



EIXO TEMÁTICO:

- | | | |
|--|---|--|
| <input type="checkbox"/> Ambiente e Sustentabilidade | <input type="checkbox"/> Crítica, Documentação e Reflexão | <input type="checkbox"/> Espaço Público e Cidadania |
| <input type="checkbox"/> Habitação e Direito à Cidade | <input type="checkbox"/> Infraestrutura e Mobilidade | <input type="checkbox"/> Novos processos e novas tecnologias |
| <input checked="" type="checkbox"/> Patrimônio, Cultura e Identidade | | |

AVALIAÇÃO DE GRANDES PROJETOS URBANOS: NOTAS METODOLÓGICAS SOBRE A ANÁLISE DE CASOS BRASILEIROS

*Assessment of Large Urban Projects: Methodological notes about the evaluation of
Brazilian cases*

*Evaluación de Grandes proyectos urbanos: Notas metodológicas sobre la análisis de
casos Brasileños*

ZANCHETI, Silvio Mendes (1);

SOMEKH, Nádía (2)

(1) Professor Doutor, Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada (CECI) e Professor Visitante da
Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, SP Brasil; e-mail smzancheti@gmail.com

(2) Professora Doutora, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, SP
Brasil; e-mail: nadiasom@terra.com.br



AVALIAÇÃO DE GRANDES PROJETOS URBANOS: NOTAS METODOLÓGICAS SOBRE A ANÁLISE DE CASOS BRASILEIROS

*Assessment of Large Urban Projects: Methodological notes about the evaluation of
Brazilian cases*

*Evaluación de Grandes proyectos urbanos: Notas metodológicas sobre la análisis de
casos Brasileños*

RESUMO

Este artigo tem como objetivo apresentar uma crítica metodológica dos estudos sobre avaliação de grandes projetos urbanos (GPU) realizados no Brasil nos últimos anos. O trabalho reconhece o esforço realizados por vários autores e grupos de pesquisa, mas procura mostrar que as avaliações realizadas utilizaram metodologias de avaliação de projetos inadequadas aos propósitos dos projetos que as embasaram. Procura situar os trabalhos analisados relativamente ao estado da arte sobre a avaliação de projetos e apresentar uma nova agenda de trabalho que considere os avanços metodológicos presentes na literatura especializada.

PALAVRAS-CHAVE: avaliação de projetos, metodologias de avaliação, grandes projetos urbano, estado

ABSTRACT

This article aims at presenting a methodological critique of studies evaluating large urban projects (GPU) made in Brazil in recent years. The paper recognizes the efforts made by various authors and research groups, but seeks to show that the assessments carried out applied inadequate methods for evaluating to the purposes of the projects are based. The articles seeks to place the works examined relatively to for the state of the art about projects assessment and evaluation and presents a new framework that considers the methodological advances present specialized literature.

KEY-WORDS: project evaluation, assessment methodologies, large urban projects

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo presentar una crítica metodológica de los estudios que evaluación de los grandes proyectos urbanos (GPU) realizados en Brasil en los últimos años. El artículo reconoce los esfuerzos realizados por diversos autores y grupos de investigación, sino que trata de mostrar que las evaluaciones realizadas con sus métodos de evaluación de proyectos non son adecuados para los propósitos en que los proyectos se basan. Trata de colocar las obras examinadas relativamente a lo estado de arte sobre la evaluación de proyectos y presentar un nuevo propuesta de trabajo que tenga en cuenta los avances metodológicos presentes en la literatura.

PALABRAS-CLAVE: evaluación de proyectos, metodologías de evaluación, los grandes proyectos urbanos

INTRODUÇÃO

A avaliação de projetos tem uma longa tradição no campo do planejamento e da gestão urbana. Os estudos da economia do bem-estar desenvolvidos na segunda metade do século XX forneceram o embasamento inicial pra o desenvolvimento dessas metodologias. Depois dos anos 1970 as metodologias foram fortemente influenciadas pela discussão dos impactos ambientais e da participação política dos atores nos processo decisórios e de implantação de projetos e planos.

Apesar dessa longa tradição, a avaliação de projetos é um tema controverso tanto como a avaliação de políticas públicas por ser “multifacetado e aparentemente intratável” (Robert & Zeckhauser, 2011, p.1). O motivo principal da controvérsia está no campo da disputa política

pelos valores que os atores associam aos projetos. Os atores envolvidos usam sempre a estratégia de “camuflar” seus interesses e valores, forçando assim o adiamento de acordos até que as situações lhes pareçam favoráveis. Para isso empregam discursos que se contrapõe a outros discursos, todos elaborados dentro de lógicas analítico/políticas que fazem sentido no universo do mundo relativístico dos valores da pós-modernidade.

Esse é um problema quase impossível de ser superado no contexto da ciências sociais de hoje em dia. Para Robert & Zeckhauser (2011) os pesquisadores devem cada vez mais explicitar um discurso racional que explicita os valores em disputa. Sugerem que a análise de projetos siga a seguinte estrutura discursiva: explicitação da estrutura analítica; o escopo da análise; o modelo analítico utilizado (com as variáveis); as estimativas das variáveis; o ponto de vista de análise das estimativas; os critérios utilizados para as análises; os pesos utilizados de valoração das variáveis; apresentação clara dos resultados e análise de sensibilidade dos resultados.

O presente trabalho não utilizará a estrutura completa proposta desses autores, mas simplesmente: o escopo, a crítica das metodologias e os critérios de avaliação.

1 METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS: BREVE PANORÂMICA DO ESTADO DA ARTE

As metodologias de avaliação de projetos (MAP) passaram por mudanças significativas nos últimos trinta anos mas os seus propósitos continuam centrados em dois temas: a avaliação da eficiência e da equidade dos projetos (Shefer & Kaess, 1990). O tema da sustentabilidade foi acrescentado na década de 1990. Essas metodologias se direcionam para a avaliação de um projeto e suas alternativas ou a comparação de projetos.

As MAPs são utilizadas para a avaliar a implantação de projetos de forma “*ex-ante*”, *durante* e “*ex-post*”. No caso de um único projeto, a avaliação *ex-ante*, trabalha de maneira prospectiva os custos, os benefícios, os efeitos e os impactos dos projetos. Na *ex-post* avalia-se o desempenho do projeto segundo duas perspectivas: a) a interna, como o cumprimento dos objetivos, a eficiência, a eficácia ou efetividade da implantação e b) a externa, como os efeitos gerados segundo as dimensões social, econômica, espacial ou ambiental entre outras. Avaliação comparada procura identificar os fatores comuns que determinam o seus fracassos ou sucessos segundo critérios de desempenho previamente definidos.

Pode-se dizer que existem quatro gerações de avaliações nomeadas a seguir (Oliveira & Pinho, 2010).

1. *Atributos individuais*, onde se analisa os projetos pelo cumprimento de alguns ou todos os seus atributos específicos (ou metas) de forma quantitativa ou qualitativa.
2. *Descrição de programas e objetivos*, onde se avalia se os objetivos formulados no início do processo de planejamento foram atingidos.
3. *Julgamento de valores de contexto*, onde se avalia a inserção no processo de planejamento no seu contexto de transformação social, econômica, política, espacial e ambiental.
4. *Negociação de demandas dos atores*, onde se avalia o processo de planejamento como uma negociação continuada de atores considerando a dimensão humana, cultural e política do processo e as questões de contexto onde o processo se desenvolve.

O reconhecimento das limitações da monetarização, fizeram que os métodos trabalhassem com variáveis estimadas em dimensões específicas. Foram identificados cinco principais métodos, brevemente descritos a seguir.

1. *Custo/Benefício* (CB) – que consiste na levantamento de variáveis que expressam dos CBs em valores monetários para efeito de realizar um balanço do resultado agregado dos efeitos.
2. *Planilhas de planejamento* – essa técnica ligada ao CB adiciona o tempo e as unidades físicas das variáveis consideradas no balanço..
3. *Matrix de Objetivos* –avalia projetos a partir dos cumprimentos de múltiplos objetivos dos atores envolvidos no processo. Não precisa recorrer a monetarização das variáveis.
4. *Multivariáveis ou multicritérios* –parte do pressuposto que os projetos devem ser avaliações segundo dimensões e critérios de avaliação múltiplos, abrindo espaço, assim, para as diferentes posições culturais e políticas dos atores.
5. *Análise de impacto* –procura identificar impactos das ações nas mais variadas dimensões afetadas pelos projetos, e além de “dimensionar” o impacto de acordo com a sua dimensão específica.

Todos os métodos de avaliação de projetos buscam identificar variáveis de avaliação e modos de mensurá-las: os modos mais empregados são: os *quantitativos*, quando as variáveis são redutíveis a escalas numéricas; os *qualitativos*, quando as variáveis são avaliadas em suas próprias dimensões e os *qualitativos com índices quantitativos*, quando as variáveis qualitativas são associadas a escalas quantitativas mas sem que sejam medidas propriamente. Os métodos de avaliação podem utilizar variáveis de todos os tipos conjuntamente.

Critérios de avaliação de planos e projetos urbanos são um tema difícil na literatura especializada. A dificuldade advém de como definir o que são projetos “bons ou ruins” (Baer, 1997; Alexander & Faludi, 1989). Desde a sua origem, as metodologias de avaliação de projetos utilizam critérios que permitam a avaliação do *desempenho* e da *equidade*¹ gerada pelos projetos (Shefer & Kaess, 1990). Mais recentemente critérios de avaliação de sustentabilidade ambiental, de forma urbana e de integração urbana tem sido propostos e testados (Oliveira & Pinho, 2010). Entretanto, não é fácil estabelecer critérios de avaliação amplamente aceitos devido a crise da objetividade nas ciências sociais e da postura pós-moderna assumida por planejadores e pesquisadores urbanos.

2 DEFINIÇÕES DE GPU

Mario Lungo, o autor mais representativo nos estudos teóricos dos GPU na América Latina, os define GPUs como :

¹ Análise de desempenho é entendida aqui como um processo analítico que permite estimar o grau de execução de metas de um projeto (econômico/financeiras, física/materiais, sociais, etc.). Por sua vez, análise de equidade é entendida como a estimativa do grau de redução ou aumento das diferenças (iniquidades) no emprego, na renda e na distribuição da riqueza social e, também, no provimento de bens ou serviços a diversos grupos de uma comunidade geográfica, no caso a cidade.

“... no sólo las grandes obras emblemáticas, sino también grandes operaciones urbanas que asumen, en muchos casos, la forma de programas de intervención a través de un conjunto de acciones urbanas de nivel intermedio que por su integración tienen un profundo impacto en el desarrollo de una ciudad.” (Lungo, 2005, p. 16)

Poucos autores latino americanos se aventuraram a definir o conceito de GPU, preferindo, em vez disso, descrever características desses projetos (Viener, 2013) ou enumerar vários tipos baseados em casos reais. Isso faz com que os projetos identificados como GPUs sejam os mais variados possíveis. Essa característica dificulta uma avaliação comparativa dos projetos.

Quase todas essas tentativas de definição reportam à definição de Lungo e especialmente: a) grandes obras que podem ser definidas por escala urbanística intermédia ou pelo nível alto de investimentos; b) programas de intervenção, caracterizados por conjuntos de projetos executados em um prazo longo e c) profundo impacto na cidade caracterizado por transformações importantes em qualquer dimensão do desenvolvimento local. O que as diferencia as definições tem sido, principalmente, a filiação teórico/ideológica dos pesquisadores que pode ser classificada em dois tipos. A analítico/normativa está preocupada nos aspectos prescritivos das políticas sociais, baseados em normas de justiça social, sem desconsiderar princípios científicos/explanatórios de análise. Por sua vez, a crítico/normativa é baseada na preocupação com as inequidades estruturais da produção capitalista e as suas consequências para o consumo e da representação/cultural dos grupos sociais (Fockenbrock et alii, 2012). Existem características comuns nas duas filiações mas há também, discordâncias muito fortes, devido a desconfiança mútua sobre as bases ideológicas de cada grupo de pesquisadores associados às filiações. No caso da literatura brasileira, foco deste artigo, as discrepâncias são bem claras e explícitas.

As análises da filiação a analítico/normativa tendem a ressaltar a importância “positiva” dos GPUs: a) a orientação simbólica e identitária para a criação de novas áreas de desenvolvimento econômico; b) as relações políticas e de gestão entre atores públicos e privados, para superar restrições de investimento do setor público; c) a escala da transformação urbana que pode ser levada a cabo pelos GPUs e seu papel em políticas e planos urbanos de maior escala e envergadura (Stukas, sd). Essa filiação vê os GPUs como uma resposta, amplamente aceita na teoria e na prática do planejamento atual, para a crise do planejamento urbano normativo/regulador (Lungo, 2004) e sua substituição pelo planejamento estratégico ou pelo contratualista.

As análises ligadas à filiação crítico/normativa, tendem a enfatizar o caráter “negativo” dos GPUs em termos de equidade social e política participativa. Essa corrente vê os projetos como geradores de: a) “rupturas” da estrutura urbana da cidade; b) conflitos distributivos que favorecem a apropriação dos benefícios econômicos dos projetos por incorporadores imobiliários, proprietários de imóveis e o próprio Estado e c) restrições à participação ampla dos grupos sociais no processo de decisão e gestão dos projetos (Viener, 2013). Similarmente à filiação anterior vê os GPUs como uma forma de realização do planejamento estratégico

elitista e excludente, que favorece a concentração da riqueza social urbana e favorece a segregação sócio espacial.

A análise do valor das propriedades imobiliárias é um traço comum das duas filiações. Entretanto, nesse ponto existe uma diferença interpretativa muito grande entre as duas. A visão crítico/normativa tem dificuldade de aceitar que os GPUs sejam concebidos e estruturados para valorizar as áreas urbanas em que atuam e que essa valorização será expressa em um aumento do preço das propriedades imobiliárias. Para essa filiação a valorização é normalmente interpretada como especulação imobiliária ou fonte para a apropriação desigual do produto social do projeto. A distribuição do produto social gerado é um problema que não pode ser confundido como esse objetivo que deve ser associado à definição dos GPUs.

O diálogo entre as duas posições não tem sido fácil. Como foi ressaltado acima, essa dificuldade tem sido apontada com um problema recorrente na análise das políticas normativas em várias partes do mundo e decorrente de fortes dimensões políticas e estratégicas dos pesquisadores e mais importante, em modelos e arquétipos arraigados dos analistas (Robert & Zeckhauser, 2011). Alguns autores analítico/normativos apontam a uma restrição metodológica dos estudos dos estudos crítico/normativos, devido à uma posição ideológica pré-definida, que limita o alcance das análises (Drabeski & Bessa, 2008) ou a falhas analíticas por causa de uma restrição do campo da análise que exclui uma visão mais ampla da cidade (Ultramari & Resende, 2007). Por sua vez, autores crítico/normativos vem os estudos da outra posição como “apologéticos” (Oliveira & Lima Junior, 2013:170) e de pouca capacidade crítica em termos políticos do aperfeiçoamento da democracia e da redução das desigualdades sociais (Veiner, 2013:148,149).

Nos estudos brasileiros as duas filiações convergem no sentido de desconsiderar uma característica importante do que sejam GPU apontadas por Lungo: os grandes projetos não são operações únicas de grande dimensão mas sim integrados a um “conjunto de pequenas e médias operações que seguem uma mesma lógica, e em alguns casos, correspondem a só uma porção urbana” (Lungo, 2005:20). Portanto, são processos de longo prazo que podem ter como marco definidor um grande projeto mas cuja operação não se esgota no final da implantação desse projeto. Então, o tema da continuidade da intervenção no longo prazo é muito importante para a escolha de GPUs para avaliações de impacto. Esse fato, tem levado a escolha de projetos singulares, não processuais, com período de implantação de médio prazo, e sem coordenação com outras ações na cidade. Esse argumento será utilizado em seguida para criticar as escolhas do GPUs para avaliação.

3 A LITERATURA ANALISADA

Os trabalhos revisados nesse estudo concentram-se nos GPUs urbanos realizados entre os anos 1990 e 2005 e aderentes às duas filiações teóricas/ideológicas discutidas acima. São, em geral, trabalhos de indivíduos ou grupos de acadêmicos, resultados de análises focadas em projeto singulares ou pesquisas sistemáticas cobrindo vários projetos simultaneamente.

Entretanto, para a análise das metodologias e dos critérios de avaliação utilizados nos estudos analisados, escolheu-se somente trabalhos ligados à filiação crítico/normativa. A escolha desse grupo de trabalhos deve-se, também, pelo fato de terem se tornado referência nos estudos GPUs no Brasil e pela crítica que sofreram de pesquisadores associados à filiação analítico/normativa que mostram insatisfação, especialmente no que se refere aos procedimentos metodológicos e aos critérios de avaliação dos projetos utilizados nos trabalhos analisados. Dentro o grupo de trabalhos escolhidos sobressai o de um grupo de pesquisadores do da UFRJ (Cuenya, et al. 2013).

4 TIPOLOGIAS DE GPUS

A literatura de avaliação dos GPUs no Brasil cobre vários tipos de projetos, incluindo trabalhos de todas as filiações teórico/políticas. Para caracteriza-los e organizar uma tipologia dos mesmos, foi analisadas três características dos mesmos: 1) o período de implantação, 2) a escala urbanística e 3) a racionalidade do projeto (Ver Quadro 1).

Quadro 1 - Características dos GPUs

Projeto e fonte de análise	Período	Racionalidade	Abrangência urbanística	Tipologia
Operação Urbana Consorciada Faria Lima – São Paulo, SP (Fix, 2013)	1995 / -	Reorganizar os fluxos de tráfego no prolongamento da av. Faria Lima, reurbanização do Largo da Batata e urbanizar as favelas em seu entorno imediato.	Grande eixo urbano e áreas de entorno.	A
Jogos Pan-Americanos – Rio de Janeiro, RJ (Sánchez, et alii, 2013)	2004 / 2007	Complexo de obras de equipamentos esportivos disseminados em grande área da cidade	Grande zona urbana.	C
Revitalização do Centro Histórico de Salvador – Salvador, BA (Oliveira & Novais Lima, 2013; Fernandez, 2006; Zancheti & Gabriel, 2010)	1992 / -	Programa de longo prazo de revitalização do centro histórico de uma grande metrópole.	Parte da área central da cidade.	B
Museu Oscar Niemeyer - Curitiba, PR (Oliveira & Novais Lima,	2001 / 2002	Grande equipamento cultural urbano	Gleba urbana.	C

Projeto e fonte de análise	Período	Racionalidade	Abrangência urbanística	Tipologia
2013;)				
Mercado Ver-o-Peso, Estação das Docas, e Ver-o-Rio – Belém, PA. (Veiner & Sánches, 2001; Bienestein et al., 2005; Drabesky et al. 2008)		Refuncionalização de armazéns do porto e revitalização do mercado e área de entorno.	Grande área urbana de caís.	B + C
Centro Dragão do Mar – Fortaleza, CE (Botelho, 2005)	- / 1999	Grande equipamento cultural com atividade múltiplas.	Gleba urbana e área de entorno.	A + C
Caminho Niemayer, Rio de Janeiro, RJ) (Oliveira & Novais Lima, 2013; Bienenestein & Sánches, 2005; Leal Junior, 2004)	- / 2002	Conjunto de equipamentos culturais municipais projetados pelo arquiteto Oscar Niemeyer, nos bairros litorâneos na cidade de Niterói,	Gleba urbana e área de entorno	A + C
Reabilitação Integrada do Bairro Lagoinha – Belo Horizonte, MG (Ultramari, 2006; Drabesky, et al. 2008)		Programa de revitalização de bairro tradicional e consolidado.	Grande zona urbana.	B

Legenda: Tipologias

A – Expansão urbana e novas centralidades

B – Regeneração de áreas urbanas patrimoniais e centros históricos

C – Implantação de equipamentos culturais e lazer de grande porte

O cruzamento dessa três características ajudam a definir três tipologias de projetos: A – Expansão urbana e novas centralidades; B – Regeneração de áreas urbanas patrimoniais e centros históricos; C – Implantação de equipamentos culturais e lazer de grande porte.

O primeiro grupo de projetos a destacar na heterogeneidade é a escolha da Tipologia C como projetos de caráter urbano. São projetos de porte médio, curta/média duração, com área de impacto urbano de caráter restrito e de baixa articulação com outras ações na cidade. Os projetos dessa Tipologia, quando não associados a outras, não podem ser identificados com o objetivo direto da valorização imobiliária da área de impacto. Esses não foram desenvolvidos como parcerias público/privada e muito menos a partir da associação do poder público com incorporadores imobiliários. Também, não requereram modificação da regulação urbanística da área de entorno. Portanto, *a priori* terão um impacto urbano diferente dos pertencentes às demais tipologias.

5 AS METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO

Não é muito difícil identificar as metodologias de avaliação utilizadas nas análises dos GPUs brasileiros. Em geral, não utilizados métodos de avaliação consagrados mais recentes, ou

mesmo antigas, revisões metodológicas presentes na literatura especializada (Oliveira & Pinho, 2010; Shefer & Kaess, 1990). Os trabalhos brasileiros utilizam, basicamente, um único método de avaliação, o da “crítica do plano” (Baer, 1997:330), que são avaliações personalizadas, realizada por especialistas externos (não autores dos projetos), durante ou depois da fase de implantação dos projetos. Os métodos de análise de suporte à “crítica” são o do estudo de casos multivariáveis.

Esses trabalhos empregam, de forma predominante, a “triangulação metodológica” de variáveis que se apoia em *mix* de teorias de análise sociológica, econômica e política.² As variáveis são, basicamente, qualitativas. Raramente são utilizados procedimentos que formalizem as informações qualitativas em quantitativas/numéricas, ou em metadados (Riganti & Nijkamp, 2004). As avaliações são organizadas por “dimensões”, entendidas como um campo de variáveis similares o que condiz com a ausência de variáveis definidas.

Na formulação de Lungo uma característica dos GPUs foi ressaltada, a de ser um conjunto de intervenções com um mesmo sentido em um período longo (Lungo, 2005). Essa característica impõe um refinamento metodológico pois trata a avaliação em uma temporalidade longa. Projetos devem ser avaliados como processos, onde os resultados condicionam outras ações. A implantação de GPUs geram incertezas pois é um jogo entre atores, que negociam as suas adesões as diversas fases do processo dependendo, a cada momento, do ciclo da política urbana (Barros Silva & Melo, 2000). Vainer (2013: 150) alerta sobre a importância do tratamento da temporalidade. Entretanto, o tratamento que os trabalhos associados a sua pesquisa deu aos tempos dos processos parece ter sido escolhido de forma *ad hoc*, ajustados à preferência temporal do investigador.

A ausência do tratamento da temporalidade explica a quase ausência de variáveis analíticas nos trabalhos analisados. A quase única variável quantitativa presente nas análises brasileiras é o *aumento do valor das propriedades imobiliárias*³ utilizada como “proxi” da *mais-valia fundiária urbana*⁴. Apesar de existir uma certa preocupação teórica para estimar a proporção da “mais-valia”, a rigor poucos trabalhos avançam além de calcular essa variável como a diferença do preço dos imóveis em um momento anterior e outro posterior à regulação urbanística (Cuenya et al., 2013, p. 69), ou a comparação relativa com a variação média dos preços das propriedades da cidade (Fix, 2013: 262-4). Alternativamente o uso da categoria da renda do solo é também problemático (Deak, 1985), pois a renda não é aplicável para a análise da valorização urbana.⁵

² A “triangulação de dados” refere-se à recolha de dados recorrendo a diferentes fontes. Distinguindo subtipos de triangulação, ... em tempos (datas – explorando as diferenças temporais), espaços (locais – tomando a forma de investigação comparativa) e com indivíduos diferentes; (Duarte, 2009: 11-12)

³ A outra variável quantitativa utilizada é os custos das obras. Entretanto, o modo como essa variável não será objeto de consideração neste trabalho.

⁴ O termo “mais-valia urbana” significa a “expressão do excedente de preço induzido pelas ações do poder público que acabam por compor o valor da terra urbana e serem apropriados em forma de renda pelo proprietário.” (Almeida & Monte-Mór, 2010).

⁵ “The account of the price of urban land starts out therefore first and foremost from the recognition that land itself is a particular form of location. Both as a means of subsistence that must be alienable in capitalism and as a location which is a condition of production, land commands a price, being nothing else than the dominant form of payment for location in capitalism. Alongside with price, a subsidiary rent form subsists to allow production in industries whose products, at a particular stage of development, cannot be fully commoditized.” (Deak, 1985, p. 235)

6 CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

A escolha e a definição dos critérios de avaliação é um dos pontos mais vulneráveis dos trabalhos sobre GPUs no Brasil. Além dos critérios clássicos de eficiência e equidade, presentes na maioria dos trabalhos sobre GPUs do Brasil, os outros critérios utilizados para as avaliações raramente são explicitados. O uso de dimensões implicaria o uso de diversos critérios. Atualmente, esse tipo de avaliação utiliza cada vez mais metodologias de análise multicritérios. O uso de dimensões implica o uso de variáveis complexas, como indicadores, que sintetizam as dimensões e portanto variáveis com pesos diferenciados para efeito de avaliação.

Poucos trabalhos que explicitam os critérios de avaliação ou os fazem de maneira muito genérica ligados à dimensão política. Em geral, justifica-se a ausência de critérios devido à: 1) complexidade de compreensão dos critérios complexos; 2) garantia de isenção do avaliador que deveria ser inserido social e espacialmente na situação analisada e, finalmente, 3) longa temporalidade dos processos associados aos GPUs (Vainer, 2013). Essa escolha faz com que os únicos critérios utilizados por esse grupo de pesquisadores sejam os efeitos sobre a “democracia” e a “igualdade social”, isto é, servem para avaliar se os projetos causam *mais ou menos* democracia ou igualdade. Claramente são critérios pouco aplicáveis a estudos de avaliação de projetos pois são categorias que dizem respeito à organização de toda uma sociedade e não podem servir para avaliar o desempenho de um projeto restrito na escalas espacial e temporal. O sociólogo Robert A. Dahl (1991) para avaliar a presença de democracia em uma sociedade, que para ele é uma idealização e não um conceito prático, seria necessário que essa sociedade cumprisse cinco critérios: participação efetiva dos cidadãos; equidade no voto em todos os momentos decisivos; entendimento iluminado para decidir sobre as questões em jogo; controle sobre a agenda de deliberações e inclusão de todos os cidadãos. Pode-se discordar de Dahl, mas seus critérios servem para mostrar a inadequação do uso da democracia como critério de avaliação de projetos urbanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES

Os estudos de avaliações de GPUs no Brasil avançaram consideravelmente. Existe um grande número de trabalhos cobrindo diversos tipos de projetos e várias cidades do país. Esse conjunto permite iniciar-se trabalhos metodologicamente mais ousados.

A literatura especializada é rica na sugestão de diversas metodologias de avaliação de projetos, representando a importância que esse tema representa no campo do planejamento e da gestão de políticas públicas, planos e projetos urbanos. Também, esse esforço é parte de uma grande herança intelectual de aperfeiçoar sistemas de avaliação da ação pública no sentido de garantir uma maior eficiência e equidade no uso dos recursos socioeconômicos de uma sociedade urbana como a nossa.

O presente estudo, apesar de muito limitado, procurou mostrar que existe uma defasagem entre as metodologias utilizadas no nosso país e aquelas tratadas pela literatura internacional. A “crítica do plano” e a “triangulação metodológica” são insuficientes para tratar dos impactos dos complexos GPUs. A ausência de estudos comparativos não pode ser justificada pela “tipicidade política e econômica” das cidades brasileiras. A grande quantidade de estudos realizados requer análises comparativas, que sintetizem as conclusões do esforço realizado até então.

Como sugestão de continuação desse tipo de estudo propõem-se um esquema básico para uma nova análise dos GPUs.

O objeto de estudo seriam os GPUs que se configurem com processos de longo prazo, onde se percebe continuidade de propósitos, em um conjunto de projetos e ações. Os GPUs deveriam ser escolhidos de acordo com os seguintes requisitos:

1. Têm perímetro definido de área urbana suficientemente grande;
2. São áreas com estoque imobiliário “obsoleto” e espaço público degradado;
3. Têm um projeto com gênese identificável;
4. São implantados no longo prazo;
5. Têm com objetivo principal a valorização relativa da área do projeto;
6. Estão associados a objetivos de aumentar da oferta imobiliária no mercado (estoque existente e/ou novos imóveis) e/ou aumento do emprego e da renda na área do projeto;
7. Usam estratégia adaptativa de implantação;
8. Requerem alto valor do investimento público e/ou privado;
9. Geram muitas externalidades na cidade;
10. Têm gestão específica (pública, privada ou pública/privada) subordinada a instrumentos normativos legais específicos.

Sugere-se que os estudos se concentre nos planos e processo de revitalização de centros históricos de grandes cidade pois são os únicos no país com continuidade de propósitos.

Como objetivo propõe-se a busca de fatores determinantes do desempenho dos processos. Portanto, que sejam realizados estudos comparativos. Como método sugere-se o uso de estudo de caso, com base na literatura existente, isto é, no conhecimento acumulado. Os GPUs tem sido uma fonte rica para estudos e essa literatura precisa ser sistematizada. Essa opção implica o uso de metodologias de análise multicritério, utilizando indicadores e metadados⁶, em modelos não estatísticos (Pawlak, 2002).

Por fim, as metodologias de avaliação, para serem eficientes, eficazes e efetivas necessitam oque os critérios de avaliação dos projetos sejam explicitados de forma clara e transparente e representem as preocupações e valores reais dos atores envolvidos nos processos.

REFERÊNCIAS

- Alexander, E. R; Faludi, A.. (1989). “Planning and plan implementation: notes on evaluation criteria”. *Environment and Planning B: Planning and Design*, v. 16, pp. 127 – 140.
- Almeida, Luiz Felype Gomes de; Monte-Mór, Roberto Luís. (2010). “Formação e recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas”: das esferas do debate ao caso do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte”. *Anais do XIV Seminário sobre a Economia Mineira*.
(http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2010/D10A039.pdf)

⁶ Metadado é uma informação sobre outra informação. O uso de metadados é recomendável em estudos de casos comparativos com base na literatura especializada existente.



- Barros Silva, Pedro Luiz; Melo, Marcus André Barreto. (2000). *O Processo de implementação de políticas públicas no Brasil: Características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. NEPP/UNICAMP. Caderno 48.
- Baer, Willian C.. (1997). "General plan evaluation criteria: An approach to making better plans". *Journal of the American Planning Association*, v. 63, n. 3, pp. 329 – 344.
- Bienestein, Glauco; Sanches, Fernanda. (2005). "O Caminho Niemeyer como projeto estratégico: gestão e reconversão da imagem urbana de Niteroi – RJ". *Anais do X ENAPUR*.
- Bienestein, Glauco; et al. (2005). "Grandes intervenções nas metrópoles brasileiras: Um Contraponto entre os Projetos Ver-o-Peso e Estação das Docas em Belém do Pará". *Anais do XI ENANPUR*.
- Botelho, Tarcísio R. (2005). "Revitalização de centros urbanos no Brasil: uma análise comparativa das experiências de Vitória, Fortaleza e São Luís". *EURE (Santiago)* v.31 n.93.
- Cuenya, Beatriz; Novaes, Pedro; Vainer, Carlos. (2013). *Grandes Projetos Urbanos: Olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira*. Porto Alegre / Buenos Aires: Masquatro / Café de las Ciudades.
- Dahl, Robert A.. (1991). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Deák, Csaba. (1985). *Rent theory and the price of land: Spatial organization in a capitalist economy*. Phd Dissertation, University of Cambridge. (Disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/85r-thry/CD85rent.pdf)
- Drabesky, Adriana; Bessa, Fabiane Lopes Bueno Netto. (2008). "Grandes Projetos Urbanos: Uma análise a partir da Agenda 21 e da Agenda Habitat". *Cadernos da Escola de Direito e relações Internacionais*, Jan/jul, p. 347 – 364.
- Duarte, Teresa. (2009). "A possibilidade da investigação a 3: reflexões sobre triangulação (metodológica)". *CIES e-WORKING PAPER*, N. 9 60. (disponível em: http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/CIES-WP60_Duarte_003.pdf)
- Fernandes Ana. (2006). "Projeto Pelourinho: Operação deportação x ampliação do direito". In: *Curso de Capacitação – Programas de reabilitação de áreas urbanas centrais*.
- Fockenbrock, Anna-Lena; Irsara, Dhana; Hedman, Sofia; Wessels, Stephanie. (2012). *What are the main differences between analytical normative theory and critical normative theory?*. Available at: <http://www.liu.se/utbildning/pabyggnad/F7MME/student/courses/733a43-normative-theories-in-international-relations/filarkiv-733a43/2011/paper/1.339456/SeminarPaperGroup5.pdf>
- Lungo, Mario; Smolka, Martin. (2005). "Land value and Large Urban Projects: The Latin American Experience". *Land Lines*, January, p. 3 – 6.
- Lungo, Mario. (2004). "Grandes proyectos urbanos, una visión general." In: Lungo, Mario (compilador). *Grandes proyectos urbanos*. San Salvador, El Salvador: UCA Editores, pp. 15-68.
- Lungo, Mario (2002). "Grande proyectos urbanos: Desafíos para las ciudades latino-americanas". In: Martin O. Smolka, Laura Mullahy. *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Novais, Pedro; Oliveira, Fabricio Leal de; Bienenstein, Glauco; Sánchez, Fernanda. (2007). "Grandes Projetos Urbanos: Panorama da Experiência Brasileira". *Anais do XII Enanpur*.
- Oliveira, Vitor; Pinho, Paulo. (2010). "Evaluation in Urban Planning: Advances and Prospects". *Journal of Planning Literature*, n. 24, pp. 343 – 361.
- Pawlak, Zdzisław. (2002). "Rough sets and intelligent data analysis". *Information Sciences*, 147 1–12 q
- Robert, Christopher; Zeckhauser, Richard. (2011). "The methodology of Normative Policy Analysis". *Journal of Policy Analysis and Management*. V. 30, N. 3., pp. 613 - 643.
- Riganti, Patrizia; Nijkamp, Peter. (1994). Valuing cultural heritage benefits to urban and regional development. 44th European Congress of the European Regional Science Associations and Fiscal Federalism. Porto: University of Porto.
- Shefer, Daniel; Kaess Lisa. (1990). "Evaluation methods in urban and regional planning: Theory and practice". *Town Planning Review*, N. 61, v. 1, p. 75-88.



- Stukas, Domantas. (2012). *Large Projects Causing Local Problems: Counteracting the negative effects of large urban projects on local communities*. TUDelft. (<http://tudelft.academia.edu/DomantasStukas>)
- Trindade Junior, Saint-Clair Cordeiro. (2005). "Entre o público e o privado: Agentes e estratégias de apropriação do espaço na orla fluvial de Belém – Para (Brasil)". *Scripta Nova*, v. IX, n. 194.
- Ultramari, Clovis; Rezende, Denis Alcides. (2007). "Grandes Projetos Urbanos: Conceitos e referencias." *Ambiente Construído*, 7, 2, p. 7 – 14.
- Ultramari, Clovis. (2006). "Grandes projetos urbanos: Conceitos, contextualização e discussão de três casos". *Urbana*, v.1, n.1.
- Vainer, Carlos. (2013). "Grandes projetos urbanos. Significados e formas de avaliação". In: Cuennya, Beatriz; Novaes, Pedro; Vainer Carlos. *Grandes projetos urbanos. Olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira*. Porto Alegre/Buenos Aires: Maquatroeditora e editorial Café de las Ciudades, pp.135-166.
- Zancheti, Sílvio Mendes; Gabriel, Jordelan. (2010). *The Sustainability of Urban Heritage Preservation: The Case of Salvador de Bahia*. Inter-American Development Bank - Institutional Capacity and Finance Sector . Discussion Paper No. IDB-DP-121.