo discurso ideológico do BIRD, de uma suposta ajuda humanitária. O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) foi criado no final da Segunda Guerra Mundial, em 1944, tendo como principal objetivo auxiliar na recuperação econômica dos países atingidos pela Segunda Guerra Mundial e o (ii) Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), chamado por alguns estudiosos como “primo mais novo do BIRD”, foi criado em 1959, e tem como principal objetivo financiar projetos para o crescimento econômico e desenvolvimento social nos países da América Latina e Caribe (SANTANA, 2012; ARANTES, 2004).

Nos dias atuais, o BIRD e a Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID) constituem o Grupo Banco Mundial, e este realiza empréstimos para os países em desenvolvimento e doações e empréstimos aos países com maior nível de pobreza, supostamente, sem cobrança de juros. O BID financia temáticas “nobres”, como combate à pobreza, investimentos sociais e meio ambiente. Santana (2012) chama a atenção para o fato de que, ainda que o BID traga essa “carga de ajuda humanitária” herdada do BIRD, ele prioriza projetos e programas econômicos e de infraestrutura urbana. A autora continua (2012, p. 22):

pobreza e meio ambiente são motes discursivos, enredados em uma mesma tecitura aparente (diminuição da pobreza) – que escondem a necessidade da infraestrutura física das cidades para os investimentos empresariais, além da orientação para a Reforma do Estado –, articulados à retórica do desenvolvimento.

A referida autora sustenta sua Tese costurando estudos sobre ideologia e modelo de gestão de cidades e os objetivos dos programas e projetos financiados pelo BID na América Latina e Caribe em um período de 51 anos. Nas palavras da autora (2012, p. 23):

no processo atual de acumulação do capital, as cidades passam a ter um papel importante na lógica da produção e reprodução das relações sociais capitalistas. Desenvolve-se a ideia de competitividade entre os lugares, onde as cidades devem ser eficientes e atrativas aos investimentos capitalistas. Para tanto, é fundamental que as cidades sejam administradas eficientemente, daí a necessidade de uma gestão de cidades onde a dimensão técnica sobreponha-se à dimensão política, com a consequente diminuição das possibilidades de efetivação dos direitos de cidadania.

E continua a análise defendendo que “o esforço das agências multilaterais, e em particular do BID, é de propagar modelos que sirvam ao planejamento urbano, baseados na racionalidade de gestão técnica, que busque ampliar a capacidade gerencial, especialmente da administração local” (2012, p.23). Fica claro que os organismos multilaterais de financiamento podem interferir em um país, atingindo o nível de ordem política.

O enfoque dado no Brasil à administração local como principal executora de políticas urbanas e sociais não é algo aleatório. Segundo Santana (2012), seguindo a lógica neoliberal, o BID incentiva para que os governos nacionais focalizem na macroeconomia nacional e no investimento de infraestrutura de grande porte. Logo, para a administração local – Prefeituras, como no caso estudado por esta Tese – fica a responsabilidade de implementar políticas e programas sociais, focados nos mais pobres, “além de preocupar-se em executar projetos urbanísticos de infraestruturação das cidades que facilitem os investimentos empresariais” (SANTANA, 2012, p. 23).

Um ponto de atenção é que, em praticamente todos os países membros mutuários do BID, o maior volume de recursos investidos nas economias dos países latino-americanos é para o setor de “Reforma e Modernização do Estado” (questiona-se se isso não indicaria que o organismo de financiamento não é livre de uma ideologia).

O BID atua basicamente em 17 setores, classificados por eles, como: (1) Agricultura e Desenvolvimento Rural; (2) Água e Saneamento; (3) Desenvolvimento Urbano e Habitação; (4) Educação; (5) Energia; (6) Mercado Financeiro; (7) Indústria; (8) Investimentos Sociais; (9) Meio Ambiente e Desastres Naturais; (10) Empresas Privadas e Desenvolvimento de PMES; (11) Integração Regional; (12) Reforma e Modernização do Estado; (13) Saúde; (14) Ciência e Tecnologia; (15) Comércio; (16) Transporte; (17) Turismo Sustentável.

Após a leitura da pesquisa utilizada nos parágrafos acima, foi feita uma consulta ao *site* do BID, levando a refletir sobre o setor de Reforma e Modernização do Estado, que ganha um grande destaque nos volumes de recursos financiados. A continuação do estudo foi compreender que seriam os investimentos do setor de Reforma e Modernização do Estado do BID. Há um departamento específico para atender as necessidades do setor de Reforma e Modernização do Estado, intitulado Departamento de Instituições para o Desenvolvimento (IFD).

A referida instituição é constituída por quatro divisões, sendo elas: (i) Divisão de Instituições Financeiras; (ii) Divisão de Gestão Fiscal e Municipal; (iii) Divisão de Capacidade, Instituição Estadual, Mercado de Capitais e (iv) Divisão de Competitividade e Inovação. Fica

sob sua responsabilidade a construção do conceito, a preparação e a supervisão de todas as operações que dizem respeito ao referido Setor. Estão entre suas responsabilidades, apoiar a implementação dos projetos e programas do Setor, como: tornar o mutuário competitivo em diferentes níveis (local, regional e nacional); “fortalecer” e reformar o setor público; desenvolver os mercados de capitais e as instituições financeiras; aprimorar a governança; atuar também nas temáticas relativas às questões econômicas, fiscais e de descentralização.

Para tal, o IFD elabora políticas, diretrizes operacionais, estratégias e programas setoriais sobre capacidade institucional e finanças, além de desenvolver estudos analíticos e suporte técnico para atividades e operações de determinado setor, bem como “melhores práticas”. Para esta pesquisa também é relevante ressaltar o papel do IFD, pois, é ele que tem atribuição do desenho conceitual e da implementação de programas e projetos, sejam eles financeiros ou não, avaliando os resultados das intervenções no país<sup>32</sup>.

Para confirmar se a Reforma e Modernização do Estado é o setor que o BID mais financia projetos e programas, em volume de recursos, a autora consultou informações de cada país mutuário, no *site* do BID, em setembro de 2021, coletando informações referentes aos: valores financiados até o referido período; quantitativo de programas e projetos já concluídos e principais setores, no quesito volume de recursos aplicados.

Novamente, no quesito quantitativo de programas e projetos e volume de recursos investidos, Brasil e a Argentina se destacam frente aos demais países mutuários. Estão compilados os 25 países-mutuários, sendo que 21 países têm Reforma e Modernização do Estado como um dos principais setores em volume de dinheiro investido, como pode ser analisado na ilustração seguinte.

Quadro 1 - Principais setores em volume de recursos financeiros

PAÍSES	CARTEIRA ATIVA	PROJETOS COMPLETOS	PRINCIPAIS SETORES EM VOLUME DE RECURSOS FINANCEIROS
Brasil	\$ 10133.50M	1.117	<b>Reforma e Modernização do Estado</b> e Água e Saneamento
Argentina	\$ 11288.90M	695	Transporte e <b>Reforma e Modernização do Estado</b>
Bahamas	\$ 443.00M	175	Saúde e <b>Reforma e Modernização do Estado</b>
Barbados	\$ 206.00M	196	Energia e <b>Reforma e Modernização do Estado</b> (empata com outros setores)
Belize	\$127.50M	164	<b>Educação</b> , Saúde e Transporte (em primeiro lugar) e <b>Reforma e Modernização do Estado</b> (em segundo lugar e empata com outros setores)
Bolívia	\$ 2853.30M	874	Água e Saneamento e Transporte
Chile	\$ 1253.00M	578	<b>Reforma e Modernização do Estado</b> e Investimentos Sociais

<sup>32</sup> Disponível em: <<https://www.iadb.org/es/sectores/reforma-modernizacion-del-estado/perspectiva-general>>. Acesso em: 4 set. 2021.

PAÍSES	CARTEIRA ATIVA	PROJETOS COMPLETOS	PRINCIPAIS SETORES EM VOLUME DE RECURSOS FINANCEIROS
Colômbia	\$ 2259.74M	1.033	<b>Reforma e Modernização do Estado</b> e Água e Saneamento
Costa Rica	\$ 1894.04M	599	Transporte e <b>Reforma e Modernização do Estado</b>
Equador	\$ 3465.79M	923	Energia e Investimentos Sociais (primeiros lugares) e <b>Reforma e Modernização do Estado</b> (segundo lugar)
El Salvador	\$ 795.00M	718	Mercado Financeiro Saúde e Investimentos Sociais e <b>Reforma e Modernização do Estado</b>
Guatemala	\$ 808.45M	763	Educação; Energia; Meio Ambiente e Desastres Naturais; Saúde; <b>Reforma e Modernização do Estado</b> ; Ciência e Tecnologia; Investimentos Sociais; Transporte; Água e Saneamento (9 temas empatados)
Guiana	\$ 260.24M	335	Energia; Saúde e Investimentos Sociais (primeiro lugar); Mercado Financeiro e Empresa Privadas e Desenvolvimento de PMES e <b>Reforma e Modernização do Estado</b> (segundo Lugar)
Haiti	\$ 1335.00M	630	Agricultura e Desenvolvimento Rural (primeiro lugar); Transporte e Água e Saneamento (segundo lugar); Educação e Investimentos sociais (terceiro lugar) e <b>Reforma e Modernização do Estado</b> (quarto lugar)
Honduras	\$ 1225.76M	888	Investimentos Sociais (primeiro lugar); Transporte (segundo lugar); Energia; Meio Ambiente e Desastres Naturais (terceiro lugar) e <b>Reforma e Modernização do Estado</b> ; Saúde e Empresas Privadas e Desenvolvimento de PMES (quarto lugar)
Jamaica	\$476.00M	406	Investimentos Sociais e <b>Reforma e Modernização do Estado</b>
México	\$ 825.80M	787	Mercado Financeiro e Educação
Nicarágua	\$ 873.57M	700	Saúde e Transporte
Panamá	\$ 2176.00M	568	Água e Saneamento (primeiro lugar); Investimentos Sociais (segundo lugar) e <b>Reforma e Modernização do Estado</b> e outros (terceiro lugar)
Paraguai	\$ 2894.60 M	698	Transporte (primeiro lugar) e <b>Reforma e Modernização do Estado</b> e Outros (segundo lugar)
Peru	\$ 2540.10M	943	<b>Reforma e Modernização do Estado</b> e Transporte
República Dominicana	\$1215.00M	614	<b>Reforma e modernização do Estado</b> ; Energia; Meio Ambiente e Desastres Naturais e Saúde (primeiro lugar)
Trinidad e Tobago	\$ 541.50M	203	<b>Reforma e Modernização do Estado</b> e Habitação e desenvolvimento urbano
Uruguai	\$ 1458.58M	567	<b>Reforma e Modernização do Estado</b> e Empresas Privadas e Desenvolvimentos de PMES
Venezuela	\$ 1350.00M	333	Energia; Investimento Social e Água e Saneamento

Fonte: IADB, 2021.

O que é curioso é que em todos, ou quase todos, os programas e projetos financiados pelo BID existe um componente intitulado “Desenvolvimento Institucional” (podendo ter algum tipo de variação no nome, como “Fortalecimento Institucional”, mas prestando serviços similares), que parece estar costurado às intenções do IFD e da Reforma e Modernização do Estado.

Este componente, ainda que não solicitado em uma carta consulta, é orientado pelo organismo de financiamento ao firmar os contratos com os mutuários. Tal questão remete à reflexão de Faria (2005), quando afirma que, desde a década de 90, há na América Latina um

movimento para fortalecer os instrumentos de avaliação das gestões governamentais, com implementação de sistemas de avaliação de políticas públicas em todos os setores. Segundo o autor, esse processo privilegiaria dois propósitos básicos:

- (i) o primeiro seria a contenção de gastos, eficiência e capacidade de resposta do poder público;
- (ii) segundo seria para contribuir com a reavaliação das organizações governamentais, de modo a questionar se deveria permanecer com todas as suas atribuições, incentivando o “enxugamento” da máquina pública. Em síntese, o objetivo fim seria a desregulamentação do trabalho no setor público<sup>33</sup> e a redução do tamanho do governo.

Tal posicionamento vai ao encontro da reflexão de Santana (2012), que explica que, desde a década de 70, os organismos de financiamento multilaterais passaram a defender ajustes estruturais e a reforma do Estado, ou seja, dentre outros pontos defendidos pelas políticas neoliberais, a diminuição da máquina pública e desregulamentação e flexibilização das leis.

Deste modo, o BID, ao financiar programas e projetos e realizar acordos de empréstimos, pode orientar os países mutuários, tanto politicamente quanto economicamente, influenciando nos modelos de gestão dos governos (SANTANA, 2012). No quesito política urbana e social, o modelo de gestão está orientado à implementação de programas e projetos sociais voltados para habitação das classes mais pobres, priorizando a infraestruturação física. Deste modo, uma vez “estruturadas”, seriam facilitadores para investimentos empresariais, e, em vez de emancipar esta camada pobre, fragilizaria ainda mais seu direito à cidade (SANTANA, 2012). Neste contexto, cabe tratar dos projetos de urbanização e regularização urbanística e fundiária financiados pelo BID, pois, por mais que tenham objetivos de integrar as favelas à cidade formal, obrigam a arcar com impostos e taxas à administração pública. No próprio *site* do Senado Federal, foi publicado um posicionamento sobre a valorização das favelas<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Na falta de corpo técnico, da precarização e sucateamento do setor público, cada vez mais são necessárias empresas prestadora de serviço, contratações temporárias, entre outros.

<sup>34</sup> Disponível em:

<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/361709/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 16 out. 2021.

Observe-se também que as melhorias acarretam custos que antes não faziam parte do orçamento doméstico. Os moradores de favela urbanizada passam a arcar com gastos de água, luz e esgoto, que antes os gatos e as gambiarras evitavam. Em Paraisópolis, no Morumbi, mais de 2 mil famílias receberam os títulos de propriedade de seus imóveis e, com eles, veio o carnê do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), uma despesa não prevista, que fez boa parte dos novos proprietários optar pela inadimplência ou pela migração para a periferia (2012, p. 3).

Segundo Gonçalves (2009), é como se a “ajuda do Estado” fosse, de certa forma, perversa, transferindo renda à classe mais necessitada por meio da melhoria do local de moradia, mas, em seguida, impondo-lhe arcar com uma série de custos – diretos e indiretos – que antes não existiam. Ainda, para o autor, os custos para as camadas mais pobres terem acesso à segurança, equipamentos públicos, serviços sociais, entre outros, são relativamente mais caros do que nos bairros formais da cidade.

Não obstante essa visão encontrar algum respaldo na realidade, é preciso também observar que não há uma saída fácil para esse problema. Mas, questiona-se qual seria a saída. Será que o Estado, ao intervir e “formalizar” as áreas, deveria simplesmente não cobrar pelos serviços públicos que serão disponibilizados? Isso fatalmente exigiria um modelo de subsídio cruzado, que acabaria por onerar outras classes da sociedade – geralmente, a mais afetada por esses subsídios é a Classe Média.

Talvez o caminho mais coerente seja o de buscar aumentar a renda da classe mais necessitada, por meio de programas de transferência de renda, que dotariam as pessoas de uma renda que fosse compatível com tais custos.

Assim sendo, aparentemente, o BID possui um *modus operandi* que não é neutro. Os empréstimos são feitos aos países em desenvolvimento, mas orientando ações com viés político e econômico, sendo um dos seus principais objetivos o fortalecimento e a reforma do setor público, que pode ser dito, em outras palavras, como o enxugamento da máquina pública, a diminuição do corpo técnico e, dentre outros pontos, o aumento da contratação de empresas prestadoras de serviços.

Contudo, como contraponto, pode-se dizer que um estudo de fortalecimento institucional, apesar de frequentemente apontar para a redução dos quadros do Estado, geralmente aponta para a maior qualificação dos quadros que permanecem no órgão público, com melhores rendimentos, melhorias nos sistemas de gestão, aquisição de bens e outros. Não há como negar que as máquinas públicas, por vezes, são ineficientes, seja porque são inchadas ou mal capacitadas, seja porque são mal aparelhadas.

### 1.3 A definição de favela, os Programas de Urbanização Integrada e seus impactos no déficit habitacional

Diferentes autores definem a favela como um local altamente adensado, com moradias não regularizadas e insalubres, onde as famílias de baixa renda residem. Nas favelas, há carência de infraestrutura e dificuldade de acesso aos serviços e equipamentos sociais que são ofertados nos bairros formais (DENALDI, 2003; ABIKO; COELHO, 2009). Como contraponto a esta definição, o *Observatório de Favelas* crítica quando a representação da favela é a ausência, ou seja, conceitua-se a favela pelo que ela não é ou pelo que ela não tem. No entanto, depois avanços no setor habitacional e da implementação de programas sociais, melhoraram em muitas favelas os serviços urbanos (coleta de lixo, creches etc.) e a infraestrutura (pavimentação, iluminação, drenagem etc.) Nas palavras da referida organização, a favela pode ser definida como<sup>35</sup>:

- insuficiência histórica de investimentos do Estado e do mercado formal, principalmente o imobiliário, financeiro e de serviços;
- forte estigmatização socioespacial, especialmente inferida por moradores de outras áreas da cidade;
- níveis elevados de subemprego e informalidade nas relações de trabalho;
- edificações predominantemente caracterizadas pela autoconstrução, que não se orientam pelos parâmetros definidos pelo Estado;
- apropriação social do território com uso predominante para fins de moradia;
- indicadores educacionais, econômicos e ambientais abaixo da média do conjunto da cidade;
- ocupação de sítios urbanos marcados por um alto grau de vulnerabilidade ambiental;
- grau de soberania por parte do Estado inferior à média do conjunto da cidade;
- alta densidade de habitações no território;
- taxa de densidade demográfica acima da média do conjunto da cidade;
- relações de vizinhança marcadas por intensa sociabilidade, com forte valorização dos espaços comuns como lugar de encontro;
- alta concentração de negros (pardos e pretos) e descendentes de indígenas, de acordo com a região brasileira;
- grau de vitimização das pessoas, sobretudo a letal, acima da média da cidade.

No contexto brasileiro, para tratar de favela, de *déficit* habitacional e de políticas públicas, é comum que os pesquisadores referenciem até o final dos anos 1970 como um

---

<sup>35</sup> “O que é a favela, afinal?” é um artigo publicado pela ONG Observatório de Favelas, sem data e sem autor, disponível em: <[http://observatoriodefavelas.org.br/wp-content/uploads/2013/06/O-que-e-CC%81-a-favela-afinal\\_OF.pdf](http://observatoriodefavelas.org.br/wp-content/uploads/2013/06/O-que-e-CC%81-a-favela-afinal_OF.pdf)>. Acesso em: 23 jan. 2022.

período em que, na questão habitacional, o intervir do Estado se tratava apenas de construção de moradias. Segundo Denaldi et al. (2016), estas intervenções ocorriam de forma desarticulada, sem reverenciar a uma política habitacional, e tinha como foco a população de baixa renda. As ações eram financiadas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), por meio do Programa de Erradicação de Sub-Habitação (PROMORAR), ocorridos originalmente em Recife.

A partir dos anos 1990, e da promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, o Estado passou a intervir com objetivo de qualificar as favelas através de programas de urbanização integrada. Até então, os programas eram realizados com capital interno, mas, a partir do Governo FHC<sup>36</sup>, os organismos de financiamento entraram em cena, tendo sido firmado entre a União e o BID, em 13 de setembro de 1999, o Contrato de Empréstimo nº 1.126 OC/BR, com o objetivo de implementar o Programa Habitar Brasil. O custo do Programa foi de US\$ 417 milhões, sendo 60% dos recursos provenientes do BID e 40% da União (DENALDI et al., 2016, GOVERNO FEDERAL, 2004)<sup>37</sup>.

Desde então, o Brasil vem aumentando seu histórico em programas de urbanização integrada de favelas, tendo destaque as cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro: em 2012, São Paulo recebeu o “*Scroll of Honour Award*”<sup>38</sup>. Tratou-se de um programa de urbanização de favelas executado pela Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo (SEHAB) que beneficiou mais de 40.000 famílias em 41 bairros, no período de 2005 a 2012 (UN-HABITAT, 2012). No caso do Rio de Janeiro, Pereira (2010) ressalta que o PROAP III foi compreendido pelo BID como modelo de programa de urbanização integrada e favelas, e, pela ONU pela quantidade de áreas atendidas e de sua continuidade, apesar da mudança de governo. O PROAP III atravessou cinco mandatos (MAGALHÃES; VILLAROSA, 2012). A Prefeitura pontua<sup>39</sup>:

O programa foi indicado pela ONU, no Relatório Mundial das Cidades 2006/07, como um exemplo a ser seguido por outros países. O Favela-Bairro também foi escolhido entre os melhores projetos do mundo apresentados na Expo 2000, em Hannover, na Alemanha, maior evento internacional do final do milênio. O prêmio permitiu ainda que o Favela-Bairro use a logomarca do evento – Expo 2000 Hannover, Registered Project of the World Exposition Germany –, uma espécie de selo de qualidade e reconhecimento internacional.

---

<sup>36</sup> Abreviação de Fernando Henrique Cardoso.

<sup>37</sup> GOVERNO FEDERAL. Ministério das Cidades. Regulamento Operacional do Programa Habitar Brasil. Brasília, 2004.

<sup>38</sup> Prêmio criado pelo ONU-Habitat, em 1989, que destaca iniciativas-modelo na área de habitação.

<sup>39</sup> Disponível em: <[http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/favela\\_bairro.htm](http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/favela_bairro.htm)>. Acesso em: 22 out. 2021.

### 1.3.1 Síntese histórica das favelas cariocas

Na cidade do Rio de Janeiro, a crise habitacional e a atuação do poder público, ora ausente, ora voltado aos interesses da elite, foram peças-chave na formação socioespacial da cidade do Rio de Janeiro, assim como propulsores do surgimento das favelas (ABREU, 1987). A história mostra que desde a chegada da família real, no início do século XIX, questões como a segregação socioespacial e a crise habitacional já estavam presentes, com a remoção de casas próximas ao perímetro utilizado pela corte portuguesa, e com incentivos fiscais por parte do Estado para que as famílias de nobres construíssem suas residências neste espaço, afastando a possibilidade de que a família real cruzasse com as classes mais populares (FRIDMAN, 1999).

Utiliza-se o período entre o século XIX e início do século XX para iniciar o debate sobre *déficit* habitacional e favelização, pois, ocorreram transformações em nível social, econômico e político que influenciaram fortemente o espaço geográfico da capital (ABREU, 1987). Dentre estes acontecimentos, a assinatura da Lei Áurea, o aumento do exército de mão de obra assalariada, a queda do império e Proclamação da República. Estas mudanças estruturais fizeram com que passasse a emergir uma pequena “cidade comercial com feição colonial para uma cidade industrial com aspectos de moderna metrópole capitalista” (VAZ, 1994, p. 58).

As condições de vida melhoravam à medida que obras de infraestrutura de água e esgoto, a energia elétrica e o sistema de transporte coletivo eram implementados, repercutindo no adensamento demográfico na área central da cidade e, conseqüentemente, na crise habitacional, pois as construções não acompanhavam o crescimento populacional (VAZ, 1994; PEREIRA, 2010).

A história conta que os cortiços foram a primeira solução para a falta de habitação na cidade, mas eram vistos como territórios de malandros e prostitutas, reconhecidos por disseminação de doenças, como: varíola, febre amarela e cólera. Assim, as elites passaram a se valer do discurso médico-higienista para cobrarem ao poder público medidas administrativas que proibissem os cortiços.

O Estado, por sua vez, não só proibiu a construção e o funcionamento dos cortiços, removendo o principal cortiço da época, Cabeça de Porco, como concedeu incentivos fiscais aos empresários interessados em construir casas de baixo custo aos trabalhadores. O empresariado, por sua vez, passou a incentivar o discurso higienista atraindo o interesse da população de baixa renda para as casas populares construídas (VAZ, 1994).

Ocorreu, neste contexto, a Reforma Pereira Passos (1902–1906), o primeiro grande projeto de renovação urbana da cidade (ABREU, 1987; VAZ, 1994; VALLADARES, 2000) e foi também neste período que as classes populares foram afastadas para os subúrbios e que as

favelas surgiram, sendo conhecida como primeira favela, datada de 1897, o Morro da Favella (VALLADARES, 2000).

Anos passaram e esses territórios excluídos do resto das cidades voltaram a sofrer repressão. O Código de Obras, em 1937, proibia a criação de outras favelas, mas, de forma dialética, a proibição de “favelas” em um documento oficial acabou por reconhecê-la enquanto uma realidade da cidade (VAZ, 1994; VALLADARES, 2000).

Entre as décadas de 40 e 50, como consequência das políticas de remoção das favelas nas áreas centrais, a expansão metropolitana foi impulsionada, formando os subúrbios, áreas periféricas. Foi também nesse período que vieram grandes indústrias (Refinaria de Manguinhos, *General Eletric*, *Standard Eletric*, entre outras), se instalando nos subúrbios do município e contribuindo para a formação de novas favelas.

Como reação, foi criada a Fundação Casa Popular (FCP), iniciada em 1946. A Fundação foi o primeiro órgão federal brasileiro na área de habitação (YOSHIMURA, 2003). Nos anos seguintes, com o aumento do fluxo do movimento migratório campo-cidade e a crise habitacional se acentuando, medidas como construção de casas populares foram sendo tomadas através da FCP, e, após alguns anos, do Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964. Ambos extintos devido às dificuldades de operacionalização, captação e aplicação dos recursos (YOSHIMURA, 2003).

Foi também a partir de meados de 1960 que programas habitacionais alternativos começaram a ser implementados, como no caso do Projeto de Brás de Pina, com ações limitadas, mas tornando-se “bandeira de luta” para que fossem reivindicadas intervenções similares pra outras favelas do antigo Estado da Guanabara (SANTOS, 1981).

O poder público, durante um longo período, utilizou de diferentes abordagens para lidar com estes territórios ocupados pelas classes mais populares, mas tratando como um problema as habitações em si, não a causa delas (VAZ, 1994; VALLADARES, 2000; PINHEIRO, 2008; PEREIRA 2010). Assim, desde os cortiços até as favelas, a política de remoção foi uma das abordagens mais comuns (PEREIRA, 2010).

No final do século XX, que começaram a surgir intervenções pontuais por parte do poder público, como o projeto “Todos juntos, participando”, conhecido como “Projeto Mutirão”, que o Governo Estadual buscou transformar as favelas em bairros populares, sendo os moradores os próprios construtores das habitações, com apoio do Estado (LEITÃO; BARBOZA; DELECAVE, 2014).

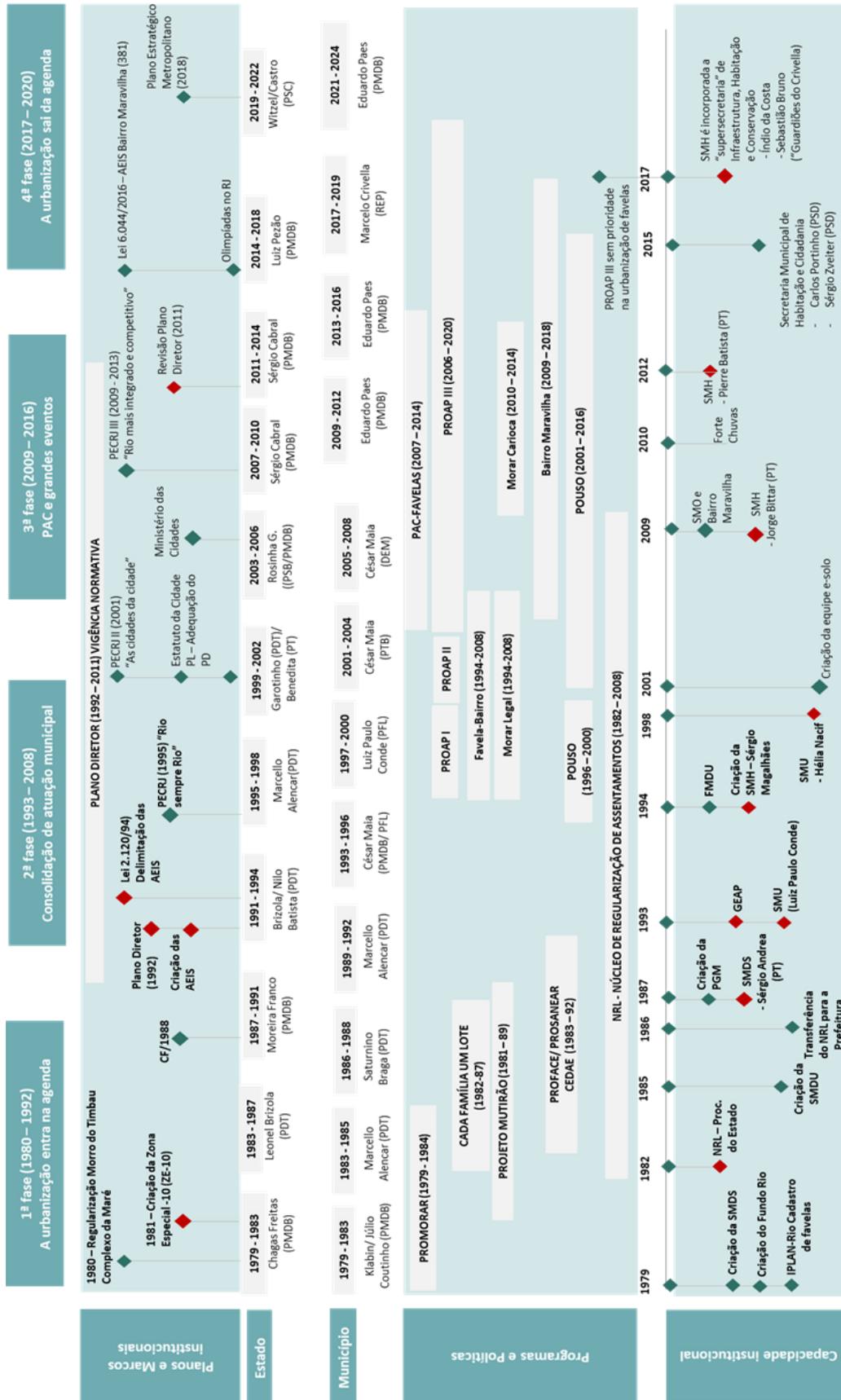
A partir da promulgação da Constituição Federal, em 1988, que consolidava a política urbana do país, que as mudanças passaram a acontecer de forma mais clara. Magalhães e

Villarosa (2012) afirmam que o poder público brasileiro, “principalmente até a década de 1990, foi um agente ativo na promoção de políticas concentradoras de renda, que exacerbaram a segregação social e urbana e o *déficit* habitacional” (2012, p. XVI). Isto porque, a Constituição Federal não só instituiu a política urbana brasileira, mas consolidou a função social da propriedade, definindo ser de competência dos entes federativos a promoção de programas de construção de moradias e de melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico, além de tornar obrigatória a elaboração do Plano Diretor para cidades que possuíssem mais de 20 mil habitantes.

Assim, em 1992, o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro foi instituído e, logo em seguida, o Programa Favela Bairro foi anunciado. Em síntese, há cerca de três décadas os programas de urbanização integrada de favelas são implementados na cidade do Rio de Janeiro (LEITÃO; BARBOZA; DELECAVE, 2014; PINHEIRO, 2008; ARANTES, 2004; SOUZA, 2004), e a Constituição Federal de 1988 e o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro de 1992 foram os propulsores para tal. Contudo, o contínuo crescimento do número de moradores de favelas é o que justifica a perpetuação dos investimentos nas favelas cariocas.

A ilustração 4 traz um panorama das políticas públicas e programas recentes, no estado e na cidade do Rio de Janeiro, voltados para urbanização e, em especial, urbanização de favelas.

Ilustração 4 - Panorama das políticas e dos programas de urbanização no estado e na cidade do Rio de Janeiro



Fonte: Adaptado de Cardoso et al. (2021).

## 1.4 Políticas públicas

Este item tem como objetivo apresentar uma síntese histórica das políticas públicas enquanto um campo científico, bem como sua evolução na práxis política mediante o aprofundamento desta enquanto objeto de estudo. Em seguida, trata-se da relevância de avaliar, antes, durante, ao fim e após, a implementação da política pública, buscando compreender seus verdadeiros resultados e possíveis formas de aprimorá-la.

### 1.4.1 Políticas públicas: um campo científico, um instrumento político

As políticas públicas, enquanto campo científico, surgiram nos Estados Unidos nos anos 1930. Os primeiros estudos foram publicados por Harold Lasswell, criador do termo *policy analysis*. O referido termo (*policy analysis* ou análise de políticas públicas) caminha entre o conhecimento acadêmico e a produção empírica dos governos, buscando estreitar o diálogo entre as partes. Na Europa, já havia a cultura de desenvolver estudos relativos ao papel do Estado e de suas instituições, como o governo, produtor de políticas públicas, mas os acadêmicos norte-americanos optaram por dar ênfase as ações implementadas pelos governos, não correlacionando com bases teóricas do papel do Estado (SOUZA, 2006).

A introdução da política pública como ferramenta de decisão de governo vem com a Guerra Fria. Seu introdutor, em 1948, foi Robert McNamara, quem estimulou a criação da *RAND Corporation*, organização não-governamental financiada com dinheiro público e considerada propulsora dos *Think Tanks*<sup>40</sup>. Estes eram formados por um grupo de especialistas de diversas áreas, que acreditavam que uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional. Assim, o governo passou a aplicar métodos científicos para resolver problemas públicos se tornou comum, até chegar à área social (SOUZA, 2006). Para além de Lasswell, devem ser ressaltados outros três acadêmicos-chave na área: Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015).

Simon, na década de 50, introduz o conceito de *policy makers*, defendendo que os decisores públicos tem uma racionalidade limitada, podendo ser influenciados por inúmeras variáveis, como o tempo para tomada de decisão, a falta de informação ou até mesmo pelos próprios interesses.

Contudo, Simon acreditava que a criação de uma estrutura de regras focada no alcance dos resultados diminuiria tais influências irracionais. Em outras palavras, Simon enxergava a

---

<sup>40</sup> *Think tanks* são instituições voltadas para produção e difusão de informações sobre temas específicos, tendo como objetivo influenciar ideias na sociedade e nas decisões na política.

tomada de decisão como um processo racional para encontrar uma opção ideal segundo a informação disponível. Nasce então a chamada Teoria da Decisão. Esta determina que existem dois tipos de decisão: a programada e a não-programada. A decisão programada é caracterizada pela rotina e repetitividade, conta com dados adequados e repetitivos e as condições são estáveis e de certeza. Já a decisão não-programada é caracterizada pelo novo, os dados são inadequados e únicos, e as condições são dinâmicas e o cenário incerto (BERTONCINI et al., 2013).

Lindblom (1959) propõe a introdução de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas. Algumas dessas variáveis seriam as relações de poder e a integração entre fases distintas do processo de decisão, que pode não ter fim. Partidos, grupos de interesse, eleições e burocracias deveriam ser incorporadas na formulação e análise da política pública.

Por último, Easton (1965) traz para o meio acadêmico a ideia de política pública enquanto sistema, em que as partes se correlacionam, desde a formulação, às intervenções, os resultados e o ambiente. Ainda, o acadêmico afirma que a mídia, os partidos políticos e outras partes acabam por influenciar nos resultados e efeitos da política pública (SOUZA, 2006).

No Brasil, a valorização deste campo científico estava vinculada ao período pós-1988, com a redemocratização, com a promulgação da Constituição Federal e com a descentralização da Administração Pública, levando seu corpo de gestores e técnicos a necessitar de ferramentas e recursos para identificar demandas no território, formular políticas públicas e avaliar seus resultados e impactos (BRASIL; CAPELLA, 2016).

Contudo, foram as avaliações de políticas públicas a receberem maior atenção na América Latina diante de medidas de restrição de gastos; do papel dos governos como agentes reguladores e do debate dos direitos humanos e da ascensão da sociedade civil no cenário da proteção social, nos países em desenvolvimento, a emergência da temática seria uma reação à adoção do Consenso de Washington<sup>41</sup>, buscando minimizar impactos gerados (FRONZA; NOGUEIRA, 2015).

#### 1.4.2 A relevância de um instrumento de avaliação para o resultado de políticas públicas

Em 1990, diversos países latino-americanos passaram a adotar (ou melhor, a serem incentivados a adotar) sistemas de avaliação que eram justificados pela necessidade de modernização da gestão pública, dinamizando e legitimando a reforma do Estado. Tais reformas

---

<sup>41</sup> Ocorrido em 1989, as ideias resultantes do Consenso de *Washington* tiveram forte influência nas reformas econômicas, especialmente dos países em desenvolvimento. O objetivo era o combate à miséria e, para isso, foram consolidadas dez regras, dentre elas: a disciplina fiscal, a redução dos gastos público, a reforma tributária, entre outras.

privilegiaram dois propósitos básicos: (i) o primeiro seria a contenção de gastos públicos, a eficiência e a capacidade de resposta do poder público; e, (ii) já o segundo, a crença de que essas reformas contribuiriam para reavaliar a pertinência das organizações governamentais permanecerem com todas as suas atribuições, valorizando a provisão de bens e serviços. O objetivo fim seria a desregulamentação e a redução do tamanho do governo (FARIA, 2005).

Não se pode negar que um governo pode tomar boas ou más decisões na hora de formular ou priorizar uma política pública, do mesmo modo, o governo pode utilizar de forma eficiente ou não os recursos financeiros públicos, e a etapa de avaliação permite que estas situações sejam identificadas. Jannuzzi (2011) afirma que, após as políticas públicas serem implementadas, as avaliações seriam necessárias para identificar se os objetivos foram alcançados e se os recursos foram bem aplicados, demonstrando eficiência ou não da gestão pública. Neste sentido, avaliação tem como objetivo compreender o desempenho de uma política pública durante ou após sua implementação, devendo ser observada por dois motivos principais, que são eles: o aprendizado e a prestação de contas (MAGENTA BOOK, 2020; SECCHI, 2016).

A depender do momento em que a avaliação é implementada, ela pode trazer evidências sobre as demandas sociais, sobre as características dos públicos-alvo, da qualidade e da conformidade de sua implementação, bem como de seus resultados e impactos. Em outras palavras, a avaliação é usada nas diversas etapas de uma política pública, e, a depender da etapa, traz diferentes tipos de resultado. As avaliações às vezes resultam em conhecimentos irrelevantes ou, pior, dados incorretos sobre seu desempenho ou sobre o real impacto na vida do público-alvo (JANNUZZI, 2016).

A avaliação da implementação de uma política pública é útil quando, por exemplo, fornece dados que permitem gerenciar risco, permitindo concluir se o andamento está conforme o planejado e os objetivos poderão ser alcançados. Os resultados de uma avaliação permitem que, através das lições aprendidas, não sejam cometidos os mesmos erros e o desempenho de outras políticas públicas (ou das próximas etapas da mesma política) melhorem. Ainda que as avaliações sejam aplicadas e existam lições aprendidas, nem sempre são utilizadas para as próximas etapas.

O monitoramento da implementação de uma política pública, em todas as suas etapas, segundo Jannuzzi (2016), não recebe a atenção merecida e as consequências disto são recursos públicos gastos de forma ineficaz e objetivos não sendo plenamente alcançados. Neste sentido, as avaliações piloto são formas inteligentes de verificação da eficácia da ferramenta, permitindo averiguar se os resultados alcançados são suficientes e se o modelo pensado é suficiente para

concluir sobre o desempenho adequado ou não de dada política pública. Tanto o monitoramento quanto a avaliação ajudam na tomada de decisão para mudança de estratégia. Ainda que após a implementação de uma avaliação se verifique que os resultados por ela alcançados não foram suficientes, em nível de aprendizado elas continuam sendo valiosas, pois colaboram para que as lacunas sejam observadas e, em outras oportunidades, a avaliação seja elaborada de forma mais assertiva.

Para além de uma “boa prática”, a avaliação de uma política pública é uma forma de prestação de contas do governo à sociedade, permite inferir se os recursos públicos estão sendo aplicados de forma eficiente. Atualmente, após a Emenda Constitucional nº 109/2021, é obrigatória a realização da avaliação da política pública. Além disso, é garantia constitucional a aplicação eficaz dos recursos públicos, bem como a responsabilidade fiscal por parte de um governo. Em outras palavras, um governo precisa maximizar os resultados dos recursos financeiros públicos aplicados, e uma avaliação bem formulada e aplicada é crucial para tal verificação. Mesmo existindo diferentes tipos de avaliação, a prestação de contas tende a se concentrar na avaliação de impacto, que mostra o valor gasto e os benefícios recebidos por determinada população.

Em especial, no Brasil, segundo o Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social, financiado pela *Charities Aid Foundation* (CAF), a avaliação ainda é vista como um custo e não como uma ferramenta de garantia da eficácia dos recursos aplicados. No entanto, se há custo para avaliar uma política, mas os resultados da avaliação permitirão que esta seja aprimorada, não há desperdício de recurso público, ao contrário, os resultados corroboram para que não sejam aplicados de forma ineficaz.

Para Shulha e Cousins (1997), o uso da avaliação possui três dimensões: instrumental, quando é referente ao apoio às decisões e busca de resolução de problemas; conceitual, quando possui função educativa; simbólica, quando utilizada com intuito unicamente político. Elas são utilizadas para disputas de poder entre agentes e atores diversos – definição dos interesses prioritários, competição eleitoral, interesse no âmbito intraburocrático.

Estas intencionalidades que permeiam as avaliações políticas acabariam por criar obstáculos para que atinjam seu objetivo original, que é melhorar as tomadas de decisão e atingir melhor resultado ao final da implementação de certa política pública ou programa. Cotta (2001) complementa esta reflexão quando diz que o aproveitamento dos resultados das avaliações quase nunca está dado *a priori*, e que, por suas próprias características, caso não sejam pensadas intencional e meticulosamente podem comprometer o esforço aplicado.

A referida autora defende que, mesmo a avaliação sendo um dos principais mecanismos para gerar informação para tomadas de decisão do poder público, não é sempre que elas são utilizadas no processo decisório. Diversos estudos apontariam o contrário, que, normalmente, há muitas variáveis que dificultam o uso efetivo dos resultados da avaliação (COTTA, 2001; FARIA, 2005; FRONZA; NOGUEIRA, 2015).

A crença de que a existência de uma avaliação implicaria, necessariamente, na melhoria da política analisada não é absoluta. Em outras palavras, Weiss (1998) declara que, de início, pensa-se que a realização da avaliação é para a tomada de decisão. É esperado que ela alcance resultados que influenciem no que os tomadores de decisão farão em seguida – encerrá-lo, ampliá-lo, modificá-lo, entre outros:

When we first began to think about evaluation use, we meant use for decision making. We expected evaluation to produce findings that would influence what program and policy people decided to do next. They might end a program, extend it, modify its activities, or change the training of staff; they were expected to use what evaluators had found in order to make wiser decisions” (1998, p. 23).

Porém, segundo a mesma autora, o uso das avaliações possui, ao menos, quatro dimensões: instrumental; conceitual; persuasão; para o esclarecimento. Na dimensão instrumental, o uso seria neutro e os resultados encontrados não são modificados em sua essência, e, quando alguma modificação é sugerida, não interfere no resultado final. Na dimensão conceitual, o uso da avaliação faria com que o corpo técnico envolvido enxergasse o problema ou a questão central de uma outra forma, seja no modo de operação, no porquê de sua criação ou até mesmo nos impactos que seriam gerados por sua implementação. Na dimensão persuasiva, a avaliação seria realizada para angariar apoio referente a uma posição já estabelecida pelos tomadores de decisão; e, por último, na dimensão para o esclarecimento, para que as pessoas envolvidas – dos tomadores de decisão aos beneficiários – tenham conhecimento sobre o andamento ou resultados do programa ou política (WEISS, 1998).

Cotta (2001, p. 91) destaca que existem diversas modalidades de avaliação e cada qual com suas características próprias, podendo ser “em função do seu *timing*”, ou seja, no início, no meio ou no fim da implementação da política ou do programa; da posição do avaliador em relação ao que está sendo avaliado, que pode ser interna, externa ou semi-independente; e, da natureza do objeto avaliado, quais insumos, processos, contexto e resultados. As avaliações que ocorrem antes da implementação da política pública são chamadas *ex-ante* e a avaliação durante ou no fim são chamadas de *ex post* (BRASIL, 2018).

Para Carvalho (2009), a verificação e o monitoramento de resultados; a comunicação entre diferentes esferas – governo, sociedade e instâncias gestoras; a regulação dos procedimentos, das entidades e das agências; e, o aprimoramento das políticas públicas seriam as principais funções da avaliação de uma política pública. Porém, Cotta (2001) analisa que, mesmo a avaliação sendo feita, é comum que ela não seja utilizada por falta de consenso entre os atores envolvidos, que relutam no reconhecimento da legitimidade, ora por se sentirem ameaçados por seus resultados, ora por não terem sido envolvidos na estruturação da mesma. A autora conclui que, na maioria das vezes, as avaliações são simplesmente ignoradas, não cumprindo sua finalidade.

Segundo Jannuzzi (2011), as avaliações, por vezes, seguem modelos padronizados e já desacreditados por parte do corpo técnico, por não trazerem dados realmente aplicáveis, o que justificaria que seus resultados fossem ignorados. Carvalho (2003), Carvalho (2009) e Jannuzzi (2011) entendem a avaliação de políticas públicas como uma questão ainda problemática para a Administração Pública brasileira, já que, para os autores, falta corpo técnico qualificado para atuar nesta área em específico e faltam recursos financeiros para aprimorar as ferramentas de trabalho.

Cotta (2001) informa que, para que as pesquisas avaliativas sejam validadas requisitos mínimos devem ser cumpridos em todas as etapas do processo, desde as definições básicas do desenho da investigação (objetivos, metodologia, atores envolvidos), estratégia de implementação até a análise e divulgação dos resultados. A avaliação é, por definição, pesquisa social aplicada (COTTA, 2001). Existe tensão entre a busca de rigor metodológico e a produção de informações aplicáveis pelos tomadores de decisão, aqueles capazes de decidir pela continuidade, abandono ou aprimoramento de determinada política. Mas, por outro lado, é necessário saber comunicar os resultados e conclusões da pesquisa avaliativa para o público-alvo. Por fim, Cotta conclui que, na pior hipótese a avaliação não agregaria valor ao processo decisório:

fazendo que as decisões continuem a ser tomadas com base em critérios históricos, conjunturais, subjetivos e até mesmo aleatórios; os recursos públicos investidos na avaliação não oferecem o retorno desejado; e a própria avaliação cai em descrédito, passando a ser vista como uma atividade muito exigente em termos de recursos, mas que oferece poucos benefícios concretos (2001, p. 95).

Voltando a utilizar as inferências alcançadas pelo *know-how* do IDIS, este defende que a avaliação de impacto é a mais complexa e a mais custosa de ser aplicada, pois, inicia-se antes

mesmo de um programa social começar e deve ser mantida até depois da de seu encerramento. Não somente as instituições públicas, mas empresas e organizações em geral, sentem-se inseguras em aplicar recursos em avaliações de impacto, pois, desconfiam dos métodos usados, bem como da eficácia e dos prazos extensos para a execução, concluindo que<sup>42</sup>:

A multidimensionalidade ocorre em dois eixos: unidade e tema de impacto. Projetos de desenvolvimento urbano podem impactar diferentes unidades: indivíduo, domicílio, comunidade e seu entorno. Logo, é preciso coletar informações em todas as unidades para apurar os verdadeiros impactos do projeto. Ao mesmo tempo, os impactos podem se dar em diversas temáticas: acessibilidade, saúde, bem-estar, valorização imobiliária, renda, educação etc. Na prática, a multidimensionalidade implica em questionários longos e coleta de dados em diversos níveis (IDIS, 2018).

Neste sentido, antes, é preciso apresentar os três tipos de avaliação existentes, que são: (i) a avaliação de processo, (ii) a avaliação de resultados e (iii) a avaliação de impacto. Para implementar as avaliações são usadas métricas e indicadores quantitativos e qualitativos, sendo os mais usuais: de desempenho ou de processo; de resultado e de impacto.

A (i) avaliação de processo avalia o programa enquanto as ações estão sendo implementadas; (ii) os de resultado comparam o que foi proposto com o que foi entregue; e, os indicadores de impacto são aplicados em período posterior ao encerramento do programa, ou de suas ações, buscando identificar o impacto na vida dos beneficiários. As duas primeiras são focadas no programa em si, ao passo que a última é muito focada no beneficiário (CARVALHO, 2003).

Como esta pesquisa trabalha o Modelo de Avaliação de Impacto do PROAP III, ajusta-se agora o foco para esta forma de avaliação. A avaliação de impacto é um tipo particular de avaliação que procura responder a uma pergunta específica: “qual é o impacto de um programa sobre um resultado de interesse?” (GERTLER et al., 2018, p. 9). Se um resultado de interesse é diminuir a quantidade de lixo acumulado na via de uma favela, uns dos impactos esperados de serem apontados pelos indivíduos é a satisfação pela diminuição de insetos e pragas em suas habitações, que eram atraídas pelo acúmulo de lixo, ou ainda, a queda do número de internações por doenças transmitidas por estes animais e pragas.

Em outras palavras, se um dos objetivos do programa era a implantação de infraestrutura de drenagem em determinada favela, a *avaliação de processos* buscará informações referentes à conformidade com o planejamento do tempo, do custo e das ações, se o andamento está em

---

<sup>42</sup> Possível de acessar em: <[https://www.idis.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Artigo\\_Avaliacao\\_Impacto\\_Social\\_06.pdf](https://www.idis.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Artigo_Avaliacao_Impacto_Social_06.pdf)>. Acesso em: 23 out. 2021.

conformidade com o que foi planejado (se a obra está atrasada ou se está dentro do orçamento planejado); a *avaliação de resultados* irá averiguar se as infraestruturas de drenagem e a metragem estipuladas foram implementadas ou não; e, por fim, a *avaliação de impacto* deve informar se o cotidiano do beneficiário foi alterado após a implantação das infraestruturas de drenagem (precisa-se averiguar se as ruas pararam de sofrer com enchentes ou se diminuíram os dias em que, devido à precipitação e as consequentes enchentes, foram necessárias se ausentar do trabalho ou da escola).

Agora, em se tratando de métodos e técnicas adotados pela avaliação de políticas públicas, Serapioni (2016) aponta que são os mesmos utilizados em uma investigação social, como a realização de pesquisas primárias e secundárias; pesquisas qualitativas, quantitativa ou quali-quantitativa; entrevistas abertas e/ou fechadas, estruturadas ou semiestruturadas, entre outros, costumando apresentar, inclusive, as mesmas rigorosidades e debilidades. Uma delas: a dificuldade de obter dados secundários atualizados ou uma série histórica.

Carvalho (2003) corrobora com essa afirmação defendendo que, como instrumental de análise, a avaliação dos programas sociais se vale dos mesmos métodos da pesquisa social. A escolha do instrumental de análise não é aleatória nem predeterminada, mas conforme os objetivos do próprio programa. A escolha do método para avaliar um programa social decorreria mais do objetivo do programa do que da preferência do pesquisador. A atenção deveria estar voltada para a relação entre os objetivos da avaliação, seus critérios e os modelos analíticos capazes de responder se o programa obteve sucesso ou fracasso. Em outras palavras, Jannuzzi (2014) afirma que não há um método “padrão-ouro” para o desenvolvimento de uma avaliação, e o melhor método seria aquele que produzisse “as evidências que respondem de forma consistente às demandas requeridas, ao tempo de seu uso na decisão da gestão pública”.

Posto isto, no próximo item, serão apresentadas as três etapas do PROAP, bem como a Etapa IV, que ainda está para iniciar, tendo a Prefeitura do Rio de Janeiro e o BID já firmado o acordo de cooperação técnica.

## **1.5 Breve histórico das etapas do Programa de Urbanização de Assentamentos**

### **Populares (PROAP)**

Em 1993, o então prefeito César Maia, dentro de um conjunto de ações que foram desdobramentos da instituição do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, sancionado em 1992, criou o Grupo Executivo de Assentamentos Populares (GEAP). O Grupo tinha como um dos seus objetivos a definição das frentes de trabalho da Prefeitura nesta área temática, buscando entender e estruturar como as ações do Estado poderiam alcançar as

camadas mais populares. Para isso, a constituição do GEAP foi pensada para ser multidisciplinar, com representantes de diferentes Secretarias, tendo como produto o desenvolvimento do documento “Diretrizes da Política Habitacional orientativo à Prefeitura” (LAZO, 2005).

As diretrizes indicadas para a cidade no setor de Habitação foram basicamente: (a) integração cidade-favela, por meio de projetos específicos; (b) expansão dos esforços realizados na área da habitação por outros governos; (c) oferta de terra infraestruturada, ou em condições de implementar infraestrutura, bem como o desestímulo à expansão da mancha urbana; (d) acesso à cidade por meio de oferta de infraestrutura, equipamentos públicos, serviços de comunicações, entre outros necessários à vida moderna (LAZO, 2005).

Foram criados seis programas centrais pela Prefeitura, dentre eles, o programa Favela-Bairro, que tinha como objetivo atender as favelas de médio porte, ou seja, aquelas constituídas de 500 e 2.500 domicílios. A partir do GEAP, orientou-se também a criação de uma secretaria específica para implementação da Política Habitacional na Cidade do Rio de Janeiro, nomeada de Secretaria Extraordinária de Habitação (SEH), mudando o nome para Secretaria Municipal de Habitação (SMH)<sup>43</sup>, em 1994. No referido ano, foi publicado o edital do *Concurso Favela-Bairro*, com objetivo de eleger propostas metodológicas para urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro (PEREIRA, 2010). Assim, por meio do Decreto Municipal nº 12.994/1994<sup>44</sup>, o prefeito atribuiu ao GEAP acompanhar junto à SEH o desenvolvimento e a implementação de programas estabelecidos no documento “Bases da Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro”. Dentre os programas, encontrava-se o Favela-Bairro.

No entanto, houve a unificação de dois programas estruturados pela SMH, o programa Regularização de Loteamentos (que ficou conhecido como Morar Legal), e o programa Favela Bairro. Para tal, em 1995 a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro firmou contrato de US\$ 300 milhões com o BID, sendo US\$ 180 milhões de BID e US\$ 120 milhões contrapartida local. Assim, o Programa que antes era intitulado Favela Bairro, passou a ser chamado de Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PROAP). O Decreto Municipal nº 14.332/1995 criou o PROAP-RIO (ou PROAP I), que tinha como componentes, a (i) Urbanização de Favelas, (ii) Regularização de Loteamentos e Monitoramento, Educação Sanitária e (iii) Desenvolvimento Institucional.

---

<sup>43</sup> Por meio do Decreto Nº 4.4231, de 01 de fevereiro de 2018, passa a ser chamada de Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação (SMUIH).

<sup>44</sup> Revogou o decreto nº 12.205, de 13 de agosto de 1993, que criou o grupo executivo de programas especiais de trabalho para assentamentos populares.

### 1.5.1 A primeira etapa do PROAP – PROAP I ou PROAP-RIO

A proposta era de “complementar ou construir a estrutura urbana principal (saneamento e democratização de acessos) e oferecer condições ambientais de leitura da favela como bairro da cidade”. Estavam entre as ações do programa: implantação de rede de abastecimento de água; implantação da rede de esgotamento sanitário; implantação do sistema viário; implantação da rede de drenagem; iluminação pública; implantação dos serviços de coleta de lixo; regularização fundiária; reassentamentos; reflorestamento; Equipamentos sociais (creches, centros comunitários, praças e áreas de esporte e lazer); e, regularização de loteamentos PROAP-RIO (LAZO, 2005).

A coordenação geral foi realizada pela SMH, por meio do GEAP, respeitando as atribuições instituídas pelo Decreto Municipal nº 12.994. Desde a primeira etapa do Programa, dentro do componente de Desenvolvimento Institucional, que é exigência do BID, há ações de Monitoramento e Avaliação do Programa. Por meio do referido decreto, ficou estabelecido que seria financiado pelo subcomponente Monitoramento e Avaliação do PROAP-RIO um sistema de monitoramento para a execução e para a avaliação do mesmo, ficando à cargo da Empresa Municipal de Informática (IPLANRIO) sua efetivação. À época, as ações de monitoramento e avaliação foram realizadas em três fases, sendo elas (PREFEITURA MUNICIPAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1995, p. 12)<sup>45</sup>:

Mo quando será estabelecida a situação de base em comunidades, incluídos no Programa em relação aos serviços existentes; M1, que se efetua seis meses depois do término de cada projeto e inclui um estudo para avaliar a satisfação da comunidade com serviços implantados; M2000 que fornecerá uma avaliação das condições sociais e econômicas e de acesso aos serviços de infraestrutura, alguns anos depois da conclusão do Programa em todas as comunidades, comparando informações do censo de 1991 e 2000 (US\$ 890,000).

Aqui atenta-se para o fato de que nos decretos nº 12.205/1993 e nº 12.994/1994, quando o programa ainda era conhecido por Favela-Bairro, ou seja, antes do acordo de financiamento do BID, não existia um componente de Desenvolvimento Institucional e o PROAP-RIO não tinha (pelo menos não em forma de decreto) uma forma de monitoramento e de avaliação específicos do Programa.

---

<sup>45</sup> Disponível em: <[https://smaonline.rio.rj.gov.br/legis\\_consulta/3921Dec%2014332\\_1996.pdf](https://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/3921Dec%2014332_1996.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2021.

No decreto municipal nº 14.332/1995, com o Contrato de Empréstimo já firmado entre a Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro e o BID, ficou à cargo da IPLANRIO executar as seguintes ações: detalhar os indicadores para monitoramento; detalhar os procedimentos de monitoramento e avaliação, respeitando o quadro lógico do PROAP-RIO; elaborar editais e termos de referências para contratar serviços necessários para efetivação das atividades promovidas; contratar e gerir técnica e financeiramente contratos com as prestadoras de serviços; aprovar os estudos; emitir os relatórios de monitoramento e acompanhamento do PROAP-RIO; e, coordenar as discussões sistemática, periodicamente, dos resultados levantados pelo Sistema de Monitoramento e Avaliação do PROAP-RIO, com a participação de outros órgãos envolvidos.

#### 1.5.2 A segunda etapa do PROAP – PROAP II

Para as autoridades envolvidas e o corpo técnico responsável pela execução do PROAP-RIO, o resultado do Programa foi satisfatório, justificando assim que um novo Contrato de Empréstimo fosse firmado entre a Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro e o BID, em 2000. O valor do contrato também foi de US\$ 300 milhões, sendo US\$ 180 milhões de BID e US\$ 120 milhões como contrapartida local. Segundo o Decreto Municipal nº 18.667/2000, a proposta era de implantar infraestrutura urbana e serviços sociais básicos, regularizar e integrar à cidade favelas e loteamentos irregulares, proporcionando o desenvolvimento de seus moradores, buscando gerar oportunidades de trabalho e renda, tendo como foco a população infanto-juvenil.

Para atingir a tais objetivos, o PROAP II foi constituído de quatro componentes, sendo eles: (i) Urbanização Integrada; (ii) Atenção a Criança e Adolescentes; (iii) Trabalho e Renda e (iv) Desenvolvimento Institucional. Cada qual possuiria uma Secretaria municipal que ficaria responsável por executar às ações de sua componente correspondente. A Secretaria Municipal de Habitação (SMH) ficou responsável pelo componente de Urbanização Integrada; a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) ficou responsável pelo componente de Atenção a Criança e Adolescentes; a Secretaria Municipal de Trabalho e Renda (SMTB), com Trabalho e Renda; e, por último, as SMH; SMDS; SMTB e Secretaria Municipal de Urbanização (SMU) ficaram responsáveis pela execução do componente de Desenvolvimento Institucional.

Contudo, a coordenação geral do PROAP II ficou à cargo da SMH, por meio do GEAP, citado *a priori*. Estavam entre as ações do PROAP II: implantação de rede de abastecimento de água; implantação da rede de esgotamento sanitário; implantação do sistema viário; implantação da rede de drenagem; iluminação pública; proteção de encostas; implantação dos

serviços de coleta de lixo; regularização urbanística e fundiária; reassentamentos; reflorestamento; implantação de equipamentos sociais (creches, centro de atividades sociais, praças; regularização urbanística e fundiária. Assim como estabelecido no PROAP-RIO, após a execução das ações do PROAP II, diferentes secretarias ficariam responsáveis pela manutenção e/ou operação do que havia sido implementado nas favelas beneficiárias.

O PROAP II possuía uma relação de 73 favelas (cerca de 185 mil pessoas) e 17 loteamentos (aproximadamente 25 mil pessoas) passíveis de intervenção. Porém, segundo indicado na Proposta de Empréstimo do PROAP III, o PROAP II beneficiou 62 favelas e 16 loteamentos, apesar de não especificar quais foram as favelas e loteamentos. Durante a pesquisa, ficou muito difícil definir, de fato, quais foram as áreas e o quantitativo que cada uma das etapas do PROAP interveio. Apesar dos documentos oficiais informarem sobre a importância da continuação dos investimentos, por meio da realização de uma terceira etapa, não se tem clareza se as áreas, ou pelo menos algumas delas, que foram beneficiadas pelo PROAP I também foram beneficiadas pelo PROAP II. Logo, não se tem clareza se há, de fato, uma continuidade nas áreas que sofreram intervenção. Novamente, se não fica clara a justificativa para continuação ou opção de determinada favela ou assentamento informal para intervenção do PROAP, outras lacunas deverão aparecer ao aprofundar os documentos do Programa.

Até agora, o foco tem sido os decretos municipais. Para o PROAP II, o referido decreto informa que o Sistema de Monitoramento e Avaliação que havia sido criado para o PROAP-RIO seria adaptado e expandido, e definiu quais aspectos da avaliação seriam mais relevantes: a relação benefício-custo das ações, os impactos gerados para as comunidades, bem como a sustentabilidade das intervenções realizadas no âmbito do PROAP II. Faziam parte dos objetivos da avaliação:

- produzir conhecimento socioambiental das favelas e loteamentos beneficiários do PROAP II;
- avaliar os efeitos das ações desenvolvidas pelas três Secretarias no âmbito do Programa e direcionar futuras ações com objetivos similares;
- monitorar as ações que seriam implementadas e avaliar seus efeitos;
- avaliar a eficácia dos investimentos realizados, de forma a maximizá-los e prestar, social e publicamente, contas dos resultados do PROAP II.

O Sistema de Monitoramento e Avaliação, fundamentado nos indicadores do Marco Lógico do Programa, deveriam ser aplicados em dois momentos, no Momento 0 (M0), antes do início das intervenções, e no Momento 1 (M1), que ocorreria após o término das intervenções previstas. As avaliações efetivadas no M0 e no M1 deveriam ser consolidadas no produto Relatório Final do PROAP II, permitindo concluir sobre o impacto global do Programa.

Até então, a palavra impacto, no contexto da avaliação do PROAP, não havia sido destacada, começando a aparecer de modo mais enfático a partir da segunda fase do Programa. É também a partir daí que, ao invés de três momentos de levantamento de informações, passam a ser considerados dois momentos, similar ao estabelecido para o PROAP III. Diferentemente do PROAP-RIO, o PROAP II apresenta no decreto que cria o Programa o Marco Lógico do mesmo, bem como os indicadores que seriam utilizados para avaliação das ações e resultados.

### 1.5.3 A terceira etapa do PROAP – PROAP III

O PROAP III nasceu em um contexto distinto, apesar de também ter sido financiado pelo BID, esteve inserido na política habitacional carioca através de um outro programa: o “Morar Carioca” ou Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais. Este surgiu como demanda dos megaeventos, em especial, as Olimpíadas 2016 e a Copa do Mundo FIFA de 2014.

A Prefeitura o apresentava o Morar Carioca como “o maior programa de urbanização de comunidades da história do país”<sup>46</sup>, que teria atingido aproximadamente 500 mil cidadãos e 122 mil domicílios de 226 favelas em todo o território carioca. Como contraponto, uma crítica demasiadamente feita tanto nas mídias sociais quanto em artigos científicos, que tem como objeto de reflexão as políticas públicas, foi que as intervenções implementadas pelo Programa buscavam garantir o “embelezamento” da cidade para os turistas e, no que se refere à implementação das UPPs, as favelas escolhidas não seguiam a mancha criminal do território carioca. Em outras palavras, a preocupação maior não seria a “qualidade de vida da população”, mas a segurança e a aparência da cidade para os turistas.

Segundo os autores Cardoso et al. (2021), o PROAP III estaria inserido dentro da terceira fase (PAC e Grandes Eventos) e quarta fase (a urbanização sai da agenda) de políticas e programas de urbanização do estado e da cidade do Rio de Janeiro. Para os autores, o Morar Carioca, Programa em que o PROAP III estava inserido, teve sua segunda fase comprometida, e não alcançou a terceira fase prevista. O curioso é que os autores dizem que o “arranjo

---

<sup>46</sup> Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/web/smh/conheca-o-programa>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

financeiro adotado” (2021, p. 113) para as intervenções do Morar Carioca avançaram, transformando o Programa em uma “marca de gestão”, sem inovação e dando continuidade às intervenções que ocorreriam, independente dele, com recursos federais e internacionais. Cavalcanti (2017, p. 213) afirma:

Até o final da gestão de Eduardo Paes como prefeito, ainda havia placas pela cidade anunciando obras do Morar Carioca, e a Prefeitura continuou a lançar resultados do programa em seus sites. Tratava-se de obras iniciadas no âmbito de outros projetos, como no caso do Chapéu Mangueira e Babilônia, que contavam ainda com recursos do PROAP/Favela Bairro, e ainda da Providência e na Colônia Juliano Moreira, em que obras da Prefeitura implementadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC, realizado com recursos federais) foram repassadas ao Morar Carioca. Para todos os efeitos, então, a maior parte das obras em andamento em favelas no Rio até o final da gestão Paes entraram na conta do Morar Carioca.

A ilustração 5 mostra a terceira e quarta fase das políticas e programas voltados para urbanização no estado e na cidade do Rio de Janeiro, em especial, urbanização de favelas.

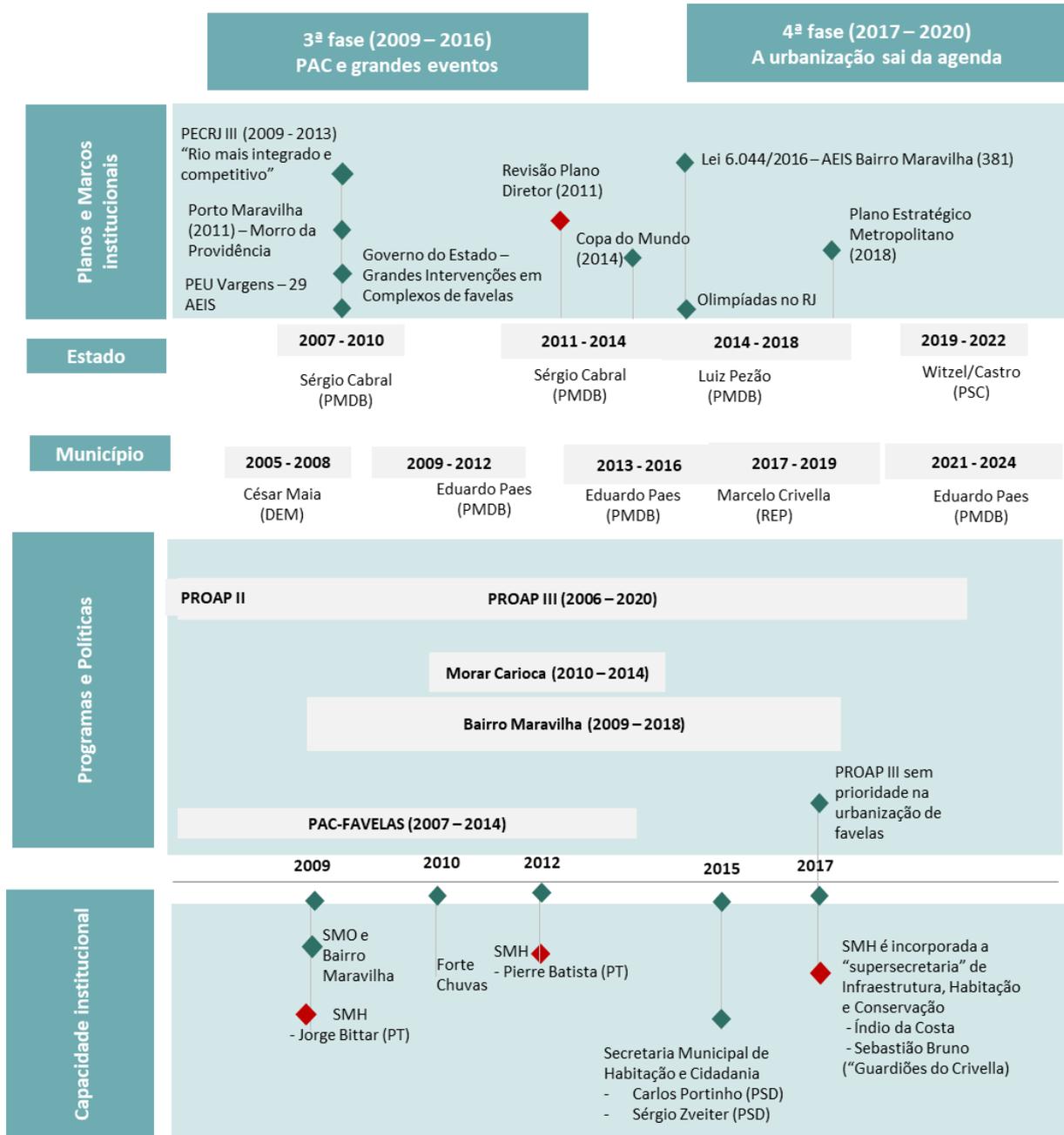
A terceira etapa do Programa foi criada por meio do Decreto Municipal nº 26.784/2006. Diferente do Decreto que criou o PROAP II, foi um documento sucinto, que não continha o Regulamento Operacional do Programa, que só foi instituído cerca de quatro anos depois, por meio do Decreto Municipal nº 33.277/2010, mesmo ano em que o Contrato de Empréstimo foi firmado entre a Prefeitura Municipal e o BID. Já tendo ciência do objeto de atuação do PROAP, reitera-se que o objetivo estabelecido foi “melhorar a qualidade de vida dos moradores de assentamentos informais de baixa renda (Favelas ou Loteamentos Irregulares) da Cidade do Rio de Janeiro”.

Para alcance do objetivo, o Programa foi constituído por quatro componentes, sendo eles (PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, 2020).

O **Componente 1** (Urbanização Integrada) esteve voltado para os investimentos em infraestrutura básica, equipamentos e serviços sociais, levando em consideração a participação comunitária, tanto para as favelas quanto para os loteamentos irregulares. Abarcou indenizações e ações de reassentamento, tendo sido subdividido em três subcomponentes: (i) urbanização de favelas; (ii) urbanização de loteamentos irregulares e (iii) participação comunitária.

O **Componente 2** (Programas Sociais) buscou promover ações preventivas de risco social, com foco em jovens e famílias vulneráveis das áreas beneficiárias do Programa. Abrangeu a implantação de equipamento sociais que as comunidades demandavam, como complemento às obras realizadas, tendo sido instalados dentro das áreas de intervenção e no seu entorno imediato. Alguns equipamentos sociais demandariam atuação de diferentes secretarias para seu funcionamento.

**Ilustração 5 - Panorama político no Setor de Habitação**



Fonte: Adaptado de Cardoso et al.(2021).

O **Componente 3** (Regularização Urbanística e Fundiária) financiou ações de regularização urbanística e jurídica dos lotes das áreas abrangidas pelo PROAP III. Foi responsável pelo monitoramento do crescimento das comunidades e pelo incentivo de controle do uso e ocupação do solo pelos moradores. O Componente foi subdividido em: (i) Regularização Urbanística e Fundiária; (ii) Sistema de Controle e Ocupação do Solo; e, (iii) Implantação de sistema de orientação aos moradores para construção e fiscalização no campo.

O **Componente 4** (Desenvolvimento Institucional) propôs-se a desenvolver e fortalecer o gerenciamento de programas e projetos das secretarias envolvidas, bem como na avaliação do desempenho e impacto do Programa. Foi composto por três subcomponentes, sendo eles: (i) Monitoramento e avaliação; (ii) Capacitação profissional; e, (iii) Comunicação social para divulgação do PROAP III.

Ao longo de sua implementação, devido ao superávit do dólar, houve inserção de novas áreas para intervenção do Programa. Em contato com o IPP, em agosto de 2021, a listagem adiante (Quadro) foi encaminhada. Não foram todas as áreas do PROAP III que tiveram os indicadores levantados no M0, linha de base, contando com duas formas distintas de avaliação: Avaliação de Impacto e Mapa Rápido Participativo (MRP).

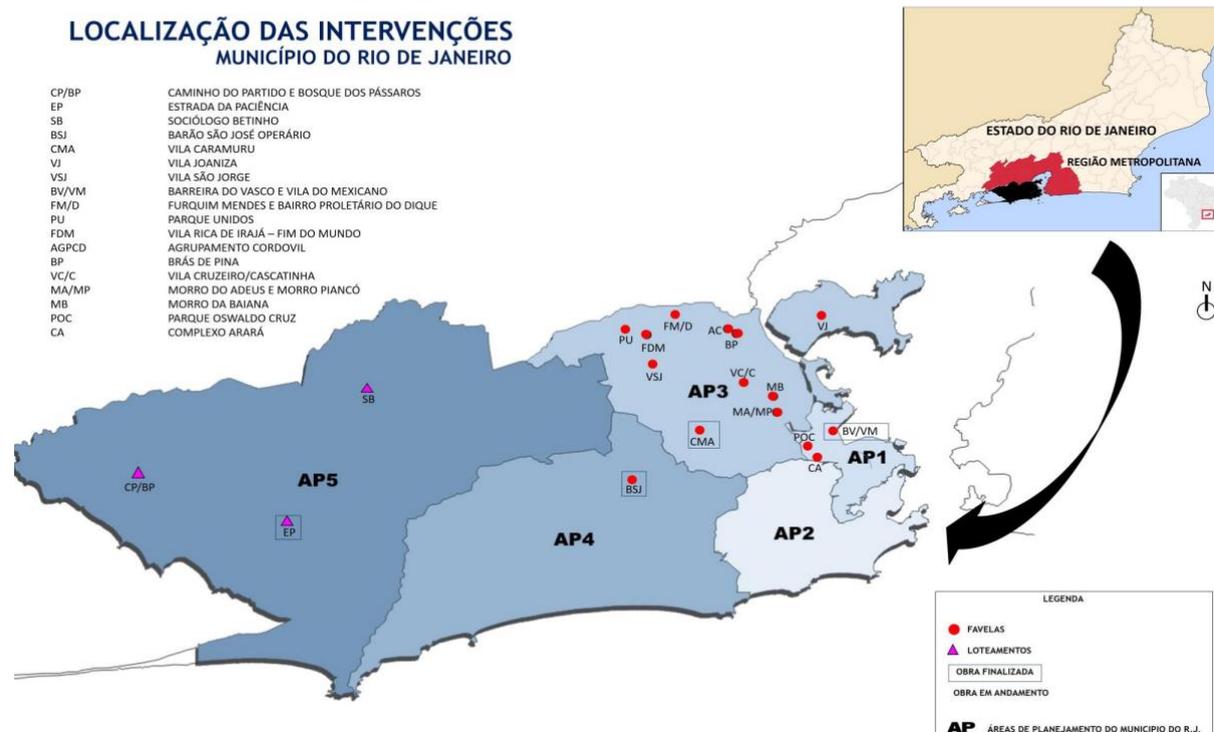
Quadro 2 - Áreas de Intervenção do PROAP III

1ª FASE (2014)		2ª FASE (2016/2017)	
1	Barão São José Operário	15	Vila Rica de Irajá - Fim do Mundo
2	Vila Amizade (Complexo Vila Caramuru)	16	Vila Arará (Complexo Vila Arará)
3	Vila Caramurú (Complexo Vila Caramuru)	17	Parque Herédia de Sá
4	Morro dos Mineiros (Complexo Vila Caramuru)	18	Parque Horácio Cardoso Franco
5	Barreira do Vasco	19	Vila Cruzeiro - Cascatinha
6	Vila do Mexicano	20	Morro da Baiana
7	Vila Joaniza	21	Parque Unidos
8	Vila São Jorge	22	Parque Oswaldo Cruz
9	Parque Furquim Mendes	23	Morro do Adeus e Piancó
10	Bairro Proletário do Dique		
11	Loteamento Caminho do Partido		
12	Loteamento Bosque dos Pássaros		
13	Loteamento Sociólogo Betinho		
14	Loteamento Estrada da Paciência, 600		

\*as células pintadas representam as favelas e loteamentos que tiveram Avaliação de Impacto  
Fonte: IPP, 2021.

Ilustração 6 - Localização das áreas de Intervenção PROAP III

## Mapa das Intervenções Prioritárias do PROAP III



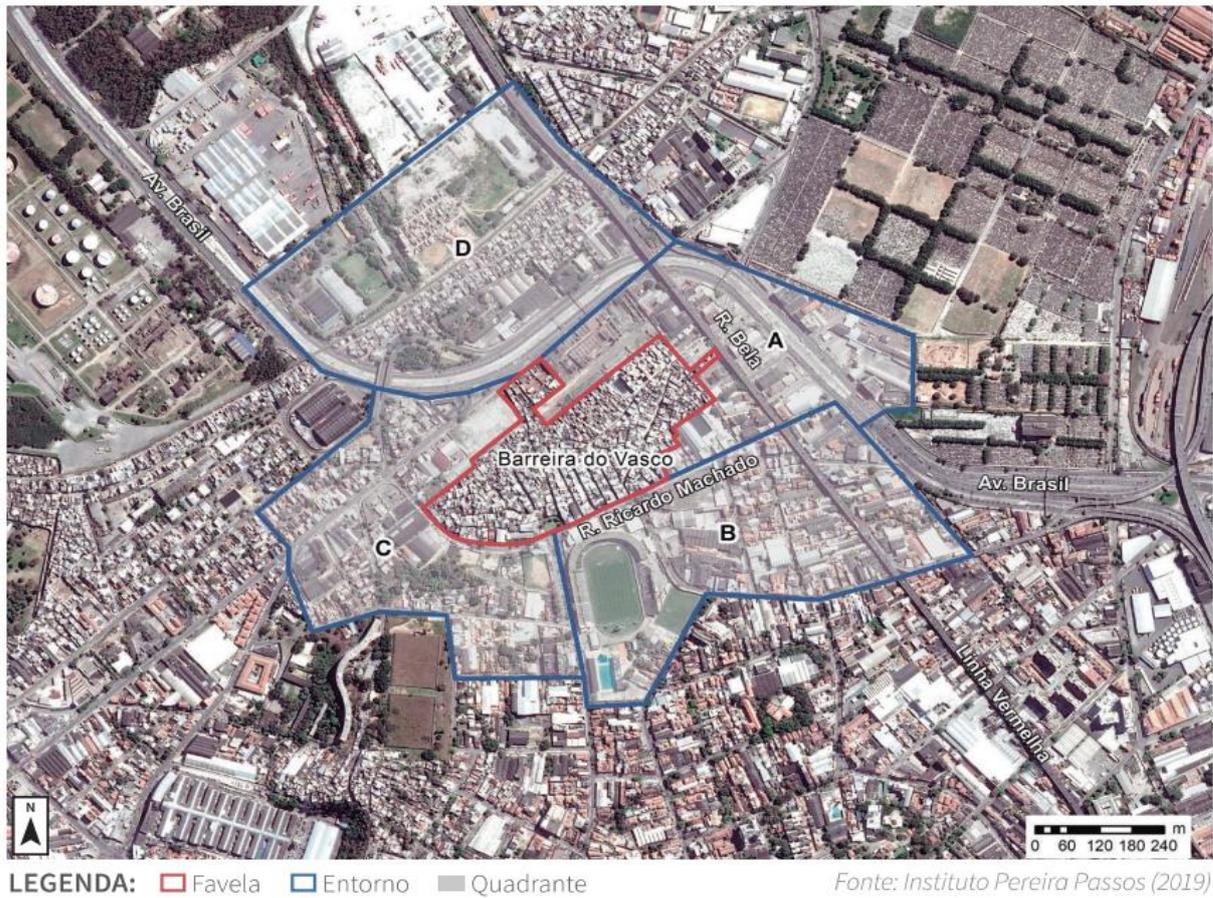
Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, 2020.

Foram sete áreas de intervenção que participaram da Avaliação de Impacto. Ao todo, 10.600 questionários foram aplicados. A seguir, estão apresentadas sínteses por área de intervenção, primeiramente, das *favelas*.

### ➤ Barreira do Vasco

Situada no bairro Barreira do Vasco, residiam, segundo o Censo (IBGE, 2010), cerca de 10 mil habitantes e 3 mil domicílios. A área da favela é de 112.814m<sup>2</sup> e possuía UPP instaladas. O entorno da favela é urbanizado possuindo infraestrutura instalada, pavimentação, calçamento, serviços de transporte público com diversos itinerários para outras localidades no município (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2019).

Ilustração 7 - Área de Intervenção - Barreira do Vasco e Vila do Mexicano



Fonte: IPP, 2019.

➤ **Vila do Mexicano**

Situada também no bairro Barreira do Vasco, residiam, segundo o Censo (IBGE, 2010), cerca de 326 pessoas e 89 domicílios. Não possuía UPP. O entorno é urbanizado, mas apresenta basicamente terrenos com fábricas e indústrias (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2019).

Ilustração 8 - Área de Intervenção - Vila do Mexicano



LEGENDA: ■ Favela ■ Entorno ■ Quadrante

Fonte: Instituto Pereira Passos (2019)

Fonte: IPP, 2019.

As obras na Barreira do Vasco e na Vila do Mexicano ocorreram entre 2014 e 2017 e demoraram 30 meses para serem finalizadas. Estas foram realizadas pela empreiteira SILO Engenharia e teve um investimento de aproximadamente R\$ 31 milhões. Foram implantados, ao todo: 10 mil m de redes de abastecimento de água; mais de 9 mil metros de esgotamento sanitário; 3.500 metros de galerias de drenagem pluvial; 359 novas luminárias; 8 postes para iluminação pública; cerca de 39 mil metros quadrados de pavimentação do viário e de calçadas; reforma de 2 praças; e, reforma de 2 quadras (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2019).

### ➤ Vila Joaniza

Situada no bairro do Galeão, residiam, segundo o Censo (IBGE, 2010), cerca de 12 mil habitantes e 4 mil domicílios. A área da favela é de 277.713 m<sup>2</sup> e não há UPP instalada. O entorno da Vila Joaniza também é urbanizado possuindo infraestrutura instalada, pavimentação, calçamento, serviços de transporte público com diversos itinerários para outras localidades no município (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2019).

Ilustração 3 - Área de Intervenção - Vila Joaniza



LEGENDA: ■ Favela ■ Entorno ■ Quadrante

Fonte: Instituto Pereira Passos (2019)

Fonte: IPP, 2019.

As obras de Vila Joaniza foram executadas em 43 meses e a empreiteira responsável foi a Volume Construções e Participações LTDA. Ocorreu de 2014 a 2018 e os investimentos foram na ordem de cerca de R\$ 120 milhões. As intervenções realizadas foram: 25 mil m de rede de abastecimento de água; cerca de 31 mil m de esgotamento sanitário; 10 mil m de galerias de drenagem pluvial; 115 mil m<sup>2</sup> de pavimentação de viário e calçadas; 7 praças reformadas; 3 quadras reformadas; e, 1 campo reformado.

#### ➤ Vila São Jorge

Situada no bairro de Irajá, residiam, segundo o Censo (IBGE, 2010), cerca de 12 mil habitantes e 4 mil domicílios. A área da favela é de 219.686 m<sup>2</sup> e não há UPP instalada. Parte da ocupação aconteceu no terreno da CEASA-RJ Centrais de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro (hortifrutigranjeiro). O entorno da Vila Joaniza também é urbanizado possuindo pavimentação, calçamento, serviços de transporte público com diversos itinerários (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2019).

Ilustração 4 - Área de Intervenção - Vila São Jorge



LEGENDA: ▭ Favela ▭ Entorno ▭ Quadrante

Fonte: Instituto Pereira Passos (2019)

Fonte: IPP, 2019.

As obras de Vila Joanza foram executadas em 45 meses e o responsável pelas intervenções foi o Consórcio Vila São Jorge (SILO Engenharia LTDA e Geomecânica S/A). Ocorreu de 2014 a 2019 e os investimentos foram na ordem de cerca de R\$ 96 milhões. As intervenções realizadas foram: 18 mil metros de redes de abastecimento de água; mais de 21 mil metros de esgotamento sanitário; 10 mil metros de galeria de drenagem; 60 mil metros<sup>2</sup> de pavimentação do viário; novas calçadas; um Estação de Tratamento de Esgoto (ETE); e, quadras e campos reformados.

#### ➤ **Parque Furquim Mendes e Bairro Proletário do Dique**

Situadas no bairro da Penha, residiam, segundo o Censo (IBGE, 2010), cerca de 5 mil habitantes e aproximadamente 1.500 mil domicílios, em Parque Furquim Mendes; e, cerca de 6 mil pessoas e 1.500 domicílios em Bairro Proletário do Dique. A área de Parque Furquim Mendes é de 158.995 m<sup>2</sup> e a área de Bairro Proletário do Dique é de 248.531 m<sup>2</sup> e não há UPP instalada. O entorno das duas favelas é parcialmente urbanizado, com algumas áreas com calçamento e

pavimentação, além de transportes para o centro da cidade e outras localidades (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2019).

Ilustração 5 - Área de Intervenção – Parque Furquim Mendes e Bairro Proletário do Dique



Fonte: IPP, 2019.

As obras iniciaram em 2016, e tinham 32 meses de previsão. A construtora responsável pelas intervenções foi a Colares Linhares S/A. Até a publicação deste documento, 95% das intervenções físicas previstas tinham ocorrido. Os investimentos foram na ordem de R\$ 125 milhões. As intervenções realizadas no Parque Furquim Mendes foram: 10 mil metros de redes de distribuição de água; 1 reservatório; 11 mil metros de rede coletora; 4.128 metros de galeria de drenagem pluvial; 60 mil metros<sup>2</sup> de pavimentação do vias e calçadas; 3 equipamentos de esporte/ lazer; e, 120 unidades habitacionais.

As intervenções realizadas no Bairro Proletário do Dique foram: 7 mil metros de rede de distribuição de abastecimento de água; quase 7 mil metros de rede coletora; 2.699 metros de galeria (drenagem pluvial); 46.176 m<sup>2</sup> de pavimentação de vias e calçadas; e, 1 quadra poliesportiva.

No que se refere aos *loteamentos irregulares*, iniciando por:

➤ **Caminho do Partido (Bosque dos Pássaros) e Caminho do Partido**

Situados no bairro de Campo Grande, residiam, segundo o Censo (IBGE, 2010), cerca de 558 habitantes e 182 domicílios (Caminho do Partido (Bosque dos Pássaros)) e 506 habitantes e 165 domicílios (Caminho do Partido). A área do loteamento é de 62.528 m<sup>2</sup> (Caminho do Partido (Bosque dos Pássaros)) e 69.244m<sup>2</sup> (Caminho do Partido). No entorno dos loteamentos as vias são pavimentadas (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2019).

Ilustração 6 - Área de Intervenção – Caminho do Partido



**LEGENDA:**  Loteamento  Entorno  Quadrante *Fonte: Instituto Pereira Passos (2019)*

Fonte: IPP, 2019.

As obras no Caminho do Partido (Bosque dos Pássaros) e Caminho do Partido foram executadas em 34 meses e o responsável pelas intervenções foi o Consórcio Caminho Novo (RL2-Engenharia LTDA e WL Engenharia, Planejamento LTDA). Ocorreram de 2014 a 2017 e os investimentos foram na ordem de cerca de R\$ 12 milhões. As intervenções realizadas foram: Cerca de 8 mil metros de redes de abastecimento de água; 7 mil metros de rede coletora; 3.500 metros de galeria de drenagem pluvial; Cerca de 30 mil metros<sup>2</sup> de pavimentação do viário e novas calçadas; 1 elevatória de esgoto; e, 2 demolições para passagem de rede de drenagem.

### ➤ **Sociólogo Betinho**

Situado no bairro de Bangu, residiam, segundo o Censo (IBGE, 2010), cerca de 1.000 habitantes e 325 domicílios. A área do loteamento é de 106.277,80 m<sup>2</sup> e não há Associação de Moradores. Há diferentes opções de comércio, equipamentos de segurança pública. As vias do loteamento são pavimentadas, com infraestrutura sanitária e iluminação. Acesso ao transporte público não é adequado. No entorno dos loteamentos as vias são pavimentadas, mas, de um modo geral, as áreas no entorno são outros loteamentos irregulares. As obras no loteamento Sociólogo Betinho foram executadas em 28 meses e o responsável pelas intervenções foi o Consórcio Guandu do Sena (RL2-Engenharia LTDA e WL Engenharia, Planejamento LTDA). Ocorreram de 2014 a 2017 e os investimentos foram na ordem de cerca de R\$ 15 milhões (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2019).

### **Ilustração 7 - Área de Intervenção – Sociólogo Betinho**



Fonte: IPP, 2019.

As intervenções realizadas foram: mais de 5 mil metros de redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário; 1.800 metros de galeria de drenagem pluvial; Cerca de 40 mil metros<sup>2</sup> de pavimentação do viário, novas calçadas e escadarias; pontos de iluminação pública; 2 elevatórias de esgoto; e, 2 demolições para passagem de rede de drenagem.

➤ **Estrada da Paciência, 600**

Situado no bairro de Paciência, residiam, segundo o Censo (IBGE, 2010), cerca de 149 habitantes e 45 domicílios. A área do loteamento é de 38.646 m<sup>2</sup> e não há Associação de Moradores. Há algumas opções de comércio, entre mercearias e bares. Em seu entorno, há acesso ao transporte público, e as vias são pavimentadas e possuem calçamento. As obras no loteamento Estrada da Paciência foram executadas de maio/2016 a dezembro/2016 e o responsável pelas intervenções foi a empreiteira Vix Construtora LTDA (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2019).

Ilustração 8 - Área de Intervenção – Sociólogo Betinho



**LEGENDA:**  Loteamento  Entorno  Quadrante *Fonte: Instituto Pereira Passos (2019)*

Fonte: IPP, 2019.

Os investimentos foram na ordem de cerca de R\$ 6 milhões. As intervenções realizadas foram: 1.900 mil metros de redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário; 950 metros de galeria de drenagem pluvial; Cerca de 8 mil metros<sup>2</sup> de pavimentação do viário e novas calçadas; e, 40 novos pontos de iluminação pública. Após detalhar áreas beneficiárias e tipos de intervenção, a seguir, trata-se do PROAP IV, que ainda será iniciado.

#### 1.5.4 A quarta etapa do PROAP – PROAP IV

Em 05 de julho de 2021 uma carta de cooperação técnica foi assinada entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e o BID. Assim como nas etapas anteriores, o foco será urbanização integradas de favelas e loteamentos irregulares na cidade. A Prefeitura criará um grupo de trabalho constituído de representantes de diferentes órgãos municipais envolvidos no processo. A ideia é a integração entre as secretarias e a colaboração com disponibilização de dados referentes às suas áreas de atuação, promovendo um diagnóstico para definição das áreas de tratamento.

Nesta Pré-fase inicial, o BID investirá cerca de 150 mil dólares para estudos das áreas. Diante do anunciado na página oficial da Prefeitura, o valor do contrato será o mesmo que das outras fases do PROAP, totalizando 300 milhões de dólares, sendo 150 milhões de dólares financiados pelo BID. Uma das questões que chamou atenção na publicação do PROAP IV foi ter sido mencionado que, “em sua última fase, entre 2010 e 2016, o programa, (...) passou a ser conhecido como “Morar Carioca”. Aparentemente, em cada uma das publicações da Prefeitura tem se uma nova interpretação do que foi o Morar Carioca e o que foi o PROAP III. Com as informações encontradas, não ficou claro.

#### 1.6 **Conclusão após leitura dos documentos**

A favela ainda continua sendo temática central no cenário carioca, realidade esta que atravessa décadas; por isso, as políticas públicas de habitação e os programas de urbanização de favelas implementados na cidade possuem um peso tão grande. Porém, para que estes programas sejam realizados, é necessária uma grande quantia de recursos, o que é, quase sempre, inviável para o Estado, acabando por depender de empréstimos dos organismos de financiamento. Contudo, estes organismos não são necessariamente neutros e, por isso, o órgão executor dos programas financiados por eles devem observar suas exigências, seja das intervenções a serem feitas seja das avaliações orientadas para concluir o desempenho de um programa. Dentro da realidade carioca, como visto, o programa de maior peso executado ao longo dos anos na cidade foi o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PROAP III).

## 2 MODELO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PROAP III E SEUS RESULTADOS, SEGUNDO SMIHC

Para construir este Capítulo, foram analisados os principais documentos do Programa publicados pela SMIHC: *Relatório de Metodologia da Avaliação de Impacto do PROAP III* e *Relatório de Resultados da Avaliação de Impacto do PROAP III*. Inicia-se apresentando o que é o Modelo de Avaliação de Impacto do Programa pela ótica da SMIHC. Em seguida, são avaliadas oportunidades de melhoria, identificadas na análise de ambos os relatórios, de forma separada.

### 2.1 Detalhamento e análise da estrutura do Modelo de Avaliação de Impacto

Segundo a SMIHC, a avaliação de impacto é uma técnica utilizada para reconhecer os efeitos de um programa em dada área de intervenção. Através dela, busca-se entender se os objetivos de um programa foram atendidos ou não, mas tendo como foco o olhar do beneficiário.

Para aplicar esta “técnica” no PROAP III foram necessárias metodologias e estratégias distintas: o que justifica, neste trabalho, trocar o termo “metodologia”, usada pela SMIHC, por “Modelo de Avaliação de Impacto”. Além disso, adotou-se o termo “Modelo Padrão” para se referir à esta metodologia, como indicativo de que é um modelo adotado de forma muito parecida em outras avaliações de programas financiados pelo BID.

A construção deste “Modelo Padrão” para a SMIHC baseou-se em três pontos principais: (i) Matriz de Avaliação de Impacto, baseada em seu Quadro lógico; (ii) o cálculo de Índices Sintéticos e (iii) o uso de Instrumentos de coleta de dados<sup>47</sup> para, através deles, levantar informações para calcular os Índices Sintéticos e demais indicadores. De acordo com a apresentação do “Modelo Padrão” no *Relatório de Metodologia da Avaliação de Impacto do PROAP III*, este poderia ser representando conforme figura adiante.

---

<sup>47</sup> Aqui está sendo apresentado da forma com a qual a própria SMIHC/IPP apresenta em seu relatório, sem juízo de valor, por parte da autora.

Ilustração 9 - Modelo de Avaliação do PROAP III - "Modelo Padrão"



Fonte : A autora, 2022.

A seguir são descritos cada um destes componentes.

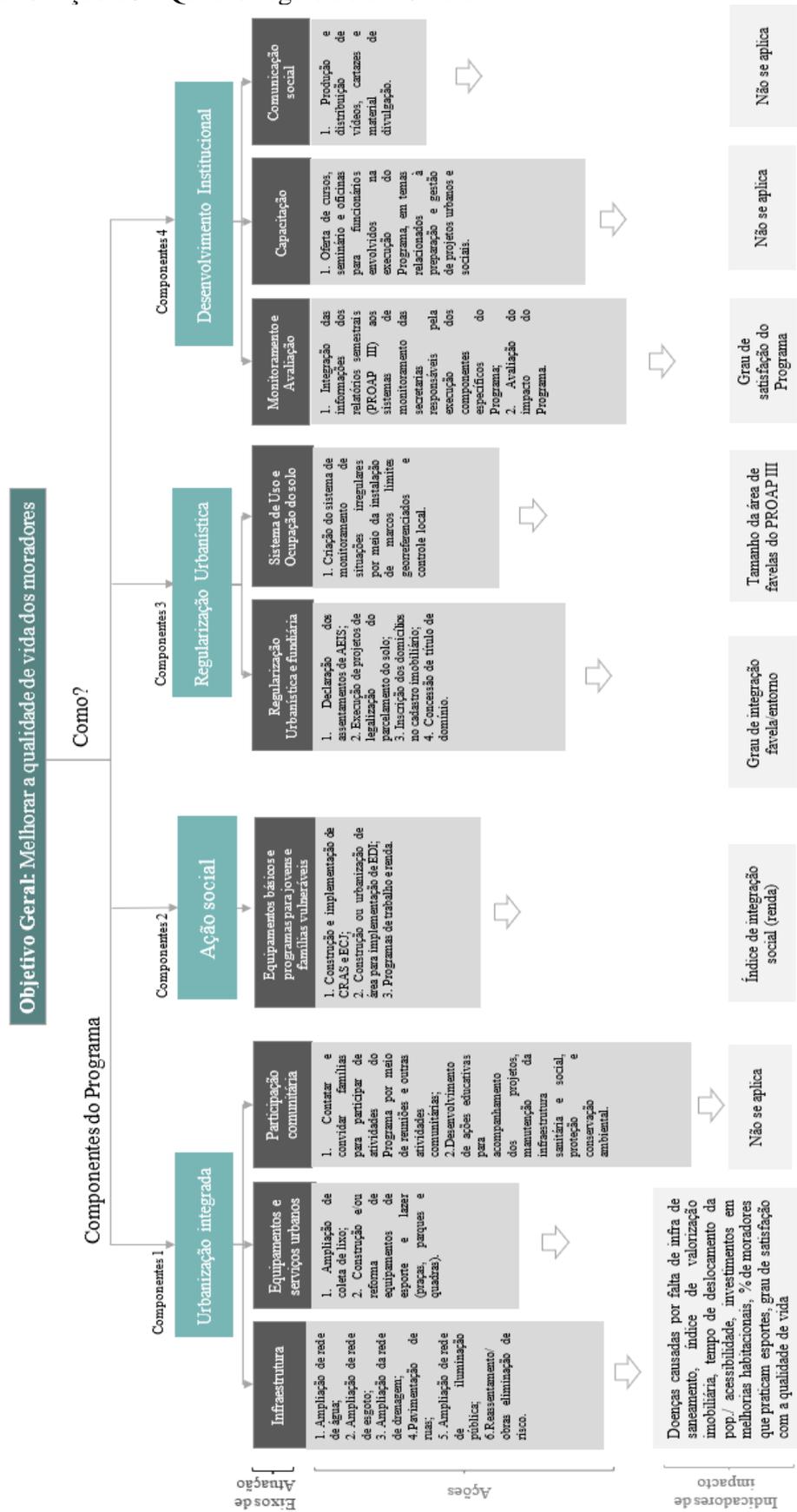
#### (i) **Matriz de Avaliação**

A Matriz de Avaliação é baseada na Matriz do Marco Lógico do Programa<sup>48</sup>. A “Matriz do Marco Lógico” (ou “Quadro lógico”) é uma ferramenta frequentemente usada pelos organismos de financiamento para verificar se um contrato (um programa, um projeto), antes de iniciar, está bem estruturado, além de servir de base para a construção de uma ferramenta de acompanhamento sistemático das ações.

A SMIHC (2019) justificou que as vantagens de se utilizar o “Quadro lógico” para avaliar o PROAP III seriam a: análise clara da relação entre os meios e os fins das atividades (ponto 1); definição do caminho que leva ao alcance do propósito ou dos objetivos estabelecidos, indicando as atividades necessárias (ponto 2); eleição de indicadores a serem aplicados para o monitoramento do andamento e do desempenho do contrato, indicando fontes de verificação (ponto 3); mapeamento de questões ambientais que podem impactar o desempenho do contrato (ponto 4); e, utilização do modelo construído em um contrato como base para outros contratos, servindo como um marco de referência (ponto 5). Mais adiante, neste documento, esses pontos serão retomados e avaliados se cumpriram sua função ou não. A seguir, apresenta-se o Quadro lógico do PROAP III.

<sup>48</sup> Costa (2018) explica que pode haver uma confusão entre o conceito da metodologia do modelo lógico, que “reúne a delimitação de ideias, hipóteses e expectativas que integram a estrutura e o funcionamento esperado de um programa, representando vínculos causais entre o que o programa deve produzir e o resultado esperado” (2018, p.48). Esta metodologia pode ser aplicada a todos os tipos de programa, seja para planejar, implementar, gerir ou avaliar. Mas o Marco Lógico, ou a Matriz do Marco Lógico ou, ainda, o Quadro lógico, “é uma ferramenta que orienta padrões de qualidade e expõe as técnicas e os instrumentos que são mais adequados para cada uma das diferentes etapas de planejamento”. Os principais documentos de referência para encontrar informações sobre o que é e como usar são dos próprios organismos internacionais de financiamento.

Ilustração 10 - Quadro lógico do PROAP III



Fonte: elaboração própria adaptado do Contrato de Empréstimo nº2482/OC - BR.

A “Matriz de Avaliação”, por sua vez, é então formada por: (i) componentes, (ii) eixos de atuação, (iii) ações do PROAP III, (iv) indicadores de resultado e de impacto do PROAP III, (v) questionários e (vi) fontes de informação. O mapeamento de questões ambientais não foi considerado na Matriz, a despeito deste ter sido um tema destacado nos pontos citados pela SMIHC para justificar o uso do “Quadro lógico”.

Na “Matriz de Avaliação” já são indicadas as perguntas para formulação dos questionários (Instrumentos de Coleta de Dados) a serem aplicados em campo. Seria um avanço do “Quadro lógico”. A maior parte da pesquisa está baseada em perguntas fechadas, sendo que o “Modelo Padrão” usa diversos tipos de questionários<sup>49</sup>, disponibilizados nos anexos da Tese. Em resumo, os dados coletados buscavam compreender:

- mudança no comportamento dos moradores;
- qualidade das obras e das ações implementadas; e,
- percepção dos beneficiários quanto ao PROAP III;

Além disso, a SMIHC salientou que para escolher indicadores se baseou na:

- capacidade de monitoramento;
- facilidade de coleta de dados e informações;
- praticidade dos instrumentos e das formas de verificação.

A “Matriz de Avaliação” do PROAP III é apresentada no quadro 3.

Quadro 3 - Matriz de Avaliação do PROAP III

COMPONENTES	EIXOS DE ATUAÇÃO	AÇÕES DO PROAP III	INDICADORES DE IMPACTO DO PROAP III	QUESTIONÁRIO	FONTE DE INFORMAÇÃO
<b>Urbanização Integrada</b>	Infraestrutura básica	1. Ampliação da rede de água	Índice de Integração urbana ** Doenças causadas por infraestrutura básica adequada Índice de Valorização Imobiliária ** Tempo de deslocamento da população/acessibilidade Investimentos em melhorias habitacionais % de moradores que praticam esportes na comunidade * Grau de satisfação com a qualidade de vida	Parte de avaliação serviços e conectividade dos sistemas de infraestrutura; perguntas sobre sintomas e doenças; Parte funcionamento mercado imobiliário; tempo de deslocamento casa/trabalho; tempo deslocamento acesso principal; Questões sobre obras/reformas e motivos para elas; perguntas sobre coleta de lixo e localização das caçambas de lixo; perguntas sobre utilização das áreas de lazer na comunidade	Diagnóstico da empresa projetista, medições da SMH e pesquisa qualitativa
		2. Ampliação da rede de esgoto			
		3. Ampliação da rede de drenagem			
		4. Pavimentação de ruas			
		5. Ampliação da rede de iluminação pública			
		6. Reassentamento e/ou obras para eliminação de situação de risco			
	Equipamentos e serviços urbanos	1. Ampliação da coleta de lixo			
		2. Construção e/ou reforma equipamentos de esporte e lazer (praças, parques e quadras)			

<sup>49</sup> Questionário domiciliar para favela (M0 e M1), questionário domiciliar para loteamento (M0 e M1), questionário para o entorno, questionário para estabelecimentos comerciais, questionário para ex-moradores e questionário para novos moradores.

COMPONENTES	EIXOS DE ATUAÇÃO	AÇÕES DO PROAP III	INDICADORES DE IMPACTO DO PROAP III	QUESTIONÁRIO	FONTE DE INFORMAÇÃO
	Participação comunitária	1. Contatar e convidar famílias para participar de atividades do programa por meio de reuniões e outras atividades comunitárias 2. Desenvolvimento de ações educativas para acompanhamento dos projetos, manutenção da infraestrutura sanitária e social, proteção e conservação ambiental	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
<b>Ação Social</b>	Implantação de equipamentos básicos e programas destinado à aos jovens e famílias em condições de vulnerabilidade	1. Construção e implementação de CRAS e ECJ 2. Construção ou urbanização de área para implementação de EDI 3. Programas de Trabalho e Renda	Índice de Integração Social ** renda familiar	Parte sociodemográfica; renda familiar; renda per capita; número de crianças EDI; número de jovens em vulnerabilidade por família;	Cadastro e monitoramento das ações do CRAS por parte da SMDS, SMH, SMJ e SMTE
<b>Regularização Urbanística e Fundiária</b>	Regularização urbanística e fundiária	1. Declaração dos assentamentos como Áreas de Especial Interesse Social 2. Execução de projetos de legalização do parcelamento do solo 3. Inscrição dos domicílios no cadastro imobiliário 4. Concessão de título de domínio	Grau de Integração favela/ entorno**	Parte comparativa sobre percepção da favela/bairro entorno;	Cadastro SMF e SMH
	Sistema de controle e ocupação do solo	1. Criação do sistema de monitoramento de situações irregulares por meio da instalação de marcos limites georeferenciados e controle local	Tamanho da área de favelas do PROAP III	Pesquisa quantitativa M1	Dados do sistema de monitoramento e análise das ortofotos; relatório da pesquisa qualitativa contratada pela SMH e relatório final M1
<b>Desenvolvimento Institucional</b>	Monitoramento e Avaliação	1. Integração das informações dos relatórios semestrais (PROAP III) aos sistemas de monitoramento das secretarias responsáveis pela execução dos componentes específicos do Programa 2. Avaliação do impacto do Programa	Grau de satisfação do Programa	Não se aplica	Listas presença - SMH
	Capacitação	1. Oferta de cursos, seminários e oficinas para funcionários envolvidos na execução do programa, em temas relacionados a preparação e gestão de projetos urbanos e sociais	Não se aplica		SMH; matérias publicadas em veículos de comunicação

COMPONENTES	EIXOS DE ATUAÇÃO	AÇÕES DO PROAP III	INDICADORES DE IMPACTO DO PROAP III	QUESTIONÁRIO	FONTE DE INFORMAÇÃO
	Comunicação Social	1. Produção e distribuição de vídeos, cartazes e material de divulgação			



### Objetivo geral do Programa

Melhorar a **QUALIDADE DE VIDA** dos moradores de assentamentos informais de baixa renda (favelas ou loteamentos irregulares) da cidade do Rio de Janeiro, dotando esses assentamentos de **INFRAESTRUTURA URBANA** e **SERVIÇOS SOCIAIS BÁSICOS**, apoiando o desenvolvimento do capital humano e social

Fonte: SMIHC, 2015.

#### (ii) Índices Sintéticos

Os índices sintéticos são formados a partir da agregação de diferentes indicadores, os quais medem questões compreendidas como determinantes para o bem-estar de uma comunidade. Os índices usados no “Modelo Padrão” da SMIHC para o PROAP III foram desenvolvidos, segundo a Secretaria, seguindo uma abordagem específica (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2019).

A SMIHC optou por construir indicadores binários, que admitem valor igual a zero ou um. Como exemplo, o quadro adiante mostra dados referentes à dimensão “mobilidade”.

Tabela 1 - Dimensões, indicadores e variáveis

DIMENSÕES	INDICADORES	VARIÁVEIS	ADEQUADO = 1
MOBILIDADE	Tempo de deslocamento para escola	Até 5 min	1
		6 a 30 min	1
		30 a 60 min	0
		60 a 120 min	0
		>120 min	0
	Tempo trajeto casa-transporte público	Até 5 min	1
		6 a 30 min	1
		30 a 60 min	0
		60 a 120 min	0
		>120 min	0

Fonte: SMIHC, 2015.

Os indicadores desta Dimensão eram “tempo de deslocamento para a escola” e “tempo trajeto casa-transporte público”. Se a resposta do beneficiário estivesse dentro do considerado

“adequado”, seria pontuado com valor 1, caso contrário, valor 0. O parâmetro para “adequado” foi determinado, segundo documentos analisados (citados mais à frente neste documento), pela SMIHC e pelo BID (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2019). Para determinação da “Dimensão”, os valores dos indicadores foram utilizados para o cálculo de uma média aritmética.

Dando sequência, já no segundo passo, são agregadas as informações das diferentes dimensões, que também admitem valores 0 ou 1. Ficou estabelecido pela SMIHC que só depois do levantamento dos dados reais seria possível definir como calcular a dimensão e os índices (média aritmética ou média geométrica). Os três índices sintéticos construídos para avaliar o impacto do PROAP III foram:

- **Índice de Integração Urbana (IIU):** voltado para o Componente de Urbanização Integrada do PROAP III, foram selecionadas como principais dimensões: *mobilidade, oferta de serviços, e frequência e qualidade dos serviços;*
- **Índice de Desenvolvimento Social (IDS):** voltado para o Componente Ações Sociais, as dimensões escolhidas para este componente foram: *educação, cidadania, trabalho e renda, e saúde;*
- **Índice de Valorização Imobiliária (IVI):** voltado para o Componente de Regularização Urbanística e Fundiária do PROAP III, as dimensões eleitas foram *preços praticados e formalização do mercado.*

Maiores informações sobre o cálculo dos índices e dos indicadores estão apresentadas nos Apêndices.

### (iii) Instrumentos de coleta de dados

Dando sustentação aos dois componentes anteriores, para levantar os dados e informações necessários para a avaliação do PROAP III em relação aos objetivos estabelecidos, a SMIHC utilizou:

- a) pesquisas quantitativas;
- b) pesquisas qualitativas e do entorno,
- c) sistema de controle de uso e ocupação do solo;

d) dados secundários<sup>50</sup>.

Os questionários não foram aplicados a todos os beneficiários. Alguns moradores foram selecionados para responderem aos questionários. Na teoria, o beneficiário que respondeu o questionário M0 deveria responder o questionário M1. No entanto, cerca de dez por cento da população de favela muda em um ano, e, como o Programa demoraria, no mínimo três anos para ser executado (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2019), algumas pessoas entrevistadas no M0 não estariam mais residindo na área de intervenção no momento de aplicação do questionário M1. Para contornar esta questão, o pesquisador foi orientado a tentar contato com os moradores antigos e tentar entender o motivo da mudança. O novo morador também deveria ser entrevistado.

A estratificação da amostra foi feita por favela/loteamento. Ficou definido que, por área de intervenção, 20% dos domicílios beneficiários seriam entrevistados. Definiu-se um erro amostral de 5 pontos percentuais, ou seja, uma amostra com representatividade de 95% da população por área de intervenção (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2019).

## 2.2 Aspectos relevantes na aplicação da Metodologia de Avaliação de Impactos

Mensurar a efetividade das ações em um programa de urbanização de favelas é tarefa árdua devido à multidimensionalidade, ou seja, pode-se focar em questões como, por exemplo, a) comunidade, b) domicílio ou c) indivíduo, ou ainda, a) saúde, b) renda, c) acessibilidade, d) bem-estar, e) valorização imobiliária; e, outros (PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, 2019).

O “Modelo Padrão”, que foca na avaliação de impacto, baseou-se na relação causal entre as intervenções do Programa e os resultados alcançados após as intervenções. Para determinar esta relação seria preciso compreender como os beneficiários estariam se o Programa não tivesse sido executado e como os não beneficiários estariam se o Programa tivesse sido executado. Essa possibilidade não existe.

---

<sup>50</sup> **Pesquisa quantitativa:** realizada em dois momentos distintos (M0 e M); cada área de intervenção possui um grupo de controle; e, aplicação para uma amostra de cerca de 20% domicílios da área de intervenção e seus grupos de controle; **Pesquisa qualitativa e do entorno:** realizada no entorno das áreas de intervenção; levantar dados sobre história da comunidade, potencial socioeconômico, infraestrutura, valor do m<sup>2</sup>, organizações atuantes, equipamentos comunitários existentes e outros; **Sistema de controle de uso e ocupação do solo:** integração das informações dos relatórios semestrais do Programa; análise das ortofotos geradas; monitoramento do crescimento das áreas de favelas da cidade; **Dados secundários:** Censo 2010, empresa projetista, dados administrativos da SMS, SMU, SMF, SMDS e SME.

Por isso, para compreender o impacto do Programa nas áreas de intervenção optou-se por compará-las a outros territórios com características similares. Existem diversas metodologias para uma pesquisa não-experimental, mas essa selecionada é conhecida como “Diferença em Diferença”.

Os territórios que são “grupo de tratamento” são as favelas que fazem parte do escopo do PROAP III e os territórios do “grupo de controle” são as comunidades eleitas por terem características similares às beneficiárias. Essas questões podem ser tratadas de uma forma mais detalhada, abordando método de pesquisa experimental e estatística, mas definiu-se não chegar nesse nível de profundidade. O foco, nesta pesquisa, é a capacidade que o “Modelo Padrão” adotado tem em entregar resultados assertivos.

Voltando para os grupos de tratamento e controle, quanto mais específico um território do “grupo de tratamento” era, tão mais difícil era de se encontrar um território para ser o “grupo de controle”. Quanto mais específico o “grupo de tratamento”, maior a probabilidade de erro na escolha do território e, conseqüentemente, maior é a chance de resultados irreais.

Para tentar contornar essa questão, foi eleito um procedimento estatístico intitulado *propensity score matching*. Esta é uma técnica de pareamento, baseada na probabilidade (escore de propensão) de dado grupo apresentar similaridade com o conjunto de características observáveis do grupo de tratamento. O objetivo do procedimento é mitigar, ao máximo, as diferenças entre os grupos de tratamento e de controle, através da seleção de características e da comparação das pontuações dos territórios. Na teoria, os valores mais próximos demonstrariam maior similaridade entre os territórios (PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, 2019).

Ao final deste procedimento, os “grupos de tratamento” passaram por um grupo do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP) para uma “análise subjetiva” da lista e consolidação dos territórios escolhidos para “grupo de controle”<sup>51</sup> (PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, 2019).

É preciso destacar que fazia parte dos requisitos da SMIHC, para que a análise contrafactual desse certo, que os “grupo de controle” não tivessem passado por nenhuma política de urbanização, nem poderiam vir a passar de dois a cinco anos após o início do PROAP III. Pontua-se: o contrato foi assinado em 2006 e as últimas intervenções ocorreram em 2020,

---

<sup>51</sup> A análise subjetiva considerou, entre outras questões, a existência de Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), o território ser plano ou inclinado e os territórios estarem sujeitos a mesma dinâmica urbana.

logo, cerca de 14 anos de implementação<sup>52</sup>. Daria uma pesquisa interessante avaliar se, de fato, as comunidades escolhidas como “grupo de controle” não sofreram antes ou durante o PROAP III nenhuma intervenção.

O impacto do PROAP III, baseando-se nessa metodologia estatística escolhida, dá-se através da comparação entre dois momentos: final do Programa (M1) e Linha de Base (M0). Após calculada as diferenças entre os dois momentos dos grupos de controle e de tratamento, calcula-se, então, a diferença entre o grupo de tratamento e o grupo de controle (Gt - Gc). O quadro, a seguir, mostra a forma como foi calculada a diferença.

Quadro 4 - Cálculo das diferenças do M0 e M1.

Grupo	Antes	Depois	Diferenças
Controle	A	B	B-A
Tratamento	C	D	D-C
Diferenças	$C - A$	$D - B$	$(D - C) - (B - A)$

Fonte: Adaptada da PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2019.

Esta tabela ilustrativa, de como é feita o cálculo da diferença entre o M1 e o M0, estava errada no documento da Prefeitura e, como será visto mais à frente, os valores, quando reportados no Relatório da SMIHC, também estavam errados. A Secretaria, então, definiu que o “Modelo Padrão” usaria o método de pesquisa não-experimental, Diferença em Diferença com *Matching Propensity Score Matching*.

O PROAP III não abrangeu somente favelas, mas também loteamentos informais, menores que um setor censitário, tornando a obtenção de dados algo mais crítica. Esta questão foi resolvida com a utilização de um sistema *online* do IPP<sup>12</sup>, Sistema Municipal de Informações Urbanas (SiUrb), que permite que seja desenhado qualquer polígono dentro do setor censitário.

A primeira etapa do processo de seleção foi a produção de mapas com os desenhos dos loteamentos de tratamento e aqueles que poderiam vir a ser os loteamentos de controle. Foi

---

<sup>52</sup> Além disso, esse documento da SMIHC que está sendo utilizado (Avaliação de Impacto: Metodologia Volume 1) foi publicado em 2019, algo que, em Tese, não poderia ocorrer, já que uma avaliação de impacto necessariamente precisa ocorrer, no mínimo, seis meses após o encerramento das ações, de modo que se torne possível identificar as mudanças na vida dos moradores após a implementação do Programa (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2019).

feito o cálculo das oito variáveis que constam no Índice de Desenvolvimento Social (IDS)<sup>53</sup> do IPP, determinado o *propensity score matching*.

A tabela 2 mostra quais são as áreas de tratamento do Programa e quais foram as áreas escolhidas para compor o Grupo de Controle.

Tabela 2 - Grupos de Tratamento e Grupos de Controle de Favelas e Loteamentos

<b>Loteamentos</b>			
<b>Tratamento</b>	<b>IDS</b>	<b>Controle</b>	<b>IDS</b>
Sociólogo Betinho	0,54	Condomínio Pedregoso	0,55
Caminho do Partido	0,57	Cachoeira do Barata	0,56
Bosque dos Pássaros	0,52	Estrada Cachamorra	0,50
Estrada da Paciência, 600	0,51	Paciência, 501	0,49
<b>Favelas</b>			
<b>Tratamento</b>	<b>IDS</b>	<b>Controle</b>	<b>IDS</b>
Vila São Jorge	0,54	Quitanda + Parque Raio do Sol	0,53 / 0,54
Vila Joaniza	0,55	Bairro Nossa Senhora das Graças	0,56
Vila do Mexicano	0,55	Moreira Pinto	0,55
Barreira do Vasco	0,57	Parque dos Mineiros e Marechal Jardim	0,58/ 0,57
Parque Furquim Mendes	0,46	Bairro Ouro Preto	0,47
Bairro Proletário do Dique	0,51	Ass. Com. Vila Alvorada e Parque Everest	0,48 / 0,51

Fonte: PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2019.

Apenas para contextualização, segundo o IPP/SMIHC (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2019), o PROAP III se tratou de um Programa lastreado em empréstimo tomado em dólar, variando de acordo com a taxa de câmbio. Posto isto, com o superávit financeiro que ocorreu no período de implementação das ações, foram inseridas dez novas áreas para intervenção e qualificação do território, sendo elas: Morro da Baiana, Morro do Adeus, Morro do Piancó, Parque Herédia de Sá, Parque Horácio Cardoso Franco, Vila Arará, Parque Oswaldo Cruz, Parque Unidos, Vila Cruzeiro (Cascatinha) e Vila Rica de Irajá (Fim do Mundo). Contudo, não haveria tempo ou condição técnica para usar o mesmo Modelo de Avaliação de Impacto das áreas que eram abrangidas pelo Programa desde o início.

<sup>53</sup> Variáveis da IDS: Percentagem dos domicílios com serviço de abastecimento de água adequada; Percentagem dos domicílios com serviço de esgoto adequado; Percentagem dos domicílios com serviço adequado de coleta de lixo; Número médio de banheiros por pessoa; Percentagem de analfabetismo em maiores de 15 anos; Percentagem dos chefes de domicílio com menos de quatro anos de estudo; Percentagem dos chefes de domicílio com 15 anos ou mais de estudo; Rendimento médio dos chefes de domicílio em salários-mínimos; Percentagem dos chefes de domicílio com renda até dois salários-mínimos; Percentagem dos chefes de domicílio com renda até dois salários-mínimos.

Assim sendo, o IPP propôs o uso do Mapa Rápido Participativo (MRP), que teve como objetivo aumentar o pouco conhecimento que a Prefeitura possuía das novas áreas de intervenção, através do levantamento de dados primários. Após o levantamento destes dados primários, foi construída uma série de mapas indicando questões relativas à infraestrutura das áreas, os serviços fornecidos, tipos distintos de poderes paralelos em uma mesma área de intervenção, entre outros. Exatamente por ter sido uma metodologia agregada, esta foi desconsiderada para análise da pesquisa. A metodologia do MPR teve, a princípio, quatro objetivos principais (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2019, p. 9):

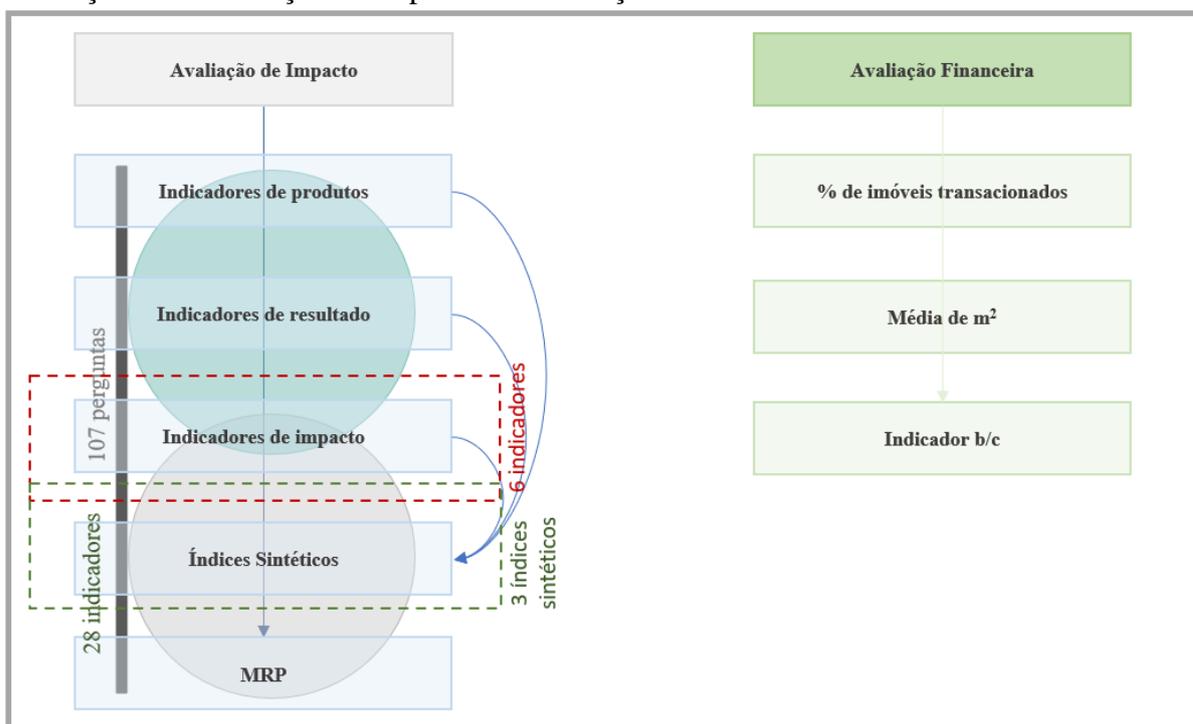
- (a) identificar a heterogeneidade por meio do mapeamento das condições urbanas de cada assentamento e entre assentamentos, com a identificação de microáreas e seu georreferenciamento;
- (b) gerar comparabilidade intra e entre territórios;
- (c) gerar diagnósticos gerais e temáticos, por meio dos indicadores, para cada microárea;
- (d) identificar as áreas de maior vulnerabilidade e permitir o monitoramento dos avanços e retrocessos por meio de atualizações periódicas de dados.

Nesta metodologia, não se usa grupo de tratamento e grupo de controle, apenas se compara o antes e o depois das áreas de intervenção. O diagnóstico – a unidade de análise – é realizado por território e não por domicílio ou indivíduo. Apesar de a Avaliação de Impacto do PROAP III não ser apresentada assim nos documentos da SMIHC, em pesquisa na página oficial do PROAP III, verificou-se que os indicadores e índices que focam na percepção do morador quanto os benefícios do Programa em sua qualidade de vida são apenas uma parte da “Avaliação Global do PROAP III”. Ainda, apenas como forma de reiterar o que já foi apontado na Introdução desta pesquisa, o *Relatório de Avaliação Financeira do PROAP III* é exatamente o mesmo *Relatório de Avaliação Econômica Ex post* do BID<sup>54</sup>. A ilustração abaixo apresenta relação entre os indicadores e os índices sintéticos.

---

<sup>54</sup> Disponível em: <<https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1555553319-52>>. Acesso em: 08 fev. 2022.

Ilustração 17 - Avaliação de Impacto ou Avaliação Global?



Fonte: A autora, 2022.

### 2.3 Análise do Relatório de Metodologia da Avaliação de Impacto do PROAP III e Identificação de Oportunidades de Melhoria

O Modelo de Avaliação se baseia no Quadro-lógico, que é uma ferramenta que auxilia na elaboração, acompanhamento e avaliação de projetos, focando sempre nos resultados almejados. Chamada de marco ou quadro lógico, é usada por diferentes organismos multilaterais para avaliação do desempenho de seus projetos e/ou programas (PFEIFFER, 2014).

O documento cita quatro pontos que indicam que o uso do Quadro-Lógico é vantajoso:

- **a: análise clara da relação entre os meios e os fins das atividades;**
- definição do caminho que leva ao alcance do propósito ou dos objetivos estabelecidos, indicando as atividades necessárias;
- eleição de indicadores a serem aplicados para o monitoramento do andamento e do desempenho do contrato, indicando fontes de verificação;
- **mapeamento de questões ambientais que podem impactar o desempenho do contrato;** e,
- utilização do modelo construído em um contrato como base para outros contratos, servindo como um marco de referência.

O primeiro, pois, facilitaria uma análise clara entre os meios e os fins das atividades, mas deve-se ter em mente que isso só ocorre quando a construção do Quadro-Lógico é feita de forma completa e coerente: o Marco-lógico é apenas um instrumento, construído ou não, aplicado ou não, da forma correta. Por exemplo, analisando novamente o quadro-lógico exposto parágrafos acima, há ações na dimensão de “Participação Comunitária”, como, “contatar e convidar famílias para participar de atividades do Programa por meio de reuniões e outras atividades comunitárias”. Indicou-se meio de alcançar a participação comunitária, mas informa a sua finalidade. Contactar a população beneficiária não é uma informação suficiente, contactar para quê? Com qual objetivo?

O quarto ponto abordou o mapeamento das questões ambientais que poderiam impactar no desempenho do contrato. No entanto, este mapeamento não aparece no Quadro-Lógico. Além disso, a análise ambiental pode ser feita por diversas ferramentas, e o Quadro-lógico, na verdade, só compilaria as informações.

A partir de agora, este texto irá apontar “questões”, oriundas das investigações realizadas, e que podem indicar oportunidades para propostas de melhoria ao modelo que foi utilizado, no caminho da construção de um modelo proposto mais robusto.

A avaliação de impacto foi construída para responder se as ações do Programa atingiram ou não o objetivo central, tendo como foco o olhar do beneficiário. Novamente, indicaram que o objetivo é “melhorar a qualidade de vida dos moradores”, mas não ficou estabelecido como deveria ocorrer. Subentende-se como isso deveria ocorrer quando se olham as intervenções propostas, mas, como as intervenções são praticamente as mesmas (vide Subitem A Terceira etapa do PROAP – PROAP III), fica impossível entender como as áreas de intervenção foram priorizadas. A primeira questão que se coloca diz respeito à dificuldade de se obter uma visão concreta do que significa o conceito “melhora da qualidade de vida”.

O “Modelo Padrão” usa quatro instrumentos para levantamentos dos resultados gerados pelo Programa, são eles: (i) pesquisa quantitativa, (ii) sistema de controle de uso e ocupação do solo, (iii) pesquisa qualitativa e do entorno e (iv) dados secundários. A segunda questão que se levanta, ao observar a forma como esses instrumentos foram aplicados, é de que, se na definição dada pela SMIHC do que seria “avaliação de impacto”, o foco deveria ser na percepção do morador em relação aos impactos do Programa, e isso não parece ter sido obtido pela avaliação por meio de ortofotos e por dados secundários.

É comum avaliar os resultados de um programa de urbanização por meio da comparação de uma área que sofreu a intervenção com outra área que não sofreu. Na estatística, esse método é chamado de análise contrafactual, em que é verificada a relação causal entre uma dada ação

e um efeito em um experimento. Mesmo esse método sendo bastante utilizado, existem críticas feitas a ele, pois, conforme o próprio documento da SMIHC afirma, “a qualidade da avaliação depende, portanto, do quão similar é o grupo de comparação (grupo de controle) em relação ao grupo de beneficiários (grupo de tratamento)” (2015, p. 23). Quanto mais específico for um grupo de tratamento, tão mais difícil será de encontrar um grupo de controle adequado. Isto leva à terceira questão relevante, uma vez que, em territórios complexos como os de favelas e assentamentos informais, onde atuam forças muito distintas (poder paralelo, ausência do Estado, tráfico, baixo grau de instrução formal e outros), devem existir outras formas de avaliar o impacto do Programa além da comparação dos territórios de tratamento e de controle. Isso é corroborado pelo fato de que, como a própria Secretaria informa, essa comparação corresponde a um método sensível, que pode gerar resultados irreais.

Para a definição do grupo de controle foram selecionados 11 indicadores, de modo que, ao comparar com os indicadores do grupo de tratamento, fossem eleitos aqueles mais próximos à realidade socioeconômica e territorial das áreas beneficiárias. A escolha desses indicadores é o ponto que levanta uma quarta questão: se a violência nas favelas é um dos principais motivos para que as ações de um programa de urbanização atrasem ou não sejam concluídas, deveria ter sido escolhido algum indicador que verificasse esta temática. A escolha se baseou, de um modo geral, no IDS, esclarecido no subcapítulo anterior.

Ainda em relação à definição do grupo de controle, mesmo após as comparações dos 11 indicadores selecionados, houve uma “avaliação subjetiva” por parte da equipe da SMIHC para conclusão do processo de escolha. A quinta questão relevante diz respeito falta de transparência do órgão executor, quando aponta “avaliações subjetivas” na estruturação do Programa, principalmente na etapa em que se definem os grupos de controle, já que isso impacta diretamente nos resultados da avaliação. O PROAP III estava dentro do Morar Carioca, um Programa que ficou conhecido por não eleger as favelas e loteamentos que mais necessitavam de intervenção, mas sim, aquelas comunidades que estariam mais próximas aos locais onde ocorreriam os megaeventos – Copa do Mundo FIFA 2014 e Olimpíadas 2016.

Atentando para a coleta de dados, pela experiência própria com a equipe de campo que aplicou parte dos questionários avaliativos do PROAP III - além de ser uma questão já tratada nas bibliografias relativas à pesquisa social - é que não há como fiscalizar a atuação da equipe de campo de maneira severa. Não se sabe em que medida estes questionários são fielmente respondidos, embora o uso de ferramentas estatísticas de validação possa ser muito útil para este fim. No item de coleta de dados, o Relatório não menciona nenhum tipo de controle dos dados levantados – isso não quer dizer que não tenha ocorrido, mas que a SMIHC não esclarece

se ocorreria e como ocorreria. A sexta questão levantada refere-se à falta de um mecanismo de fiscalização para averiguar as ações em campo e a confiabilidade dos questionários respondidos. A depender da forma de contratação, que pode estar relacionada à quantidade de questionários respondidos, isso torna ainda mais crítica a situação exposta.

Ainda sobre o papel da equipe que coleta os dados em campo, segundo o documento da SMIHC, as intervenções devem ser avaliadas enquanto sua “efetividade e sustentabilidade dos projetos no pós-obra” (2015, p. 33). Pontua-se que essa questão está voltada para o “roteiro observacional”, preenchido pelo próprio agente de campo, e não pela resposta dada pelos moradores no questionário M1. A sétima questão identificada relaciona-se ao fato de que observou-se que praticamente toda a equipe de campo foi formada por profissionais da área social (assistente social, psicólogo, geógrafo, historiador e outros) ou de nível técnico, e não se sabe em que medida estas pessoas estão qualificadas para avaliar o atendimento do pós-obras no quesito “sustentabilidade”<sup>55</sup>.

Ainda se tratando desta temática, se sua dimensão fim é avaliar a efetividade e a sustentabilidade no pós-obra, questiona-se o que é “avaliar a sustentabilidade” em um pós-obras dentro de uma avaliação de impacto, que tem o olhar do beneficiário como filtro. Em outras palavras, os termos usados levam a entender que há uma avaliação técnica das obras executadas, mas nesse caso não há. Logo, a oitava questão alerta sobre o mal-entendido que o termo “sustentabilidade no pós-obra” pode acarretar, pois, nem o beneficiário, nem a equipe social responsável pela coleta de dados em campo tem instrução técnica para avaliar o desempenho das obras, bem como de sua sustentabilidade.

O termo ou a dimensão fim deveria ser mais bem definida, retirando o termo sustentabilidade do pós-obra ou delimitando o que isso significa dentro de uma avaliação de impacto. Uma vez sendo esclarecido o que é a “sustentabilidade no pós-obra”, ressalta-se que falta um indicador que meça essa sustentabilidade das ações executadas no âmbito do Programa. A nona questão trata da falta de um indicador para medir a sustentabilidade das ações/intervenções no âmbito do Programa, além de definir o que de fato é a “sustentabilidade do pós-obra” no PROAP III.

Os projetos de urbanização podem ter impactos de curto, médio e longo prazo e a avaliação deve conseguir captá-los ao longo da execução do Programa. O “Modelo Padrão” do PROAP III estabeleceu dois momentos para a coleta de dados em campo, uma ocorreu antes do

---

<sup>55</sup> O relatório com os resultados da avaliação de impacto do PROAP III traz dados referentes ao esgoto, à drenagem, a abastecimento de água, entre outras infraestruturas básicas.

início das intervenções (M0) e a outra ocorreu no final das intervenções (M1). Do modo com a qual a avaliação foi estruturada não há como identificar quais os impactos sentidos pela população ao longo da implementação do Programa, sejam eles positivos ou negativos.

Seis meses após o encerramento das ações parece ser um intervalo muito pequeno para identificar a sustentabilidade do pós-obras. Se o intervalo for muito longo entre o encerramento das ações e o levantamento de dados em campo, informações importantes também podem ser perdidas. Identifica-se, portanto, uma décima questão, referente à frequência e aos intervalos em que os dados são levantados em campo. Justifica-se esse ponto imaginando-se que, se ocorresse ao menos duas incursões de campo, uma no meio da implementação do Programa e outra um ano após o encerramento das ações, o desempenho do Programa provavelmente mudaria<sup>56</sup>.

Continuando a analisar a coleta de dados em campo, o documento do SMIHC aborda que cerca de 10% da população de favelas muda em um ano, sendo que a execução do PROAP III durou cerca de dez anos – se contado desde a assinatura do Contrato de Empréstimo. Isso quer dizer que os moradores entrevistados no M0 podiam não residir mais nas áreas de intervenção quando o M1 foi levantado. Ainda que tenham sido apresentadas formas de remediar tal situação, por meio de entrevista ao novo morador e compreensão do porquê de sua mudança, bem como da tentativa de contato com o antigo morador para entender o porquê de sua saída, a primeira opção não é suficiente para validar os dados e a segunda opção é improvável que aconteça, fragilizando a confiabilidade dos dados. O método escolhido para levantar dados do M0 e M1 é o ponto que leva à décima primeira questão relevante. É importante buscar uma forma de contornar a questão de mudança dos moradores, seja por meio de uma pergunta que filtre, no M0, os moradores que não pretendem mudar de habitação nos próximos anos, ou ainda de aplicação do questionário feito em grupo por área de intervenção, de modo que se diminua o impacto caso um morador mude de residência.

No Relatório da SMIHC, os três índices sintéticos<sup>57</sup> aparecem como os pontos principais no “Modelo Padrão” para avaliação do impacto. Não fica claro como eles são calculados. Como será visto mais à frente, alguns indicadores que tiveram um desempenho classificado como

---

<sup>56</sup> Nesta lacuna identificada, cabe citar Guberman (2010) que, em seu estudo sobre o PROAP II, deixa claro que o impacto positivo da urbanização nas favelas beneficiárias é maior do que o impacto negativo da falta de manutenção. Isto porque, a deterioração tende a ser mais lenta e gradual, e para ser mapeada precisa de uma perspectiva de avaliação de longo prazo. Por outro lado, as alterações que vêm das obras urbanização são rápidas e visíveis, e para ser mapeada precisa da perspectiva de uma avaliação a curto prazo.

<sup>57</sup> Índice de desenvolvimento social (IDS), Índice de integração urbana (IIU) e Índice de valorização imobiliária (IVI).

“insatisfatório”, quando usado com outros indicadores para gerar um índice, geram, então, um índice classificado como “satisfatório”. Não parece fazer sentido. Além disso, já que o foco está todo voltado para a qualidade de vida, pode ser mais assertivo usar apenas um índice – algo como um *índice de qualidade de vida* (“IQV”) ou *“índice de condições de vida”* (“ICV”) – que claramente deve estar baseado no que foi estabelecido pelo programa como intervenção para mudar as condições de vida da população. Assim, a décima segunda questão relevante deriva dos índices integrados utilizados no “Modelo Padrão” do PROAP III. A Matriz Avaliativa é toda focada na qualidade de vida e, ao gerar os índices, não propõe nada voltado diretamente para “medir” a “qualidade de vida”<sup>58</sup>

Novamente, reitera-se que a avaliação de impacto procura investigar a relação causal entre determinada intervenção e os resultados observados na unidade estudada. Porém, quando analisadas as ações do Programa e os indicadores de impacto, muitos não conseguem representar essa relação de causalidade. Pode ser tomado como exemplo o IIU, que possuía uma dimensão chamada “oferta de serviços”, que considerava como indicador a “quantidade de banheiros” na habitação do beneficiário. A quantidade de banheiros não deveria ser considerada como um indicador de oferta de serviços, pois claramente não é um serviço. Na verdade, este indicador poderia até ser entendido como uma forma de averiguar a realidade socioeconômica do morador (como o IBGE faz), mas de forma alguma como serviços.

Ainda, na dimensão “frequência e qualidade dos serviços” há um indicador de “tipo de fornecimento de energia”. Mas, o tipo de fornecimento não é nem frequência, nem qualidade dos serviços. Logo, para que fosse avaliado o dado correto, deveria ter sido considerado, por exemplo, em relação à frequência e qualidade dos serviços, se falta luz de (a) uma a três vezes por mês em sua habitação, (b) de quatro a oito vezes ou (c) mais de oito vezes. Outra questão é referente ao IVI, pois um dos seus indicadores é a mudança no valor do m<sup>2</sup> antes e após as intervenções. Contudo, a valorização do m<sup>2</sup> do terreno pode ser atribuída a inúmeros fatores difíceis de rastrear. Até mesmo porque, o tempo de execução do Programa foi muito longo, logo, o valor do m<sup>2</sup> pode ter mudado na cidade, como um todo, na região ou em outras escalas de análise. Uma forma de contrapor esse indicador é realizando um levantamento das variações do valor do m<sup>2</sup> em outras áreas da cidade que não sofreram intervenção. A décima terceira questão é a desorganização dos índices e os indicadores da Matriz de Avaliação do PROAP III

---

<sup>58</sup> Como já dito, qualidade de vida é um conceito muito abrangente, por isso, sugere-se um “Índice de Condições de vida” (ICV).

principalmente no quesito “ação” e “impacto”, buscando atender ao que é indicado no documento do SMIHC, que é a relação de causalidade.

A décima quarta e última questão verificada diz respeito às limitações causadas pela escolha de indicadores binários para o cálculo dos índices, o que pode levar à uma sensibilidade inadequada dos resultados. A título de exemplo, no quesito mobilidade, foram postas como opções de resposta: a) até 5 minutos, b) 6 até 30 minutos, c) de 30 a 60 minutos, d) 60 até 120 minutos e e) mais de 120 minutos. As únicas opções consideradas adequadas foram a “a” e a “b”. Logo, se uma pessoa responde que demora 35 minutos, não há um “meio termo” na avaliação, sendo classificado diretamente como inadequado. Se fosse feita uma análise de fragilidade desse modelo de avaliação, possivelmente os resultados sairiam muito diferentes dos apresentados da avaliação do Programa. Logo, esta questão aponta para a necessidade de melhoria na metodologia de cálculo de indicadores.

#### **2.4 Análise do relatório de resultados da avaliação de impacto do PROAP III e identificação de oportunidades de melhorias**

O Relatório de Resultados da Avaliação de Impacto foi publicado pela SMIHC, mas elaborado pelo Instituto Pereira Passos, através de um convênio entre o órgão e o Instituto. O IPP participou do processo de escolha das áreas de tratamento do PROAP III, bem como acompanhou a Secretaria e o organismo de financiamento na formatação final da Matriz Avaliativa do PROAP III. Basicamente, o Relatório reporta as intervenções e os resultados alcançados pelo Programa por área de intervenção.

O documento é introduzido com uma justificativa de que foram aplicadas 107 perguntas no âmbito do PROAP III, mas somente os indicadores e índices apresentados na *Matriz de Avaliação* do PROAP III foram publicados. Deste modo, entende-se que os dados que foram levantados, não tendo sido exigência do próprio Banco, deveriam ser também utilizados ou melhor utilizados pela Secretaria no referido Relatório ou, ao menos, ter sido justificado o porquê de estes não terem sido levados em consideração na análise.

No capítulo de Introdução do documento, logo é informado que o Regulamento Operacional (ROP) do BID que definiu os procedimentos e as metas a serem adotadas no desenvolvimento do Programa. Também é informado que foi exigida a elaboração de uma Matriz de Resultados guiada pela metodologia do Quadro lógico. A estruturação do *Relatório de Resultados da Avaliação de Impacto do PROAP III*, publicado pela SMIHC, não é clara, pois a executora intitula como a “Avaliação de Impacto”, mas aborda: a) Indicadores dos produtos, b) Indicadores de resultados, c) Indicadores de impacto e d) Índice sintéticos. Logo,

o documento não trata de uma “avaliação de impacto”, mas da Avaliação do Programa, de modo geral. O foco principal não é a visão do beneficiário.

A executora informa que o objetivo central levado em consideração para a avaliação é “o impacto das intervenções na vida das famílias que residem nas áreas beneficiadas pelo Programa”. Mas, se comparada à questão central indicada no (i) Perfil do Projeto; (ii) Proposta de Empréstimo; (iii) Relatório de Auditoria e (iv) Relatório de Metodologia da Avaliação de Impacto do PROAP III, percebe-se que foi retirada a parte de “melhora da qualidade de vida” e o foco em “infraestrutura urbana e serviços sociais básicos, apoiando o desenvolvimento de capital humano e social” (2019, p. 23).

Em se tratando de indicadores de resultado, destaca-se questão relativa à frequência em que os domicílios recebem água encanada. A diferença foi informada como não significativa. Pensando em um “Modelo Atual” de avaliação de impacto, considerado que a responsável pelos serviços era a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE), este indicador não poderia impactar tanto nos resultados do PROAP III. Por isso a importância hierarquizar prioridades e colocar pesos nos indicadores.

O indicador de resultado *domicílios conectados à rede de esgoto* foi calculado: antes da finalização dos serviços. Como dito no início da pesquisa, o correto é que uma avaliação de impacto seja feita de seis meses a um ano após as obras. Mas, no caso do PROAP III, algumas obras não tinham nem sido finalizadas, mas os questionários já estavam sendo aplicados. Segundo a medição da empreiteira, em 2% dos domicílios a ligação não havia sido finalizada. O percentual é pequeno e pode até não alterar o resultado publicado, mas a prática em si não deve ser negligenciada.

O resultado reportado pelo indicador de resultado *ruas pavimentadas* chamou atenção, pois, apesar da pontuação aumentar bastante entre o M0 e o M1 no grupo de tratamento, quando subtraída a pontuação do grupo de controle, a diferença se torna muito pequena (0,1). Não ficou clara como a evolução do grupo de controle ocorreu. Caso tenha ocorrido uma intervenção, um programa ou um projeto, isso vai de encontro à premissa básica do “Modelo Padrão”.

Uma das principais reclamações, segundo o grupo técnico que aplicou o questionário M0, era referente ao indicador de resultado *coleta de lixo*. Contudo, o indicador mostra que houve uma piora significativa nesta temática. Esse resultado se dá porque são cruzados três tipos de informação (lixo coletado na porta, caçamba a 100 metros do domicílio e frequência de coleta). Talvez apresentar os resultados em separado possa ser mais assertivo. Levanta-se este questionamento, pois, o item “caçamba a 100 metros do domicílio” foi bem avaliado e “some” dentro do indicador *coleta de lixo*.

Sobre lacunas verificadas nos indicadores de impacto, quando observado o resultado do indicador de impacto *Investimentos em melhorias habitacionais*, claramente o efeito do Programa não existiu. Na verdade, a situação até piorou. Mas, na hora de reportar o desempenho, como a situação das comunidades de controle foi pior, então a SMIHC “entende” que, de alguma forma, o Programa impactou positivamente. Outra questão é que os períodos de levantamento do M0 e do M1 foram em contextos políticos e econômicos totalmente distintos. Em 2010, o Brasil, estava em um momento de ascensão econômica – o que impactava claramente a cidade do Rio de Janeiro também, enquanto, em 2019, estávamos em uma crise político-econômica no Brasil, no estado do Rio de Janeiro e na cidade do Rio de Janeiro. O “não investimento” pode não estar atrelado tão diretamente ao impacto ou não do Programa, mas sim a questões socioeconômicas.

Seria coerente, quando refletido o indicador de impacto *grau de satisfação com a qualidade de vida*, comparar áreas precárias que acabaram de sofrer investimentos com áreas precárias que não sofreram investimentos? Segundo a SMIHC, o desempenho do Programa é positivo, mas questiona-se se essa comparação deveria ocorrer, pois parece ser um tanto quanto óbvio que o grupo de tratamento dê uma resposta diferente do grupo de controle. Na compreensão da autora, além de ser muito subjetivo, o indicador não mede, de fato, nada.

Outro resultado que merece ser analisado é referente à *renda familiar* que, além da mudança no M0 e M1 não ser representativa no grupo de tratamento, no grupo de controle, o incremento foi maior. Mas, ao analisar as ações do PROAP III, não tem nenhuma ação muito clara voltada à capacitação e melhora da renda das famílias, apesar de, no objetivo geral do Programa (especificamente no documento do BID), estar inserido o termo “desenvolvimento social”. Para além disso, como dito anteriormente, o cenário político econômico nos períodos em que os dados foram levantados eram muito distintos. A renda familiar não é um bom indicador para tratar do desempenho do Programa.

Para o indicador de impacto *Percentual de moradores que praticam esporte na comunidade*, a diferença entre M0 e o M1 do grupo de tratamento não foi tão representativa, mas demonstrou algum desempenho quando comparado ao grupo de controle. Mas, questiona-se se o respectivo indicador deveria ser considerado para medir o impacto do Programa. O Programa previa construção de um número específico de quadras esportivas, então, como indicador de resultado, é possível avaliar através do número, de fato, de quadras esportivas construídas. Existem inúmeras outras variáveis, inclusive culturais e/ou geracionais, que impactam na maior ou menor realização de atividades esportivas.

Em se tratando dos Índices Sintéticos, o *Índice de Valorização Imobiliária*, além de não estar relacionado à qualidade de vida (diferentemente dos outros índices, como Desenvolvimento Social e Integração Urbana), os indicadores que o compõem são também inconsistentes com sua proposta, sendo os seguintes: (i) valor do m<sup>2</sup> (que não tem como relacionar de forma certa ao Programa); (ii) carne de IPTU (em que medida isso aponta a valorização imobiliária?); (iii) documentos de registro e de transação (em que medida eles representam valorização imobiliária?).

Sobre a qualidade dos reportes, foram verificados erros nas tabelas apresentadas pela SMIHC. Os cálculos não seguiam uma lógica padrão. Isto chamou a atenção para a qualidade e confiabilidade dos resultados. O conjunto de tabelas está apresentado nos Apêndices, sendo aqui apresentado um resumo dos resultados encontrados, bem como uma tabela que ilustra o tipo de erro encontrado.

Dentre as 31 tabelas analisadas e inseridas nos Apêndices, 14 continham erros de cálculo relativos a operações de soma e à subtração, e outros erros poderiam ser encontrados se a SMIHC fornecesse todos os dados. Como exemplo, a tabela, a seguir, mostra em cinza um resultado calculado, incorretamente, pelo Relatório – 1,64, quando na verdade deveria ser 1,76.

Tabela 3 - Grau de integração do loteamento/entorno

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	1,47	3,17	1,70
Controle	1,61	1,55	-0,06
Diferença	-0,15	1,62	1,64

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

Como forma de simplificar a leitura das tabelas, foi realizada uma compilação dos resultados por tipo de indicador. De seis **indicadores de resultados** apresentados pela SMIHC, três não tiveram melhora significativa e um teve piora significativa. O quadro abaixo mostra indicadores e classificações.

Quadro 5 - Resumo dos Indicadores de Resultado

INDICADORES	DIFERENÇA	OBSERVAÇÕES
<i>Domicílios que recebem água com frequência</i>	Não significativa	Indicador “frequência de entrada de água” “puxa o valor” do índice para baixo.
<i>Domicílios conectados à rede de esgoto</i>	Não significativa	Levantamento de dados para a avaliação do Programa foi feito antes da finalização das obras, não refletindo perfeitamente o resultado.
<i>Ruas pavimentadas</i>	Bem significativa	Os resultados com diferença de 45,9 pontos percentuais entre grupo de controle e de tratamento.
<i>Iluminação pública nas ruas</i>	Não significativa	-
<i>Coleta de lixo (a menos de 100 metros do domicílio)</i>	Piora significativa	O indicador cruza três tipos de informação (lixo coletado na porta, caçamba a 100 metros do domicílio e frequência de coleta). Aumento de caçamba nos territórios, de fato, ocorreu.
<i>Esporte e lazer</i>	Significativa	-

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

De sete **indicadores de impacto** apresentados pela SMIHC, três demonstraram não ter melhora significativa e um teve leve piora. O quadro abaixo traz todos os resultados.

Quadro 6 - Resumo dos Indicadores de Resultado

INDICADORES	DIFERENÇA	OBSERVAÇÕES
<i>Doenças causadas por infraestrutura básica inadequada</i>	Não significativa	Os efeitos do Programa ocorreram demonstrando uma diferença de 3,5 pontos percentuais entre grupo de controle e de tratamento
<i>Investimentos e melhorias habitacionais</i>	Leve piora	-
<i>Grau de satisfação com a qualidade de vida</i>	Significativa	Os efeitos do Programa ocorreram demonstrando uma diferença foi de 21,7 pontos percentuais entre grupo de controle e de tratamento
<i>Grau de integração da favela com entorno</i>	Pouco significativa	Os efeitos do Programa ocorreram demonstrando uma diferença foi de 2 pontos percentuais entre grupo de controle e de tratamento
<i>Renda familiar</i>	Não significativa	O grupo de controle teve um incremento de R\$ 633,92 na renda
<i>Tempo de deslocamento, representativa</i>	Bem significativa	-
<i>Percentual de moradores que praticam esportes na comunidade</i>	Não significativa	Quando comparado ao grupo de controle, entende-se que o Programa teve efeito positivo, apresentando uma diferença de 0,9 ponto percentual

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

No que se refere aos **índices sintéticos**, todos foram classificados como apresentando uma “diferença relativamente significativa”, o que leva a refletir como estes são calculados, de

modo que indicadores classificados como “insatisfatórios”, unidos, geram um índice com resultado “satisfatório”.

## 2.5 Conclusão após análise do documento

Este subitem tem como intuito compilar todos os pontos de melhorias identificados nos documentos de referência analisados, publicados pela SMIHC, estando apresentados nos quadros adiante.

Quadro 7 - Conclusão da Análise do Relatório de Metodologia da Avaliação de Impacto do PROAP III

<b>Conclusão da Análise do Relatório de Metodologia da Avaliação de Impacto do PROAP III</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. falta um conceito para “melhora da qualidade de vida” por território;</li> <li>2. na avaliação de impacto que, segundo conceituação da SMIHC deveria ter foco no olhar do beneficiário, acaba não ocorrendo em diferentes momentos (ex.: ortofotos e roteiro observacional);</li> <li>3. uso de método estatístico baseado em comparação de territórios complexos para inferir resultado do Programa;</li> <li>4. falta indicador de violência nas favelas, seja do grupo de tratamento seja no grupo de controle;</li> <li>5. realização de “avaliações subjetivas” por parte da SMIHC para escolher os grupos de controle;</li> <li>6. controle da equipe de campo e veracidade dos dados levantados em campo;</li> <li>7. falta de capacidade técnica da equipe que analisa a “sustentabilidade do pós-obra”;</li> <li>8. esclarecimento do que se entende como “sustentabilidade do pós-obra”;</li> <li>9. indicador para medir a sustentabilidade das ações no pós-obra;</li> <li>10. intervalo do tempo e quantidade de vezes em que os marcos são levantados;</li> <li>11. mudança dos moradores que responderam o MO;</li> <li>12. não tem um índice de “qualidade de vida” ou de “condições de vida”;</li> <li>13. desorganização da Matriz Avaliativa do PROAP III;</li> <li>14. fragilidade do método binário para os intervalos/indicadores utilizados.</li> </ol>

Fonte: A autora, 2022.

Quadro 8 - Conclusão da Análise do Relatório de Resultados da Avaliação de Impacto do PROAP III

<b>Conclusão da Análise do Relatório de Resultados da Avaliação de Impacto do PROAP III</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. existem erros nos cálculos das tabelas apresentadas por indicador;</li> <li>2. dos indicadores de resultados e indicadores de impactos, a maioria não apresentou diferença significava ou apresentou piora;</li> <li>3. dos índices síntese, a união de vários indicadores classificados como insatisfatório gerou um índice satisfatório.</li> <li>4. dados específicos foram levantados pela SMICH, mas apenas os solicitados pelo Banco foram publicados no Relatório;</li> <li>5. o Modelo de Avaliação de Impacto não foca apenas na ótica dos beneficiários;</li> <li>6. mudança do objetivo central, retirando os termos “qualidade de vida” e “desenvolvimento do capital humano e social”;</li> <li>7. uso de indicador que não mede ações que dependem do Programa (ex.: CEDAE);</li> <li>8. indicador levantado antes da finalização das obras (domicílios conectados à rede de esgoto);</li> </ol>

9. os territórios do grupo de controle não poderiam sofrer nenhuma intervenção ao longo do período do PROAP III; mas teve área do grupo de controle que o valor do M1 foi bem maior que do M0, superando o grupo de tratamento;
10. uso de indicadores e a falta de pesos (ex.: coleta de lixo);
11. resultados “forçados” pela interpretação da SMIHC (“investimentos em melhorias habitacionais”);
12. comparação de indicadores, como, “valorização imobiliária” e “renda” em períodos econômicos completamente distintos;
13. renda é um indicador muito frágil para considerar que foi afetado pelo PROAP III
14. “grau de satisfação com a qualidade de vida” medido em áreas sem intervenção e comparado a áreas que tiveram intervenção acabam enviesando o resultado;
15. percentual de moradores que praticam esporte: como atrelar ao Programa?
16. índices sintéticos e o IVI. Qual a relação com qualidade de vida? Nem todos os indicadores que o compõem não representam o nome do índice;
17. o índice dá um resultado para o Programa, não por área de tratamento.

Fonte: A autora, 2022.

### 3 MODELO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PROAP III, SEGUNDO BID

Para construir este Capítulo, foi analisado um conjunto de documentos publicados pelo BID no âmbito do PROAP III. Para facilitar a leitura do que cada um desses documentos trazia de informação, foi usado um documento como base, chamado *Ciclo do Projeto: Orientações*<sup>59</sup>, de modo a esclarecer o objetivo de cada um dos documentos, no início da explanação de cada um deles. Em seguida, foi feita uma síntese buscando identificar alguma informação capaz de colaborar na análise no Modelo de Avaliação de Impacto do PROAP III.

Para facilitar a leitura do Capítulo, logo no início já é apresentado quadro com a compilação dos documentos disponíveis na página oficial do BID e quais, após a leitura do documento chamado *Ciclo do Projeto: Orientações* poderia, de fato, contribuir para análise. Não tendo sido encontrado nada de muito relevante, lê-se, nada muito diferente do que já havia sido apresentado nos documentos da SMIHC, optou-se por recorrer aos PCR – um dos documentos analisados – de outros programas de urbanização financiados pelo BID, buscando semelhanças entre a estruturação dos programas.

Este capítulo teve como objetivo, após leitura e análise dos documentos reportados pela SMIHC, tentar encontrar, primeiramente, alguma diferença na estruturação do Programa e do Modelo de Avaliação de Impacto indicado pelo BID e usado pela SMIHC. Posteriormente, compreender se, por meio da leitura e comparação dos PCR, há como depreender que, de alguma forma, o BID orienta na estruturação do Modelo de Avaliação de Impacto dos programas e projetos financiados por ele e o quanto isso pode afetar na qualidade dos resultados obtidos.

#### 3.1 Identificação de oportunidades de melhoria no Modelo de Avaliação de Impactos a partir da leitura de documentos de referência

Os documentos dos projetos na página oficial do BID são publicados respeitando as etapas pelas quais cada um deles passa: Preparação; Aprovação; Implementação e Encerramento. Para encontrar o PROAP III, na referida página, utilizou-se o nome “*Rio de Janeiro Low-income Neighborhood Urban Development Program - Stage III*”.

---

<sup>59</sup> Disponível em: <[http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2012-03/bid\\_-\\_ciclo\\_de\\_projetos.pdf](http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2012-03/bid_-_ciclo_de_projetos.pdf)>. Acesso em: 29 jan. 2022.

O quadro 9 apresenta todos os documentos disponíveis, indicando fase do Programa, ano de publicação e relevância para a presente pesquisa. Após o referido quadro, há um breve descritivo das informações encontradas nos documentos considerados relevantes, bem como a indicação quando encontrada alguma informação capaz de contribuir com os aprimoramentos propostos.

Quadro 9 - Documentos de Interesse (PROAP III/BID)

Documento	ANO													
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Perfil do Projeto	X													
Contrato de Empréstimo														
Instrumento de Alteração Contratual														
Contrato de Garantia														
Proposta de Empréstimo	X													
Contrato de Empréstimo	X													
PMR				X	X	X	X		X		X	X	X	
Plano de Aquisições														
Relatório de Auditoria													X	
PCR														X

PMR – Relatório de Monitoramento

PCR – Relatório de Encerramento

Preparação  
Aprovação  
Implementação  
Encerramento  
Documentos de



X

Fonte: A autora, 2021.

### 3.2 Relatório de “Perfil do Projeto”

Conceitualmente, o documento “Perfil do Projeto” fornece informações básicas sobre o projeto, como: informações gerais sobre o setor no país/estado/município, justificativa, objetivos, aspectos técnicos e salvaguardas sociais e ambientais propostas para determinado

projeto. Este documento também apresenta a avaliação fiduciária, o montante do contrato e o cronograma preliminar desenvolvimento do contrato<sup>60</sup>.

Especificamente no *Relatório de “Perfil do Projeto”* do PROAP III, as informações são muito similares às verificadas em outros documentos de referência publicados no âmbito do PROAP III, inclusive nos disponibilizados pela SMIHC, não tendo sido encontrado nenhum dado que destoasse do indicado pela Secretaria. Apesar de ser um programa brasileiro, este documento só foi encontrado em língua espanhola.

São apresentados dados gerais do Programa, como: nome, número do contrato, equipe responsável pelo acompanhamento do andamento do projeto, o órgão mutuário (no caso do PROAP III, Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro) e o órgão executor (Secretaria Municipal de Infraestrutura, Habitação e Conservação - SMIHC), o Plano de Financiamento – ou seja, o valor financiado pelo BID e o valor de contrapartida da prefeitura – além das salvaguardas<sup>61</sup> válidas para o Programa.

Há uma justificativa para a execução do Programa, bem como os objetivos que deveriam ser alcançados ao longo e após sua implementação (2008, p. 8):

*El Programa dará continuidad a las acciones de las dos primeras etapas, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las familias residentes en los asentamientos informales de Río de Janeiro. Se buscará perfeccionar el abordaje de urbanización integral, reforzando su efectividad en la resolución de la marginalidad urbana, la sostenibilidad de las intervenciones y la capacidad de prevenir la expansión de las favelas. La descripción de los componentes y posibles proyectos está incluida en el documento principal del PP.*

Notou-se que o referido documento deixa melhor definido quais seriam os objetivos específicos do PROAP III, ainda que não os chame de “objetivos específicos”, que seriam: (i) integração da favela ao tecido urbano formal, diminuindo a marginalidade urbana; (ii) a sustentabilidade das intervenções pós-obra; e, (iii) a capacidade de prevenir a expansão das favelas.

---

<sup>60</sup> Disponível em: <[http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2012-03/bid\\_-\\_ciclo\\_de\\_projetos.pdf](http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2012-03/bid_-_ciclo_de_projetos.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2022.

<sup>61</sup> Em tese, o BID está comprometido com o equilíbrio social e ambiental dos países mutuários e seus documentos “salvaguardas” demonstram isso. As salvaguardas estão ancoradas em dois princípios: dar ênfase às questões socioambientais que podem ser impactadas por seus projetos e o interesse do BID em minimizar os impactos negativos por meio da identificação, do monitoramento e da mitigação dos problemas no andamento de um contrato. O BID tem salvaguardas para cinco temáticas, sendo elas: igualdade de gênero, reassentamento involuntário, povos indígenas, meio ambiente, acesso à informação e gestão de risco de desastres naturais.

Há uma síntese sobre os assentamentos informais na cidade do Rio de Janeiro e sobre os impactos gerados por meio das políticas habitacionais no município, que também não diferem dos documentos da SMIHC, apenas são mais resumidos.

É informado que o objetivo do Programa é melhorar a qualidade de vida dos residentes dos assentamentos informais, mas não define como: crítica feita após a leitura de todos os documentos de referência indicados nesta Tese. Também foi ressaltado que o Programa procuraria dar continuidade as ações das etapas anteriores, mas não identifica claramente quais foram as áreas de intervenção, nem das etapas anteriores do PROAP, nem do PROAP III. Não ficou claro o conceito de “continuidade”: realizar novas intervenções pontuais em novas favelas ou continuar as melhorias nas favelas já beneficiadas.

São citados apenas três componentes constituintes do Programa, mas não há informação suficiente para concluir se houve alguma perda ou ganho de escopo quando da divisão final do Programa. Os Componentes 1, 2 e 3 do Programa (do que realmente foi o PROAP III) haviam sido unidos em apenas um Componente. Além disso, havia originalmente um componente específico para Apoio à Gestão e Avaliação do programa. Os componentes indicados no “Perfil do Projeto” foram:

- **Componente 1:** Urbanização Integral, considerando às ações sociais e a regularização urbanística e fundiária dentro deste componente;
- **Componente 2:** Apoio à Gestão e Avaliação;
- **Componente 3:** Desenvolvimento Institucional.

No próximo item, será analisado o documento “Proposta de Empréstimo”.

### 3.3 “Proposta de Empréstimo”

O documento “Proposta de Empréstimo” é apresentado à Diretoria do BID para aprovação final das operações com *Garantia Soberana*<sup>62</sup>. No documento, são apresentadas a

---

<sup>62</sup> São operações que focam empréstimos ao Setor Público para projetos de desenvolvimento dos países membros mutuários.

Matriz de Eficácia no Desenvolvimento (DEM)<sup>63</sup>, o Plano de Monitoração e Avaliação (M&E)<sup>64</sup> e a Taxa de Retorno Econômico (ERR)<sup>65</sup>.

Na “*Proposta de Empréstimo*”, os componentes apresentados são similares aos apresentados nos Relatórios de Metodologia e de Resultados da SMIHC<sup>66</sup>, e as áreas de intervenção seriam 30 favelas e 6 loteamentos, beneficiando cerca de 100 mil pessoas. Mas, o que ocorreu foi a intervenção em 18 favelas (após inclusão de 9 favelas no meio da implementação do Programa) e 4 loteamentos. Esta questão, à primeira vista, parece ser um “problema”, mas será esclarecido mais à frente nesta pesquisa.

Considerando a análise que a Tese se propõe a fazer, de modo geral, as informações trazidas pelo referido documento não são relevantes - Plano de Amortização (25 anos); Prazo de desembolso (5 anos) e Taxa de juros (ajustável). O documento traz o mesmo histórico dos assentamentos informais na cidade do Rio de Janeiro e o impacto das políticas habitacionais no município já apresentado em outros documentos.

O que é relevante nesse documento é a apresentação das lições aprendidas e dos resultados da avaliação de impacto da etapa anterior do PROAP apresentados. Em relação à estratégia de implantação, muito similar às “lições aprendidas” de outros PCRs de programas financiados pelo BID, ressaltou-se a necessidade de:

- centralização da coordenação do programa;
- participação comunitária;
- manutenção das intervenções e dos serviços implementados a partir do PROAP;
- atuação de equipe especializada e dedicada à implementação do Programa.

Quando verificadas as lições aprendidas do PROAP III, inseridas no documento PCR mais à frente analisado, percebe-se que o primeiro, o terceiro e o quarto pontos foram indicados também na terceira etapa do Programa. Isto leva à duas questões: ou os resultados das avaliações passadas não foram implementados, voltando a repetir os mesmos problemas ou

---

<sup>63</sup> O Banco mede a capacidade de avaliação de intervenções de desenvolvimento usando o DEM. O DEM é baseada em *Padrões de Boas Práticas* produzidos pelo Grupo de Cooperação em Avaliação (ECG), em que são listados requisitos analíticos e informativos permitindo identificar se os produtos atendem a um conjunto mínimo de requisitos de informação para um monitoramento confiável e credível durante a fase de execução, além de apresentar os resultados relevantes das intervenções ao final do projeto.

<sup>64</sup> A função de monitoração é identificar a situação de um contrato em relação aos resultados esperados, bem como tempo e custo planejados, a avaliação, por si, usa evidências para entender se os resultados e impactos foram alcançados.

<sup>65</sup> A ERR traz a comparação da taxa de juros da operação com os custos de capital e benefícios para o país mutuário, descontado com a vida útil do contrato.

<sup>66</sup> Componente 1 (Urbanização Integrada); Componente 2 (Programas Sociais); Componente 3 (Regularização Urbanística e Fundiária); Componente 4 (Desenvolvimento Institucional).

existem textos padronizados que são replicados em produtos similares: ainda que o PCR seja um texto publicado pelo organismo de financiamento, não é incomum que o organismo de financiamento solicite que a Gerenciadora do Programa fique responsável por desenvolver o mesmo.

Foi citada, ainda, a baixa capacidade da Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE) para prestação de serviços de saneamento à população residente em favelas, e o papel da Prefeitura em resolver tal questão. Esta questão não é informada nos Relatórios de Metodologia e de Resultados de Avaliação de Impacto do PROAP III. Contudo, como apontado anteriormente, foi construído um indicador de frequência de abastecimento de água, mas não se sabe como ficou a questão da oferta dos serviços.

Sobre os resultados da avaliação de impacto do PROAP II, que vem como introdução a implementação da Etapa III, em síntese, são:

- A análise contrafactual também foi realizada no PROAP II;
- As favelas tratadas no PROAP II tiveram um aumento no *Índice de Desenvolvimento Social (IDS<sup>67</sup>)*;
- As ações de integração urbana possibilitaram facilidade de acesso aos serviços públicos água potável, coleta de esgoto, coleta de lixo e outros;
- As favelas tratadas obtiveram valorização dos imóveis (metro<sup>2</sup>).
- Em relação à empregabilidade e aos títulos de imóveis regularizados, não se obteve nenhum resultado claro, segundo o próprio organismo de financiamento.
- Foi citado o uso de apenas dois índices integrados, que são: o Índice de Desenvolvimento Social e o Índice de Integração Urbana.
- Já na “*Proposta de Empréstimo*”, o BID estipula como deve ser o que ele chama de “Sistema de Monitoramento e Avaliação”: uma avaliação de impacto, usando uma Matriz de Resultados, mediante o levantamento de indicadores de sete comunidades, e que estes levantamentos deveriam ocorrer no início e no fim do Programa.

No próximo subitem será tratado o documento Relatório de Monitoramento do Programa (PMR).

---

<sup>67</sup> O IDS é calculado através de quatro eixos: Educação; Cidadania; Trabalho e Renda e Saúde. Serão dadas maiores informações sobre a composição deste Índice mais adiante, no item que trata do PCR do PROAP III.

### 3.4 “Contrato de Empréstimo”

O “*Contrato de Empréstimo*” é assinado assim que a Diretoria do BID aprova as informações indicadas no “*Relatório de Perfil do Projeto*”. Este é um instrumento jurídico padrão que estabelece as obrigações e o direitos das partes envolvidas<sup>68</sup>.

O importante para esta pesquisa é quando o Documento trata das responsabilidades das Secretarias Municipais envolvidas e/ou as subsecretarias. É reconhecida, já neste instrumento, a necessidade de manutenção das obras e serviços implementados. Para cada subcomponente do Programa, há um órgão responsável pela manutenção, além de outras entidades municipais, sendo elas:

- Secretaria Municipal de Educação (SME);
- Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS);
- **Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego (que não existe mais, sendo “substituída” pela Secretaria Municipal de Trabalho e Renda - SMTE);**
- **Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil (que não existe mais, tendo sido “substituída” pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e sua Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil (SUBPDEC);**
- **Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico Solidária (que não existe mais, tendo sido substituída pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação (SMDEIS);**
- **Secretaria Municipal de Urbanismo, que não existe mais, tendo sido “substituída” pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (SMPU).**

Aqui deve ser ressaltado o primeiro ponto de atenção, pois, fusões ou separações das secretarias e de suas funções não significa, necessariamente, que o papel em relação as ações de manutenção do PROAP III não seriam absorvidas pelas “novas” secretarias, mas certamente pode dificultar o processo de acompanhamento das responsabilidades de cada uma delas<sup>69</sup>.

Pontua-se, ainda, o papel que seria da Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE) na operação e manutenção dos sistemas de água potável financiados pelo PROAP III, tendo sido estabelecido um convênio de cooperação mútua entre a Prefeitura Municipal e a CEDAE. Como será trabalhado, mais à frente, neste documento, o papel da CEDAE foi considerado “problemático” tanto na implementação do PROAP II quanto na implementação do PROAP

---

<sup>68</sup> Lei nº 14.133/2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm)>. Acesso em: 7 fev. 2021.

<sup>69</sup> A própria SMIHC não existe mais. Durante o Programa, a Secretaria se fundiu e se separou de outras secretarias.

III, uma vez que permaneceu alta a frequência da falta de água nos domicílios das favelas tratadas. Considerando a atualização do marco legal do saneamento básico<sup>70</sup>, repercutindo na privatização da distribuição de água no estado do Rio de Janeiro, essa realidade muda ainda mais.

Segundo o “*Contrato de Empréstimo*”, o propósito de delegar a cada Secretaria um subcomponente do Programa seria facilitar o controle da manutenção das obras e dos serviços startados pelo PRAOP III. Como forma de controle, o órgão executor deveria apresentar ao BID relatórios anuais de manutenção, sendo o primeiro com informações a respeito do exercício fiscal a partir da entrega da primeira obra do Programa e, os outros, nos quatro anos posteriores ao primeiro relatório emitido. As informações que devem estar contidas neste documento, são:

- (i) a entidade responsável pela manutenção das obras e operação dos equipamentos sociais;
- (ii) informação relativa aos recursos investidos em manutenção no ano anterior e durante o ano corrente; e,
- (iii) um relatório sobre as atividades de manutenção realizadas no ano e as condições da manutenção das obras e serviços públicos e sociais financiados pelo Programa.

Ao longo do processo de desenvolvimento desta tese, o referido documento de controle não foi encontrado, nem na página da Secretaria, nem na página do BID<sup>71</sup>. A seguir, será apresentada uma síntese do “*Relatório de Monitoramento do Programa (PMR)*”.

### 3.5 Relatório de “Monitoramento do Programa (PMR)”

Os “*Relatórios de Monitoramento do Programa (PMR)*” são documentos sucintos que mostram o valor e o percentual periodicamente desembolsados pelo BID ao longo de um programa. Esta publicação não tem periodicidade exata, mas o esperado é que sejam publicados semestralmente. A partir da sétima publicação do PMR, em 16/mar/16, referente ao segundo semestre de 2013, não foi mais informado o andamento do calendário do Programa. O Programa atrasou para iniciar e, por isso, entre 2010 e 2013 não foram reportados avanços físico-financeiros. A tabela, a seguir, compila tais informações apontadas.

---

<sup>70</sup> Lei 14.026/2020, que atualiza o marco legal do saneamento básico. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm)>. Acesso em: 7 fev. 2022.

<sup>71</sup> Página oficial do Banco Interamericano de Desenvolvimento, referente ao PROAP III. Disponível em: <<https://www.iadb.org/pt/project/BR-L1175>>. Acesso em: 7 fev. 2022.

Tabela 4 - Relatórios de Monitoramento do Programa (PMR)

Data de Publicação	Referência*	Desembolso	Calendário do Programa
24/ago/20	2º período/2019	100%	–
13/fev/20	1º período/2019	98,76%	–
15/out/19	2º período/2018	94,38%	–
14/dez/18	1º período/2018	87,72%	–
02/ago/18	2º período/2017	79,84%	–
25/fev/18	1º período/2017	51,05%	–
14/fev/18	2º período/2016	51,05%	–
28/dez/16	1º período/2016	51,05%	–
27/jun/16	2º período/2015	51,05%	–
21/mar/16	1º período/2015	51,05%	–
16/mar/16	2º período/2014	36,80%	–
16/mar/16	2º período/2013	18,69%	–
16/mar/16	1º período/2014	0%	42,86%
31/out/13	1º período /2013	0%	28,57%
07/mai/13	2º período/2012	0%	28,57%
11/dez/12	1º período/2012	0%	28,57%
14/mai/12	2º período/2011	0%	25%
18/nov/11	1º período/2011	0%	25%
22/jun/11	2º período/2010	0%	0%

\* 1º período = Jan a Jun

2º período = Jan a Dec

Mudança na Matriz de Avaliação (em cinza)

Fonte: Elaboração própria adaptado BID, 2011–2020.

Em um primeiro momento, compreendeu-se que nenhuma informação relevante seria absorvida da leitura dos PMRs para a análise do Modelo de Avaliação de Impacto do PROAP III.

### 3.6 “PCR PROAP III Rio de Janeiro”

Os PCR comumente são divididos em quatro capítulos, a saber: (i) Introdução; (ii) Critérios Centrais de Desempenho do Projeto; (iii) Critérios Não Centrais; e, (iv) Conclusões e Recomendações<sup>72</sup>. Apesar da data de aprovação pelo diretório ter ocorrido em 8 de dezembro de 2010, a data de elegibilidade do primeiro desembolso ocorreu apenas em 10 de maio de 2013, espelhando o que foi analisado nos PMR e compilado no item anterior. Verificou-se o descompasso entre o tempo de execução do projeto desde o primeiro desembolso, que foi de 69 meses, e dos meses de execução desde a aprovação do diretório, que totalizaram 111 meses.

<sup>72</sup> Ficou claro que não seriam todos os itens do documento que poderiam agregar na leitura do Modelo de Avaliação de Impacto do PROAP III. Posto isto, somente aqueles compreendidos como necessários foram citados nesta Tese.

Já no início do documento, o Programa aparece classificado como “parcialmente bem-sucedido”. A introdução do PCR aborda, de forma generalista, a questão habitacional na cidade do Rio de Janeiro, com texto muito similar ao apresentado nos documentos, aqui analisados, publicados pelo BID.

Além do objetivo geral do Programa, “melhorar a qualidade de vida de famílias residentes nos assentamentos informais da cidade do Rio de Janeiro”, indica propósitos do PROAP III não vistos antes em nenhum documento, sendo eles: (i) desenvolvimento socioeconômico das favelas e loteamentos; (ii) geração de ativos nas comunidades e (iii) integração das comunidades à cidade formal. No parágrafo acima, onde é citado o *Relatório “Perfil do Projeto”*, os objetivos indicados foram: (i) integração da favela ao tecido urbano formal, diminuindo a marginalidade urbana; (ii) a sustentabilidade das intervenções pós-obra; e, (iii) a capacidade de prevenir a expansão das favelas. Em uma leitura *en passant* dos documentos, pode parecer que os objetivos são os mesmos, mas não são, como mostram os .

Quadro 10 e Quadro 11.

Quadro 10 - Comparação dos objetivos do Relatório do “Perfil do Projeto” e “PCR Proap III”

OBJETIVOS	PERFIL DO PROJETO	PCR PROAP III
Objetivo 1	Integração da favela ao tecido urbano formal, diminuindo a marginalidade urbana 	Desenvolvimento socioeconômico das favelas e loteamentos
Objetivo 2	A sustentabilidade das intervenções pós-obra	Geração de ativos nas comunidades
Objetivo 3	A capacidade de prevenir a expansão das favelas	Integração das comunidades à cidade formal 

Fonte: A autora, 2022.

Contudo, no que diz respeito aos componentes que constituem o Programa, estes permaneceram sendo os mesmos indicados na “*Proposta de Empréstimo*” e no “*Contrato de Empréstimo*”, mas não no *Relatório do “Perfil do Projeto”*.

Quadro 11 - Comparação Componentes "Perfil do Projeto" e outros documentos de referência

OBJETIVOS	PERFIL DO PROJETO	PCR PROAP III
Objetivo 1	Urbanização integral 	Urbanização integrada 
Objetivo 2	Apoio à gestão e avaliação	Programa sociais 
Objetivo 3	Desenvolvimento institucional 	Regularização urbanística e fundiária 
Objetivo 4	-	Desenvolvimento institucional 

Fonte: A autora, 2022.

O capítulo de Critérios Centrais de Desempenho do Projeto é organizado em quatro itens, sendo eles: Relevância, Eficácia, Eficiência e Sustentabilidade. Apenas os itens Relevância, Eficácia e Eficiência foram considerados para esta análise, uma vez que o item de Sustentabilidade estava voltado a riscos fiduciários e outros.

No item “*Relevância*”, o BID mostra que as intervenções financiadas por ele estão alinhadas com as necessidades do país (subitem “*Alinhamento com as necessidades de desenvolvimento do País*”). Para tal, há um resgate histórico, desde a revisão do Plano Diretor Decenal (1992), tratando sobre as disparidades socioeconômicas e territoriais do município carioca. O objetivo era mostrar que o PROAP III esteve alinhado com a política urbana implementada na cidade do Rio de Janeiro à época.

Para isso, são apresentados os objetivos dos PPA (2010-2013), PPA (2014-2017) e PPA (2018-2021), ou seja, períodos em que o PROAP III esteve em vigência. Os principais temas por eles abordados eram: integração da cidade, combate à pobreza, democratização da qualidade de vida, entre outros. Para fechamento deste subitem, o BID indica que as ações do PROAP III convergiram com as ações implementadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que, dentre outras intervenções, buscou ampliar redes de água e esgoto, implementar infraestrutura social e urbana e realizar a urbanização de assentamentos precários.

Para além disso, o Banco também mostra que ele mesmo possui uma “ideia de país”, que é consolidada no documento “Estratégia do Banco para o País”. Tal questão é tratada no subitem de “*Alinhamento estratégico*”. As ações do PROAP III são indicadas de modo a mostrar que elas se “encaixam” com os objetivos e ações estipulados no referido documento<sup>73</sup>. Ainda, vale ressaltar o subitem “*Relevância do Desenho*”, que apresenta o encadeamento lógico que colaborou na estruturação do desenho do projeto, sempre tendo como norte os problemas observados na cidade do Rio de Janeiro. O desenho do Programa é feito a partir da Teoria Geral da Mudança. Nas palavras do própria Banco (2019, p. 36):

Uma teoria da mudança é a descrição de como uma intervenção é pensada para gerar os resultados desejados. Ela descreve a lógica causal de como e por

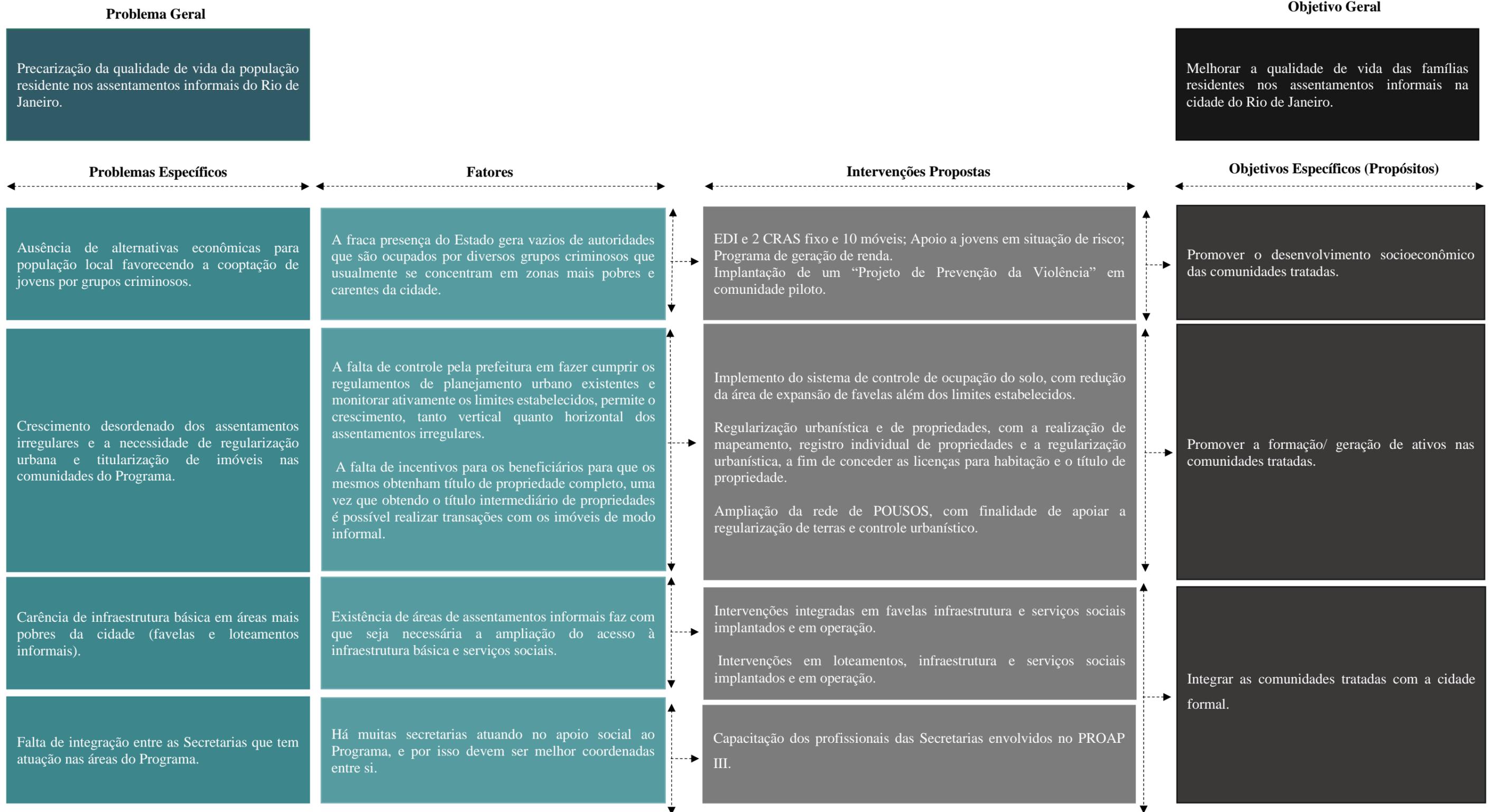
---

<sup>73</sup> No momento da aprovação do Programa pelo BID, o PROAP III se enquadrava Estratégia do Banco com o Brasil (2008–2011) que, entre outros objetivos, buscava a melhoria das condições de vida das populações mais pobres; depois, manteve-se alinhado com a “Estratégia do Banco com o Brasil (2012–2014)”, que focava em melhorar o habitat urbano; com a “Estratégia de País do BID (2016–2018)”, que teve como objetivo principal a redução da desigualdade e melhoria dos serviços públicos e, por último, com a “Estratégia do Grupo BID com o Brasil (2019–2022)”, que visava investir em saneamento básico e acesso à moradia. Outros documentos foram citados pontualmente, mas o que vale destacar é que o organismo tem um “projeto de país” a ser alcançado por meio dos seus investimentos.

que um determinado programa, uma forma de implementação do programa ou uma inovação no desenho do programa atingirá os resultados pretendidos. Uma teoria da mudança é o alicerce-chave de qualquer avaliação de impacto, considerando-se que o foco da pesquisa está no binômio causa e efeito. Como uma das primeiras etapas de um desenho de avaliação, construir uma teoria da mudança pode ajudar a especificar as perguntas da pesquisa.

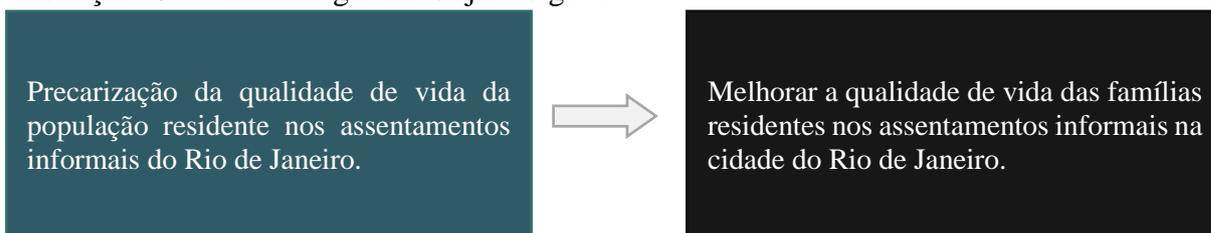
Para esta Tese, entende-se como uma ferramenta que apoia a organização, de forma gráfica, de um problema que precisa ser resolvido, dos problemas específicos que o constituem, os fatores que geram o problema, o objetivo a ser alcançado por meio das ações de determinado projeto ou programa. Utilizando como base a disponível no PCR (BID, 2020) do Programa, o quadro a seguir mostra a Teoria da Mudança do PROAP III.

Ilustração 18 - Teoria Geral da Mudança do PROAP III



Fonte: A autora, 2021 adaptado de BID, 2020.

Ilustração 19 - Problema geral e Objetivo geral



Fonte: A autora, 2022 adaptado de BID, 2020.

A “precarização<sup>74</sup> da qualidade de vida dos moradores” transmite uma ideia de algo que estava bom, ou, ao menos, melhor do que o atual momento, e que foi se deteriorando ou piorando. Contudo, não há nenhum documento que demonstre o histórico ou o processo de piora da “qualidade de vida” da população das comunidades beneficiadas pelo PROAP III. O que se sabe é que um assentamento para ser caracterizado como favela já é precário, já depende de inúmeros tipos de investimentos, que não se resumem em intervenções urbanísticas.

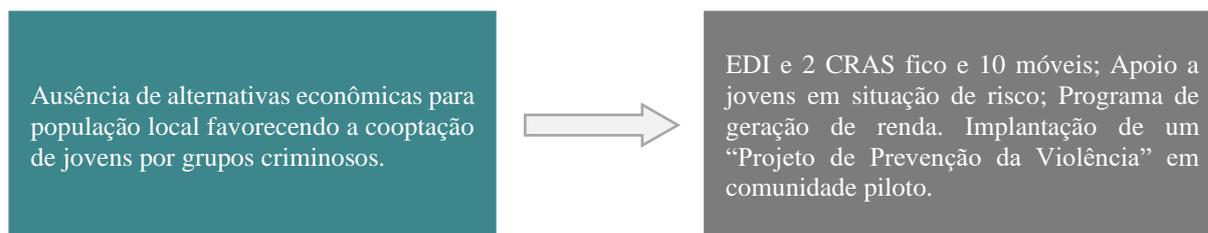
Uma outra questão, que será trabalhada mais à frente, tratada como dúvida gerada durante a leitura dos documentos de referência, é que não se tem claro se alguma ou algumas das favelas tratadas no PROAP III já haviam sido tratadas nas etapas anteriores do PROAP. Como os documentos de referência do PROAP III insistem no termo “continuação dos investimentos”, a continuação é apenas referente ao Programa ou pode ser compreendido também como continuação do tratamento de algumas áreas “em processo” de urbanização? Se sim, aí cabe o termo “precarização” da qualidade de vida, como se, há alguns anos, quando o PROAP tinha acabado de intervir nas favelas, a “qualidade de vida” estava melhor e, ao passar dos anos, talvez por falta de manutenção do Poder Público, a infraestrutura urbana e social voltou a decair.

Como já mencionado, o objetivo geral “melhorar a qualidade de vida das famílias residentes nos assentamentos informais na cidade do Rio de Janeiro” é muito genérico, dificultando estabelecer parâmetros e critérios para monitorar se, ao final do Programa, o objetivo foi alcançado.

---

<sup>74</sup> Se analisado o significado da palavra “precarização”, o dicionário Michaelis indica que “precarizar” é o processo de fazer com que alguma coisa se torne precária, ou seja, que diminui sua qualidade ou capacidade, e o sufixo “ção” indica uma ação ou o seu efeito.

### Ilustração 20 – Primeiro problema e suas intervenções



Fonte: A autora, 2022 adaptado de BID, 2020.

Iniciando agora pela leitura dos problemas específicos, o **primeiro problema** indicado na Teoria Geral da Mudança, e explanado no PCR, aborda a ausência de alternativas econômicas para população local favorecendo a cooptação de jovens por grupos criminosos, tendo como solução a ampliação da presença do poder público, ofertando serviços de apoio social, como: Espaço de Desenvolvimento Infantil (EDI), Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Programa Saúde da Família, além de programas de geração de renda e de capacitação profissional. Houve também a implementação de um “projeto piloto” que incluiria (2020, p. 4):

- (i) a melhoria das condições físico-ambientais com ordenamento urbanístico, eliminação de espaços escuros e ilhados, abertura de praças etc.; (ii) atenção a jovens vulneráveis e prevenção de comportamentos facilitadores da violência, especialmente o uso de drogas; (iii) prevenção e atenção às vítimas de violência doméstica; (iv) ordenamento e fiscalização urbana; e (v) inserção de guardas comunitários e atividades para a conformação de redes comunitárias de convivência.

De uma maneira geral, o que se quer chamar a atenção é que nenhuma das ações indicadas em epígrafe estão diretamente relacionadas à alternativa econômica para os jovens ou a chefe (às vezes, o chefe) de família. A primeira intervenção indicada foi a “melhoria das condições físico-ambientais com ordenamento urbanístico, eliminação de espaços escuros e ilhados, abertura de praças etc.”. Mas, em se tratando de falta de oportunidade de trabalho e de diminuição da probabilidade de que um jovem entre para uma organização criminosa, no olhar da autora, a intervenção urbanística não deveria fazer parte da resolução do problema. Questões como incentivos, através de políticas públicas, para a inserção desses jovens no mercado de trabalho e o estímulo à educação e à informação estão mais atrelados à resolução do problema<sup>75</sup>.

Uma outra forma de ver a questão, e que as partes envolvidas no PROAP III deveriam ter considerado, é que, em muitos casos, a alternativa econômica até existe, mas são subempregos, em outras palavras, são empregos mal remunerados, com excesso de trabalho e

<sup>75</sup> Atualmente, já é frequentemente abordado o fato de que o investimento em educação é mais assertivo a longo prazo, mas, não traz tanto “retorno político” quanto as obras.

sem “status social”. Existem inúmeros estudos, como o que será indicado logo em seguida, que mostram que a entrada de um jovem ou de uma criança na rede de tráfico de drogas está relacionada não só, mas também, ao “status” que a função tem na favela, bem como a remuneração melhor e mais rápida.

Foi realizada uma pesquisa para compreender o porquê de a maioria das crianças e jovens entrarem para o crime pela *ONG Observatório de Favelas*, e a conclusão foi a necessidade de ajudar a família: “62,1% dizem que entram para ajudar a família e 47,5%, “para ganhar muito dinheiro”. Foi traçado um perfil dessas crianças e jovens e, em sua maioria, são negros, nascidos em família numerosa e de baixa renda, chefiada por mulher, e que só tiveram oportunidades precárias de trabalho até começarem a fazer parte de rede de tráfico de drogas na cidade do Rio de Janeiro<sup>76</sup>.

Além disso, foi mapeado que cada vez mais crianças, antes dos 12 anos, entram no tráfico, logo, somente a capacitação profissional (mencionada como uma forma de resolução do problema, antes do parágrafo em epígrafe) não serve para resolver a questão, uma vez que, para uma criança de 12 anos de idade, a hipótese de se preparar, a curto prazo, para o trabalho e geração de renda seria inconstitucional, conforme Artigo 7º, XXXIII<sup>77</sup>.

Ainda, aparentemente, tratar da “eliminação de espaços escuros e ilhados e aberturas de praças” é uma resolução urbanística da “cidade formal” e que não se “encaixa” na realidade da favela. É como se os medos das classes média e alta de, por exemplo, sofrerem assaltos ou qualquer outro tipo de violência em “vielas” mal iluminadas do seu bairro fossem os mesmos medos que um morador de favela precisa enfrentar em seu cotidiano: não é.

Por isso a importância da participação social para colaborar para um desenho mais assertivo do Programa. Por exemplo, uma das melhorias das condições físico-ambientais é a abertura e alargamento de vias, que para um “especialista” é apenas qualificar a infraestrutura da favela, mas, para o morador pode significar um acesso mais fácil à Polícia Militar, logo, maior risco de tiroteio e “bala perdida”. A ideia aqui não é indicar o que é certo ou errado, mas apontar um contraponto.

No quesito “*inserção de guardas comunitários*”, já houve a tentativa muito próxima, as *Unidades de Polícia Pacificadora (UPP)*, e em diferentes favelas não foi exitosa, nem para o

---

<sup>76</sup> Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2018/07/jovens-do-rj-entram-no-trafico-para-ajudar-familia-e-ganhar-muito-dinheiro.html>>. Acesso em: 8 set 2021.

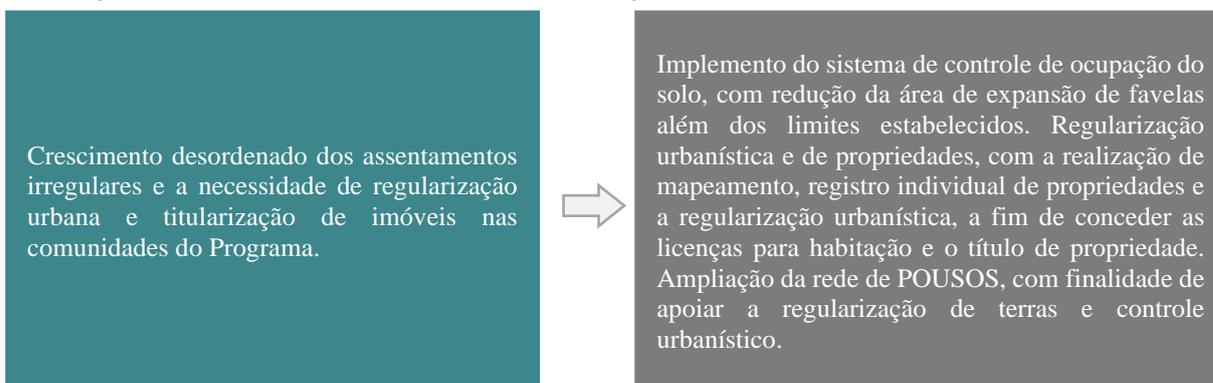
<sup>77</sup> Idem ao 37.

morador da favela, nem para os próprios policiais<sup>78</sup>. Recentemente, em janeiro de 2022, houve a ocupação por parte da Polícia Militar das favelas cariocas Jacarezinho e Muzema, na tentativa de retomada das UPP, sendo sua bandeira “estabelecer uma cidade integrada”, mas a operação terminou com 28 mortos, a mais letal da história do estado do Rio de Janeiro<sup>79</sup>.

Por fim, não se quer aqui defender que a situação dos moradores de favelas e do tráfico deva permanecer igual, só há de ser ponderar quais são as melhores ações a serem tomadas e, através de pesquisa realizada pela Organização Não Governamental (ONG) Observatório de Favelas, a UPP não impactou na permanência do tráfico, tampouco no perfil dos jovens e crianças que atuam (a maioria possui entre 16 e 24 anos) do tráfico e na desigualdade.

Quanto ao **fator do problema específico 1**, “a fraca presença do Estado gera vazios de autoridade que são ocupados por diversos grupos criminosos que usualmente se concentram em zonas mais pobres e carentes da cidade”, a existência de crime e tráfico não pode estar amarrada unicamente à presença do Estado. Caso pudesse, não existiriam criminosos em todos os escalões da sociedade. Políticos, forças armadas e forças auxiliares (civil e militar) e até mesmo empresários estão envolvidos, por vezes, em crime e tráfico. O uso da palavra “usualmente” não foi suficiente para amenizar o “pré-conceito” que este “fator” traz.

#### Ilustração 21 - Segundo problema e suas intervenções



Fonte: Autora, 2022 adaptado de BID, 2020.

<sup>78</sup> A ideia de “polícia comunitária” surgiu na década de 50, nos Estados Unidos e no Canadá, e foi implementado com objetivos bem distintos. No Rio de Janeiro, a UPP iniciou tendo como foco o controle armado dos grupos criminosos que controlavam as favelas, nos Estados Unidos e no Canadá a implementação era para ocorrer em todo o tecido urbano, facilitando o acesso de qualquer cidadão (não apenas os moradores de menor renda, que residem em locais “mais perigosos”) à polícia comunitária, consultada pelos mais diversos motivos, não focada em conflito armado e tráfico.

<sup>79</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/01/19/governo-do-rj-ocupacao-jacarezinho.ghtml>>. Acesso em: 22 jan. 2022.

O **segundo problema** indicado no PCR, na verdade, é uma consequência da falta de habitação unida aos baixos salários de uma parcela da população. Um relatório recém-publicado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ) segmenta a política e os programas de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro em quatro ciclos.

Em se tratando do PROAP III, devem ser analisados os ciclos três e quatro, a saber: (i) PAC e Grandes Eventos, entre 2009 e 2016; e, (ii) a saída da urbanização da agenda pública. Para os autores, no PROAP III passou-se a exigir que os beneficiários possuíssem o *direito de propriedade*, que, segundo eles, é um processo mais moroso e mais burocrático de se conseguir, além de obrigar, após se tornarem proprietários, as pessoas de baixa renda a arcarem com gastos antes não tidos. Antes, o foco era em *direito de posse* (CARDOSO et al., 2021).

Em síntese, a partir do terceiro ciclo, o Governo Federal passou a ter um papel apenas de financiador das políticas públicas de urbanização de favelas. Assim, as estruturas locais, as prefeituras e suas secretarias, tiveram que lidar com diversas mudanças e rearranjos institucionais, para dar conta do aumento do escopo dos serviços. Dentre as mudanças nos arranjos institucionais, houve a criação da Gerência de Regularização Urbanística e Fundiária (GRUF) na SMIHC, justificada exatamente pela grande demanda de regularização urbanística e fundiária que chegou ao nível de gestão municipal, juntamente com os programas de urbanização de favelas<sup>80</sup>.

Os referidos especialistas afirmam que o aumento do escopo dos programas de urbanização de favelas, compreendidos como “programas de urbanização integrada”, que unem o trabalho social, com intervenções físicas e com a regularização fundiária, não é estratégico, uma vez que as secretarias municipais não possuem corpo técnico suficiente, nem trabalham de forma tão integrada a ponto de dar conta e fluir bem as ações por elas executadas (CARDOSO et al., 2021).

Quando tratadas em conjunto, as intervenções físicas sempre têm mais força e mais verba para sua execução. Muitas ações a serem realizadas no âmbito da regularização fundiária unidas ao pouco dinheiro disponibilizado faz com que o processo de regularização seja parado no meio. Os autores questionam a permanência do Componente de regularização fundiária nos programas de urbanização de favelas, pois, tendo como base o PROAP III, concluem que os recursos são gastos de forma ineficiente (CARDOSO et al., 2021).

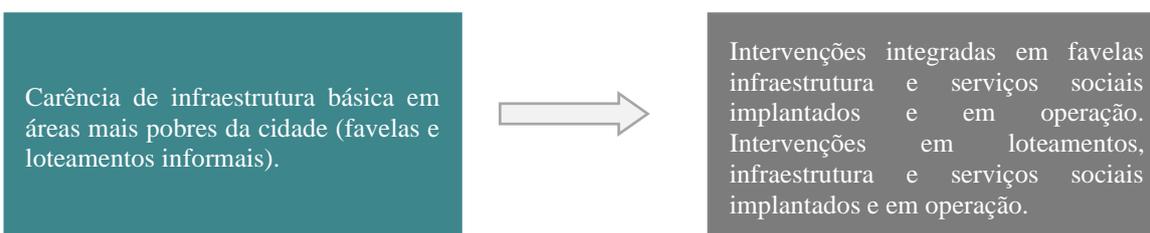
---

<sup>80</sup> O posicionamento dos autores remete ao mencionado por Santana (2012), no Referencial Teórico, sobre a transferência da responsabilidade do Governo Federal para a administração local, como executara dos programas de urbanização de favelas, inclusive correlacionando o papel dos organismos de financiamento no incentivo a este arranjo institucional.

Diante do exposto pelos especialistas, questiona-se a necessidade de estar dentro do desenho do Programa, primeiro, o Componente de Regularização Fundiária, que poderia ser realizado em projetos a parte, ou, se não seria estratégico manter o apoio para que os moradores beneficiários alcancem seu *direito de posse*. Os autores informam que os direitos são praticamente os mesmos, mas o processo burocrático envolve cartório e altos gastos. Logo, no final das contas, não são os moradores os maiores beneficiados com o *direito de propriedade* (CARDOSO et al., 2021).

Quanto ao **fator do problema específico 2**, a falta de controle pela prefeitura em fazer cumprir os regulamentos de planejamento urbano existentes e monitorar ativamente os limites estabelecidos, permite o crescimento, tanto vertical quanto horizontal dos assentamentos irregulares. A falta de incentivos para os beneficiários para que os mesmos obtenham título de propriedade completo, uma vez que obtendo o título intermediário de propriedade é possível realizar transações com os imóveis de modo informal, parece estar totalmente em coerência com o problema indicado.

#### Ilustração 22 - Terceiro problema e suas intervenções



Fonte: A autora, 2022 adaptado de BID, 2020.

Quanto ao **terceiro problema**, destaca-se como é apresentado no texto e na Teoria Geral do Programa a “infraestrutura básica” a ser implementada. Falta um alinhamento conceitual sobre o que é (i) um equipamento social, (ii) o que é um equipamento urbano e o que é (iii) uma ação social.

Não fica claro se a construção dos equipamentos sociais, como as unidades do PSF, os CRAS, os EDIs, fazem parte da “infraestrutura básica” ou se são infraestrutura complementares, ou ainda, se são entendidos como uma ação social. A ideia é que, em um desenho melhor consolidado, todas as ações e serviços sociais permaneçam agrupados em um componente e tudo que estiver relacionado à obra permaneça agrupado em um outro componente.

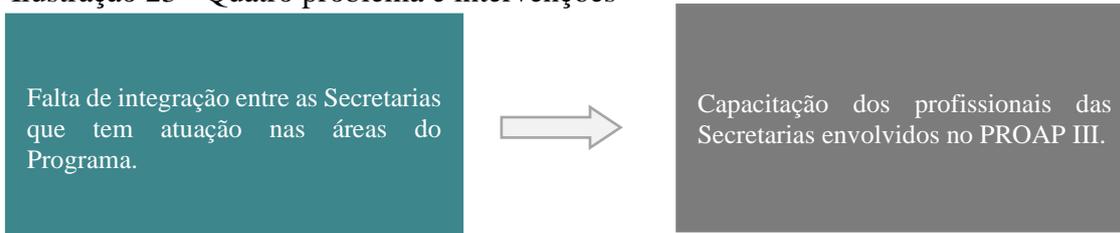
A dificuldade para compreender se dá exatamente porque as ações e equipamentos sociais ficaram pulverizados entre o problema 1 e o problema 3, ou entre o Componente 1

(Urbanização Integrada) e o Componente 2 (Ações Sociais). A expressão “carência de infraestrutura básica” leva a entender que o foco é relativo ao abastecimento de água, ao esgotamento sanitário, à pavimentação, à iluminação, entre outras intervenções similares.

Por fim, entende-se que o problema específico 3 é coerente, dentro da Teoria Geral da Mudança, mas que as intervenções não são totalmente aderentes à ele. Uma forma mais adequada de organizar é manter “a manutenção dos serviços sociais” dentro do Componente 2 – Ações Sociais.

Sobre o **fator do problema específico 3**, a existência de áreas de assentamentos informais faz com que seja necessária a ampliação do acesso à infraestrutura básica e serviços sociais, a crítica a ser feita segue sendo a mesma, a ampliação de acesso deve ser aos equipamentos sociais, que são infraestrutura complementar.

Ilustração 23 - Quatro problema e intervenções



Fonte: A autora, 2022 adaptado de BID, 2020.

No **quarto problema**, o PCR indicou a dificuldade de comunicação e trabalho integrado entre todas as secretarias envolvidas no PROAP III. A solução indicada, já durante o andamento do Programa, foi o desenvolvimento de um Plano de Ação Social Integrada (PASI), especificando ações da área social a serem realizadas por área de intervenção.

Contudo, a falta de gerenciamento de comunicação entre as secretarias é uma questão que deveria ser resolvida para que o Programa tivesse um bom andamento, mas não faz sentido considerá-la dentro da Teoria Geral da Mudança. Essa e outras ações de gerenciamento devem acompanhar todos os componentes. Logo, seria uma ação à parte, e não focal para o alcance do objetivo geral do Programa, que é a melhora da qualidade de vida da população beneficiária.

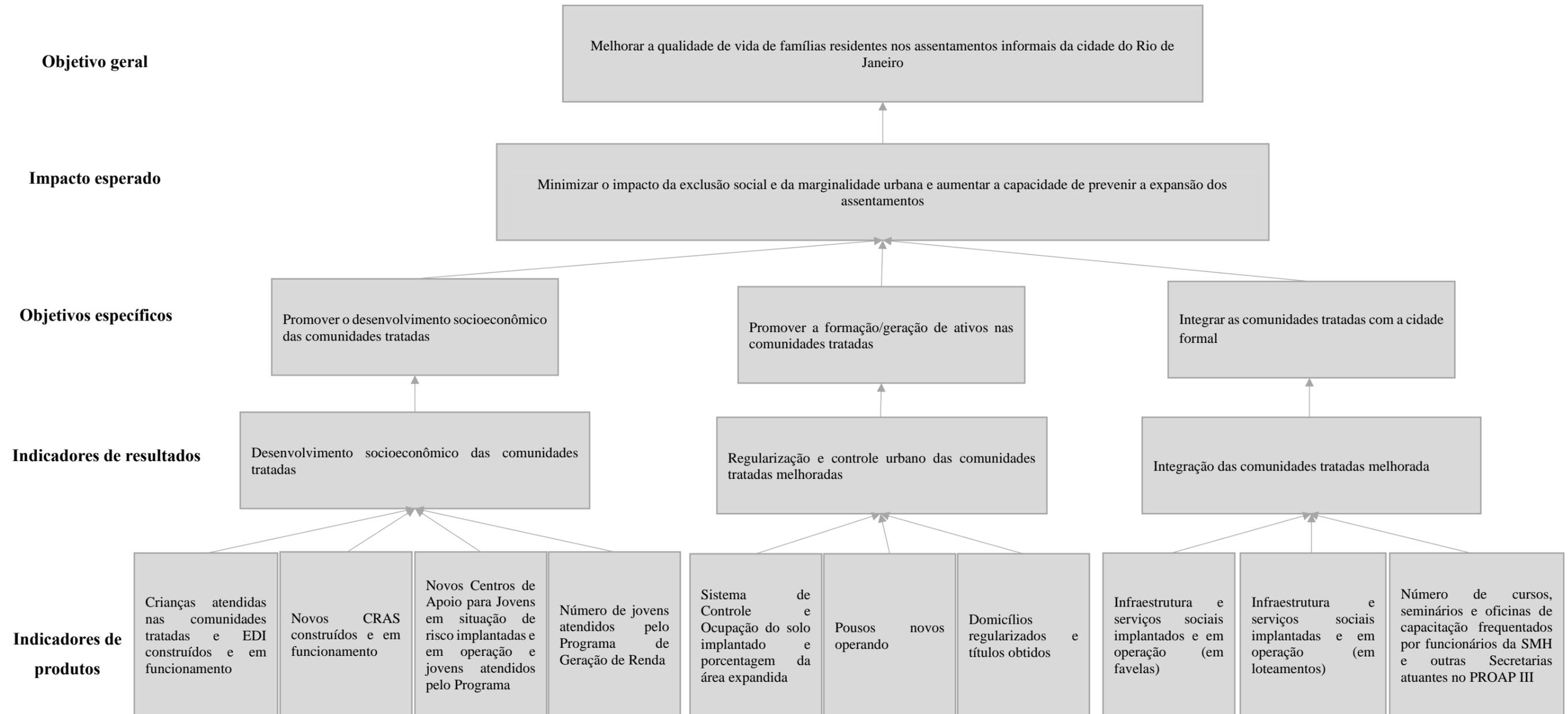
Contudo, pontua-se que a intervenção indicada na Teoria Geral da Mudança abordando a necessidade de capacitar os funcionários públicos para programas sociais que tem organismos internacionais como financiador é coerente, mas, como mencionado, não se enquadra unicamente no PROAP III.

Logo em seguida, o PCR aborda a Lógica Vertical do PROAP III. Segundo o organismo de financiamento, os objetivos específicos eram três, como indicado na ilustração a seguir, e a

Matriz Avaliativa original foi usada em sua plenitude para avaliação final, devido sua eficiência. O que ficou suspenso é o motivo pelo qual o Banco não apresentou, na sua lógica vertical, os indicadores de impacto, uma vez que a Matriz Avaliativa, eficiente, foi plenamente utilizada.

Adiante, segue a Lógica Vertical do PROAP III, segundo o BID (Ilustração 24).

Ilustração 24 - Lógica Vertical do Programa



Fonte: Adaptado BID, 2021

Como não aparece na lógica vertical, pontua-se que o primeiro objetivo específico, “*promover o desenvolvimento socioeconômico das comunidades tratadas*”, teve como forma de monitoramento de impacto a variação do Índice de Desenvolvimento Social (IDS).

Para o segundo objetivo específico, “promover a formação e/ ou a geração de ativos nas comunidades tratadas”, foi considerada uma forma de monitoramento de impacto a variação entre o preço médio do metro<sup>2</sup> nas favelas no M0 e no M1. A justificativa para a seleção deste indicador foi que, após a regularização urbanística e fundiária, além de um melhor controle urbano – leia-se, controle da expansão da favela – investimentos do mercado imobiliário ocorreriam, seja nas favelas ou no entorno delas.

O terceiro e último objetivo específico, “integrar as comunidades tratadas à cidade formal”, teve como forma de monitoramento a aplicação do índice de integração urbana, buscando verificar a integração analisando a infraestrutura urbana, conexões viárias e serviços públicos que, antes das intervenções do PROAP III, não existiam nas comunidades. Aqui cabe um adendo que, no *Relatório de Encerramento do Programa* foi onde ficou mais claro o que era a integração urbana esperada mediante os investimentos do PROAP III.

#### 4.6.1 Eficácia

Este item do PCR traz para o leitor, em números, o alcance ou não das metas estipuladas para o Programa. As tabelas indicam os objetivos estipulados, os indicadores selecionados, bem como a situação na Linha de Base (M0) e ao Término do Programa. Dos três índices sintéticos utilizados, apenas o Índice de Integração Urbana alcançou 100% da meta.

Tabela 5 - Resultados PCR – Objetivo específico 1

<b>Objetivo Específico 1: Promover o desenvolvimento socioeconômico das comunidades tratadas.</b>							
Resultado 1 - Desenvolvimento socioeconômico das comunidades tratadas melhorado.							
Resultados	Unidade	Linha de Base		Metas e Alcançado		% Alcançado	Meios de Verificação
		Valor	Ano				
Variação no IDS, em comunidades tratadas	Pontos	44,2	2014	P	54,7	36,0	Avaliação de impacto
				P(a)	-		
				A	48,0		

Fonte: BID, 2021.

Tabela 6 - Resultado PCR – Objetivo específico 2

Resultados	Unidade	Linha de Base		Metas e Alcançado	% Alcançado	Meios de Verificação	
		Valor	Ano				
<b>Objetivo Específico 2: Promover a formação/geração de ativos nas comunidades tratadas.</b>							
Resultado 2 – Regularização e controle urbano das comunidades tratadas melhorada.							
Preço médio do metro quadrado, em comunidades tratadas	R\$/m <sup>2</sup>	840,7	2014	P	1.427,77	52,4	Avaliação de impacto
				P(a)	-		
				A	1.148,33		

Fonte: BID, 2021.

Tabela 7 - Resultado PCR - Objetivo específico 3

Resultados	Unidade	Linha de Base		Meta e Alcançado	% Alcançado	Meios de Verificação	
		Valor	Ano				
<b>Objetivo Específico 3 - Integrar as comunidades tratadas à cidade formal.</b>							
Resultado 3: Integração urbana das comunidades tratadas melhorada.							
Variação do IIU nas comunidades tratadas	Pontos	74,1	2014	P	84,6	100,0	Avaliação de impacto
				P(a)	-		
				A	85,6		

Fonte: BID, 2021.

Apesar de a avaliação de impacto ter ocorrido apenas em 10 áreas de intervenção do PROAP III, do total de 23 áreas de intervenção, a metodologia escolhida agrega um único valor ou percentual alcançado de cada um dos objetivos.

Opostamente ao que a metodologia indica, sobre ter uma visão abrangente de como o Programa impactou às áreas de intervenção, durante a leitura do documento, na verdade, fica difícil compreender quais foram, de fato, os verdadeiros impactos. Uma das áreas analisada pode não ter tido qualquer objetivo alcançado, mas fica diluído no modo como o desempenho do PROAP III é reportado.

A seguir, serão apresentadas as Matrizes de Resultado por Objetivo, segundo o quadro lógico e a lógica vertical do Programa.

### 3.6.1.1 Análise crítica da Eficácia do PROAP III

Para verificar o objetivo 1, referente a “promover o desenvolvimento socioeconômico das comunidades tratadas, foi recomendado o uso de quatro indicadores de resultado, e apenas um indicador alcançou 100%, que foi o Projeto Piloto de Prevenção da Violência.

Tabela 8 - Resultados objetivo 1

Objetivo Específico 1: Promover o desenvolvimento socioeconômico das comunidades tratadas.							
Resultado 1 - Desenvolvimento socioeconômico das comunidades tratadas melhorado.							
Resultados	Unidade	Linha de Base		Metas e Alcançado		% Alcançado	Meios de Verificação
		Valor	Ano				
EDI construídos	EDI Construído	0	2014	P	28	25,0	Dados SME e Sistema de Monitoramento do PROAP III
				P(a)	2		
				A	7		
CRAS construídos e em funcionamento	CRAS Construído	0	2014	P	12	25,0	Registros SMDS
				P(a)	1		
				A	3		
Programa de Trabalho e Renda atendidos	Participante	0	2014	P	1.800	17,5	Registros SMTE e SEDES
				P(a)	240		
				A	315		
Projeto Piloto de Prevenção da Violência	Unidade	0	2014	P	1	100	Registros SUBH e BID.
				P(a)	1		
				A	1		

Fonte: BID, 2021.

Chama a atenção o fato de que uma das principais questões levantadas no desenho do PROAP III seja a entrada de crianças e adolescentes no crime, tendo sido justificada essa entrada para o crime pela falta de opção de trabalho, e de uma meta de 1.800 participantes, apenas 315 jovens fizeram parte. Ainda nessa linha, dos 28 espaços estabelecidos como meta para desenvolvimento infantil (EDI), apenas 7 foram construídos.

O objetivo 1 foi traçado partindo do primeiro problema específico, que foi a “ausência de alternativas econômicas para população local favorecendo a cooptação de jovens por grupos criminosos”. Logo, dentre os quatro indicadores postos na tabela acima, entende-se que o Programa de Trabalho e renda atendidos e o Projeto Piloto de Prevenção da Violência deveriam ter um peso maior na análise. Se assim fosse, o Programa de Trabalho e Renda só ter alcançado 17,5% é um baixo desempenho.

Focando nos indicadores do objetivo 2, referente a “promover a formação/geração de ativos nas comunidades tratadas”, de seis indicadores eleitos, a metade não alcançou a meta, como mostra a tabela de *Resultados objetivo 2 PCR*.

Tabela 9 - Resultados objetivo 2

<b>Objetivo Específico 2: Promover a formação/geração de ativos nas comunidades tratadas.</b>							
Resultado 2 – Regularização e controle urbano das comunidades tratadas melhorada.							
Resultados	Unidade	Linha de Base		Metas e Alcançado		% alcançado	Meios de verificação
		Valor	Ano				
Sistema de Controle e Ocupação de Solo	Sistema Implantado	0	2014	P	1	100	Registros SUBH e SMU
				P(a)	1		
				A	1		
POUSO Operando	Em operação	0	2014	P	24	37,5	Registros SUBH e SMU
				P(a)	1		
				A	9		
Regularização Urbanística	Domicílio	0	2014	P	18.000	27,7	Registros SUBH
				P(a)	24.165		
				A	4.996		
Regularização propriedades	Títulos	0	2014	P	3.000	0,0	Registros SUBH
				P(a)	500		
				A	0		
Técnicos municipais capacitados	Técnico Capacitado	0	2014	P	36	100	Registros SUBH
				P(a)	23		
				A	36		
Avaliação realizada	Avaliação	0	2014	P	1	100	Relatório da SUBH
				P(a)	1		
				A	1		

Fonte: BID, 2021.

O Sistema de Controle de Ocupação do Solo (SCOS), que foi “100%” alcançado é, na verdade, constituído de informações de relatórios semestrais entregues e análise de ortofotos. Isso, pelo menos diante das evidências que são apresentadas é, no máximo, um monitoramento da expansão ou não da favela ou loteamento.

Partindo do pressuposto que se entende como sistema um conjunto de meios e de processos para se atingir a um determinado fim, a elaboração de relatórios durante o andamento do Programa e de análise de ortofotos durante o mesmo está longe de ser um “sistema implementado”. Principalmente, quando se levanta a hipótese de que a manutenção desse “monitoramento da expansão” não ocorreu, ou pelo menos não está publicado para conhecimento.

Também se questiona em que medida a criação momentânea de Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSO) nas áreas de intervenção pode impactar no resultado de “ativos” para as comunidades, já que um ativo é algo que possa gerar algum valor comercial para a comunidade.

O indicador de *regularização urbanística*, medido por domicílio, e o indicador de *regularização de propriedades*, medida por títulos, que mais configuram o componente de

regularização urbanística e fundiária não tiveram praticamente avanço nenhum. Segundo o Contrato de Empréstimo, 6% do valor total do Programa iria para esse componente, o que significaria 18 milhões de dólares sem um retorno efetivo.

Por último, os indicadores “Técnicos municipais capacitados” e “Avaliação realizada” conseguiram alcançar 100% da meta, mas não tem um embasamento no PCR, nem em outro documento do BID que esclareça, de fato, o significado destes tipos de indicadores e quais ações foram feitas.

Por último, o terceiro objetivo, que era “integrar as comunidades tratadas à cidade formal”, que possui dois indicadores de resultados, nenhum dos dois foram totalmente alcançados, conforme mostra a tabela *Resultados Objetivo 3*.

Tabela 10 - Resultados objetivo 3

Objetivo Específico 3: integrar as comunidades tratadas à cidade formal							
Resultado 3 - Integração urbana das comunidades tratadas melhorada.							
Resultados	Unidade de Medida	Linha de Base		Metas e Real Alcançado		% Alcançado	Meios de Verificação
		Valor	Ano				
Intervenções integrais	Favela Urbanizada	0	-	P	30	70,0	Registros SUBH
				P(a)	20		
				A	21		
Intervenções integrais	Loteamento Urbanizado	0	-	P	6	66,7	Registros SUBH
				P(a)	4		
				A	4		

Fonte: BID, 2021.

Uma questão a ser considerada, não só para os indicadores desse objetivo, mas dos outros objetivos também, é que os últimos levantamentos realizados para compor a avaliação de impacto foram feitos antes mesmo do final do andamento do Programa. Logo, o organismo financiador publicou um desempenho que não foi, de fato, o final.

Além disso, em se tratando de uma avaliação de impacto, a questão se torna mais crítica, pois o objetivo central é entender como a vida dos moradores mudou a partir das intervenções realizadas pelo Programa, devendo ser mapeado, segundo o próprio BID, seis meses após o encerramento das intervenções do Programa.

### 3.6.2 Eficiência

Este item, apesar de ter o nome eficiência, analisa a eficiência e a efetividade do Programa com base, principalmente, na análise contrafactual. Para todos os índices sintéticos houve diferença positiva, ou seja, o Programa, em teoria, colaborou no desenvolvimento das

favelas e loteamentos beneficiários. Todavia, apesar de diferenças positivas, precisa-se destacar que foram pequenas, e o BID classificou o Programa como de efetividade parcialmente insatisfatória. a saber:

- índice de integração urbana: 11,5%;
- índice de desenvolvimento social: 3,8%;
- índice de valorização imobiliária: 1,9%.

Quando verificado o Demonstrativo de Matriz de Efetividade (DEM), o desempenho do PROAP III é tido como satisfatório e as ações do Mutuário, ou seja, da Prefeitura do Rio de Janeiro, como parcialmente satisfatórias.

Em relação à “Relevância Estratégica” do Programa, esclarecida parágrafos acima, o BID reportou que sua implementação contribuiu para alcance de seus objetivos para o país, através do documento “Brasil: Estratégia de País”, reduzindo a pobreza e a desigualdade. Um Programa de U\$ 300 milhões, com ações e desempenhos passíveis de crítica, não fica claro como o organismo de financiamento se autoclassifica como de desempenho satisfatório.

O PCR conclui que os mecanismos aplicados para monitorar e avaliar os resultados do Programa foram positivos e a “Adicionalidade”, focada no componente de Desenvolvimento Institucional e na melhora do desempenho dos órgãos públicos envolvidos, também classificada como satisfatória. A tabela a seguir informa a efetividade do PROAP III, segundo o BID.

Tabela 11 - Efetividade do PROAP III Rio de Janeiro

<b>Critério</b>	<b>Puntaje</b>	<b>Juntaje máximo</b>
I – Relevância Estratégica	Alto	
Sección 1. Objetivos estratégicos del BID em materia de desarrollo	5.7	10
Diversificación de países	0.7	2
Iniciativas corporativas	2.5	2.5
Armonización y alinenación	0.5	3.5
Focalización de la población beneficiaria	2.0	2
Sección 2. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	7.2	10
Diagnóstico del sector en la estrategia de país	3.6	6
Objetivo e indicador del sector en la Estrategia de País	3.6	4
II - Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Altamente satisfactorio	
Sección 3. Evaluación basada en pruebas y solución	6.7	10
Sección 4. Plan de evaluación y seguimiento	7.6	10
Sección 5. Costo-beneficio o eficacia en función del costo	7.0	10
Sección 6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación	7.5	10
III – Función del BID - Adicionalidad		
Sección 7 - Adicionalidad	3.0	10
Asistencia técnica proporcionada antes del proyecto	0.0	3
Mejoras en la gestión de controles internos en los ámbitos financeiro, de adquisiciones o de seguimiento	0.0	4
Mejoras en el desempeño ambiental, laboral e de salud	3.0	3

Fonte: IADB, 2020.

### 3.7 Síntese de outros PCRs de programas de urbanização de favelas

O objetivo deste subitem é buscar, através de uma análise transversal de diferentes PCRs de programas de urbanização de favelas, verificar se é possível inferir a existência de um modelo padrão de avaliação de impacto utilizado pelo referido organismo de financiamento.

#### 3.7.1 PCRs escolhidos para comparação ao PROAP III

A página do BID foi consultada para escolher quais programas deveriam ser usados como base de comparação. Usou-se os filtros i) País, ii) Setor, iii) *Status*. Para esta pesquisa, o filtro escolhido foi: i) Brasil; ii) Desenvolvimento Urbano e Habitação e iii) Encerrados. Ao todo, foram filtrados 66 projetos<sup>81</sup>.

A diferença entre eles era muito grande, tanto em relação aos valores dos contratos quanto referente ao tempo de execução dos mesmos, que variavam de dez mil dólares (Capacitação técnica dos profissionais vinculados ao novo programa habitacional brasileiro, em 2019) a 420 milhões de dólares (Sistema de Trens Urbanos de São Paulo, em 1994) e de poucos meses a mais de dez anos de implementação<sup>82</sup>.

Foi preciso estipular um corte para seleção dos programas e projetos, que foi à similaridade do objeto do contrato, que é urbanização de favelas. Foi interessante perceber que, dos contratos mais recentes do BID que apareceram após a aplicação deste filtro, o do PROAP III foi o de maior valor. Os contratos selecionados foram: Programa de Requalificação Urbana e de Inclusão Social de Fortaleza (PREURBIS Fortaleza); Programa de Desenvolvimento Urbano e Inclusão Socioambiental de Aracaju (PROCIDADES Aracaju); Programa Integrado de Desenvolvimento Social e Urbano do Município de Curitiba (PROCIDADES Curitiba) e Programa de Verticalização de Favelas (PROVER São Paulo).

Exceto o PROVER São Paulo, que foi um contrato mais antigo, os PCR publicados mais recentemente seguiam exatamente a mesma estrutura de avaliação, sendo organizados em quatro capítulos. Por isso, o PROVER São Paulo foi excluído da lista, tendo sido estabelecido um corte de, no máximo, 15 anos do encerramento do programa analisado. A seguir, o quadro compila os dados gerais dos contratos.

---

<sup>81</sup> Neste contexto, vale pontuar que projetos e programas são chamados pelo BID de projeto.

<sup>82</sup> Tiveram dos contratos menores, em valor, mas por serem muito antigos, não tinham documentos disponíveis para especificar do que se tratava: Ec's Coop, *Control of Flooding Zones*, em 1986, com valor de US\$ 9.000,00 e Ho-Me-Pa's Coop, *Municipal Financing*, em 1984, com valor de US\$ 3.056

Quadro 12 - Síntese-comparativa dos PCR de programas de urbanização de favelas

	<b>PREURBIS Fortaleza</b>	<b>PROCIDADES Aracaju</b>	<b>PROCIDADES Curitiba</b>	<b>PROAP III Rio de Janeiro</b>
<b>Contrato</b>	BR-L1078; 2221/OC-BR	BR-L1084; 2258/OC-BR	BR-L1083; 2246/OC-BR	BR- L1175; 2482/OC-BR
<b>Custo (US\$)</b>	14.677.348,80	60.500.000,00	106.316.589,34	300.000.000,00
<b>Execução</b>	82 meses	97 meses	108 meses	111 meses
<b>Prazo inicial de execução</b>	60 meses	48 meses	60 meses	60 meses
<b>Componentes</b>	Proj. Integrados de Melhoria Urbano-Habitacional	Urbanização Integrada	Engenharia e Administração do Programa	Urbanização Integrada
	<b>Fortalecimento Institucional</b>	Mobilidade e Transporte	Habitação - Urbanização de Favelas	Ações Sociais
	Monitoramento e Avaliação	<b>Fortalecimento Institucional</b> e Administração do Programa	Transporte e Mobilidade Urbana	Regularização Urbana e Fundiária
	Comunicação social e educação ambiental e Administração e Supervisão	-	Social	<b>Desenvolvimento Institucional</b>
	-	-	<b>Fortalecimento Institucional</b>	-
	-	-	Gastos concorrentes	-
<b>Objetivo do Programa</b>	Melhorar a <b>qualidade de vida</b> de famílias de baixa renda que vivem em condições de risco ambiental e social, mediante investimentos em infraestrutura urbana e promoção de melhorias habitacionais e nos serviços sociais	Melhorar a <b>qualidade de vida</b> dos habitantes do Município de Aracaju, por meio de ações integradas na área urbana, social, ambiental, mobilidade e gestão pública	<b>Melhoria das condições de vida</b> da população, mediante o financiamento de projetos estratégicos nas áreas de urbanização de favelas, mobilidade urbana e desenvolvimento social	Melhorar a <b>qualidade de vida</b> das famílias residentes nos assentamentos informais da Cidade do Rio de Janeiro
<b>Indicadores de impacto</b>	Famílias beneficiárias que manifestam estar em melhor situação que antes, em função das melhorias recebidas	Não há indicador de impacto	Aumento de 4% no Índice de Qualidade de Vida de Curitiba (IQVC)	Doenças causadas por infraestrutura básica inadequada; Investimentos e melhorias habitacionais; Grau de satisfação com a qualidade de vida; Grau de integração da favela com entorno; Renda familiar; Tempo de deslocamento; Percentual de moradores que praticam esportes na comunidade
<b>Índices integrados</b>	Índice de Desenvolvimento familiar e Habitacional	Não há índice integrado	Índice de Qualidade de Vida de Curitiba (IQVC)	Índice de Integração Urbana
	-	-	-	Índice de Desenvolvimento Social
	-	-	-	Índice de Valorização Imobiliária
<b>Encerramento</b>	04/2009	01/2018	06/2019	03/2020

Fonte: Elaboração própria, 2021.

### 3.7.2 PCR PREURBIS Fortaleza

O PREURBIS Fortaleza ou *Urban Upgrading and Social Inclusion Program* teve como objetivo geral melhorar a qualidade de vida de famílias de baixa renda que vivem em condições de vulnerabilidade social e ambiental, por meio de melhorias habitacionais, qualificação da infraestrutura urbana e promoção de serviços sociais.

Os objetivos específicos do Programa foram: melhoria das condições ambientais, diminuir a carência de serviços urbanos e sociais e infraestrutura residencial, desenvolvimento institucional, a partir da capacitação dos técnicos; e, ajudar na capacidade produtiva da população alvo. Para tal, os componentes do Programa escolhidos foram:

- **Componente 1:** Projetos Integrados de Melhoria Urbano-Habitacional (PIMU);
- **Componente 2:** Fortalecimento Institucional;
- **Componente 3:** Monitoramento e Avaliação; e,
- **Componente 4:** Comunicação social e educação ambiental e Administração e Supervisão.

Na fase de preparação do PREURBIS Fortaleza foram identificados como principais problemas nas áreas de intervenção do Programa: a existência de população (325.925 pessoas ou 83.203 habitações) vulnerável de baixa renda vivendo em locais com carência de equipamentos e de serviços urbanos, carência de infraestrutura, além da baixa capacitação dos técnicos dos órgãos públicos envolvidos no Programa.

O impacto estabelecido para ser alcançado através das intervenções do PREURBIS Fortaleza foi exatamente o mesmo que o objetivo geral: melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas. No que diz respeito ao critério de elegibilidade das áreas de intervenção, não estavam presentes no documento analisado.

No Contrato de Empréstimo do Programa foi informado que os critérios de elegibilidade estão no Regimento Operacional do Programa (ROP), mas este também não foi encontrado, nem no site do BID, nem em outras páginas oficiais pesquisadas. Ainda que tivesse sido encontrado no ROP, a crítica continuaria sendo a mesma: o reporte do Banco parece incompleto.

Em relação a metodologia de avaliação *ex post* do Banco, tanto de custo-benefício quanto custo eficiência resultou em uma classificação de eficácia de desenvolvimento parcialmente não exitosa. Em relação a metodologia de avaliação de impacto, ao que tudo indica, não foi realizada.

O impacto esperado através do Programa consistia na melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas que seria medido pelos indicadores de impacto “Famílias beneficiárias que manifestam estar em melhor situação que antes, em função das melhorias recebidas” e “Índice de Desenvolvimento Familiar e Habitacional”.

Contudo, foi informada a exclusão do “índice de desenvolvimento das famílias e habitacional” e o indicador “Famílias beneficiárias que manifestam estar em melhor situação que antes, em função das melhorias recebidas”, também não indicou valor alcançado ao longo do Programa. No PCR do PROAP III, que foi feita a análise contrafactual, esta estava indicada, de forma sintética, no documento, mas no PCR do PREURBIS Fortaleza não há nada.

Por outro lado, a forma com a qual a Matriz de Indicadores do PREURBIS Fortaleza foi construída, ainda que não implementada em sua totalidade, pareceu mais clara, pois há indicador de impacto e há indicador de resultado.

O PREURBIS Fortaleza usaria para avaliação de impacto do Programa basicamente três indicadores, sendo eles: o Índice de Desenvolvimento Humano do Município (indicador de impacto 1), o Índice de Desenvolvimento Familiar e Habitacional (indicador de impacto 2) e população alvo beneficiária em melhor situação que antes do Programa (indicador de impacto 3).

Ao analisar a Matriz de Resultados, fica claro que não foi feito um levantamento da situação das áreas de intervenção antes do início do Programa (M0 ou Linha de Base), impossibilitando uma comparação, exceto para o indicador o *Índice de Desenvolvimento Familiar e Habitacional*, que permaneceu inalterado.

Todavia, no PCR está justificado que o escopo do Programa sofreu alterações e, por isso, os indicadores já não mais refletiam os resultados e os impactos esperados. Mas, insta destacar que a alteração do escopo ocorreu, segundo o mesmo documento, porque as incursões de campo necessárias para execução dos serviços teriam um alto custo. Deste modo, as principais intervenções do componente Projetos Integrados de Melhoria Urbano-Habitacional foram excluídas do Programa.

Outra justificativa da alteração do escopo foi não finalização dos conjuntos habitacionais devido a sua ocupação, não tendo como remanejar a população que residia em áreas de risco beneficiárias do Programa. Os recursos que antes eram direcionados a estas intervenções acabaram por serem realocados em equipamentos sociais, tipo de investimento que só tem verdadeiro valor se seu funcionamento for efetivamente mantido. O indicador de impacto 2 “Índice de Desenvolvimento Familiar e Habitacional” manteve-se inalterado.

Por fim, o BID julga o objetivo do PREURBIS Fortaleza como parcialmente atingido, apesar das intervenções habitacionais não terem ocorrido, tendo sido focado mais nos serviços sociais, ou seja, implementação de escolas e postos de saúde, além de infraestrutura urbana, que se deu principalmente pela pavimentação de vias.

Nos próximos PCRs analisados, é apresentado o Demonstrativo de Matriz de Efetividade de Desenvolvimento ou *Development Effectiveness Matrix* (DEM), mas, no caso do PREURBIS Fortaleza, o link disponibilizado no PCR, ao ser clicado, dava erro na página do BID.

### 3.7.3 PCR PROCIDADES Aracaju

O objetivo do PROCIDADES Aracaju ou *Integrated Urban Development and Social Inclusion Program of Aracaju* foi melhorar as condições de vida dos habitantes de Aracaju através intervenções na área ambiental, de mobilidade e de transporte, de urbanismo, social e de gestão pública.

Os objetivos específicos do Programa foram: melhorar as condições de vida dos bairros carentes beneficiários; ações para dinamizar o centro histórico de Aracaju; melhorar a conectividade da rede viária, reduzindo tempo de deslocamento, assim como dos custos operacionais e o desenvolvimento institucional através da capacitação do corpo técnico dos órgãos públicos envolvidos. Para tal, os componentes escolhidos para constituição do Programa foram:

- **Componente 1:** Urbanização Integrada
- **Componente 2:** Mobilidade e Transporte
- **Componente 3:** Fortalecimento Institucional e Administração do Programa

Não foi estabelecido nenhum impacto para as intervenções do PROCIDADES Aracaju, bem como não foram identificados indicadores ou índices de impacto. Os principais problemas verificados na área de intervenção foram as ocupações de áreas irregulares; falta de infraestrutura urbana e de serviços sociais para a população de baixa renda; perda das funções culturais do Centro Histórico como consequência também da favelização em seu entorno; aumento do uso de automóveis particulares, sem investimentos na ampliação das vias e, por fim, a falta de capacitação técnica dos profissionais atuantes nos órgãos públicos envolvidos na execução do Programa.

As comunidades selecionadas para as intervenções eram Coqueiral, Jetimana, Santa Maria e Nova Liberdade, sendo a região de Santa Maria a mais beneficiada. Os critérios de elegibilidade foram: a) estar dentro do perímetro urbano e possível de regularizar; (ii) não ter

recebido intervenções de outros programas e (iii) apresentar viabilidade para implementar as ações do Programa. Além disso, grau de pobreza área de risco ambiental e carência de, no mínimo, dois serviços públicos.

Quanto à metodologia de análise econômica foi *ex post* de custo-benefício e de custo eficiência e a metodologia de avaliação foi *ex post* de custo-benefício e custo eficiência. O Programa foi classificado, quanto à eficácia, como parcialmente satisfatório.

Apesar de haver uma Matriz de Resultados e indicadores de resultados e uma análise contrafactual, como no PROAP III, não pode ser dito que foi realizada uma *avaliação de impacto*, pois, não teve nenhum indicador de impacto, assim como não teve nenhum impacto estabelecido para ser alcançado pelo Programa.

Foi feita uma observação no PCR de que a não avaliação de impacto nos programas implementados no âmbito do PROCIDADES foi algo comum. Mas, como será visto no PROCIDADES Curitiba, houve um impacto a ser alcançado, indicadores de impacto estabelecidos, bem como índice de impacto.

Os indicadores de resultado utilizados foram: *valor da propriedade imobiliária*, que aumentou após o Programa, mas a meta não foi atingida, alcançando apenas 87,5% do esperado; *Redução de famílias morando em áreas de risco ambiental na cidade*. Assim, atingiu-se a 96,3% da meta esperada; *aumento na cobertura de serviços de assistência social básica no município*, atingindo metade da meta prevista, *tempo de viagem de automóvel na rota sul-centro reduzido*, como dois indicadores, um alcançou apenas 32,5% do esperado, mas o outro atingiu 100% da meta esperada; *custo médio de operação de automóvel reduzido* (além de *custo médio de operação de automóvel reduzido* - trecho Escola Estadual até viaduto do DIA, custo médio de operação de automóvel reduzido - Igreja Bom Jesus dos Navegantes até o viaduto do DIA), todos atingiram 100% da meta estipulada.

Em relação à mudança de escopo, não estava prevista a regularização fundiária para toda a área de intervenção, pois a prefeitura de Aracaju assumiria tal atribuição. Houve a inclusão da intervenção “Infraestrutura Santa Maria” na segunda alteração contratual, mas esta foi retirada na terceira (e última) alteração contratual.

Ao final do Programa, o BID classificou-o como de desempenho parcialmente insatisfatório, pois quatro indicadores alcançaram 100% de suas metas, de um total de sete. O Demonstrativo de Matriz de Efetividade do PROCIDADES Aracaju mostra que o BID entende como sua ação realizada de forma satisfatória e as ações do Mutuário realizadas de forma parcialmente insatisfatória. A tabela, a seguir, mostra a efetividade do PROCIDADES Aracaju, segundo o BID.

Tabela 12 - Efetividade do PROCIDADES Aracaju

Project Completion Report Programa de Desenvolvimento Urbano e Inclusão Social de Aracaju – PROCIDADES – BR - L1084		
Development Effectiveness Summary		
Recommended overall rating	Partly Successful	
	Weight	
Relevance	2.00	20%
Effectiveness	3.00	40%
% of outcomes that were achieved	88.1%	
Efficiency	2.00	20%
Sustainability	3.00	20%
II. Development effectiveness – noncore criteria		
Bank’s performance	Satisfactory	
Borrower’s performance	Moderately Unsatisfactory	

Fonte: PCR, 2020.

#### 3.7.4 PCR PROCIDADES Curitiba

O objetivo geral do PROCIDADES Curitiba ou Município de Curitiba *Integrated Social and Urban Development Program* foi promover a melhoria da qualidade de vida dos habitantes do Município de Curitiba por meio de mobilidade urbana, urbanização de favelas e desenvolvimento social.

Os objetivos específicos foram (i) melhorar as condições de urbanização e saneamento ambiental de bairros de baixa renda; (ii) melhorar a mobilidade de Curitiba, através da redução dos custos de transporte e tempos de deslocamento; (iii) ampliação da cobertura dos serviços sociais a população de baixa renda e (iv) fortalecer a capacidade institucional do corpo técnico público envolvido no Programa.

Para atingir os objetivos do Programa, este foi estruturado em seis componentes, sendo eles:

- **Componente 1:** Engenharia e Administração do Programa
- **Componente 2:** Habitação e Urbanização de Favelas
- **Componente 3:** Transporte e Mobilidade Urbana
- **Componente 4:** Desenvolvimento Social
- **Componente 5:** Fortalecimento Institucional
- **Componente 6:** Gastos Concorrentes

Foi estabelecido como o problema a ser mitigado pelo Programa a “deterioração das condições urbanas, sociais e de mobilidade, devido ao crescimento demográfico e econômico

da região metropolitana através do desenvolvimento social, da urbanização de favelas e da mobilidade urbana. O impacto esperado pelo Programa foi o aumento de 4% no Índice de Qualidade Vida de Curitiba, que se tornou o *indicador de impacto 1*, que teve 87,97% da meta alcançada.

Quanto aos critérios de elegibilidade das áreas de intervenção, não são esclarecidas no PCR, apesar de informar no respectivo documento que há uma lista com a priorização de áreas, através das características das comunidades, no Manual Operacional do Componente, mas este não foi encontrado. Além do mais, mesmo que tivesse sido consultado, perderia o foco de avaliar a qualidade das informações trazidas pelo PCR.

Para a análise econômica do PROCIDADES Curitiba, a metodologia de avaliação utilizada foi *ex post* custo-benefício e custo eficiência. A metodologia de avaliação *ex post* foi custo-benefício e custo efetividade. Após a aplicação destas avaliações, a eficácia do PROCIDADES Curitiba foi, segundo o BID, exitosa. Para avaliar o impacto do Programa, foi feita uma análise contrafactual, como grupos de tratamento e grupos de controle, como no PROAP III. O Índice Sintético determina o nível global dos grupos avaliados considerando temáticas, como: habitação, saúde, educação e segurança.

No que diz respeito aos objetivos: *“melhorar as condições de urbanização e saneamento ambiental dos bairros de baixa renda”* (objetivo específico 1), 80% dos imóveis nas zonas de intervenção do Programa tiveram valorização, saindo da linha de base R\$ 45,00/m<sup>2</sup> para R\$/318,45/m<sup>2</sup>; *“melhorar as condições de mobilidade da Cidade, reduzindo custos de transportes e tempos de viagens”* (objetivo específico 2), de 5 indicadores usados para medir este objetivo, 4 indicadores superaram suas metas; *“ampliar a cobertura dos serviços de assistência social e atenção ao cidadão nas áreas mais carentes”* (objetivo específico 3), de dois indicadores utilizados para avaliar o resultado, os dois superaram a meta; e, por fim, *“Fortalecer a capacidade institucional da Prefeitura Municipal de Curitiba”* (objetivo específico 4), que superou a meta de “aumento de 6% no Índice de Gestão Pública (IDGP)”. O desempenho do PROCIDADES Curitiba foi classificado pelo BID como de excelente desempenho. O Demonstrativo de Matriz de Efetividade do PROCIDADES Curitiba mostra que o BID entende que suas ações foram realizadas de modo satisfatório, bem como as ações do Mutuário. A tabela, a seguir, mostra a efetividade do PROCIDADES Curitiba, segundo o BID.

Tabela 13 - Efetividade PROCIDADES Curitiba

<b>Informe de Terminación de Proyecto</b>		
<b>Programa Integrado de Desenvolvimento Social y Urbano de Curitiba – BR – L1083</b>		
Efectividad em el desarrollo		
Calificación general recomendada	Exitoso	
	Peso	
Relevancia	4.00	20%
Efectividad	3.00	40%
% de resultados alcanzados	90.0%	
Eficiencia	4.00	20%
Sostenibilidad	3.00	20%
Efectividad em el desarrollo - criterios no centrales		
Desempeño del Banco	Satisfactorio	
Desempeño del prestatario	Satisfactorio	

Fonte: PCR, 2020.

### 3.8 Conclusão após análise dos documentos

Para além do Modelo de Avaliação de Impacto do PROAP III, a análise dos documentos publicados pelo BID, em especial os PCR, acabam levantando outros questionamentos sobre o andamento do Programa, como, o grande intervalo entre a assinatura do contrato e o primeiro desembolso, tempo planejado para execução do contrato e tempo, de fato, da execução dos contratos e remanejamento de verba para outros componentes. No que diz respeito ao Modelo de Avaliação de Impacto, verificaram-se algumas semelhanças entre os diferentes programas de urbanização de favelas financiados pelo BID.

Este subitem tem como intuito compilar todos os pontos de melhorias identificados nos documentos de referência analisados, publicados pelo BID. Como será notado, em diferentes momentos esses pontos se repetem. Porém, mais à frente neste documento, será aplicado um método para unir os pontos semelhantes e, posteriormente, indicar propostas para mitigá-los ou resolvê-los.

Quadro 13 - Conclusão da Análise do "Relatório do Perfil do Projeto"

<b>Conclusão da Análise do "Relatório do Perfil do Projeto"</b>
1. Não há uma definição exata dos objetivos do PROAP III
2. O objetivo é melhorar da qualidade de vida da população de baixa renda, mas não se define como;
3. Quando se aborda sobre dar continuidade às etapas anteriores fica a questão, nas mesmas favelas ou em outras favelas e a continuidade que se refere é o PROAP. Não fica claro quais favelas o PROAP I e II atuaram;
4. O documento aponta outros componentes do Programa, e um deles seria voltado apenas para Apoio à Gestão e Avaliação do PROAPIII.

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Quadro 14 - Conclusão da Análise da "Proposta de Empréstimo"

<b>Conclusão das Análises da "Proposta de Empréstimo" e do "Contrato de Empréstimo"</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. As lições aprendidas se assemelham a outros documentos do BID, como se fossem textos padronizados;</li> <li>2. CEDAE: após o PROAP II, a questão da distribuição de água deveria ser gerenciada/resolvida pelo município, segundo o referido documento. Essa questão continuou sendo problemática no PROAP III (check-act?)</li> <li>3. Há um indicador de frequência de qualidade de água, mas como interpretá-lo se não se sabe, de fato, o que ficou resolvido sobre a distribuição de águas nas favelas tratadas?</li> <li>4. Já no PROAP II, quanto à empregabilidade e títulos de imóveis regularizados, não se obteve resultado claro, permaneceu assim no PROAP III (check-act?)</li> <li>5. Quantidade de áreas que seria tratada e quantidade de áreas que, de fato, foi tratada (muito menor);</li> <li>6. Na Proposta de Empréstimo é estipulado como deveria ser o "Sistema de Monitoramento e Avaliação", logo, há orientação do BID;</li> <li>7. Foram citados apenas dois índices para monitoramento: IDS e IIU (integração urbana);</li> <li>8. Excesso de mudança (fusões e alterações de função) das secretarias envolvidas em um mesmo programa.</li> </ol>

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Quadro 15 - Conclusão da Análise do "Relatório de Monitoramento do Programa (PMR)"

<b>Conclusão da Análise do "Relatório de Monitoramento do Programa (PMR)"</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diferença muito grande entre o período de iniciação do PROAP III e o primeiro desembolso;</li> <li>2. As metas da Matriz Avaliativa foram alteradas em cinco PMRs.</li> </ol>

Fonte: Elaboração própria, 2022

Quadro 16 - Conclusão da Análise do "PCR PROAP III Rio de Janeiro"

<b>Conclusão da Análise do "PCR PROAP III Rio de Janeiro"</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Descompasso entre a execução do projeto e o primeiro reembolso;</li> <li>2. Período de execução do PROAP III bem maior do que o planejado (de 60 meses para 111 meses);</li> <li>3. Indica propósitos do PROAP III ((i) desenvolvimento socioeconômico das favelas e loteamentos; (ii) geração de ativos nas comunidades e (iii) integração das comunidades à cidade formal), o que não foi verificado nos relatórios da SMIHC</li> <li>4. Há um documento intitulado "Estratégia do Banco para o Brasil" e as intervenções do PROAP III devem estar alinhados a ele. Neutralidade?</li> <li>5. Problema geral não pode ser considerado um problema geral. "precarização" da ideia de algo que já esteve melhor: a favela já esteve em uma situação melhor?</li> <li>6. O problema específico 1 ("ausência de alternativas econômicas e cooptação de jovens para o crime") não é o problema, mas a consequência dele. Proposta é incapacidade do Estado em mapear e atuar de forma assertiva para emancipação de crianças, jovens e mães chefe de família, de modo que o tráfico não se torne uma opção;</li> <li>7. O problema específico 2 ("crescimento desordenado dos assentamentos irregulares e a necessidade de regularização urbana e titularização de imóveis nas comunidades do Programa") não é o problema, mas a consequência. Proposta: falta de habitação e do alto custo das moradias na cidade formal, unido aos baixos salários que a população, com menos instrução formal, tem de opção no mercado de trabalho;</li> <li>8. O problema específico 3 (Carência de infraestrutura básica em áreas mais pobres da cidade (favelas e loteamentos informais) precisaria ser mais assertivo, não falando de serviços sociais, mas apenas de obras e intervenções físicas</li> <li>9. O problema específico 4 ("falta de integração entre as Secretarias que têm atuação nas áreas do Programa") não é uma questão unicamente do PROAP III, logo, não deveria entrar como uma questão a ser resolvida por ele;</li> </ol>

**Conclusão da Análise do “PCR PROAP III Rio de Janeiro”**

10. Fator do problema específico 1 não é, de fato, o fator problema. Sairia de a fraca presença do Estado gera vazios de autoridades que são ocupados por diversos grupos criminosos que usualmente se concentram em zonas mais pobres e carentes da cidade para baixa expectativa de oportunidades profissionais que remunerem e dê status e “respeito” como o crime/tráfico dão àqueles mais vulneráveis nas favelas;
11. Fator do problema específico 2 (falta de controle pela prefeitura em fazer cumprir os regulamentos de planejamento urbano existentes e monitorar ativamente os limites estabelecidos, permite o crescimento, tanto vertical quanto horizontal dos assentamentos irregulares. A falta de incentivos para os beneficiários para que os mesmos obtenham título de propriedade completo, uma vez que obtendo o título intermediário de propriedades é possível realizar transações com os imóveis de modo informal.) Não é, de fato, o fator do problema. Proposta: incapacidade do poder público em suprir a necessidade habitacional das camadas mais vulneráveis;
12. No fator do problema específico 3 (existência de áreas de assentamentos informais faz com que seja necessária a ampliação do acesso à infraestrutura básica e serviços sociais.) Seria necessário tirar a parte de serviços sociais;
13. Problema específico 4 e fator deveriam desconsiderados, pois, como dito, a falta de integração das secretarias não é um problema unicamente do PROAP III;
14. Com a readequação dos problemas específicos e dos fatores, as intervenções também precisaram sofrer ajustes;
15. Se o desenho do programa não foi bem-feito, como que a avaliação seria?
16. Toda a teoria geral de mudança do PROAP III deveria ser atualizada;
17. Sobreposição de programas nas favelas: como ter certeza de que determinada melhora veio do PROAP?
18. O BID, nos PCR analisados, sempre se avalia como de atuação satisfatória;
19. Os índices tiveram desempenho parcialmente insatisfatório: aqui há uma divergência do modo com o qual a SMIHC e o BID reportam tais resultados;
20. Os indicadores tiveram desempenho baixo;
21. Falta uma “secretaria da favela” no Rio de Janeiro;
22. Faltou um comitê, ou algo do tipo, voltada unicamente para gerenciar o PROAP III;
23. O POUISO não pode entrar como indicador de impacto, algo momentâneo e específico para as intervenções do PROAP;
24. Não tem como saber se, de fato, um sistema de controle e ocupação do solo foi implementado.

Fonte: Elaboração própria, 2022.

**Quadro 17 - Conclusão da Análise de outros PCRs**

**Conclusão da Análise de outros PCRs**

1. Independente da abrangência dos serviços, todos levaram, no mínimo, sete anos de execução – sempre há necessidade de aditar contrato;
2. Todos colocam como objetivo geral das intervenções melhorar a qualidade de vida da população;
3. Todos têm como componente Desenvolvimento Institucional ou Fortalecimento Institucional;
4. Diferente do PROAP III, todos tiveram um componente voltado para a parte de Comunicação Social e/ou Administração do Programa, o que pode justificar as reclamações realizada no PCR do PROAP III de dificuldade em gerir e integrar todas as secretarias envolvidas, bem com a comunicação;
5. Quando da necessidade de reconsiderar ações e realocar capital, a tendência é priorização das “ações sociais” frente às obras urbanas;
6. Todos os programas trabalharam, em sua avaliação final, a análise contrafactual;
7. Todos possuíam matriz/quadro lógico, teoria geral da mudança e lógica vertical do programa;
8. Exceto PROCIDADES Aracaju, todos trabalharam com índices sintéticos e indicadores de impacto;
9. O BID sempre classifica suas ações como satisfatórias, em todos os programas analisados. inclusive o PROAP III;
10. Todos tiveram aditivo. Nenhum conseguiu executar o contrato no período proposto.

Fonte: Elaboração própria, 2022.

## 4 PROPOSTAS PARA APRIMORAMENTO DE MODELOS DE AVALIAÇÃO DE ORGANISMOS DE FINANCIAMENTO

Este capítulo é o resultado dos documentos de referência lidos, bem como dos pontos de aprimoramento encontrados, e oferece proposições que podem ser observadas nos modelos de avaliação orientados pelos programas de urbanização de favelas financiados por organismos internacionais. Para fazer isso, foi desenvolvido o *Quadro-síntese dos Pontos de Melhoria de um Modelo de Avaliação*, um método de organização dos pontos de aprimoramento, dos documentos de referência utilizados, das propostas, dos efeitos de melhoria esperados, entre outros.

### 4.1 Instruções para a leitura do Quadro-síntese dos Pontos de Melhoria de um Modelo de Avaliação

A seguir, serão esclarecidos os objetivos de cada coluna do Quadro-síntese e o raciocínio para preenchê-lo.

**Grupo:** esta coluna é a primeira do Quadro-síntese, mas surgiu após a organização e reorganização de todos os pontos de aprimoramento que foram levantados e consolidados em uma planilha, quando ficou compreendido que os pontos de aprimoramento poderiam ser agrupados por tema. Foram gerados cinco grupos, sendo eles: Gestão, Questões Metodológicas, Índices e Indicadores, Questões Operacionais e Relação entre o Organismo de Financiamento e o Órgão Executor.

**Questão:** nesta coluna foram apresentadas as questões, que podem ser fragilidades, lacunas ou até mesmo erros compreendidos como comuns nos modelos de avaliação de organismos de financiamento. O objetivo é responder: *o que foi visto como um problema ou um ponto de atenção?*

**Documento:** nesta coluna, foram indicados, dentre os documentos analisados nesta Tese, em qual (ou quais) dele a questão de interesse foi levantada.

**Explicação:** nesta coluna, foram explanados os motivos pelos quais determinada questão poderia ser compreendida como um ponto de aprimoramento. Para preenchê-la, foi usado o seguinte raciocínio: *por que este item identificado é uma oportunidade de melhoria do Modelo de Avaliação?*

**Proposta:** o objetivo desta coluna é responder a seguinte questão: *quais ações podem ser tomadas para resolver ou mitigar a questão evidenciada?* O resultado desta coluna é o conjunto de propostas de aprimoramento de um modelo de avaliação de programa de urbanização de favelas financiados por organismos internacionais.

**Efeitos:** nesta coluna, foram apresentados os efeitos esperados as a aplicação ou observação das proposições feitas.

**Monitoramento:** a última coluna teve como objetivo indicar possíveis ações ou indicadores para monitorar as questões identificadas, de modo que não venham a ocorrer novamente.

A seguir, apresenta-se o *Quadro-síntese de Pontos de Melhoria de um Modelo de Avaliação*.

Quadro 18 - Quadro-síntese de Pontos de Melhoria de um Modelo de Avaliação

GRUPO	QUESTÃO	DOCUMENTO	OPORTUNIDADE	EXPLICAÇÃO	PROPOSTA	EFEITO	MONITORAMENTO
Gestão	No referido documento, notou-se que diversas secretarias e órgãos teriam obrigação de fazer a manutenção das intervenções startadas no PROAP III, mas uma parcela destas secretarias e órgãos já mudaram de nome e, em alguns casos, suas funções.	Contrato de Empréstimo	A oportunidade de melhoria é não deixar que essas mudanças que ocorrem de período em período (muito vinculada ao governo que está em exercício no momento) atrapalhem a manutenção das ações startadas pelo programa.	Essa é uma oportunidade de melhoria, pois, é comum que mudanças (fusões e alterações de função de órgãos públicos) ocorram, podendo influenciar na manutenção dos serviços.	Uma proposta para a mitigação da questão é que seja elaborado em Plano de Manutenção das Ações do Programa, a ser repassado ao “próximo órgão” que será responsável pelo monitoramento. das intervenções do Programa.	Espera-se que as intervenções realizadas pelo PROAP III se mantenham nos territórios tratados.	Atualização anual do Plano de Manutenção das Ações do Programa.
	No referido documento, faltou clareza quando se diz "dar continuidade às intervenções". A "continuidade das intervenções" é referente ao PROAP (que estava indo para nova etapa) ou às áreas que estavam em processo de tratamento? As favelas eleitas na etapa anterior tiveram apenas parcela dos seus territórios tratados ou foram completamente tratados?	Perfil do Projeto	Uma oportunidade de melhoria é desenvolver documentos mais assertivos, que facilitem na obtenção das principais informações para compreensão das ações do programa. Outra oportunidade de melhoria é ter acesso a um documento que facilite informações-chave das intervenções. Se não é o objetivo do documento “Perfil do Projeto”, então que este indique em qual documento encontrar a informação.	Essa é uma oportunidade de melhoria, pois, programas que publiquem documentos, dados e informações mais assertivos, deixando clara qual foi sua atuação, tem maior credibilidade.	Uma proposta para a mitigação da questão é que os programas que têm diferentes etapas devem possuir uma forma fácil para que aqueles interessados possam acessar os dados das áreas de intervenção, por etapa. Algo como um quadro síntese, disponibilizado na página do órgão executor, e sempre utilizado como anexo, quando o documento abordar questões que podem gerar dúvidas.	Espera-se que seja mais claro quais ações foram implementadas pelo programa e quais áreas foram abrangidas por ele.  Espera-se que os documentos publicados provoquem maior credibilidade ao leitores.	Uma equipe que fique responsável por fazer uma análise crítica dos documentos que estão para serem publicados.  Uma equipe voltada para a consolidação, atualização e publicação das principais informações do programa, em todas as suas etapas, e publicá-las na página do órgão executor.
	Nos referidos documentos, foi verificado que há um <i>gap</i> , de cerca de três anos, entre a assinatura do contrato e o primeiro desembolso.	Relatório de Monitoramento do Programa (PMR)/ PCR do PROAP III	A oportunidade de melhoria é diminuir o tempo entre a assinatura do contrato e o início das intervenções.	Essa é uma oportunidade de melhoria, pois, quanto menor for o período entre a assinatura do contrato e o primeiro desembolso, mais viável é a execução das intervenções no tempo estabelecido no contrato, quiçá, sem necessidade de aditivos. Isso demonstraria alto desempenho para o órgão executor e para o organismos de financiamento. Outra explicação plausível é que, quando há a assinatura do contrato, uma equipe já é mobilizada para atuar no mesmo, o que acaba indicando uma certa ineficiência no uso dos recursos públicos, sejam eles humanos ou financeiros.	Uma proposta para a mitigação da questão é a criação de um órgão municipal voltado apenas para atuação nos programas direcionados às favelas, responsável por cuidar das questões burocráticas e executivas, entre outras, haja vista a relevância do tema na cidade.	Espera-se que os programas sejam executados de modo mais eficiente, não demandando um tempo maior do que o corpo técnico dos órgãos públicos e dos organismos de financiamento conseguem oferecer.	Construção de um cronograma padrão para essa Pré-fase inicial dos programas, indicando caminhos críticos e condições de contorno para a equipe responsável pela mobilização e trâmites com os organismos de financiamento.  Elaboração de um instrumento padrão para checklist dessa Pré-fase inicial destes tipos de contrato.
	Nos referidos documentos, verificou-se que houve uma dilatação do tempo de execução diante do planejado no início do Contrato.	Relatório de Monitoramento do Programa (PMR)/ PCR / outros PCR	Uma oportunidade de melhoria é que os órgãos executores sejam capazes de implementar os programas respeitando o cronograma estabelecido no contrato.	Essa é uma oportunidade de melhoria, pois, os organismos de financiamento, quando não aumentam o escopo pré-estabelecido, não aditam o valor do contrato. Logo, quanto mais tempo o contrato demora	Uma proposta para a mitigação da questão é que o corpo técnico tenha um instrumento para apoiar na observação dos pré-requisitos básicos solicitados pelos organismos de	Espera-se que os contratos sejam executados no período planejado.	Elaboração de um instrumento padrão para checklist dessa Pré-fase inicial destes tipos de contrato.

Quadro 18 - Quadro-síntese de Pontos de Melhoria de um Modelo de Avaliação

GRUPO	QUESTÃO	DOCUMENTO	OPORTUNIDADE	EXPLICAÇÃO	PROPOSTA	EFEITO	MONITORAMENTO
				para ser executado, mais tempo o corpo técnico do órgão executor permanece "preso" nas atividades do mesmo. Em outras palavras, são recursos públicos sendo mal aproveitados.	financiamento, de modo que não haja paralisação, como no caso do PROAP III. Uma outra proposta para mitigação da questão é que o corpo técnico sempre realize, antes do início das intervenções, uma análise prévia dos riscos da execução do contrato, desenvolvendo um instrumento com condições de contorno para os fatores críticos de sucesso do programa.		Elaborar uma lista de fatores críticos de sucesso e suas condições de contorno.
	No referido documento é abordado o objetivo geral do PROAP III, a partir do objetivo geral do Morar Carioca <sup>83</sup> . Previsivelmente, o objetivo geral do Programa Morar Carioca era “melhorar a qualidade de vida da população de baixa renda”. Sobre o PROAP III, foi informada apenas a “meta”, que seria “dotar os assentamentos beneficiários de infraestrutura urbana e serviços sociais básicos e apoiar o desenvolvimento do capital humano e social dessas comunidades” (p.10, 2019). A relação do Programa Morar Carioca com o PROAP III <sup>84</sup> é tão confusa quanto suas áreas de intervenção, seus períodos de execução e seus escopos.	Relatório de Metodologia da Avaliação de Impacto da SMIHC	A oportunidade de melhoria é permitir que a gestão pública tenha maior domínio sobre os programas em andamento, tanto de suas execuções físico-financeiras quanto dos resultados por eles alcançados.	Esta é uma oportunidade de melhoria, pois, se a gestão pública tem maior domínio sobre as ações que estão sendo executadas, diminuem as chances de recursos públicos aplicados de forma ineficiente.	Uma proposta de mitigação para a questão é que os programas que se sobreponham, tanto em área de intervenção quanto em temática e período de execução, possuam objetivos mais específicos. Quanto mais específico for o objetivo de um programa, mais fácil será de delimitar as ações que correspondem a esse objetivo e, conseqüentemente, de monitorar e avaliar seus resultados.  Uma outra proposta de mitigação para a questão é que os órgãos executores evitem sobreposição de programas em uma mesma área, com temáticas semelhantes.	Espera-se aumentar a eficiência dos programas públicos executados.	Um corpo técnico voltado para monitorar os programas a serem iniciados, verificando: área, período e escopo.
<b>Índices e Indicadores</b>	No <i>Modelo de Avaliação de Impacto do PROAP III</i> falta um <i>indicador de violência</i> quando se define o "Grupo de Controle".	Relatório de Metodologia da Avaliação de Impacto da SMIHC/ Relatório de	A oportunidade de melhoria é que, ao usar um <i>indicador de violência</i> , a escolha das áreas do "Grupo de Controle" é mais estratégica, pois tem menor risco de conflito armado.	Esta é uma oportunidade de melhoria, pois, as favelas que têm menor risco de conflito armado não atrasarão o andamento do contrato, pois não inviabilizarão o	Uma proposta de mitigação é usar um <i>indicador de violência</i> .  Uma proposta de resolução é usar outro método estatístico,	Espera-se que menos atividades de campo sejam paralisadas por conflito armado.  Espera-se menos atraso na execução do contrato.	Na fase de escolha das áreas do "Grupo de Controle", contar com um grupo de especialistas, com conhecimento de causa, para análise crítica das escolhas

<sup>83</sup> O PROAP III estava dentro do Programa Morar Carioca.

<sup>84</sup> Sobreposições de programas e o Morar Carioca. Disponível em: <<https://revistes.upc.edu/index.php/SIIU/article/view/9926/1635>>. Acesso em: 6 fev. 2022.

Quadro 18 - Quadro-síntese de Pontos de Melhoria de um Modelo de Avaliação

GRUPO	QUESTÃO	DOCUMENTO	OPORTUNIDADE	EXPLICAÇÃO	PROPOSTA	EFEITO	MONITORAMENTO
		Resultados da Avaliação de Impacto da SMIHC		levantamento de informações em campo.	que não o <i>propensity score matching</i>		dos indicadores e/ou do método estatístico.
	No Modelo de Avaliação de Impacto do PROAP III, não são todos os indicadores que focam na percepção do morador em relação aos efeitos do programa em suas vidas.	Relatório de Metodologia da Avaliação de Impacto da SMIHC/ Relatório de Resultados da Avaliação de Impacto da SMIHC	A oportunidade de melhoria é desenvolver um relatório que se apoie apenas nos resultados trazidos pelos indicadores de impacto, que são focados na percepção do morador, tornando a leitura dos resultados mais fácil.	Esta é uma oportunidade, pois, o interesse principal da avaliação de impacto é compreender os efeitos do programa pelo olhar do morador/beneficiário, e não da equipe técnica envolvida. O Modelo de Avaliação de Impacto do PROAP III torna a leitura dos resultados mais difícil, já que traz resultados dos indicadores de produto, dos indicadores de resultado e dos "roteiros observacionais".	Uma proposta de mitigação para a questão é a construção de um conjunto de ICVBs - <i>Indicadores de Percepção das Condições de Vida do Beneficiário</i> . Todos os indicadores criados devem ser aderentes à premissa de "percepção da condições de vida do beneficiário" antes e depois do programa. Uma outra proposta de mitigação para a questão é contar com um grupo de especialistas para apoiar na construção dos indicadores e ter a participação da comunidade, nem que seja apenas do líder comunitário, para indicar os principais problemas da comunidade.	Espera-se que os resultados sejam mais aderentes a uma <i>Avaliação de Impacto</i> .	Na fase de fechamento/consolidação do Grupo de "ICVBs", poder contar com um grupo de especialistas e com líderes comunitários para análise crítica das escolhas dos indicadores.
	Nos referidos documentos, a "sustentabilidade do pós-obra" é uma das principais preocupações do organismo de financiamento e do órgão executor, mas, ao mesmo tempo, não fica clara como essa avaliação se daria. Tudo o que se sabe é que há um "Pesquisa do Entorno - Roteiro Observacional" que é respondida pelo próprio Agente de TTS.	Relatório de Metodologia da Avaliação de Impacto da SMIHC /PCR PROAP III.	A oportunidade de melhoria é definir o conceito de "sustentabilidade do pós-obra" de modo que se torne possível estabelecer indicadores e critérios para avaliá-la.	É uma oportunidade de melhoria, pois, o órgão executor precisa ter segurança de que os investimentos implementados tiveram efeito após o encerramento do programa. Para isso, é preciso estabelecer um período para realização da análise (que não seja tão próximo ao encerramento das intervenções). Um <i>indicador de sustentabilidade no pós-obra</i> é especialmente relevante em programas de urbanização que startam serviços urbanos e sociais (PSF, creches, EDIs, coleta de lixo, correio, entre outros).	Uma proposta para mitigação da questão é definir o conceito de "sustentabilidade" no pós-obra. Uma outra proposta para mitigação da questão pode vir da criação de um <i>indicador da manutenção dos serviços urbanos e sociais no pós-obra</i> . Além dessas propostas, criar também um <i>indicador de sustentabilidade do pós-obra</i> focado na percepção do morador. Ainda, a mitigação da questão pode vir a partir da definição de um tempo-mínimo para levantamento das informações de sustentabilidade do pós-obra.	Espera-se facilitar a compreensão do conceito de "sustentabilidade" no pós-obra, permitindo construção de critérios para sua avaliação. Espera-se facilitar a compreensão da manutenção dos serviços e quiçá atuar sobre as lacunas encontradas. Espera-se facilitar a compreensão da percepção dos beneficiários em relação à sustentabilidade dos efeitos do programa. Espera-se facilitar a análise da "sustentabilidade" no pós-obra através de um recorte temporal.	Criar um <i>indicador de sustentabilidade do pós-obra</i> Criar um <i>indicador da manutenção dos serviços urbanos e sociais no pós-obra</i> . - -

Quadro 18 - Quadro-síntese de Pontos de Melhoria de um Modelo de Avaliação

GRUPO	QUESTÃO	DOCUMENTO	OPORTUNIDADE	EXPLICAÇÃO	PROPOSTA	EFEITO	MONITORAMENTO
	Nos referidos documentos, notou-se que determinados indicadores não conseguiram traduzir o desempenho de todas as intervenções medidas por ele (Ex.: <i>indicador coleta de lixo</i> ).	Relatório de Resultados da Avaliação de Impacto da SMIHC/ Relatório de Metodologia/ PCR	A oportunidade de melhoria é construir indicadores mais robustos, que reflitam, de forma mais equilibrada, o desempenho e o impacto por área de intervenção.	É uma oportunidade de melhoria porque os uso de indicadores construídos de modo mais assertivo entregam resultados menos enviesados.	Uma proposta de mitigação é que, em determinados casos, os dados "brutos" sejam avaliados para que não se perca nenhuma informação. Uma outra proposta de mitigação é dar peso aos elementos que constituem o indicador, respeitando a prioridade sugerida pelos beneficiários por área de intervenção.	Espera-se que os indicadores passem a representar de modo mais adequado o desempenho das intervenções por ele medidas.	-
	No referido documento, os resultados trazidos do uso de índices sintéticos não permite entender os efeitos do Programa por favela, mas sim do Programa, de um modo geral.	Relatório de Resultados da Avaliação de Impacto da SMIHC	A oportunidade de melhoria é verificar os resultados dos índices sintéticos não somente do Programa, mas também por área tratada, ou, quiçá, não os utilizar.	É uma oportunidade de melhoria, pois, ao olhar não somente para os resultados dos índices sintéticos do programa, mas também por área de intervenção, tem-se uma base de comparação e é possível concluir se os resultados são realmente próximos ou não. É uma oportunidade de melhoria, pois, as áreas são muito distintas, são pouquíssimos os indicadores utilizados para compor o índice, o uso de índices sintéticos pode mascarar informações relevantes sobre o desempenho do programa.	Uma proposta para mitigação da questão é que, em determinados casos, a análise não seja baseada somente nos resultados dos índices sintéticos do Programa, mas dos índices sintéticos por área de intervenção. Uma outra proposta para resolução da questão é não utilizar índices sintéticos para a avaliação de impacto.	Espera-se obter resultados mais assertivos.	Calcular índices sintéticos por favela.
	No referido documento, existe intervenção que compõe o indicador, mas que não depende necessariamente das ações do PROAP (como é o caso do <i>indicador de distribuição de água e indicador de coleta de lixo</i> ), para funcionamento.	Relatório de Resultados da Avaliação de Impacto da SMIHC	A oportunidade de melhoria é que as intervenções que compõem os indicadores e que não dependam totalmente do Programa para seu funcionamento tenham um peso menor na composição do índice.	É uma oportunidade de melhoria, porque, a falta de peso nesses tipos de indicadores reportam resultados enviesados.	A proposta para a mitigação da questão é usar pesos na composição dos indicadores que são constituídos por elementos que dependem e que não dependem do programa.	Espera-se entregar resultados mais assertivos.	-
	No referido documento, existem indicadores (como, <i>moradores que fazem esportes, aumento da renda familiar e valorização imobiliária</i> ) que não podem ser atrelados diretamente ao Programa.	Relatório de Resultados da Avaliação de Impacto da SMIHC	A oportunidade de melhoria é usar indicadores que meçam impactos que estejam totalmente atrelados ao programa, ou ponderá-los.	É uma oportunidade de melhoria, pois, o uso de indicadores que desconsiderem comportamentos ou melhorias na vida dos beneficiários que não dependam do programa entregam resultados enviesados.	A proposta para a mitigação da questão é, ao formular perguntas que alimentarão os indicadores, que estas sejam "amarradas" diretamente ao programa (Ex.: Na sua percepção, a construção de quadras em sua comunidade fez com que aumentasse sua	Entregar resultados mais assertivos.	-

Quadro 18 - Quadro-síntese de Pontos de Melhoria de um Modelo de Avaliação

GRUPO	QUESTÃO	DOCUMENTO	OPORTUNIDADE	EXPLICAÇÃO	PROPOSTA	EFEITO	MONITORAMENTO
					frequência na prática de esportes?).		
					Uma outra proposta para a mitigação da questão é usar peso na composição dos indicadores.		
	No referido documento, a Matriz Avaliativa, em diferentes partes, não permite o encadeamento lógico entre Componentes X Objetivos X Indicadores X Variáveis X Resultados esperados.	Relatório de Metodologia da Avaliação de Impacto da SMIHC	A oportunidade de melhoria é reorganizar a Matriz Avaliativa de modo que todos os elementos que a compõem estejam encadeados de forma lógica.	É uma oportunidade de melhoria porque a Matriz Avaliativa mais organizada permite compreender a relação dos elementos que a compõem, logo, facilita, ao final de um programa, avaliar o desempenho do mesmo.	A proposta para mitigação da questão é reorganizar a Matriz Avaliativa de modo que fique clara a relação entre os elementos que a compõem.	Facilitar a leitura da Matriz Avaliativa.	-
	No referido documento, verificou-se que mudanças no cenário político-econômico entre M0 e M1 não foram consideradas na seleção dos indicadores.	Relatório de Resultados da Avaliação de Impacto da SMIHC	A oportunidade de melhoria é que a equipe técnica responsável por selecionar os indicadores para composição da Matriz Avaliativa sempre considere o impacto que o cenário político-econômico pode causar no desempenho dos indicadores.	É uma oportunidade de melhoria porque, como um programa de urbanização de favelas leva, no mínimo, de três a cinco anos para ser executado, a probabilidade de o cenário político-econômico mudar é muito grande. Indicadores, como, <i>valorização imobiliária, renda familiar, investimentos nos domicílios e valor do m<sup>2</sup></i> podem indicar um desempenho bom ou ruim, mas não estar tão atrelado ao programa.	A proposta para mitigação da questão é realizar uma análise de sensibilidade nos indicadores previamente selecionados.	Entregar resultados mais assertivos.	-
Questões Metodológicas	Nos referidos documentos, faltou clareza e/ou critérios objetivos na definição do conceito de "melhora da qualidade de vida"	Relatório de Metodologia da Avaliação de Impacto da SMIHC / Perfil do Projeto	A oportunidade de melhoria é definir o que se entende por qualidade de vida (ou por condição de vida), sem deixar de considerar a realidade de cada área de intervenção, a partir de, por exemplo, uma avaliação ex-ante, tão comum em programas financiados pelo BID.	É uma oportunidade de melhoria, pois, a dificuldade em conceituar "melhora da qualidade de vida" vem da falta de parâmetros e critérios claros, e isso influencia diretamente na avaliação de como o Programa evoluiu em relação ao objetivo. Isso dificulta a parametrização, bem como a sugestão de bons indicadores para monitorar essa evolução em direção ao objetivo.	A proposta para mitigação do problema é definir o conceito de qualidade de vida (ou condições de vida), propondo também critérios para ele.	Facilitar a compreensão do alcance ou não dos objetivos do programa.	-
					Uma outra proposta para mitigação do problema é levantar as prioridades de cada área antes das intervenções, através de uma avaliação <i>ex ante</i> .		
					Ainda, pode-se propor substituir conceito de qualidade de vida, que é mais subjetivo, por condição de vida.	Facilitar a definição das intervenções prioritárias.	-

Quadro 18 - Quadro-síntese de Pontos de Melhoria de um Modelo de Avaliação

GRUPO	QUESTÃO	DOCUMENTO	OPORTUNIDADE	EXPLICAÇÃO	PROPOSTA	EFEITO	MONITORAMENTO
	No referido documento, verificou-se a falta de definição de conceitos primordiais para compreender o desempenho do programa, como: "sustentabilidade no pós-obras", qualidade de vida, "integração à cidade".	Relatório de Metodologia da Avaliação de Impacto da SMIHC	A oportunidade de melhoria é conceituar os termos que são essenciais para a compreensão do Modelo de Avaliação, bem como do desempenho do Programa.	É uma oportunidade de melhoria pois conceitos muito subjetivos e sem critérios para avaliação dificultam entender o verdadeiro desempenho do programa.	Uma proposta de melhoria é que todos os conceitos-chaves, que impactam diretamente na compreensão do alcance dos objetivos do programa, sejam conceituados previamente a apresentação da Matriz Avaliativa.	Facilitar a compreensão do objetivo da avaliação.	-
	No referido documento, a aplicação do método estatístico <i>Propensity Score Matching</i> (PSM) não permite inferir se foi capaz de, realmente, parear a realidade de cada área de intervenção	Relatório de Metodologia da Avaliação de Impacto da SMIHC	A oportunidade de melhoria é reavaliar outros métodos estatísticos que possam vir a ser mais aderentes à realidade do programa, que trabalha com território extremamente complexos e singulares, como os de favela.	É uma oportunidade de melhoria, pois, o método estatístico usado no PROAP III precisa alcançar dois territórios de características muito próximas para corresponder ao "Grupo de Tratamento" e "Grupo de controle". No caso de territórios, principalmente de favelas, a complexidade inerente a cada um deles torna o uso de método estatístico pouco robusto.	Uma proposta de mitigação é repensar qual é o melhor método estatístico para tratar de programas de urbanização de favelas.	Diminuir o risco de comparar duas áreas de intervenção com realidades muito distintas.	-
	No referido documento, foi informada a realização de "avaliações subjetivas" após a aplicação do PSM para, de fato, definir os "Grupos de Controle" a serem utilizados.	Relatório de Metodologia da Avaliação de Impacto da SMIHC	A oportunidade de melhoria é usar um método estatístico mais robusto, que não necessite de "avaliações subjetivas".	É uma oportunidade de mitigação, pois, a escolha das áreas de intervenção do "Grupo de Controle" faz toda a diferença no resultado do desempenho do Programa, uma vez que este se dá pela comparação entre "Grupo de Tratamento" e "Grupo de Controle". No âmbito do PROAP III, essa questão é extremamente sensível, pois, por estar inserido dentro do Morar Carioca, carrega o mesmo "peso", de selecionar favelas para tratamento, não por serem a de maior necessidade, mas porque estariam mais "visíveis" para os turistas durante a Copa do Mundo de 2014 e nas Olimpíadas de 2016.	Uma proposta de mitigação é repensar o método estatístico.	Aumentar a assertividade dos resultados.	-
	No referido documento, notou-se que as perguntas que compõem a avaliação de impacto deveriam estar focadas na percepção dos moradores sobre os efeitos do programa no seu cotidiano.	Relatório de Metodologia da Avaliação de Impacto da SMIHC	A oportunidade de melhoria é desenho de avaliações de impacto que foquem em ações de interface junto aos moradores e sua percepção a respeito do Programa	É uma oportunidade de melhoria, pois, conforme visto no PROAP III, a avaliação global do programa pode ser confundida com a avaliação de impacto do programa.	Uma proposta de mitigação é construir perguntas focadas na percepção dos moradores sobre o impacto do programa em suas vidas ( <i>Grupo de ICVBs</i> ). Uma outra proposta de melhoria é repensar a forma de reporte da Avaliação do Programa, dividindo em dois tipos de avaliação: avaliação global e avaliação de impacto.	Tornar menos subjetiva a escolha das áreas de intervenção para o "Grupo de Controle".	Na fase de fechamento/consolidação do Grupo de "ICVBs", poder contar com um grupo de especialistas e com líderes comunitários para análise crítica das escolhas dos indicadores.

Quadro 18 - Quadro-síntese de Pontos de Melhoria de um Modelo de Avaliação

GRUPO	QUESTÃO	DOCUMENTO	OPORTUNIDADE	EXPLICAÇÃO	PROPOSTA	EFEITO	MONITORAMENTO
	No referido documento, está anexada a “ <i>Pesquisa de Entorno - Relatório observacional</i> ”, que reporta as mudanças ocorridas no entorno pelo olhar do Agente de TTS.	Relatório de Resultados da Avaliação de Impacto da SMIHC	A oportunidade de melhoria é não incluir na “ <i>Avaliação de Impacto</i> ” uma pesquisa que parta da percepção do Agente de TTS.	É uma oportunidade de melhoria, pois, o “ <i>Relatório Observacional</i> ” traduz o olhar do Agente de TTS e não o olhar do beneficiário, levando a resultados enviesados.	Uma proposta de mitigação é manter o “ <i>Relatório Observacional</i> ” como um documento integrante da “ <i>Avaliação Global do Programa</i> ”, mas não da “ <i>Avaliação de Impacto do Programa</i> ”.	Obter um relatório final voltado apenas para a percepção dos moradores beneficiários sobre o impacto do programa em suas vidas.	-
	No referido documento, notou-se que o entrevistado no M0 pode não residir mais na favela tratada no M1.	Relatório de Metodologia da Avaliação de Impacto da SMIHC	A oportunidade de melhoria é construir um <i>Modelo de Avaliação</i> que considere o risco de mudança do beneficiário respondente e tenha uma ação mitigadora prévia.	É uma oportunidade de melhoria, pois, a pesquisa se baseia no levantamento de informações em dois momentos, antes do início das intervenções (M0) e ao final das intervenções (M1). Os moradores que responderam o M0 devem responder o M1, mas, em muitos casos, eles se mudam, e o resultado da pesquisa vai se tornando cada vez mais frágil.	Uma proposta de mitigação é inserir uma pergunta filtro para escolher o morador a ser entrevistado: pretende sair desta área nos próximos anos	Obter resultados mais assertivos.	Inserir uma pergunta filtro antes de iniciar a pesquisa,
	No referido documento, notou-se que são considerados apenas dois momentos (M0 e M1) para levantamento de informações.	Relatório de Metodologia da Avaliação de Impacto da SMIHC	A oportunidade de melhoria é pensar em um <i>Modelo de Avaliação</i> que considere mais marcos para levantamento de informações.	É uma oportunidade de melhoria, pois, as pesquisas são feitas apenas antes do início e ao final do programa. Em alguns casos, as pesquisas foram aplicadas antes mesmo do término das intervenções. Ao inserir mais um marco, os resultados poderiam se tornar mais verossímeis.	Uma proposta de mitigação é inserir um marco um ano após a última intervenção do programa na favela.	Validar se os impactos do programa, especialmente os serviços urbanos e sociais, foram mantidos.	Aplicar questionário um ano após o encerramento do Programa.
	No referido documento, notou-se há falta de um mecanismo efetivo para fiscalizar, em campo, a veracidade dos questionários aplicados.	Relatório de Metodologia da Avaliação de Impacto da SMIHC	A oportunidade de melhoria é diminuir o risco de questionários fraudados.	É uma oportunidade de melhoria, pois, a equipe do TTS que vai à campo exerce um trabalho cansativo e, por vezes, de baixa remuneração. Ainda, o salário pode estar atribuído a quantidade de pesquisas aplicadas. Tudo isso pode facilitar para que os questionários sejam fraudados.	Uma proposta de melhoria é aumentar a quantidade de líderes de equipe. Uma outra proposta de melhoria é diminuir o número da equipe por líder. Ainda, também pode ser proposto que seja estipulado uma quantidade máxima de questionários respondidos por dia	Aumentar a confiabilidade dos questionários aplicados em campo.	Reporte diário (enquanto estiverem em campo) dos líderes de campo.
	No referido documento, notou-se que os indicadores são calculados usando o método binário, mas não parece conseguir demonstrar o desempenho do Programa.	Relatório de Metodologia da Avaliação de Impacto da SMIHC	A oportunidade de melhoria é repensar métodos para calcular os indicadores, que devem passar por uma análise de sensibilidade, sendo capaz de demonstrar certo nível de confiabilidade.	É uma oportunidade de melhoria, pois, ter como opção de resposta apenas adequado (1) ou inadequado (0) parece não conseguir reportar, de forma clara, as melhorias advindas das intervenções.	Uma proposta de melhoria é apresentar opções mais fáceis para o morador responder, como: (a) melhorou após intervenção do PROAP; (b) melhorou parcialmente após intervenção do PROAP; (c)	Diminuir a sensibilidade dos resultados reportados.	Realizar uma análise de sensibilidade nos resultados alcançados pelos possíveis métodos, antes de selecioná-lo.

Quadro 18 - Quadro-síntese de Pontos de Melhoria de um Modelo de Avaliação

GRUPO	QUESTÃO	DOCUMENTO	OPORTUNIDADE	EXPLICAÇÃO	PROPOSTA	EFEITO	MONITORAMENTO
					melhorou, mas não sei se tem relação com o PROAP; (c) Não melhorou; (d) Não sei responder.		
	No referido documento, é informado que alguns questionários foram aplicados antes que as intervenções terminassem.	Relatório de Resultados da Avaliação de Impacto da SMIHC	A oportunidade de melhoria é que os dados só sejam levantados após a finalização de todas as intervenções.	É uma oportunidade de melhoria, pois, quando os questionários são aplicados antes do final das obras, isso, conseqüentemente envia os resultados.	Uma proposta de mitigação é que não seja aplicado nenhum questionário antes de seis meses da última intervenção do programa na favela.	Diminuir o enviesamento dos resultados reportados.	Tanto o órgão executor quanto a empresa contratada para realizar a pesquisa de campo devem estar, em comum acordo, de que as intervenções em determinada área já foram finalizadas.
	No referido documento, os resultados levaram a inferir que tiveram áreas do "Grupo de Controle" que sofreram intervenções no período do programa (Ex.: indicador ruas pavimentadas). Segundo a metodologia utilizada, isto não poderia ocorrer.	Relatório de Resultados da Avaliação de Impacto da SMIHC	A oportunidade de melhoria é que, em caso de reaplicar a metodologia indicada pela SMIHC, as áreas que compõem o "Grupo de Controle" sejam melhor monitoradas, de modo que, ao final do programa, ao serem realizados os cálculos, as melhorias no território não afetem o resultado, enviesando os resultados.	É uma oportunidade de melhoria, pois, a análise contrafactual atua em cima de dois grupos: um que sofreu intervenções e outro que não sofreu intervenções. Em Tese, se o "Grupo de Controle" sofre as mesmas intervenções que o PROAP implementou, a comparação não é válida (segundo informado no Relatório da SMIHC).	Uma proposta de mitigação é identificar uma forma de verificação das áreas que compõem o "Grupo de Controle" para que, se sofrerem algum tipo de intervenção, haja forma de ponderar no cálculo dos resultados.	Aumentar a confiabilidade dos resultados.	Realizar visitas de campo mensais.
	No referido documento, notou-se que o <i>Modelo de Avaliação</i> compara áreas em que não tiveram intervenção e as áreas que tiveram intervenção para analisar o "grau de satisfação com a qualidade de vida".	Relatório de Resultados da Avaliação de Impacto da SMIHC	A oportunidade de melhoria é não usar perguntas sobre "grau de satisfação" em modelos de avaliação como o do PROAP III pois é alta a probabilidade de enviesar o resultado.	É uma oportunidade de melhoria, pois, ainda que o <i>Modelo de Avaliação</i> esteja todo baseado neste tipo de comparação, quando se trata de "grau de satisfação", é mais fácil de enviesar o resultado, uma vez que a probabilidade de um morador insatisfeito em área que não recebe intervenção é bem maior de ocorrer do que do morador de área que recebe intervenção.	Uma proposta de resolução é evitar este tipo de pergunta.	Obter resultados menos enviesados.	Uso do Grupo de ICVBs.
	Nos referidos documentos, é possível verificar a realocação da verba de um componente para outro.	Outros PCR/ PMR	A oportunidade de melhoria é não permitir que haja realocação de verbas de um Componente para outro, desequilibrando o equilíbrio entre eles.	É uma oportunidade de melhoria impedir que a realocação de verba seja feita para outro componente, desequilibrando o equilíbrio entre os mesmos, especialmente em se tratando do Componente de "Ações Sociais", que, além de serem mais subjetivas, demonstraram não ter atingido as "metas" estabelecidas (referentes ao quantitativo de reuniões ou de ações educativas, por exemplo).	Uma proposta de resolução é inviabilizar que a verba de determinado Componente possa ser realocada em outro Componente.	Não desequilibrar o pesos das ações urbanísticas e sociais.	Continua sendo o PMR.

Quadro 18 - Quadro-síntese de Pontos de Melhoria de um Modelo de Avaliação

GRUPO	QUESTÃO	DOCUMENTO	OPORTUNIDADE	EXPLICAÇÃO	PROPOSTA	EFEITO	MONITORAMENTO
	No referido documento, notou-se que as metas da Matriz Avaliativa foram alteradas ao longo do Programa.	Relatório de Monitoramento do Programa (PMR)	A oportunidade de melhoria é não permitir que alterações muito bruscas sejam feitas nas metas do Programa, de modo que não chegue a impactar na qualidade/escopo dos serviços contratados.	É uma oportunidade de melhoria, pois, a alteração de metas ao longo do contrato pode fragilizar a credibilidade da execução do Programa, principalmente se as metas se tornarem mais "fáceis" de serem cumpridas.	Uma proposta de mitigação é definir limites para alterações nas metas do programa.	Aumentar a credibilidade do programa executado.	Continua sendo o PMR.
	Neste documento, verificou-se que o Programa possuía outros componentes, quando comparado aos Componentes que, de fato, constituíram o PROAO III, sendo que um seria voltado apenas para <i>Apoio à Gestão e Avaliação</i> .	Perfil do Projeto	A oportunidade de melhoria é reavaliar a inserção, não necessariamente de um Componente, mas de um <i>Grupo de Apoio</i> (GA), que seja responsável por, junto à Gerenciadora, e ao órgão Executor, colaborar para melhor gestão do programa, bem como acompanhar todas as etapas da avaliação do mesmo.	É uma oportunidade de melhoria, pois, a manutenção de um GA com foco na gestão e na avaliação do programa poderia ter colaborado para monitoramento das ações, detalhamento dos documentos, bem como análise crítica dos produtos e dos resultados alcançados pelo programa. .	Uma proposta de mitigação é a criação de um GA para apoiar a gestão e avaliação do programa, não estão ligado nem a Gerenciadora, nem ao corpo técnico do órgão executor <sup>85</sup> .	Mudança na execução do cronograma físico-financeiro, da qualidade dos produtos e dos reportes.	-
	Neste documento, foi possível verificar que a quantidade de áreas tratadas foi muito menor que o planejado.	Proposta de Empréstimo	A oportunidade de melhoria é deixar mais claro qual é o objetivo do Programa: atender a uma quantidade específica de áreas de intervenção ou a um percentual de beneficiários alcançados?	É uma oportunidade de melhoria, pois, na <i>Proposta de Empréstimo</i> , não fica clara que a atuação não se daria, necessariamente, por área de intervenção, mas que poderia ser pelo percentual de beneficiários alcançados. À primeira vista, leva a entender que um quantitativo alto de áreas foi cortado.	Uma proposta de mitigação é melhorar os documentos de referência que caracterizam o que será o programa, em si.	Maior clareza em como será a atuação do Programa.	-
Questões operacionais	No referido documento, é informado que uma parcela dos dados levantados pela SMIHC não foi apresentada no Relatório (nem foi encontrado em outro local, de fácil acesso).	Relatório de Resultados da Avaliação de Impacto da SMIHC	A oportunidade de melhoria é ter uma base mais ampla de informações, o que pode contribuir para a análise crítica, até mesmo permitindo que o uso métodos/metodologias/ferramentas mais sofisticadas sejam viáveis (por exemplo, métodos estatísticos mais robustos).	É uma oportunidade de melhoria, pois, ainda que o relatório de resultados não comporte todos os dados e informações levantados durante o Programa, a sociedade tem o direito de acessá-los, logo, é necessário indicar uma forma de torná-los públicos.	Uma proposta de resolução é que, ainda que alguns dados não sejam publicados nos relatórios de resultados dos órgãos executores, estejam indicados nestes documentos em qual local encontrá-los (ex.: página oficial do programa ou página do órgão executor).	Ter disponível um banco de dados mais amplo para pesquisa.	-
						Maior transparência por parte da prefeitura.	
	No referido documento, foram encontrados erros nos cálculos das tabelas apresentadas por indicador.	Relatório de Resultados da Avaliação de Impacto da SMIHC	A oportunidade de melhoria é entregar documento mais coerentes e confiáveis.	É uma oportunidade de melhoria, pois, documentos mais coerentes e confiáveis transparecem maior credibilidade ao leitor.	Uma proposta de mitigação do problema é que não seja permitido que os relatórios de resultados e de desempenho sejam publicados antes de passarem por uma Análise de Qualidade do Produto (AQP).	Obter resultados mais confiáveis.	<i>Indicador de qualidade do produto</i>

<sup>85</sup> Em Tese, esse grupo já deveria existir, segundo o *Contrato de Empréstimo*, apresentado anteriormente nesta teste. Foi nomeado como *Comitê de Coordenação do Programa* (CCP), com o objetivo apoiar a gestão do Programa, focando, em especial, na realização da mediação entre as distintas entidades participantes. Contudo, não foram encontradas informação e/ou ações efetivas deste Comitê.

Quadro 18 - Quadro-síntese de Pontos de Melhoria de um Modelo de Avaliação

GRUPO	QUESTÃO	DOCUMENTO	OPORTUNIDADE	EXPLICAÇÃO	PROPOSTA	EFEITO	MONITORAMENTO
					Uma outra proposta de mitigação é a criação de um <i>indicador de qualidade do produto</i> , bem como um limite mínimo a ser atingido. Ainda, pode-se propor que a equipe técnica da SMIHC envolvida no Programa esteja capacitada para a função que lhe é demandada.		
	Nos referidos documentos, foram apresentadas "Lições Aprendidas do PROAP II" muito próximas às verificadas, depois, no PCR do "Lições Aprendidas do PROAP III".	Proposta de Empréstimo/PCR	A oportunidade de melhoria é que as lições aprendidas em uma etapa do programa sejam consideradas na nova etapa a ser implementada, conseguindo aprimorar o desempenho das etapas seguintes.	É uma oportunidade de melhoria, pois, conforme indicado no Referencial Teórico, é muito comum que avaliações sejam feitas e os resultados delas não sejam utilizados para aprimorar as próximas etapas do programa.	Uma proposta de resolução é aplicar as lições aprendidas de uma etapa encerrada na etapa posterior.	Aprimorar as políticas públicas e seus programas sociais.	
			A outra oportunidade de melhoria é atentar para que textos padronizados não sejam replicados nos documentos do programa.	É uma oportunidade de melhoria, pois, ainda que programas da mesma natureza possam inferir "lições aprendidas" muito similares, há de se ter cuidado para que não sejam replicados textos padrão, "proforma", de modo que diminua a qualidade do documento publicado.	Uma proposta de mitigação é aumentar a fiscalização da equipe que desenvolve os documentos de referência (terceirizadas?).	Desenvolver documentos originais e assertivos.	-
	No referido documento, é informado que existiram diferentes programas atuando nas mesmas áreas de intervenção do PROAP, o que dificulta a avaliação do desempenho do programa.	PCR PROAP III	A oportunidade de melhoria é evitar que programas com escopo muito similares ocorram, no mesmo período, em uma área de tratamento.	É uma oportunidade de melhoria, pois, muitos programas atuando em uma mesma área dificulta ainda mais a avaliação de impacto, uma vez que não se sabe em que medida determinada "melhoria" é consequência do programa avaliado.	Uma proposta de mitigação é não permitir intervenções urbanísticas e sociais em uma área que já está sendo tratada por outro programa.	Facilitar a avaliação do programa.	-
	No referido documento, ainda que já tenha sido mencionado que o conceito de "sustentabilidade" do pós-obra não foi plenamente compreendido, deve-se destacar que quem o realiza é a equipe do TTS.	Relatório de Metodologia da Avaliação de Impacto da SMIHC	A oportunidade de melhoria é que análises relativas à "sustentabilidade" do pós-obra sejam feitas por um equipe técnica capacitada para tal. Para entender o nível técnico necessário da equipe, antes, é preciso definir o que se quer medir com a "sustentabilidade" do pós-obra.	É uma oportunidade de melhoria, pois, quando o <i>Modelo de Avaliação</i> informa sobre análise de "sustentabilidade" do pós-obra, subentende-se que é uma questão voltada para técnicos ou engenheiros da área de construção civil. A equipe de TTS não tem formação técnica para isso, logo, os relatórios respondidos devem ser algo raso e sem tanta utilidade.	Uma proposta de resolução é não permitir que a equipe de TTS aplique o questionário de "sustentabilidade do pós-obra". Uma outra proposta de resolução é, após definir quais informações são necessárias para avaliar a "sustentabilidade" do pós-obra, contratar uma equipe capacitada para executar os serviços.	Maior credibilidade nas informações levantadas.	-

Quadro 18 - Quadro-síntese de Pontos de Melhoria de um Modelo de Avaliação

GRUPO	QUESTÃO	DOCUMENTO	OPORTUNIDADE	EXPLICAÇÃO	PROPOSTA	EFEITO	MONITORAMENTO
<b>Relação entre o Organismo de financiamento e o Órgão Executor</b>	No referido documento, é reiterado que foram definidos pelo BID o uso do: quadro lógico, procedimentos e metas.	Relatório de Resultados da Avaliação de Impacto da SMIHC / Proposta de Empréstimo	A oportunidade de melhoria é que o órgão executor consiga avaliar o programa de acordo com as suas principais necessidades, e não tendo como balizador as necessidades do organismo de financiamento.	É uma oportunidade de melhoria, pois, os interesses das partes envolvidas são distintos, logo, o órgão executor pode até ser orientado pelo organismo de financiamento, mas não deve se tornar uma exigência.	Uma proposta de resolução é que o órgão executor tenha seu próprio <i>Modelo de Avaliação</i> .	Obter dados mais estratégicos para o órgão executor, que é o responsável por implementar as políticas públicas de habitação no município.	-
	No referido documento, o BID sempre classifica seu desempenho como satisfatório.	PCR PROAP III	A oportunidade de melhoria é que o organismo de financiamento também esteja sujeito à avaliação por parte do Mutuário.	É uma oportunidade de melhoria, pois, os critérios do organismo de financiamento são muito subjetivos (ex: "o Banco manteve-se prestativo e presente em todas as fases do projeto"). O mutuário ter a possibilidade de avaliar o desempenho do organismo de financiamento na execução do programa dá certo equilíbrio à relação das partes envolvidas.	Uma proposta de mitigação é que o BID também esteja exposto à avaliação por parte do mutuário/órgão executor.	Maior equilíbrio na relação entre mutuário e financiador.	-
	No referido documento, notou-se certa influência da SMIHC/IPP no reporte de resultados mais "positivos" (Ex.: "o indicador não alcançou a meta estabelecida, mas a Secretaria entende que o resultado foi positivo"). Nesse caso a resposta deve ser se alcançou ou se não alcançou.	Relatório de Resultados da Avaliação de Impacto da SMIHC	A oportunidade de melhoria é que a interpretação dos resultados seja sempre realizado por equipe que não esteja tão envolvida no processo.	É uma oportunidade de melhoria, pois, a SMIHC assinou um convênio com o IPP para elaboração dos relatórios finais do programa. Além disso, o IPP ajudou a SMIHC na formatação da avaliação de impacto, dentro do Modelo do banco, O fato de serem dois órgãos públicos e responsáveis por esta parte da formatação da avaliação fragilize a confiabilidade do reporte. Talvez uma empresa terceirizada realizar este tipo de serviço seja mais adequado.	Uma proposta de mitigação é que a interpretação e o reporte dos resultados seja sempre realizado por uma instituição externa.	Obter dados mais confiáveis e críticos.	-
	No referidos documentos, há divergência no modo com o qual o BID e o órgão executor abordam o desempenho do Programa	PCR PROAP III / Relatório de Resultado da Avaliação de Impacto do PROAP III	A oportunidade de melhoria é que a interpretação dos resultados seja sempre realizado por equipe que não esteja tão envolvida no processo.	É uma oportunidade de melhoria, pois, se por um lado o BID parece manter critérios subjetivos para se avaliar, por outro, o órgão executor parece suavizar os resultados que não são tão positivos no momento de reportá-los.	Uma proposta de resolução é unificar o <i>Relatório de Avaliação de Impacto do Programa</i> .	Maior transparência sobre a execução e desempenho do contrato	-
	Nos referidos documentos, todos possuíam matriz/quadro lógico, teoria geral da mudança e lógica vertical do programa. Todos trabalham com análise contrafactual.	Outros PCR/ PCR PROAP III	A oportunidade de melhoria é que o órgão executor consiga avaliar o desempenho do programa através do seu próprio olhar.	É uma oportunidade de melhoria, pois, a leitura dos PCRs permitiu verificar que a avaliação feita no PROAP III se encaixa perfeitamente no formato de reporte do Bando (PCR), logo, fica claro que o órgão	Uma proposta de mitigação é que o <i>Modelo de Avaliação</i> do organismo de financiamento seja opcional.	Obter resultados mais equilibrados.	-

Quadro 18 - Quadro-síntese de Pontos de Melhoria de um Modelo de Avaliação

GRUPO	QUESTÃO	DOCUMENTO	OPORTUNIDADE	EXPLICAÇÃO	PROPOSTA	EFEITO	MONITORAMENTO
	Nos referidos documentos, todos colocaram como o objetivo geral das intervenções "melhorar a qualidade de vida da população".			executor é orientado pelo Banco. Logo, um Modelo próprio de avaliação entregaria resultados mais assertivos, voltados para as necessidades da prefeitura e não do organismos de financiamento.	Uma outra proposta de mitigação é que o órgão executor tenha seu próprio <i>Modelo de Avaliação</i> .		
	Nos referidos documentos, notou-se que todos tinham como Componente <i>Desenvolvimento Institucional</i> ou <i>Fortalecimento Institucional</i> .	Outros PCR	A oportunidade de melhoria é que o mutuário tenha a liberdade de eleger quais componentes constituem o programa a ser implementado.	É uma oportunidade de melhoria, pois, este Componente entra, normalmente, no escopo da maioria dos programas do Banco e, ao mesmo tempo, não costumam ter ações tão claras e, conseqüentemente, indicadores para monitoramento de suas metas, o que pode levar a inferir que o Componente é mais um interesse do Banco do que do mutuário.	Uma outra proposta de mitigação é que os componentes que constituam o programa sejam eleitos pelo próprio mutuário.	Que o órgão executor tenha maior domínio sobre a constituição do programa que executará.	-
						Ter maior clareza do objetivo do Componente <i>Fortalecimento Institucional</i> , quando este for, de fato, solicitado.	Criar indicadores de monitoramento para cada um dos objetivos estipulados para compor o Componente de <i>Fortalecimento Institucional</i> .

Fonte: A autora, 2022.

O uso desta ferramenta para organização das questões-problema e das propostas para mitigação ou solução se converte em um instrumento orientativo de pontos de atenção do órgão executor na aplicação de suas avaliações de impacto, agrupados em cinco grupos de interesse, que são:

**Gestão:**

- programas que passam por diferentes etapas precisam ter uma forma fácil de acessar dados das áreas de intervenção, por etapa. Algo como um quadro síntese, disponibilizado na página do órgão executor, e sempre utilizado como anexo, quando o documento abordar questões que podem gerar dúvidas;
- criação de um órgão municipal voltado apenas para atuação nos programas direcionados às favelas, responsável por cuidar das questões burocráticas e executivas, entre outras, haja vista a relevância do tema na cidade;
- a criação de um instrumento para apoiar o corpo técnico na observação dos pré-requisitos básicos solicitados pelos organismos de financiamento, de modo que não haja paralisação, como no caso do PROAP III;
- o corpo técnico envolvido precisa realizar, antes do início das intervenções, uma análise prévia dos riscos da execução do contrato, desenvolvendo um instrumento com condições de contorno para os fatores críticos de sucesso do programa;
- os programas que se sobrepõem, tanto em área de intervenção quanto em temática e período de execução, precisam ter objetivos mais bem delimitados. Quanto mais específico for o objetivo de um programa, mais fácil será compreender as intervenções que correspondem à determinado Programa e, conseqüentemente, monitorá-lo e avaliá-lo;
- que os órgãos executores evitem sobreposição de programas em uma mesma área, com temáticas muito semelhantes.

**Índices e indicadores:**

- usar um indicador de violência;
- pensar em outros métodos estatísticos, que não o “diferença em diferença” e *propensity score matching*;

- **construir um conjunto de Indicadores de Percepção das Condições de Vida do Beneficiário (ICVBs) aderentes à premissa de "percepção da condições de vida do beneficiário" antes e depois do programa;**
- contar com um grupo de especialistas para apoiar na construção dos indicadores e ter a participação da comunidade, nem que seja apenas do líder comunitário, para indicar os principais problemas da comunidade;
- definir o conceito de "sustentabilidade" no pós-obra;
- criar um indicador da manutenção dos serviços urbanos e sociais no pós-obra;
- criar também um indicador de sustentabilidade do pós-obra focado na percepção do morador;
- definir um tempo-mínimo para levantamento das informações de sustentabilidade do pós-obra;
- em determinados casos, os dados "brutos" devem ser avaliados para que não se perca nenhuma informação;
- dar peso aos elementos que constituem o indicador, respeitando a prioridade sugerida pelos beneficiários por área de intervenção;
- em determinados casos, que a análise não seja baseada somente nos resultados dos índices sintéticos do Programa, mas dos índices sintéticos por área de intervenção;
- não utilizar índices sintéticos para a avaliação de impacto;
- usar pesos na composição dos indicadores que são constituídos por elementos que dependem e que não dependem do programa;
- ao formular perguntas que alimentarão os indicadores, que estas sejam "amarradas" diretamente ao programa;
- **reorganizar a Matriz de Avaliação, de modo que fique clara a relação entre os elementos que a compõem;**
- realizar uma análise de sensibilidade nos indicadores previamente selecionados;
- não selecionar indicadores que sejam tão sensíveis às mudanças político-econômicas.

#### **Questões Metodológicas:**

- definir o conceito de qualidade de vida (ou condições de vida), propondo também critérios para ele;
- levantar as prioridades de cada área antes das intervenções, através da uma avaliação ex ante;

- substituir conceito de qualidade de vida, que é mais subjetivo, por condição de vida;
- **que os conceitos-chaves, que impactam diretamente na compreensão do alcance dos objetivos do programa, sejam conceituados previamente a apresentação da Matriz Avaliativa;**
- analisar diferentes métodos estatísticos para tratar de programas de urbanização de favelas;
- selecionar maior e melhores indicadores para realização do pareamento das áreas de tratamento e controle;
- selecionar mais indicadores e melhores indicadores para compor o processo de pareamento;
- **construir perguntas focadas na percepção dos moradores sobre o impacto do programa em suas vidas (Grupo de ICVBs).**
- repensar a forma de reporte da Avaliação do Programa, dividindo em dois tipos de avaliação: avaliação global e avaliação de impacto;
- manter o "Relatório Observacional" como um documento constituinte da "Avaliação Global do Programa", mas não da Avaliação de Impacto do Programa;
- inserir pergunta filtro para escolher o morador a ser entrevistado, de modo a selecionar aqueles que não interferirão no resultado da pesquisa (como entrevistas que pretendem sair da área nos próximos anos);
- inserir um marco um ano após a última intervenção do programa na favela;
- aumentar a quantidade de líderes de equipe;
- diminuir o número da equipe por líder;
- propor que seja estipulado uma quantidade máxima de questionários respondidos por dia;
- apresentar mais opções e mais fáceis para o morador responder, como: (a) melhorou após intervenção do PROAP; (b) melhorou parcialmente após intervenção do PROAP; (c) melhorou, mas não sei se tem relação com o PROAP; (d) Não melhorou; (e) Não sei responder;
- não aplicar questionário antes de seis meses da última intervenção do programa na favela;
- identificar uma forma de verificação das áreas que compõem o "Grupo de Controle" para que, se sofrerem algum tipo de intervenção, haja forma de ponderar no cálculo dos resultados;

- evitar perguntar de “grau de satisfação de vida”;
- inviabilizar que a verba de determinado Componente possa ser realocada em outro Componente;
- definir limites para alterações nas metas do programa;
- criar um GA para apoiar a gestão e avaliação do programa, não estão ligado nem a Gerenciadora, nem ao corpo técnico do órgão executor;
- melhorar os documentos de referência que caracterizam o que será o programa, em si;
- não publicar relatórios de resultados dos órgãos executores, estejam indicados nestes documentos em qual local encontrá-los (ex.: página oficial do programa ou página do órgão executor);

#### **Questões operacionais:**

- não permitir que os relatórios de resultados e de desempenho sejam publicados antes de passarem por uma Análise de Qualidade do Produto (AQP);
- criar um indicador de qualidade do produto, bem como um limite mínimo a ser atingido;
- propor que a equipe técnica da SMIHC envolvida no Programa esteja capacitada para a função que lhe é demandada;
- aplicar as lições aprendidas de uma etapa encerrada na etapa posterior;
- aumentar a fiscalização da equipe que desenvolve os documentos de referência (terceirizadas?);
- não permitir intervenções urbanísticas e sociais em uma área que já está sendo tratada por outro programa;
- não permitir que a equipe de TTS aplique o questionário de "sustentabilidade do pós-obra";
- após definir quais informações são necessárias para avaliar a “sustentabilidade” do pós-obra, contratar uma equipe capacitada para executar os serviços.

#### **Relação órgão executor e organismo de financiamento:**

- que o órgão executor tenha seu próprio Modelo de Avaliação;
- que o BID também esteja exposto à avaliação por parte do mutuário/órgão executor;
- que a interpretação e o reporte dos resultados seja sempre realizado por uma instituição externa;
- unificar o Relatório de Avaliação de Impacto do Programa;

- que o Modelo de Avaliação do organismo de financiamento seja opcional;
- que o órgão executor tenha seu próprio Modelo de Avaliação; e,
- que os componentes que constituam o programa sejam eleitos pelo próprio mutuário.

Como pode ser visto com os grupos temáticos criados e com as questões levantadas, a leitura dos documentos de referência levou a inferir a necessidade de repensar não só o modelo de avaliação, mas, desde o momento da *Preparação* do Programa até o momento do reporte.

De acordo com a análise feita neste capítulo, existem cinco grupos prioritários que o órgão executor precisa se atentar antes de estruturar um modelo de avaliação de impacto, sendo eles: (i) Gestão do Programa; (ii) Índices e indicadores; (iii) Questões Metodológicas; (iv) Questões Operacionais; e, (v) Relação do órgão executor e dos organismos de financiamento.

Ainda, como pode ser visto nos *bullets* acima, assim como a SMHIC enfatiza a Matriz de Avaliação, ao longo da seleção de propostas de aprimoramento, verificou-se que tanto a Matriz quanto o “Grupo de ICVBs” foram considerados em diferentes momentos. Posto isto, a seguir, foi construído um subitem para trabalhar essa “reorganização” da *Matriz Avaliativa*, indicando perguntas totalmente voltadas para a percepção dos moradores.

#### **4.2 Proposta de reorganização da Matriz Avaliativa do PROAP III, tendo como foco o olhar do beneficiário**

Uma vez tendo sido expostas as questões que fragilizam os resultados do PROAP III ou de outros modelos de avaliação de programas de urbanização de favelas financiados por organismos internacionais, a seguir, propõe-se uma versão com perguntas voltadas apenas para o beneficiário, podendo ser gerado, a partir delas, o que seria o Grupo de *Indicadores de Percepção das Condições de Vida do Beneficiário* (ICVB).

Apenas como forma de seguir as questões levantadas ao longo da pesquisa, a *Matriz Avaliativa*, exposta mais à frente, foi pensada dando ênfase nas palavras ou conceitos que foram estabelecidos no *Relatório de Metodologia da Avaliação de Impacto do PROAP III*. O objetivo geral era “melhorar a qualidade de vida dos moradores de assentamentos informais de baixa renda da cidade do Rio de Janeiro, dotando esses assentamentos de infraestrutura urbana e serviços sociais básicos, apoiando o desenvolvimento de capital humano e social”.

A proposta é que o programa, para alcançar seus principais objetivos, deveria estar estruturado em três Componentes, são eles: (i) Infraestrutura Urbana, (ii) Serviços Sociais Básicos e (iii) Monitoramento e Controle. Após a leitura crítica dos documentos de referência no âmbito do PROAP III, uma das questões centrais levantadas no início dos estudos era a falta

de relação entre os indicadores apresentados na Matriz de Avaliação do PROAP III e suas variáveis, ou o indicador e suas dimensões. Avançando os estudos, e notou-se que talvez os indicadores não tenham sido tão assertivos, pois o próprio desenho do programa deixou lacunas.

Assim sendo, uma das primeiras propostas para a *Matriz de Avaliação* é a retirada do componente de Desenvolvimento Institucional, pois, ainda que este Componente possa ter alguma validade – mesmo que ainda não identificado com clareza qual é – não traz nenhuma informação estratégica do ponto de vista do olhar do beneficiário em relação aos impactos do Programa em sua qualidade de vida. Diante do exposto, a seguir, esclarece-se os motivos pelos quais a reorganização se fez necessária.

- *Infraestrutura urbana*

A lógica da reorganização dos eixos que compõem o Componente é unir aqueles direcionados às obras e aos serviços urbanos, sejam aqueles que deveriam ser providos pela prefeitura seja assegurando que o território tenha condições de receber outros serviços: está é uma forma de integrar a favela à cidade formal. Um exemplo que pode ser dado é a capacidade de receber serviços de entrega *delivery*.

Especificamente no eixo de Serviços Urbanos foram acrescentados os serviços comuns àqueles que residem na “cidade formal”: além da coleta de lixo, que já era considerada, limpeza das ruas, limpeza dos dispositivos de drenagem, capinação, entrega de cartão postal em domicílio e alcance dos serviços *delivery*.

Chama-se a atenção para a questão de segurança pública, que é um serviço que deve ser oferecido pelo Estado, mas, se tratando de favelas, o assunto é demasiadamente complexo, a ponto de ser tema para uma nova Tese. Assim, optou-se por não a considerar na Matriz. Um exemplo desta complexidade é que uma das melhorais na infraestrutura da favela tratada levadas pelo Programa foi a pavimentação e a abertura de vias. Contudo, se realizada uma pesquisa com a população local, esta facilidade no acesso à favela facilita também o acesso da polícia militar, podendo aumentar a frequência de tiroteios e reféns de bala perdida<sup>86</sup>. O componente foi pensando a partir de três eixos, que são eles: Obras urbanas; Equipamento urbanos e Serviços urbanos.

- *Serviços sociais básicos*

---

<sup>86</sup> Presença da Polícia Militar e aumento da letalidade nas favelas cariocas. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/06/07/em-um-ano-de-restricao-as-operacoes-policiais-no-rj-numero-de-mortes-e-tiroteios-cai-no-estado-diz-relatorio.ghtml>. Acesso em: 06 de fevereiro de 2021.

Neste Componente foram unidas todas as ações do Programa que estavam voltadas para contenção da vulnerabilidade social das comunidades beneficiárias; antes o Componente era chamado de “*Ações Sociais*”, e, entre outras ações, consideravam a construção de espaços de capacitação e de cuidados à primeira infância. Contudo, entende-se que obras e equipamentos devem ser indicados dentro do Componente de Urbanização integrada.

Foram considerados *Serviços Sociais Básicos* todos os serviços implementados a partir do Programa, mas que dependiam do Governo, após a finalização do PROAP III, para que o seu funcionamento se mantivesse regular. A construção do equipamento não é um serviço social em si, mas sim o funcionamento e o atendimento das necessidades das comunidades em questão (creche, escola profissionalizante, Programa de Saúde da Família etc.).

Ainda, ressalta-se que, as ações que antes encontravam-se no Componente Regularização urbanística e fundiária também foram compreendidas como pertencentes ao Componente “*Serviços Sociais Básicos*”. Isso porque, é um serviço técnico da prefeitura, em prol do desenvolvimento do capital social, não havendo motivo para ser tratado em separado.

- *Monitoramento e controle*

Este Componente foi criado a partir da realocação de dois eixos de atuação do Programa: o controle do uso do solo e a participação comunitária, além da inserção de mais uma ação que também estava voltada para o monitoramento, mas com foco em mapear a migração dos residentes da favela, quando esta mudança é consequência do encarecimento da vida gerado após as intervenções na comunidade.

Uma das questões que o desenvolvimento desta Tese ajudou a alcançar é a possibilidade de, após a execução do Programa, existir uma forma de intervenção da prefeitura, ainda que por meio de um auxílio, para que as famílias consigam permanecer nas favelas, ainda que o custo de vida aumente. Isso pode ser um fator problema à medida em que estas pessoas tendem a sair para outras áreas irregulares. Tal questão é reiterada frequentemente pelos órgãos que executam programas de urbanização de favelas, mas não é vista uma solução efetiva para o problema.

Em relação aos indicadores, como dito, propõe-se o Grupo de ICVBs, pois, um Programa do tamanho do PROAP III, que atuou em diferentes áreas de intervenção, pode perder muita informação ao unir diferentes indicadores em um índice só. Antes de definir cada ICVB, deve-se realizar uma pesquisa de campo, que pode ser feita juntamente com o levantamento do M0 ou até mesmo antes, conforme padrão do Banco, através do desenvolvimento de relatórios *ex-ante*, com objetivo de conhecer a área que irá intervir e definir prioridades de ações a serem implementadas por território.

Assim, o ICVB deveria ser calculado em cima das questões indicadas como impactantes nas condições de vida da comunidade. Por exemplo: dificuldade em acessar equipamentos de saúde e de acessar transporte público, serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos insuficientes e alta frequência de conflitos armados. As sugestões de resposta são: (a) melhorou após intervenção do PROAP; (b) melhorou parcialmente após intervenção do PROAP; (c) melhorou, mas não sei se tem relação com o PROAP; (c) Não melhorou; (d) Não sei responder.

A análise do PCR mostrou que fica comprometida a lógica vertical do Programa quando os indicadores de resultado não estão atrelados aos objetivos específicos do Programa. Adiante, segue uma proposta de reorganização da *Matriz de Avaliação*, com foco no olhar do beneficiário.

Quadro 19 - Proposta de reorganização da Matriz de Avaliação

COMPONENTES	EIXOS DE ATUAÇÃO	AÇÕES A SEREM PROMOVIDAS A PARTIR DO PROAP III	INFORMAÇÕES A SEREM LEVANTADAS DO BENEFICIÁRIO	GRUPO DE ICVBs
Infraestrutura urbana	Obras urbanas	Ampliação da rede de água	Sofre com a falta de água em seu domicílio?	Indicador PCVB em relação ao abastecimento hídrico.
			A água que chega ao seu domicílio é incolor e sem cheiro?	Indicador PCVB em relação à qualidade da água.
			Algum problema de saúde recente relacionado pelo médico/enfermeiro à qualidade da água de consumo?	Indicador PCVB em relação à saúde – água.
		Ampliação da rede de esgoto	Sofre como mau cheiro de esgoto próximo ao seu domicílio?	Indicador PCVB em relação ao conforto ambiental – esgoto.
			Reside em um local próximo a esgoto a céu aberto?	Indicador PCVB em relação à segurança ambiental – esgoto.
			Algum problema de saúde, recentemente, que foi relacionado pelo médico/enfermeiro ao contato com esgoto?	Indicador PCVB em relação à saúde – esgoto.
		Ampliação da rede de drenagem	Sofre com problemas de alagamento?	Indicador PCVB em relação à ampliação/implantação da rede de drenagem.
		Pavimentação de ruas	Tem dificuldade ao se deslocar dentro da comunidade?	Indicador PCVB em relação à própria mobilidade.
			Dificuldade de algum residente do domicílio para deslocar da comunidade ao trabalho/escola?	Indicador PCVB em relação à mobilidade de residentes do mesmo domicílio.
		Ampliação da rede de iluminação pública	A iluminação da sua rua traz sensação de segurança?	Indicador PCVB em relação à iluminação pública da comunidade.
	Obras para eliminação de situação de risco	Acredita ter risco de deslizamento onde reside?	Indicador PCVB em relação ao risco de deslizamento.	
	Equipamentos urbanos	Construção de equipamentos de esporte e lazer	Usa os espaços públicos construídos pelo Programa?	Indicador PCVB em relação às construções/ espaços públicos/ praças na comunidade.
		Reforma equipamentos de esporte e lazer (praças, parques e quadras)		
		Construção ou urbanização de área de <i>Espaços de Desenvolvimento Infantil</i> (EDI)	Algum residente do domicílio se beneficiou com a construção de EDI?	Indicador PCVB em relação ao impacto do EDI.
		Construção de <i>Centros de Referência de Assistência Social</i> (CRAS)	Algum residente do domicílio se beneficiou com a construção de CRAS?	Indicador PCVB em relação ao impacto do CRAS.
		Construção de <i>Espaço de Capacitação de Jovens</i> (ECJ)	Algum residente do domicílio se beneficiou com a construção de ECJ?	Indicador PCVB em relação ao impacto do ECJ.
	Serviços urbanos	Ampliação da coleta de lixo	A coleta de lixo melhorou na sua rua a partir do Programa?	Indicador PCVB em relação à prestação de serviços de coleta de lixo na comunidade.
		Limpeza dos dispositivos de drenagem	Existe manutenção da limpeza de dispositivos de drenagem (boca de lobo etc.) na sua comunidade?	Indicador PCVB em relação à manutenção da rede de drenagem.
		Presença do Prefeitura/ Limpeza das ruas	A comunidade que reside está mais limpa após o programa?	Indicador PCVB em relação ao asseio da comunidade.
		Presença do Prefeitura/ Capinação	Há manutenção de capinação/poda de árvores?	Indicador PCVB em relação ao conforto ambiental – capina e poda.
		Entrega de cartão postal em casa	Recebe correspondência em casa?	Indicador PCVB em relação aos serviços de correio.
		Alcance dos serviços <i>delivery</i>	Após o programa, recebe, com maior facilidade, serviços <i>deliveries</i> ?	Indicador PCVB em relação aos serviços <i>deliveries</i> .
		Presença do Prefeitura/ segurança	É mais comum a presença da polícia na comunidade? Isso é positivo ou negativo para a comunidade?	Indicador PCVB em relação à segurança.

Quadro 19 - Proposta de reorganização da Matriz de Avaliação

COMPONENTES	EIXOS DE ATUAÇÃO	AÇÕES A SEREM PROMOVIDAS A PARTIR DO PROAP III	INFORMAÇÕES A SEREM LEVANTADAS DO BENEFICIÁRIO	GRUPO DE ICVBs
			A sensação de segurança aumentou na comunidade?	
Serviços sociais básicos	Emancipação Social	Implementação de programas de Trabalho e Renda	Algum residente do domicílio foi beneficiado com programas de geração de renda?	Indicador PCVB em relação ao programa de trabalho e geração de renda.
		Funcionamento dos Espaços de Desenvolvimento Infantil (EDI)	Algum residente do domicílio foi beneficiado com EDI?	Indicador PCVB em relação ao impacto do EDI.
		Funcionamento dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)	Algum residente do domicílio foi beneficiado com CRAS?	Indicador PCVB em relação ao impacto do CRAS.
		Funcionamento de Espaço de Capacitação de Jovens (ECJ)	Algum residente do domicílio foi beneficiado com capacitação profissional?	Indicador PCVB em relação ao programa de capacitação profissional.
		Desenvolvimento de ações educativas (manutenção e conservação do ambiente)	Algum residente do domicílio participou de ações educativas e informativas?	Indicador PCVB em relação ao impacto das ações educativas e informativas.
	Estabelecimento de AEIS	Declaração dos assentamentos como <i>Áreas de Especial Interesse Social</i> (AEIS)	-	-
	Regularização urbanística e fundiária	Execução de projetos de legalização do parcelamento do solo	-	-
		Inscrição dos domicílios no cadastro imobiliário	-	-
Concessão de título de domínio		Possui título de domínio do seu domicílio após o PROAP III?	Indicador PCVB em relação à regularização fundiária.	
Monitoramento e controle	Controle da ocupação do solo	Criação do sistema de monitoramento de situações irregulares	Tem ciência de denúncias de novas construções irregulares na comunidade?	Indicador PCVB em relação à novas residências irregulares.
		Reassentamento de pessoas e áreas de risco	Tem ciência de famílias retiradas de área de risco e reassentada?	Indicador PCVB em relação à
	Monitoramento de migração	Controle de novas áreas irregulares ou expansão das já existentes	Considera sair dessa comunidade para um local que ofereça melhores condições de vida?	Indicador PCVB em relação à mudança de domicílio.
	Monitoramento do engajamento comunitário	Contatar famílias para participar das reuniões e atividades comunitárias no âmbito do PROAP III	Participou de reuniões para engajamento nas ações do Programa?	Indicador PCVB em relação à qualidade do trabalho de TTS.

Fonte: A autora, 2021.

## 5 LIMITAÇÕES DA TESE

Essa pesquisa surgiu como tentativa de entender por qual motivo, após tantos anos de investimentos em programas sociais, as favelas ainda existem ou por quais motivos as políticas públicas e os programas sociais não têm sido suficientes para resolver essas questões. Desta forma, a partir das evidências de interesse, foi sendo construída uma linha de raciocínio que se afunilava cada vez mais, até se chegar ao objetivo da pesquisa que foi estudar o Modelo de Avaliação de Impacto do PROAP III.

Conforme o desenvolvimento da pesquisa foi se dando, parecia cada vez mais consolidada a certeza de que a assertividade dos resultados levantados por uma ferramenta avaliativa não seria capaz de, necessariamente, ajudar na qualificação de uma política pública, nem mesmo de garantir que o reporte do impacto de um programa em seu público-alvo seja transparente, porque existem muitas outras variáveis dentro deste sistema. A preocupação, portanto, passou a ser de que esta pesquisa não se tornasse um meio ilusório de conceber a realidade, fabricando uma realidade distorcida (MORIN; ANDRADE, 2014).

A implementação das políticas públicas e dos programas sociais não são capazes de solucionar questões que são sistêmicas e estruturais. Conforme citado anteriormente, as políticas públicas podem ser usadas até mesmo como instrumentos do Estado para manter certa estabilidade social (FRONZA; NOGUEIRA, 2015). Em outras palavras, se o cotidiano começa a se tornar, ano após ano, mais árduo para a população, perdendo sua antiga condição de vida, as chances são maiores de manifestações contrárias ao governo.

Não querendo incorrer no erro de “mutilar o pensamento”<sup>87</sup>, questionou-se se realmente focar no aprimoramento do Modelo de Avaliação ainda fazia sentido. Contudo, segundo autores como Edgar Morin e Joseph Schumpeter<sup>88</sup>, um método não partiria da terra firme, mas “do solo que desmorona”, e são exatamente as “ideias destrutivas” aquelas capazes de gerarem “ideias inovadoras”. Ainda que a teoria não seja propriamente o conhecimento, é ela quem permite que ele seja construído. Essa pesquisa ajudou a perceber que é a consciência da lacuna, da falha, que permite uma verdadeira transformação.

---

<sup>87</sup> Referência a Edgar Morin e a Teoria da Complexidade.

<sup>88</sup> Criador da Teoria da Destruição criativa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste Capítulo, consolidam-se os principais resultados encontrados ao longo da pesquisa desenvolvida. Primeiramente, deve-se destacar que pesquisas desenvolvidas no âmbito de Doutorado focadas na avaliação da avaliação de um programa social, dentro da temática aqui proposta, de urbanização de favelas, não é comum. Assim sendo, esta pesquisa é agregadora também nesse sentido.

A pesquisa desta Tese foi iniciada a partir da observação de que é tendência que a população carioca cresça nos próximos vinte anos. Considerando que, há uma relação estreita entre crise econômica, *déficit* habitacional e adensamento das favelas, compreender como os programas sociais se dão, bem como a efetividade destes, é imprescindível. Isto porque, a avaliação da efetividade desses programas sociais é o termômetro necessário para aprimorar o que for preciso aprimorar e descontinuar o que for preciso descontinuar dentro do universo das políticas públicas, em específico, das políticas públicas de habitação.

É tendência que a população carioca cresça nos próximos anos, mas são imprevisíveis as medidas a serem tomadas pelos próximos governos, já que maiores ou menores investimentos dependem, necessariamente, do viés político do governo. Com a análise dos PPA e das LOA, verificou-se que as parcelas dos orçamentos executivos em âmbito federal e municipal não só são menores que a maioria das outras pastas, como vem diminuindo ano a ano, o que dificulta ainda mais a formulação e implementação de programas sociais efetivos, pois, os investimentos acabam se tornando “pontuais” e desintegrados, uma vez que, no caso dos programas de urbanização de favelas, por exemplo, não é a favela toda a ser beneficiada, mas algumas áreas dentro dela. Ainda que haja uma nova etapa do programa, não necessariamente voltarão a atuar na mesma favela, em outras áreas ainda carentes de infraestrutura urbana e social.

Analisando a primeira evidência de interesse, relacionada à similaridade das metodologias aplicadas em diferentes programas quando em contato com os PCRs, não foi possível concluir que o uso do quadro lógico, a análise contrafactual e o uso de indicadores sintéticos é um “modelo de avaliação” imposto pelo Banco, mas, a pesquisa chegou a um ponto que, no mínimo, lança luz sobre o fato de que o organismo de financiamento possui influência nas escolhas metodológicas realizadas pelos órgãos executores. No caso do relatório de Avaliação Financeira do PROAP III, emitido pela SMIHC e do relatório de Avaliação Econômica *Ex Post* do PROAP III, emitido pelo BID, os documentos são exatamente os

mesmos, sinalizando, mais uma vez, para a hipótese desta pesquisa, de que os órgãos executores costumam se apropriar do modelo de avaliação dos organismos de financiamento.

Passando para a segunda evidência de interesse, que aborda certo desequilíbrio na relação entre o organismo de financiamento e órgão executor, focando especificamente no enviesamento dos resultados reportados, a pesquisa não foi conclusiva, ainda que tenha sido notado que a interpretação que o órgão executor fornece sobre os resultados alcançados parece “aumentar” o impacto positivo verificado, ainda que uma parte deles tenha sido analisado em cima de um valor calculado de forma errada. Mesmo que o Banco aparente ser mais imparcial, os estudos desenvolvidos nesta Tese permitem concluir que a avaliação que o organismo de financiamento realiza sobre seu próprio papel, nos programas de urbanização de favelas verificados nesta Tese, é sempre positiva, mesmo que não fique tão clara a metodologia utilizada para se “autoavaliar”.

A terceira evidência de interesse, que trata dos objetivos gerais dos programas de urbanização de favelas serem sempre “melhorar a qualidade de vida da população de baixa renda”, comprovou-se através da leitura dos PCRs que, de fato, não só os programas financiados pelo BID, mas o próprio Morar Carioca, utilizam os mesmos objetivos gerais genéricos. O que foi possível comprovar, por meio das leituras realizadas para esta Tese, é que em todos os programas os órgãos executores e/ou organismos de financiamento não conceituaram o que era qualidade de vida e indicaram parâmetros e critérios para avaliá-las antes e depois dos programas.

Ainda sobre o objetivo geral genérico, ficou mais claro que o problema não é usar essa expressão genérica, mas o fato de não estar sempre tão bem consolidada, após visita de campo e avaliação *ex ante*, para entender quais são as prioridades de cada área de intervenção, como irá se medir essa “melhora na qualidade de vida”. O Programa teve seus indicadores de impacto criados baseando-se neste objetivo geral, mas cada área de intervenção tinha uma realidade, e usar os mesmos indicadores para todas é um equívoco.

A pesquisa foi capaz de apontar as inconsistências da Matriz de Avaliação, o que era a quarta evidência de interesse. Para uma próxima etapa do PROAP, há necessidade de aprimoramento, especialmente, observando a coerência na relação entre a dimensão e os indicadores escolhidos ou ainda na relação entre o indicador e suas variáveis.

Isso leva à última evidência de interesse, que tratou da metodologia dos cálculos dos indicadores e dos índices. Baseado no método binário, ainda que não tenha sido feita uma análise crítica baseada em questões matemáticas, através da própria interpretação dos dados sobre o que era considerado adequado e o que não era considerado adequado, mostrou que a

diferença entre as opções de resposta – 0 ou 1; adequado ou inadequado – deixava que possíveis melhorias não se enquadrassem nas opções de respostas expostas.

O objetivo da pesquisa foi mostrar que através de uma análise mais crítica do “Modelo Padrão” usado pela SMIHC no PROAP III, bem como da calibração da Matriz Avaliativa, – leia-se, da organização coerente dos seus componentes, indicadores e da aderência das perguntas selecionadas para comporem a uma pesquisa voltada para avaliar a percepção do morador-beneficiário em relação as mudanças da sua vida após a implementação do PROAP III – que os resultados sairiam diferentes do que foi apresentado no reporte final da SMIHC e do BID.

Através dos pontos observados e apresentados nesta Tese, pode-se afirmar que, de fato, um modelo de avaliação mais robusto e uma matriz avaliativa mais coerente levariam a resultados mais assertivos, que transparecessem maior credibilidade, sobre a implementação do Programa. De um modo geral, os indicadores usados – seja para a escolha das áreas de intervenção do “Grupo de Tratamento” seja para seleção dos indicadores de impacto e índices sintéticos para a Avaliação de Impacto – não eram assertivos. O que a pesquisa não foi capaz de responder é se essa diferença traria resultados mais positivos ou mais negativos do ponto de vista do desempenho do Programa.

Na teoria, uma avaliação de impacto deve focalizar na percepção dos beneficiários sobre o desempenho do Programa, bem como os efeitos sentidos em suas vidas, o que torna a interpretação dos resultados ainda mais complexo. Contudo, os documentos da SMIHC, repetidamente, intitulam a avaliação aplicada no PROAP III como *avaliação de impacto*. Mas, o monitoramento e o levantamento de informação não são feitos apenas pela ótica do beneficiário. Pelo contrário, são consideradas as interpretações dos agentes de campo, quanto ao atingimento ou não dos objetivos do Programa, da análise de ortofotos e outros.

Ajustando o foco para os objetivos específicos, o primeiro deles foi referente à percepção de que os órgãos públicos ainda não possuíam uma cultura bem consolidada de avaliação de programas – ou seja, um modelo de avaliação voltado para a necessidade de seus contratos – e que acabam se apropriando de um “Modelo de Avaliação” que já é conhecida e utilizada pelos organismos de financiamento. A autora entende que, por meio da leitura dos PCRs essa questão se tornou ainda mais plausível. Contudo, especificamente no caso da SMIHC, que houve um contato direto entre a autora e pontos focais do corpo técnico do órgão, isso foi confirmado através de contato telefônico e e-mail.

O segundo objetivo específico referente à neutralidade dos organismos de financiamento, as informações trazidas aqui parecem apontar para um caminho de que, de fato,

os organismos de financiamento possuem um “poder” de intervenção que não acaba em um projeto ou programa que está financiando para o país. Os investimentos realizados, por exemplo, no período do PROAP III, não se limitavam ao PROAP, senão um conjunto grande de investimentos sendo implementados e que podem – podem – orientar o país para determinada forma de “desenvolvimento” ou determinado nível de “dependência” do Organismo ou, ao menos, dos países que tem o maior percentual de ações do mesmo. As informações trazidas nesta Tese são poucas diante do nível de debate e de reflexões que precisam ser consideradas para a temática, por isso, recomenda-se que novos estudos sejam realizados tendo essa relação – mutuário e organismo de financiamento – como foco.

O terceiro objetivo específico, e último, refere-se à leitura realizada dos documentos do Banco e do órgão executor. Para a autora, ficou claro que o Banco precisa definir um dos documentos emitidos na fase de “Preparação” – *Preparation* – como “linha de corte” para mudanças muito significativas na estrutura do Programa, tal como: componentes, indicadores, metas e escopo. Em relação aos documentos emitidos pelo órgão executor, a autora entende que a qualidade fica comprometida diante dos erros, lacunas e incoerências encontradas neles, afetando também a confiabilidade dos resultados publicados.

Pelo contato e experiência profissional da autora, defende-se que isso não tem a ver necessariamente com a capacidade técnica dos funcionários que atuam no órgão público, mas, devido ao reduzido corpo técnico e da alocação, muitas vezes, das pessoas deste corpo técnico em diversos contratos sem que estes tenham a competência necessária para exercer a função: não ter competência para determinada função, não quer dizer que não tenha competência profissional.

Como dito já na Introdução da Tese, embasado por diversos autores, a capacidade institucional para formular e aplicar avaliações que reconheçam o desempenho do programa social é baixa, tanto pelo corpo técnico, que vem diminuindo, quanto pela falta de capacitação do pessoal alocado nos serviços. Parece que o caminho seria contratar mão de obra, prestadoras de serviços, mas, mesmo assim, não é segura a entrega de um bom produto.

Para entender até que ponto as intervenções (ou o desenho do Programa) foram sugestionadas pelo órgão executor e até onde foram indicadas pelos organismos de financiamento, a carta consulta seria um documento extremamente estratégico. No entanto, não foi possível acessá-la, nem através de pesquisa pela internet, nem mesmo através do contato com a SMIHC.

Considerando que o objetivo da pesquisa era verificar o Modelo de Avaliação de Impacto do PROAP III, ao analisar os documentos de referência que embasariam a Tese, foram

descobertas lacunas no próprio desenho do Programa e na Teoria Geral da Mudança: questões estas verificadas nos documentos do BID e nos documentos do órgão executor. Isto possibilitou que fosse elaborado um *Quadro-síntese de propostas de aprimoramento de modelos de avaliação de organismos internacionais*. A ferramenta mostrou que existem cinco pontos-chave que merecem grande atenção: (i) Gestão do Programa; (ii) Índices e indicadores; (iii) Questões Metodológicas; (iv) Questões Operacionais; e, (v) Relação do órgão executor e dos organismos de financiamento.

Como recomendação, sabe-se que haverá uma nova etapa do PROAP (PROAP IV), e, caso o objetivo geral seja novamente *melhorar a qualidade de vida dos beneficiários*, é essencial que, antes, tenha se estabelecido o que significaria melhorar a qualidade de vida para cada uma das comunidades abarcadas, com parâmetros e critérios claros, além de deixar mais transparente a participação da comunidade nesse processo de formulação do programa.

Outra recomendação que pode ser feita é referente ao auxílio do Poder Público às pessoas que querem permanecer nas áreas tratadas, mas que, devido ao encarecimento do custo de vida, acabam saindo para outras áreas irregulares.

Por fim, recomenda-se considerar, em programas que tenham múltiplas áreas de intervenção, avaliação *ex ante* para cada um deles antes da seleção das intervenções e uma matriz avaliativa individualizada por área de tratamento. Em caso do uso de índices sintéticos, que eles foquem no desempenho do Programa por área de intervenção.

## REFERÊNCIAS

- ABIKO, A.; COELHO, L. O. **Urbanização de favelas: procedimentos de gestão**. Programa de Tecnologia de Habitação. Porto Alegre: ANTAC, 2009.
- ABREU, M. A. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. 4. ed. Rio de Janeiro, 1987.
- AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas públicas: Conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda Política**, v. 3 n. 2, p. 12-42, 2015.
- ARANTES, P. F. **O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas**. Dissertação. São Paulo. 2004. Disponível: <https://repositorio.usp.br/item/001400871>.
- BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Contrato de Empréstimo nº 2482/ OC-BRS – Programa de Urbanização de Assentamentos Populares - PROAP III**. Rio de Janeiro, 2014.
- BERTONCINI, C. et al. Processo decisório: a tomada de decisão. **Revista FAEF**, v. 5, n. 3, p. 8-34, 2013.
- BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004. p. 74-83.
- BRASIL. Casa Civil. **Avaliação de Políticas Públicas. Guia Prático de Análise Ex Post**. Presidência da República. Brasília, 2018. Disponível em: [https://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&id=34504](https://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=34504). Acesso em: 19 fev. 2022.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2019.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Habitação. **Matriz de indicadores para avaliação do pós-ocupação dos projetos piloto de intervenção em favelas**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2004. Relatório. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/AVALIA\\_CaO\\_DE\\_POS\\_OCUPACaO.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/AVALIA_CaO_DE_POS_OCUPACaO.pdf). Acesso em: 20 nov. 2019.
- BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016.
- CARDOSO, A. L.; DENALDI, R.; **Urbanização de Favelas no Brasil: Um balanço preliminar do PAC**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br>. Acesso em: 16 jan. 2020.

CARDOSO, A. L.; LUFT, R.; XIMENES, Luciana; NOHL, A. ; PINA, A. **Direito à Cidade e Habitação: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município do Rio de Janeiro.** UFRJ. INCT OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Rio de Janeiro. 2021. Disponível em: [http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2022/07/Relatorio-Final\\_Rio-de-Janeiro\\_UFRJ.pdf](http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2022/07/Relatorio-Final_Rio-de-Janeiro_UFRJ.pdf). Acesso em: 20 nov. 2021.

CAPUCHA, L. M. A; **Desafios da Pobreza.** Tese de Doutorado em Sociologia. Lisboa. 2004. Disponível em: <https://www.academia.edu/>. Acesso em: 3 jan. 2020.

CARVALHO, M. B. **A3 – Metodologia de Avaliação e Construção de Indicadores.** Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2009.

CARVALHO, S. N. de. Avaliação de Programas Sociais. Balanço das Experiências e Contribuição para o Debate. **São Paulo em Perspectiva**, v. 17, n. 3-4, p. 185-187, 2003.

CAVALLIERI et al. **Índice de Desenvolvimento Social - IDS: comparando as realidades microurbanas da cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 2008.

COELHO, M. F. P.; TAPAJÓS, L. M. S.; RODRIGUES, M. **Políticas Sociais para o Desenvolvimento.** Superar a pobreza e promover a inclusão. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNDP. Brasília, 2010. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/politicas\\_desenvolvimento.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/politicas_desenvolvimento.pdf). Acesso em: 14 mar. 2020.

COSTA, A. B. D. **Conceito de Pobreza.** Estudos de Economia. São Paulo, v. 1, n. 3, p. XX-YY, 1984. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt>. Acesso em: 13 fev. 2020.

COSTA, C. E. L.; GONZÁLEZ. M. J. F.; ALMEIDA. F. A. **TD 2004 - As Relações Econômicas do Brasil Com os Principais Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (1990-2012)**, Rio de Janeiro, fev./2014. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2351](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2351). Acesso em: 15 dez. 2019.

COSTA, F. G. S. N. **Modelo Lógico: Instrumento de Avaliação para a Estratégia Saúde da Família do Distrito Federal.** Brasília, 2018. Disponível em: [http://www.gestaopublica.unb.br/images/Resumos2018/2018\\_FabianaGarciaShimabukuroNovadaCosta.pdf](http://www.gestaopublica.unb.br/images/Resumos2018/2018_FabianaGarciaShimabukuroNovadaCosta.pdf). Acesso em: 19 fev. 2022.

COTTA, T. C. **Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb).** Revista Do Serviço Público, 52(4), p. 89-111. 2001. <https://doi.org/10.21874/rsp.v52i4.316>.

DATASUS. **Conceito de PIB per capita.** Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2000/fqb03.htm>. Acesso em: 15 nov. 2021.

DENALDI, R. **Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses.** Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2003. Disponível em: <https://www.pucsp.br/ecopolitica/downloads>. Acesso em: 14 mar. 2020.

DENALDI, R. et al. Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários. **Cadernos Metr pole**, v. 18, n. 35, p. 101-118, 2016.

DIOGO, F. Para uma crítica dos conceitos de pobreza e exclusão social em contexto português. **Fórum Sociológico**, n. 15, p. 261-276, 2006.

FARIA, C. A. P. **A política da avalia o de políticas públicas**. Rev. bras. Ci. Soc. 20 (59) Out 2005 <https://doi.org/10.1590/S0102-69092005000300007>. São Paulo. 2005.

FOLHA UOL. **Segrega o entre ricos e pobres tem raízes históricas**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2504200407.htm>. Acesso em: 13 fev. 2020.

FRIDMAN, F. **Donos do Rio Em Nome do Rei**. Uma história fundiária da cidade do Rio de Janeiro. 3. ed. Garamond. Rio de Janeiro, 1999.

FRONZA, C. S.; NOGUEIRA, V. M. R. A avalia o e a análise de políticas públicas: uma distin o necessária. **Argumentum**, v. 7, n. 2, p. 103-116, 2015.

GONÇALVES, R. S. Repensar a regulariza o fundiária como política de integra o socioespacial. **Estudos Avançados**, v. 23, n. 66, 2009.

GERTLER, P. J; MARTÍNEZ, S; PREMAND, P; RAWLINGS, L. B; VERMEERSCH, C. M. J. **Avalia o de impacto na prática**. Banco Mundial. Segunda Edi o. 2018. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25030/9781464808890.pdf>. Acesso em: 10 novembro 2021.

GOVERNO FEDERAL. **Prestaa o de Contas do Presidente da República 2018**. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br>>. Acesso em: 27 dez. 2019.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

IBGE . **Dia Nacional da Habita o: Brasil tem 11,4 milhões de pessoas vivendo em favelas**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br>>. Acesso em: 03 mar. 2020.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**, 2016. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais>>. Acesso em: 13 mar. 2020.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**, 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais>>. Acesso em: 13 mar. 2020.

HERINGER, F. R. A. **Quantas políticas públicas há no Brasil?** O problema da imprecisão conceitual para a avalia o de políticas públicas. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/555174>>. Acesso em: 14 mar. 2020.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Conceito de  ndice de Gini**. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em:

<<https://www.google.com/search?q=indice+de+gini&oq=INDICE+DE+GINI&aqs=chrome.0.0i271j69i57j0i51218.5059j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>>. Acesso em: 15 nov. 2021.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 36, 2011.

JANUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 25, n. 58, p. 22-42, 2014.

JANUZZI, P. M. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016.

LAZO, M. V. L. **As políticas públicas de urbanização e regularização fundiária no processo de inclusão social: o PROAP, Rio de Janeiro**. 2005. 145 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2005.

LEITÃO, G.; BARBOZA, S.; DELECAVE, J. **Projeto Mutirão, programas Favela-Bairro e Morar Carioca: três décadas de urbanização de favelas na Cidade do Rio de Janeiro**. São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://www.anparq.org.br/>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

LINDBLOM, C. E; **The Science of "Muddling Through"**. Vol. 19, No. 2 (Spring, 1959), pp. 79-88. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/973677>. Acesso em: 10 fev. 2020.

MICHAELIS. **Dicionário da Língua Portuguesa**. 4. ed. Editora Melhoramentos. São Paulo, 2016.

MORIN, E.; ANDRADE, José Maria Tavares de. **Iniciação ao pensamento complexo**. Ebook Kindle. 2015.

NEVES, A. **O uso de indicadores-chave de desempenho para avaliar a eficiência dos sistemas de gestão**. ISEC, 2012.

OLIVEIRA, J. **Diagnóstico e recomendações estratégicas numa empresa da restauração: contributos da análise de Porter, SWOT e PESTEL**. FEP, Porto, 2016. Disponível em: <<https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/87173/2/159722.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2021.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT). World Urban Forum III. **The world's first slum upgrading programme**, Vancouver, 2006. Disponível em: <<http://mirror.unhabitat.org/cdrom/docs/WUF7.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2020.

PEREIRA, L. A. S. O programa Favela-Bairro: mais do mesmo? Quais as possibilidades para a superação dos “problemas” existentes na cidade do Rio de Janeiro? **Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales**, v. 14, n. 331, 2010.

PFEIFFER, P. O quadro lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 1, p. 81-122, 2014.

PINHEIRO, A. I. F. **Políticas públicas urbanas na Prefeitura do Rio de Janeiro**. Secretário Municipal de Urbanismo (SMU), Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas>. Acesso em: 20 dez. 2019.

RIO DE JANEIRO. **Lei complementar nº 16 de 04/06/1992**. Disponível em: <https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/758414dfec085d47032577220075c7e4?OpenDocument>. Acesso em: 20 nov. 2019.

RIO DE JANEIRO. **Lei complementar nº 111 de 1/2/2011**, art. 70. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-rio-de-janeiro-rj>. Acesso em: 14 nov. 2019.

SANTANA, J. V. Desenho ideológico do BID: modelo de gestão no Promaben em Belém, Pará. **Revista katálysis**, 2012 v. 15, n. 1, 2012.

SANTOS, M. **Pobreza urbana**. São Paulo, Hucitec, 1978. p. 13-21.

SANTOS, C. N. F. **Movimentos urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SÃO PAULO. **Urbanização de Favelas em Foco: Experiência em Seis Cidades**. Aliança das Cidades. Cities Without Slums. São Paulo, 2008. Disponível em: <https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/Urbanizacao-de-Favelas-em-Foco.pdf>. Acesso em: 16 de jan. 2020.

SARAVIA E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**. Coletânea – Volume 1. ENAP Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2006. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1254/1/cppv1\\_0101\\_saravia.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1254/1/cppv1_0101_saravia.pdf). Acesso em: 14 de mar de 2020.

SERAPIONI, M. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. **Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, v. XXXI, p. 59-80, 2016.

SHULHA, L. M.; COUSINS, J. B. Evaluation use: theory, research, and practice since 1986. **American Journal of Evaluation**, v. 18, n. 3, p. 195-208, 1997.

SOUZA, A. P. Por uma política de metas de redução da pobreza. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 4, 2004.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, M. A. A. Abordagens recentes da pobreza urbana. **Mercator**, v. 17, p. e17020, 2018.

THOENIG, J.C. L'analyse des politiques publiques. In : GRAWITZ, M. ; LECA, J. **Les politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1985.

TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Revista Sociedade e Estado**, v. 28, n. 1, p. 29-52, 2013.

VALLADARES, L. A gênese da favela carioca: A produção anterior às ciências sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 44, p. 5-44, 2000.

VAZ, L. F. Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos — a modernização da moradia no Rio de Janeiro. **Análise Social**, v. 29, n. 127, p. 581-597, 1994.

WEISS, C. H. Have we learned anything new about the use of evaluation? **American Journal of Evaluation**, v. 19, n. 1, p. 21-33, 1998.

YOSHIMURA, M. T. **Análise das tendências de financiamento público para habitação social**. Caso de Jaboticabal - SP. Dissertação (Mestrado em Ciências Exatas e da Terra) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2003. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/4218>>. Acesso em: 4 fev. 2020.

## APÊNDICE A - Cartas-consulta enviadas por fontes de financiamento (2010–2013)

### Distribuição das cartas-consulta em 2010 por fonte de financiamento

Fonte Resumida	Número de Projetos	Volume de Recursos (US\$)
BID	33	2.744.497.252
BIRD	10	1.323.212.150
CAF	12	608.524.200
Outros	12	3.117.483.518
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>7.793.717.120</b>

Fonte: Seain/MP, 2010.

### Distribuição das cartas-consulta em 2011 por fonte de financiamento

Fonte Resumida	Número de Projetos	Volume de Recursos (US\$)
BID	25	4.601.340.741
BIRD	21	5.315.397.440
GEF	6	847.841.000
Outros	15	3.418.555.881
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>14.183.135.062</b>

Fonte: Seain/MP, 2011.

### Distribuição das cartas-consulta em 2012 por fonte de financiamento

Fonte Resumida	Número de Projetos	Volume de Recursos (US\$)
BID	25	4.879.748.023
BIRD	9	1.833.085.500
CAF	6	1.034.000.000
Outros	16	2.636.321.380
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>10.383.154.903</b>

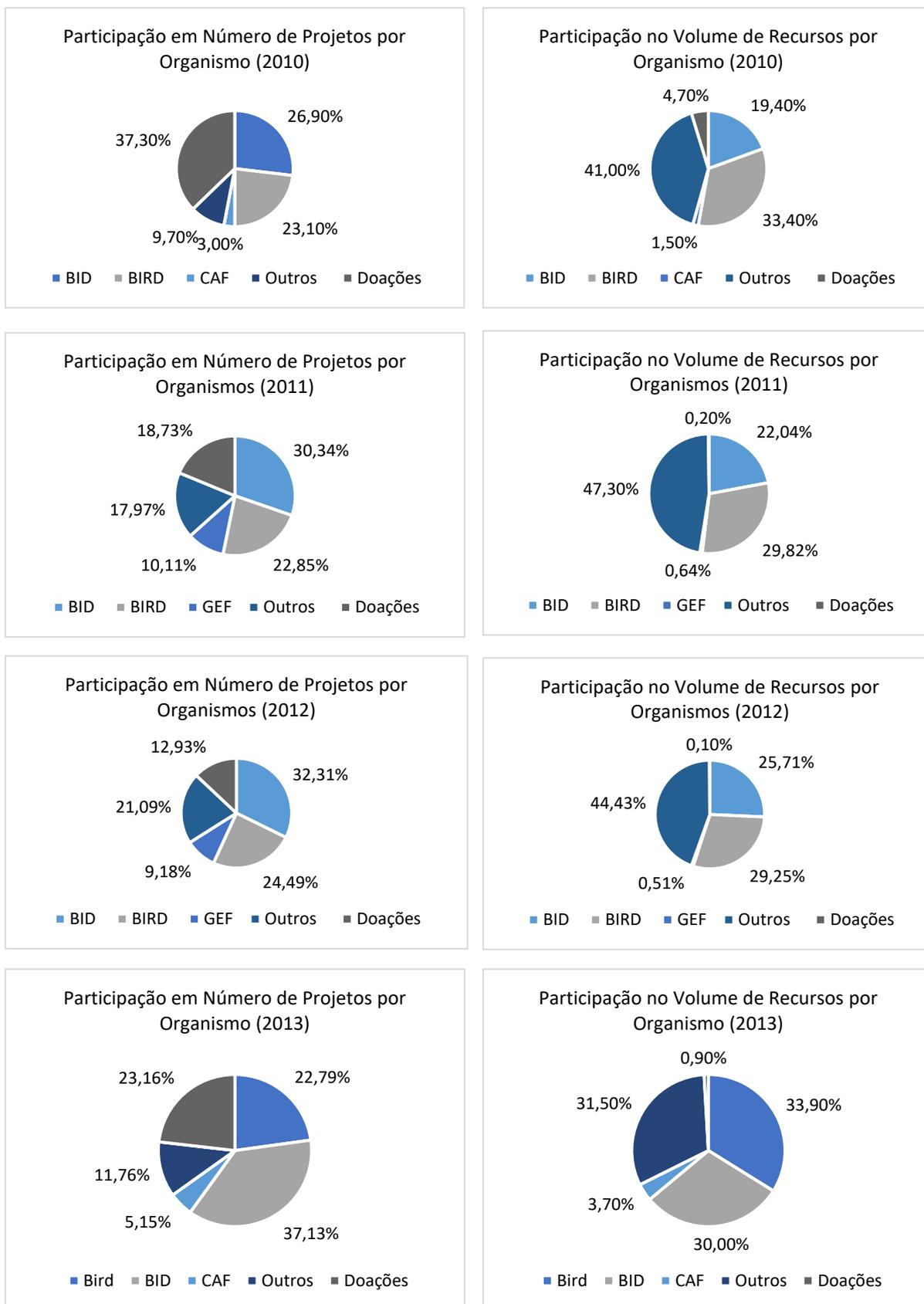
Fonte: Seain/MP, 2012.

### Distribuição das cartas-consulta em 2013 por fonte de financiamento

Fonte Resumida	Número de Projetos	Volume de Recursos (US\$)
BID	27	2.748.098.727
BIRD	13	3.111.000.000
CAF	6	1.270.652.593
Outros	17	5.882.423.497
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>13.012.174.817</b>

Fonte: Seain/MP, 2013.

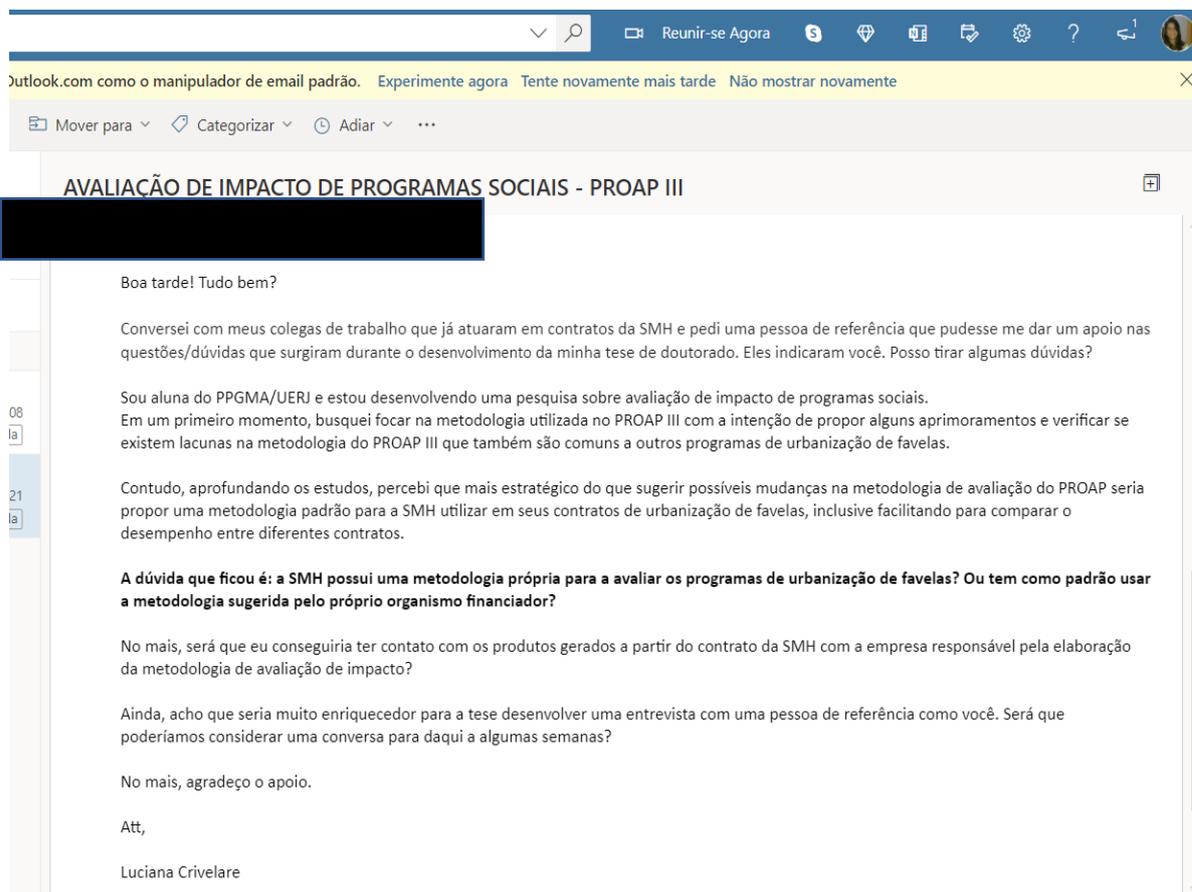
## APÊNDICE B - Organismos de financiamento internacionais (2010–2013)



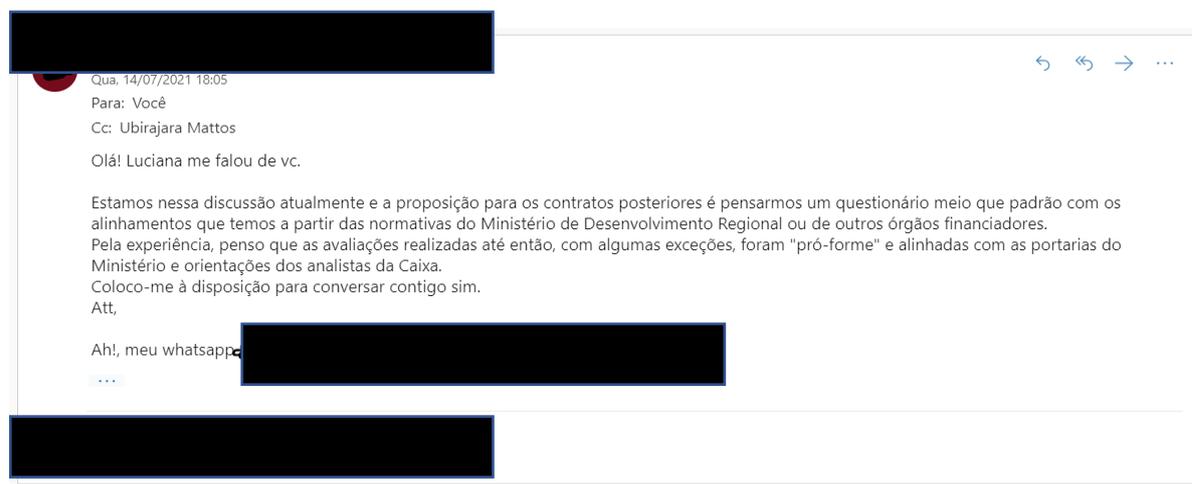
Fonte: PCPR, 2010-2013.

## APÊNDICE C - Questionamento sobre avaliação padrão da SMH e utilização da metodologia padrão dos organismos de financiamento

### a) Questionamento

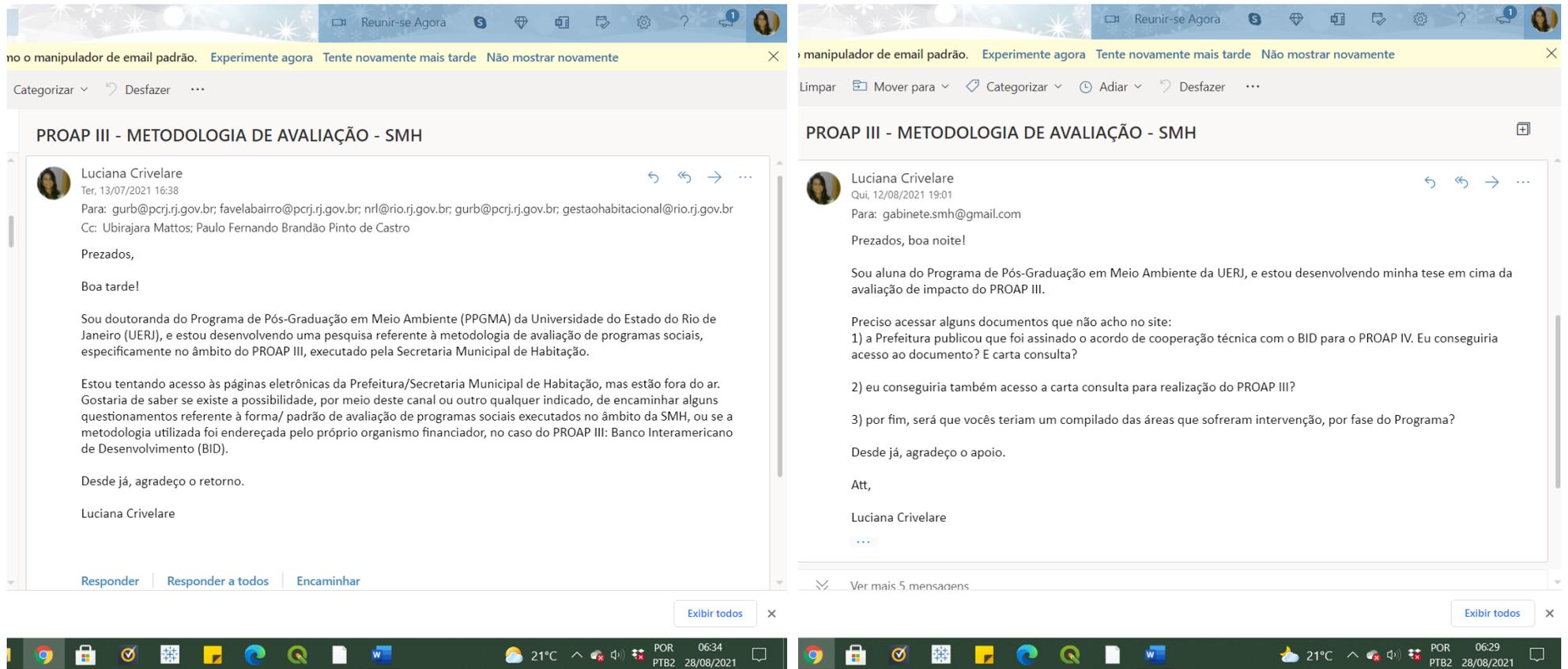


### a) Resposta SMH



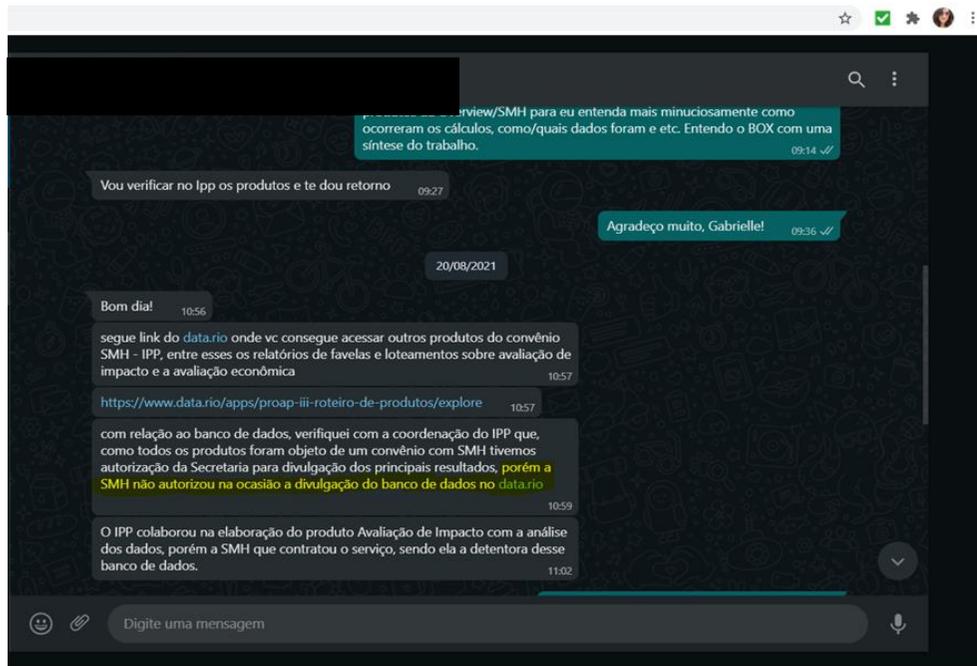
## APÊNDICE D - Tentativas de acesso às informações do PROAP III

### Tentativas 1 e 2 – Envio para a lista de e-mails relacionada à parte habitacional do Rio de Janeiro

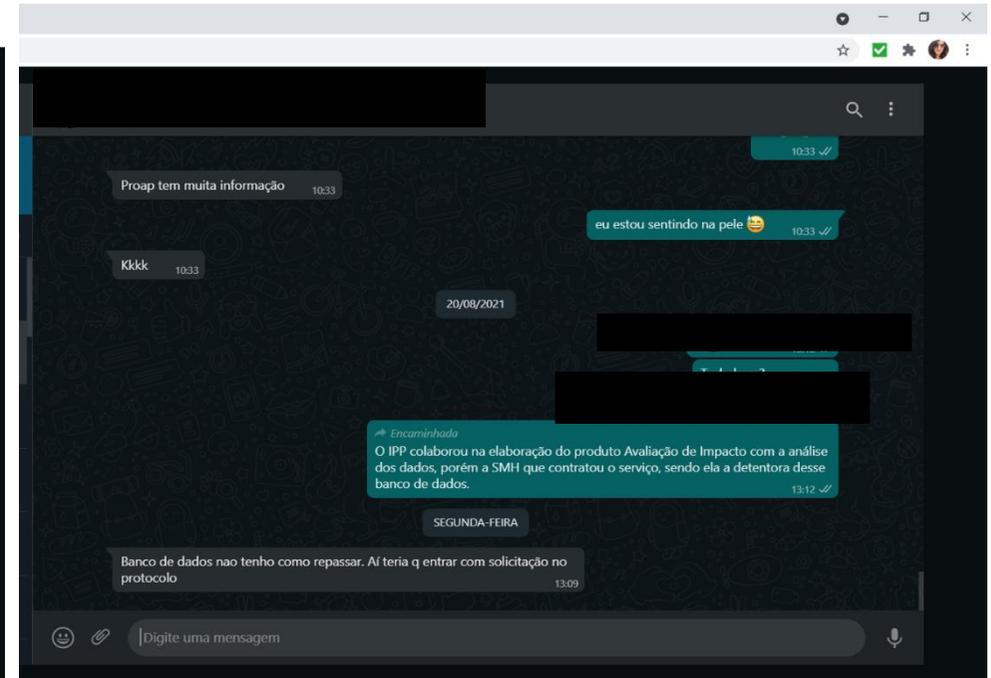


Fonte: A autora, 2021.

## APÊNDICE E - Tentativa 3 – IPP e SMHC



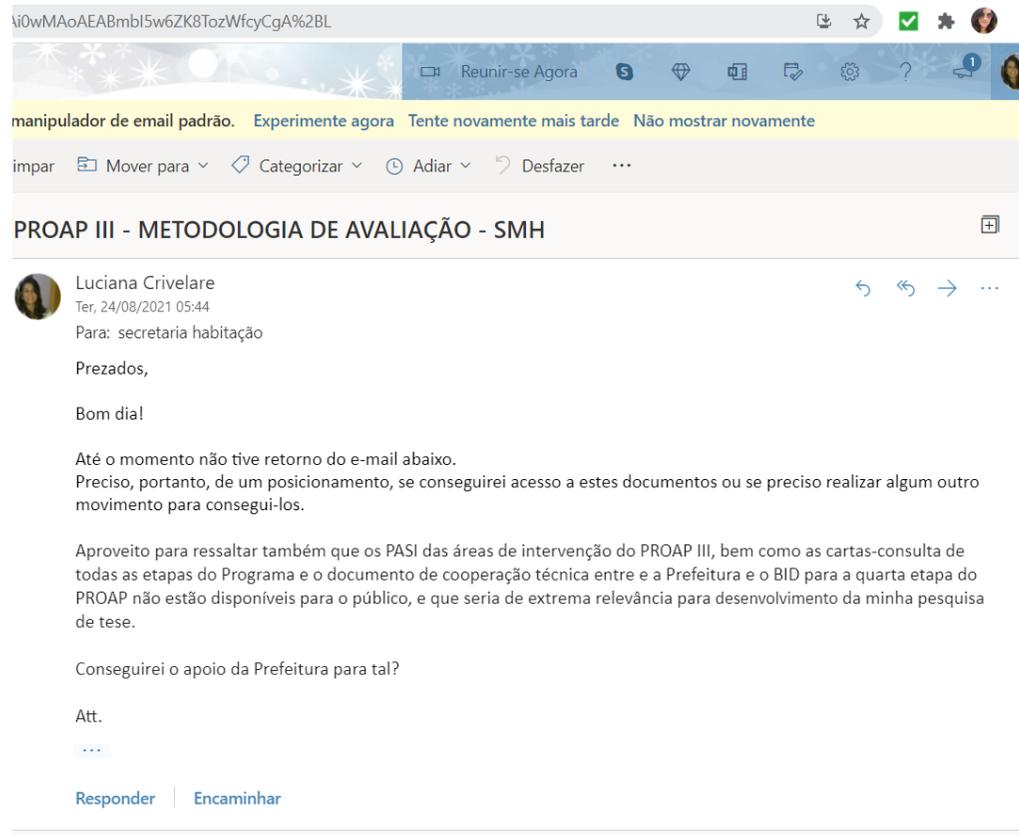
Exibir todos x



Exibir todos x

Fonte: Autora, 2021.

## APÊNDICE F - Tentativa 4



Fonte: Autora, 2021.

## APÊNDICE G - Cálculo dos indicadores

Em se tratando de **indicadores de resultado**:

Quadro 20 - Indicadores de resultado - Saneamento Básico

INDICADORES DE RESULTADO - SANEAMENTO BÁSICO	
% de domicílios que recebem serviços de água com frequência e qualidade adequada	Cruzamentos dos percentuais de respondentes que disseram que possui (a) água encanada em ao menos 1 cômodo, (b) principal forma de abastecimento é a rede de distribuição, (c) não falta água.
% de domicílios conectados à rede de esgoto	% de respondentes que disseram que no domicílio a forma de coleta de esgoto é pela rede.
% de ruas, becos, largos e praças com drenagem pluvial instalados	% verificado entre as metas previstas <i>versus</i> realizadas, baseado nas medições das obras.
% domicílios com coleta de lixo a pelo menos 100 metros de distância	Cruzamentos dos percentuais de respondentes que disseram que o lixo é coletado em frente à casa, 4 vezes por semanas ou mais, e quem tem caçamba até 100 metros de casa.

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

Quadro 21 - Indicadores de resultado – Infraestrutura urbana.

INDICADORES DE RESULTADO – INFRAESTRUTURA URBANA	
% de ruas pavimentadas	% de respondentes que avaliaram como muito boa, boa ou regular.
% de ruas com iluminação pública	% de respondentes que avaliaram como muito boa, boa ou regular.

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

Quadro 22 - Indicadores de resultado – Esporte e lazer

INDICADORES DE RESULTADO – ESPORTE E LAZER	
% de comunidades com ao menos uma área de esporte e lazer	Cruzamento entre respondentes que disseram (a) praticam esporte físico na comunidade, (b) há locais de prática de esportes na comunidade e (c) há locais de lazer na comunidade.
% de moradores que usam a área de lazer na comunidade	Cruzamento entre respondentes que disseram (a) praticam esporte físico na comunidade, (b) locais de esporte na comunidade são bons e (c) locais de lazer na comunidade são bons.

Fonte: Adaptado de SMIHC, 2019.

Quadro 23 - Indicadores de resultado – Regularização Urbanística e Fundiária.

INDICADORES DE RESULTADO – REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA E FUNDIÁRIA	
% de domicílios em situação de risco	Total de domicílios previstos para serem reassentados pelo PROAP III devido à situação de risco sobre o total de domicílios da área em questão.
% de logradouros identificados	% de logradouros formalmente reconhecidos nas áreas de intervenção do PROAP III, publicados no D.O.
% de lotes inseridos no Projeto de Legalização e parcelamento do solo	% de domicílios inseridos no Projeto de Alinhamento e Loteamento (PAL) proposto para legalização de favelas e loteamentos no âmbito do PROAP III. Verificado através da CRUF/ SUBH.
% de inscrição dos lotes atendidos pelo programa no cadastro imobiliário	% de domicílios no âmbito do PROAP III inscrito no IPTU. Verificado através da SUBH/CRUF e SMF.

Fonte: Adaptado de SMIHC, 2019.

Em se tratando dos **Indicadores de Impacto**, pode ser organizado em:

Quadro 24 - Indicadores de Impacto

<b>INDICADORES DE IMPACTO</b>	
Doenças causadas por infraestrutura básica adequada:	Indicador calculado por meio do cruzamento do percentual de respondentes que disseram que, nos últimos 30 dias, algum morador do seu domicílio teve/ tem náusea/ vômitos/ dores abdominais; Percentual de respondentes que disseram que, nos últimos 30 dias, algum morador do seu domicílio teve, / tem diarreia; Percentual de respondentes que disseram que, nos últimos 30 dias, algum morador do seu domicílio teve/ tem falta de ar; Percentual de respondentes que disseram que nos últimos 12 meses, algum morador do seu domicílio teve ou tem alguma doença grave ou crônica.
Tempo de deslocamento população/ acessibilidade:	Indicador calculado de forma direta, com base no percentual de respondentes que disseram que o tempo de deslocamento para a escola ou creche dos moradores com mais de cinco anos é de até cinco minutos.
Investimento em melhorias habitacionais:	Indicador calculado através do cruzamento do percentual de respondentes que disseram ter feito alguma obra em sua casa no último ano e o percentual de respondentes que afirmaram terem ampliado ou alterado o espaço da sua casa no último ano.
Percentual de moradores que praticam esportes nas comunidades:	Indicador é calculado através do cruzamento do percentual de respondentes que afirmaram ter praticado algum tipo de esporte ou exercício físico nos últimos três meses; Percentual de respondentes que afirmaram ter praticado o principal esporte ou exercício físico indicado na comunidade.
Grau de satisfação com a qualidade de vida:	Indicador calculado através do cruzamento do percentual de respondentes que consideraram que, de um modo geral, a condição de vida na comunidade melhorou nos últimos anos; Percentual de respondentes que disseram que a má qualidade dos serviços da saúde é um dos principais problemas na sua comunidade; Percentual de respondentes que afirmaram ter pensado em se mudar da comunidade nos últimos anos.
Renda familiar:	O indicador é calculado de forma direta, tendo como base a média dos rendimentos familiares informados pelos respondentes
Grau de integração da favela/entorno:	Indicador calculado através da nota média do estado de conservação geral das comunidades, tendo como base média das notas de 0 a 5 atribuídas a sua comunidade pelos respondentes; Nota média do estado de conservação geral dos bairros do entorno, tendo como base a média das notas de 0 a 5 atribuídas a seu bairro de entorno pelos respondentes.

Fonte: Adaptado de SMIHC, 2019.

Em se tratando dos **Índices Sintéticos**, o cálculo respeita a seguinte metodologia, foi feita uma média aritmética entre os indicadores e uma média geométrica entre os eixos. Como anteriormente falado, são três índices empregados, indicados nos quadros abaixo.

Quadro 25 - Índice de Integração Urbana

DIMENSÃO	INDICADOR	VARIÁVEL
Mobilidade	Tempo de deslocamento para a escola	Até 5 min
		6 min até 30 min
		30 min a 60 min
		60 min a 120 min
		mais de 120 min
	Tempo trajeto casa - transporte público	Até 5 min
		6 min até 30 min
		30 min a 60 min
		60 min a 120 min
		mais de 120 min
Oferta de serviços	Local de recebimento de correspondência	Em casa
		Associação
		Outro endereço
		Não recebe
	Existência de Água encanada	Sim, 1 cômodo
		Só no terreno
		Não
	Forma de abastecimento da água	Rede geral
		Poço ou nascente
		Caixa d'água
		Carro pipa
		Cisterna
		Rios, açudes e lagos
	Quantidade de banheiros	Não tem
		Só vaso
		Chuveiro e vaso
		Chuveiro, vaso e pia
	Forma de coleta de esgoto	Rede coletora
		Galeria pluvial
		Vala
		Fossa séptica
	Fornecimento de energia	Elétrica/ qtr tipo
		Não tem
	Coleta de lixo	Coletado
		coletado caçamba
		Queimado
		Enterrado
Jogado no valão		
Frequência semanal da coleta de lixo	4x ou mais	
	3x	
	2x	
	1x	
	Não coletado	
Frequência e qualidade dos serviços	Frequência diária da entrada água	Sempre tem
		Algumas horas
		Algumas vezes
		Não tem
	Tipo de fornecimento de energia	Elétrico - relógio próprio
Elétrico - relógio comum		

Fonte: Adaptado de SMIHC, 2019.

Quadro 26 - Índice de Desenvolvimento Social

DIMENSÃO	INDICADOR	VARIÁVEL
Educação	Saber ler e escrever	Sim
		Não
	Frequenta escola ou creche	Sim, pública
		Sim, particular
		Não, já frequentou
		Não, nunca frequentou
	Ensino fundamental completo	Sim
		Não
	Ensino Médio completo	Sim
		Não
Ensino Superior Completo	Sim	
	Não	
Especialização/ pós	Sim	
	Não	
Cidadania	Identidade	Sim
		Não
	Carteira de trabalho	Sim
		Não
	CPF	Sim
		Não
Trabalho e Renda	Trabalhou na última semana	Sim
		Não
	Renda média familiar	Até 1 SM
		Mais de 1 SM
Saúde	Cadastrado no PSF	Sim
		Não
	Frequência da visita do PSF	Nunca
		Menos 1x por mês
		1x por mês ou mais

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

Quadro 27 - Índice de Valorização Imobiliária.

DIMENSÃO	INDICADOR	VARIÁVEL
Valor	valor m2	Preço médio +
		Preço médio -
Formalização do mercado	Possui documento	Sim
		Não
	Documento utilizado	Promessa
		Registro Prefeitura
		Cartório
		Recibo
		Nenhum doc.
	Registro transação	Cartório
		Associação
		Não
	Carne IPTU	Sim
		Não

Fonte: Adaptado de SMIHC, 2019.

## APÊNDICE H - Resultados reportados SMIHC

- Indicadores de resultado (*em cinza, as correções*)

**Tabela 14 - Percentual de domicílios que recebem serviços de água com frequência e qualidade adequada.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	48,5%	58,9%	10,4%
Controle	47,6%	51,4%	3,8%
<i>Diferença</i>	<i>0,9%</i>	<i>7,5%</i>	<i>6,6%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 15 - Percentual de domicílios conectados à rede de esgoto.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	56,0%	62,6%	6,6%
Controle	50,4%	52,0%	1,6%
<i>Diferença</i>	<i>5,6%</i>	<i>10,6%</i>	<i>5,0%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 16 - Percentual de ruas (principais e secundárias, pedestres e carroçáveis) pavimentadas.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	27,9%	73,8%	45,9%
Controle	44,3%	44,4%	0,1%
<i>Diferença</i>	<i>-16,4%</i>	<i>29,4%</i>	<i>45,8%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 17 - Percentual de ruas (principais e secundárias, pedestres e carroçáveis) com iluminação pública.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	64,0%	76,7%	12,7%
Controle	61,6%	66,2%	4,6%
<i>Diferença</i>	<i>2,4%</i>	<i>10,5%</i>	<i>8,1%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 18 - Percentual de domicílios com coleta de lixo a pelo menos 100 metros de distância.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	64,5%	56,7%	-7,8%
Controle	37,8%	36,9%	-0,9%
<i>Diferença</i>	<i>26,7%</i>	<i>19,8%</i>	<i>-6,9%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 19 - Percentual de comunidades com ao menos uma área de esporte e lazer.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	4,3%	13,9%	9,6%
Controle	2,3%	5,2%	2,9%
<i>Diferença</i>	<i>2,0%</i>	<i>8,7%</i>	<i>6,7%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 20 - Percentual de moradores que usam a área de lazer na comunidade.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	0,9%	4,2%	3,3%
Controle	0,4%	1,6%	1,2%
<i>Diferença</i>	<i>0,5%</i>	<i>2,6%</i>	<i>2,1%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

- Indicadores de impacto (*em cinza, as correções*)

**Tabela 21 - Doenças causadas por infraestrutura básica inadequada.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	10,6%	6,4%	4,2%
Controle	10,4%	9,7%	0,7%
<i>Diferença</i>	<i>0,2%</i>	<i>-3,7%</i>	<i>3,5%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 22 - Investimentos e melhorias habitacionais.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	10,9%	10,4%	-0,5%
Controle	9,3%	7,6%	-1,7%
<i>Diferença</i>	<i>1,6%</i>	<i>2,8%</i>	<i>1,2%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 23 - Grau de satisfação com a qualidade de vida.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	81,7%	92,1%	10,4%
Controle	77,5%	66,1%	-11,4%
<i>Diferença</i>	<i>4,2%</i>	<i>26,0%</i>	<i>21,8%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 24 - Grau de integração da favela/entorno.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	1,50	3,70	2,20
Controle	2,00	2,20	0,20
<i>Diferença</i>	<i>- 0,50</i>	<i>1,50</i>	<i>2,00</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 25 - Renda familiar.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	R\$ 1.602,06	R\$ 2.314,90	R\$ 712,84
Controle	R\$ 1.564,27	R\$ 2.198,19	R\$ 633,92
<i>Diferença</i>	<i>R\$ 37,79</i>	<i>R\$ 116,71</i>	<i>R\$ 78,92</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 26 - Tempo de deslocamento população/ acessibilidade.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	3,3%	2,4%	-0,9%
Controle	1,8%	2,8%	0,9%
<i>Diferença</i>	<i>1,5%</i>	<i>-0,4%</i>	<i>1,0%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 27 - Percentual de moradores que praticam esportes na comunidade.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	5,4%	7,2%	1,80%
Controle	3,7%	4,6%	0,90%
<i>Diferença</i>	<i>1,7%</i>	<i>2,6%</i>	<i>0,90%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

- Índices Sintéticos (em cinza, as correções)

**Tabela 28 - Índice de Integração Urbana.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	74,1%	86,5%	12,4%
Controle	75,3%	76,2%	0,9%
<i>Diferença</i>	<i>-1,2%</i>	<i>10,3%</i>	<i>11,5%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 29 - Índice de Desenvolvimento Social.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	44,2%	53,3%	9,1%
Controle	46,0%	51,3%	5,3%
<i>Diferença</i>	<i>-1,8%</i>	<i>2,0%</i>	<i>3,8%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 30 - Índice de Valorização Imobiliária.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	42,6%	45,1%	2,5%
Controle	42,1%	41,5%	-0,6%
<i>Diferença</i>	<i>0,5%</i>	<i>3,6%</i>	<i>3,1%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

- Indicadores de resultados

**Tabela 31 - % de domicílios que recebem serviços de água com frequência e qualidade adequada.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	35,0%	79,4%	44,4%
Controle	40,6%	47,0%	6,4%
<i>Diferença</i>	<i>-5,6%</i>	<i>32,4%</i>	<i>38,0%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 32 - % de domicílios conectados à rede de esgoto.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	41,8%	59,7%	17,9%
Controle	43,8%	40,7%	-3,1%
<i>Diferença</i>	<i>-2,0%</i>	<i>19,0%</i>	<i>21,0%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 33 - % de ruas pavimentadas.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	5,7%	75,9%	70,3%
Controle	45,1%	42,6%	-2,5%
<i>Diferença</i>	<i>-39,5%</i>	<i>33,3%</i>	<i>72,8%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 34 - % de ruas com iluminação pública.**

*GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	61,0%	87,8%	26,8%
Controle	78,1%	81,6%	3,5%
<i>Diferença</i>	<i>-17,1%</i>	<i>6,2%</i>	<i>23,3%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 35 - % de domicílios com coleta de lixo a pelo menos 100 metros de distância.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	87,8%	96,3%	8,5%
Controle	91,9%	96,8%	4,9%
<i>Diferença</i>	<i>-4,1%</i>	<i>-0,5%</i>	<i>3,6%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

- **Indicadores de impacto (*em cinza, as correções*)**

**Tabela 36 - Doenças causadas por infraestrutura básica inadequada.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	21,6%	8,5%	-13,1%
Controle	27,4%	16,5%	-10,9%
<i>Diferença</i>	<i>-5,8%</i>	<i>-8,0%</i>	<i>-2,2%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 37 - Investimentos em melhorias habitacionais.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	15,4%	16,6%	1,2%
Controle	7,2%	6,4%	-0,8%
<i>Diferença</i>	<i>8,2%</i>	<i>10,2%</i>	<i>2,0%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 38 - Grau de satisfação com a qualidade de vida.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	81,5%	96,8%	15,3%
Controle	76,8%	67,1%	-9,7%
<i>Diferença</i>	<i>4,7%</i>	<i>29,7%</i>	<i>25,0%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 39 - Grau de integração do loteamento/entorno.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	1,47	3,17	1,70
Controle	1,61	1,55	-0,06
<i>Diferença</i>	<i>-0,15</i>	<i>1,62</i>	<i>1,76</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 40 - Renda familiar.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	R\$ 2.035,72	R\$ 2.082,41	R\$ 46,69
Controle	R\$ 2.162,54	R\$ 2.273,86	R\$ 111,32
<i>Diferença</i>	<i>R\$ -126,82</i>	<i>R\$ -191,45</i>	<i>R\$ -64,63</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 41 - Tempo de deslocamento população/ acessibilidade.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	4,1%	4,4%	0,3%
Controle	2,0%	1,3%	-0,7%
<i>Diferença</i>	<i>2,1%</i>	<i>3,1%</i>	<i>1,0%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 42 - Índice de Integração Urbana.**

GRUPO	LINHA DE BASE (M0)	SEGMENTO (M1)	DIFERENÇA
Tratamento	78,5%	86,2%	7,7%
Controle	82,7%	83,0%	0,3%
<i>Diferença</i>	<i>-4,2%</i>	<i>3,2%</i>	<i>7,4%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 43 - Índice de Desenvolvimento Social.**

<b>GRUPO</b>	<b>LINHA DE BASE (M0)</b>	<b>SEGMENTO (M1)</b>	<b>DIFERENÇA</b>
Tratamento	45,1%	59,1%	14,0%
Controle	56,6%	61,4%	4,8%
<i>Diferença</i>	<i>-11,5%</i>	<i>-2,3%</i>	<i>9,2%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 44 - Índice de Valorização Imobiliária.**

<b>GRUPO</b>	<b>LINHA DE BASE (M0)</b>	<b>SEGMENTO (M1)</b>	<b>DIFERENÇA</b>
Tratamento	50,6%	53,8%	3,2%
Controle	50,2%	50,1%	-0,1%
<i>Diferença</i>	<i>0,4%</i>	<i>3,7%</i>	<i>3,3%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.

**Tabela 45 - Tempo de deslocamento população/ acessibilidade.**

<b>GRUPO</b>	<b>LINHA DE BASE (M0)</b>	<b>SEGMENTO (M1)</b>	<b>DIFERENÇA</b>
Tratamento	3,3%	2,4%	-0,9%
Controle	1,8%	2,8%	0,9%
<i>Diferença</i>	<i>1,5%</i>	<i>-0,4%</i>	<i>-1,8%</i>

Fonte: Adaptado SMIHC, 2019.