



UDESC

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO – FAED

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO

SOCIOAMBIENTAL - PPGPLAN

TESE DE DOUTORADO

**DO PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DAS
CIDADES A UMA POLÍTICA DE FORMAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO URBANO: UMA PROPOSTA DE
AÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA
URBANA NO BRASIL**

EGLAISA MICHELINE PONTES CUNHA

FLORIANÓPOLIS, 2020

EGLAÍSA MICHELINE PONTES CUNHA

**DO PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DAS CIDADES A
DIRETRIZES PARA UMA POLÍTICA DE FORMAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO URBANO: UMA PROPOSTA DE AÇÃO PARA
A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Planejamento Territorial e Desenvolvimento
Socioambiental do Centro de Ciências Humanas e da
Educação da Universidade do Estado de Santa Catarina
para obtenção do Título de Doutora em Planejamento
Territorial e Desenvolvimento Socioambiental
Orientador: Prof. Dr. Francisco Henrique de Oliveira

FLORIANÓPOLIS, SC

2020

**Ficha catalográfica elaborada pelo programa de geração automática da
Biblioteca Setorial do FAED/UDESC,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

Cunha, Egláisa Micheline Pontes

Do Programa Nacional de Capacitação das Cidades a Diretrizes
para uma Política de Formação em Desenvolvimento Urbano: Uma
Proposta de Ação para a Implementação da Política Urbana no
Brasil / Egláisa Micheline Pontes Cunha. -- 2020.
299 p.

Orientador: Francisco Henrique Oliveira

Tese (doutorado) -- Universidade do Estado de Santa Catarina,
Centro de Ciências Humanas e da Educação, Programa de
Pós-Graduação -- Seleção --, Florianópolis, 2020.

1. Formação em Desenvolvimento Urbano. 2. Diretrizes para
Política Urbana. 3. Estatuto da Cidade. 4. Cadastro Territorial
Multifinalitário. 5. Análise Multivariada. I. Oliveira, Francisco
Henrique . II. Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de
Ciências Humanas e da Educação, Programa de Pós-Graduação --
Seleção --. III. Título.

EGLAÍSA MICHELINE PONTES CUNHA

**DO PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DAS CIDADES A
DIRETRIZES PARA UMA POLÍTICA DE FORMAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO URBANO: UMA PROPOSTA DE AÇÃO PARA
A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL**

Tese julgada adequada para obtenção do Título de Doutora em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental junto ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental do Centro de Ciências Humanas e da Educação da Universidade do Estado de Santa Catarina - Udesc.

Florianópolis (SC), 17 de julho de 2020.

Banca Examinadora:

Presidente/ Orientador:

Prof. Dr. Francisco Henrique de Oliveira
Universidade do Estado de Santa Catarina

Examinadora Interna:

Prof. Dra. Vera Lúcia Nehls Dias
Universidade do Estado de Santa Catarina

Examinador Externo:

Prof. Dr. Rui Pedro Julião
Universidade Nova de Lisboa - Portugal

Examinadora Externa:

Prof. Dra. Andrea Flávia Tenório Carneiro
Universidade Federal de Pernambuco

Examinador Externo:

Prof. Dr. Everton da Silva
Universidade Federal de Santa Catarina

Examinador Externo:

Prof. Dr. Rui Rodrigues Aguiar
Universidade Federal do Ceará

Àquela que primeiro me amou, minha Mainha, Maria das Graças Pontes Cunha... a quem devo e dedico todas as minhas conquistas: gratidão eterna pela imensidão do seu amor, que sempre me guia, guarda e ilumina!

Aos 47 anos ela foi vítima de latrocínio, crime até hoje impune, como tantos outros que ocorrem neste país. Em 2020 ela completaria 70 anos.

"- Quem está nas trincheiras ao teu lado?

- E isso que importa?

- Mais do que a própria guerra."

(Ernest Hemingway)

AGRADECIMENTOS

Gratidão é um sentimento que me transcende neste momento. Nestes últimos quatro anos de estudos e experiências urbanas entre Brasília, Santa Catarina e Portugal tenho muito a agradecer, em especial, a Deus por me permitir vivenciar tudo com intensidade e saúde: seu amor e misericórdia me sustentam nas dificuldades e nas alegrias e me fizeram encontrar e reencontrar pessoas incríveis neste caminho, às quais tentarei expressar aqui minha gratidão:

- À minha família, em especial, aos meus amados pai Antonio Erismá da Cunha e irmão Éder Marcelo Pontes Cunha, cunhada Manoelisa Brito de Melo Pontes Cunha e sobrinhos Miguel, Daniel, Hélder, Emanuele e Diego: gratidão pelo amor incondicional e apoio dedicado! Vocês são o meu porto seguro.
- Ao meu orientador, Prof. Dr. Francisco Henrique de Oliveira, da Udesc, que sempre me incentivou desde o início do Doutorado, me guiou em todos os momentos e conviveu com minhas incertezas, erros e acertos. Gratidão imensa por seu apoio e sabedoria durante todo esse processo!
- Ao Prof. Dr. Rui Rodrigues Aguiar, da UFC e Unicef, pelo incentivo, apoio, orientação e afeto durante todo o percurso.
- Ao Prof. Dr. Rui Pedro Julião, da Universidade Nova de Lisboa, por toda orientação, apoio recebido e pela parceria dedicada ao longo do Doutorado Sanduiche em Portugal.
- Ao Prof. Dr. Everton Silva, da UFSC, pelo auxílio metodológico e apoio sempre providencial.
- À Prof. Dra. Andrea Flávia Tenório Carneiro, da UFPE, pela orientação e incentivo ao longo dessa jornada.
- À Prof. Dra. Cintia Estefania Fernandes, do Instituto Brasileiro de Direito Tributário e do Centro Universitário de Curitiba, e Procuradora do Município de Curitiba, pelo apoio e incentivo em todo este período.

- Aos Professores de Portugal: Prof. Dra. Margarida Pereira e Prof. Dr. Nuno Pires Soares, da Universidade Nova de Lisboa; Prof. Dr. Victor Campos, do Núcleo de Estudos Urbanos e Territoriais do INEC; e Prof. Dr. João Ferrão, da Universidade de Lisboa, cuja partilha de experiências e conhecimentos foram fundamentais durante o meu estágio doutoral em Portugal.
- Ao Prof. Dr. Benny Schvasberg, da UnB, por sua orientação e apoio ao longo das disciplinas cursadas na Universidade de Brasília.
- Ao Prof. Dr. Luis Hérnan N. Navarro, da Universidad Academia de Humanismo Cristiano do Chile, pela orientação, incentivo e afeto de sempre.
- À minha equipe da Gerência de Capacitação, do antigo Ministério das Cidades, que me apoiou do início ao fim deste doutorado: Carolina Aquino, Cleidson Machado, Diane Lima, Everton Sudré, Helen Alves Nunes, Helen Miquelote, Isabela Rocha, Luana Landim Araújo e, em especial, ao Ricardo Carrijo que me auxiliou diretamente no processamento dos dados do PNCC.
- Às amigas: Edir Seemund e Liane Ramos, pelo apoio e afeto durante minha estadia em Florianópolis, e à amiga Rosimere Gomes Rocha pelo apoio do início ao fim dessa jornada.
- Ao Prof. Dr. Jurgen Philips (*in memoriam*), da UFSC, cujos ensinamentos, carinho e incentivo ficarão para sempre em minha memória. Sua partida inesperada foi a maior tristeza vivenciada no decorrer deste período.
- Aos colegas doutorandos do PPGPlan, do Geolab, professores e funcionários da Udesc, pelo apoio e troca de experiências.
- Ao Ministério da Educação, Ministério das Cidades e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes pelo apoio institucional ao longo do processo de doutoramento.

E um agradecimento especial à amiga Vitória Dione Carvalho Pereira, do Conselho Nacional de Educação, pelo incentivo, orientação e apoio dedicado durante os últimos 23 anos desde a minha admissão ao Ministério da Educação: seu exemplo, profissionalismo e ética me guiaram e serão sempre uma fonte de inspiração, no trabalho, na universidade e na vida.

"Combater o analfabetismo urbanístico significa elucidar a estratégia das forças selvagens que fazem do solo urbano e dos orçamentos públicos pasto para seus interesses. Listar as forças que têm poder sobre a produção das cidades já seria um tema fundamental desse aprendizado. Uma campanha pedagógica dirigida a funcionários públicos interessados (que não constituem a maioria), lideranças sociais, profissionais, intelectuais, deveria colocar em oposição a essas forças as mesmas metas definidas durante décadas de militância dos movimentos sociais urbanos. Conhecer a realidade do conjunto das cidades brasileiras e a realidade específica de cada cidade exigiria a incorporação do tema como matéria escolar do Ensino Fundamental, algo a ser definido juntamente com o Ministério da Educação. A ignorância generalizada sobre o espaço geográfico e urbano no Brasil é imensa. (...) Seria viável, se não erradicar, ao menos minimizar, o analfabetismo urbanístico, a alienação em relação ao espaço urbano e as forças que o dominam, e criar uma nova cultura e um novo patamar de conhecimento sobre as cidades no Brasil (...)."

(Erminia Maricato)

RESUMO

Esta tese investiga os motivos pelos quais ainda não foi possível promover e consolidar um novo paradigma de política urbana no Brasil baseado na aplicação efetiva da sua legislação urbanística avançada. Advoga-se a hipótese de que para que isso ocorra, entre outros fatores intervenientes, será necessário que todos os cidadãos tenham conhecimento dos preceitos e instrumentos regulamentados no âmbito da política urbana, sejam capazes de implementá-los e estejam politicamente dispostos a isso, o que pode ser fomentado a partir de uma Política de Formação em Desenvolvimento Urbano progressiva e abrangente, a ser estruturada a partir do Cadastro Territorial Multifinalitário como política de base, motivo pelo qual foram tecidas diretrizes e orientações para a sua elaboração. Parte-se de uma metodologia estruturada a partir de uma proposta de análise *ex ante* para a formatação de um diagnóstico, que resultou num checklist de itens distribuídos em cinco temas estruturantes: o Estatuto da Cidade, as Políticas Urbanas, o Cadastro Territorial Urbano, o Programa Nacional de Capacitação das Cidades e a Capacitação na Agenda Urbana Internacional. No contexto das seis etapas de caracterização de uma política pública adotadas (objetivos, público-alvo, meios e instrumentos, atores e arranjo institucional, metas e avaliação), foram construídas 57 diretrizes factíveis e aplicáveis, subsidiadas, sobretudo, pelo contexto da análise qualiquantitativa e multivariada realizada sobre as atividades do Programa Nacional de Capacitação das Cidades, do Ministério das Cidades, executadas no período de 2003 a 2016. A importância determinante de se adotar o Cadastro Territorial como política de base à política de formação em desenvolvimento urbano se coaduna com a base de políticas setoriais transversais que permeiam os instrumentos estruturantes do Estatuto da Cidade e revela a necessidade de se criar uma cultura coletiva político-administrativa territorial que possibilite o protagonismo dos cidadãos de todos os segmentos sociais na esfera da preconizada gestão democrática. No âmbito da política de formação, foram realizadas, ainda, diversas sistematizações de estratégias importantes, tais como a sugestão de elaboração de uma matriz de público, a partir de níveis e conteúdos; de uma matriz metodológica, pautada na estruturação de metodologias ativas, com base nos princípios da autonomia, colaboração e cooperação; de uma matriz temática, com fundamento nos instrumentos do Estatuto da Cidade e suas relações com temas transversais; e de uma matriz de avaliação, que sistematiza relações entre públicos, conteúdos e ferramentas de monitoramento e avaliação. Neste contexto, destaca-se, ainda, a proposta de customização da técnica qualiquantitativa denominada Análise Multicritério de Decisão como metodologia de ensino ativa, híbrida e desejável para o contexto de gestão democrática que permeia a política urbana. Para a visualização integrada dos fluxos das diretrizes nas etapas de caracterização da política foi desenvolvido um mapa conceitual, que poderá, no futuro, orientar a elaboração de um possível projeto-piloto de implementação de uma Política de Formação em Desenvolvimento Urbano, como uma proposta de ação para a implementação efetiva da política urbana no Brasil.

Palavras-chave: Formação em Desenvolvimento Urbano. Diretrizes para Política Urbana. Estatuto da Cidade. Cadastro Territorial Multifinalitário. Análise Multivariada.

ABSTRACT

This thesis investigates the reasons why it has not yet been possible to promote and consolidate a new urban policy paradigm in Brazil based on the effective application of its advanced urban legislation. We advocate the hypothesis for this to happen, among other intervening factors, it will be necessary that all citizens know the precepts and instruments regulated within the scope of urban policy, are able to implement them and are politically willing to do so, which can be fostered through a progressive and comprehensive urban development training policy, to be structured based on the Multipurpose Territorial Cadaster as a basic policy. Therefore, we have created guidelines and directives for the design of such a policy. We started with a methodology structured from a proposed *ex ante* analysis to prepare a diagnosis, which resulted in a checklist of items distributed in five structuring themes: The Statute of the City, Urban Policies, the Urban Territorial Cadaster, the National Program for Capacity Building in Cities and Capacity Building on the International Urban Agenda. In the context of the six stages for the characterization of a public policy adopted (objectives, target public, means and instruments, actors and institutional arrangement, goals and evaluation), 57 feasible and applicable guidelines were created and subsidized, above all, by the context of the quali-quantitative and multivariate analysis performed on the activities of the National Program for Capacity Building in Cities, by the Ministry of Cities, carried out from 2003 to 2016. The determining importance of adopting the Territorial Cadaster as a basic policy to the urban development training policy is consistent with the basis of transversal sectorial policies that permeate the structuring instruments of the Statute of the City and reveals the need to create a collective political-administrative territorial culture that allows the participation of citizens of all social segments in the sphere of the recommended democratic management. Within the scope of the training policy, several important strategies were also systematized, such as the suggestion of developing a matrix of the public, based on levels and contents; a methodological matrix, based on the structuring of active methodologies, founded on the principles of autonomy, collaboration and cooperation; a thematic matrix, based on the instruments of the Statute of the City and its relations with crosscutting themes; and an evaluation matrix, which systematizes relations between publics, content and monitoring and evaluation tools. In this context, the proposal to customize the quali-quantitative technique called Multi-criteria Decision Analysis as an active, hybrid and desirable teaching methodology for the context of democratic management that permeates urban policy, stands out. For integrated visualization of flow guidelines in the stages of characterization of the policy, we developed a conceptual map, which may, in the future, guide the design of a possible pilot project for the implementation of a Urban Development Training Policy, as a proposal for action for the effective implementation of urban policy in Brazil.

Keywords: Urban Development Training. Urban Policy Guidelines. Statute of the City. Multipurpose Territorial Cadasters. Multivariate Analysis.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01- O ciclo da política pública.	60
Figura 02 - Etapas para a caracterização da Política Pública	61
Figura 03 - Evolução da Política Urbana Portugal/Brasil	96
Figura 04 -Representação da Tabela de dados	150
Figura 05- Estrutura de decisão hierárquica em três níveis.....	196
Figura 06 - Estrutura da ReCESA	212
Figura 07 - Mapa Conceitual: Diretrizes para uma Política de Formação em Desenvolvimento Urbano	231

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- O Cadastro Urbano no Brasil - Linha do Tempo	111
--------------------------------------------------------------	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Percentual de municípios, por situação do Plano Diretor, segundo as classes de tamanho da população dos municípios selecionadas - Brasil - 2005/2018	68
Gráfico 02- Participantes por segmento em atividades presenciais (2003-2016) e a distância (2012-2016)	129
Gráfico 03- Procedência dos participantes em atividades presenciais (2003-2016) e a distância (2012 -2016) por Estado	130
Gráfico 04- Escolaridade dos participantes em atividades presenciais	131
Gráfico 05- Escolaridade dos participantes em atividades a distância	131
Gráfico 06 - Acessibilidade do local	137
Gráfico 07 - Qualidade das Instalações	138
Gráfico 08 - Limpeza e Organização do Local.....	138
Gráfico 09 - Atendimento da Secretaria/Recepção	139
Gráfico 10 - Serviço de água e café.....	140
Gráfico 11 - Cumprimento dos horários estabelecidos	140
Gráfico 12 - Qualidade dos instrumentos de apoio	141
Gráfico 13 - Metodologia	141
Gráfico 14 - Interação entre os participantes.....	142
Gráfico 15 - Eficácia e efetividade dos trabalhos propostos	142
Gráfico 16 - Qualidade dos materiais de apoio	143
Gráfico 17 - Conteúdo das apresentações e debates.....	144
Gráfico 18 - Facilidade no uso do ambiente virtual	144
Gráfico 19 - Organização das informações e atividades no AVA.....	145
Gráfico 20 - Relação entre atividades do curso e situações práticas de trabalho	145
Gráfico 21 - Sequência de apresentação dos conteúdos	146
Gráfico 22 - Adequação do prazo para entrega das atividades.....	146
Gráfico 23 - Adequação dos conteúdos em relação aos objetivos do curso.....	147
Gráfico 24 - Oportunidade de melhorar o seu desempenho no trabalho como resultado do que você aprendeu no curso	147
Gráfico 25 - Possibilidade de aplicar no seu trabalho os conhecimentos aprendidos no curso	148
Gráfico 26 - Plano Fatorial 1-2.....	159

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Recursos Proext	117
Tabela 02 – Trilhas de Aprendizagem do PNCC (continua).....	120
Tabela 03– Resumo de atividades por Trilhas (2003 - 2016).....	122
Tabela 04 – Resumo de atividades por Órgão (2003 - 2016).....	123
Tabela 05 – Quantidade de turmas e participantes por trilha de Aprendizagem na Plataforma de Educação a Distância do Portal Capacidades (2012-2016)	124
Tabela 06 – Quadro Resumo da Biblioteca do Portal Capacidades (2012 - 2016)	124
Tabela 07 – Quadro Resumo da Videoteca do Portal Capacidades (2012 - 2016)	125
Tabela 08– Quantidade de Municípios alcançados em cursos EAD, de 2012 a 2016, por Unidade da Federação.	126
Tabela 09 – Quantidade de participantes em cursos EAD (2012 a 2016) por Unidade da Federação.....	127
Tabela 10 – Comparativo da representação de participantes de cursos EAD, de 2012 a 2016, em relação à população total das Unidades da Federação.....	128
Tabela 11 – Percentual do Orçamento do PNCC em relação ao Orçamento Geral do MCidades (2004 - 2016).....	132
Tabela 12 – Orçamento implementado da Ação 8872 - Apoio à Capacitação de Gestores e Agentes Sociais para o Desenvolvimento Urbano entre 2004 - 2015	133
Tabela 13 – Codificação das Variáveis utilizadas	149
Tabela 14 – Parâmetros de Interpretação das Correlações	151
Tabela 15 – Matriz de Correlações (continua)	152
Tabela 16 – Valores Próprios	157
Tabela 17 – Coordenadas das Variáveis sobre os Eixos	158
Tabela 18 – Eventos com melhores avaliações (Grupo 1: Ótimo)	160
Tabela 19 – Eventos diferenciados do Grupo 1: ótimo	161
Tabela 20 – Eventos com boas avaliações (Grupo 2: Bom).....	162
Tabela 21 – Eventos diferenciados do Grupo 2: Bom.....	163
Tabela 22 – Eventos avaliações regulares (Grupo 3: Regular)	163
Tabela 23 – Eventos diferenciados do Grupo 3: Regular	164
Tabela 24 – Matriz de públicos por níveis e tipos de conteúdos	184
Tabela 25 – Escala Fundamental de Saaty (1991).....	196

Tabela 26–Matriz Metodológica	199
Tabela 27–Matriz Temática.....	202
Tabela 28 – Matriz de Avaliação.....	225

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPUR	Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
ABP	Aprendizagem Baseada em Problemas
ANA	Agência Nacional de Águas
BCI	Boletim de Cadastro Imobiliário
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento -
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CIATA	Convênio de Incentivo ao Aperfeiçoamento Técnico
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CNS	Conselho Nacional da Saúde
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONCAR	Comissão Nacional de Cartografia
CONCIDADES	Conselho das Cidades
CTM	Cadastro Territorial Multifinalitário
DGPU	Direção Geral do Planejamento Urbanístico
DGT	Direção Geral do Território
EDEC	Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FIPLAN	Financiamento para o Planejamento Urbano
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FPM	Fundo de Participação Municipal
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
GTI-PLANSAB	Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do Plansab
HIS	Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGT	Instrumentos de Gestão Territorial
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDE	Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
LBPOTU	Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo
MCIDADES	Ministério das Cidades
MEC	Ministério da Educação
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais

ONG	Organização Não-Governamental
ONU-HABITAT	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDM	Planos Diretores Municipais
PEOT	Planos Especiais de Ordenamento do Território
PIOT	Plano Intermunicipal de Ordenamento Territorial
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PMAT	Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
PNAFM	Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Municípios Brasileiros
PNCC	Programa Nacional de Capacitação das Cidades
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	Política Nacional de Habitação
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
PNPOT	Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PP	Plano de Pormenor
PPA	Planos Plurianuais
PRAT	Programa de Assistência Técnica
PRODEV	Plano de Ação de Médio Prazo para a Efetividade no Desenvolvimento
PROEXT	Programa de Apoio à Extensão Universitária
PROT	Planos Regionais de Ordenamento do Território
PU	Plano de Urbanização
RECESA	Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental
RI	Registro de Imóveis
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SGB	Sistema Geodésico Brasileiro
SGT	Sistema de Gestão Territorial
SHRU	Seminário de Habitação e Reforma Urbana
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNT	Sistema Nacional de Trânsito
SRH	Secretaria de Recursos Hídricos
STC	Superintendência de Tecnologia e Capacitação
UCS	Universidade de Caxias do Sul
UE	União Europeia

UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNB	Universidade de Brasília
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICAMP	Universidade de Campinas
UNISINOS	Universidade do Vale do Rio dos Sinos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	39
1.1	JUSTIFICATIVA	44
1.2	OBJETIVOS.....	52
1.3	METODOLOGIA.....	53
1.4	ESCOPO E LIMITAÇÕES DA PESQUISA	57
2	OS CICLOS E ETAPAS PARA A ELABORAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE FORMAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO	59
3	O DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA	62
3.1	O Estatuto da Cidade	63
3.2	As Políticas Urbanas.....	68
3.2.1.	O Ministério das Cidades do Brasil.....	69
3.2.1.1	Política Habitacional.....	72
3.2.1.2	Política de Saneamento Ambiental.....	76
3.2.1.3	Política de Mobilidade Urbana	79
3.2.1.4	Política Nacional de Trânsito	81
3.2.1.5	Política de Apoio à Elaboração e Revisão de Planos Diretores	82
3.2.1.6	Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável	84
3.2.1.7	Política Nacional de Prevenção de Riscos em Assentamentos Precários.....	85
3.2.1.8	Política Nacional de Apoio à Reabilitação de Centros Urbanos	86
3.2.1.9	Conselho das Cidades.....	87
3.2.2	A Política Urbana em Portugal.....	88
3.2.3	Síntese comparativa entre Brasil e Portugal	95
3.3	O Cadastro Urbano no Brasil: Histórico e Evolução.....	99
3.3.1	O Processo de Municipalização e as Primeiras Experiências de Cadastro.....	99
3.3.2	O Projeto CIATA	101
3.3.3	Iniciativas de Apoio Financeiro à Implementação do Cadastro Urbano	105
3.3.4	A Política Urbana no Brasil e a Importância do Cadastro na Aplicação dos Novos Instrumentos Urbanísticos	106
3.3.5	As Diretrizes Nacionais para a Implementação do Cadastro Territorial Multifinalitário no Brasil.....	107

3.4	O Programa Nacional de Capacitação das Cidades: Análise Qualiquantitativa dos seus Resultados	112
3.4.1	Contexto Institucional, Criação e Implementação do Programa Nacional de Capacitação das Cidades	113
3.4.2	O Panorama da Oferta do PNCC: Protagonismos Temáticos e Institucionais e Perfil Geral dos Participantes	118
3.4.3	Análise Qualiquantitativa	134
3.4.3.1	Organização e descrição dos dados	135
3.4.3.2	Redução dos dados	136
3.4.3.3	Análise univariada: distribuição de frequência e principais resultados	137
3.4.3.4	Análise multivariada: correlações e análise de componentes principais ...	148
3.5	A Capacitação na Agenda Urbana Internacional	167
3.6	A elaboração da etapa Diagnóstico: Análise <i>ex ante</i>	172
3.6.1	Análise <i>ex ante</i> : Checklist para Preparação de Diagnóstico com vistas à Elaboração de uma Política de Formação em Desenvolvimento Urbano	173
4	OBJETIVOS DA POLÍTICA	180
5	PÚBLICO-ALVO	183
6	MEIOS E INSTRUMENTOS	188
6.1	Matriz Metodológica	189
6.2	Matriz Temática	201
7	ATORES E ARRANJO INSTITUCIONAL	205
8	DEFINIÇÃO DE METAS	218
9	AVALIAÇÃO	221
10	MAPA CONCEITUAL: DIRETRIZES PARA UMA POLÍTICA DE FORMAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO	230
11	CONSIDERAÇÕES FINAIS	232
	REFERÊNCIAS	236
	APÊNDICE A - PNCC: RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES DOS EVENTOS PRESENCIAIS	247
	APÊNDICE B - ANÁLISE <i>EX ANTE</i> : CHECKLIST PARA PREPARAÇÃO DE DIAGNÓSTICO COM VISTAS À ELABORAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE FORMAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO	283
	APÊNDICE C - DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE FORMAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO	286
	ANEXO A - PNCC: AVALIAÇÃO DE ATIVIDADES PRESENCIAIS	295

ANEXO B - PNCC: AVALIAÇÕES DE CURSO A DISTÂNCIA.....	296
------------------------------------------------------	-----

1 INTRODUÇÃO

Com o crescimento urbano acelerado nos últimos quarenta anos, a necessidade de capacitação técnica para o aprimoramento institucional dos municípios brasileiros tornou-se mais perceptível. A aprovação da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade e as modificações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal na rotina dos municípios tornaram o controle social requisito obrigatório na elaboração de Planos Diretores e de Leis Orçamentárias. Trouxeram, ainda, novas exigências para a estrutura administrativa, exigindo uma maior capacitação de técnicos e gestores municipais, de forma que estes sejam capazes de lidar minimamente com aspectos críticos do processo de gestão municipal, com vistas à promoção da redução das desigualdades sociais e da justa distribuição dos ônus e dos benefícios da urbanização.

Presume-se, desse modo, que há uma demanda não suprida pelos quadros técnicos municipais, no sentido de que estejam cada vez mais preparados para o enfrentamento dos desafios urbanos, especialmente por meio da compreensão dos instrumentos urbanísticos aprovados pelo Estatuto da Cidade. Inspirado pelo trabalho do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, o Estatuto da Cidade deve ser sempre compreendido como uma possibilidade de modificação positiva da realidade das cidades brasileiras, porque tornou legal uma série de instrumentos urbanísticos e diretrizes de desenvolvimento urbano com o objetivo de combater a lógica excludente de planejamento das cidades (ROLNIK, 2012).

No entanto, passados quase 20 anos desde sua aprovação, a subutilização do Estatuto vem se materializando no acirramento das desigualdades do espaço urbano brasileiro. Apesar de inovador e abrangente em conteúdo, o Estatuto prescinde da implementação efetiva de seus instrumentos na esfera municipal, o que pode ser justificado, entre outras, por duas razões básicas: pela falta de qualificação do corpo técnico municipal para a sua implementação e pela ausência de informações territoriais municipais sistematizadas e mapeamentos confiáveis que possibilitem a leitura da realidade local pelos mais variados setores da sociedade, conforme preconiza o Estatuto da Cidade ao estabelecer o Plano Diretor Participativo (arts. 41 e 50, Lei nº 10.257/2001) como instrumento básico da política urbana municipal.

Neste sentido, evidenciam-se as fragilidades técnico-institucionais dos agentes públicos e sociais e respectivos sistemas de (in)formação, seja em função da conjuntura política específica, em que governos e atores sociais contribuem para conformar ambientes específicos que limitam e condicionam a ação popular, seja em função da carência de recursos

humanos qualificados para resolver de forma eficiente questões técnicas que fazem parte de qualquer programa, projeto ou ação de governo na área urbana. Além disso, os programas existentes no governo e suas múltiplas e complexas exigências confundem-se e, muitas vezes, geram superposições de ações e projetos ou, ainda, demandam a contratação obrigatória de consultorias especializadas, onerando o poder público que opera geralmente com um quadro técnico insuficiente.

A predominância de programas de capacitação técnica cuja referência principal se resume em critérios de eficácia na implementação de programas e projetos específicos revela a importância de se reforçar as abordagens e práticas de políticas públicas voltadas à capacitação técnica que se orientam para a construção da gestão democrática da cidade, para a redução das desigualdades sociais e para a promoção da sustentabilidade ambiental, conforme preconizado na lei. Essas abordagens e práticas devem buscar a viabilização de condições institucionais que permitam a ampliação da participação da população na definição da política urbana, capacitando técnicos da administração pública, promovendo mudanças institucionais e formando sujeitos sociais qualificados para intervir e ampliar o debate sobre política urbana.

Por outro lado, para colocar em prática todos os preceitos de gestão urbana contidos nas disposições do Estatuto da Cidade, é necessário dispor de informações territoriais corretas e atualizadas que permitam identificar os dados correspondentes à propriedade pública e aos espaços informais urbanos, de forma a sistematizá-los, tornando-os comparáveis para o desenvolvimento de análises espaciais e para a simplificação dos processos de aplicação dos instrumentos urbanísticos, de formalização da propriedade e regularização fundiária, o que somente se pode obter a partir da existência de um cadastro territorial atualizado (CARNEIRO,2003).

De fato, conforme defende Fernandes (2016), o cadastro territorial, além de se caracterizar como patrimônio público, se constitui como ato "mínimo essencial" obrigatório, entre outros, no processo de gestão urbana territorial, cuja inobservância poderá infringir a responsabilidade territorial preconizada aos gestores municipais e deflagrar, havendo nexo causal, irresponsabilidade fiscal (renúncia), improbidade administrativa entre outras consequências.

Nessa perspectiva, a criação do Ministério das Cidades em 2003, com uma pauta desafiadora de implementação de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano fundamentada na integração e articulação de áreas historicamente segmentadas no âmbito do Governo Federal: habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana, trânsito,

questão fundiária, e planejamento territorial reforçou a importância dada pelo governo federal aos processos de qualificação dos corpos técnicos municipais para a implementação da nova política urbana, bem como para a estruturação e integração de sistemas de informações.

Essa importância se materializou, entre outras ações, na implementação do Programa Nacional de Capacitação das Cidades – PNCC, que ampliou progressivamente sua atuação, especialmente a partir da criação do Portal Capacidades (www.capacidades.gov.br), em 2012, por meio de uma plataforma de educação a distância, em que foram estimuladas políticas e ações específicas para a construção de condições institucionais municipais necessárias para a implementação das políticas nacionais e dos instrumentos urbanísticos preconizados.

Em que se pese todas as ações implementadas e os avanços legais materializados no Estatuto da Cidade e no arcabouço regulatório da política urbana, em torno de uma preconizada gestão democrática, surge a seguinte questão de pesquisa: **Por que ainda não foi possível promover uma mudança cultural, no sentido de se construir e consolidar um novo paradigma de política urbana no Brasil baseado na aplicação efetiva da sua legislação urbanística avançada, em especial, no que se refere aos instrumentos do Estatuto da Cidade?**

Porque, entre outros fatores intervenientes, para que isso ocorra, **será necessário que todos os cidadãos tenham conhecimento dos preceitos regulamentados no âmbito da política urbana e de suas potencialidades no combate à desigualdade urbana, sejam capazes de implementá-los e estejam politicamente dispostos a isso, o que pode ser fomentado a partir de uma política pública de formação em desenvolvimento urbano progressiva e abrangente, a ser estruturada a partir do Cadastro Territorial Multifinalitário como política de base.** Esta é a hipótese considerada nesta tese que aqui será advogada.

Neste sentido, uma outra questão consequente se apresenta: **como elaborar uma política de formação em desenvolvimento urbano?** Sua resposta fundamenta as bases do objetivo propositivo geral desta tese, que não se propõe a elaborar um modelo fechado a ser seguido, mas sim pautar orientações gerais para que se possa desenhar e implementar uma política de formação em desenvolvimento urbano, conforme o seu respectivo contexto. Ou seja, como **objetivo geral** desta tese, pretende-se **elaborar diretrizes para a implantação de uma política de formação em desenvolvimento urbano, a ser estruturada a partir do Cadastro Territorial Multifinalitário como política de base, fundamental para a implementação da política urbana no Brasil, com vistas à capacitação ampla de técnicos**

municipais, gestores, agentes públicos e sociais e da população em geral. Parte-se da hipótese de que a política de formação em desenvolvimento urbano é um dos elementos fundamentais¹ para a implementação e efetivação da política urbana no Brasil.

A opção por diretrizes se justifica tendo em conta a diversidade de atores envolvidos com a política urbana e a importância das múltiplas articulações necessárias que culminem num processo participativo de elaboração da política pública, conforme preceituam os vários dispositivos legais que regem este tema no Brasil e as necessidades de cada caso. O que se pretende, portanto, é sugerir uma estrutura flexível fundamentada no aporte do cadastro territorial, como tema estruturante, e de bases temáticas e metodológicas para a implementação de uma política de formação na área que seja coerente com o arcabouço legal brasileiro, em especial o Estatuto da Cidade, e que se adeque a qualquer governo ou orientação política comprometida com o bem-estar social.

De início, serão revisados os ciclos e etapas que fundamentam o processo de caracterização de uma política pública, como forma de justificar e fundamentar a estrutura de apresentação adotada no desenvolvimento desta tese, com vistas à construção de diretrizes para a elaboração de uma política de formação: diagnóstico, objetivos, público-alvo, meios e instrumentos, atores e arranjo institucional, definição de metas e avaliação.

Para cada uma das etapas adotadas, serão apresentados os principais aspectos que devem ser observados no processo de concepção da política, a partir de experiências passadas e vigentes, de forma prospectiva, com o objetivo de que seja constituído um documento de referência que contribua e incentive a adoção de uma política de capacitação como elemento fundamental e estruturante na implementação de uma política urbana.

Dessa forma, na etapa sobre o diagnóstico, serão apresentados os principais temas que devem ser levados em conta no processo de elaboração de uma política de capacitação em desenvolvimento urbano, com uma proposta de checklist sistematizado para a elaboração de uma análise *ex ante*.

De início, no item 3.1, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, cujos instrumentos são a base da política urbana, e o histórico recente das políticas urbanas implementadas pelo governo federal pós-Estatuto da Cidade, por meio do Ministério das Cidades, item 3.2, serão apresentados com as suas principais características e aspectos relevantes. Como complemento, e com o objetivo de melhor compreender os preceitos da política urbana

¹ Cabe ressaltar a amplitude dos demais elementos envolvidos no êxito da política urbana, como os condicionantes políticos, sociais, culturais, que não serão abordados diretamente neste estudo.

implementados no âmbito internacional, será apresentada a experiência de Portugal², tendo em conta a sua conexão histórica com o Brasil, e cuja semelhança estrutural se evidencia na evolução do seu quadro regulamentar, a ser apresentado por meio de uma síntese comparativa entre os dois países.

Na sequência, no item 3.3, será apresentado o histórico e a evolução do cadastro urbano no Brasil, tendo em conta a sua importância como política de base, hipótese estruturante desta tese, pautada pela busca da eficiência na gestão municipal e seus desafios na sistematização de informações territoriais que viabilizam a implementação dos instrumentos urbanísticos preconizados pelo Estatuto da Cidade, em especial o Plano Diretor.

Com destaque, a experiência do Programa Nacional de Capacitação das Cidades será especialmente abordada no item 3.4, suas ações serão sistematizadas por meio de um panorama geral das atividades desenvolvidas no período entre 2003 e 2016, e avaliadas com base na percepção dos seus participantes, por meio de análise quali-quantitativa e multivariada, com a interpretação de correlações e análise de componentes principais das suas atividades, o que nos permitirá uma visão privilegiada dos principais resultados positivos e negativos deste processo de capacitação empreendido pela primeira vez no governo federal e, por consequência, subsidiará empiricamente a construção das diretrizes preconizadas.

Para finalizar essa etapa de diagnóstico, será apresentado no item 3.5 um breve panorama sobre a agenda urbana internacional estabelecida pela Organização das Nações Unidas ONU-Habitat, com ênfase nos principais compromissos internacionais firmados entre os seus Estados-Membros relacionados à importância de processos de formação para a melhoria da governança urbana. A observação desses preceitos e orientações são fundamentais e estruturantes para a elaboração prospectiva de políticas de formação em todos os níveis.

De forma subsequente, serão desenvolvidas diretrizes para a implementação das seguintes etapas:

- a) Elaboração de objetivos, cuja formulação deve ser direcionada para atuar diretamente nas causas do problema, na forma de solucioná-lo ou de minimizar suas consequências, o que abrange processos de negociação e acordos entre todos os envolvidos, considerando o diagnóstico efetuado.

² Estudos realizados durante o estágio doutoral na Universidade Nova de Lisboa, no período de 31 julho de 2018 a 1º de agosto de 2019, com o apoio da Capes, por meio da bolsa de estudos Doutorado-Sanduiche.

- b) Definição de Público-Alvo, que inclui a definição dos principais atores beneficiários, prioritários, de acordo com os objetivos definidos e a disponibilidade orçamentária.
- c) Meios e Instrumentos, onde serão apresentados os instrumentos, mecanismos e metodologias que mais se adequam ao alcance dos objetivos propostos, e se estes estão disponíveis para a aplicação junto ao público-alvo estabelecido.
- d) Atores e Arranjo Institucional envolvidos na implementação da política, suas respectivas atribuições e possibilidades, níveis de responsabilidade no processo de tomada de decisão e de compatibilização entre as demandas da política.
- e) Definição de Metas e resultados esperados em termos de produtos ou benefícios da política de capacitação, de forma que sejam assumidos compromissos visíveis, como fatores determinantes para o processo de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade da política.
- f) Avaliação e monitoramento dos resultados alcançados.

Por fim, e para apresentar, de forma didática e visual, as principais etapas a serem consideradas na elaboração de uma política pública de capacitação em desenvolvimento urbano e as respectivas diretrizes extraídas neste percurso, será desenvolvido um mapa conceitual, seguido das considerações finais que evidenciam a hipótese aventada sobre a importância de uma política de formação em desenvolvimento urbano como elemento fundamental na implementação da política urbana.

1.1 JUSTIFICATIVA

A política urbana no Brasil foi marcada por momentos de inflexão política intermitentes. Motivada pelo acelerado processo de urbanização do país, a partir da segunda metade do século XX, e impregnada das mazelas estruturantes do processo de formação da sociedade brasileira, sua formalização efetiva só ocorreu a partir da Constituição Federal de 1988, primeira a dedicar-lhe um capítulo específico³, ainda que vinculada ao título "da ordem econômica e financeira".

No âmbito da perspectiva histórica deste processo encontra-se o intenso processo de industrialização associado à explosão demográfica no país. A população passa de

³O Capítulo da Política Urbana é composto pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1998. Está inserido no Título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira. Sobre a inclusão da moradia no rol dos Direitos Sociais (art. 6), esta só ocorreu a partir da Emenda Constitucional nº 90, de 2015.

predominantemente rural para majoritariamente urbana em apenas cinquenta anos: entre 1960 e 2010, o Brasil urbano passa de 32 milhões para 160 milhões de pessoas (IPEA, 2016, p.30). Neste processo, observa-se uma correlação direta entre o modelo de desenvolvimento e as políticas públicas adotadas no país que, ao contrário de mitigar, retroalimentaram a crise urbana deflagrada pelo despreparo dos municípios em lidar com os efeitos da urbanização, a partir de um cenário de recursos financeiros insuficientes, inadequados meios administrativos e ausência de instrumentos jurídicos específicos.

A partir desse contexto, em meados da década de 1960, segmentos progressistas da sociedade brasileira iniciaram demandas por reformas estruturais na questão fundiária, a partir dos ideais da Reforma Agrária que integravam o plano das chamadas "reformas de base" no governo do Presidente João Goulart. Essas demandas foram discutidas durante a realização de um Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU)⁴ promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, em 1963, e sistematizadas como orientações para que fosse iniciada uma reforma urbana no país, a partir de medidas para o estabelecimento de uma política de planejamento urbano e habitação.

Com a ditadura militar, a partir de 1964, uma boa parte das propostas do Seminário não prosperou e só foi retomada duas décadas depois, no período de redemocratização do país por meio da atuação do Movimento Nacional da Reforma Urbana junto à Constituinte de 1988 e à criação do Ministério das Cidades em 2003.

No entanto, a profunda transformação imposta à força pelos militares também impulsionou a implementação de algumas orientações decorrentes do SHRU, como a criação do Banco Nacional de Habitação e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU):

(...) A reformulação da ação habitacional no país requeria um novo quadro institucional, pois o quadro político do período pré-64 obstaculizava transformações mais profundas, que já tinham sido tentadas em outras oportunidades. Assim, contraditoriamente, a profunda transformação imposta à força pelos militares criou um ambiente favorável à implementação de algumas propostas surgidas no SHRU, como a criação do BNH e do SERFHAU (BONDUKI, 2010, n.p.).

No bojo do período militar, destaca-se, ainda, a aprovação do II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND (Lei nº 6.151/1974), que além do viés econômico moldado pela estratégia de integração nacional e de desenvolvimento social, apresenta formalmente, pela primeira vez, uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU para o país, em

⁴ Os resultados do Seminário de Habitação e Reforma Urbana - SHRU foram publicados na Revista Arquitetura n. 15, Rio de Janeiro, set. 1963, pp. 17 a 24.

conjunto com a estratégia de controle da poluição e preservação do meio-ambiente, indicando dessa forma certa preocupação acerca dos efeitos da expansão industrial e da excessiva concentração urbana.

O II PND se destacou ainda por apresentar, no âmbito de uma PNDU, maior detalhamento e amplitude da temática urbana com a regional e ambiental, o que pode ser interpretado como uma tentativa de ampliar a visão setorial tradicionalmente encontrada, embora pouco se tenha avançado na alocação coerente de recursos, conforme as ações preconizadas. Segundo Bernardes (1986), havia pouco respaldo político e pouco apoio dos grupos econômicos às ações, o que fez com que esta política de desenvolvimento urbano não alcançasse melhores resultados.

Institucionalmente, neste período, a gestão da política urbana ficava à cargo da Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios – administradora do Fundo de Participação dos Municípios, e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que administrava o Fundo de Financiamento ao Planejamento (BRASIL, 2004).

Neste sentido, a questão habitacional avançava sob dois pontos de vista: da produção do espaço urbano e da complementação do espaço existente por meio do planejamento (SERRA, 1991). O Plano Diretor foi a proposta para planejar o crescimento urbano das cidades e seu financiamento era provido pelos órgãos: SERFHAU, FIPLAN (Financiamento para o Planejamento Urbano) e o BNH, conforme a Lei nº 4.380/1964 que também lhe pautou atribuições que compreendiam desde a promoção de pesquisas e estudos relativos ao déficit habitacional, até aspectos do planejamento físico, técnico e socioeconômico da habitação.

O Sistema Financeiro da Habitação e o Banco Nacional da Habitação (BNH), na prática, foram os responsáveis pelo primeiro maior movimento de construção que o Brasil conheceu nas cidades, alimentado pelas contribuições compulsórias dos assalariados ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e pela poupança privada relativa à Sociedade Brasileira de Poupança ou Empréstimo.

Cabe observar que o SERFHAU, imbuído da atribuição de dar apoio ao planejamento urbano e local no Brasil, era dependente dos recursos do BNH, mas protagonista do processo metodológico dos planos a serem desenvolvidos pelos municípios.

Da vasta bibliografia relacionada ao tema⁵, depreende-se que a aplicação desses planos a uma parte das cidades ignorou as condições de assentamento e as necessidades da

⁵ A exemplo de Serra (1991), Villaça (2001), Bonduki (2010) e Ipea (2016).

grande maioria da população urbana, relegada à ocupação ilegal e clandestina das encostas e baixadas das periferias ou, em menor escala, aos cortiços em áreas centrais abandonadas. Por consequência, a falta de aplicabilidade dos Planos Diretores fez com que o seu destino fosse as gavetas das administrações municipais. A sociedade pouco se envolveu ou teve notícia destes instrumentos e de suas possibilidades.

O planejamento tecnocrático foi, portanto, o destaque na concepção urbanística da década de 1970, materializada nos referidos organismos criados em 1964 para dirigir a política urbana do regime militar. Dessa forma, a gestão tecnocrática empreendida acabou por fomentar um processo caracterizado pela apropriação privada dos investimentos públicos e pela segregação de grandes massas populacionais, em favelas, cortiços e loteamentos periféricos, excluídos do acesso a bens, serviços e equipamentos urbanos essenciais (BASSUL, 2004).

Além disso, as concepções do urbanismo modernista funcionalista inseriram-se no cotidiano das cidades brasileiras e contribuíram para a consolidação de sociedades desiguais ao ocultar a cidade real e preservar condições para a formação de um mercado imobiliário especulativo e restrito a uma minoria (MARICATO, 2015). Segundo Del Rio (2000, n.p.),

um dos mais sentidos legados desse urbanismo e que permeia o cotidiano de nossas cidades são os dispositivos restritivos e classificatórios da lei de zoneamento. Se por um lado tenta-se proteger funções urbanas do impacto de outras, o 'zoning' é derivado da quebra da visão da cidade como 'continuum' (físico-espacial, social e histórico) e tende a promover uma abordagem fracionada, que não reconhece a riqueza da complexidade urbana e trata a cidade por partes estanques, mais facilmente manipuláveis. No Brasil, assim como em todas as grandes cidades mundiais, através do zoneamento, esta visão modernista equivocada promoveu o monofuncionalismo e o esvaziamento de áreas urbanas, impacto particularmente sentido nos centros históricos das cidades maiores, que acaba por gerar áreas esvaziadas, propensas à marginalidade e inseguras, com processos de degradação de difícil reversão, nesses espaços repletos de infraestrutura e, na maioria das vezes, carregados de significado para suas comunidades.

Cabe observar, igualmente, que os planos governamentais antecedentes e subsequentes, como o III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985) e o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986 a 1989) não tinham a política urbana como prioridade. A ênfase estava sempre na proposição de ações voltadas ao crescimento econômico amparado pelo desenvolvimento do mercado, o que ampliou a pauta de problemas existentes, tornando o quadro urbano ainda mais complexo diante das diretrizes e das proposições superficiais registradas nesses documentos.

No período que compreende os anos de 1980 e 1990 o país entra em compasso de baixo crescimento. Os setores produtivos ligados à habitação e ao saneamento entram em

crise e o BNH, afundado em dívidas, é extinto em 1986. A Caixa Econômica Federal assume, então, o espólio do BNH e termina por conduzir, ainda que sem uma orientação formal e explícita, o rumo da política urbana, tendo em vista seu poder como agente operador do FGTS – a maior fonte de recursos para o financiamento público da habitação e do saneamento.

A restrição de crédito para o setor público e o corte nos investimentos públicos motivados pelos ajustes impostos pelos agentes financeiros internacionais⁶, entre eles o Fundo Monetário Internacional (FMI), promoveram um forte recuo das ações de infraestrutura urbana no Brasil, resultando numa ausência de políticas setoriais claras decorrentes de uma gestão macroeconômica marcada pelo ajuste fiscal.

Na contramão do declínio do crescimento econômico, movimentos sociais e operários atuaram na elaboração de plataformas para mudanças políticas, com propostas de base. Esse crescimento das forças democráticas alimentou a articulação de movimentos comunitários e setoriais urbanos com o movimento sindical. Dessa forma, nasce o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) que resgata as propostas de base elaboradas no SHRU na década de 1960 e retoma a agenda interrompida pela ditadura, com o objetivo de lutar pela democratização do acesso a condições condignas de vida nas cidades brasileiras. Segundo Maricato (2015), esse movimento reunia entidades profissionais (arquitetos e urbanistas, engenheiros, advogados, assistentes sociais), entidades sociais (urbanitários, sanitaristas, setor de transportes), lideranças de movimentos sociais, ONG's, pesquisadores, professores, intelectuais, entre outros. Por sua influência, foram criadas comissões parlamentares e foram eleitos prefeitos, vereadores e deputados.

Nesse período, algumas experiências democráticas se destacam, como o orçamento participativo de Porto Alegre⁷ e programas de urbanização e regularização fundiária de

⁶As principais recomendações de ajustes ocorreram no âmbito do Consenso de Washington e incluíam: “1) disciplina fiscal; 2) redução dos gastos públicos; 3) reforma tributária; 4) determinação de juros pelo mercado; 5) câmbio dependente igualmente do mercado; 6) liberalização do comércio; 7) eliminação de restrições para o investimento estrangeiro direto; 8) privatização das empresas estatais; 9) desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e do trabalho); 10) respeito e acesso regulamentado à propriedade intelectual. A referência a “consenso” significou que esta lista foi baseada num conjunto de ideias partilhadas, na época, pelos círculos de poder de Washington, incluindo o Congresso e a Administração dos Estados Unidos da América (Tesouro e Federal Reserve Bank), por um lado, e instituições internacionais com sede em Washington, tais como o FMI e o Banco Mundial, por outro, apoiados por uma série de grupos de reflexão e economistas influentes.” (Lopes, 2011).

⁷Surgido no final dos anos 1980, o Orçamento Participativo de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, no Brasil, consolidou-se como modelo participativo na primeira gestão da Frente Popular (1989-1992), uma coligação entre o Partido dos Trabalhadores - PT e o então Partido Comunista Brasileiro - PCB. Tornou-se referência nacional e internacional quando a ONU o selecionou como uma das 40 melhores experiências de gestão local para a conferência Habitat II (Istambul, 1995) e, posteriormente, quando Porto Alegre foi escolhida para sediar o Fórum Social Mundial. (FEDOZZI, 2009)

favelas, que começaram a incorporar a participação popular nas decisões das administrações públicas.

Em paralelo, os ideais da reforma urbana ganham corpo conceitual e maior consistência política na Assembleia Nacional Constituinte, convocada em 1986, cujo Regimento admitiu a apresentação de propostas de iniciativa popular.

Neste sentido, as entidades componentes do MNRU articularam-se e apresentaram uma Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana firmada por mais de 160 mil eleitores em todo o país. Pela primeira vez na história do Brasil, uma Constituição Federal aprovada estabelece um capítulo dedicado à política urbana, cujas bases se firmam em torno da função social da cidade e da propriedade⁸.

Segundo Saule Júnior (2009, p. 262),

com a emenda popular, o direito público brasileiro passou não somente a garantir a propriedade privada e o interesse individual, mas a assegurar o interesse coletivo quanto aos usos individuais da propriedade. Assim, a propriedade deixou de ser somente vinculada ao direito civil, matéria de caráter privado, e passou a ser disciplinada pelo direito público. Separou-se o direito de propriedade do direito de construir, que tem outra natureza, que é a de concessão do poder público; estabeleceram-se penalizações com atribuição normativa, calcadas em uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos, impondo ao proprietário do solo urbano ocioso – que se vê sustentado pela especulação imobiliária, ou mantém seu imóvel não utilizado, subutilizado ou não edificado – graves sanções, inclusive a desapropriação.

A eficácia destes preceitos constitucionais, no entanto, prescindia da sua regulamentação, processo que durou 13 anos marcados por “vitórias e derrotas” até a comemorada aprovação, em 2001, da Lei nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade, primeira norma federal brasileira de diretrizes para a política urbana.

⁸ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

A partir do Estatuto da Cidade, as bases do pensamento da política urbana no Brasil passaram a ter características singulares que se estabelecem pela nova e avançada legislação urbanística pautada por meio do “direito a cidades sustentáveis”, e do “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (art. 2º, I, Lei nº 10.257/2001), por meio de uma “gestão democrática” que deve ser articulada mediante a “participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (art. 2º, II, Lei nº 10.257/2001) e, sobretudo, pelo princípio da função social da cidade e da propriedade que fundamentam o novo paradigma jurídico-político que projeta, para o poder público e a sociedade civil organizada, o controle, o uso do solo e o desenvolvimento urbano.

Passados mais de 18 anos da aprovação do Estatuto da Cidade, as disputas e críticas ainda se renovam no sentido de que é preciso qualificar e multiplicar o seu conteúdo para que a sua implementação e regulamentação seja possível, o que está efetivamente ligado à capacitação dos agentes sociais para exercerem o pleno direito de participar na construção do ordenamento urbanístico de sua cidade, o que envolve um processo pedagógico participativo que desmistifique a implementação da política urbana pelas administrações municipais, sendo este talvez o maior desafio a ser superado para que esta Lei seja plena.

É importante ressaltar também que ao longo desse período, além da normatização aprovada no Estatuto da Cidade, vários elementos se combinaram de forma subsequente para que as proposições do ideário da reforma urbana fossem retomadas: a eleição de um Presidente da República (2002) comprometido diretamente com o Movimento Nacional de Reforma Urbana e, por consequência, a criação de um conjunto de instituições como o Ministério das Cidades (2003) e as suas secretarias nacionais de programas urbanos, habitação, mobilidade urbana e saneamento ambiental. Além disso, houve a consolidação de espaços dirigidos à participação direta das lideranças sindicais, profissionais, acadêmicas e populares como as Conferências Nacionais das Cidades e a institucionalização do Conselho das Cidades.

Sem dúvida, os avanços na trajetória da política urbana no Brasil são significativos, como se pode constatar no campo normativo, tendo em conta a avançada legislação brasileira aprovada, especialmente por meio da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e, no campo institucional, por meio da criação do Ministério das

Cidades em 2003, com a possibilidade de reunião e gestão transversal das políticas setoriais afetas ao desenvolvimento urbano, sob a perspectiva de gestão participativa em nível nacional, por meio do Conselho das Cidades.

Atualmente, sob nova gestão presidencial, desde 1º de janeiro de 2019, o Ministério das Cidades foi extinto e a maior parte de suas competências foram absorvidas pelo novo Ministério do Desenvolvimento Regional⁹.

Embora ainda não se possa dimensionar o impacto das mudanças políticas intermitentes, o desenho complexo estabelecido para as atribuições e competências legais municipais, estaduais e federais ainda é um desafio de grandes proporções nessa área, especialmente quando se trata do controle sobre o uso e ocupação do solo, ainda que no nível federal seja possível impor alguma regulação, como contrapartida aos repasses de recursos financeiros, à exemplo do caso dos planos urbanísticos municipais e dos planos setoriais exigidos pelos marcos regulatórios da Habitação (Lei nº 11.124/2005), do Saneamento (Lei nº 11.445/2007), e da Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012). Também é importante mencionar a aprovação do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), dentro da perspectiva das articulações necessárias para a elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa necessários à gestão e execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados.

Nessa perspectiva, agrega-se, de forma reiterada, a necessidade de se pensar a cidade como valor de uso (LEFEBVRE, 2001), onde todos tenham acesso aos custos e benefícios da urbanização, onde prevalece o direito à cidade, motivo pelo qual se busca uma estratégia de atuação articulada com processos sociais mais gerais (FELDMANN, 2004), incorporados aos dispositivos de regulamentação da política urbana: a redefinição do direito de propriedade, impondo limites à propriedade privada, submetendo-a ao interesse público por meio de sua função social; a redefinição da relação Estado-sociedade, devendo o Estado assumir o papel de regulador das relações sociais e de mediador dos conflitos urbanos, e estar submetido ao controle social efetivo a ser exercido pela sociedade civil, por meio de instrumentos e sistemas de informações atualizados, de forma que seus cidadãos possam estar efetivamente preparados para participar da gestão da cidade, através de seus setores organizados, com vistas à ampliação da cidadania, pela extensão dos direitos dos cidadãos aos chamados

⁹[Decreto nº 9.666, de 2 de janeiro de 2019.](#)

“direitos sociais urbanos”, o que justifica, sobremaneira, a elaboração e a implementação de uma política de formação em desenvolvimento urbano abrangente e progressiva, a ser estruturada a partir do Cadastro Territorial como política de base, objetivo maior desta tese.

No âmbito internacional, cabe ressaltar as orientações dos organismos internacionais relacionados à temática urbana, no sentido de reforçar tanto a importância do fortalecimento da capacitação para a governança urbana, bem como para a produção e o monitoramento de dados urbanos e territoriais como estratégias estruturantes para a sustentabilidade urbana, conforme se observa nas Declarações das Conferências Habitat I, II e III (apresentadas no item 3.5), e em alguns projetos estruturantes do Banco Mundial relacionados à área (ENEMARK; WILLIAMSON, 2004).

1.2 OBJETIVOS

Objetivo Geral:

Elaborar diretrizes para a implantação de uma Política de Formação em Desenvolvimento Urbano, a ser estruturada a partir do Cadastro Territorial Multifinalitário como política de base, fundamental para a implementação da política urbana no Brasil, com vistas à capacitação ampla de técnicos municipais, gestores, agentes públicos e sociais e da população em geral.

Objetivos Específicos:

- a) Elaborar bases temáticas e metodológicas para as diretrizes voltadas à implantação de uma Política de Formação em Desenvolvimento Urbano, a partir de uma análise quali-quantitativa da base de dados dos formulários de avaliação utilizados em 216 atividades de capacitação desenvolvidas pelo Programa Nacional de Capacitação das Cidades, do Ministério das Cidades, no período de 2003 a 2016;
- b) Descrever sumariamente o avanço da legislação urbanística no Brasil, a partir de uma síntese comparativa do processo de evolução histórica da política urbana no Brasil e em Portugal, de forma a apresentar os principais aspectos do contexto político e respectivos marcos regulatórios dos dois países;
- c) Apresentar o Cadastro Territorial Multifinalitário como tema de base do diagnóstico e da matriz temática estruturante das diretrizes para a implantação de uma política de formação em desenvolvimento urbano, de modo a analisar o seu percurso histórico, a evolução de sua implementação no Brasil, as iniciativas

governamentais na área ao longo do tempo e as condições e percalços para a implementação das diretrizes emanadas do Ministério das Cidades para a sua elaboração no âmbito dos municípios brasileiros;

- d) Expor um breve panorama sobre a agenda urbana internacional estabelecida pela Organização das Nações Unidas ONU-Habitat, com ênfase nos principais compromissos internacionais firmados entre os seus Estados-Membros relacionados à importância de processos de formação para a melhoria da governança urbana.

1.3 METODOLOGIA

O princípio metodológico adotado nesta tese está fundamentado em 04 etapas principais que envolvem a pesquisa documental, o tratamento e a sistematização da base de dados adquirida, e a elaboração das diretrizes resultantes de todo o processo de análise e investigação científica previstos nesta tese.

Etapa 01 – Levantamento bibliográfico/pesquisa documental

O delineamento inicial da primeira etapa de consecução desta tese se pautou nas chamadas fontes científicas de “papel”, ou seja, a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental.

Segundo Gil (1999), a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Esta vantagem, segundo ele, se torna particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço.

No tocante à pesquisa documental, foram consideradas as fontes primárias ou documentos que não receberam qualquer tratamento analítico, tais como documentos oficiais, materiais didáticos, publicações etc. Também foram utilizados materiais de segunda mão, que de alguma forma já haviam sido analisados, como relatórios de atividades etc.

Em que se pese o caráter inovador do tema, e as dificuldades em se encontrar proposição semelhante documentada no meio científico que pudesse parametrizar o trabalho desenvolvido, o referencial teórico consultado foi progressivamente incorporado de forma estruturante às etapas de desenvolvimento estabelecidas na tese, de forma a subsidiar e

colaborar efetivamente na concepção das diretrizes preconizadas para a elaboração de uma política de formação em desenvolvimento urbano.

A experiência internacional vivida por meio de estágio doutoral, a partir de bolsa Capes/Doutorado Sanduíche na Universidade Nova de Lisboa, em Portugal, possibilitou uma visão panorâmica internacional e comparativa sobre os diferentes instrumentos urbanísticos utilizados por outros países na condução da política urbana e, por consequência, colaborou na análise crítica das proposições sobre o conjunto de conteúdos, diretrizes metodológicas, atores envolvidos e linhas de trabalho sugeridos no escopo das diretrizes para a implementação de ações de capacitação empreendidas na área do desenvolvimento urbano.

Etapas 02 – Tratamento dos dados do Programa Nacional de Capacitação das Cidades - PNCC (2003 – 2016)

O método estatístico, baseado no princípio da Análise Multivariada, foi utilizado para a realização de uma análise qualiquantitativa dos dados gerais do PNCC e dos relatórios das atividades implementadas diretamente pela equipe do Programa, no que se refere à percepção de seus participantes quanto aos aspectos de logística, organização, coordenação, corpo docente e aspectos técnicos das atividades presenciais e a distância.

É importante salientar que a base de dados completa, sem nenhum tratamento, foi disponibilizada pelo Ministério das Cidades para os objetivos desta pesquisa. Os dados haviam sido sistematicamente coletados ao término de cada atividade ofertada pela Gerência de Capacitação do Ministério das Cidades, entre os anos de 2003 a 2016, como forma de avaliar pontualmente as atividades empreendidas, sem, contudo, terem sido objeto de algum estudo ou análise comparada documentada.

No total, 216 arquivos foram sistematizados com os resultados das avaliações realizadas pelos participantes certificados nas atividades presenciais e a distância, contabilizando 5.461 respondentes das atividades presenciais e 29.393 respondentes referentes às atividades de educação a distância, totalizando 34.854 respondentes.

Os seguintes itens dos relatórios de avaliação das atividades realizadas pelo PNCC no período de 2003 a 2016 foram utilizados:

Atividades Presenciais:

- a) **Aspectos de logística, organização e coordenação da atividade:** Acessibilidade do local; Qualidade das Instalações (salas, ar condicionado, toaletes, etc.);

Limpeza e organização do local; Atendimento da Secretaria/Recepção; Serviços de água e café.

- b) **Aspectos técnicos do Seminário:** Metodologia; Interação entre os participantes; Eficácia e efetividade dos trabalhos propostos; Qualidade dos materiais de apoio; Conteúdo das apresentações e debates.
- c) **Avaliação do Corpo Docente:** exposição; capacidade para transmitir os conhecimentos sobre os temas e assuntos tratados; habilidade em estabelecer um clima favorável à participação; disponibilidade para esclarecer as dúvidas dos participantes; e atuação nos Painéis/Debates.

Atividades a Distância

- a) **Ambiente virtual de aprendizagem:** Facilidade no uso do ambiente virtual de aprendizagem. Organização das informações e atividades no ambiente virtual de aprendizagem.
- b) **Estrutura do Curso:** Como você avalia a relação entre as atividades realizadas no curso e as situações práticas de trabalho? Como você avalia a sequência de apresentação dos conteúdos? O prazo para entrega das atividades foi adequado? Os conteúdos foram adequados aos objetivos do curso?
- c) **Resultados:** Oportunidade de melhorar o seu desempenho no trabalho como resultado do que você aprendeu no curso. Possibilidade de aplicar no seu trabalho os conhecimentos aprendidos no curso.

Para o tratamento dos dados, os seguintes procedimentos foram adotados:

- I. Organização e descrição dos dados;
- II. Redução dos dados;
- III. Análise univariada: distribuição de frequência e principais resultados;
- IV. Análise multivariada: Correlações e Análise de Componentes Principais.

Após os procedimentos de coleta e tratamento dos dados, o método dialético, que fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, foi utilizado durante as análises referidas, uma vez que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais, etc.

Etapas 03 - Panorama de Atividades do PNCC

A partir do tratamento dos dados, foi elaborado um panorama geral das atividades realizadas pelo Programa no período de 2003 a 2016, com a descrição de sua organização, temáticas e características, de modo a serem sistematizados os seus principais aspectos:

- Trilhas de Aprendizagem: resumo das atividades por trilha, órgão e temas;
- Disponibilização das ferramentas pedagógicas: Portal Capacidades e respectivos aplicativos;
- Procedência dos participantes nas atividades presenciais e a distância: por segmentos da sociedade e por Estado;
- Municípios alcançados: por Unidade da Federação e por região;
- Escolaridade dos participantes nas atividades presenciais e a distância: comparativo;
- Orçamento disponibilizado: metas alcançadas e comparativo designado ao Programa em relação ao orçamento geral do Ministério;
- Parcerias.

Etapas 04 - Elaboração de Diretrizes para a construção de uma Política de Formação em Desenvolvimento Urbano

As diretrizes para a construção de uma Política de Formação em Desenvolvimento Urbano serão elaboradas após a descrição e sistematização dos principais pontos de atenção que devem ser levados em conta nas seguintes etapas para a caracterização de políticas públicas preconizadas pelo Ipea (2018):

- 1 - Diagnóstico do Problema (causas);
- 2 - Objetivos (para quê?);
- 3 - Público-alvo (para quem?);
- 4 - Meios e Instrumentos (como?);
- 5 - Atores e Arranjo Institucional (quem?);
- 6 - Definição de Metas; e
- 7 - Avaliação.

Nessa perspectiva, ao final de cada etapa apresentada, serão tecidas considerações parciais para a elaboração de uma análise *ex ante* que fundamentará a proposta de diretrizes a serem levadas em conta pelos agentes públicos e sociais no processo de elaboração de uma política de formação em Desenvolvimento Urbano.

Segundo o Ipea (2018), o papel da análise *ex ante* no ciclo da política pública é o de aperfeiçoar sua racionalidade e, por conseguinte, instruir com robustez e tempestividade a tomada de decisão, ou seja, seu fundamento principal é orientar a decisão para que ela recaia sobre a alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente.

A avaliação das políticas públicas deve começar no nascedouro, por meio da análise *ex ante*, a fim de verificar, fundamentalmente, se respondem a um problema bem delimitado e pertinente. Em função disso, observa-se se há um objetivo claro de atuação do Estado e se propõe um desenho que efetivamente possa ser alcançado. Entre outros tópicos, é necessário que as políticas públicas contem com essa análise *ex ante* para que os recursos públicos e o bem-estar da sociedade sejam otimizados. Desse modo, evita-se a detecção posterior de erros de formulação e de desenho, que, com maior racionalidade no processo inicial de implantação da política, poderiam ter sido previstos e eliminados.

Após a proposta de análise *ex ante* e da elaboração de diretrizes, um mapa conceitual será apresentado, com o objetivo de sistematizar de forma visualmente didática as principais intervenções propostas, o que permitirá uma compreensão abrangente das etapas a serem implementadas, de forma a auxiliar no melhor planejamento e monitoramento da política.

1.4 ESCOPO E LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Como única iniciativa formal implementada pelo governo federal para a capacitação de agentes públicos e sociais para a implementação da política urbana no Brasil, a avaliação do Programa Nacional de Capacitação das Cidades - PNCC, no período entre 2003 e 2016, norteou a principal etapa de desenvolvimento desta tese. Não somente pela importância de se conhecer melhor a sua abrangência, mas pela detectada magnitude do seu desafio, tendo em conta o seu público-alvo e a escassez de recursos direcionados para a sua implementação, o que foi determinante para a definição de um objetivo geral propositivo para subsidiar o protagonismo dos agentes públicos e sociais na condução da política urbana, por meio da proposta de elaboração de diretrizes que apoiassem a construção de políticas específicas de formação na área do desenvolvimento urbano nas mais variadas instâncias governamentais, especialmente no plano municipal.

Tendo em conta que os dados utilizados no processo de avaliação do PNCC não foram coletados especificamente para os fins aqui estabelecidos, algumas limitações se apresentaram, no sentido de que não se poderia elaborar novos questionamentos para o aprimoramento do processo de avaliação. Além disso, a análise multivariada somente pode ser executada com os dados dos eventos presenciais, tendo em conta que os dados dos eventos a distância apresentaram inconsistências, uma vez que alguns campos dos formulários

disponíveis on-line não foram sistematicamente preenchidos, o que impossibilitou o seu processamento pelo modelo estatístico adotado.

No entanto, apesar de algumas inconsistências na base de dados, as sistematizações decorrentes possibilitaram uma análise crítica do próprio processo de avaliação adotado pelo Ministério e, a partir disso, algumas conclusões foram extraídas.

Outra observação que se faz importante, diz respeito à autora desta tese, que esteve na gestão do Programa Nacional de Capacitação das Cidades no período entre 2004 a 2016, o que aparentemente pode ser visto como uma limitação da neutralidade científica requerida. No entanto, o seu afastamento das atividades, a partir de julho de 2016, proporcionou uma avaliação genuinamente crítica e prospectiva do Programa, agregada de uma memória recente e permeada pela sua trajetória de gestão, que lhe permitiu observações oportunas, com base em fatos pertinentes ao processo de análise. Soma-se a isso o seu compromisso na entrega de um produto de qualidade a ser considerado como compensação ao seu período de licença concedido pelo governo federal para os estudos realizados neste Doutorado.

No tocante à elaboração das preconizadas diretrizes, cabe ressaltar que elas não são apresentadas como uma estrutura fixa a ser seguida como fórmula pronta para o sucesso da política, mas como um meio a ser adequado, conforme a realidade de cada município, para que os principais aspectos e temas estruturantes sejam levados em consideração, o que, em princípio, não pressupõe a existência imediata de um modelo de validação, embora o mapa conceitual elaborado possa orientar um futuro projeto-piloto.

2 OS CICLOS E ETAPAS PARA A ELABORAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE FORMAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

Segundo Howlett (2014)¹⁰, o desenho da política pública envolve um esforço de sistematizar ações eficientes e eficazes, com a aplicação de conhecimento de meios políticos para a adoção de instrumentos que permitam o alcance de objetivos, resultados e metas dentro de contextos políticos específicos.

Esse processo deve ser empreendido a partir de questões fundamentais a serem respondidas que permitirão maior clareza quanto à relação efetiva entre o diagnóstico estabelecido e os meios e instrumentos a serem desenvolvidos para o alcance dos objetivos preconizados: o que será formulado, por quem, para quê, para quem e como?

A partir dessas questões são elaboradas as etapas que estão na base do ciclo do processo de políticas públicas, entendido, segundo Moreira & Monteiro (2018, p.71), como:

um conjunto de fases sequenciais e interdependentes, cada uma das quais cumprindo objetivos específicos, com atividades concretas e envolvendo agentes, públicos e privados, com funções e interesses potencialmente divergentes.

Esta definição encontra convergência em grande parte da bibliografia dedicada ao assunto¹¹, ainda que alguns autores proponham uma ou outra etapa mais ou menos ampliada. Moreira & Monteiro (2018, p.71), no entanto, advertem que a separação das etapas raramente reflete a real dinâmica de uma política pública, já que as fases apresentam sobreposições e tempos coincidentes, as sequências são alteradas e algumas etapas eliminadas, ou seja, nem sempre as fronteiras entre as fases do ciclo são evidentes. Ainda assim, por razões pragmáticas, a organização do ciclo em etapas claras, sequenciais e interdependentes, é importante para a sua compreensão e avaliação.

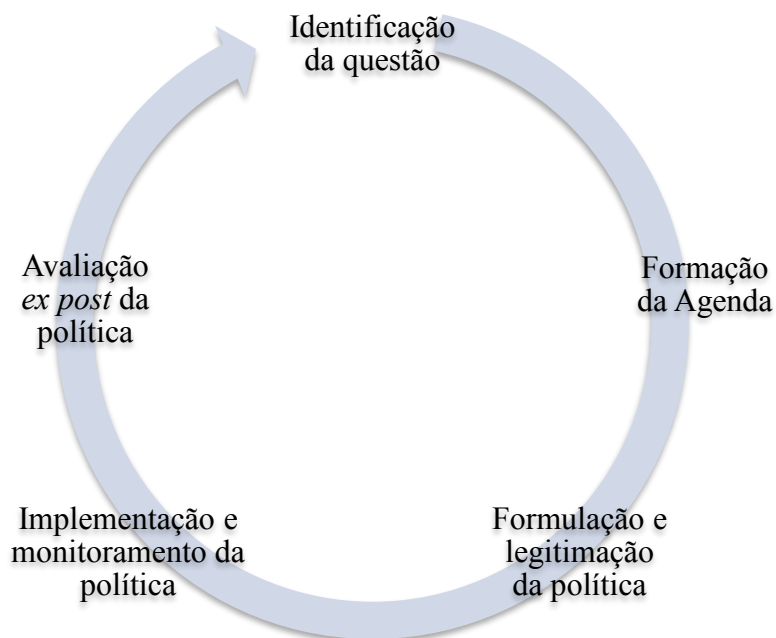
Neste sentido, Moreira & Monteiro (2018) apresentam uma versão base composta por cinco etapas sequenciais (Figura 01): 1 - identificação da questão sobre a qual se pretende intervir; 2 - formação da agenda; 3 - formulação e legitimação da política; 4 - implementação da política; e 5 - avaliação *ex post* da sua eficácia, eficiência e impacto. De modo geral, as três primeiras etapas representam, segundo Moreira & Monteiro (2018), um ato essencialmente cognitivo de (re)conhecimento e seleção do que é necessário fazer e de definição da melhor

¹⁰“The effort to more or less systematically develop efficient and effective policies through the application of knowledge about policy means gained from experience, and reason, to development and adoption of courses of actions that are likely to succeed in attaining their desired goals and aims within specific policy contexts”.

¹¹DYE, 2016; HILL, 2014, HOWLETT, RAMESH E PERL, 2009.

estratégia a empreender, de modo a solucionar/mitigar os problemas e a suprir as necessidades identificadas. Já a etapa seguinte, de implementação da política, se desenvolve de forma mais pragmática de operacionalização, acompanhamento e ajuste (caso se justifique) da solução encontrada. Por fim, a última fase, avaliação *ex post* da política, visa analisar em que medida a política pública atingiu os seus propósitos e informar a decisão sobre a sua manutenção, alteração, aprofundamento ou eventual extinção.

Figura 01- O ciclo da política pública.



Fonte: Elaborado pela autora com base em Dye, 2016 e Moreira & Monteiro, 2018.

Essa abordagem cíclica da política pública pode ser otimizada pela articulação das etapas utilizadas pelo Ipea (2018)¹², na publicação "Avaliação de políticas públicas: guia

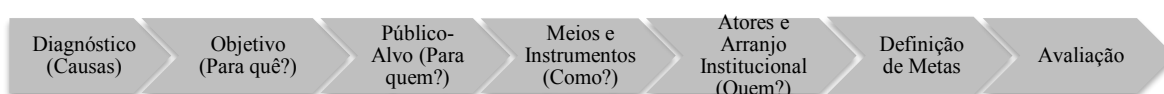
¹²O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros. A publicação "Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*", volume 1, coordenada pelo IPEA é resultado de intenso trabalho conjunto entre a Casa Civil, a Controladoria-Geral da União - CGU, entre outros Ministérios, com a colaboração do Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e África Lusófona da Fundação Getúlio Vargas (Clear/FGV) e do Centre for Public Impact - CPI. Trata-se de um roteiro básico de tópicos a serem refletidos e respondidos no momento de formulação de uma nova política, na expansão ou na reformulação de uma política já existente. Construído com base em experiências nacionais e internacionais, serve como recomendação a ser perseguida pelos gestores na avaliação contínua das políticas

prático de análise *ex ante*", volume 1. Trata-se da referência mais recente publicada pelo governo federal para a elaboração e avaliação de políticas públicas.

De acordo com esse guia,

entende-se por políticas públicas o conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, dotada de recursos orçamentários ou de recursos oriundos de renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia (IPEA, 2018).

Figura 02 - Etapas para a caracterização da Política Pública



Fonte: Ipea, 2018 (adaptado)

Assim como advertem Moreira & Monteiro (2008), o Ipea (2018, p. 72) pondera que essas etapas não significam um ordenamento cronológico, no sentido de sequência de estágios, mas devem ser vistas como processos cumulativos e cíclicos, em que cada fase retroalimenta as demais.

Nesta tese, portanto, será utilizado um modelo adaptado a partir das etapas para a caracterização da política pública propostas pelo Ipea (2018). Tendo em conta o seu caráter oficial e pragmático, considerando que em todas as fases do ciclo político estas etapas se efetivarão, deve-se estabelecer: 1 - Diagnóstico do Problema (causas); 2 - Objetivos (para quê?); 3 - Público-alvo (para quem?); 4 - Meios e Instrumentos (como?); 5 - Atores e Arranjo Institucional (quem?); 6 - Definição de Metas e; 7 - Avaliação¹³.

A conjugação dessas etapas nos permitirá sistematizar os principais pontos de atenção que devem ser levados em conta para a elaboração de uma política de formação em desenvolvimento urbano, desde os itens mais relevantes na construção do seu diagnóstico à diretrizes para a definição de metas factíveis que oportunizarão a sua efetivação.

públicas, trazendo referências para a formulação de futuros programas, ações e decisões no âmbito governamental.

¹³O item 7 - Avaliação foi acrescentado à proposta do Ipea, tendo em conta o ciclo da política pública sugerido por Moreira & Monteiro (2018), e pela importância de sua elaboração de forma simultânea à caracterização da política.

3 O DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA

Nesta etapa, de elaboração do diagnóstico deve-se identificar claramente o problema que enseja a proposta, causas e dados potenciais associados a uma população ou a um grupo em particular, o que garante que a política pública tenha uma concepção sólida e que a análise entre esse problema e as ações e os resultados propostos possam ser desenvolvidos de forma consistente (Ipea, 2018). Neste sentido, serão abordados cinco temas considerados estruturantes para a construção de um diagnóstico que justifique a elaboração de uma Política de Formação em Desenvolvimento Urbano.

O primeiro tema é o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que regulamentou a política urbana e trouxe a perspectiva de sua implementação por meio de um conjunto de princípios e instrumentos que expressam a concepção de cidade, de planejamento e de gestão urbana por meio de um processo público e democrático. A carência de sua implementação fundamenta-se, sobretudo, no desconhecimento de seus instrumentos nas mais variadas instâncias, motivo pelo qual se justifica um rápido diagnóstico sobre suas dimensões, abordagens e desafios.

O segundo tema a ser abordado se fundamenta nas políticas urbanas, em especial, no modo como o governo brasileiro se estruturou para a implementação do Estatuto da Cidade, seus instrumentos e as consequentes políticas. Aqui, será apresentado o Ministério das Cidades, criado em 2003, com uma pauta desafiadora e de integração e articulação de áreas historicamente segmentadas no Governo Federal: habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana, trânsito, questão fundiária, e planejamento. Além disso, e com o propósito de ampliar o referencial sobre política urbana, será apresentada a experiência de Portugal, por meio de uma síntese da evolução de sua política urbana em relação ao Brasil. Os dois países, apesar de serem muito distintos, apresentam características em comum que permitem a conjugação de aspectos importantes, evidenciados na evolução dos seus respectivos quadros regulamentares. Por meio da apresentação geral das principais políticas implementadas, será possível vislumbrar a importância dos processos de qualificação dos corpos técnicos municipais para a implementação da política urbana.

Como terceiro tema estruturante e, tendo em conta que qualquer diagnóstico que se faça com vistas à implementação prática de todos os preceitos de gestão urbana contidos nas disposições do Estatuto da Cidade necessita de informações corretas e atualizadas que permitam identificar e sistematizar os dados territoriais, tornando-os comparáveis para o

desenvolvimento de análises espaciais e para a simplificação dos processos de aplicação dos instrumentos urbanísticos e respectivas políticas a serem implementadas, será apresentado o cadastro territorial urbano, sua importância, histórico e evolução da sua implementação no Brasil.

Após a abordagem desses três temas estruturantes, o diagnóstico avança com o panorama geral do Programa Nacional de Capacitação das Cidades, implementado pelo Ministério das Cidades com o objetivo de capacitar os agentes públicos e sociais para a implementação da política urbana. Trata-se de iniciativa única no âmbito do governo federal, cuja análise e avaliação nos permitirão consolidar um diagnóstico imediato, com base numa experiência recente, para extrair diretrizes factíveis. Por meio de uma análise do seu contexto de criação e implementação, de sua oferta, dos protagonismos temáticos e institucionais ao longo do tempo, será feita uma análise qualiquantitativa e multivariada inédita dos resultados das atividades de capacitação realizadas no período entre 2003 a 2016.

Na sequência, será apresentado um breve panorama sobre capacitação na agenda urbana internacional delineada por meio do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), suas principais orientações relativas ao tema e os respectivos compromissos firmados pelos países-membros para sua implementação, além de algumas experiências internacionais implementadas.

Por fim, pretende-se consolidar a etapa de diagnóstico por meio de um checklist de pontos a serem considerados numa análise *ex-ante* para fundamentar um diagnóstico prospectivo com o reporte de razões pelas quais uma política de formação em desenvolvimento urbano deve ser alvo da intervenção do Estado, no formato de uma política pública.

3.1 O ESTATUTO DA CIDADE

Aprovado em 2001, após 13 anos de amplo debate no Congresso Nacional, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) tornou-se a primeira norma federal brasileira de diretrizes para a política urbana. A partir do Estatuto, as bases do pensamento da política urbana no Brasil passaram a ter características singulares que se estabelecem por meio de uma nova e avançada legislação urbanística pautada no “direito a cidades sustentáveis”, e no “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (art. 2º, I, Lei nº 10.257/2001), por meio de uma “gestão democrática” que deve ser articulada pela

“participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (art. 2º, II, Lei nº 10.257/2001) e, sobretudo, pelo princípio da função social da cidade e da propriedade que fundamentam o novo paradigma jurídico-político que projeta, para o poder público e a sociedade civil organizada, o controle, o uso do solo e o desenvolvimento urbano.

Segundo Maricato (2012, p.6),

O Estatuto da Cidade não trata apenas da terra urbana. Assumindo um enfoque holístico, a lei inclui: diretrizes e preceitos sobre planos e planejamento urbano, sobre gestão urbana e regulação estatal, fiscal e jurídica (em especial sobre as propriedades fundiárias e imobiliárias), regularização da propriedade informal, participação social nos planos, orçamentos, leis complementares e gestão urbana, parcerias público-privadas, entre outros temas. A reunião de leis previamente existentes, de forma fragmentada, com instrumentos e conceitos novos sob o rótulo de Estatuto da Cidade torna mais fácil o reconhecimento da questão urbana. A lei deu unidade nacional ao trato das cidades.

De fato, a materialização do Estatuto da Cidade depende, no entanto, das reformas dos quadros regulatórios municipais criados para o controle e uso do solo, especialmente por meio da aprovação obrigatória do Plano Diretor¹⁴, que deve conter os novos¹⁵ instrumentos preconizados, como ferramentas capazes de ampliar os potenciais e limites do meio físico, de forma que os impactos projetados pela sua implementação possam sanear desequilíbrios e deseconomias, além de prover a construção e reconstrução de espaços urbanos humanizados, a partir de um processo de gestão democrática. E é por meio do processo político e do engajamento da sociedade civil que se encontram a natureza e a direção de intervenção de uso dos instrumentos propostos no Estatuto.

O Plano Diretor participativo, constituído como instrumento básico de ordenamento territorial urbano que define o uso e as características de ocupação do território municipal, presume que os imóveis cumpram sua função social, conforme estabelecido na Constituição Federal.

¹⁴ Lei nº 10.257/2001 (...) Art. 41. O Plano Diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608/2012)

¹⁵ Segundo Bassul (2010), boa parte dos instrumentos incluídos no Estatuto já vinham sendo postos em prática pelos municípios anteriormente à aprovação da norma federal, com resultados considerados estimulantes pelo capital imobiliário, o que constituiu, sem dúvida, importante fator de diminuição do grau de restrições à sua aprovação.

Dessa forma, o conteúdo regulatório do Estatuto da Cidade se torna complexo pelas interferências que produz dentre as diversas instâncias do poder público e da sociedade civil, o que pressupõe uma série de arranjos políticos e sociais. Fernandes (2010, p. 61) agrupa o Estatuto em quatro dimensões principais:

uma conceitual, que explicita o princípio constitucional central das funções sociais da propriedade e da cidade e os outros princípios determinantes da política urbana; uma instrumental, que cria uma série de instrumentos para materialização de tais princípios de política urbana; uma institucional, que estabelece mecanismos, processos e recursos para a gestão urbana; e, finalmente, uma dimensão de regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados.

No escopo da dimensão conceitual do Estatuto, um novo paradigma jurídico-político se revela ao estabelecer que os interesses individuais de proprietários de terras e propriedades têm necessariamente que coexistir com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos socioeconômicos e da cidade como um todo. O poder público, nesse caso, por meio dos instrumentos urbanísticos, jurídicos e financeiros estabelecidos, deverá prover o equilíbrio possível entre interesses individuais e coletivos sobre o solo urbano, visando materializar o princípio das funções sociais da propriedade e da cidade.

A dimensão instrumental do Estatuto traz a possibilidade de construção de uma nova ordem urbanística economicamente mais eficiente e politicamente mais justa e sensível às questões sociais e ambientais das cidades (FERNANDES, 2010). A partir da conciliação de mecanismos tradicionais de planejamento com os novos instrumentos introduzidos¹⁶, as administrações municipais, por meio do Plano Diretor, poderão regular, induzir e até reverter, de forma mais incidente, a ação e a dinâmica dos mercados de terras urbanas nos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do solo.

A integração entre a legislação e o planejamento se estabelece a partir da dimensão institucional, por meio dos mecanismos de gestão que devem ser utilizados para legitimar o novo ordenamento legal proposto pelo Estatuto. Neste caso, a democratização do processo de tomada de decisão e o reconhecimento de processos e mecanismos que garantam a participação social no processo de elaboração do planejamento urbano e respectivas políticas públicas são elementos tidos como fundamentais que conduzem à legalidade das políticas urbanas e à sua legitimidade sociopolítica.

¹⁶Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; Tributação extrafiscal progressiva (IPTU progressivo no tempo); Desapropriação-sanção com pagamento em títulos da dívida pública; Direito de superfície; Direito de preferência para os municípios; Outorga onerosa do direito de construir etc.

Na dimensão da regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados, o Estatuto promove a democratização das formas de acesso ao solo urbano e à moradia. Regulamenta os institutos existentes e admite a sua utilização de forma coletiva (usucapião especial urbano e da concessão de direito real de uso). A demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) e outros dispositivos foram aprovados como forma de garantir o registro de áreas informais e a implementação de políticas de regularização, mediante a observação estrita de critérios ambientais.

Em que pese a complexidade imanente do conteúdo regulatório do Estatuto sintetizado nessas quatro dimensões por Fernandes (2010), resta ainda considerar a condição política responsável pela sua viabilização e implementação. Inúmeros rearranjos políticos e sociais devem ser articulados para que a viabilidade e a eficácia dos instrumentos sejam estruturados na prática, o que envolve um processo pedagógico participativo que desmistifique a implementação da política urbana pelas administrações municipais, sendo este talvez o maior desafio a ser superado para que esta Lei seja plena, motivo pelo qual esta tese se justifica.

Sem dúvida, o Estatuto da Cidade trouxe por meio de seus instrumentos a possibilidade de materialização dos princípios, direitos e avanços almejados pela reforma urbana. No entanto, passados mais de 17 anos de sua aprovação em 2001, ainda existem juízes que o ignoram, por tratarem, em muitos casos, a propriedade privada como um direito absoluto e não relativizado pela sua função social (MARICATO, 2010, p. 6). Neste sentido, as disputas e críticas que se renovam em torno deste tema nos levam a inferir sobre a necessidade de qualificação e multiplicação do seu conteúdo para que a sua implementação e regulamentação seja possível, o que está efetivamente ligado à capacitação dos agentes públicos e sociais para que possam exercer o pleno direito de participação na construção do ordenamento urbanístico de sua cidade.

A este respeito, Maricato (2010, p. 12) pondera sobre a importância do conhecimento científico da realidade concreta de cada cidade como elemento de base para a construção de propostas adequadas e específicas que funcionem como "vacinas" para o combate ao denominado "analfabetismo urbanístico" sugerindo, ainda, alguns preceitos importantes a serem levados em consideração:

Combater o analfabetismo urbanístico significa elucidar a estratégia das forças selvagens que fazem do solo urbano e dos orçamentos públicos pasto para seus interesses. Listar as forças que têm poder sobre a produção das cidades já seria um tema fundamental desse aprendizado. Uma campanha pedagógica dirigida a funcionários públicos interessados (que não constituem a maioria), lideranças sociais, profissionais, intelectuais, deveria colocar em oposição a essas forças as mesmas metas definidas durante décadas de militância dos movimentos sociais

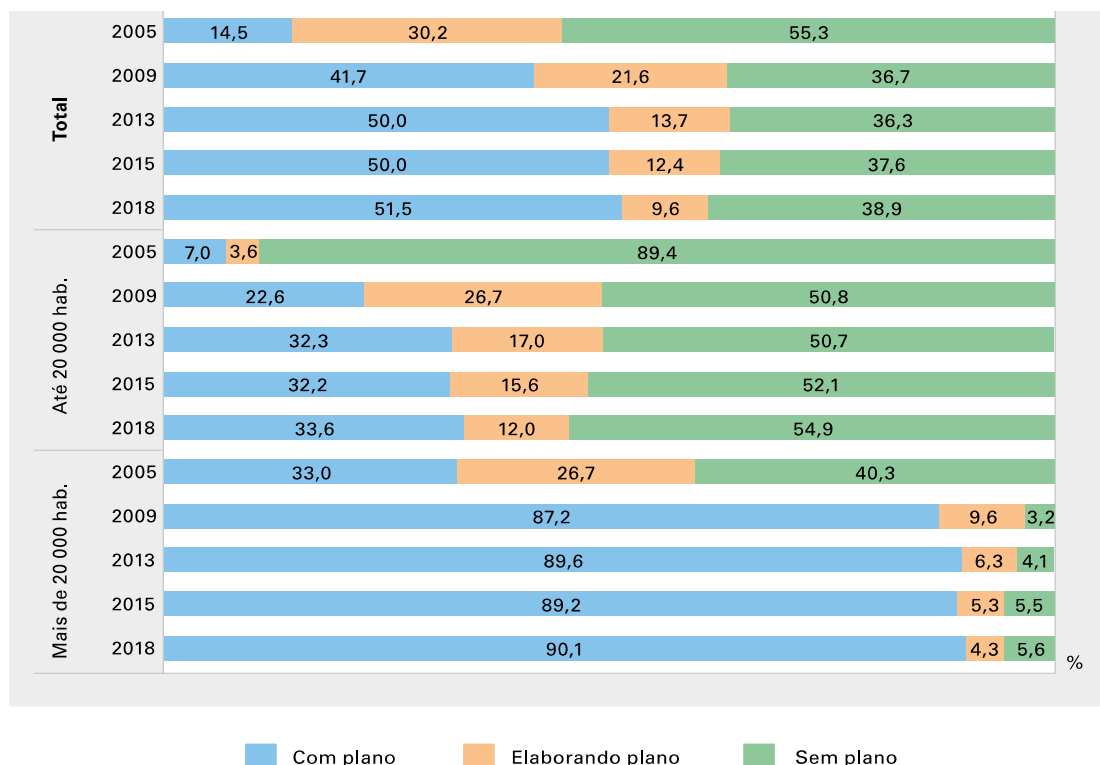
urbanos. Conhecer a realidade do conjunto das cidades brasileiras e a realidade específica de cada cidade exigiria a incorporação do tema como matéria escolar do Ensino Fundamental, algo a ser definido juntamente com o Ministério da Educação. A ignorância generalizada sobre o espaço geográfico e urbano no Brasil é imensa. (...) Seria viável, se não erradicar, ao menos minimizar, o analfabetismo urbanístico, a alienação em relação ao espaço urbano e as forças que o dominam, e criar uma nova cultura e um novo patamar de conhecimento sobre as cidades no Brasil (...). (MARICATO, 2012, p. 45)

Desse modo, é possível constatar, igualmente, que a força normativa do Estatuto da Cidade depende diretamente da erradicação do "analfabetismo urbanístico", tendo em conta que a aplicabilidade de suas diretrizes e instrumentos dependerão dos embates políticos entre os atores sociais, e caso estes não tenham este conhecimento, dificilmente haverá efetividade nos instrumentos preconizados.

Um exemplo do cenário supracitado é a pauta obrigatória vigente dos Planos Diretores participativos que buscou a superação do viés tecnicista que os tornavam incompreensíveis ao cidadão comum, de forma a incorporá-lo no processo de planejamento, com vistas à sua eficiência e adequação à realidade municipal. Para que isso ocorresse, uma grande campanha didática sobre o Plano Diretor Participativo foi articulada pelo Ministério das Cidades, com ações de capacitação em todas as regiões do país. O resultado pode ser constatado na Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic (IBGE, 2019): em 2018, 2.866 municípios possuíam Plano Diretor, o que corresponde a 51,5% dos 5.570 municípios brasileiros, percentual próximo ao apurado na Munic de 2015, de 50%, mas bem superior ao percentual de 2005, de 14,5%.

Os dados da Munic (IBGE, 2019) também revelam que 2.701 municípios brasileiros (48,5%) não têm Plano Diretor, sendo que 533 informaram que o instrumento estava em elaboração. Tal percentual foi mais elevado no grupo de municípios com população de até 20.000 habitantes, 2.526 (66,9%), onde não há obrigatoriedade legal para a elaboração desse instrumento. Em relação aos municípios com mais de 20.000 habitantes, dos 1.762 que são legalmente obrigados a elaborar o Plano Diretor, conforme o Estatuto da Cidade, restam apenas 175 (9,9%) que ainda não o fizeram, sendo que destes, 76 informaram que estariam em processo de elaboração. O Gráfico 1 demonstra a situação geral de aprovação dos Planos Diretores municipais nos municípios brasileiros, a partir das determinações do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

Gráfico 01 - Percentual de municípios, por situação do Plano Diretor, segundo as classes de tamanho da população dos municípios selecionadas - Brasil - 2005/2018



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005/2018.

Embora o Plano Diretor seja um instrumento fundamental para a definição da política urbana, existem muitos outros vetores de transformações, ações, sujeitos e poderes em jogo que vão além das normas e da construção de institucionalidades ou distribuição de investimentos públicos. No entanto, não se pode negar que o processo recente de elaboração de Planos Diretores participativos no Brasil propiciou a ampliação da discussão sobre o acesso à cidade e à terra urbanizada, apesar dos conflitos e disputas territoriais relativas à reprodução do espaço urbano (OLIVEIRA, 2011), o que somente foi possível por meio das inúmeras atividades de articulação realizadas nas diversas instâncias atuantes nos segmentos sociais de cada cidade. Caso houvesse uma política de formação estruturante estabelecida, esse resultado seria multiplicado e presumidamente qualificado.

3.2 AS POLÍTICAS URBANAS

As políticas urbanas “devem referir-se às reais ações e às propostas consequentes de ação do Estado sobre o Urbano” (VILLAÇA, 1999, p. 180). Sua implementação depende dos recursos públicos que lhe são aferidos, conforme as diretrizes e marcos regulatórios

estruturados pelo Estado ao longo do tempo. Sua eficácia, no entanto, depende da interseção de vários fatores, tais como o protagonismo de seus agentes, aqui detalhado pela atuação do Ministério das Cidades e suas políticas implementadas, e da experiência comparada com Portugal.

3.2.1. O Ministério das Cidades do Brasil

Criado em 2003, com o objetivo de "assegurar o acesso à moradia digna, à terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável e à mobilidade com segurança" (BRASIL, 2004), o Ministério das Cidades representou uma mudança de paradigma na capacidade de rearticulação da política urbana em nível federal no Brasil.

Sua gênese foi fruto de uma proposta lançada no ano 2000 por meio do Projeto Moradia. Segundo Bonduki (2009), este projeto fazia parte de um conjunto de iniciativas desenvolvidas pelo Instituto Cidadania, coordenado por Luiz Inácio Lula da Silva, tendo em vista a construção de projetos de desenvolvimento que associassem o enfrentamento da questão social, o crescimento econômico e a geração de empregos:

(...) o projeto tinha três dimensões - gestão e controle social, projeto financeiro e urbano-fundiário - e o enfrentamento da questão não apenas no âmbito do governo federal, mas considerando o conjunto dos agentes que têm alguma responsabilidade no problema da habitação, público e privado.
 (...) O projeto propôs a criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da Federação, que atuariam de forma estruturada sob a coordenação de um novo ministério (Cidades). (BONDUKI, 2009)

As bases do diagnóstico efetuado pelo Projeto Moradia foram fundamentadas, sobretudo, pelo quadro de injustiça social existente nas cidades e pela ausência de institucionalização de um espaço específico que se responsabilizasse pela condução articulada da política urbana, que ficou à deriva após a extinção em 1986 do BNH, sendo conduzida de forma fragmentada e descontinuada por vários ministérios e secretarias ao longo das várias gestões governamentais subsequentes.

Neste sentido, ao assumir em 2003 a Presidência da República, o Presidente Lula cria, entre os seus primeiros atos de governo, a estrutura do Ministério das Cidades, tendo como área de competência os seguintes assuntos (Decreto nº 4.665/2003, Anexo 1, Art. 1º)¹⁷:

¹⁷Revogado pelo Decreto nº 8.927, de 2016.

- I - política de desenvolvimento urbano;
- II - políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;
- III - promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano;
- IV - política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;
- V - planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; e
- VI - participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem assim para adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento.

Dessa forma, a partir da reunião das áreas mais relevantes e estratégicas do desenvolvimento urbano, historicamente segmentadas no âmbito da gestão do Governo Federal, o Ministério das Cidades se estrutura por meio de quatro Secretarias Nacionais de: Habitação; Saneamento Ambiental; Programas Urbanos; Transporte e Mobilidade Urbana, além do Departamento Nacional de Trânsito, remanescente do Ministério da Justiça e órgãos herdados do Ministério dos Transportes: Companhia Brasileira de Trens Urbanos e a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.

Tendo a bandeira da transversalidade como paradigma (BRASIL, 2004), o Ministério das Cidades passa a ser o formulador das diretrizes e princípios da política urbana, o gestor da aplicação e distribuição de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS e do Orçamento Geral da União afetos aos temas que conduz. Como agentes operadores, a Caixa Econômica se firma como principal executora financeira da política urbana e o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), atua no caso especial das políticas de saneamento e transporte.

A pauta estruturante do processo de gestão institucional desse novo órgão se estabeleceu na 1ª Conferência Nacional das Cidades, realizada no seu primeiro ano de funcionamento, em outubro de 2003, precedida pela mobilização de 150 conferências regionais que reuniram representantes de 2.027 municípios em todo o país (BRASIL, 2004). A partir de texto-base distribuído pelo Ministério das Cidades intitulado "Cidade para Todos - Construindo uma política democrática e integrada para as cidades", os delegados representantes apresentaram alternativas e aprovaram resoluções que definiram, especialmente, a missão do Ministério das Cidades, os princípios, diretrizes, objetivos e ações da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, além de deliberar pela criação do Conselho

das Cidades como parte integrante da estrutura do Ministério das Cidades, composto por titulares representantes dos diversos segmentos da sociedade civil, efetivado em 2004¹⁸.

Para Maricato (2006),

tratava-se de construir uma nova “cultura” para ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações. Buscou-se edificar um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública, bem como ao avanço das imposições antissociais da globalização. A abertura de espaços democráticos nos quais os conflitos possam se expressar não é algo banal na história do país. Trata-se de uma mudança que pode desencadear novas e sucessivas transformações.

Na prática, os vinte primeiros meses de funcionamento do Ministério representaram um aumento significativo na aplicação de recursos em habitação, da ordem de 30% a mais que nos anos de 1995 a 2002, e em saneamento, 14 vezes mais do que o período de 1999 a 2002, de acordo com os relatórios de gestão do órgão, o que demonstrou a mudança de paradigma dos investimentos nessas áreas a partir da sua criação.

Em 2004, após amplo processo de formulação em consonância com o Conselho das Cidades, o Ministério lança uma série de publicações denominada Cadernos MCidades, com o objetivo de dar continuidade à construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano iniciada pela 1ª Conferência Nacional das Cidades em 2003, com vistas a alimentar e preparar o próximo processo de Conferência Nacional das Cidades previsto para o ano de 2005. O Ministro das Cidades, Olívio Dutra, no editorial das publicações, conclamou todos a fazerem uma reflexão "sobre os rumos das políticas públicas por meio de critérios de justiça social" (BRASIL, 2004).

Nessa perspectiva, os cadernos apresentaram e, dessa forma, documentaram em 8 volumes o estágio de discussão das propostas do Ministério das Cidades para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU, para a Participação e Controle Social; Programas Urbanos; Habitação; Saneamento; Transporte e Mobilidade Urbana; Trânsito; e Capacitação e Informação.

A partir da apresentação de um contexto introdutório que relaciona o cenário de crise e desigualdade urbana e regional por meio do histórico da política urbana, no Caderno 01 - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano são reportados os desafios para o desenvolvimento urbano e o desenvolvimento econômico e as dificuldades de implementação de políticas públicas na perspectiva do pacto federativo. O objeto da política de

¹⁸Decreto nº 5.031, de 02 de abril de 2004, revogado pelo Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006.

desenvolvimento urbano é apresentado institucionalmente como o "espaço socialmente construído" e o desenvolvimento urbano é conceituado como "a melhoria das condições materiais e subjetivas de vida nas cidades, com diminuição da desigualdade social e garantia da sustentabilidade ambiental, social e econômica". Presume-se, assim, que a dimensão quantitativa da infraestrutura, dos serviços e dos equipamentos urbanos sejam ampliadas por meio do envolvimento da "expressão social, cultural e política do indivíduo e da coletividade, em contraponto aos preconceitos, a segregação, a discriminação, ao clientelismo e a cooptação" (BRASIL, 2004).

A partir desse cenário, as propostas estruturantes da PNDU são apresentadas, fundamentadas na implementação dos instrumentos fundiários do Estatuto da Cidade, no novo Sistema Nacional de Habitação, na promoção da mobilidade sustentável e cidadania no trânsito, no novo marco legal para o saneamento ambiental e nos temas estratégicos de capacitação, informação e gestão democrática.

Os Cadernos foram lançados em dezembro de 2004, no contexto de um Seminário Nacional e amplamente divulgados e distribuídos no país. A partir das concepções e parâmetros ali estabelecidos foram moldadas as conferências das cidades e articuladas suas resoluções, bem como as políticas setoriais que serão apresentadas nos subitens a seguir.

3.2.1.1 Política Habitacional

Tendo em conta a constitucionalização do direito à moradia¹⁹, e sua inclusão dentre os direitos sociais do cidadão brasileiro, bem como o princípio que estabelece a função social da propriedade regulado pelo Estatuto da Cidade e as diretrizes do governo vigentes à época, baseadas na gestão participativa e democrática, a Política Nacional de Habitação proposta pelo Ministério das Cidades se estabelece com base na promoção das condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, com vistas a contribuir para a inclusão social (BRASIL, 2004).

Seus princípios foram fundamentados no já citado Projeto Moradia (2000), que se estruturava a partir de uma tese relativamente

simples e óbvia, apesar de original: ampliar o mercado privado (restrito ao segmento de luxo) para que este atenda a classe média e concentrar os recursos financeiros que estão sob gestão federal nas faixas de renda situadas abaixo dos 5 salários mínimos

¹⁹ Desde 1948, o direito à moradia digna foi reconhecido e implantado como pressuposto para a dignidade da pessoa humana, no escopo da Declaração Universal dos Direitos Humanos e, foi recepcionado e propagado na Constituição Federal de 1988, por advento da Emenda Constitucional nº 26/00, em seu artigo 6º, *caput*.

onde se concentra 92% do déficit habitacional e a grande maioria da população brasileira (MARICATO, 2005).

Em 16 de junho de 2005, o desenho institucional proposto pela Política Nacional de Habitação se materializa com a promulgação da Lei nº 11.124, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

A partir dos parâmetros legais estabelecidos, os estados e municípios que desejassem integrar o SNHIS deveriam aderir à estrutura de criação de fundos, conselhos e planos locais de Habitação de Interesse Social (HIS), de forma a garantir sustentabilidade, racionalidade e, sobretudo, a participação democrática na definição e implementação dos programas e projetos, o que reforçou a importância estratégica das administrações locais na implementação da política habitacional.

Nesta perspectiva, a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades realizou uma grande campanha junto aos estados e municípios para a adesão ao SNHIS e para que estes elaborassem os seus planos locais de habitação, condição estabelecida para o acesso aos recursos²⁰ disponíveis no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a serem utilizados para aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais, na produção de lotes urbanizados para fins habitacionais, na regularização fundiária e urbanística de áreas de interesse social, na implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos.

No final de 2008, após um processo sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, foi lançado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), outro importante instrumento para a implementação da Política Nacional de Habitação (PNH), cujo principal objetivo foi pautado na garantia da moradia digna, com inclusão social, gestão participativa e democrática (BONDUKI; CARDOSO, 2009). Apresentou formas de atendimento habitacional adequadas a distintos contextos urbanos e regionais e configurou-se como projeto de longo prazo com propostas, metas e ações públicas e privadas para equacionar o déficit habitacional acumulado e a demanda futura no horizonte temporal até 2023. O PlanHab pressupõe, ainda, revisões periódicas e a articulação com outros instrumentos de planejamento orçamentário-financeiro do governo federal, como os planos

²⁰ Os recursos do FNHIS são provenientes do Orçamento Geral da União, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, dotações e recursos de empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais e receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS.

plurianuais, de forma que suas metas de produção física e de avanços institucionais possam estar associadas ao planejamento dos recursos.

Em 2009, na contramão da política, do sistema, e do plano nacional, e de programas vigentes na área, o governo federal, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), coordenado pelo Ministério do Planejamento, anuncia o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (CARDOSO, 2017), com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até dez salários mínimos, o que causou grande impacto e foi comemorado pelos representantes de construtoras e incorporadoras, que participaram da sua concepção²¹.

No entanto, o programa recebeu críticas da academia e de movimentos por moradia, justamente porque contrastava muito com as formulações aprovadas no PlanHab e na legislação que criara o SNHIS e o FNHIS:

o PMCMV entrou em choque com os princípios do SNHIS pautados no papel estratégico do setor público, ignorando em larga medida as premissas e os debates acumulados em torno do PlanHab que vinham sendo amplamente discutidos desde 2007 (CARDOSO, 2017).

Fortemente inspirado nas experiências chilenas e mexicanas, que eram consideradas pelos empresários da construção civil, como modelos mais adequados para dinamizar a produção habitacional, o PMCMV presumia a geração de empregos e a redução do déficit habitacional no Brasil, e foi amplamente justificado como uma medida para enfrentar o impacto da crise econômica mundial no país, impulsionada pela crise hipotecária e financeira nos Estados Unidos.

O governo federal, imbuído pela necessidade de se conseguir maior agilidade nas contratações dos empreendimentos e na implantação das obras e, dessa maneira, permitir que os esperados efeitos positivos do programa sobre a economia fossem mais rapidamente materializados, ao conceber o PMCMV, optou por: a) atribuir os principais papéis a construtoras ou incorporadoras e a alguns órgãos e empresas federais (Ministérios das Cidades, Planejamento e Fazenda, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil); b) uma reduzida participação de entidades sem fins lucrativos (associações, cooperativas, etc.) e dos municípios; c) empregar fundos já existentes²² que, pela familiaridade, permitiam a dispensa de licitações, o que se buscava evitar pela morosidade desses processos; d) uma redução das exigências, especificações e diretrizes para projeto e localização dos empreendimentos, o que

²¹LOUREIRO, MACÁRIO, GUERRA, 2013; PETRUCCI, 2009.

²²Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, Fundo de Desenvolvimento Social - FDS e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS.

contrastava com as exigências que eram adotadas pela CAIXA para o Programa de Arrendamento Residencial (PAR); e) uma simplificação do processo de assinatura dos contratos com as famílias, tendo em conta a introdução do Fundo Garantidor.

Todo esse arranjo institucional construído para o PMCMV, centralizado e gerido no pelo governo federal, foi impactante no que se refere ao preconizado PlanHab que defendia a manutenção e reforço do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação Social (FNHIS), que previam uma estrutura descentralizada, com a constituição de fundos estaduais e municipais, que receberiam recursos de várias fontes, principalmente federais, a serem geridos democraticamente por conselhos estaduais e municipais, previstos como espaço de representação social mais ampliada.

Apesar disso, desde o seu lançamento (2009-2016), o PMCMV apresentou números expressivos. De acordo com os seus relatórios de gestão, atingiu 4.956.366 moradias contratadas e 4.029.859 concluídas, nas quatro faixas de renda²³ a que atende, em contratos que totalizam R\$ 389 bilhões. Em termos comparativos, em 22 anos de gestão do BNH (1964-1986),

o Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS [Fundo de Garantia por Tempo de Serviço], para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE [Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo], para o mercado de habitação para a classe média (BONDUKI, 2008, p. 72).

Dessa forma, o montante de recursos disponibilizado pelo PMCMV, sem precedentes na história do país, foi elogiado por muitos dos seus críticos, que paralelamente levantavam questões referentes à sustentabilidade das ações, tanto sob o ponto de vista financeiro, mas sobretudo sob a sua dimensão social:

o programa elevou até a um patamar ótimo os recursos orçamentários em habitação, como há décadas os que lutam por moradia digna reivindicam. Resta saber se esses investimentos chegarão a quem mais precisa e se serão perenes, para garantir a continuidade de uma política realmente social de habitação (BONDUKI, 2009).

Outra crítica predominante ao PMCMV se fundamenta no critério de localização dos novos conjuntos habitacionais produzidos, em sua maioria isolados e sem conexão com as áreas urbanizadas dos municípios. Além disso, critica-se a utilização extensiva dos mesmos tipos de edificação em um mesmo conjunto habitacional e em muitos conjuntos do país, independentemente da variação de características regionais, o que pode contribuir para “que se reproduza a experiência traumática do BNH, quando a produção massiva gerou cidades anônimas e homogêneas” (BONDUKI, 2010).

²³Faixa 1 – até R\$ 1800; Faixa 1,5 – de R\$ 1801 a 2350; Faixa 2 – de R\$ 1800 a 3600; Faixa 3 – de 3600 a 6500.

Nesse contexto moldado por êxitos e insucessos, avanços e retrocessos em programas, sistema e planos, a política habitacional vem se estruturando. Embora haja uma necessidade patente de que sejam rediscutidos os seus arranjos institucionais, a qualidade técnica dos projetos habitacionais e o papel e a formação dos agentes responsáveis que a promovem. Além disso, não se pode ignorar um processo que lhe afeta de forma implacável: a sua descontinuidade a cada mudança política²⁴, o que impede que a eficácia seja uma premissa na busca de caminhos para enfrentar o grave problema habitacional brasileiro.

3.2.1.2 Política de Saneamento Ambiental

Concebida com base nos princípios da universalidade, da integralidade e da equidade, com controle e participação social, e a partir do pressuposto de que *"todos têm direito à água potável e a vida em ambiente salubre e que cabe ao Estado prover a satisfação desse direito"* (BRASIL, 2004), a Política Nacional de Saneamento Ambiental proposta pelo Ministério das Cidades, só foi regulamentada em janeiro de 2007, por meio da Lei nº 11.445/2007²⁵, após um grande período de indefinição que data desde a extinção do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) e do BNH.

O novo marco legal estabeleceu as diretrizes nacionais para a política federal de saneamento básico e para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, além de possibilitar a integração das ações de diversos agentes, públicos e privados, envolvidos na política de saneamento do país.

Destaca-se também a concepção legal ampliada da Lei nº 11.445/2007, que além do abastecimento de água e da coleta e tratamento de esgoto, contempla o manejo das águas pluviais e o manejo dos resíduos sólidos. Igualmente, a referida lei também regulamenta as atribuições do titular dos serviços quanto ao planejamento e a regulação, a participação e o controle social, bem como os direitos dos usuários, visando à universalização do atendimento.

Neste sentido, os planos municipais de saneamento básico passaram a ser pré-requisito para o acesso aos recursos federais²⁶, além de condição específica para a validação de contratos de prestação de serviços de saneamento entre os titulares dos serviços e as empresas

²⁴ Entre 2003 e 2016, o Ministério das Cidades esteve sob a gestão de oito ministros de diferentes partidos.

²⁵ Regulamentada pelo Decreto nº 7.217/2010.

²⁶ De acordo com o que estabelece o § 2º do art.1º do Decreto nº 8.211/2014, alterado pelo Decreto nº 8.629, de 30 de dezembro de 2015, o prazo para atendimento da exigência de aprovação de Plano de Saneamento para acesso aos recursos federais não deve passar de 31 de dezembro de 2017.

concessionárias. A sua elaboração, com garantia da participação social e do controle social e a definição da entidade reguladora e fiscalizadora, se constituem em instrumentos e mecanismos de referência para um novo modelo de prestação, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento (BRASIL, 2009).

A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades, imbuída da missão de estimular o desenvolvimento institucional do saneamento básico no país, visando à melhoria da gestão, aportou ações de assistência técnica e fomentou o processo de elaboração dos planos municipais de saneamento, por meio de diversas ações de capacitação junto aos municípios, titulares dos serviços, empresas e demais agentes sociais.

Além desse processo, ao Ministério das Cidades foi atribuída a responsabilidade legal por elaborar o Plano Nacional de Saneamento Básico, como principal instrumento de efetivação da Política Nacional de Saneamento Básico, tarefa que foi conduzida mediante a criação de um grupo de trabalho interministerial.

Após amplo processo participativo, e tendo sido apreciado e aprovado por meio de resoluções, moções e recomendações dos seguintes conselhos: Conselho Nacional da Saúde (CNS); Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH); Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA); Conselho das Cidades (CONCIDADES); em dezembro de 2013, o Plansab foi aprovado por meio do Decreto nº 8.141/2013 e da Portaria Interministerial nº 571/2013, com o objetivo de promover o planejamento integrado do saneamento básico até o ano de 2033, incluindo os seus quatro componentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, com indicação das necessidades de investimentos rumo à universalização dos serviços.

Visando ao alcance das metas, o Plansab (2013) propõe um total de 508,4 bilhões, em estimativa de investimentos, em 20 anos, a serem delineados por meio de três Programas: Saneamento básico integrado, Saneamento rural e Saneamento estruturante. Para o monitoramento, avaliação sistemática e revisão do Plano, foram definidas cinco dimensões a serem consideradas criteriosamente: cenários, metas, indicadores, macro diretrizes e estratégias, e programas. Há uma previsão de que o Plano seja avaliado anualmente e revisado a cada quatro anos, preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos Planos Plurianuais (PPA) do Governo Federal. Dessa forma, desde 2014, há um Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do Plansab (GTI-Plansab), instituído pelo Decreto nº 8.141/2013.

Com a retomada efetiva dos investimentos em saneamento ambiental a partir de 2007, por meio do PAC, o setor se movimentou privilegiando investimentos em infraestrutura. No entanto, segundo Peixoto (2013), tais investimentos

deixam em segundo plano ou são excessivamente flexíveis ou condescendentes com as ações estruturantes relacionadas à melhoria ou à reestruturação da gestão dos serviços, rendendo-se a interesses corporativos existentes dentro e fora do setor público e, em muitos casos, perpetuando as condições de insustentabilidade dos investimentos em médio e longo prazos, o que compromete a qualidade desses gastos públicos.

Mesmo com as críticas, cabe ressaltar uma mudança relativa nas modalidades aportadas pelo PAC: a contemplação de projetos para sanar os baixos índices de cobertura dos serviços de esgotamento sanitário no país, tendo em conta que a maioria dos recursos na área destinavam-se predominantemente ao abastecimento de água. A drenagem urbana também passou a ser, recentemente, objeto de financiamento do PAC, associada à mitigação de riscos de desastres, ou à recuperação de infraestruturas (IPEA, 2016).

Neste sentido, a aprovação da Lei nº 12.305/2010 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) também merece destaque, ao estabelecer diretrizes para induzir e incentivar a adoção de instrumentos de gestão associada e as medidas e ações que promovam a inclusão dos catadores de materiais recicláveis nos arranjos institucionais e administrativos para a gestão integrada, bem como ao gerenciamento de resíduos sólidos. Da mesma forma que determinou a Lei do Saneamento Básico, a PNRS elege o planejamento como instrumento determinante dos processos e ações desta política, definindo atribuições dos entes federados relativas a essa função, e os requisitos e conteúdos mínimos para os planos nacional e estaduais, para os planos municipais de gestão integrada e para os planos de gerenciamento de resíduos sólidos, de responsabilidade de seus geradores, restringindo²⁷, da mesma forma, recursos federais aos que não elaborarem e aprovarem os seus respectivos planos.

Nesse contexto, vale citar a Lei nº 11.445/2007 dos Consórcios Públicos e sua respectiva regulamentação (Decreto nº 6.017/2010) que ampliou as possibilidades de cooperação entre os entes federativos por meio de novos arranjos institucionais, o que possibilitou a gestão associada dos serviços de saneamento entre municípios que não possuem capacidade financeira e recursos técnicos suficientes²⁸.

²⁷ Lei nº 12.305/2010, art.18.

²⁸ A possibilidade de integração regional de municípios para a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum está definida no art. 25, § 3º da Constituição Federal, que determina: "§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum."

Por fim, infere-se que a ausência do marco regulatório do setor saneamento não pode mais ser utilizada como percalço para o seu desenvolvimento e a sua universalização. Tendo em conta todo o arcabouço legal aprovado nesses últimos 13 anos desde a criação do Ministério das Cidades em 2003, conclui-se que essa etapa está superada, restando, por consequência, a sua implementação por meio dos instrumentos disponibilizados pela regulamentação e, especialmente, pelo incremento progressivo de recursos a serem aplicados conforme o planejamento estabelecido.

3.2.1.3 Política de Mobilidade Urbana

Tendo como eixos estratégicos que orientam suas ações o desenvolvimento urbano e a sustentabilidade ambiental, a participação social e a universalização do acesso ao transporte público, e o desenvolvimento institucional e a modernização regulatória do sistema de mobilidade urbana, a Política de Mobilidade Urbana é articulada pelo Ministério das Cidades por meio da Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana.

Entre os seus principais instrumentos estruturantes apresentam-se: política fiscal e investimentos públicos, desenvolvimento institucional e capacitação de agentes, lei de diretrizes e normas complementares de transporte urbano, informação para melhoria e aprimoramento da gestão e do controle social, instrumentos urbanísticos como Planos Diretores e fomento à pesquisa e inovação tecnológica (BRASIL, 2004). Além desses instrumentos, o governo federal ainda pode estimular os municípios na implantação da mobilidade urbana sustentável, apoiando projetos e a implantação de programas de mobilidade para pessoas com deficiência; a utilização de meios não-motorizados de transporte e o barateamento no custo dos deslocamentos, principalmente para a população de mais baixa renda etc.

Em 2012, por meio da Lei nº 12.587/2012, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) foi institucionalizada como instrumento da política de desenvolvimento urbano, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território dos Municípios (Lei nº 12.587/2012, art. 1º).

A referida regulamentação define um Sistema Nacional de Mobilidade Urbana e orienta a gestão da mobilidade urbana, a partir do seu planejamento a ser materializado no Plano de Mobilidade Urbana.

De modo geral, a PNMU apresenta dispositivos que visam à promoção da qualidade de vida do cidadão decorrente da qualidade de seus deslocamentos. Prima pela participação social em todas as ações do poder público, especialmente na elaboração dos planos de mobilidade. Sua abrangência inclui também dispositivos que tratam da equidade e da isonomia do usuário do Sistema de Mobilidade Urbana. Ela abrange desde questões de acessibilidade, tratamento quanto à justiça na distribuição de ônus e benefícios e modicidade tarifária, até as discussões que fomentam a proporcionalidade de utilização do solo urbano por usuários de veículos privados, ciclistas, pedestres e usuários de transporte coletivo.

Diversos programas e linhas de financiamento de infraestrutura de transporte, além de ações de capacitação fomentaram, no âmbito do Ministério das Cidades, a adesão dos municípios e estados à nova política integrada de mobilidade urbana.

Em relação ao financiamento da infraestrutura, um montante superior a R\$ 150 bilhões do PAC, do governo federal, foi investido progressivamente em sistemas de alta e média capacidade – ferroviários, metroviários, corredores exclusivos, etc. – em todo território nacional. Nesse contexto, conforme as diretrizes da PNMU, os investimentos no sistema viário não são mais exclusivamente voltados para o transporte individual, tendo mudado seu foco de forma positiva para os sistemas de transporte público.

No entanto, ainda são poucas as experiências de integração entre uso e a ocupação do solo com o sistema de mobilidade, incluindo pedestres e ciclistas, enquanto ação para redução dos congestionamentos nas cidades. Presume-se que a implementação dos Planos de Mobilidade Urbana municipais, de forma integrada ao Plano Diretor Municipal e aos instrumentos do Estatuto da Cidade, possam relacionar diretrizes de uso e ocupação do solo com as diretrizes de otimização dos sistemas de transporte, visando reduzir os impactos negativos da expansão desordenada das cidades e contribuir com a reversão de seus efeitos de mobilidade e de exclusão territorial. Para isso, duas metas se impõem: a regulação pública sobre o uso do automóvel particular, e a instituição de mecanismos para que a propriedade e/ou uso do transporte individual contribua com os investimentos no transporte coletivo e não motorizado, como propõe o Relatório Brasileiro da HABITAT III (IPEA, 2016, p. 64).

3.2.1.4 Política Nacional de Trânsito

A Política Nacional de Trânsito (BRASIL, 2004) traça rumos e cria condições para a abordagem do trânsito de forma integrada ao uso do solo, ao desenvolvimento urbano e regional, ao transporte em suas diferentes modalidades, à educação, à saúde e ao meio ambiente²⁹. Foi formulada tendo como base e referências a Constituição Federal (1988), a Convenção de Viena³⁰, o Acordo do Mercosul³¹; como marco legal relevante o Código de Trânsito Brasileiro (1997) e por agente o Sistema Nacional de Trânsito - SNT, cuja gestão é responsabilidade do Ministério das Cidades, por meio dos Conselho Nacional de Trânsito e do Departamento Nacional de Trânsito, com o apoio das câmaras temáticas e interministerial de trânsito e do Fórum Consultivo de Trânsito.

Entre os seus objetivos, destacam-se a priorização da preservação da vida, da saúde e do meio ambiente, visando a redução do número de vítimas, dos índices e da gravidade dos acidentes de trânsito e da emissão de poluentes e ruídos; a efetivação da educação contínua para o trânsito; a promoção do exercício da cidadania; o estímulo à mobilidade e a acessibilidade a todos os cidadãos; e a promoção da qualificação contínua de gestão dos órgãos e entidades do SNT, aprimorando e avaliando a sua gestão.

O desenho da política ainda inclui diretrizes e metas a serem cumpridas num horizonte de 10 anos (projeção para 2014), entre estas está o de reduzir o índice de mortes no trânsito para 11 a cada 100.000 habitantes. No entanto, passados 12 anos, as estatísticas não perdoam e a taxa segue latente: 23 mortes a cada 100 mil habitantes, quando a meta da Organização Mundial de Saúde é de cinco mortes a cada 100 mil habitantes. Países considerados de trânsito seguro, como Israel e Japão, por exemplo, ostentam uma taxa próxima a uma morte a cada 100 mil habitantes.

Apesar de uma grande intencionalidade, manifestada em ações pontuais implementadas pelo Denatran, a partir de campanhas educativas para estimular o uso de equipamentos de segurança – como capacetes e cinto de segurança, intolerância ao uso de álcool associado à direção etc., ainda há muito que ser superado para que a Política Nacional de Trânsito seja considerada efetiva.

²⁹ Resolução nº166, do Conselho Nacional de Trânsito, de 15/9/2004. DOU nº 200, Seção 1, pág. 76, de 18/10/2004.

³⁰ Convenção sobre o Tráfego Viário de Viena, à qual o Brasil aderiu, por meio do Decreto nº 86.714/1981.

³¹ Acordo sobre a Regulamentação Básica Unificada de Trânsito, entre Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, autorizado por Decreto de 2 de agosto de 1993.

Entre os seus principais desafios, está o de criar condições para que os estados e municípios brasileiros, principalmente os mais pobres, possam manter uma estrutura adequada de gestão e fiscalização de trânsito, criando políticas de qualificação contínua do pessoal envolvido e de investimentos na aquisição e modernização dos equipamentos de operação das polícias, conforme aponta o Ipea (2015), em seu relatório de pesquisa sobre acidentes de trânsito, entre tantas outras recomendações.

De modo geral, o trânsito segue sendo uma das propostas estruturantes na política urbana, em todas as suas dimensões de desigualdade, por ser fruto de um mesmo modelo de desenvolvimento que aporta a segregação sócio-espacial e a fragmentação urbana e que promoveu o aumento da frota de veículos particulares, no auge da industrialização, privilegiando investimentos na infraestrutura urbana para facilitar a sua circulação, e mais recentemente, na retomada do crescimento, com os subsídios governamentais concedidos para a indústria automobilística. O resultado é a ineficiência de todo o sistema que, no dia a dia da população se manifesta, sobretudo, no aumento do índice de acidentes de trânsito.

3.2.1.5 Política de Apoio à Elaboração e Revisão de Planos Diretores

Dentre as prerrogativas institucionais do Ministério das Cidades, está o pressuposto de apoiar o processo de planejamento e gestão territorial e fundiária Urbana, ações de competência dos municípios, a partir de sua autonomia legalmente estabelecida.

Tal apoio pressupõe não somente o aspecto financeiro, pelos recursos que disponibiliza para a implementação e viabilização das políticas, mas também como apoio na redução da reconhecida fragilidade técnico-institucional que caracteriza a maioria dos quadros administrativos dos municípios brasileiros.

Nesse escopo, e imbuído de

um projeto de "inclusão territorial" das maiorias, que garanta não apenas a melhoria imediata das condições urbanas de vida dos mais pobres como também a construção de um modelo mais incluyente e democrático de cidade para o futuro (BRASIL, 2004),

o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) conduziu processos de mobilização e capacitação com vistas à implementação do Estatuto da Cidade, apoiando, por meio de orientação conceitual, programática e metodológica, a elaboração de Planos Diretores Municipais.

A partir dessa missão, houve uma grande mobilização articulada por meio da *Campanha Plano Diretor Participativo: Cidade Direito de Todos*, iniciada em maio de 2005,

com o objetivo de viabilizar a difusão das atividades estruturadas a partir de núcleos estaduais que reuniram membros do poder público e de organizações da sociedade. No total, foram 26 núcleos estaduais, que promoveram a adesão de 92% dos 1.682 municípios obrigados pelo Estatuto da Cidade³² a formular ou revisar o seu Plano Diretor (BRASIL, 2009).

De fato, a obrigatoriedade determinada pelo Estatuto da Cidade dos Planos Diretores para municípios acima de 20 mil habitantes, entre outros de características singulares, pautou uma série de debates nos municípios, tendo em conta a prerrogativa de participação popular como protagonista de sua elaboração. A politização do debate sobre a cidade em detrimento do aspecto físico-territorial permitiu uma discussão em contextos diferenciados entre diversos atores sobre “a cidade que temos e a cidade que queremos”, lema da campanha do Plano Diretor articulada pelo Ministério das Cidades.

Em consequência, por meio da elaboração do Plano Diretor, os municípios buscaram a materialização progressiva da vinculação legal da noção de função social da cidade e da propriedade preconizada pela Constituição Federal. Segundo Oliveira (2011, p. 60)³³,

o cumprimento da função social da propriedade no Plano Diretor aparece associado à ocupação dos vazios urbanos, ao combate à especulação imobiliária por meio dos instrumentos do Estatuto, à promoção do acesso à moradia e à cidade, ao atendimento em geral das exigências da coletividade, à utilização racional da infraestrutura e dos equipamentos e serviços urbanos, à preservação da qualidade de vida ou do meio ambiente, à segurança, à saúde, ao combate à apropriação privada de lucros fundiários gerados coletivamente, entre outras especificações. Podem ser registradas, ainda, referências à submissão da função social da propriedade ao ordenamento territorial definido no Plano Diretor, tal como orienta a Constituição Federal, assim como orientações indiretas relacionadas à priorização de usos específicos para determinadas áreas da cidade.

Embora o resultado das análises empreendidas nos diversos Planos Diretores enfatizem que estes nem sempre favoreceram as mudanças necessárias para as formas de apropriação social da cidade, ou a promoção do acesso à moradia (OLIVEIRA, 2011), foi por meio do Plano Diretor e pela busca na resolução de problemas relacionados ao acesso à terra urbana que a experiência de democratização da elaboração e gestão de políticas públicas atingem relativamente o objetivo de diminuir a tecnocracia predominante no bojo das políticas de planejamento e gestão urbana.

³² Após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, os municípios com obrigatoriedade de elaboração dos Planos Diretores tiveram cinco anos para elaborar seus planos, tendo sido o prazo posteriormente prorrogado por mais dois anos.

³³ Relatório de Pesquisa da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos”, promovida com recursos do Ministério das Cidades e coordenada pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR/UFRJ.

3.2.1.6 Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável

A irregularidade fundiária tem raízes históricas no Brasil e, em que pese os limites da ação do governo federal, sua intervenção se requer ampla, por meio de parcerias, apoio às ações dos governos municipais e estaduais, dadas as implicações decorrentes dos problemas da informalidade.

Neste sentido, no âmbito da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, do Ministério das Cidades, foi formatada uma Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária com base em

seis estratégias principais que são fundamentalmente integradas, quais sejam, estratégias de apoio jurídico, financeiro, urbanístico e administrativo/institucional, além das ações diretas em terrenos ocupados de propriedade da União e apoio a municípios (BRASIL, 2004).

O objetivo era enfrentar o tema da irregularidade urbana por meio da construção de um marco jurídico para novas práticas cartorárias, utilização do patrimônio federal nas cidades, e apoio à regularização fundiária de assentamentos precários em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.

É importante salientar que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a regularização de assentamentos informais consolidados passou a ser um direito coletivo dos moradores. Dessa forma, o processo de regularização fundiária não pode ser reduzido a mera política discricionária do poder público. Os municípios, com suas leis urbanísticas e programas urbanos, habitacionais, de transporte e mobilidade, devem seguir o comando de promoção de inclusão sócio-espacial determinado pela legislação.

Segundo Fernandes (2007), a utilização dos novos instrumentos jurídico-urbanísticos e a promoção da regularização fundiária dependem da formatação de uma ampla estratégia de planejamento e ação que se materializa a partir da elaboração do Plano Diretor, de forma que a questão da informalidade urbana seja confrontada não como exceção à regra, mas como uma questão estrutural e estruturante dos processos de crescimento urbano. Para isso, deve-se proceder à devida integração entre planejamento, legislação e gestão urbana, de forma a democratizar o processo de tomada de decisão para legitimar uma nova ordem jurídico-urbanística de natureza social.

Nesse contexto, e após a articulação e contribuição de vários atores públicos e privados foi formulado o Programa Papel Passado, cujo objetivo se estabeleceu, em conformidade com Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária, no sentido de:

(...) apoiar Estados, Municípios, entidades da administração pública indireta, associações civis sem fins lucrativos e defensorias públicas na promoção da

regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas. Esse apoio se dá por meio da aplicação de recursos financeiros do Orçamento Geral da União e pela transferência, a Municípios ou Estados, de imóveis pertencentes a órgãos do governo federal, com o objetivo de se proceder à regularização da posse em favor dos moradores. (CARVALHO, 2007)

Dessa forma, a operacionalização do Programa se deu a partir de linhas de ações estratégicas, assim representadas: (i) apoio financeiro e técnico às ações de regularização fundiária urbana; (ii) apoio à autonomia e capacitação das equipes municipais e comunidades locais. O processo seletivo de demandas ocorreu por meio das chamadas públicas, a partir das sistemáticas estabelecidas (cartas consultas), que ocorreram anualmente de 2004 a 2008, e depois somente em 2013.

3.2.1.7 Política Nacional de Prevenção de Riscos em Assentamentos Precários

Tendo como base que a prevenção de riscos em assentamentos precários é prerrogativa municipal, a Política de Prevenção de Riscos articulada pelo Ministério das Cidades fundamentou-se no apoio técnico e financeiro à ação dos municípios no planejamento para redução de riscos, na capacitação de equipes locais, e na troca de experiências e articulação entre os demais níveis de governo para fomentar a implantação de intervenções de segurança.

A partir das diretrizes estabelecidas, da avaliação das demandas e da análise e diálogo sobre as experiências em curso, o Ministério estruturou uma ação no Plano Plurianual 2004-2007 do governo federal de "prevenção e erradicação de riscos" inserida no "Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários". Por meio dessa ação, houve a disponibilização de apoio a municípios para execução de obras de contenção. Em 2010, esse apoio foi ampliado significativamente por meio de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

Em 2012, com a aprovação do Plano Nacional de Gestão de Risco e Resposta a Desastres Naturais, o protagonismo dessa temática se firma no Ministério da Integração Nacional, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com mais seis ministérios - incluindo o Ministério das Cidades que intensificaram ações em torno de quatro eixos temáticos de atuação definidos: prevenção, mapeamento, monitoramento e alerta e resposta a desastres.

Assim, no Ministério das Cidades, foi fomentada a implementação e o desenvolvimento de um novo instrumento denominado "carta geotécnica de aptidão à urbanização", com o objetivo subsidiar a expansão urbana, no sentido de apontar as

potencialidades e a fragilidade do meio físico. Com o apoio das Universidades Federais do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Ouro Preto e Pernambuco, foram elaboradas cartas geotécnicas para os 106 municípios pertencentes às regiões de maior risco de desastres naturais que apresentam as maiores taxas de crescimento populacional (CARVALHO; GALVÃO, 2013).

3.2.1.8 Política Nacional de Apoio à Reabilitação de Centros Urbanos

A partir da premissa de que a reabilitação urbana consiste no processo de recuperação e reapropriação, pelos cidadãos, de áreas já consolidadas da cidade, a Política Nacional de Apoio à Reabilitação de Centros Urbanos promoveu iniciativas com vistas a disponibilizar o estoque imobiliário para atender às demandas habitacionais emergentes, o que compreende a reutilização de edificações ociosas, de áreas vazias ou abandonadas, subutilizadas ou insalubres, bem como a melhoria da infraestrutura, dos equipamentos e dos serviços urbanos, nas chamadas áreas urbanas centrais, consideradas estratégicas pela possibilidade de que estas possam se estender para outras áreas consolidadas das cidades (BRASIL, 2004).

Tendo em conta que a gestão do uso e ocupação do solo, bem como a política urbanística é de competência municipal, a política, por meio do programa de Reabilitação, atua no sentido de apoiar, fomentar e mobilizar ações a serem coordenadas e implementadas pelos municípios.

Neste sentido, os objetivos da política de reabilitação urbana prescindem de uma atuação conjunta de diversos programas como habitacionais, de planejamento urbano, culturais, entre outros. As seguintes modalidades foram previstas entre suas ações, a saber: a elaboração de planos de reabilitação urbana, a elaboração e a execução de projetos de infraestrutura e requalificação de espaços de uso público.

Todas as ações previstas fazem parte integrante da política urbana que utiliza os princípios e instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, de forma a contemplar a função social da propriedade por meio da reutilização de edificações ociosas, de áreas vazias ou abandonadas, subutilizadas ou insalubres, bem como a melhoria da infraestrutura, dos equipamentos e dos serviços urbanos. Os recursos financeiros, quando disponibilizados, devem ser acessados por meio de processo público de seleção ou por meio de emendas parlamentares.

Com vistas à alienação de terrenos e imóveis públicos, vazios e subutilizados, o Ministério firmou convênios com a Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA) e o Instituto

Nacional de Seguridade Social (INSS) e tem trabalhado em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), de forma a possibilitar que esses imóveis possam ser utilizados para fins habitacionais e/ou outros usos previstos nos respectivos Planos Municipais de Reabilitação.

É importante salientar que sob a coordenação do Ministério das Cidades, a articulação para implementação da política congregou os Ministérios do Turismo, Cultura, Planejamento, Transportes, e Caixa Econômica Federal, além de cooperação internacional com os governos da Espanha e França. Tal articulação política deve ser reproduzida na esfera municipal em torno dos pactos, acordos de cooperação e convênios entre os entes públicos para que os objetivos e diretrizes da política de reabilitação passem a nortear o trabalho de todos.

3.2.1.9 Conselho das Cidades

O Conselho das Cidades (ConCidades), conforme Decreto nº 5.790/2006 é um

órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, e tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001- Estatuto da Cidade.

Sua composição envolve, portanto, a representação do poder público e da sociedade civil, sendo seus integrantes eleitos durante o processo da Conferência Nacional das Cidades.

Na implementação da política urbana no Brasil e, por consequência, de todos os seus marcos regulatórios, o ConCidades foi responsável pela mobilização de atores políticos, públicos e da sociedade civil. Neste sentido, destaca-se a realização de cinco conferências nacionais das cidades, que reuniram, em média, 2.500 delegados a cada edição. Todas as conferências nacionais foram precedidas de conferências preparatórias municipais (ou regionais) e estaduais.

Dentre os principais pontos temáticos discutidos em todas as conferências, destacam-se: i) a criação de conselhos das cidades, planos, fundos e seus conselhos gestores nos níveis federal, estadual e municipal; ii) a aplicação do Estatuto da Cidade, dos Planos Diretores e a efetivação da função social da propriedade do solo urbano; iii) a integração da política urbana no território – política fundiária, mobilidade e acessibilidade urbana, habitação e saneamento; e iv) a deliberação mais recente (2013) que reivindica a criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU).

Graças ao protagonismo do Conselho das Cidades, foram aprovados os principais marcos regulatórios das políticas setoriais urbanas mencionados, frutos de uma gestão

pactuada inserida no cotidiano de atuação do Ministério das Cidades por meio da articulação política dos respectivos comitês temáticos e, especialmente, por meio das deliberações e resoluções das Conferências Nacionais das Cidades.

Com a extinção do Ministério das Cidades³⁴, a partir da nova gestão presidencial iniciada em 2019, o Conselho das Cidades foi transformado em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, sob a gestão do Ministério do Desenvolvimento Regional, conforme o art. 57, da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019:

Capítulo IV - Da transformação, da extinção e da criação de órgãos

Art. 57. Ficam transformados:

(...)

XII - o Conselho das Cidades em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.

3.2.2 A Política Urbana em Portugal

Em Portugal, as diversas transformações ocorridas e os impulsos modernizadores detectados no âmbito do planejamento e governança urbana são fruto da evolução e implementação do conceito de ordenamento do território, que ganha força já em meados do século XIX (CAMPOS; FERRÃO, 2015). Mas a sua consolidação só ocorre depois da passagem de um regime conservador e autoritário para um regime democrático (1974) e após a integração à CEE em 1986, hoje União Europeia.

De início, segundo Campos e Ferrão (2015, p.7),

as primeiras iniciativas modernas do Estado visando regular a organização e ocupação do território português datam da segunda metade do século XIX, num período em que o país se caracteriza ainda por uma forte presença do mundo rural, e desenvolveram-se segundo duas linhas de política autónomas: agroflorestal e urbanística.

A linha de política urbanística restringe-se, inicialmente, à esfera responsável pelas obras públicas, como forma de adequar-se às doutrinas higienistas da época. Sua primeira expressão significativa foi a regulação das vias públicas³⁵, por meio dos “planos de melhoramentos urbanos” que eram obrigatórios para as duas principais cidades (Lisboa e

³⁴ Decreto nº 10.290, de 24 de março de 2020.

³⁵ “A pretexto de assegurar a livre circulação de pessoas e bens nas estradas e caminhos, regulou-se o alinhamento das construções e a sua altura máxima em função da largura das vias (...).” (Campos e Ferrão, 2015)

Porto) e facultativos para as demais. No entanto, devido aos interesses fundiários e imobiliários de uma cultura de propriedade privada e capital prevalecente, tais planos só se vão concretizar após algumas décadas (CAMPOS; FERRÃO, 2015).

Em 1926, com a mudança para o regime ditatorial, uma reforma estrutural em todo o quadro legal do desenvolvimento urbano é conduzida por Duarte Pacheco. Este político visionário deixou uma contribuição sem precedentes no urbanismo português: instituiu os “planos de urbanização” para os aglomerados urbanos com mais de 2.500 habitantes e estabeleceu as bases para um sistema de colaboração e financiamento de obras de urbanização. Modificou assim, de forma pragmática, as bases da política de solos vigentes, de forma interventiva, reivindicando para o poder público a prerrogativa de condução do processo de urbanização. Com a sua morte inesperada, em 1943, as reformas instituídas por Duarte Pacheco são revertidas ao longo do tempo por meio de processos gradativos, tendo em conta a pressão dos interesses privados afetados por estas.

Na prática, não havendo à época qualquer plano urbanístico juridicamente eficaz (CAMPOS; FERRÃO, 2015), mesmo estando sob a tutela de um Estado centralista e autoritário, os proprietários e promotores privados ganham de novo o controle sobre o tempo, o lugar e a forma da urbanização no processo de crescimento das principais cidades portuguesas.

Este retrocesso na política urbana traduz-se igualmente na multiplicação dos bairros clandestinos a partir de 1950, com a intensificação do êxodo rural decorrente das novas oportunidades surgidas com a ampliação do processo de industrialização do país.

Em 1968, sob influência da política regional francesa, com foco na ampliação da racionalidade supra-urbana, destaca-se o lançamento do III Plano de Fomento (1968-1973)³⁶ que propõe, pela primeira vez, o combate às assimetrias existentes, com vista ao reequilíbrio da rede urbana, em especial para o reordenamento da localização da atividade industrial. Neste período, o Estado promove os Planos Integrados de Habitação por meio do Fundo de Fomento de Habitação, elabora o primeiro Relatório do Ordenamento do Território e revisa a

³⁶ O I Plano de Fomento (1953-1958) baseou-se num conjunto de investimentos públicos em vários sectores, com prioridade para a criação de infraestruturas. No II Plano de Fomento (1959-1964) o montante investido é ampliado e elege-se a indústria transformadora de base como foco (siderurgia, refinação de petróleos, adubos, químicos). No período de 1965 a 1967, o Plano Intercalar de Fomento absorve as exigências aos acordos externos assinados à época, e a necessidade de rever o condicionamento industrial, que se considerava desadequado às novas realidades.

lei sobre regime jurídico do solo (Decreto-Lei nº 576/1970), dando ênfase aos instrumentos de política de solos com vista à dinamização do mercado fundiário. O IV Plano de Fomento (1974-1979) incorpora a experiência do plano anterior e inova ao sustentar a premissa do ordenamento do território como um grande objetivo para o reequilíbrio regional do país. No entanto, com a revolução democrática de 1974, este plano não se concretiza e um novo cenário de profundas mudanças toma conta do país.

A cultura centralista do Estado passa a ser diluída no contexto do poder local democrático, de forma a ampliar progressivamente o protagonismo dos municípios na condução da política urbana, conforme preconizava a nova Constituição aprovada em 1976, embora o tema ainda fosse conduzido, no plano nacional, pela redenominada Direção Geral do Planeamento Urbanístico (DGPU).

De fato, o texto original da Constituição de 1976 interpôs o ordenamento do território Português como uma obrigação transversal do estado e enquadradora da efetivação dos direitos à habitação e ao ambiente e qualidade de vida e como um instrumento necessário ao planeamento de base económica. Em 1989 este estatuto constitucional foi reforçado, ao ser assumido explicitamente como uma tarefa fundamental e autónoma do estado (CARMO, 2016). Neste ínterim, um conjunto de instrumentos foram aprovados e articulados: os Planos Diretores Municipais (PDM, Decreto-Lei nº 208/1982), que reconhecem aos municípios o seu papel na promoção do desenvolvimento económico e social e suas relações com o ordenamento do território³⁷, e os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT, Decreto-Lei nº 338/1983), que promoveram a valorização dos recursos naturais, paisagísticos e ambientais no âmbito do desenvolvimento económico preconizado e do avanço do processo de urbanização sob a ótica do desenvolvimento regional.

Em 1990, já sob a égide da Comunidade Económica Europeia, promove-se uma reforma do quadro legal (Decreto-Lei nº 69/1990) que regula os planos municipais de ordenamento do território, numa tentativa de integrar as várias concepções dos planos de ordenamento do território. Em 1995 são regulados os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), com vista às suas articulações com outros instrumentos do ordenamento

³⁷ Cabe mencionar, igualmente, a Lei nº 79/1977, de 25 de outubro, que ampliou as atribuições e competências das autarquias locais no que se refere ao desenvolvimento social, económico e ambiental e confere às assembleias municipais competências sobre o Plano Diretor do Município (art. 48, nº 1, alínea i)

do território (Decreto-Lei nº 151/1995), tendo em conta a salvaguarda e a valorização de áreas territoriais ambientalmente sensíveis.

Mesmo com uma estrutura permeada por dispositivos legais funcionais, somente em 1998 é que Portugal passa a dispor de uma Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU, Lei nº 48/1998) aprovada pelo Parlamento, que estabelece, de forma articulada, nos níveis nacional, regional e local, os Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) que constituirão o Sistema de Gestão Territorial (SGT). Na sequência, em 1999 foi aprovado o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), Decreto-Lei nº 380/1999.

Sob influência do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC), a LBOTU e o RJIGT, de modo geral, distinguiram competências e regularam as ações dos diversos segmentos atuantes no ordenamento do território e introduziram princípios para a coordenação das políticas setoriais. Pela primeira vez, o ordenamento do território estabeleceu-se como política pública autónoma e aberta ao diálogo em paridade com as demais políticas setoriais.

Segundo Mourato (2011, p.112), a inovação institucional e funcional que a LBOTU introduziu é fundamental para compreender a dinâmica contemporânea do planeamento como política pública em Portugal. Por um lado, a LBOTU estabelece a diferença entre o que são instrumentos de desenvolvimento territorial (PNPOT, PROT e PIOT) e quais são os instrumentos de planeamento territorial (PMOT, PDM, PU e PP). Da mesma forma, estabelece uma clara diferença entre o que são planos municipais, planos especiais e planos setoriais, dentro da estrutura de planeamento territorial mais ampla, permitindo o delineamento de uma plataforma legislativa integrada, na qual coexistem a abordagem de planeamento regulatório explícito e a abordagem de desenvolvimento estratégico implícita³⁸.

³⁸ “The institutional and functional innovation that the LBOTU introduced is key to understanding the contemporary dynamics of planning as a public policy in Portugal. For one, the LBOTU (Figure 5.2) sets out the difference between what are territorial development instruments (PNPOT, PROT and PIOT) and what are territorial planning instruments (PMOT, PDM, PU and PP). In addition, it outlines a clear difference between what are municipal plans, special plans and sectoral plans, within the wider territorial planning framework. In doing so, the LBOTU provides an integrative legislative platform within which coexist the explicit regulatory planning approach and the implicit strategic development approach. In addition, it includes the legislative equivalent of a coordination agreement between the three main bodies of contextual influence identified throughout this chapter (i.e. urban planning, regional planning and environmental planning). But above all it introduces the National Spatial Planning Policy Programme (PNPOT).” (MOURATO, 2011, p. 112)

Nesta perspectiva, e com vistas ao Sistema Nacional de Gestão Territorial, segundo Caldeira (2010, p. 13), o governo central passa a ter incontornavelmente uma função decisiva que se centra em três domínios:

na criação de um ambiente geral e dinâmica favorável à afirmação do ordenamento e planeamento do território, no preenchimento dos vazios legislativos e no melhoramento da qualidade das normas na envolvente do ordenamento mas fundamentais à boa prática do ordenamento do território e do urbanismo (caso da Lei de Solos, nomeadamente), na promoção da formação e qualificação dos técnicos (da administração central, regional e municipal), no desenvolvimento de ferramentas de orientação técnica e metodológica de suporte às práticas de gestão territorial.

Neste sentido, em 2002 inicia-se a elaboração do primeiro Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT), cuja aprovação somente em 2007 incluiu os elementos necessários em falta para a implementação das políticas de planeamento nacional. Sua natureza estratégica estabelece:

as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial e constitui um instrumento de cooperação com os demais Estados membros para a organização do território da União Europeia (Lei nº 58/2007).

Por outras palavras, o PNPOT estabeleceu-se como um instrumento nacional de coordenação de políticas e uma plataforma para cooperação de atores (MOURATO, 2011, p. 113).

Outras iniciativas que se destacam entre os anos de 2007 e 2011 são os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) em todas as regiões do país, oportunidade em que se busca a integração entre os níveis de governança por meio de estratégias municipais de desenvolvimento local, com vista à elaboração dos planos municipais de ordenamento do território. Tais iniciativas, no entanto, foram interrompidas a partir de 2011, tendo em conta um processo de revisão do quadro regulamentar do ordenamento do território a partir da nova gestão do XIX Governo Constitucional (2011-2015), cenário em que se aprova em 2014 a nova Lei de Bases da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei nº 31/2014), um novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei nº 80/2015) e um novo regime de classificação, reclassificação e qualificação do solo (Decreto Regulamentar nº 15/2015).

Segundo Galvão (2016, p. 37), este novo quadro regulamentar da política de solo, embora assumindo a revisão de aspectos estruturais e regimentais importantes, continua a ser reconhecível a partir da matriz definida pela reforma de 1998/99. Ou seja, apesar das novidades, não há ruptura sistemática, não há sistema *ex novo*, mas há, no entanto:

uma continuidade aberta a soluções disruptivas e a inovações que reflectem a evolução que assumidamente se pretende. Muda-se, portanto, embora sem romper em definitivo com a experiência passada. (GALVÃO, 2016, p.37)

Campos (2016) reforça, no entanto, que tal reforma do quadro legal da política de solo, de ordenamento do território e de urbanismo não era necessária nem prioritária, tendo em conta que os problemas que afetam a gestão territorial não são de natureza legal, mas problemas de organização e de prática, decorrentes da ausência de uma cultura coletiva do território e da cultura de gestão do território, e ainda afirma:

Excetuando o regime jurídico do solo e os aspetos relacionados com o regime económico-financeiro dos programas e planos territoriais, não há muito de substancialmente novo nos diplomas resultantes da revisão. Na lei anterior já estava quase tudo o que é preciso em termos instrumentais para gerir bem o território e parte do que é novo nestes diplomas não se nos afigura imprescindível. O que fazia e continua a fazer falta é capacitar as instituições, os profissionais e as organizações, para usarem bem os instrumentos que a lei prevê e aplicarem corretamente os princípios, os critérios e os sistemas de valores que lhe estão subjacentes. O que faz falta é desenvolver as competências genéricas dos atores territoriais, a normativa técnica, os indicadores e a demais informação de apoio, mudar a cultura do território e a cultura da sua gestão. E isso não se resolve escrevendo no Diário da República. (CAMPOS, 2016, p. 41)

Nesta perspectiva, Campos e Ferrão (2015, p.24) pontuam ainda as dificuldades de coordenação intersectorial das políticas públicas, o que reforça a importância do

ordenamento do território como matriz essencial da organização espacial das pessoas e das atividades e de valorização sustentável dos recursos territoriais, reequilibrando o sistema de gestão territorial e abrindo perspectivas para uma nova agenda política do ordenamento do território que lhe permita dialogar em paridade com as políticas sectoriais 'fortes', nomeadamente com o ambiente.

A esse respeito, Ferrão (2014, p. 25) afirma que o ordenamento do território em Portugal, no contexto das políticas públicas, corresponde a uma política duplamente fraca:

fraca em relação à sua missão, dada a desproporção que se verifica entre a ambição dos objetivos visados e as condições efetivas para os atingir; e fraca em relação aos efeitos indesejados decorrentes de outras políticas, dada a sua vulnerabilidade em relação a impactos negativos à luz dos objetivos e princípios do ordenamento do território. Existe, portanto, um problema simultâneo de eficiência e de resiliência.

Por outro lado, percebe-se um esforço progressivo por parte do governo em avançar na articulação política que o ordenamento do território propõe. A revisão do PNPOT³⁹, prevista a cada 10 anos, por exemplo, foi um exercício cuja elaboração envolveu a participação efetiva de outros setores do governo, tendo em conta a estratégia a ser desenvolvida no orçamento a ser disponibilizado pelo Programa Nacional de Investimentos 2030, que é o instrumento de

³⁹ O novo PNPOT foi aprovado pelo Conselho de Ministros em 14/7/2018, e em votação final global na Reunião Plenária do Parlamento, de 14/6/2019.

definição de prioridades de investimentos infraestruturais estratégicos de médio e longo prazo nos setores da Mobilidade e Transportes, Ambiente e Energia.

De acordo com as informações disponibilizadas pela Direção Geral do Território⁴⁰,

ao longo do processo da elaboração da alteração do PNPOT, procurou-se desde o início assegurar uma participação continuada e efetiva, gerando um diálogo alargado e fomentando a reflexão sobre as condicionantes, as oportunidades e os desafios que se colocam ao território nacional e sobre os objetivos de ordenamento e desenvolvimento que o país quer prosseguir, a partir de uma visão territorial informada.⁴¹

Como resultado da discussão pública, o documento resultante prevê uma Agenda para o Território estruturada em cinco pontos:

1º - enunciam-se 10 compromissos para o território que traduzem as ideias fortes das apostas de política pública para a valorização do território e para o reforço da consideração das abordagens territoriais. Apresenta-se ainda o esquema de articulação do PNPOT com a Estratégia para o Portugal 2030 e Programa Nacional de Investimentos 2030.

2º - apresenta-se o conjunto das medidas de política que integram o Programa de Ação do PNPOT, estruturadas e organizadas em 5 domínios de intervenção: Domínio Natural, Domínio Social, Domínio Económico, Domínio da Conetividade e Domínio da Governança Territorial.

3º - procede-se à Operacionalização do Modelo Territorial, estruturado de acordo com os sistemas identificados na Estratégia: Sistema Natural, Sistema Social, Sistema Económico, Sistema da Conetividade, Sistema Urbano e Vulnerabilidades Críticas.

4º - identificam-se as diretrizes para os instrumentos de gestão territorial, abordando as questões de articulação e questões de conteúdo territorial e temático.

5º - apresenta-se o esquema do Modelo de Governação do PNPOT, identificando as estruturas de operacionalização, monitorização e avaliação bem como de articulação e consulta.

Embora seja perceptível o carácter transversal das estratégias apontadas pelo PNPOT, sua aplicação dependerá da forma como estas se associam a decisões políticas ou a componentes de investimento público. Neste sentido recomenda-se ultrapassar a visão endógena ao sistema de planeamento e fomentar relações horizontais junto aos setores que mobilizam recursos estruturantes para a implementação de políticas urbanas, de modo que o PNPOT funcione como referencial estratégico vinculativo, enquanto instrumento legal, e seja incorporado na orgânica do governo como premissa para o desenvolvimento urbano do país.

⁴⁰ Atualmente, a Direção Geral do Território - DGT (Decreto-Lei nº 7/2012), vinculada ao Ministério do Ambiente (Decreto-Lei nº 251-A/2015), é o organismo público nacional português responsável pelas políticas públicas de ordenamento do território e de urbanismo, atuando nas ações de formação, informação e divulgação técnica e de boas práticas dirigidas à capacitação dos agentes territoriais, públicos e privados, e aos cidadãos em geral.

⁴¹ <http://pnpot.dgterritorio.gov.pt/documentos-pnpot> (Acesso em 21/5/2019)

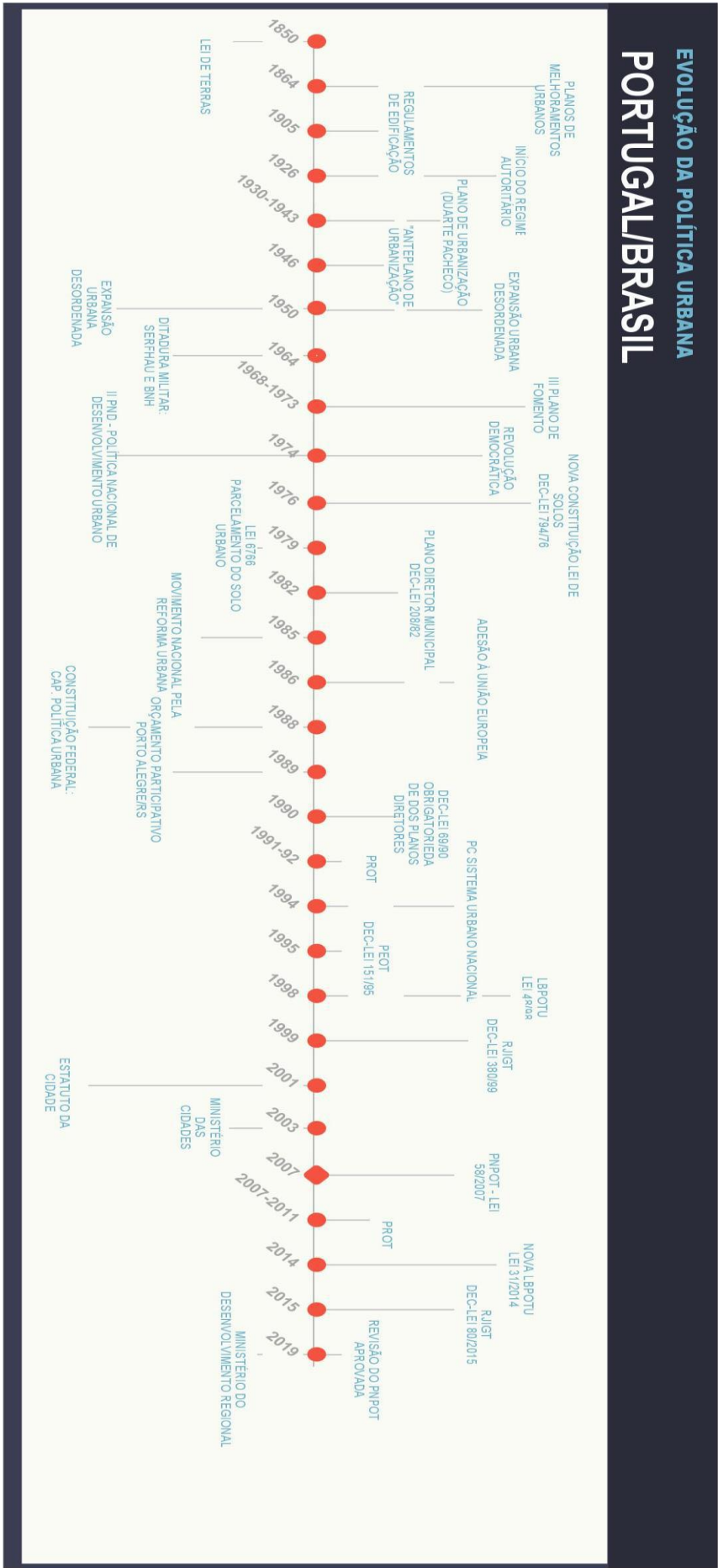
3.2.3 Síntese comparativa entre Brasil e Portugal

Uma rápida análise da evolução histórica do processo de política urbana empreendido em Portugal e no Brasil permite conjugar alguns aspectos importantes e imprescindíveis para a compreensão do atual contexto de ambos os países.

Em comum, ambos sofreram grandes transformações em consequência do acelerado processo de urbanização na segunda metade do século XX, e das transições e alternâncias entre os regimes conservadores e democráticos que tornaram ainda mais complexas as relações entre os diversos agentes responsáveis pela implementação da política urbana.

Ressalta-se que nos dois países a legislação nacional é avançada e prima pela eficácia na implementação de seus instrumentos urbanísticos. Há uma semelhança estrutural e dos processos definidos evidenciada na evolução dos respectivos quadros regulamentares, conforme se demonstra na Figura 3, a seguir.

Figura 03 - Evolução da Política Urbana Portugal/Brasil



Fonte: Elaboração da autora

Neste sentido (Figura 3), destaca-se, no caso do Brasil, a pauta obrigatória vigente dos Planos Diretores participativos em 2001, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, onde se buscou a superação do viés tecnicista que os tornavam incompreensíveis ao cidadão comum, de forma a incorporá-lo no processo de planejamento, com vistas à sua eficiência e adequação à realidade municipal.

Em Portugal, apesar da sua tradição centralista, a multiplicidade de planos e programas existentes fundamenta-se na premissa de gestão integrada do território, conforme preconizado pelo projeto europeu. Dessa forma, as sucessivas reformas regulamentares estimularam ações estratégicas para ampliar a capacidade de articulação dos mecanismos de coordenação das políticas setoriais. É o caso do Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT), que introduz um modelo territorial para o país e se consolida como instrumento nacional de coordenação de políticas, de forma que seus preceitos sejam estimulados pelos recursos advindos do Plano Nacional de Investimentos e dos fundos europeus.

No que diz respeito aos Planos Diretores Municipais - PDM, é importante ressaltar que Portugal já está coberto na sua totalidade (100%). Impulsionados pela adoção de medidas condicionantes que inviabilizavam o acesso aos recursos de fundos comunitários por parte dos municípios sem plano, no final dos anos 90, a maioria dos PDMs foi aprovada.

Segundo dados da Direção Geral do Território (PNPOT, 2019), em finais de 2017, 38% dos 308 municípios portugueses ainda não tinham concluído o processo de revisão do PDM, motivo pelo qual ainda utilizam os PDMs elaborados no âmbito da Lei de Bases de 1998. Além disso, pouco mais da metade dos Planos estão vigentes há menos de 10 anos. Dos restantes, 117 têm mais de 15 anos e 98 têm mais de 20 anos. Os PDMs com tempos de vigência mais longos encontram-se no interior do país, mas também em municípios do Vale do Tejo, Lisboa, Alentejo litoral e do Algarve, totalizando 19% do total. Por outro lado, a região Norte apresenta 87% dos PDMs revistos e recentes.

Embora o Plano Diretor seja um instrumento fundamental para a definição da política urbana, existem muitos outros vetores de transformações, ações, sujeitos e poderes em jogo que vão além das normas e da construção de institucionalidades ou distribuição de investimentos públicos.

No entanto, a delegação progressiva ao poder local/municipal para o protagonismo na elaboração obrigatória dos respectivos Planos Diretores estabelecida pelos dois países, sob pena de sanções orçamentárias, aumentou as possibilidades de implementação e regulamentação de

instrumentos urbanísticos compatíveis com a realidade municipal, de forma a ampliar as possibilidades de atendimento às necessidades locais.

No caso do Brasil, não se pode negar que o processo recente de elaboração de Planos Diretores participativos propiciou a ampliação da discussão sobre o acesso à cidade e à terra urbanizada, apesar dos conflitos e disputas territoriais relativas à reprodução do espaço urbano (OLIVEIRA, 2011).

Já em relação a Portugal, o grande desafio para os municípios consiste na necessidade regulamentar de atualização dos seus Planos Diretores, para adaptação ao novo regime de classificação, reclassificação e qualificação do solo e para integração das normas dos Programas Especiais relacionados com o regime de uso do solo. Por meio desse processo de atualização espera-se, ainda, a produção de

instrumentos mais estratégicos, integrados, dinâmicos e participados, garantindo a sustentabilidade e a eficiência dos recursos naturais e um desenvolvimento territorial mais equilibrado e adequado a novos designios. Nestes desafios inclui-se o de reforçar a cultura da avaliação em sintonia com um reforço da cultura do território, de ordenamento do território e de planeamento territorial (PNPOT, 2019, p. 203).

Além desses desafios, o que se pode inferir é que a implementação da política urbana prescinde, em ambos os países, de uma articulação sistemática com as demais políticas setoriais que, em sua maioria, seguem de forma independente e limitadas na sua vertente territorial.

Nesse sentido, há a necessidade de fomento de uma cultura coletiva político-administrativa territorial, conforme apontam Ferrão (2014) e Campos (2016), por meio da oferta de processos de formação para técnicos, gestores, comunidade profissional e cidadãos em geral, para que conheçam e apliquem de forma adequada os instrumentos regulados, bem como os critérios e valores que lhe são inerentes.

Combater o analfabetismo urbanístico (MARICATO, 2012, p. 45) e identificar as forças que têm poder sobre a produção das cidades para que se articulem de forma sistêmica no âmbito do seu planejamento são estratégias importantes a serem adotadas para o aprimoramento da política urbana tanto no Brasil, como em Portugal, motivo pelo qual se reforça a importância de construção de uma política de formação em desenvolvimento urbano, fundamental para a implementação da política urbana, com vistas à capacitação ampla de técnicos municipais, gestores, agentes públicos e sociais e da população em geral.

3.3 O CADASTRO URBANO NO BRASIL: HISTÓRICO E EVOLUÇÃO

Considerando a premissa de que qualquer diagnóstico a ser realizado com vistas à elaboração de uma política pública deve ser fundamentado por informações confiáveis e abrangentes sobre a realidade, o tema do cadastro territorial urbano será abordado, tendo em conta que neste reside a base estruturante para a implementação dos instrumentos preconizados no Estatuto da Cidade. Compreender seu histórico de implementação e evolução no Brasil e sua importância é crucial na elaboração de um diagnóstico comprometido com uma política de formação pautada na busca da eficiência na gestão municipal não só sob o aspecto financeiro, de arrecadação, mas pela dimensão social, ambiental e física que o cadastro possibilita, colaborando para a ampliação da transparência e do controle social nas ações do poder público.

De modo geral, a implementação do Cadastro urbano no Brasil pode ser compreendida a partir da dualidade e da dinâmica do processo histórico de ocupação territorial do país e do seu processo de municipalização.

No âmbito rural, as políticas governamentais adotadas desde o momento de colonização e povoamento do território e respectivas legislações que se seguiram, fundamentam as bases da atual estrutura agrária no Brasil, baseada no latifúndio, e justificam as características legais do cadastro rural⁴² que é realizado de forma sistemática e centralizada no governo federal, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, nos termos da Lei nº 10.267/2001.

No caso do cadastro urbano, o acelerado processo de municipalização e urbanização do país dos últimos 50 anos revela a sua diversidade e complexidade, agravadas pela ausência de regulamento nacional.

3.3.1 O Processo de Municipalização e as Primeiras Experiências de Cadastro

Embora o processo de municipalização do Brasil tenha sido lento e gradual no início do século XX, ele se intensifica a partir do processo de autonomia municipal designado progressivamente na legislação nacional, cujo início se deu a partir da Constituição de 1946. Neste marco legislativo, o conceito de peculiar interesse municipal é resgatado por meio da deliberação sobre a arrecadação dos tributos como competência local, de forma a dar maior liberdade à administração municipal para organizar os serviços públicos locais. Além disso, garantiu a eleição

⁴² Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra; e Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural.

dos prefeitos, estabelecendo uma noção comum entre autonomia administrativa e autonomia política e instituiu também o mecanismo de participação na arrecadação da União e dos estados, que originou o Fundo de Participação Municipal - FPM (CIGOLINI, 2009).

Desse modo, a partir dos novos preceitos constitucionais de 1946, há um considerável aumento no número de municípios no Brasil, que passam, por consequência, a se organizar para a cobrança dos tributos, em especial o IPTU - Imposto Predial Territorial Urbano, sendo este o ponto de partida para a organização dos primeiros cadastros fiscais imobiliários.

Segundo Cigolini (2009), entre 1946 e 1964, foram criados um total de 2.221 municípios, com uma média de 117,20 por ano, muito superior aos períodos anteriores (média de 18, de 1931 a 1945, e de 13 por ano, de 1890 a 1930). A malha brasileira, ao final desse período, havia sofrido acréscimo de 134% sobre o total dos municípios existentes anteriormente.

Na década de 50 surgem, então, as primeiras experiências de cadastro técnico urbano, com o objetivo de modernização e controle do IPTU. Segundo Carneiro (2003), tais experiências se iniciaram com o Grupo Hollerith, na cidade de Curitiba (Anoter/Funcate, 1997, *apud* Carneiro, 2003), que introduziu a metodologia fotogramétrica no cadastramento de campo, com a utilização de base cartográfica para ampliar as fotografias aéreas de todas as unidades urbanas tributáveis territoriais/prediais, na escala 1:1.000. Segundo relatos, essa empresa utilizou essa mesma metodologia em cerca de 40 cidades brasileiras.

Em 1964, a legislação decorrente do Golpe Militar no Brasil inaugurou uma nova tendência de centralização de poder, em detrimento dos poderes locais e regionais, de forma a restringir, por consequência, a autonomia municipal. Muitos municípios que estavam em processo de emancipação foram extintos e uma nova estratégia geopolítica de ocupação do território foi utilizada, uma vez que o poder central fez das fronteiras municipais um dos elementos de integração regional. Segundo Cigolini (2009), isso se demonstra pela Lei Complementar publicada no ano de 1967, que normatizou as regras para a emancipação municipal: embora os estados se mantivessem como responsáveis pela criação de municípios, exigia-se que populações superiores a 10.000 habitantes ou não inferior a 5 milésimos da existente no estado.

Por outro lado, com o rápido aumento da população urbana nos anos 50 e 60, os serviços urbanos, principalmente o da habitação, não conseguem atender as necessidades da sociedade e demandavam estruturas de governo que pudessem dar o devido suporte e a atenção necessária para o problema que se agravava.

Nesse contexto, a Lei nº 4.380/1964 cria o Banco Nacional de Habitação - BNH e institui também o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU, cujas atribuições

compreendiam desde promover pesquisas e estudos relativos ao déficit habitacional, aspectos do planejamento físico, técnico e socioeconômico da habitação, até assistir os municípios na elaboração ou adaptação de seus Planos Diretores, sendo que esta última função foi reforçada por meio de uma reformulação de suas atribuições ocorrida em 1967, o que transformou o SERFHAU num instrumento de apoio ao planejamento urbano e local no Brasil.

Na prática, segundo Vizioli (1998), houve uma dependência do SERFHAU em relação ao BNH, na qual para receberem financiamentos do BNH, os municípios deveriam possuir um Plano de Desenvolvimento Local Integrado, cuja sistemática era metodologicamente desenvolvida pelo SERFHAU.

Segundo Souza (*apud* Vizioli, 1998), os planos sob a supervisão do SERFHAU não eram apenas físico-territoriais:

Para beneficiar a cidade e a sociedade, era preciso instituir um sistema de Planejamento composto por 3 partes: a sua institucionalização no campo da Prefeitura, a preparação do pessoal técnico para levar adiante o planejamento e a implementação de um cadastro técnico municipal.

Por meio dessas premissas, e pelas deficiências na obtenção de dados básicos espaciais para o planejamento (CARNEIRO, 2003), o SERFHAU passa a financiar, com recursos do BNH, o Cadastro Técnico Municipal de médias e grandes cidades do país. Na época, o SERFHAU chegou a cadastrar mais de duzentas empresas que se habilitavam a participar de concorrências públicas em todo o país para a execução do Cadastro Técnico Municipal.

Inferre-se, dessa forma, que foi a partir do apoio da SERFHAU/BNH que o Cadastro urbano começa a ser implementado nos municípios brasileiros, embora nem sempre como uma experiência bem sucedida, devido à ausência de um marco normativo nacional que conduzisse a sua implementação de forma estruturante e eficaz.

3.3.2 O Projeto CIATA

Na década de 1970, para que os pequenos municípios também tivessem a possibilidade de implantar o Cadastro Técnico Municipal, surge o Projeto CIATA - Convênio de Incentivo ao Aperfeiçoamento Técnico – que foi implantado, de forma experimental (1973/74), pela Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda do Brasil, com recursos do Programa de Assistência Técnica - PRAT e, por meio do Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro.

Segundo documentos e manuais produzidos pelo Serpro/Ministério da Fazenda à época, o Projeto CIATA foi desenvolvido para ser executado mediante a ação conjunta e conveniada entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), para constituir um sistema dinâmico de

coleta e tratamento de informações, tendo como meta o aperfeiçoamento técnico-administrativo do município, por meio da elaboração de um Cadastro Técnico Urbano (CTU). Trata-se da primeira iniciativa formal de estruturação metodológica do cadastro urbano pelo governo federal, iniciativa que balizou a estruturação e implementação do cadastro imobiliário na maioria dos municípios brasileiros.

Inicialmente, o Projeto foi desenhado para contemplar "pequenos municípios", ou seja, aqueles que à época tivessem, aproximadamente, 3.000 unidades imobiliárias em sua sede.

Para desenvolver a metodologia do Projeto, com vistas ao fornecimento de assistência técnico-administrativa aos pequenos municípios, foi desenvolvida uma pesquisa à época (BRASIL, 1980), por meio de amostra de 21 municípios situados na Região Nordeste, Sudeste e Sul do país (Pernambuco: Ipojuca, Sirinhaém, Tracunhaém. Alagoas: Maragogi, Coqueiro, Satuba, Santa Luzia do Norte. Minas Gerais: São Francisco do Glória, Caiana, B. do Monte Alto, Patrocínio do Muriaé, Eugenópolis, Antonio Prado, Laranjal, Vieiras, Miradouro. Santa Catarina: São João Batista, Ascurra, Garopaba, Rodeio, Botuverá e Águas Mornas), tendo sido o critério de proximidade, concentração e rapidez de acesso aos municípios que balizaram a escolha destes. Utilizou-se um formulário para o levantamento de aspectos referentes à estrutura formal e informal das prefeituras, sistemas de avaliação de imóveis, arrecadação etc.

Em relação ao perfil relativo ao método de cadastro empregado, constatou-se que a organização do cadastro imobiliário se dava geralmente de forma semelhante entre os municípios pesquisados, com fichas próprias, de diferentes formatos e conteúdos, sendo observada maior padronização nos municípios da região sul, tendo em conta a interferência das Associações de Municípios ou de consultorias técnicas.

Constatou-se, no entanto, que a atualização do cadastro era diferenciada nas Regiões da seguinte forma: nas regiões Nordeste e Sudeste a atualização ocorria somente quando da compra e venda de imóveis, sendo que o controle dos cadastros era bastante precário e com baixo grau de confiabilidade. Na região Sul, apesar do apoio das Associações, a atualização ocorria por meio de informações muito básicas, tais como endereço, proprietário e, às vezes, as medidas dos imóveis. Em geral, não havia uma rotina de atualização cadastral, o que só ocorria à medida em que houvesse interesse por parte do contribuinte.

Com a realização da pesquisa e a constatação de variações acentuadas no grau de desenvolvimento socioeconômico dos municípios das Regiões Sul e Sudeste, em relação à Região Nordeste, destacou-se a importância de se conceber o Programa de forma a atentar para as desigualdades inter e intra regionais no que refere à capacidade de absorção metodológica do

Projeto, às necessidades técnicas específicas de cada município, bem como ao padrão diferenciado dos imóveis nas referidas regiões.

Outra conclusão interessante do estudo realizado pela equipe do Projeto Ciata foi a de que quanto menor o porte dos municípios, menor o interesse das Prefeituras em aumentar suas receitas próprias, em função do muito pouco que representam ou poderiam representar em relação às transferências de outros níveis de governo e, principalmente, em função de elevado custo político que tal medida acarretaria às prefeituras que mantém, dentro do reduzido tamanho do município, um relacionamento predominantemente informal com os contribuintes. Já em outros municípios, onde o potencial contributivo era maior, verificou-se um interesse em instrumentos eficazes para efeitos de tributação.

A desorganização administrativa generalizada também foi apontada como uma consequência e não a causa dos baixos índices de arrecadação advinda dos tributos municipais, o que fez com que o Projeto fosse fundamentado pela importância de se dar maior simplicidade aos instrumentos e técnicas empregadas, primando pela formação do quadro técnico municipal e pela importância de se motivar os contribuintes quanto à importância dos tributos municipais:

Sem o incremento do fator motivação, mesmo os mais adequados instrumentos utilizados e até mesmo por pessoal treinado tende a cair em desuso em pouco tempo, sendo substituídos pelos antigos, com as rotinas até então empregadas pelos municípios.
(BRASIL, 1980)

Com o andamento do Projeto e, tendo em conta a necessidade de desenvolvimento e/ou expansão determinadas pelos governos estaduais, o projeto foi sendo implantado de forma gradativa em municípios de maior porte, sendo que a partir do período de 1976/1977, qualquer município poderia se candidatar ao Projeto.

De modo geral, a proposta do Projeto CIATA foi a de criar um sistema de cadastros técnicos que de "forma lógica, justa e eficiente" pudesse promover o aumento das receitas próprias do município, de modo a diminuir sua dependência em relação aos recursos externos.

A concepção "Modular" do Projeto procurou dar a flexibilidade necessária para o atendimento individualizado das necessidades de cada município, no que diz respeito ao número de informações necessárias a serem coletadas, a sua forma de tratamento, o grau de assistência jurídica e administrativa e até mesmo a estratégia de execução dos trabalhos. Na época, verificou-se que não havia necessidade de processamento eletrônico para os municípios de pequeno porte devido à quantidade de informações e à forma de tratamento.

De acordo com a referida concepção, cinco módulos formaram a base de implementação do projeto: I - Assistência Jurídica, II - Assistência Administrativa, III - Cadastro Imobiliário

Urbano, IV - Cadastro Fiscal Mobiliário e V - Receita, sendo que estes três últimos poderiam até não ser executados de uma só vez, o que dependeria da solicitação e das necessidades de cada Prefeitura, evidenciando-se aqui o caráter de flexibilidade característico do Projeto CIATA.

Em relação ao Cadastro Imobiliário Urbano (Módulo III), o projeto o definia como

um conjunto de informações da área urbana que são levantadas e devem ser mantidas permanentemente atualizadas pelas municipalidades. Essas informações referem-se aos imóveis urbanos, valores dos imóveis, identificação dos contribuintes, obras públicas e particulares, serviços urbanos e ocupação do espaço urbano.

Assim, as informações deveriam ser registradas por unidade imobiliária e apuradas por quadra ou logradouro, distrito ou setor, contidas em boletins (BCI - Boletim de Cadastro Imobiliário) para compor o arquivo cadastral, além de serem representadas cartograficamente. A partir dessas informações os lançamentos do IPTU e das taxas de serviços urbanos deveriam ser realizados.

Em geral, a metodologia utilizada pelo Projeto CIATA para o cadastro imobiliário urbano era composta de duas fases: Execução (Fase 1); e Implantação (Fase 2). A fase de Execução era constituída por seis etapas: Setorização Fiscal, Levantamento Cadastral, Avaliação de Imóveis, Tratamento da Informação, Lançamento e Arte Final (planta quadra/logradouro), sendo que as quatro primeiras etapas eram realizadas diretamente pelo Serpro e as duas últimas pela Prefeitura, com orientação do Serpro.

A fase 2 de Implantação constitui-se no momento em que o Projeto faz o repasse de rotinas para a Prefeitura municipal por meio de três etapas: atualização do cadastro imobiliário, tratamento e lançamento.

Durante os dois primeiros anos de implantação do Projeto, 1973/74 e 1974/75, trabalhos de levantamento de campo de 20 (vinte) municípios foram realizados por uma empresa de consultoria contratada pelo SERPRO, que tinha a prerrogativa de fazer o processamento dos dados coletados.

A contar de 1975, o SERPRO assume todos os trabalhos de levantamentos de campo, e até o ano de 1976 implanta o Projeto em mais 50 (cinquenta) municípios e presta assistência técnica a mais 20 (vinte) municípios.

Embora a proposta do Projeto CIATA visasse unicamente a melhoria das receitas municipais, a metodologia desenvolvida apresentava semelhanças com a proposta de cadastro apoiada pela SERFHAU, embora o cadastro não fosse pautado pela uniformização das informações imobiliárias, tendo em conta a flexibilidade concedida para que cada município pudesse definir o grupo de informações necessárias ao atendimento da sua finalidade fiscal. (EMPLASA, 1992, *apud* CARNEIRO, 2003).

Segundo Afonso *et al* (1998), no período de 8 (oito) anos de sua vigência (1973/1981), o Projeto Ciata alcançou 769 prefeituras, o que envolveu o cadastramento de mais de 3,5 milhões de unidades imobiliárias. Este alcance trouxe notoriedade e reconhecimento internacional ao Projeto, de forma que sua importância foi reconhecida pelo Banco Mundial em seu relatório mundial de 1988, que o referenciou como paradigma de importância e sucesso na prestação de apoio técnico na área fazendária.

Mesmo com o sucesso do Projeto e a consolidação da descentralização de receitas promovidas pela Constituição de 1988, o governo federal não manteve o Projeto entre suas prioridades de atuação, tendo em conta a reforma administrativa promovida pelo governo Collor (1990/1992), que extinguiu a Secretaria de Economia e Finanças (SEF), do Ministério da Fazenda, dentre outros órgãos e todas as atividades de pesquisa, coleta, disseminação e análise de informações.

De acordo com Afonso *et al* (1998), na época, parecia existir uma perversa ideia entre autoridades e técnicos federais de que os governos subnacionais que foram amplamente beneficiados com competências, receitas e autonomias tributárias pela reforma de 1988 (e isso em detrimento da União) não teriam mais por que precisar ou ser merecedores de apoio técnico, devendo superar suas dificuldades por conta própria.

A ausência de um marco regulatório para o cadastro urbano, neste caso, fomentou a descontinuidade de políticas públicas, como o apoio aos municípios oferecido por meio do Projeto CIATA e, por consequência, não obrigou aos governos subsequentes a adotarem medidas que pudessem consolidar o cadastro como ferramenta estruturante para a implementação de políticas tributárias, para o planejamento urbano do município, entre outras políticas correlatas.

3.3.3 Iniciativas de Apoio Financeiro à Implementação do Cadastro Urbano

Algumas iniciativas de apoio financeiro, no formato oneroso, para a implementação de cadastro nos municípios brasileiros foram criadas pelo governo federal na década de 1990, embora o objetivo fosse o da modernização da administração municipal, como foi o caso, em 1997, do PMAT - Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais, gerido pelo BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Social, por orientação do Ministério do Planejamento e Orçamento, com o objetivo de aumentar o nível de eficiência fiscal dos municípios e reduzir a sua dependência em relação às transferências da União. A estruturação de cadastros imobiliários está, neste caso, entre os itens financiáveis.

O Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Municípios Brasileiros -

PNAFM também foi criado para a melhoria da eficiência administrativa, a racionalização e a transparência na gestão da receita e do gasto público municipal. Operado pela Caixa Econômica Federal, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, de caráter oneroso, o PNAFM designa entre os seus recursos, até 70% do financiamento para os serviços técnicos de implantação ou atualização cadastral.

3.3.4 A Política Urbana no Brasil e a Importância do Cadastro na Aplicação dos Novos Instrumentos Urbanísticos

Apesar de todas as iniciativas do governo federal que fundamentaram o histórico de implementação do cadastro urbano nos municípios brasileiros, de um modo geral, pode-se dizer que é a partir dos desdobramentos da Constituição Federal de 1988 que se vislumbra um cenário favorável à sua normatização, tendo em conta que, pela primeira vez, um marco constitucional brasileiro dedica um capítulo específico à política urbana (artigos 182 e 183), com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, conforme as exigências expressas no Plano Diretor dos municípios, o que pressupõe a existência de um cadastro de informações territoriais atualizado e compatível com a dinâmica municipal.

Essa afirmação se fortalece por meio da promulgação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estipulou responsabilidades na gestão fiscal para o administrador público, a partir de uma ação planejada e transparente, para prevenir desequilíbrios nas contas públicas e, em seguida por meio das diretrizes gerais para a política urbana estabelecidas pela Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que ao regulamentar os artigos referentes à política urbana da Constituição Federal, estabelece instrumentos que, para serem implementados, necessitam de dados que só podem ser disponibilizados por meio da organização do cadastro territorial do município.

Além disso, o Estatuto da Cidade estabeleceu a obrigatoriedade de aprovação pelos municípios, num prazo inicial de 5 anos, de Planos Diretores participativos,

(...) Art. 50 Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do caput do art.41 desta Lei e que não tenham Plano Diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008 (Lei nº 10.257/2001, com redação dada pela Lei nº 11.673/2008),

o que também pressupõe o amplo acesso ao cadastro territorial do município para que o planejamento seja abrangente e efetivo.

De certa forma, há uma quebra de paradigma à medida em que se passa de um modelo fortemente centralizador ao nível federal, característico do Regime Militar, a um modelo oposto, que concede aos municípios autonomia inédita sobre o desenvolvimento urbano, por meio da

elaboração do seu próprio Plano Diretor e da regulação sobre a edificação e o uso e ocupação do solo, conforme a realidade local.

Não obstante a necessidade decorrente do novo regulamento legal e o mérito das iniciativas de implementação do cadastro urbano já arroladas, é possível afirmar que a existência efetiva de cadastros territoriais ainda não é uma realidade na maioria dos municípios brasileiros.

Neste sentido, cumpre destacar a criação em 2003 do Ministério das Cidades e do seu Programa Nacional de Capacitação das Cidades - PNCC, que pautou entre suas primeiras atividades o cadastro territorial sob uma perspectiva multifinalitária, seguindo as novas tendências mundiais, no sentido de propor aos municípios a existência de uma base de dados territoriais única para que todos os setores e atores do município a utilizem e construam suas políticas setoriais em torno dela, em especial, o seu Plano Diretor.

Dessa forma, o Cadastro Territorial Urbano começou a ser disseminado como instrumento para a efetividade do processo de planejamento urbano e para a busca da eficiência na gestão municipal não só sob o aspecto financeiro, de arrecadação, mas pela dimensão social, ambiental e física que o instrumento pode potencializar na esfera da infraestrutura municipal, colaborando para a efetivação de sua autonomia e para a ampliação da transparência nas ações do poder público, fundamentos essenciais para a construção de uma cidade democrática e com justiça social.

Várias foram as ações de capacitação sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - CTM realizadas pelo Ministério das Cidades. A metodologia diversificada das ações de capacitação garantiu uma abordagem dialógica sobre os desafios do processo de implementação do CTM, marcados, principalmente, pela ausência de regulamentação na área.

3.3.5 As Diretrizes Nacionais para a Implementação do Cadastro Territorial Multifinalitário no Brasil

Tendo em conta o diagnóstico de problemas decorrentes da ausência de regulamento para a implementação do cadastro urbano no Brasil, o Ministério das Cidades cria, em 2007, um grupo de trabalho (GT-Cadastro, Portaria nº 516, de 16/10/2007, publicada no DOU de 17/10/2007) para estudar a matéria e formular uma proposta de diretrizes para o tema, compatível com as diversas realidades dos municípios brasileiros. O grupo foi protagonizado por especialistas renomados na área, atuantes nas ações de capacitação do PNCC, e representantes das diversas instâncias envolvidas: prefeituras, universidades e parceiros institucionais.

Com o objetivo de validar e aprimorar a proposta de diretrizes elaborada pelo grupo, em novembro de 2007 foi organizado, em São Paulo, um Seminário Nacional, que contou com

convidados representantes do poder público municipal, estadual e federal de todas as regiões do país, além de professores, mestres e doutores especialistas em cadastro e demais profissionais atuantes na área, como engenheiros agrimensores, cartógrafos entre outros.

A dinâmica de trabalho estruturada durante o referido Seminário permitiu o intercâmbio de ideias e conceitos em torno da proposta apresentada, o que contribuiu para o seu aprimoramento, em especial, em relação ao seu aspecto operacional. Destaque para o apoio do Programa Cidade Brasil, no âmbito da Cooperação Técnica em Desenvolvimento Urbano da Embaixada da França no Brasil, que trouxe especialistas franceses para o aporte da experiência do Cadastro francês, com o objetivo de enriquecer a discussão comparativa em relação à experiência internacional, o que rendeu aos componentes do GT-Cadastro um convite à França para conhecimento *in loco* dos métodos e dispositivos franceses utilizados na administração fundiária e cadastral, e possibilitou a validação da premissa conceitual das diretrizes propostas pelo grupo e direcionou entendimentos em torno dos aspectos técnicos a serem considerados em todo o processo de implementação de um CTM.

Nessa perspectiva, e considerando o então recém-editado Decreto nº 6.666/2008, que instituiu, na esfera do Poder Executivo federal, a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais - INDE, o Ministério das Cidades submeteu a proposta das Diretrizes para o CTM à Comissão Nacional de Cartografia – Concar que sugeriu ajustes pertinentes e manifestou-se de forma favorável à iniciativa.

De forma a contemplar os entendimentos das diversas instâncias regulamentares, a proposta das Diretrizes para o CTM foi consolidada nos moldes de uma Portaria Ministerial, editada pelo Ministro das Cidades e publicada no Diário Oficial da União: Portaria Ministerial nº 511/2009, que define Diretrizes para a Criação, Instituição e Atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário - CTM nos Municípios Brasileiros, DOU de 8 de dezembro de 2009.

Pelo caráter orientador do documento, a Portaria editada não foi compulsória aos municípios brasileiros e o seu aspecto presumidamente generalista permite a sua aplicação em diferentes contextos e realidades municipais.

Em termos de organização, a Portaria foi estruturada em sete capítulos: I – Das Disposições Gerais; II – Do Cadastro Territorial Multifinalitário; III – Da Cartografia Cadastral; IV – Da Gestão e do Financiamento do Cadastro; V – Da Multifinalidade do Cadastro; VI – Da Avaliação de Imóveis; e VII – Do Marco Jurídico e Das Disposições Finais.

No primeiro e segundo capítulos da Portaria Ministerial “Das Disposições Gerais” e “Do Cadastro Territorial Multifinalitário” são apresentados os principais conceitos, em conformidade

com os principais sistemas cadastrais existentes. A parcela cadastral é apresentada como a menor unidade do cadastro a qual deve ser atribuído um código único e estável. A integração sistemática entre o CTM e o Registro de Imóveis (RI) do município é prevista em um Sistema de Cadastro e Registro Territorial (Sicart) e este, quando relacionado aos cadastros temáticos, constitui o Sistema de Informações Territoriais (SIT). Por definição, o CTM e os sistemas de informação dos quais faz parte deve ser multifinalitário para atender às necessidades sociais, ambientais e econômicas da Administração pública e de segurança jurídica da sociedade.

No Capítulo III “Da Cartografia Cadastral” são feitas recomendações básicas às normatizações da Cartografia Nacional, em especial sobre a adoção do Sistema Geodésico Brasileiro (SGB), e as recomendações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e aos padrões estabelecidos para a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), bem como à ordem de preferência dos atributos específicos dos limites territoriais. Em relação ao sistema de projeção pelo respectivo órgão normatizador, recomenda-se a adoção do sistema de projeção Universal Transverso de Mercator, até que seja estabelecido um sistema de projeção específico para o cadastro, a ser normatizado pelas instâncias competentes.

De acordo com o Capítulo IV da Portaria, o município será o responsável pelo processo de gestão e financiamento do CTM, com a sugestão de que mantenha uma equipe técnica local capacitada para a atualização contínua do sistema e de que invista parte dos recursos provenientes do incremento de receitas geradas pelo CTM na sua própria sustentabilidade. Outra orientação importante, principalmente para os pequenos municípios, é a possibilidade de redução de custos por meio da constituição de consórcios públicos intermunicipais para a implementação do CTM, conforme a legislação editada sobre a matéria (Lei nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas de contratação de consórcios públicos e dá outras providências).

No tocante ao caráter multifinalitário do CTM, no Capítulo V ele é apresentado como um processo evolutivo aberto, de integração gradativa dos diferentes temas e que deve ocorrer ao longo dos anos. No entanto, sua efetivação depende do processo de modelagem inicial de dados, que deve atender às necessidades dos diferentes usuários, com base em um sistema de referência único e um identificador estável para cada parcela.

No Capítulo VI são feitas recomendações referentes à avaliação de imóveis, de modo que este seja um processo técnico e transparente, conforme o que preceitua a Associação Brasileira de Normas Técnicas. Dessa forma, recomenda-se ciclos de 4 (quatro) ou 8 (oito) anos para atualização da planta de valores genéricos, conforme o porte e a dinâmica imobiliária do município, o que possibilitará a obtenção da situação real dos valores de imóveis no mercado, de

forma a permitir o fortalecimento da arrecadação local dos tributos imobiliários e a promoção da justiça fiscal e social com o tratamento isonômico dos contribuintes que necessitam de informações claras e precisas sobre os dados do seu imóvel.

No âmbito da estruturação das Diretrizes, o último Capítulo “Do Marco Jurídico e das Disposições Finais” descreve o CTM como sistema integrante do patrimônio público municipal e, portanto, sujeito aos princípios preponderantes da administração pública. São arrolados os principais dispositivos legais vigentes diretamente vinculados à existência de um CTM, em especial, os que dizem respeito à implementação dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade.

Para apresentar as Diretrizes, o Ministério, por meio do Programa Nacional de Capacitação das Cidades lançou uma história em quadrinhos “Zeca Dastro e as Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário”, que traduz, de maneira didática e divertida, o empenho dos técnicos municipais nos desafios relativos à construção de um sistema de informações territoriais para atender às demandas variadas das diversas secretarias municipais.

Com a missão de complementar os conceitos apresentados, com o aprofundamento necessário referente às suas alternativas de aplicação, o Ministério das Cidades publicou um Manual de Apoio, apresentando exemplos práticos e métodos de trabalho compatíveis com o contexto diversificado dos municípios brasileiros. Sua utilização foi fundamental no processo de divulgação e implementação das Diretrizes elaborado pelo Ministério das Cidades no Programa de Apoio à Extensão Universitária (Proext-Cidades), coordenado pelo Programa Nacional de Capacitação das Cidades, com o apoio do Ministério da Educação, que viabilizou a participação efetiva de universidades federais de todas as regiões do país na implementação de cursos e atividades de extensão universitária na área.

De modo geral, a aprovação das Diretrizes Nacionais para o CTM pelo Ministério das Cidades representou um esforço inicial do governo federal para a regulamentação efetiva do cadastro urbano no Brasil. No entanto, pelo seu caráter voluntário, de não obrigatoriedade por parte dos municípios, teve baixa adesão, apesar de ter se tornado referência de trabalho para os projetos em andamento.

A verdade é que o Brasil precisa de uma Lei para o Cadastro Urbano que possibilite a implementação do cadastro em todos os municípios brasileiros, sem exceção, de forma que esta possa definir sua composição básica, integrações, atribuições efetivas e que conduzam à conformação do direito urbanístico e ao desenvolvimento sustentável dos Municípios. A partir de sua regulamentação efetiva, e por sua importância na implementação das políticas públicas, o

Cadastro deve ser tratado como política de Estado, como instrumento que viabiliza a sua sustentabilidade e fundamenta suas ações, motivo pelo qual esta tese o enfatiza como hipótese para plena execução de seu objetivo geral.

O Quadro 1 apresenta uma síntese das iniciativas relacionadas à implementação de cadastros urbanos no Brasil, ao longo do tempo.

Quadro 1- O Cadastro Urbano no Brasil - Linha do Tempo

<p style="text-align: center;">REPÚBLICA POPULISTA (1945 – 1964)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1946: Nova Constituição Brasileira: designa aos municípios a competência para arrecadação de tributos: <ul style="list-style-type: none"> - Amplia-se o processo de municipalização do país - Municípios organizam os serviços públicos locais - 1950: Primeiras experiências de Cadastro Técnico Urbano <ul style="list-style-type: none"> - Grupo Hollerith: metodologia fotogramétrica no cadastramento de campo, base cartográfica para ampliar as fotografias aéreas - Cadastro de Curitiba e em mais 40 cidades brasileiras
<p style="text-align: center;">DITADURA MILITAR (1964-1985)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1964: Criação do BNH <ul style="list-style-type: none"> - SERFHAU: Financia cadastro para médias e grandes cidades com recursos do BNH - 1973: Projeto CIATA: <ul style="list-style-type: none"> (Implementação experimental em Paraty e pequenos municípios) - 1977: CIATA aceita municípios de maior porte - 1981: Fim do Projeto CIATA: <ul style="list-style-type: none"> 769 municípios contemplados 3,5 milhões de unidades imobiliárias cadastradas
<p style="text-align: center;">NOVA REPÚBLICA (1985-HOJE)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1997: PMAT: Financia a modernização da administração tributária dos municípios e a implementação de cadastros - 2000: Lei de Responsabilidade Fiscal - 2001: Estatuto da Cidade <ul style="list-style-type: none"> PNAFM: Financia a modernização dos municípios e a implementação de cadastros - 2003: Ministério das Cidades - 2007: Constituição do Grupo de Trabalho em Cadastro - 2009: Portaria Ministerial nº 511/2009- Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário - 2015: Projeto de Lei nº 3.876/2015, -Estabelece normas para elaboração do cadastro territorial dos municípios e dá outras providências. - 2016: Decreto nº 8.764/2016 - Institui o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e regulamenta o disposto no art. 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

Fonte: Elaborado pela autora. 2019.

Cabe registrar, ainda, que no âmbito da nova gestão presidencial, a partir de 2019, o Ministério das Cidades foi extinto e a maioria de suas ações foram incorporadas pelo novo Ministério do Desenvolvimento Regional (Decreto nº 10.290/2020). Observa-se, pela legislação decorrente, que o Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano assumirá a promoção de

ações de apoio ao Cadastro, no entanto, com foco nas cidades médias e cidades gêmeas da Faixa de Fronteira:

Art.24. Ao Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano compete: (...)

XIX - promover ações de apoio ao Cadastro Multifinalitário para territórios e cidades, principalmente para as cidades médias e cidades gêmeas da Faixa de Fronteira; (Decreto nº 10.290/2020).

3.4 O PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DAS CIDADES: ANÁLISE QUALIQUANTITATIVA DOS SEUS RESULTADOS

A capacitação de agentes públicos e sociais para as políticas públicas urbanas integradas constitui um dos desafios mais importantes no processo de promoção do Direito à Cidade e da inclusão social.

De forma coerente com estes princípios, o Ministério das Cidades criou o Programa Nacional de Capacitação das Cidades - PNCC⁴³ com o objetivo de fortalecer o protagonismo dos agentes públicos e sociais na implementação da política de desenvolvimento urbano, por meio de uma proposta de capacitação transversal, fomentada pelas articulações e complementaridades entre as políticas de habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana, trânsito, acessibilidade, ordenamento e planejamento territorial.

Embora operando com recursos orçamentários reduzidos e mesmo com uma meta pouco significativa em relação ao alcance de todos os técnicos, gestores e agentes sociais envolvidos com a política urbana dos municípios brasileiros, o PNCC atuou progressivamente por meio de metodologia e ações estruturantes, ampliadas, especialmente, a partir da criação do Portal Capacidades (<http://www.capacidades.gov.br>) em 2012, que disponibilizou uma plataforma de educação a distância, com uma série de aplicativos pedagógicos, além do fomento às ações de extensão universitária na área.

Neste sentido, será apresentado o contexto institucional de criação e implementação do Programa, seu objetivo e temáticas de suas atividades, o perfil dos participantes e uma análise quali-quantitativa dos resultados alcançados no período de 2003 a 2016, no que se refere às percepções dos seus participantes certificados quanto aos aspectos de logística, organização, coordenação, corpo docente e aspectos técnicos das atividades presenciais e a distância realizadas pelo Programa. A agregação destes dados resultará na perspectiva de um panorama geral das

⁴³ O PNCC foi apresentado oficialmente no Caderno 08 do Ministério das Cidades, em novembro de 2004, em uma Série de Cadernos elaborados para apresentar as políticas do Ministério das Cidades. A sua oficialização, no entanto, somente ocorreu em 2007, por meio da Portaria nº 118, de 2 de abril de 2007.

atividades desenvolvidas, o que nos permitirá uma visão singular sobre os principais resultados obtidos pelo Programa e, consequentemente, subsidiará empiricamente a elaboração das bases temáticas e metodológicas para a formatação de diretrizes para a elaboração de uma política de formação em desenvolvimento urbano, objeto maior desta tese.

3.4.1 Contexto Institucional, Criação e Implementação do Programa Nacional de Capacitação das Cidades

O PNCC foi estruturado para a capacitação de agentes públicos e sociais para a elaboração e implementação de políticas públicas urbanas integradas, com o objetivo de contribuir para a formação de agentes sociais capazes de intervir no debate sobre a política urbana e de lidar com aspectos críticos da contemporaneidade, especialmente no que diz respeito à redução das desigualdades sociais e à justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização (BRASIL, 2004).

Dessa forma, o público prioritário dos cursos e demais atividades do Programa compreendia os técnicos e gestores das administrações públicas municipais, os atores sociais envolvidos com a implementação da política urbana e os técnicos da Caixa Econômica Federal.

Desde a criação do PNCC, foram estabelecidas diretrizes específicas para o Programa, de forma a garantir que o escopo da política de capacitação estivesse em consonância com as diretrizes, os objetivos e as metas definidas na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano preconizada pelo Ministério das Cidades, a partir de 2003. Essas diretrizes buscaram incentivar nas atividades do PNCC a participação ativa da sociedade em todo o processo, desde a definição de políticas, execução de ações até o monitoramento e avaliação do programa, de forma a respeitar a diversidade e as especificidades regional e municipal, as diferenças históricas e os níveis de desenvolvimento político-institucional dos agentes.

Destaca-se, igualmente, nos documentos do PNCC, que suas ações foram desenhadas de modo a valorizar as formas interativas de capacitação (seminários, debates, oficinas, simpósios etc.), para a reflexão coletiva sobre os temas e a incorporação ativa dos diferentes atores no processo de capacitação, de modo a estimular a formação de novos grupos/instituições de formação nos diversos níveis de governo, nas universidades, organizações não-governamentais, centros de pesquisa etc.

As orientações estruturantes⁴⁴ definidas no documento de base do PNCC priorizaram também uma atuação por meio de instituições comprometidas com as suas orientações e objetivos,

⁴⁴ Caderno MCidades V.8

tendo em conta a falta de infraestrutura e recursos humanos dedicados ao Programa⁴⁵. Além disso, sua estrutura foi inicialmente formada pela junção de atividades de capacitação que se empreendiam nos diversos setores do Ministério das Cidades, cujos coordenadores se reuniam regularmente para deliberar sobre sua estruturação e implementação por meio de um Grupo de Trabalho de Capacitação (GT-Capacitação), coordenado pela Gerência de Capacitação da Secretaria-Executiva do Ministério.

Por intermédio do GT-Capacitação, foram definidos desde as referências e orientações gerais do Programa até a promoção da articulação das diferentes atividades, o apoio à implementação de ações específicas e a articulação da cooperação com órgãos públicos e instituições nacionais e internacionais de capacitação e apoio ao desenvolvimento institucional.

Cabe ressaltar que, com a criação do Ministério das Cidades, praticamente todos os programas lançados previam ações de capacitação para a sua operacionalização nos municípios. Entre eles, podem ser citadas as atividades de capacitação articuladas para a elaboração de Planos Diretores municipais e a implementação de programas habitacionais do Ministério, cujas referências e orientações enfatizavam a necessidade de recuperação dos custos em ações voltadas para a baixa renda e aspectos gerenciais que garantiriam a eficiência, a eficácia e a sustentabilidade das ações, de forma a destacar a necessidade de controle social na prestação de serviços públicos ou a exigência de uma alta dose de subsídio – e, portanto, de uma atuação decisiva do Estado – para que fossem cobertos os déficits em habitação e saneamento ambiental no Brasil.

As bases da criação do PNCC também foram geradas durante a 1ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2003, que pautou a importância do processo de capacitação para que a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano fosse disseminada nos municípios. Além disso, foram promovidos dois momentos específicos de discussão sobre as ações de capacitação e desenvolvimento institucional: o Encontro de Discussão sobre o Programa Nacional de Capacitação das Cidades (2003) e o 1º Seminário Nacional de Experiências de Capacitação e Desenvolvimento Institucional (2004).

Esses eventos contaram com a presença de representantes de organizações não-governamentais, universidades, órgãos públicos federais, estaduais, municipais e associações de classe. As discussões então empreendidas tornaram evidente a necessidade de maior

⁴⁵ Entre 2003 e 2005 a equipe do Programa era formada apenas por duas pessoas, um Gerente e um técnico. Havia outras pessoas dedicadas às atividades de capacitação em outros setores, contudo, também se dedicavam a outros programas. Após 2005 foram incorporados mais dois técnicos à equipe e, progressivamente a cada ano. Em 2016, a equipe era composta por 10 (dez) técnicos.

aprofundamento acerca de diversos aspectos da experiência brasileira na capacitação de agentes públicos e sociais, especialmente em relação à avaliação crítica das práticas de capacitação em políticas públicas urbanas no Brasil e trouxeram importantes contribuições para a implementação do PNCC.

Entre os encaminhamentos mais relevantes dessas discussões estão a atuação em rede com instituições de reconhecida capacidade e experiência, articulada em torno de um conteúdo mínimo comum a ser abordado em todas as linhas de atuação, chamado de Módulo Básico do PNCC.

O Módulo Básico do PNCC contextualizou, em um documento comum, todas as técnicas e políticas objeto de atividades de capacitação, dentro de uma visão de desenvolvimento urbano que prevê a articulação entre as políticas de saneamento ambiental, transporte, trânsito e mobilidade urbana, habitação, planejamento urbano e regularização fundiária.

Por preceito, o Módulo Básico⁴⁶ foi construído para ser suficientemente flexível e se adaptar ao tipo de atividade de capacitação a ser conduzida pelo Ministério, ao mesmo tempo em que articulasse toda e qualquer iniciativa específica de capacitação às referências gerais que orientavam a ação do Ministério.

A proposta de atuação em rede que, por preceito, carecia de regulamentação foi implementada aos poucos, por meio da assinatura de acordos de cooperação técnica com instituições atuantes em todo o território nacional, como a Caixa Econômica Federal, empresa pública responsável pela operacionalização dos recursos do Ministério das Cidades, com representações em todos os municípios brasileiros e, no contexto internacional, por meio do acordo de cooperação técnica firmado com o *Lincoln Institute of Land Policy*⁴⁷.

⁴⁶ Foram definidos os seguintes conteúdos mínimos para o Módulo Básico (Brasil, 2009): O processo de criação do Ministério das Cidades. O movimento da reforma urbana, o Projeto Moradia e a criação do Ministério das Cidades; O processo de participação da sociedade na elaboração e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano. As experiências municipais, as Conferências das Cidades e o Conselho das Cidades; O Estatuto da Cidade. O histórico da aprovação do Estatuto, seu conteúdo e implementação. As diretrizes para a política urbana. A função social da propriedade. A gestão democrática da cidade. O Plano Diretor segundo o Estatuto da Cidade e a sua importância para a implementação dos instrumentos urbanísticos e de regularização fundiária; A política urbana e a integração das políticas setoriais: a articulação entre as políticas de habitação, política fundiária, planejamento do uso e ocupação do solo, política de desenvolvimento econômico, política de saneamento ambiental e política de transporte, trânsito e mobilidade urbana. A importância do Plano Diretor como instrumento de implementação da política urbana; Relação entre o conteúdo dos itens acima e o conteúdo específico da atividade de capacitação em questão.

⁴⁷ O *Lincoln Institute of Land Policy* - Instituto Lincoln para Políticas de Terras - é uma instituição líder no apoio e orientação a tomadores de decisão e profissionais das áreas pública e privada em temas relacionados ao uso, regulação e tributação da terra. Fundado em 1974, o Instituto promove a melhoria do diálogo entre desenvolvimento urbano, ambiente construído e política fiscal nos Estados Unidos e exterior. Através de pesquisas, programas educacionais, conferências, projetos-demonstração, publicações e multimídia, o Lincoln Institute fornece análises e avaliações imparciais e de alto nível para decisões correntes no âmbito da regulação, do planejamento e da formulação de políticas em geral (<https://www.lincolninstitute.edu>).

Esses acordos permitiram a criação de uma agenda de seminários, oficinas e cursos em todo Brasil, protagonizada por técnicos do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal e professores contratados pelo Lincoln. De modo geral, a maioria dos recursos de infraestrutura das atividades era cedida pela Caixa Econômica Federal e o planejamento e a gestão das atividades eram realizados pela Gerência de Capacitação do Ministério das Cidades, com apoio dos parceiros institucionais e dos técnicos das áreas específicas do Ministério relacionadas com a atividade.

Em 2006, outra parceria estruturante fomentada pelos gestores do PNCC se deu com a cooperação com o Ministério da Educação, por meio do Programa de Apoio à Extensão Universitária - Proext⁴⁸, que designava recursos às instituições federais de ensino superior que apresentassem projetos e programas de extensão universitária nas áreas priorizadas. Ao firmar o compromisso com o MEC, o Ministério das Cidades conseguiu que fosse inserido no Edital do Proext a temática do desenvolvimento urbano, com subtemas específicos sobre as políticas prioritárias conduzidas pelo Ministério das Cidades. Também foi definido um público específico, que não era formado somente por alunos da academia, mas por técnicos e gestores municipais e agentes sociais envolvidos na implementação da política urbana. Em síntese, o Proext financiado pelo MEC contemplava projetos e programas de capacitação desenvolvidos por universidades nos temas indicados pelo Ministério das Cidades, que se comprometia com o monitoramento e avaliação das atividades propostas, atuando em parceria direta com os coordenadores e professores dos projetos aprovados.

De 2006 a 2015, ou seja, em quase 10 anos de parceria com o Ministério da Educação, foram destinados recursos progressivos, que totalizam R\$ 26.234.409,13, utilizados em 291 projetos e programas (ver Tabela 01), que foram executados e monitorados pela equipe da Gerência de Capacitação do Ministério das Cidades, com auxílio dos técnicos das Secretarias Nacionais correlacionadas à temática das atividades. Além da análise de relatórios parciais e finais sobre as atividades, de visitas de avaliação *in loco* e da participação em atividades, anualmente, o

⁴⁸ O Programa de Apoio à Extensão Universitária é um instrumento que abrange programas e projetos de extensão universitária, com ênfase na formação dos alunos e na inclusão social nas suas mais diversas dimensões, visando aprofundar ações políticas que venham fortalecer a institucionalização da extensão no âmbito das Instituições Federais, Estaduais e Municipais de Ensino Superior tendo como objetivos: apoiar as Instituições Públicas de Ensino Superior no desenvolvimento de programas e projetos de extensão, que contribuam para a implementação de políticas públicas e o fortalecimento da extensão universitária; potencializar e ampliar os patamares de qualidade da extensão universitária na formação dos alunos associando a sua natureza pedagógica à missão das instituições de ensino superior públicas; estimular o desenvolvimento social e o espírito crítico dos estudantes, bem como a atuação profissional pautada na cidadania e na função social da educação superior; contribuir para a melhoria da qualidade de educação brasileira por meio do contato direto dos estudantes extensionistas com realidades concretas e da troca de saberes acadêmicos e populares; dotar as Instituições Públicas de Ensino Superior de melhores condições de gestão de suas atividades acadêmicas de extensão.

Ministério conduzia uma reunião inicial com todos os coordenadores de programas e projetos aprovados para direcionar ou ratificar o planejamento inicial das atividades do ano. Outro suporte importante às atividades de extensão das universidades dado pelo PNCC era a convocatória individualizada feita aos municípios sobre o calendário dos projetos e o convite específico aos técnicos das áreas temáticas feitos por meio de ofício do Ministério aos Prefeitos das áreas de abrangência da Universidade. Cumpre ressaltar que em algumas temáticas também foram estipuladas metas para o alcance de determinados públicos de municípios e técnicos envolvidos com temáticas prioritárias para o Ministério.

Tabela 01 – Recursos Proext

Nº	EDITAL/ANO	RECURSOS	PROJETOS PROGRAMAS
1	EDITAL PROEXT MEC/CIDADES 2006	1.500.000,00	34
2	EDITAL PROEXT MEC/CIDADES 2007	1.900.000,00	16
3	EDITAL PROEXT MEC/CIDADES 2008	1.000.000,00	10
4	EDITAL PROEXT MEC/CIDADES 2009	1.000.000,00	17
5	EDITAL PROEXT CIDADES 2010	1.000.000,00	21
6	EDITAL PROEXT MEC/CIDADES 2010/2011	2.000.000,00	33
7	EDITAL PROEXT MEC/CIDADES 2011/2012	5.122.800,04	59
8	EDITAL PROEXT MEC/CIDADES 2012/2013	4.060.777,58	39
9	EDITAL PROEXT MEC/CIDADES 2013/2014	3.137.708,01	35
10	EDITAL PROEXT MEC/CIDADES 2014/2015	5.513.123,50	27
TOTAL		26.234.409,13	291

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Ministério das Cidades

Para auxiliar as universidades na disseminação das temáticas do Ministério das Cidades, o Módulo Básico preconizado foi elaborado nos formatos de livro⁴⁹ e de vídeo institucional (20 minutos)⁵⁰. A proposta foi acolhida pelos coordenadores dos projetos que iniciavam suas atividades com o vídeo institucional do Ministério e utilizavam o livro durante cada atividade.

⁴⁹ BRASIL. Ministério das Cidades. Programa Nacional de Capacitação das Cidades: Módulo Básico. Brasília. Ministério das Cidades, 2009.

⁵⁰ Disponível na videoteca www.capacidades.gov.br.
<http://www.capacidades.gov.br/videoteca/detalhar/id/265/titulo/modulo-basico-do-programa-nacional-de-capacitacao-das-cidades---pncc-novo>

Além do trabalho com as universidades por meio do Proext, a agenda de atividades do Programa também priorizava uma atuação por meio de atividades nacionais e regionais em temas estruturantes que englobavam as temáticas transversais propostas pelo Ministério das Cidades.

Em 2012, no decorrer das comemorações dos 10 anos do Estatuto da Cidade, o Ministério das Cidades lança o Portal Capacidades e consolida a ampliação de suas atividades, tendo em conta a criação da sua plataforma de educação a distância, com a edição de cursos moderados e de autoinstrução, dos aplicativos de grande alcance, como Biblioteca e Videoteca (com todas as publicações institucionais e videoaulas), Blogs dos Projetos das Universidades (para acompanhamento e disponibilização dos materiais construídos pelos projetos e programas de extensão universitária), fóruns de discussão (sobre temas e atividades de capacitação) e chats com especialistas (para dúvidas e esclarecimentos de temáticas), além do aplicativo mobile APP Capacidades, que permitiu maior interação entre os participantes e a coordenação do Programa para a divulgação das atividades.

Cabe destacar, ainda, a parceria firmada em 2014 com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que permitiu a atualização do Portal Capacidades por meio de um fundo adquirido no âmbito do PRODEV⁵¹. Além da manutenção e desenvolvimento de novos aplicativos para o Portal Capacidades, a parceria fomentou também a produção de videoaulas para a estruturação dos cursos de educação a distância.

Os números expressivos de participação do público nas atividades de capacitação empreendidas pelo PNCC, sua capilaridade, abrangência e o perfil de seus participantes serão descritos no item a seguir, que detalhará o panorama da oferta do Programa.

3.4.2 O Panorama da Oferta do PNCC: Protagonismos Temáticos e Institucionais e Perfil Geral dos Participantes

Por meio de pesquisa documental ao acervo do Programa, foi possível consolidar dados e formatar um panorama geral da oferta do PNCC, de forma a sistematizar todas as atividades realizadas diretamente ou por meio de parcerias, no período de 2003 a 2016.

⁵¹ O PRODEV é um programa do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID voltado ao fortalecimento da gestão para resultados nos países da América Latina e Caribe, visando à melhoria da efetividade e do impacto das políticas públicas nas metas de desenvolvimento nacionais.

Conforme a classificação adotada pelo Programa, as atividades foram agrupadas em 12 Trilhas de Aprendizagem, conforme a política pública ou instrumento indicado na Tabela 02.

Tabela 02 – Trilhas de Aprendizagem do PNCC (continua)

ENDEREÇO INSTITUCIONAL	TRILHA DE APRENDIZAGEM	POLÍTICA PÚBLICA SETORIAL (sistema, lei, conselho, fundo) ou INSTRUMENTO/FERRAMENTA (sistema de informação, programa)
Secretaria Nacional de Programas Urbanos - SNAPU	1. ACESSIBILIDADE	Lei 13.146/2015 - Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)
	2. ESTATUTO DA CIDADE	Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade (regulamenta arts.182 e 183 CF 1988)
	3. REABILITAÇÃO URBANA	Programa Nacional de Reabilitação - SNAPU - Departamento de Políticas de Acessibilidade e Planejamento Urbano - Ação 8874 - Apoio ao Planejamento Territorial e à Gestão Urbana Municipal e Interfederativa e Ação 20NR - Apoio à Elaboração e Implementação de Planos e Projetos Urbanos Integrados de Reabilitação e Requalificação de Áreas Urbanas, ambas inseridas no Programa 2054 - Planejamento Urbano
	4. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	Lei 11.481/2007 - Medidas de Regularização Fundiária de Interesse Social em Imóveis da União. Lei 11.952/2009 - Regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal
Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana - SEMOB	5. MOBILIDADE URBANA	Lei 12.587/2012 - Política Nacional de Mobilidade Urbana
Secretaria Nacional de Habitação - SNH	6. HABITAÇÃO	Lei 10.931/2004 - Regime Especial Tributário do Patrimônio de Afetação Lei 11.124/2005 - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social que prevê o Plano Nacional de Habitação Lei 11.977/2009 - Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) PL 3.057/2000 - Revisão da Lei de Parcelamento do Uso do Solo Lei 6.766/1979 - Parcelamento do Solo Urbano
Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA	7. SANEAMENTO	Lei 11.445/2007 - Lei Nacional de Saneamento Básico: diretrizes nacionais e política federal Lei 12.305/2010 - Política Nacional de Resíduos Sólidos
Secretaria-Executiva/Gerência de Capacitação - PNCC	8. GESTÃO DE PROJETOS URBANOS	Programa de formação sobre gerenciamento, metodologia e aplicação de projetos urbanos e entendimento dos manuais e normas que regulam o acesso aos recursos financeiros do Ministério das Cidades
	9. CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Portaria 511/2009 - Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário nos Municípios Brasileiros
	10. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO	Sistema Nacional de Informações das Cidades - SNIC (GeoSNIC). Apoia os municípios no planejamento urbano mediante acesso a indicadores político-administrativos e socioeconômicos e a possibilidade de criação de indicadores locais e do mapeamento territorial, subsidiando a formulação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas municipais. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS. Vinculado à SNSA, o SNIS fornece uma base de dados que contém informações e indicadores de caráter operacional, gerencial, financeiro e de qualidade sobre a prestação de serviços saneamento. Como todas as informações do SNIS são fornecidas anualmente pelos prestadores de serviços, o SNIS é dividido em dois componentes: Água e Esgotos (SNIS-AE); e Resíduos Sólidos (SNIS-RS). Auxilia no planejamento, execução e avaliação da política pública de saneamento, em qualquer nível de governo, e no exercício do controle social.

Tabela 02 – Trilhas de Aprendizagem do PNCC (conclusão)

ENDEREÇO INSTITUCIONAL	TRILHA DE APRENDIZAGEM	POLÍTICA PÚBLICA SETORIAL (sistema, lei, conselho, fundo) ou INSTRUMENTO/FERRAMENTA (sistema de informação, programa)
Secretaria-Executiva/Gerência de Capacitação - PNCC	11. PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL EM POLÍTICA URBANA	Decreto 5.790/2006 - Composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades. Revoga o Decreto 5.031, de abril de 2004, que criou o Conselho das Cidades. Decreto 8.243/2014 - Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social.
	12. GESTÃO TERRITORIAL	Lei 11.107/2005 -Consórcios Públicos e Gestão Associada dos Serviços. Lei 13.089/2015 -Questão Metropolitana - Estatuto da Metrópole.

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Também foi inserida uma trilha denominada “institucional”, onde foram agrupadas atividades estruturantes para o programa decorrentes de acordos de cooperação técnica com diversos parceiros, incluindo as atividades do Programa de Extensão Universitária, eventos e materiais relativos às metodologias utilizadas e à formação de multiplicadores, além de atividades referentes à implementação do Portal Capacidades, seus aplicativos, produtos pedagógicos e ferramentas.

As trilhas de aprendizagem foram estabelecidas no Programa como caminhos didáticos flexíveis a serem seguidos, conforme a necessidade e o interesse de cada participante. Como o público alvo do Programa é formado por pessoas que atuam como gestores públicos, técnicos e agentes sociais responsáveis pela política urbana em suas cidades, o desafio residia em fazer com que a escolha do participante, no percurso formativo estabelecido pela trilha, contribuísse para construir uma compreensão crítica das questões urbanas e para a sua capacidade em atuar de forma decisiva como sujeito social na sua implementação.

Embora essa classificação em trilhas tenha sido estabelecida pelo programa somente em 2013, sua utilização em todo o período de análise (2003 a 2016) possibilitou uma visão integrada do percurso formativo oferecido pelo PNCC.

Ao longo dos 13 anos de Programa, foram utilizadas diversas tipologias aqui caracterizadas como eventos de capacitação, desde que aportassem a disseminação dos temas e políticas protagonizadas pelo Ministério das Cidades, tais como: seminário, conferência, congresso, fórum, encontro, curso, minicurso, palestra, workshop, oficina, curso a distância de

autoinstrução, curso a distância moderado, curso de pós-graduação, reunião, assistência técnica, videoaulas e publicações didáticas.

Analisando os primeiros resultados agregados das atividades (Tabelas 02 e 03), pode-se afirmar que o Programa teve uma distribuição temática satisfatória, relativa à participação institucional dos órgãos do Ministério das Cidades e às parcerias estabelecidas, condizentes com a Portaria nº 118, de 2 de abril de 2007, que instituiu o PNCC.

Tabela 03– Resumo de atividades por Trilhas (2003 - 2016)

TRILHAS DE APRENDIZAGEM	Nº de Atividades	Peso(%)
Saneamento	233	23,06
Habitação	133	13,17
Sistemas de Informações	119	11,78
Mobilidade Urbana, Trânsito e Transporte	111	10,99
Estatuto da Cidade	105	10,40
Cadastro Territorial Multifinalitário	63	6,24
Gestão de Projetos Urbanos	59	5,84
Regularização Fundiária	49	4,85
Institucional	43	4,26
Gestão Territorial	40	3,96
Reabilitação Urbana	29	2,87
Participação Popular	18	1,78
Acessibilidade	8	0,79
TOTAL	1.010	100,0

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Ministério das Cidades - 2020

Do ponto de vista dos temas das trilhas de aprendizagem, os dados revelam que a área do Saneamento concentrou o maior número de atividades (cerca de 23% do total), seguida pelos temas da Habitação, Sistemas de Informações e Mobilidade Urbana, Trânsito e Transporte, com patamares acima de 10%. O tema com menor participação foi o da Acessibilidade, talvez por sua recente regulamentação (2015) e inserção tardia no Ministério das Cidades.

No tocante à atuação dos órgãos do Ministério das Cidades (Tabela 04), o Panorama revela que, no período estudado, a Secretaria Executiva, por meio do protagonismo da gerência de capacitação, foi responsável por cerca de 57% do total das atividades realizadas pelo Programa, sendo 30,20% executadas por meio do PROEXT. A Secretaria Nacional de Habitação (SNH) e a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) figuram em seguida com patamares em torno de 12% e 11% do total, respectivamente.

Tabela 04 – Resumo de atividades por Órgão (2003 - 2016)

Órgão Executor	Nº de Atividades	Peso (%)
SE/PROEXT	305	30,20
SE	277	27,43
SNH	124	12,28
SNSA	113	11,19
SNAPU/SNPU	102	10,10
DENATRAN	48	4,75
SEMOB	34	3,37
CBTU / TRENSURB	7	0,69
TOTAL	1.010	100,00

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Ministério das Cidades - 2020

Cabe destacar, ainda, a evolução dos números do Programa em relação aos cursos a distância empreendidos pela plataforma Moodle do Portal Capacidades (Tabela 05). Os números absolutos passaram de 704 alunos em 2012 para 45.950 alunos em 2015, em 7 Trilhas de aprendizagem. Destaque para os cursos na Trilha Gestão de Projetos Urbanos, que foi priorizada pela direção do Ministério em função da implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e contou, em 2015, com 30.670 alunos em 27 turmas implementadas. Tendo em conta as mudanças políticas ocorridas no governo federal, observa-se um declínio significativo no número de alunos em 2016.

Tabela 05 – Quantidade de turmas e participantes por trilha de Aprendizagem na Plataforma de Educação a Distância do Portal Capacidades (2012-2016)

TRILHA		2012		2013		2014		2015		2016	
		Turmas	Alunos	Turmas	Alunos	Turmas	Alunos	Turmas	Alunos	Turmas	Alunos
1	Cadastro Territorial Multifinalitário	3	704	2	1.512	4	472	4	1.695	4	1.191
2	Estatuto da Cidade			2	1.630	4	1.096	1	679	1	722
3	Gestão de Projetos Urbanos			5	4.480	20	4.188	27	30.670	33	6.671
4	Habitação							1	3.879	0	0
5	Reabilitação Urbana			1	3.120	4	785	4	2.770	6	1.659
6	Saneamento Básico					3	2.274	3	2.572	9	2.205
7	Sistemas de informação			2	391	5	453	7	3.685	12	1.181
Total		3	704	12	11.133	40	9.268	47	45.950	65	13.629

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Ministério das Cidades - 2020

Além dos cursos e atividades reportados, o Portal Capacidades implementou aplicativos instrucionais para disponibilizar informações qualificadas no formato de publicações, videoaulas etc. No caso da Biblioteca virtual (Tabela 06), que disponibilizou 192 publicações institucionais até o ano de 2016, foram quase 2 milhões de downloads efetuados no Portal desde a sua criação em 2012, com destaque para as séries especiais, que tiveram quase 600.000 downloads em suas 56 publicações disponibilizadas.

Tabela 06 – Quadro Resumo da Biblioteca do Portal Capacidades (2012 - 2016)

	LIVROS / CATEGORIA	Nº LIVROS	DOWNLOADS
BIBLIOTECA	Acessibilidade	6	20.432
	Habitação	20	317.913
	Mobilidade Urbana	6	31.489
	Participação Popular	9	80.594
	Planejamento Urbano	14	159.120
	Regularização Fundiária	12	156.838
	Saneamento Ambiental	55	443.002
	Séries Especiais	56	577.227
	Trânsito	14	178.076
TOTAL		9	1.964.691

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Ministério das Cidades - 2020

Já na videoteca virtual (Tabela 07), que disponibiliza videoaulas, vídeos de palestras, conferências e séries especialmente editadas pela equipe da Gerência de Capacitação do

Ministério das Cidades, foram mais de 715.000 visualizações efetuadas nos 166 vídeos disponibilizados, com destaque, também, para a Trilha Planejamento Urbano, com mais de 564.000 visualizações, nos 123 vídeos disponibilizados nesta trilha.

Tabela 07 – Quadro Resumo da Videoteca do Portal Capacidades (2012 - 2016)

	VÍDEOS / CATEGORIA	Nº VÍDEOS	VISITAS
VIDEOTECA	Habitação	9	34.882
	Institucional	9	47.138
	Mobilidade Urbana	3	10.450
	Planejamento Urbano	123	564.925
	Regularização Fundiária	7	16.427
	Saneamento	5	12.763
	Séries Especiais	10	28.766
TOTAL	7	166	715.351

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Ministério das Cidades - 2020

Na análise agregada de participantes das atividades de educação a distância, por municípios, em relação às Unidades da Federação (Tabela 08), é possível visualizar o alcance de 61% dos municípios brasileiros, sendo que o Distrito Federal e o Rio de Janeiro tiveram participantes em atividades do PNCC provenientes de todos os seus municípios. Estados como Bahia, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul também se destacaram por uma representação municipal acima de 70%. Já o Estado do Piauí, no entanto, apresentou o menor percentual de participação: apenas 27% de seus municípios tiveram técnicos participantes das atividades promovidas pelo PNCC.

Tabela 08– Quantidade de Municípios alcançados em cursos EAD, de 2012 a 2016, por Unidade da Federação.

Estado	Quantidade de Municípios	Total de Municípios por UF (IBGE)	Alcance em % de Municípios por UF do Portal Capacidades
Distrito Federal	1	1	100%
Rio de Janeiro	92	92	100%
Bahia	325	417	78%
Espírito Santo	59	78	76%
Mato Grosso do Sul	56	79	71%
Ceará	127	184	69%
Acre	15	22	68%
São Paulo	436	645	68%
Mato Grosso	95	141	67%
Pará	95	144	66%
Rondônia	33	52	63%
Pernambuco	116	185	63%
Minas Gerais	529	853	62%
Amazonas	38	62	61%
Santa Catarina	178	295	60%
Alagoas	61	102	60%
Rio Grande do Sul	294	497	59%
Sergipe	43	75	57%
Paraná	225	399	56%
Amapá	9	16	56%
Goiás	136	246	55%
Rio Grande do Norte	92	167	55%
Paraíba	113	223	51%
Tocantins	66	139	47%
Roraima	7	15	47%
Maranhão	87	217	40%
Piauí	61	224	27%
Total	3.389	5.570	61%

Fonte: Ministério das Cidades - 2020

Outra observação interessante decorre da análise do número de participantes por Unidade da Federação-UF. Se forem analisados os dados brutos referentes ao quantitativo do número de participantes por UF (Tabela 09), claramente caracteriza-se o protagonismo de participantes provenientes dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia. Os Estados do Amapá, Acre e Roraima apresentaram a menor participação.

Tabela 09 – Quantidade de participantes em cursos EAD (2012 a 2016) por Unidade da Federação

Estado	Participantes
São Paulo	12002
Minas Gerais	7050
Bahia	6188
Rio de Janeiro	4295
Rio Grande do Sul	4283
Paraná	4087
Santa Catarina	3223
Ceará	2954
Pernambuco	2472
Pará	2347
Goiás	2111
Distrito Federal	2029
Paraíba	1713
Rio Grande do Norte	1579
Espírito Santo	1527
Mato Grosso	1463
Maranhão	1377
Mato Grosso do Sul	1173
Alagoas	1156
Tocantins	882
Amazonas	880
Piauí	792
Rondônia	693
Sergipe	597
Amapá	414
Acre	308
Roraima	207
Total	67802

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Ministério das Cidades - 2020

No entanto, se for feita uma comparação dos números de participantes em relação aos números relativos às respectivas populações por UF (Tabela 10), constata-se uma mudança significativa: Distrito Federal, Tocantins e Amapá lideram o percentual de participação. Maranhão e Amazonas são os Estados que têm pouca representatividade, seguidos por Piauí, Pernambuco, Rio de Janeiro, Sergipe e São Paulo. Analisando por Regiões, a Região Centro-Oeste apresentou o maior percentual em termos de representatividade de participantes em relação à sua população e a Região Sudeste teve a menor representatividade.

Tabela 10 – Comparativo da representação de participantes de cursos EAD, de 2012 a 2016, em relação à população total das Unidades da Federação.

BRASIL E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	POPULAÇÃO ESTIMADA (IBGE 2016)	PARTICIPANTES NO EAD PNCC (2012-2016)	% da representação de Participantes pela População do Estado
Brasil	206.081.432	67.802	0,033%
Região Centro-Oeste	15.660.988	6.776	0,043%
Distrito Federal	2.977.216	2.029	0,068%
Mato Grosso	3.305.531	1.463	0,044%
Mato Grosso do Sul	2.682.386	1.173	0,044%
Goiás	6.695.855	2.111	0,032%
Região Sul	29.439.773	11.593	0,039%
Santa Catarina	6.910.553	3.223	0,047%
Rio Grande do Sul	11.286.500	4.283	0,038%
Paraná	11.242.720	4.087	0,036%
Região Nordeste	56.915.936	18.828	0,033%
Rio Grande do Norte	3.474.998	1.579	0,045%
Paraíba	3.999.415	1.713	0,043%
Bahia	15.276.566	6.188	0,041%
Alagoas	3.358.963	1.156	0,034%
Ceará	8.963.663	2.954	0,033%
Sergipe	2.265.779	597	0,026%
Pernambuco	9.410.336	2.472	0,026%
Piauí	3.212.180	792	0,025%
Maranhão	6.954.036	1.377	0,020%
Região Norte	17.707.783	5.731	0,032%
Tocantins	1.532.902	882	0,058%
Amapá	782.295	414	0,053%
Roraima	514.229	207	0,040%
Rondônia	1.787.279	693	0,039%
Acre	816.687	308	0,038%
Pará	8.272.724	2.347	0,028%
Amazonas	4.001.667	880	0,022%
Região Sudeste	86.356.952	24.874	0,029%
Espírito Santo	3.973.697	1.527	0,038%
Minas Gerais	20.997.560	7.050	0,034%
São Paulo	44.749.699	12.002	0,027%
Rio de Janeiro	16.635.996	4.295	0,026%

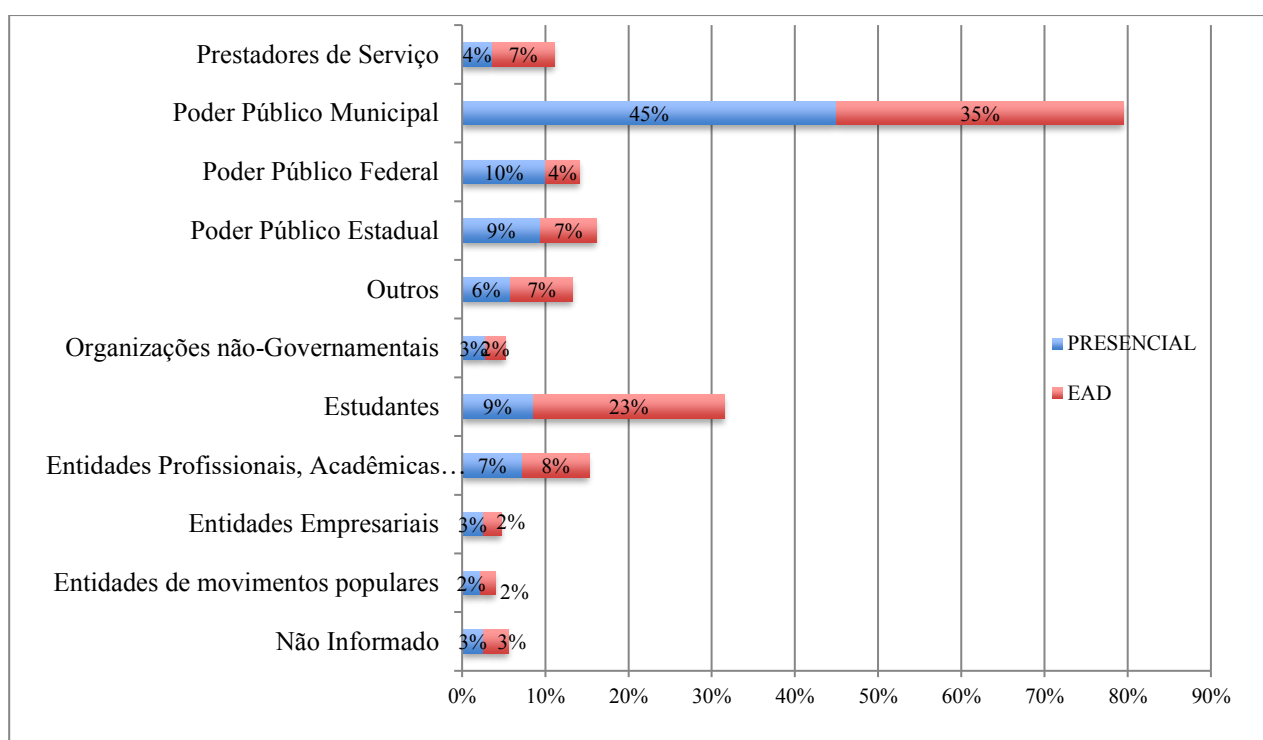
Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE 2016 e Ministério das Cidades - 2016

Ainda no que se refere à análise do perfil dos participantes do Programa, eles se diferenciaram conforme a natureza da atividade, se presencial ou a distância.

No caso da representação por segmentos da sociedade, é possível observar no Gráfico 02 que nas atividades presenciais há um predomínio de 45% de participantes provenientes do poder público municipal e de 10% de participantes do poder público federal.

Já nas atividades de educação a distância, 35% dos participantes são provenientes do poder público municipal e apenas 4% do poder público federal. Talvez uma justificativa para este resultado seja a indisponibilidade orçamentária em grande parte dos municípios para o deslocamento de seus servidores para participação nas atividades presenciais promovidas pelo MCidades que, mesmo sendo gratuitas, não disponibilizam passagens, hospedagem e alimentação geral para os seus participantes.

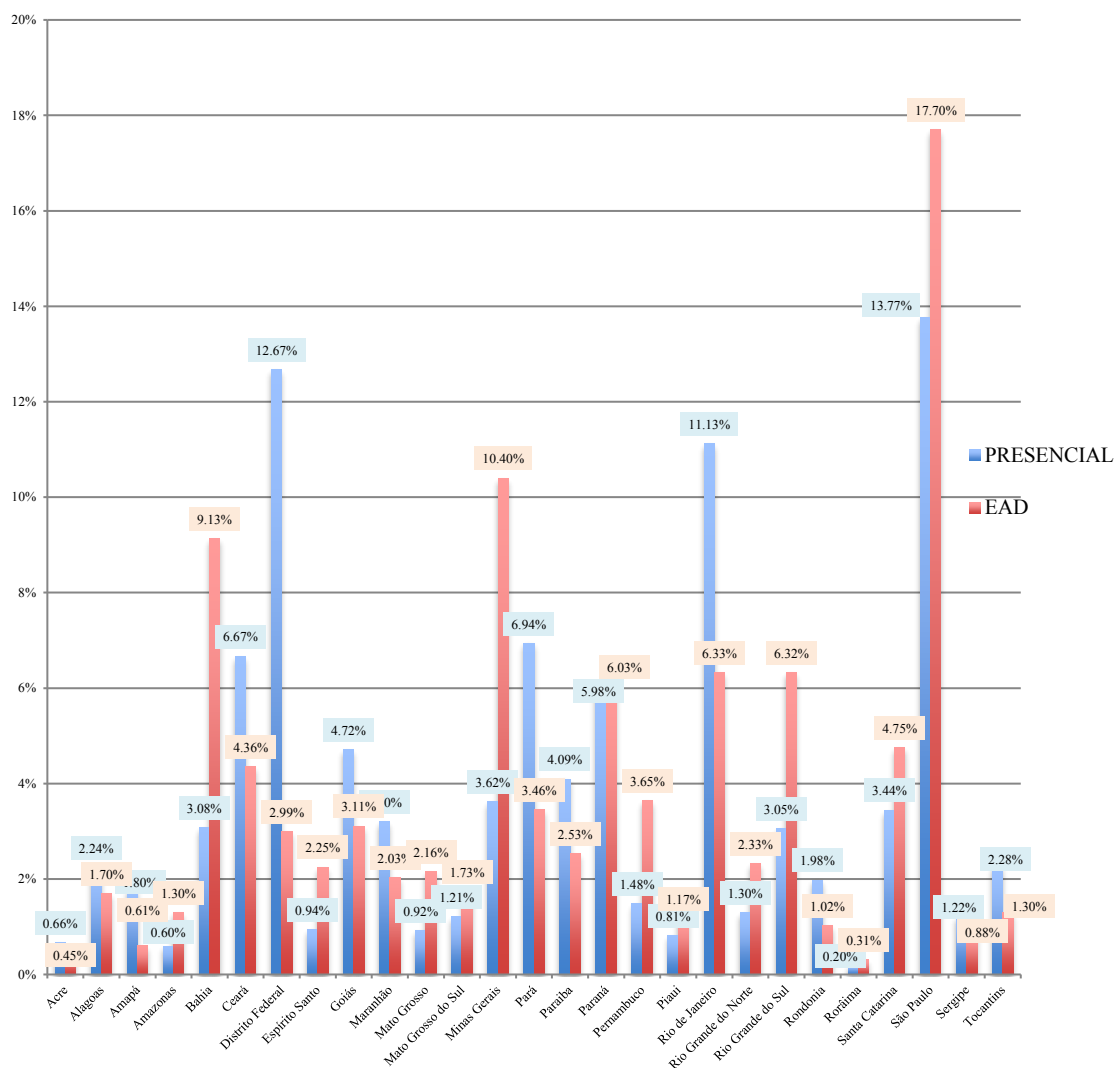
Gráfico 02-Participantes por segmento em atividades presenciais (2003-2016) e a distancia (2012-2016)



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Ministério das Cidades, 2020.

Essa contradição entre a participação em atividades presenciais e atividades a distância também ocorre na análise da procedência dos participantes por Estado. Nas atividades presenciais, há um percentual maior de participantes do Estado de São Paulo (13,77%) e do Distrito Federal (12,67%). Nas atividades a distância, o Distrito Federal, por outro lado, só detêm 2,99% de participantes. Já os Estados de Minas Gerais e Bahia que tem participação apenas 3,2% e 3,08%, respectivamente, dos participantes em atividades presenciais, no ensino a distância praticamente triplicam a sua participação (Minas Gerais: 10,4% e Bahia: 9,13%).

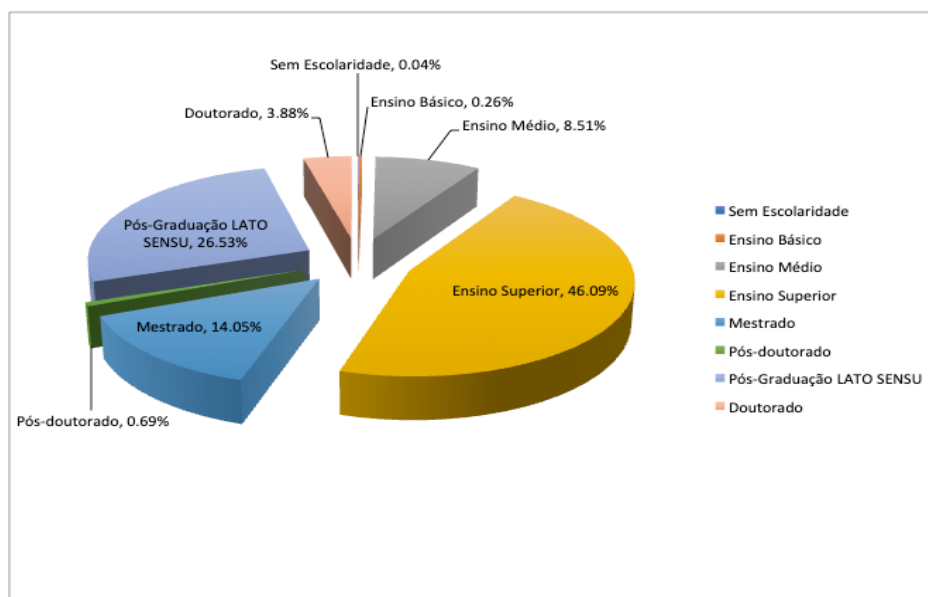
Gráfico 03- Procedência dos participantes em atividades presenciais (2003-2016) e a distância (2012 -2016) por Estado



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Ministério das Cidades, 2020.

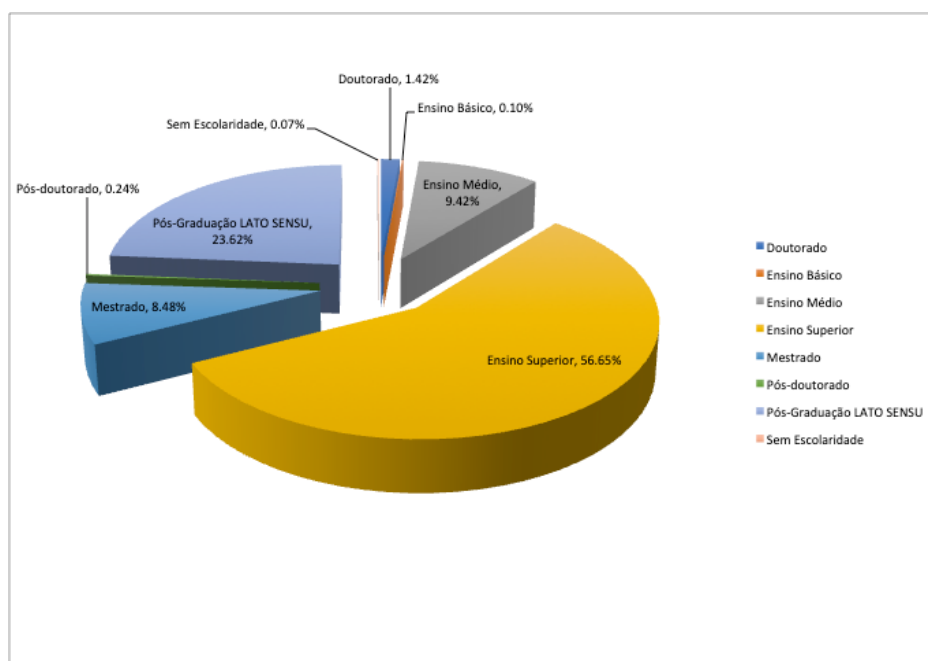
Quanto à escolaridade, há um percentual acima de 56% de participantes com educação superior nas atividades a distância (Gráfico 05), contra 46,09% de participantes das atividades presenciais (Gráfico 04). Também se observa um percentual significativo, acima de 20% de participantes com pós-graduação *lato sensu* nas duas modalidades de ensino. Esses dados representam um desafio no que tange à elaboração de políticas de formação que atinjam os demais níveis de ensino, seja por meio da formatação de políticas específicas para determinados públicos-alvo, seja pela adaptação metodológica das atividades pedagógicas implementadas.

Gráfico 04- Escolaridade dos participantes em atividades presenciais



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Ministério das Cidades, 2020.

Gráfico 05- Escolaridade dos participantes em atividades a distância



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Ministério das Cidades, 2020.

Em relação ao orçamento do Programa, observa-se nos números apresentados, tanto a sua insignificância em relação ao orçamento geral do MCidades (Tabela 11), quanto as dificuldades na sua execução orçamentária (Tabela 12), justificada, muitas vezes, pela ausência de regulamentação para o repasse de recursos para atuação em rede, ou para o pagamento de

professores, ou pelas dificuldades apresentadas pela área de logística do Ministério nos processos licitatórios, comprovadas pelo decurso das ações executadas.

Além disso, observa-se o caráter informal do Programa, tendo em conta o seu grau de institucionalização: sua regulamentação só foi publicada em 2007⁵²; e seu orçamento (Tabela 12) e recursos humanos não foram objeto de ajustes significativos ao longo do tempo para que fossem compatíveis com a meta de envolvimento de todos os municípios brasileiros.

No entanto, percebe-se uma efetividade superior do Programa (Tabela 12) quanto aos seus resultados, se estes forem comparados aos recursos orçamentários designados pela União em relação às metas designadas e aquelas alcançadas. Neste caso, cabe destacar o Portal Capacidades, que ampliou significativamente as atividades de capacitação por meio dos cursos a distância e dos aplicativos especialmente construídos para o Programa.

Tabela 11 – Percentual do Orçamento do PNCC em relação ao Orçamento Geral do MCidades (2004 - 2016)

ANO	DOTAÇÃO GERAL AUTORIZADA PARA O MCIDADES	DOTAÇÃO AUTORIZADA PARA O PNCC	PERCENTUAL DO ORÇAMENTO PNCC EM RELAÇÃO AO ORÇAMENTO GERAL DO MCIDADES
2004	2.970.074.595,00	250.000,00	0,0084%
2005	4.497.383.091,00	900.000,00	0,0200%
2006	5.553.413.785,00	1.010.000,00	0,0182%
2007	9.401.566.191,00	1.323.000,00	0,0141%
2008	9.178.338.285,00	1.808.000,00	0,0197%
2009	15.314.807.771,00	1.808.000,00	0,0118%
2010	16.205.331.984,00	650.000,00	0,0040%
2011	22.252.255.913,00	1.000.000,00	0,0045%
2012	28.548.587.380,00	710.000,00	0,0025%
2013	26.771.145.477,00	600.000,00	0,0022%
2014	27.178.004.786,00	583.383,00	0,0021%
2015	37.258.179.368,00	407.680,00	0,0011%
2016	13.123.253.217,00	200.000,00	0,0015%

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Ministério das Cidades, 2020.

⁵² O Programa Nacional de Capacitação das Cidades foi instituído pela Portaria nº 118, de 2 de abril de 2007, publicada no DOU nº 66, de 5/4/2007, Seção 2.

Tabela 12 – Orçamento implementado da Ação 8872 - Apoio à Capacitação de Gestores e Agentes Sociais para o Desenvolvimento Urbano entre 2004 - 2015

ANO	DOTAÇÃO AUTORIZADA	DESPESAS EMPENHADAS	SALDO	META PROPOSTA PESSOAS CAPACITADAS	META ALCANÇADA PESSOAS CAPACITADAS
2004	250.000,00	108.510,00	141.490,00	400	404
2005	900.000,00	333.620,14	566.379,86	500	480
2006	1.010.000,00	539.317,20	17.282,80	1.500	17.000
2007	1.323.000,00	836.766,01	323.000,00	1.800	6.000
2008	1.808.000,00	1.808.000,00	0,00	18.000	29.350
2009	1.808.000,00	686.974,00	400.001,65	36.000	47.257
2010	650.000,00	621.958,12	4.900,00	9.000	24.210
2011	1.000.000,00	866.900,92	133.099,08	9.000	9.966
2012	710.000,00	20.625,30	50.375,95	2.000	11.648
2013	600.000,00	116.011,50	483.988,50	6.000	16.776
2014	583.383,00	79.366,03	340.782,98	290	4.922
2015	407.680,00	137.305,59	270.374,41	500	24.966
2016	200.000,00	18.426,96	181.573,04	8.000	13.629

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do SIOP/Ministério das Cidades, 2020.

Mesmo considerando o seu caráter artesanal, é importante ressaltar que o Programa se adequa ao formato institucional de produção de políticas públicas (GOMIDE, 2014), ao contemplar em sua gestão o viés representativo (GT-Capacitação), participativo (Conferência e Conselho das Cidades), e os controles burocráticos/*accountability*, por meio do Portal Capacidades e de suas publicações.

De fato, a sinergia dos atores envolvidos para a produção de ações de capacitação permitiram maior legitimidade aos conteúdos disseminados, tendo em conta que

políticas apoiadas em amplos consensos são mais propensas a serem implementadas com maior sucesso e a seguir seu curso natural do que políticas impostas por um governo que toma decisões contrárias aos desejos de importantes setores da sociedade. (LIJPHART, 1999 *apud* GOMIDE, 2014).

Neste sentido, arranjos institucionais foram se formatando ao longo do tempo a partir do protagonismo dos gestores/atores do Programa. Embora o Ministério das Cidades tenha passado por trocas recorrentes de Ministros⁵³, a coordenação do Programa se manteve constante e tentou superar o vazio institucional que se formava a cada troca de gestão ministerial.

De acordo com Gomide (2014, p.19), arranjos institucionais,

⁵³ Entre 2003 e 2016 foram oito Ministros de quatro partidos diferentes (dois do Partido dos Trabalhadores, quatro do Partido Progressista, um do Partido Social Democrático e um do Partido da Social Democracia Brasileira).

(...) compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares. Assim, o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sobre os quais operam os arranjos de políticas públicas. Estes, por sua vez, definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores. Por isto, entende-se que a relação entre as instituições e desenvolvimento não devem se ater ao ambiente institucional, mas, sobretudo, aos arranjos de políticas específicas.

Dessa forma, destaca-se a capacidade técnico-administrativa e política do Programa por ter articulado a atuação de atores qualificados para a disseminação de suas atividades, como foi o caso do Programa de Apoio à Extensão Universitária, parceria estabelecida com o MEC e com as Instituições de Ensino Superior que permitiu a atuação do Programa em uma espécie de rede de extensão universitária em desenvolvimento urbano, e a parceria com o *Lincoln Institute of Land Policy* que fomentou a articulação do público com a experiência latino-americana.

3.4.3 Análise Qualiquantitativa

Embora a análise do panorama de atividades do PNCC realizada na sessão anterior revele dados interessantes sobre o alcance das atividades desenvolvidas, durante a pesquisa documental junto ao Ministério das Cidades, uma nova fonte de dados foi detectada. Tratava-se dos relatórios de avaliação de cada evento realizado, efetuada ao término de cada atividade, sobre a percepção de seus participantes quanto aos aspectos de logística, organização e aspectos técnicos das atividades presenciais e a distância.

De modo geral, os dados haviam sido coletados de forma sistemática ao término de cada atividade ofertada, conforme modelos de formulários constantes nos Anexos I e II elaborados pela coordenação do Programa, para avaliar pontualmente as atividades empreendidas. No entanto, tais dados nunca haviam sido objeto de uma análise agregada e estruturante que subsidiasse decisões estratégicas de condução e evolução do programa. Vislumbrada essa possibilidade, e no intuito maior de qualificar a proposta de diagnóstico para os objetivos estabelecidos por essa tese, os dados foram formalmente solicitados ao Ministério das Cidades e prontamente disponibilizados⁵⁴.

Mediante um trabalho sistemático, os seguintes procedimentos foram adotados para o tratamento dos dados:

- I. Organização e descrição dos dados;
- II. Redução dos dados;
- III. Análise univariada: distribuição de frequência e principais resultados.

⁵⁴A disponibilização dos dados foi autorizada conforme os autos dos Processo 80200.001472/2018-08.

IV. Análise multivariada: Correlações e Análise de Componentes Principais

A descrição da execução desses procedimentos será realizada nas sessões subsequentes.

3.4.3.1 Organização e descrição dos dados

No total, entre 2003 e 2016, foram coletados 124 relatórios referentes às avaliações realizadas pelos participantes certificados durante todas as atividades presenciais conduzidas diretamente pelas equipes do Ministério das Cidades, com um total de 5.461 respondentes, e 92 relatórios sobre as avaliações feitas ao término das atividades a distância realizadas no Portal Capacidades, mediante gestão da Gerência de Capacitação do Ministério das Cidades, com um total de 29.393 respondentes. Ou seja, 216 arquivos individualizados de questionários, com 34.854 respondentes foram reorganizados manualmente e agregados para que pudessem gerar análises alusivas aos seguintes itens:

1 - Atividades Presenciais, 12 perguntas fechadas sobre os seguintes aspectos:

- a) **Aspectos de logística, organização e coordenação da atividade:** Acessibilidade do local; Qualidade das instalações (salas, ar condicionado, toaletes, etc.); Limpeza e organização do local; Atendimento da Secretaria/Recepção; Serviços de água e café.
- b) **Aspectos técnicos do Seminário:** Metodologia; Interação entre os participantes; Eficácia e efetividade dos trabalhos propostos; Qualidade dos materiais de apoio; Conteúdo das apresentações e debates.

2 - Atividades a Distância, 8 perguntas fechadas sobre os seguintes aspectos:

- a) **Ambiente virtual de aprendizagem:** Facilidade no uso do ambiente virtual de aprendizagem. Organização das informações e atividades no ambiente virtual de aprendizagem.
- b) **Estrutura do Curso:** Como você avalia a relação entre as atividades realizadas no curso e as situações práticas de trabalho? Como você avalia a sequência de apresentação dos conteúdos? O prazo para entrega das atividades foi adequado? Os conteúdos foram adequados aos objetivos do curso?
- c) **Resultados:** Oportunidade de melhorar o seu desempenho no trabalho como resultado do que você aprendeu no curso. Possibilidade de aplicar no seu trabalho os conhecimentos aprendidos no curso.

Os relatórios das atividades foram organizados num arquivo Excel (Apêndice A), por ano, trilha de aprendizagem, título da atividade, e as respostas às seguintes variáveis, conforme a natureza de cada evento:

Atividades presenciais:

- a) Acessibilidade do Local - AL
- b) Qualidade das Instalações - QI
- c) Limpeza e Organização do local - LO
- d) Atendimento da Secretaria/recepção - AS
- e) Serviço de Água e Café - AC
- f) Cumprimento dos Horários estabelecidos - CH
- g) Qualidade dos Instrumentos de Apoio - IA
- h) Metodologia - M
- i) Interação entre os Participantes - IP
- j) Eficácia e Efetividade dos trabalhos propostos - EE
- k) Qualidade dos Materiais de Apoio - MA
- l) Conteúdo das Apresentações e Debates - AD

Atividades a distância:

- a) Facilidade no uso do Ambiente Virtual de aprendizagem - AV
- b) Organização das Informações e atividades no ambiente virtual de aprendizagem - OI
- c) Como você avalia a relação entre as atividades realizadas no curso e as situações

Práticas de Trabalho? - PT

- d) Como você avalia a sequência de Apresentação dos Conteúdos? - AC
- e) O Prazo para entrega das atividades foi Adequado? - PA
- f) Os Conteúdos foram Adequados aos objetivos do curso? - CA
- g) Oportunidade de Melhorar o seu Desempenho no trabalho como resultado do que você aprendeu no curso - MD
- h) Possibilidade de aplicar no seu Trabalho os Conhecimentos aprendidos no curso - TC

3.4.3.2 Redução dos dados

Alguns procedimentos foram adotados no sentido de adequar as bases de dados para uma análise equalizada. Todos os conceitos utilizados nas avaliações pelos respondentes foram reunidos em apenas três categorias: Ótimo, Bom e Regular. Assim, as opções de respostas utilizadas nas questões fechadas foram reduzidas da seguinte forma:

a) Atividades presenciais:

Ótimo = Ótimo

Bom = Bom

Regular + Ruim + Não Respondidas = Regular

b) Atividades a distância:

Ótimo + Muito Bom = Ótimo

Bom = Bom

Regular + Ruim + Péssimo = Regular⁵⁵

3.4.3.3 Análise univariada: distribuição de frequência e principais resultados

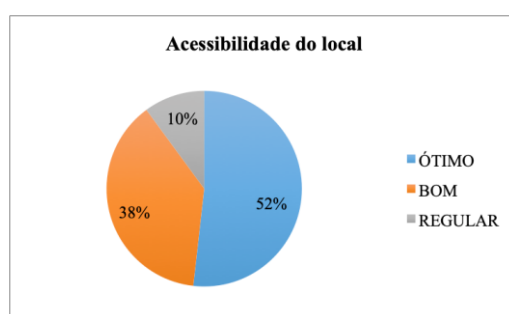
1 - ATIVIDADES PRESENCIAIS

a) Acessibilidade do local - AL

No Brasil, segundo dados do IBGE, existem 45 milhões de pessoas com algum tipo de deficiência, ou seja, aproximadamente 24% da população⁵⁶. O que justifica a importância de se avaliar a percepção dos participantes neste item para saber se todos se sentiram acolhidos durante as atividades de capacitação.

Em geral, os participantes consideraram em mais de 50% que a acessibilidade ao local foi ótima, sendo que 38% considerou "boa" e 10% "regular" no total de eventos válidos (Gráfico 06).

Gráfico 06 - Acessibilidade do local



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Ministério das Cidades, 2020.

⁵⁵o sistema estava ajustado para que todas as questões fossem obrigatoriamente respondidas.

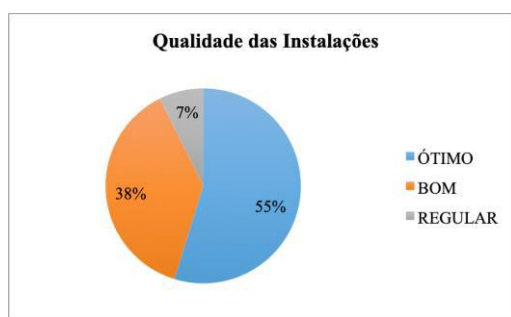
⁵⁶IBGE. Censo 2010.

b) Qualidade das instalações - QI

Sobre as instalações onde os eventos de capacitação foram realizados, cabe destacar que o Programa não contava com espaço próprio para a realização de suas atividades. As instalações geralmente eram cedidas por parceiros dos eventos, como as próprias prefeituras, espaços institucionais da Caixa Econômica Federal ou hotéis contratados, conforme a logística disponível no Ministério das Cidades ou disponibilizada por eventuais parceiros.

Pelo resultado apresentado, infere-se que houve boa aceitação por parte dos participantes no tocante à qualidade das instalações das atividades realizadas, tendo em conta que 55% consideraram "ótimo" e 38% consideraram "bom" este quesito.

Gráfico 07 - Qualidade das Instalações



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Ministério das Cidades, 2020.

c) Limpeza e organização do local - LO

Sobre a limpeza e organização do local, os números indicam que mais de 95% consideraram como "ótimo" e "bom" este item, que é fundamental para o bom andamento dos trabalhos.

Gráfico 08 - Limpeza e Organização do Local



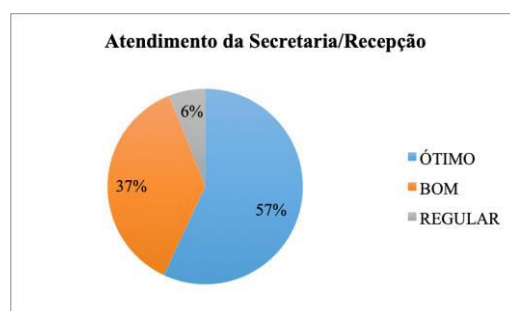
Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Ministério das Cidades, 2020.

d) Atendimento da secretaria/recepção - AS

O serviço de secretaria e recepção das atividades de capacitação eram realizados diretamente pela equipe da Gerência de Capacitação do Ministério das Cidades, geralmente com apoio de alguma empresa de eventos, especialmente contratada para a atividade.

De acordo com a percepção dos participantes, este serviço foi considerado "ótimo" em mais da metade dos eventos avaliados, 56,98%, e considerado "bom" em aproximadamente 37%. O que indica a boa gestão da equipe do Ministério das Cidades na condução e organização das atividades.

Gráfico 09 - Atendimento da Secretaria/Recepção



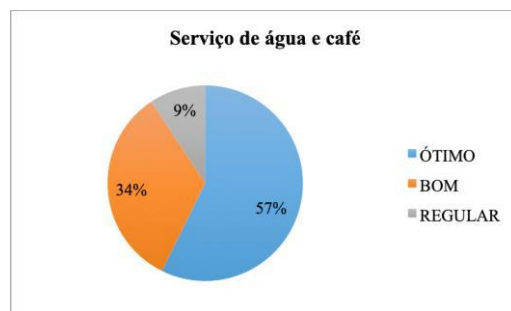
Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Ministério das Cidades, 2020.

e) Serviço de água e café - AC

A maioria dos serviços de água e café, de acordo com a pesquisa documental, eram contratados pelos parceiros locais ou pelo próprio Ministério, caso houvesse disponibilidade orçamentária. Sabe-se que embora este item não seja indispensável para a realização das atividades, os serviços de *coffee break* sempre são atrativos e proporcionam momentos de interatividade entre o grupo, ampliando o alcance das discussões e oportunizando a formação de redes para a sustentabilidade e implementação dos temas discutidos.

Nos eventos avaliados, apenas 9% dos participantes consideraram como "regular" este quesito. A maioria, 57%, considerou "ótimo" e 34% considerou "boa" a oferta desse serviço durante as atividades de capacitação.

Gráfico 10 - Serviço de água e café



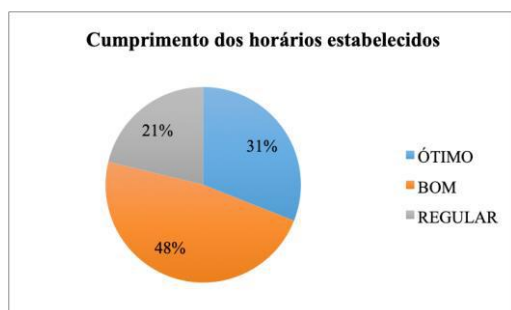
Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Ministério das Cidades, 2020.

f) Cumprimento dos horários estabelecidos - CH

O cumprimento dos horários estabelecidos pela coordenação é um requisito que denota maior capacidade de organização da equipe gestora e pode impactar na qualidade da implementação dos trabalhos. Eventuais atrasos podem ser considerados significativos quando ajustes não sejam feitos para que os temas sejam plenamente desenvolvidos. Neste caso, os relatórios de evento reportam que a maioria dos atrasos ocorriam nas aberturas institucionais, por conta do atraso de uma ou outra autoridade convidada.

De modo geral, na percepção dos participantes, este foi um item que teve maior percentual de aferição "regular" no processo de avaliação de todos os eventos, com mais de 20%. Apenas 31% considerou "ótimo" este quesito e 48% considerou como "bom" o cumprimento dos horários estabelecidos para a atividade. O que demonstra a importância de uma melhor gestão deste aspecto nas atividades a serem promovidas.

Gráfico 11 - Cumprimento dos horários estabelecidos

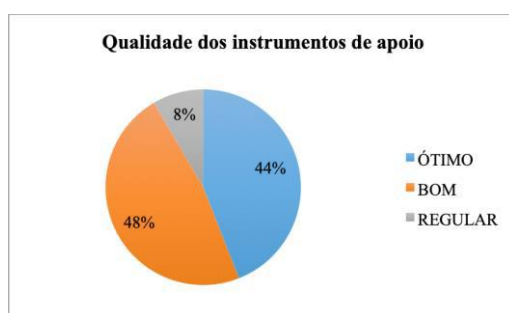


Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Ministério das Cidades, 2020.

g) Qualidade dos instrumentos de apoio - IA

Em relação à qualidade dos instrumentos de apoio, a maioria, 47,52% dos participantes, considerou este item como "bom" e 44% como "ótimo". Uma rápida leitura desses números podem predizer que não houve muitas inovações em termos de instrumentos de apoio que chamassem a atenção do público. Em geral, conforme os relatórios dos eventos, os instrumentos de apoio se resumiam às projeções com Datashow e sistema de som.

Gráfico 12 - Qualidade dos instrumentos de apoio

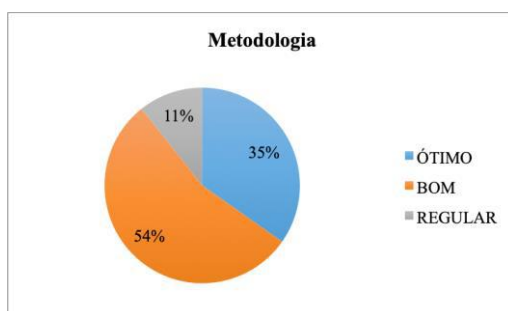


Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Ministério das Cidades, 2020.

h) Metodologia - M

Em termos de metodologia, a percepção dos participantes encontra coerência com o item anterior sobre a qualidade dos instrumentos de apoio, tendo em conta que a maioria dos participantes também considerou este quesito como "bom", 54%. O que nos leva a predizer que as metodologias empregadas nas atividades do programa foram razoáveis, mas que poderiam ser aperfeiçoadas.

Gráfico 13 - Metodologia



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Ministério das Cidades, 2020.

i) Interação entre os participantes - IP

A interação entre os participantes depende das metodologias implementadas, motivo pelo qual os resultados neste item se apresentam coerentes, se analisados em conjunto com os dois itens anteriores (metodologia e qualidade dos instrumentos de apoio). Na percepção de 53% dos participantes, a interação entre os participantes foi considerada "boa", de 30% como "ótima", e de 17% como "regular".

Gráfico 14 - Interação entre os participantes

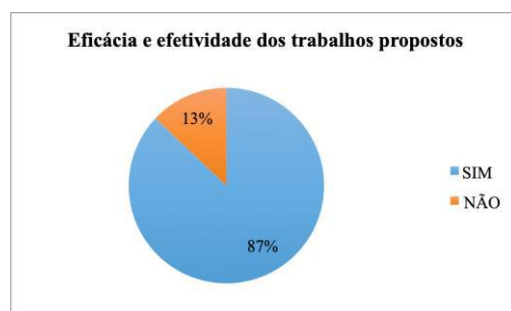


Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Ministério das Cidades, 2020.

j) Eficácia e efetividade dos trabalhos propostos - EE

Perguntados sobre a eficácia e efetividade dos trabalhos propostos, 87% dos participantes consideraram que "sim", houve eficácia e efetividade na condução das atividades desenvolvidas. Uma avaliação bastante positiva para o Programa em geral.

Gráfico 15 - Eficácia e efetividade dos trabalhos propostos



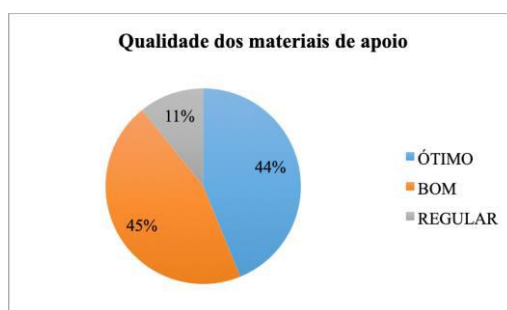
Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Ministério das Cidades, 2020.

k) Qualidade dos materiais de apoio - MA

Sobre a qualidade dos materiais de apoio, as opiniões dos participantes se equilibraram entre "bom" 45% e "ótimo", 44%.

Conforme reportado nos relatórios, os materiais de apoio distribuídos, geralmente, consistiam em pastas, blocos/cadernos, canetas e publicações institucionais. Destaque para a elaboração específica dos "cadernos do participante" em algumas atividades, com o objetivo didático de apresentar de forma sistemática os conteúdos e as atividades a serem realizadas durante a atividade.

Gráfico 16 - Qualidade dos materiais de apoio

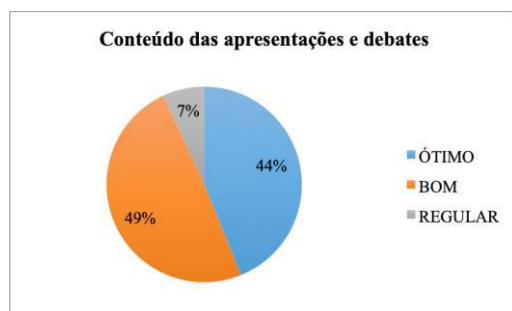


Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Ministério das Cidades, 2020.

l) Conteúdo das apresentações e debates - AD

Aproximadamente 50% dos participantes consideraram "bons" os conteúdos das apresentações e dos debates das atividades de capacitação do programa. Seguidos de 44% que consideraram "ótimos" e apenas 7% "regular". Em muitos relatos observados, os participantes reportaram sobre o pouco tempo para o debate dos temas desenvolvidos. A coordenação do Programa, com o intuito de ampliar esse tempo, criou espaços no Portal Capacidades para a continuidade dos debates. As discussões ou dúvidas dos participantes, após o término das atividades presenciais, eram sistematizadas nos blogs dos eventos. De fato, a novidade não teve registro significativo de participação, no entanto, a simples disponibilização dos materiais possibilitava a ampliação do alcance das atividades. O que se comprovava pelo quantitativo de downloads efetuados no Portal Capacidades.

Gráfico 17 - Conteúdo das apresentações e debates



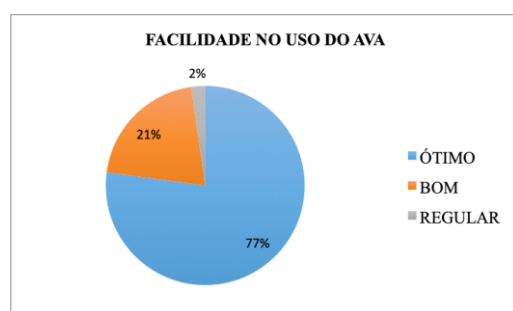
Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Ministério das Cidades, 2020.

2 - ATIVIDADES A DISTÂNCIA

a) Facilidade no uso do Ambiente Virtual de Aprendizagem - AVA

O Ambiente Virtual de Aprendizagem - AVA do Portal Capacidades foi customizado a partir da Plataforma Moodle, que é mundialmente utilizada para a veiculação de cursos a distância, por meio de software livre. Neste item, 77% dos participantes consideraram "ótimo" o quesito de facilidade no uso do AVA. O que pode ser visto como uma oportunidade para a ampliação deste tipo de atividade, que pode ter um baixo investimento em relação ao seu amplo alcance.

Gráfico 18 - Facilidade no uso do ambiente virtual



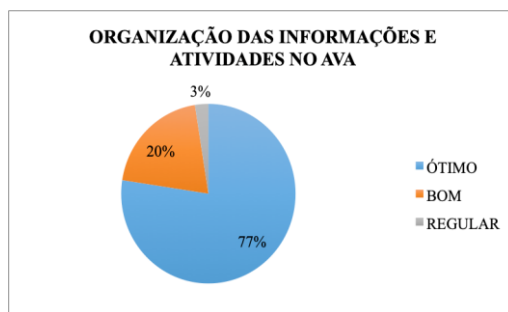
Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Ministério das Cidades, 2020.

b) Organização das informações e atividades no ambiente virtual de aprendizagem - OI

Neste item, sobre a organização das atividades no AVA, os participantes avaliaram, de certa forma, a metodologia utilizada durante o curso, sua estruturação e organização gradativa de conteúdos. A maioria dos participantes, 77%, considerou "ótimo" este quesito, sendo

insignificante, 3%, os que a consideraram "regular". De fato, a organização das informações nos cursos a distância é o eixo central que conduz o participante ao alcance dos objetivos do curso. A excelente avaliação neste quesito, indica que o Programa estruturou muito bem seus cursos a distância, mediante uma coordenação pedagógica estruturante.

Gráfico 19 - Organização das informações e atividades no AVA



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Ministério das Cidades, 2020.

c) Como você avalia a relação entre as atividades realizadas no curso e as situações práticas de trabalho? - PT

Essa questão nos reporta à eficiência do Programa no que tange à aplicabilidade de seus conteúdos às situações cotidianas laborais dos participantes.

A maioria dos participantes, em torno de 70%, considerou que as atividades de capacitação tinham relações com as situações práticas de trabalho. O que implica, igualmente, inferir sobre a adequabilidade do público participante às atividades promovidas a distância e ainda ao aporte de conteúdos práticos nas atividades propostas no AVA.

Gráfico 20 - Relação entre atividades do curso e situações práticas de trabalho

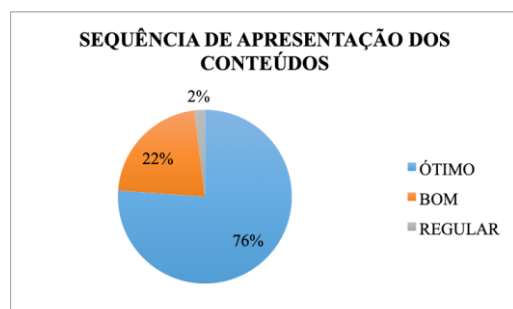


Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Ministério das Cidades, 2020.

d) Como você avalia a sequência de apresentação dos conteúdos? - AC

Esta pergunta se assemelha ao item b) sobre a Organização dos conteúdos. Ainda assim, a percepção sobre a sequência de apresentação dos conteúdos nos cursos a distância é muito importante para compreender sobre o avanço da aprendizagem. Os resultados obtidos também corroboram os resultados sobre a organização dos conteúdos: 76% dos participantes consideraram como "ótima" a sequência de apresentação dos conteúdos e apenas 2% "regular".

Gráfico 21 - Sequência de apresentação dos conteúdos

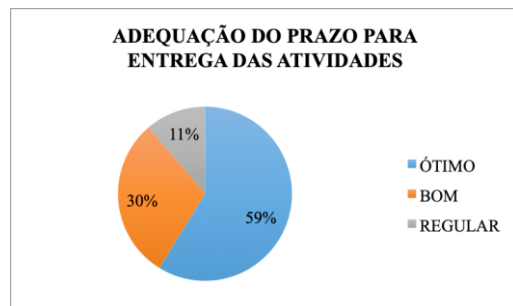


Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Ministério das Cidades, 2020.

e) O prazo para entrega das atividades foi adequado? - PA

Nos cursos a distância, o prazo para a entrega dos trabalhos é determinante no processo de avaliação e também para a evasão de alunos. Na percepção dos participantes, 59% considerou "ótimo" o prazo para a entrega das atividades, seguido de 30% que considerou "bom". Apenas 11% considerou este item "regular".

Gráfico 22 - Adequação do prazo para entrega das atividades



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Ministério das Cidades, 2020.

f) Os conteúdos foram adequados aos objetivos do curso? - CA

A maioria dos participantes, 77%, considerou os conteúdos adequados em relação aos objetivos do curso. Apenas 3% considerou este item como "regular".

Essa percepção dos participantes é muito positiva para as atividades e denota o grau de conformidade com o que está sendo proposto pelo Programa na modalidade a distância.

Gráfico 23 - Adequação dos conteúdos em relação aos objetivos do curso

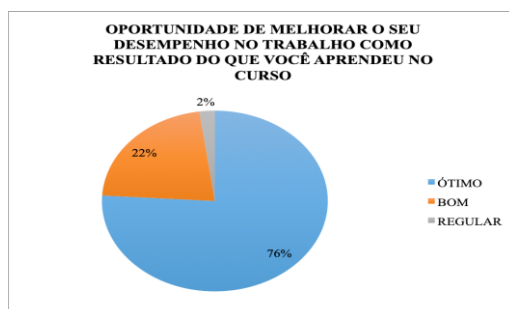


Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Ministério das Cidades, 2020.

g) Oportunidade de melhorar o seu desempenho no trabalho como resultado do que você aprendeu no curso - MD

Esta questão oportuniza o conhecimento das perspectivas dos participantes em relação ao seu desempenho após a realização do curso. Os resultados denotam um enorme grau de satisfação e positividade por parte dos participantes, tendo em conta que 76% considerou "ótimo" este item, e apenas 2% o considerou regular.

Gráfico 24 - Oportunidade de melhorar o seu desempenho no trabalho como resultado do que você aprendeu no curso

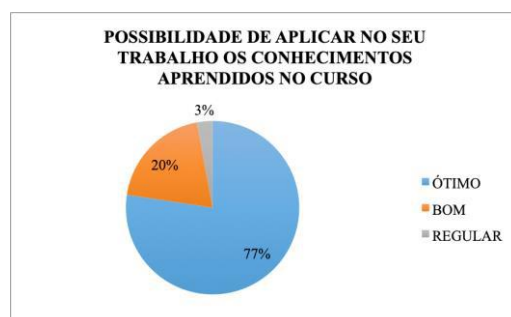


Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Ministério das Cidades, 2020.

h) Possibilidade de aplicar no seu trabalho os conhecimentos aprendidos no curso - TC

Por fim, questionados sobre a aplicabilidade dos conhecimentos aprendidos no curso, a grande maioria, 77%, indicou como "ótima" essa possibilidade, o que reforça a importância das atividades desenvolvidas.

Gráfico 25 - Possibilidade de aplicar no seu trabalho os conhecimentos aprendidos no curso



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Ministério das Cidades, 2020.

3.4.3.4 Análise multivariada: correlações e análise de componentes principais

Partindo das análises efetuadas até agora, no âmbito da estatística univariada, ou seja, da análise estatística isolada de cada variável, percebe-se a necessidade de verificar e conhecer o que pode expressar a totalidade dessas informações fornecidas pelo conjunto das variáveis existentes e suas relações.

Dessa forma, a denominada “Análise Multivariada” será utilizada, porque fornece um grande número de métodos e técnicas para avaliar, simultaneamente, todas as variáveis na interpretação teórica do conjunto de dados obtidos.

(...) os métodos de análises de dados têm provado amplamente sua eficácia no estudo de grandes massas complexas de informação. São os chamados métodos multidimensionais por oposição aos métodos de estatística descritiva que não tratam mais do que uma ou duas variáveis por vez. Por isso, permitem a confrontação entre numerosas informações, o que é infinitamente melhor que o seu exame em separado. As representações simplificadas de grandes tabelas de dados que estes métodos permitem obter são instrumentos notáveis de síntese. Extraem as tendências mais notáveis de numerosos dados para serem diretamente apreendidas, os hierarquizam e eliminam efeitos marginais ou pontuais que atrapalham a percepção global dos fatos. (ESCOFIER e PAGÈS, 1992, p.1, tradução nossa)

Graças ao desenvolvimento tecnológico, uma grande massa de dados pode ser processada por ferramentas estatísticas que se utilizam de uma diversidade de métodos de análise multivariada, com finalidades distintas entre si, em termos de fundamentação teórica e

aplicabilidade, e possibilitam uma visão mais global do que aquela possível numa abordagem univariada.

Segundo Hair Jr. et al (2005, p.32), a análise multivariada é um conjunto de técnicas para análise de dados que está sempre em expansão. Dentre as técnicas mais estabelecidas, destaca-se a Análise de Componentes Principais - ACP, criada por Karl Pearson em 1901 que aqui será utilizada para a análise dos dados obtidos nos relatórios de avaliação do Programa, tendo em conta que esta pode ser usada para analisar inter-relações entre um grande número de variáveis e explicar essas variáveis em termos de suas dimensões inerentes.

Neste caso, foram utilizados os dados disponíveis sobre os eventos presenciais do Programa, tendo em conta que os dados dos eventos a distância apresentaram inconsistências⁵⁷ para a análise por grupo de variáveis.

Dessa forma, há um universo de 35 variáveis, em 86 eventos de capacitação presenciais, codificadas conforme os seguintes grupos da tabela a seguir (Tabela 13).

Tabela 13 – Codificação das Variáveis utilizadas

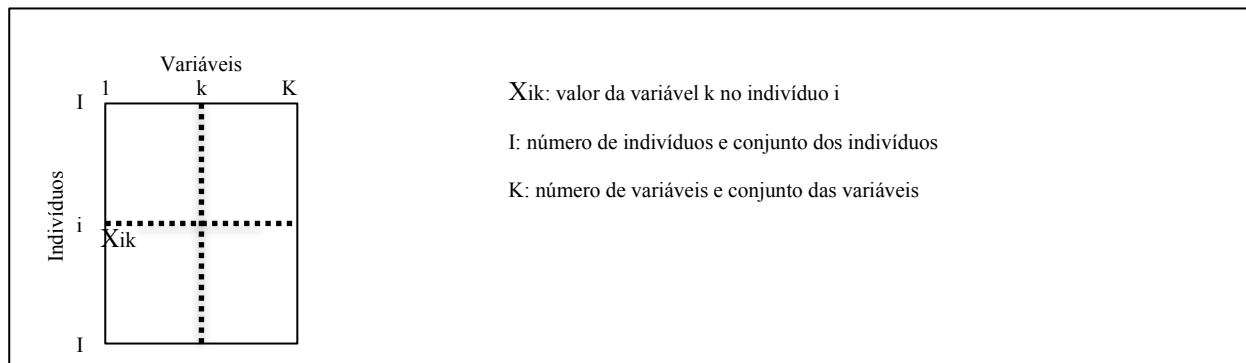
	ÓTIMO	BOM	REGULAR
1) Acessibilidade do local - AL	AL1	AL2	AL3
2) Qualidade das Instalações - QI	QI1	QI2	QI3
3) Limpeza e organização do local - LO	LO1	LO2	LO3
4) Atendimento da Secretaria/Recepção - AS	AS1	AS2	AS3
5) Serviço de água e café - AC	AC1	AC2	AC3
6) Cumprimento dos horários estabelecidos - CH	CH1	CH2	CH3
7) Qualidade dos instrumentos de apoio - IA	IA1	IA2	IA3
8) Metodologia - M	M1	M2	M3
9) Interação entre os participantes - IP	IP1	IP2	IP3
10) Qualidade dos materiais de apoio - MA	MA1	MA2	MA3
11) Conteúdo das apresentações e debates - AD	AD1	AD2	AD3
	SIM	NÃO	
12) Eficácia e efetividade dos trabalhos propostos - EE	EE1	EE2	

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

De acordo com Escofier e Pagès (1992, p.7), a Análise de Componentes Principais - ACP se aplica a tabelas bidimensionais que cruzam indivíduos e variáveis quantitativas, sendo que as linhas da tabela representam os indivíduos e as colunas representam as variáveis. Na intersecção da linha i com a coluna k se encontra o valor que apresenta a variável k no indivíduo i.

⁵⁷ As inconsistências referem-se à ausência no preenchimento de alguns campos nos formulários de avaliação, o que deixou a base de dados inconsistente para algumas das variáveis.

Figura 04 -Representação da Tabela de dados



Fonte: Escofier e Pagès (1992, p.7, tradução nossa)

Os termos "indivíduos" e "variáveis", segundo Escofier e Pagès (1992, p.8) ocultam noções diferentes. Em relação a dois indivíduos, avalia-se a semelhança entre estes e quanto mais próximos sejam seus valores no conjunto das variáveis.

Já com respeito às variáveis, o que se trata de avaliar é a sua relação. Na ACP, a relação entre duas variáveis se mede por meio do coeficiente de correlação linear. O coeficiente de correlação é uma medida de similaridade ou de dissimilaridade, ou seja, quanto maior for o valor observado (em módulo), mais parecidos (se sinal positivo) ou mais dissimilares (se sinal negativo) serão os objetos.

Dessa forma, o valor de r está sempre entre -1 e +1, com $r = 0$ correspondendo à não associação.

Valores de r $\left\{ \begin{array}{l} \text{negativos} \\ \text{positivos} \end{array} \right\}$ indicam uma associação $\left\{ \begin{array}{l} \text{negativa} \\ \text{positiva} \end{array} \right\}$

O termo correlação positiva é usado quando $r > 0$ e, nesse caso, à medida que x cresce também cresce y . Já o termo correlação negativa é utilizado quando $r < 0$. Nesse caso à medida que x cresce, y decresce (em média).

Quanto maior o valor de r (positivo ou negativo), mais forte a associação. No extremo, se $r = 1$ ou $r = -1$, então todos os pontos no gráfico de dispersão caem exatamente numa linha reta.

No outro extremo, se $r = 0$ não existe nenhuma associação *linear*.

De acordo com Shimakura (2006), pode-se descrever ou interpretar uma correlação em palavras a partir do seu valor numérico, conforme a Tabela 14, mas sempre considerando cada contexto:

Tabela 14 – Parâmetros de Interpretação das Correlações

Valor de ρ (+ ou -)	INTERPRETAÇÃO
0.00 a 0.19	Uma correlação bem fraca
0.20 a 0.39	Uma correlação fraca
0.40 a 0.69	Uma correlação moderada
0.70 a 0.89	Uma correlação forte
0.90 a 1.00	Uma correlação muito forte

Fonte: Shimakura (2006)

Após alguns processamentos, realizados por meio do software SPAD 3.5⁵⁸, os primeiros resultados deram origem à uma matriz de correlações, com o objetivo de avaliar o comportamento de uma variável em relação à outra, conforme as variáveis codificadas da Tabela 13. Cabe ressaltar que todo o modelo matemático para determinação da ACP está fundamentado a partir dos estudos elaborados por Escofier e Pagès (1992).

Neste caso, foi adotado o valor acima de 0,70 como de forte correlação entre as variáveis de diferentes grupos, tendo em conta a classificação indicada por Shimakura (2006) na Tabela 14. Os resultados significativos estão grifados na Tabela 15:

⁵⁸SPAD. Versão 3.5. Logiciel d'Analyse des Données. CISIA – CERESTA. Saint Mandé, 1998. 1 CD.

Tabela 15 – Matriz de Correlações (continua)

AL1	AL2	AL3	QI1	QI2	QI3	LO1	LO2	LO3	AS1	AS2	AS3	AC1	AC2	AC3	CH1	CH2
AL1	1.00															
AL2	-0.60	1.00														
AL3	-0.72	-0.13	1.00													
QI1	0.62	-0.45	-0.38	1.00												
QI2	-0.50	0.49	0.20	-0.88	1.00											
QI3	-0.49	0.17	0.47	-0.69	0.27	1.00										
LO1	0.65	-0.42	-0.44	0.84	-0.69	-0.66	1.00									
LO2	-0.55	0.49	0.25	-0.770.78	0.39	-0.90	1.00									
LO3	-0.37	-0.04	0.48	-0.35	-0.01	0.72	-0.46	0.02	1.00							
AS1	0.61	-0.42	-0.39	0.57	-0.45	-0.47	0.72	-0.64	-0.35	1.00						
AS2	-0.50	0.49	0.20	-0.46	0.50	0.17	-0.58	0.66	-0.02	-0.83	1.00					
AS3	-0.29	-0.02	0.37	-0.29	0.02	0.56	-0.37	0.09	0.64	-0.47	-0.12	1.00				
AC1	0.55	-0.21	-0.50	0.56	-0.48	-0.40	0.68	-0.59	-0.36	0.67	-0.57	-0.29	1.00			
AC2	-0.36	0.25	0.23	-0.44	0.53	0.08	-0.55	0.62	0.00	-0.55	0.64	-0.03	-0.83	1.00		
AC3	-0.50	0.04	0.58	-0.40	0.14	0.61	-0.47	0.21	0.65	-0.46	0.15	0.57	-0.66	0.14	1.00	
CH1	0.35	-0.22	-0.25	0.44	-0.40	-0.27	0.43	-0.41	-0.14	0.43	-0.36	-0.18	0.59	-0.57	-0.28	1.00
CH2	-0.06	0.03	0.05	-0.24	0.36	-0.05	-0.06	0.15	-0.17	0.02	0.14	-0.25	-0.31	0.44	-0.04	-0.47
CH3	-0.33	0.21	0.23	-0.28	0.16	0.33	-0.42	0.33	0.29	-0.48	0.29	-0.39	-0.39	0.27	0.33	-0.72
IA1	0.48	-0.41	-0.24	0.55	-0.47	-0.41	0.65	-0.61	-0.26	0.66	-0.53	-0.34	0.56	-0.46	-0.37	0.54
IA2	-0.37	0.48	0.04	-0.47	0.59	0.05	-0.50	0.65	-0.17	-0.47	0.55	-0.03	-0.39	0.52	0.00	-0.49
IA3	-0.25	-0.01	0.31	-0.24	-0.06	0.57	-0.35	0.08	0.62	-0.40	0.09	0.56	-0.34	0.04	0.55	-0.19
M1	0.47	-0.38	-0.24	0.33	-0.28	-0.25	0.50	-0.50	-0.14	0.57	-0.54	-0.16	0.48	-0.43	-0.27	0.58
M2	-0.27	0.40	-0.02	-0.25	0.33	0.02	-0.33	0.46	-0.18	-0.40	0.55	-0.16	-0.32	0.43	-0.01	-0.39
M3	-0.33	0.02	0.39	-0.15	-0.02	0.35	-0.30	0.12	0.45	-0.31	0.06	0.46	-0.28	0.06	0.42	-0.34
IP1	0.40	-0.33	-0.20	0.33	-0.26	-0.27	0.41	-0.37	-0.18	0.49	-0.43	-0.18	0.42	-0.39	-0.21	0.60
IP2	-0.10	0.34	-0.18	-0.27	0.40	-0.07	-0.23	0.41	-0.29	-0.34	0.52	-0.22	-0.21	0.41	-0.18	-0.38
IP3	-0.38	0.07	0.41	-0.13	-0.08	0.39	-0.26	0.05	0.50	-0.25	0.01	0.42	-0.29	0.07	0.43	-0.34
EE1	-0.37	-0.01	-0.45	0.28	-0.06	-0.48	0.39	-0.18	-0.51	0.37	0.13	0.44	0.37	-0.17	-0.43	0.43
EE2	-0.37	0.01	0.45	-0.28	0.06	0.48	-0.39	0.18	0.51	-0.37	0.13	0.44	-0.37	0.17	0.43	-0.43
MA1	0.35	-0.32	-0.16	0.26	-0.21	-0.21	0.31	-0.23	-0.26	0.42	-0.28	-0.29	0.28	-0.20	-0.24	0.34
MA2	-0.12	0.24	-0.07	-0.20	0.35	-0.13	-0.17	0.27	-0.17	-0.21	0.30	-0.10	-0.14	0.25	-0.09	-0.30
MA3	-0.31	0.15	0.26	-0.12	-0.09	0.38	-0.22	0.01	0.47	-0.30	0.05	0.45	-0.21	0.00	0.38	-0.12
AD1	0.37	-0.21	-0.27	0.28	-0.25	-0.19	0.36	-0.32	-0.16	0.47	-0.39	-0.21	0.46	-0.43	-0.24	0.54
AD2	-0.23	0.25	0.06	-0.22	0.36	-0.11	-0.24	0.36	-0.18	-0.30	0.42	-0.13	-0.31	0.48	-0.09	-0.47
AD3	-0.31	-0.03	0.40	-0.16	-0.13	0.52	-0.27	0.01	0.58	-0.36	0.03	0.59	-0.34	0.00	0.60	-0.22

Tabela 15 – Matriz de Correlações (conclusão)

	CH3	IA1	IA2	IA3	M1	M2	M3	IP1	IP2	IP3	EE1	EE2	MA1	MA2	MA3	AD1	AD2
CH3	1.00																
IA1	-0.52	1.00															
IA2	0.30	-0.76	1.00														
IA3	0.40	-0.55	-0.14	1.00													
M1	-0.58	0.57	-0.47	-0.27	1.00												
M2	0.22	-0.33	0.51	-0.16	-0.76	1.00											
M3	0.55	-0.41	0.00	0.62	-0.46	-0.23	1.00										
IP1	-0.50	0.48	-0.35	-0.29	0.75	-0.50	-0.44	1.00									
IP2	0.17	-0.30	0.53	-0.21	-0.46	0.64	-0.19	-0.59	1.00								
IP3	0.43	-0.28	-0.10	0.55	-0.45	-0.02	0.70	-0.62	-0.27	1.00							
EE1	-0.62	0.42	0.02	-0.66	0.51	0.02	-0.78	0.51	0.11	-0.72	1.00						
EE2	0.62	-0.42	-0.02	0.66	-0.51	-0.02	0.78	-0.51	-0.11	0.72	-1.00	1.00					
MA1	-0.41	0.64	-0.39	-0.47	0.44	-0.19	-0.40	0.33	-0.11	-0.28	0.47	-0.47	1.00				
MA2	0.15	-0.40	0.50	-0.04	-0.41	0.39	0.09	-0.28	0.37	-0.02	-0.06	0.06	-0.60	-0.60	1.00		
MA3	0.35	-0.39	-0.02	0.60	-0.13	-0.15	0.40	-0.12	-0.22	0.35	-0.50	0.50	-0.63	-0.25	1.00		
AD1	-0.54	0.59	-0.44	-0.32	0.74	-0.47	-0.45	0.63	-0.40	-0.36	0.56	-0.56	0.55	-0.50	-0.18	1.00	
AD2	0.32	-0.43	0.53	-0.03	-0.60	0.57	0.12	-0.51	0.54	0.09	-0.20	0.20	-0.37	0.58	-0.12	-0.84	1.00
AD3	0.48	-0.38	-0.06	0.65	-0.37	-0.07	0.64	-0.32	-0.15	0.53	-0.710.71	-0.41	-0.02	0.52	-0.47	-0.09	

Fonte: Elaborado pela autora, 2020

De modo geral, as correlações significativas encontradas nos permitem inferir que as respostas dadas pelos participantes no processo de avaliação se mostram coerentes, conforme as análises a seguir:

1 - **L01** com **QI1: 0,84** (Limpeza e organização do local/Ótima - LO1 com Qualidade das Instalações/Ótima - QI1)

2 - **LO2** com **QI1: -0,77** (Limpeza e organização do local/Boa - LO2 com Qualidade das Instalações Ótima - QI1)

3 - **LO2** com **QI2:0,78** (Limpeza e organização do local/Boa - LO2 com Qualidade das Instalações/Boa - QI2)

4 - **LO3** com **QI3: 0,72** (Limpeza e organização do local/Regular - LO3 com Qualidade das Instalações/Regular - QI3)

Nessas 4 correlações significativas (acima de 0,70) observa-se que quanto melhor avaliada a limpeza e organização do local, melhor avaliada será a qualidade das instalações. Essa relação se comprova igualmente no seu inverso: quanto pior avaliada a limpeza e organização do local, pior avaliada será a qualidade das instalações. Neste caso, a forte correlação entre essas duas variáveis também nos sugere que, caso sejam unificadas no questionário de avaliação, o seu resultado não seria diferenciado.

5 - **AS1** com **LO1: 0,72** (Atendimento da Secretaria/Recepção/Ótimo - AS1 com Limpeza e organização do local/Ótima - LO1)

Neste caso, o atendimento da Secretaria também reflete, de forma significativa, na percepção dos participantes em relação à limpeza e organização do local, o que demonstra a importância desses serviços na organização das atividades.

6 - **IP1** com **M1: 0,75** (Interação entre os participantes/Ótima - IP com Metodologia/Ótima- M)

7 - **IP3** com **M3: 0,70** (Interação entre os participantes Regular - IP com Metodologia Regular - M3)

No que diz respeito à interação entre os participantes, comprova-se que quanto maior a interação, melhor avaliada será a percepção de metodologia utilizada no evento, tendo em conta que este componente é essencial no processo metodológico adotado durante a atividade. O inverso também foi comprovado, ou seja, interação regular está correlacionada, de forma significativa, à metodologia regular.

8 - **EE1** com **M3**: **-0,78** (Eficácia e efetividade dos trabalhos propostos/Sim - EE1 com Metodologia/Regular- M3)

9 - **EE1** com **IP3**: **-0,72** (Eficácia e efetividade dos trabalhos propostos/Sim - EE1 com Interação entre os participantes/Regular- IP3)

10 - **EE2** com **IP3**: **0,72** (Eficácia e efetividade dos trabalhos propostos/Não - EE2 com Interação entre os participantes/Regular - IP3)

Pelas correlações apresentadas nos itens 8, 9 e 10, verifica-se que a percepção sobre a Eficácia e Efetividade dos trabalhos propostos está correlacionada de forma significativa com as variáveis Metodologia e Interação entre os Participantes. Nestes casos, a atribuição de uma percepção regular sobre a metodologia resulta em uma correlação negativa referente ao item eficácia e efetividade dos trabalhos.

11 - **AD1** com **M1**: **0,74** (Conteúdo das apresentações e debates/Ótimo - AD1 com Metodologia/Ótima- M1)

Outra correlação significativa foi entre a variável sobre o Conteúdo das Apresentações e Debates e a Metodologia, o que demonstra coerência no processo de avaliação, tendo em conta que os conteúdos e debates fazem parte da aplicação da estrutura metodológica do evento.

12 - **AD3** com **EE1**: **-0,71** (Conteúdo das apresentações e debates Regular- AD3 com Eficácia e efetividade dos trabalhos propostos Sim- EE1)

13 - **AD3** com **EE2**: **0,71** (Conteúdo das apresentações e debates/Regular - AD com Eficácia e efetividade dos trabalhos propostos/Não - EE2)

Nos itens 12 e 13, as correlações são significativas entre as variáveis Conteúdo das apresentações e Debates e Eficácia e Efetividade dos trabalhos propostos, ou seja, quando o conteúdo das apresentações e debates são regulares, não há percepção de eficácia e eficiência nos trabalhos realizados.

Conforme já mencionado, a Análise de Componentes Principais - ACP é uma técnica que possibilita investigações e análises com um grande número de dados disponíveis e a identificação das medidas responsáveis pelas maiores variações entre os resultados, sem perdas significativas de informações.

De fato, na ACP é possível transformar um conjunto original de variáveis em outro conjunto, denominado "componentes principais - CP" com dimensões equivalentes (VICINI,

2005, p. 28), com a menor perda de informação possível. Essa redução de variáveis só será possível se as "p" variáveis iniciais não forem independentes e possuírem coeficientes de correlação não-nulos, o que corresponde ao caso em análise, como se observa a seguir.

Para isso, é importante gerar a tabela de valores próprios, para que se tenha ideia da dimensão de toda a variabilidade entre os eixos fatoriais, em termos percentuais, e em que momento se expressa a sua continuidade.

Na Tabela 16, a seguir, apresentam-se os resultados dos cálculos dos valores próprios. É possível, então, observar que os dois primeiros eixos fatoriais dão conta de 54,79% da variabilidade dos dados. Neste sentido, estes serão definidos como parâmetro para gerar o plano fatorial 1-2 e as análises consequentes.

Também é importante gerar a tabela de coordenadas sobre os eixos fatoriais, para determinar a localização das variáveis no plano fatorial (ver Tabela 17 - Coordenadas das Variáveis sobre os Eixos). As coordenadas são medidas em correlações, o que significa que quanto mais próximo de 1, mais a variável contribui para a formação do eixo.

Tabela 16 – Valores Próprios

NUMERO	VALOR	PORCENT.	PORCENT.
PRÓPRIO	ACUMULADO		
1	12.5932	35.98	35.98
2	6.5817	18.80	54.79
3	3.1438	8.98	63.77
4	1.8006	5.14	68.91
5	1.3343	3.81	72.72
6	1.1707	3.34	76.07
7	1.0576	3.02	79.09
8	1.0067	2.88	81.97
9	0.9512	2.72	84.69
10	0.7643	2.18	86.87
11	0.6563	1.88	88.74
12	0.5334	1.52	90.27
13	0.5071	1.45	91.72
14	0.4980	1.42	93.14
15	0.4487	1.28	94.42
16	0.3963	1.13	95.55
17	0.3354	0.96	96.51
18	0.3177	0.91	97.42
19	0.2433	0.70	98.12
20	0.2241	0.64	98.76
21	0.1817	0.52	99.27
22	0.1525	0.44	99.71
23	0.1014	0.29	100.00
24	0.0000	0.00	100.00
25	0.0000	0.00	100.00
26	0.0000	0.00	100.00
27	0.0000	0.00	100.00
28	0.0000	0.00	100.00
29	0.0000	0.00	100.00
30	0.0000	0.00	100.00
31	0.0000	0.00	100.00
32	0.0000	0.00	100.00
33	0.0000	0.00	100.00
34	0.0000	0.00	100.00
35	0.0000	0.00	100.00

Fonte: Elaborado pela autora, 2020

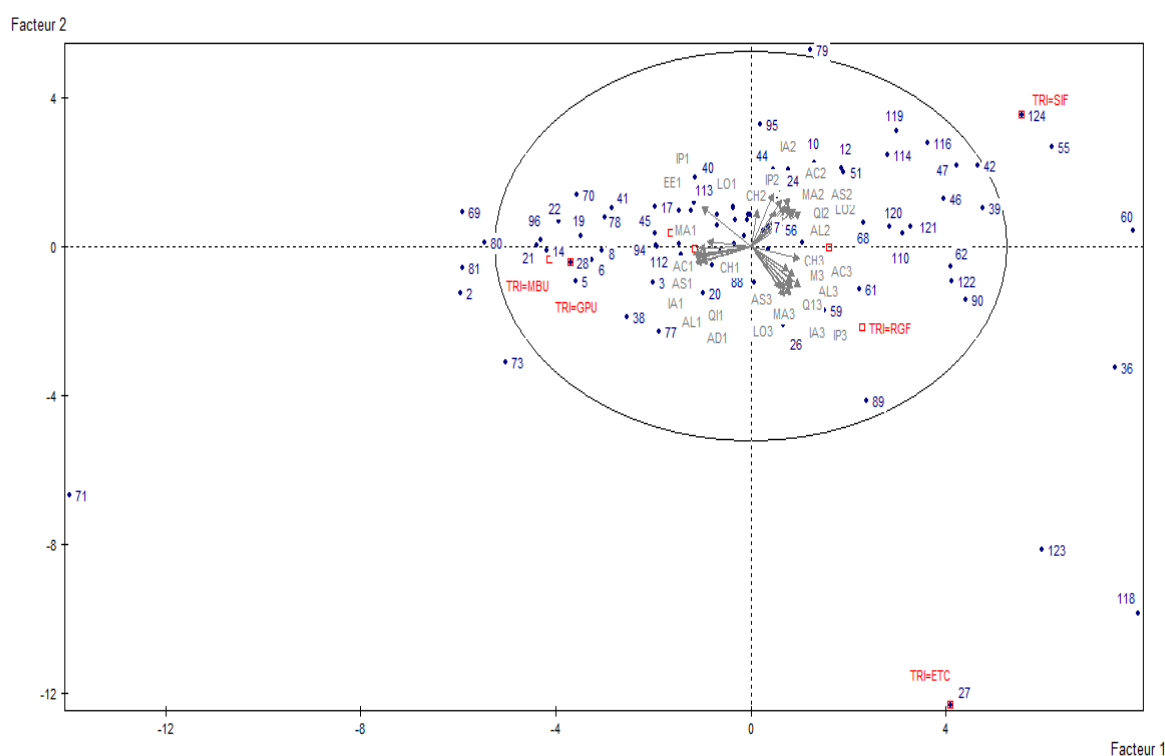
Tabela 17 – Coordenadas das Variáveis sobre os Eixos

VARIÁVEIS		COORDENADAS					CORRELAÇÕES					VARIÁVEL-FATOR					EIXOS ANTIGOS					UNITÁRIOS				
	1	2	3	4	5		1	2	3	4	5		1	2	3	4	5									
AL1 - AL1			-0.72	-0.01	0.33	-0.03	0.13	-0.72	-0.01	0.33	-0.03	0.13	-0.20	0.00	0.19	-0.02	0.11									
AL2 - AL2			0.43	0.38	-0.13	0.46	-0.25	0.43	0.38	-0.13	0.46	-0.25	0.12	0.15	-0.07	0.34	-0.21									
AL3 - AL3			0.51	-0.32	-0.29	-0.37	0.05	0.51	-0.32	-0.29	-0.37	0.05	0.14	-0.12	-0.17	-0.27	0.04									
QI1 - QI1			-0.70	-0.20	0.53	-0.03	-0.11	-0.70	-0.20	0.53	-0.03	-0.11	-0.20	-0.08	0.30	-0.02	-0.09									
QI2 - QI2			0.53	0.52	-0.42	0.03	0.19	0.53	0.52	-0.42	0.03	0.19	0.15	0.20	-0.24	0.02	0.17									
QI3 - QI3			0.60	-0.39	-0.44	0.01	-0.08	0.60	-0.39	-0.44	0.01	-0.08	0.17	-0.15	-0.25	0.01	-0.07									
LO1 - LO1			-0.81	-0.11	0.44	-0.06	0.06	-0.81	-0.11	0.44	-0.06	0.06	-0.23	-0.04	0.25	-0.05	0.05									
LO2 - LO2			0.68	0.45	-0.36	0.10	-0.07	0.68	0.45	-0.36	0.10	-0.07	0.19	0.17	-0.21	0.07	-0.06									
LO3 - LO3			0.47	-0.64	-0.27	-0.05	0.02	0.47	-0.64	-0.27	-0.05	0.02	0.13	-0.25	-0.15	-0.04	0.02									
AS1 - AS1			-0.80	-0.11	0.20	-0.16	0.19	-0.80	-0.11	0.20	-0.16	0.19	-0.23	-0.04	0.11	-0.12	0.16									
AS2 - AS2			0.61	0.48	-0.12	0.11	-0.25	0.61	0.48	-0.12	0.11	-0.25	0.17	0.19	-0.07	0.08	-0.21									
AS3 - AS3			0.46	-0.56	-0.16	0.11	0.05	0.46	-0.56	-0.16	0.11	0.05	0.13	-0.22	-0.09	0.08	0.05									
AC1 - AC1			-0.76	-0.10	0.27	0.33	-0.10	-0.76	-0.10	0.27	0.33	-0.10	-0.21	-0.04	0.15	0.25	-0.09									
AC2 - AC2			0.58	0.46	-0.11	-0.32	0.11	0.58	0.46	-0.11	-0.32	0.11	0.16	0.18	-0.06	-0.24	0.10									
AC3 - AC3			0.57	-0.45	-0.32	-0.16	0.03	0.57	-0.45	-0.32	-0.16	0.03	0.16	-0.17	-0.18	-0.12	0.03									
CH1 - CH1			-0.68	-0.20	-0.19	0.34	-0.16	-0.68	-0.20	-0.19	0.34	-0.16	-0.19	-0.08	-0.11	0.26	-0.13									
CH2 - CH2			0.09	0.49	-0.11	-0.56	0.40	0.09	0.49	-0.11	-0.56	0.40	0.02	0.19	-0.06	-0.41	0.34									
CH3 - CH3			0.68	-0.16	0.30	0.07	-0.14	0.68	-0.16	0.30	0.07	-0.14	0.19	-0.06	0.17	0.05	-0.12									
IA1 - IA1			-0.81	-0.12	-0.03	-0.30	-0.24	-0.81	-0.12	-0.03	-0.30	-0.24	-0.23	-0.05	-0.02	-0.22	-0.21									
IA2 - IA2			0.53	0.62	0.00	0.23	0.20	0.53	0.62	0.00	0.23	0.20	0.15	0.24	0.00	0.17	0.17									
IA3 - IA3			0.54	-0.61	0.05	0.15	0.10	0.54	-0.61	0.05	0.15	0.10	0.15	-0.24	0.03	0.11	0.09									
M1 - M1			-0.77	-0.20	-0.39	0.06	0.28	-0.77	-0.20	-0.39	0.06	0.28	-0.22	-0.08	-0.22	0.04	0.24									
M2 - M2			0.42	0.62	0.21	-0.03	-0.34	0.42	0.62	0.21	-0.03	-0.34	0.12	0.24	0.12	-0.02	-0.30									
M3 - M3			0.57	-0.54	0.30	-0.04	0.05	0.57	-0.54	0.30	-0.04	0.05	0.16	-0.21	0.17	-0.03	0.04									
IP1 - IP1			-0.70	-0.13	-0.38	0.21	0.30	-0.70	-0.13	-0.38	0.21	0.30	-0.20	-0.05	-0.21	0.16	0.26									
IP2 - IP2			0.31	0.70	0.20	0.01	-0.23	0.31	0.70	0.20	0.01	-0.23	0.09	0.27	0.11	0.00	-0.20									
IP3 - IP3			0.53	-0.52	0.25	-0.26	-0.13	0.53	-0.52	0.25	-0.26	-0.13	0.15	-0.20	0.14	-0.19	-0.12									
EE1 - EE1			-0.68	0.52	-0.30	0.11	0.00	-0.68	0.52	-0.30	0.11	0.00	-0.19	0.20	-0.17	0.08	0.00									
EE2 - EE2			0.68	-0.52	0.30	-0.11	0.00	0.68	-0.52	0.30	-0.11	0.00	0.19	-0.20	0.17	-0.08	0.00									
MA1 - MA1			-0.60	0.08	-0.31	-0.47	-0.42	-0.60	0.08	-0.31	-0.47	-0.42	-0.17	0.03	-0.17	-0.35	-0.37									
MA2 - MA2			0.33	0.45	0.38	0.18	0.43	0.33	0.45	0.38	0.18	0.43	0.09	0.18	0.22	0.14	0.38									
MA3 - MA3			0.40	-0.53	0.00	0.39	0.09	0.40	-0.53	0.00	0.39	0.09	0.11	-0.21	0.00	0.29	0.08									
AD1 - AD1			-0.72	-0.12	-0.51	0.06	-0.09	-0.72	-0.12	-0.51	0.06	-0.09	-0.20	-0.05	-0.29	0.04	-0.07									
AD2 - AD2			0.48	0.52	0.48	-0.10	0.12	0.48	0.52	0.48	-0.10	0.12	0.14	0.20	0.27	-0.07	0.11									
AD3 - AD3			0.54	-0.62	0.15	0.05	-0.04	0.54	-0.62	0.15	0.05	-0.04	0.15	-0.24	0.09	0.04	-0.04									

Fonte: Elaborado pela autora, 2020

No Gráfico 26, é possível observar o comportamento das variáveis no plano fatorial 1-2, que se agrupam a partir de características homogêneas. Neste sentido, é interessante notar o agrupamento diferenciado dos 3 grupos de variáveis. Ou seja, os eventos (representados em números) que estão distribuídos junto ao agrupamento de variáveis com final 1 (AL1, QI1, LO1, AS1, AC1, CH1, IA1, M1, IP1, MA1, AD1) são aqueles que, em geral, tiveram maiores percentuais de avaliação conceitual "ótimo" em todos os quesitos. Os eventos que tiveram maior percentual de avaliação "bom" em todos os quesitos, em geral, estão distribuídos espacialmente junto ao grupo de variáveis 2 (AL2, QI2, LO2, AS2, AC2, CH2, IA2, M2, IP2, MA2, AD2) e os eventos que tiveram maiores percentuais "regulares" entre os quesitos avaliados estão distribuídos espacialmente junto ao grupo de variáveis com final 3 (AL3, QI3, LO3, AS3, AC3, CH3, IA3, M3, IP3, MA3, AD3).

Gráfico 26 - Plano Fatorial 1-2



Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Neste sentido, na Tabela 18, estão destacados os eventos que tiveram os maiores percentuais de avaliações junto ao Grupo de variáveis 1: ótimo:

Tabela 18 – Eventos com melhores avaliações (Grupo 1: Ótimo)

EVENTO	ANO	TRILHA DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE
3	2014	CTM	Diretrizes para o cadastro territorial multifinalitário - regional AP
5	2011	CTM	Seminários regionais sobre as Diretrizes do Cadastro Territorial Multifinalitário Região NORTE
6	2010	CTM	Seminários Regionais. Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário - Campo Grande MS
8	2010	CTM	Seminários Regionais. Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário. Vila Velha ES
14	2006	CTM	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Fortaleza
17	2006	CTM	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Sem. Regional Norte num absoluto
19	2011	ESTATUTO DA CIDADE	Workshop: Pesando os Prós e os Contras do IPTU
20	2010	ESTATUTO DA CIDADE	Seminário Nacional sobre política e administração do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária: implementação de reformas e revisões de caráter administrativo
21	2009	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas de capacitação da ação fiscal em tributação imobiliária Aspectos Legais e Jurídico
22	2009	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas de capacitação da ação fiscal em tributação imobiliária Arrecadação
28	2015	GESTÃO DE PROJETOS URBANOS	Realização de oficina temática: Saneamento; Habitação; Mobilidade Urbana; Regularização Fundiária e Acessibilidade. Etapa Barueri/SP
38	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento Belém/Adesão ao SNHIS/FNHIS
40	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento Belo Horizonte/Adesão ao SNHIS/FNHIS
41	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento Curitiba/Adesão ao SNHIS/FNHIS
45	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento Porto Alegre/Adesão ao SNHIS/FNHIS
70	2015	MOBILIDADE URBANA	Oficinas para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana - MAFRA SC
77	2014	MOBILIDADE URBANA	Seminário de sensibilização para a Política e o Plano de Mobilidade Urbana Rio de Janeiro RJ
78	2013	MOBILIDADE URBANA	Seminários de sensibilização para a Política e o Plano de Mobilidade Urbana - Brasília DF
88	2009	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	Seminário de Regularização Fundiária no Brasil e publicação sobre o tema
94	2014	SANEAMENTO	Seminários regionais de Política e Plano de Saneamento Básico Porto Velho RO
96	2014	SANEAMENTO	Seminários regionais de Política e Plano de Saneamento Básico Goiânia GO
112	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento Belém/Planos Municipais de Saneamento
113	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento Belo Horizonte/Planos Municipais de Saneamento

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Neste grupo de eventos, com maior percentual no conceito "ótimo", verifica-se que os eventos da trilha de aprendizagem Cadastro Territorial Multifinalitário - CTM foram melhores avaliados, compondo 26% do total do grupo. Já as trilhas Estatuto da Cidade, Habitação, e Saneamento, apresentaram 17% cada. Ainda se destacam os eventos da trilha Mobilidade Urbana, Gestão de Projetos Urbanos e Regularização fundiária.

Alguns eventos, no entanto, se destacam fora do círculo no quadrante em que estão localizadas as variáveis do grupo 1 "ótimo". Isso pode ser interpretado como situações extremas em que as avaliações foram diferenciadas, no sentido de que tiveram os maiores percentuais de conceito "ótimo" entre todos os eventos avaliados. São eles:

Tabela 19 – Eventos diferenciados do Grupo 1: ótimo

EVENTO	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE
2	2015	CTM	Seminário Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário - Fortaleza/CE
69	2015	MOBILIDADE URBANA	Oficinas para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana - Mogi das Cruzes/SP
71	2015	MOBILIDADE URBANA	Oficinas para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana Jundá/SP
73	2015	MOBILIDADE URBANA	Oficinas para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana - Corumbá/MS
80	2013	MOBILIDADE URBANA	Seminários de sensibilização para a Política e o Plano de Mobilidade Urbana - Paraupebas/PA
81	2013	MOBILIDADE URBANA	Seminários de sensibilização para a Política e o Plano de Mobilidade Urbana - Porto Alegre/RS

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

A trilha de aprendizagem sobre Mobilidade Urbana, nesse caso, liderou os eventos mais bem avaliados, acima da média nessa categoria. Investigando um pouco sobre a realização desses eventos, verifica-se que o formato de oficina adotado pode ter se revelado mais eficiente. O que comprova a premissa de que as oficinas montadas com pequenos grupos de participantes tendem a ter maior eficiência, tendo em conta que pressupõem, metodologicamente, a construção/elaboração de algum produto específico por parte dos participantes, com uma supervisão diferenciada e mais próxima da coordenação, o que pode justificar o ótimo conceito obtido. O evento 71, por exemplo, foi a oficina com maior avaliação positiva, tendo 100% dos participantes aferido o conceito "ótimo" em todos os quesitos, por isso a sua localização diferenciada no plano fatorial 1-2 (ver Gráfico 26: Plano Fatorial 1-2).

Os eventos com maior percentual de conceitos "bons" entre todos os eventos se localizaram junto às variáveis do Grupo 2 no Gráfico 26. São eles (Tabela 20):

Tabela 20 – Eventos com boas avaliações (Grupo 2: Bom)

EVENTO	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE
7	2010	CTM	Seminários Regionais. Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário. Natal RN
10	2007	CTM	Seminário Nacional: Instituição de Diretrizes Nacionais para o Cadastro Territorial Multifinalitário
12	2006	CTM	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Campinas
24	2008	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas do Programa aos Municípios em Tributação Imobiliária (2 oficinas)
39	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento/Belo Horizonte/Adesão ao SNHIS/FNHIS
42	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento/Florianópolis/Adesão ao SNHIS/FNHIS
44	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento/Manaus/Adesão ao SNHIS/FNHIS
46	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento/Recife/Adesão ao SNHIS/FNHIS
47	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento/Rio de Janeiro/Adesão ao SNHIS/FNHIS
51	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento/Belém/Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS
56	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento/Fortaleza/Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS
68	2015	MOBILIDADE URBANA	Oficinas para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana - Palmas/TO
95	2014	SANEAMENTO	Seminários regionais de Política e Plano de Saneamento Básico - Porto Alegre/RS
114	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belo Horizonte2_3_ Planos Municipais de Saneamento
116	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Florianopolis_3_ Planos Municipais de Saneamento
119	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Porto Alegre_3_ Planos Municipais de Saneamento
120	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Recife_3_ Planos Municipais de Saneamento
121	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Rio de Janeiro_3_ Planos Municipais de Saneamento

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Também é possível verificar que alguns eventos se afastam da "nuvem de pontos" do grupo 2, o que significa que tiveram percentual mais significativo de conceitos considerados "bons" entre todos os eventos do processo de avaliação (Tabela 21). Destaque para os eventos 60 e 79 que mais se distanciaram da nuvem de pontos.

Tabela 21 – Eventos diferenciados do Grupo 2: Bom

EVENTO	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE
55	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento/Florianópolis/Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS
60	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento/Rio de Janeiro/Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS
79	2013	MOBILIDADE URBANA	Seminários de sensibilização para a Política e o Plano de Mobilidade Urbana - Campinas/SP
124	2011	SISTEMAS DE INFORMAÇÕES	Curso de aplicação de Geotecnologia na gestão territorial na Serra Catarinense - Lages/SC

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Junto às variáveis do Grupo 3 (Regular) estão os eventos que tiveram maior percentual de conceitos regulares entre os aferidos em todos os eventos, o que não significa que tenham tido avaliação geral regular, mas que entre os eventos avaliados tiveram maior percentual de conceitos "regulares" aferidos. São eles (Tabela 22):

Tabela 22 – Eventos avaliações regulares (Grupo 3: Regular)

EVENTO	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE
26	2006	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas sobre Financiamento das Cidades: instrumentos fiscais e de política urbana -avaliação de Bsb
59	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento /Recife/Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS
61	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento/Salvador/Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS
62	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento/São Paulo/Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS
89	2008	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	Oficina sobre a intersectorialidade das políticas públicas na mediação dos conflitos fundiários urbanos
90	2007	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	Seminário Nacional Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos
110	2007	SANEAMENTO	Seminário Nacional de Educação Ambiental em Saneamento
122	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento/Salvador/Planos Municipais de Saneamento

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Nessa perspectiva, destacam-se com maior percentual de conceitos "regulares" entre os aferidos em todas as avaliações os eventos da Tabela 23, com destaque para o evento 118, oficina sobre Planos Municipais de Saneamento em Manaus, realizada em 2006.

Tabela 23 – Eventos diferenciados do Grupo 3: Regular

Nº	EVENTO	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE
1	27	2006	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas sobre Financiamento das Cidades: instrumentos fiscais e de política urbana - avaliação de Recife SNFC
2	36	2009	HABITAÇÃO	Seminário de Assistência Técnica (SP)
3	118	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento/Manaus/Planos Municipais de Saneamento
4	123	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento/São Paulo/Planos Municipais de Saneamento

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Em geral, é interessante notar que a série de oficinas de habitação e saneamento realizadas em 2006, como estratégia conjunta das secretarias de Saneamento Ambiental e de Habitação para a implementação da regulamentação sobre os respectivos planos municipais, figuram entre todos os grupos conceituais "Ótimo, Bom e Regular", isso pode ser explicado pela diversidade de profissionais envolvidos na sua implementação em diversas localidades, com públicos específicos, o que pode ter gerado diferentes abordagens e produtos, apesar do conteúdo proposto ser praticamente o mesmo. Além disso, tais temáticas, dependendo do contexto, geravam algumas dificuldades de implementação, tendo em conta o contexto político e de infraestrutura local, o que pode, igualmente, ter contribuído para as diferentes percepções entre os participantes.

Outra observação pode ser feita em relação aos eventos da trilha Regularização fundiária, no tema mediação de conflitos fundiários urbanos, sobre o envolvimento necessário de diferentes atores nos debates inerentes à sua proposta metodológica, o que gerou uma diversidade de entendimentos sobre a própria concepção da proposta política elaborada pelo Ministério que, em muitos casos, se refletiu na própria dificuldade de mediação das atividades propostas. Neste sentido, os participantes podem ter tido algumas expectativas frustradas por meio dessa condução, o que pode ter influenciado no processo geral de avaliação desses eventos.

Considerações Gerais sobre o PNCC

O panorama de atividades do Programa Nacional de Capacitação das Cidades - PNCC apresentado nos permite algumas inferências sobre a complexidade de temas, atores e metodologias a serem utilizados no processo de formação para a implementação da política urbana.

Sob o enfoque temático, percebe-se que as 13 trilhas de aprendizagem que sistematizam os principais temas implementados pelo Programa foram criadas para atender às exigências de novas legislações urbanísticas ou tendo em conta as prioridades políticas determinadas pelos gestores e políticos do governo federal encarregados das temáticas às respectivas épocas.

Sob o ponto de vista do público-alvo, mesmo com a diversidade do perfil de participantes demonstrada no panorama anterior, mas tendo em conta a premissa de que este público seja formado pelos atores sociais envolvidos com a política urbana, conforme indicado nos preceitos do Programa, é possível afirmar que boa parte desses atores não foi contemplada.

De modo geral, no entanto, o PNCC apresentou resultados significativos, tendo em conta o aporte orçamentário disponibilizado e o seu grau de institucionalidade no Ministério das Cidades, muitas vezes desafiado pelo componente político que se alternou entre uma e outra orientação diversa, materializada a cada troca de Ministro ao longo desses 13 anos sob análise (2003 - 2016).

Essa reflexão nos conduz a uma discussão que permeia tanto o cenário político brasileiro quanto o desenho institucional necessário e proporcional às dimensões do Brasil, indicando a necessidade de se traçar estratégias que permitam a implementação das políticas de Estado, fundamentadas pelo atual arcabouço legal materializado nas legislações referentes ao Estatuto da Cidade e aos Planos Nacionais de Habitação, Saneamento e Mobilidade Urbana entre outras políticas afetas ao desenvolvimento urbano.

Pela análise do contexto institucional de criação e implementação do Programa Nacional de Capacitação das Cidades - PNCC e dos resultados da pesquisa documental realizada no acervo do PNCC, pode-se afirmar que mesmo sem o aparato técnico-administrativo necessário para conduzir os seus propósitos, o Programa alcançou altos níveis de efetividade, o que pode ser comprovado pela simples análise da sua execução orçamentária em relação às metas alcançadas e, igualmente, pela análise qualiquantitativa dos dados coletados a partir dos questionários de avaliação das atividades realizadas. Como exemplo, estão os resultados agregados obtidos na variável eficácia e efetividade dos trabalhos propostos nas atividades presenciais, onde 87% dos participantes opinaram positivamente sobre este item.

No que se refere à análise multivariada, realizada a partir da Análise de Componentes Principais - ACP, por meio de uma análise diferenciada entre os eventos, foi possível

identificar aqueles eventos que se destacaram nas médias conceituais aferidas no processo de avaliação promovido ao término de cada atividade presencial do Programa fornecendo, portanto, fundamentos para uma eventual análise mais aprofundada sobre as possíveis motivações dos participantes na aferição de um ou outro conceito em determinado evento. Da mesma forma, as análises também nos forneceram insumos sobre o formulário de perguntas utilizado, indicando que algumas variáveis/perguntas não seriam necessárias, tendo em conta que outras resultam no mesmo aporte de informação, conforme nos indicam as correlações obtidas.

Além disso, destaca-se o êxito no processo de articulação cooperada, por meio de parceiros estratégicos de alta credibilidade de atuação nacional, como as Instituições de Ensino Superior, por meio do Programa de Apoio à Extensão Universitária - Proext, a Caixa Econômica Federal, ou em nível internacional, por meio da parceria com o *Lincoln Institute of Land Policy*.

Sob o ponto de vista da análise sobre o conjunto de conteúdos, diretrizes metodológicas e linhas de trabalho utilizadas no percurso formativo do Programa, demonstrados no panorama apresentado, percebe-se que ao organizar pedagogicamente as atividades de capacitação em 13 Trilhas de Aprendizagem, o Programa ofereceu ao seu público um arranjo diferenciado e satisfatório, devidamente articulado pelos temas de política urbana preconizados pelo Ministério das Cidades e pela legislação correlata, de forma a comprovar a relevância de cada uma das trilhas como eixos estruturantes da política urbana.

Cabe ressaltar, igualmente, que a ampliação da oferta de cursos, por meio da plataforma de educação a distância, implementada a partir de 2012, consolidou, com notoriedade positiva, o papel do Programa junto aos municípios brasileiros, o que pode ser demonstrado pela avaliação das atividades a distância anteriormente apresentada e, igualmente, pelo número de inscritos no Portal Capacidades até o final de 2016: 87.578⁵⁹.

De fato, as inovações apresentadas por meio do Portal Capacidades ampliaram gradativamente o público do Programa e geraram novos entendimentos sobre a necessidade de investimentos na área, no sentido de consolidar institucionalmente um espaço virtual para incorporar não só novas metodologias e tecnologias de ensino, mas para a articulação do protagonismo de agentes dispostos à implementar os ideais da política urbana.

59 Total de usuários cadastrados no Portal Capacidades em 31/12/2016: 87.578 (Fonte: Relatório Anual do PNCC/2016).

Pelo exposto, fica reconhecido o protagonismo do PNCC na implementação da política urbana e como referência de base empírica para a elaboração de diretrizes para uma política de formação em desenvolvimento urbano, conforme o objetivo preconizado nesta tese. No entanto, para que este protagonismo do PNCC seja sustentável, é importante que sejam envidados esforços para o seu aperfeiçoamento, seja por meio da ampliação de sua estrutura, seja reforçando sua institucionalidade no governo federal⁶⁰, por meio da atuação em rede de um corpo docente e técnico dedicado, que busque uma metodologia inovadora pautada por um processo colaborativo estruturante e integrado aos aplicativos disponíveis no Portal Capacidades e à sua plataforma de educação a distância, sem descuidar das inovações teóricas, técnicas e metodológicas necessárias ao enfrentamento dos desafios da política urbana; sem descuidar do propósito de incentivar a consciência crítica, a postura reflexiva e o compromisso ético requeridos dos profissionais que atuam no contexto de um Estado democrático que busca a eficiência e a efetividade nos serviços que presta à sociedade.

3.5 A CAPACITAÇÃO NA AGENDA URBANA INTERNACIONAL

A política urbana, no contexto internacional, é delineada pela Organização para as Nações Unidas, por meio do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - ONU-Habitat, que a cada 20 anos estabelece a agenda global para o tema a partir de uma série de etapas que incluem conferências, fóruns etc., com a participação representativa dos seus Estados-membros, organizações intergovernamentais, governos subnacionais e locais, parlamentares, organizações da sociedade civil, representantes do setor privado, profissionais, comunidade científica e acadêmica, e demais atores relevantes. Por meio de uma abordagem participativa, que inclui, igualmente, a utilização de ferramentas online, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Urbanos - Habitat é considerada como uma das mais inclusivas e inovadoras conferências das Nações Unidas⁶¹.

De modo geral, os compromissos firmados entre os Estados-Membros durante as primeiras Conferências Habitat I (1976) e Habitat II (1996) enfatizaram a importância do

⁶⁰ No âmbito da nova gestão presidencial, a partir de 2019, o Portal Capacidades ainda se encontra em funcionamento para a veiculação de cursos a distância, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional que absorveu as atividades do extinto Ministério das Cidades, a partir da Lei nº13.844, de 18 de junho de 2019.

⁶¹ United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, Habitat III. Nova Agenda Urbana. p.8. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>

fortalecimento das capacidades institucionais dos governos nacionais e locais por meio de processos de formação. Em particular, a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos - Habitat I, de 1976⁶² que, entre suas conclusões, apontou a falta de conhecimentos, habilidades e recursos adequados, na maioria dos países, como uma séria restrição à implementação de políticas e programas de assentamentos humanos, e recomendou que o desenvolvimento de pesquisas e os processos de aquisição e disseminação de conhecimentos e informação sobre assentamentos humanos fossem tratados como prioridade.

Em 1996, na Conferência Habitat II⁶³, realizada em Istambul, a capacitação foi reverenciada como um dos cinco pilares da Agenda Habitat. Os compromissos sobre capacitação e desenvolvimento institucional ali firmados, especificamente nos parágrafos 177 a 193 da nova agenda⁶⁴, asseguraram que os governos adotariam estratégias de capacitação nos níveis nacional e local para criar as condições básicas para a ampla participação social nos assentamentos humanos, promovendo o acesso à terra e ao desenvolvimento urbano sustentável, de modo a fomentar a melhoria das condições de habitabilidade e sustentabilidade do ambiente construído. Além disso, a Agenda Habitat II enfatizou que as estratégias de capacitação e desenvolvimento institucional devem ser inerentes às políticas de desenvolvimento de assentamentos humanos em todos os níveis do governo.

Desde então, várias outras conferências das Nações Unidas enfatizaram a necessidade e o papel fundamental da capacitação na melhoria das condições de vida no mundo. Por exemplo, na Declaração "O Futuro que Queremos"⁶⁵ da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável Rio + 20, em 2012, que deu grande ênfase à capacitação, assim como à "Década da Educação para o Desenvolvimento Sustentável"⁶⁶. Da mesma forma, o Programa de Ação Global sobre Educação para o Desenvolvimento Sustentável da Unesco⁶⁷

⁶² The Vancouver Declaration on Human Settlements. Disponível em: <https://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/TheVancouverDeclarationOnHumanSettlements.pdf>

⁶³ The Istanbul Declaration on Human Settlements. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2015/10/istanbul-declaration.pdf>

⁶⁴ The Habitat Agenda, Istanbul Declaration on Human Settlements, Disponível em: <http://www.un-documents.net/hab-ag.htm>, acesso em 10 abril de 2020.

⁶⁵ Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável Rio + 20. O Futuro que Queremos. Resolução 66/288, 2012. Disponível em: http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at_download/the-future-we-want.pdf

⁶⁶ Década da Educação das Nações Unidas para um Desenvolvimento Sustentável, 2005-2014: documento final do esquema internacional de implementação. Brasília: UNESCO, 2005. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139937_por

⁶⁷ Global Action Programme on Education for Sustainable Development (2015-2019). Disponível em: <https://en.unesco.org/globalactionprogrammeoneducation>

identificou estratégias concretas para o fomento à educação para um futuro sustentável. Em 2011, a Recomendação da UNESCO sobre a Paisagem Urbana Histórica⁶⁸ também dedica uma seção completa sobre 'capacitação, pesquisa, informação e comunicação'. Além disso, a Agenda 2030⁶⁹ para o Desenvolvimento Sustentável, igualmente, menciona capacitação, educação e conscientização em vários objetivos diferentes.

De modo geral, as orientações resultantes e os compromissos firmados após a Habitat II se articularam em torno da importância de que mais oportunidades e diferentes modalidades de aquisição de conhecimento, desenvolvimento de habilidades sejam disponibilizadas a indivíduos, profissionais, formuladores de políticas, gestores urbanos e tomadores de decisão, para que as políticas, programas e projetos sejam bem formulados e adaptados às necessidades de cada contexto.

Como resultado, alguns países e cidades em desenvolvimento do mundo adotaram a capacitação como premissa em seus planos de desenvolvimento. A Etiópia, por exemplo, adotou uma estratégia abrangente de capacitação com o apoio de parceiros externos e fortaleceu uma instituição nacional (*The Civil Servant College*) para planejar e implementar programas de capacitação dirigidos não somente ao quadro técnico dos governos locais, mas também aos gestores municipais, prefeitos e formuladores de políticas. Desenvolveu um programa de mestrado em gestão urbana, capacitou um número significativo de servidores públicos de diferentes níveis do governo local, e fomentou uma série de programas de treinamento e educação continuada.

Na Indonésia, um ambicioso programa de capacitação e treinamento foi implementado para apoiar o Programa Integrado de Desenvolvimento da Infraestrutura Urbana, com o objetivo de fortalecer as instituições locais para gerenciar, planejar e executar programas de desenvolvimento de infraestrutura. Vale ressaltar que tanto na Indonésia, quanto na Etiópia, a capacitação foi colocada no topo da agenda política do governo nacional, que alocou recursos, e fomentou a educação por meio de parcerias com universidades estrangeiras, de forma a impulsionar as universidades locais, no sentido de ampliarem sua pós-graduação e a educação especializada para fortalecer a qualificação da força de trabalho de seus respectivos governos.

⁶⁸ Unesco. Recomendação sobre a Paisagem Histórica Urbana. 2011. Disponível em: https://www.unescoportugal.mne.pt/images/cultura/recomendacao_sobre_a_paisagem_historica_urbana_unesco_2011.pdf

⁶⁹ Nações Unidas. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf

De fato, as parcerias externas fomentadas por programas de cooperação entre países têm sido de grande importância para o desenvolvimento de temáticas estruturantes e para a formação de multiplicadores. Um exemplo de bons resultados se percebeu com o Governo da Holanda ⁷⁰, que adotou uma política de cooperação para o fortalecimento e/ou desenvolvimento de instituições de capacitação nos países em desenvolvimento, combinando um processo de transferência de conhecimento e experiência através de seus institutos internacionais de educação, com o fortalecimento endógeno de instituições nacionais e programas de capacitação em vários países.

Certamente, além dos casos emblemáticos mencionados acima, existem muitos outros similares, com importantes lições. Além disso, desde a Conferência Habitat II, em 1996, o contexto do desenvolvimento urbano se modificou consideravelmente e muitos desafios urbanos tornaram-se mais evidentes. A globalização das economias e os sistemas de valores, o crescimento populacional e a rápida urbanização, a ameaça das mudanças climáticas e a degradação ambiental, as crescentes desigualdades, as migrações globais, os riscos globais à saúde e o impacto das novas tecnologias reformularam os desafios de governança das cidades e de suas sociedades.

Neste sentido, a Conferência do Habitat III, realizada em Quito, Equador, em 2016, se concentrou no tema da governança urbana, com base em aspirações pelo direito à cidade, no desenvolvimento equitativo e sustentável e na equidade territorial. Entre suas principais mensagens, destaca-se o fortalecimento da capacitação para a governança urbana⁷¹, que foi priorizado como ação política de transformação para a nova agenda urbana, a ser desenvolvida em todos os níveis de governança e para todos os atores envolvidos.

⁷⁰ Ruijsink, Saskia; Pennink, Carley, Hans Teerlink (2012). Are we making cities work? The Impact of 50 Years of capacity building for housing and urban development. Rotterdam: IHS-Institute for Housing and Urban Development Studies.^[1]_{SEP}

⁷¹ "**Capacity-building for urban governance needs to be accelerated.** Improving differentiated capacities linked to urban governance needs to take into account institutional capacities, the technical and professional skills of individuals as well as local leadership skills. Building capacities related to urban planning, budgeting, public asset management, digital era governance, data gathering and engaging with other stakeholders are of particular urgency. Capacity-building actions need to go beyond conventional training and stimulate learning in the short, medium and long term." United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, Habitat III Policy Papers: Policy Paper 4 Urban Governance, Capacity and Institutional Development (New York: United Nations, 2017), p.27. Disponível em: www.habitat3.org

De acordo com os itens 66 a 68⁷² da Declaração Habitat III de 2016, foi recomendado que os governos locais estabeleçam programas de capacitação, liderados localmente em parceria com a sociedade civil e com apoio do governo nacional, com foco na descentralização e desconcentração, por meio de programas locais específicos de capacitação. O que requer uma abordagem sistêmica e a mobilização de diferentes modalidades de educação - nível médio e superior, cursos técnicos, aprendizagem entre pares e apoio técnico - para superar as lacunas profissionais e administrativas existentes no gerenciamento da urbanização.

Estratégias inovadoras direcionadas aos governos locais e outras instituições também foram recomendadas, de modo a fomentar o intercâmbio mútuo de informações e conhecimentos, além do envolvimento da sociedade civil por meio do desenvolvimento de programas de capacitação para líderes comunitários em conjunto com instituições públicas, de forma que estes possam ampliar o diálogo e a construção de consensos mediante um processo de parceria e colaboração.

Segundo a nova agenda urbana mundial proclamada no Habitat III, os esforços também devem ser direcionados para diminuir a distância entre academia e o governo local e para a cooperação entre os governos locais e o setor empresarial, a fim de promover o

⁷²"66. New urban governance requires greater capacity at all levels of governance and for all involved actors. Above all, every local government should be able to set up a well-resourced capacity-building programme, led locally in partnership with civil society and supported both nationally and internationally. Decentralization and devolution should be the focus of specific capacity-building programmes. The extent of decentralization and the legal frameworks that accompany this should be assessed, as well as urban planning and management, the capacity of subnational governments to improve their accounting, auditing and procurement systems and the follow-up capacity of national Governments, etc. 67. This requires a systemic approach and the mobilization of different modalities of education and training — high and middle-level education, technical courses, peer-to-peer learning and technical support — to overcome the gaps that exist in the professional and administrative capacity of many countries to manage urbanization. Innovative strategies targeted at local governments and other institutions that operate at the city level should be developed. This includes the engagement of local government and civil society in a mutual exchange of information and knowledge. The involvement of civil society requires the development of capacity-building programmes to improve the capacity of community leaders and public institutions to engage in dialogue and support a partnership-collaborative approach. Powerful NGOs such as Women in Informal Employment (WIEGO) and Slum Dwellers International (SDI) have been able to pool resources and increase access to information for low-income communities, with tangible positive outcomes. 68. Efforts should also be directed at closing the gap between the realities of academia and that of local government. In addition, there is a need for stronger learning links between local governments and the business sector in order to foster richer collaboration between public officers and local stakeholders. In terms of monitoring and evaluation, there is a need to strengthen national and local capacity to access and produce disaggregated data (e.g. through the use of new technologies), as well as developing subnational governments' capacity to monitor urban and territorial data." United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, Habitat III Policy Papers: Policy Paper 4 Urban Governance, Capacity and Institutional Development (New York: United Nations, 2017), pp.34-35. Disponível em: www.habitat3.org

engajamento entre o setor público e os principais atores sociais e demais partes interessadas na política urbana.

Sob o ponto de vista do monitoramento e avaliação, a recomendação é clara e coincide com a hipótese sustentada nesta tese, de que é necessário fortalecer a capacidade nacional e local para acessar e produzir dados, bem como desenvolver a capacidade dos governos subnacionais para monitorar dados urbanos e territoriais⁷³.

3.6 A ELABORAÇÃO DA ETAPA DIAGNÓSTICO: ANÁLISE *EX ANTE*

Segundo Ipea (2018, p.53), uma política, por definição, deve ser fundada por meio da compreensão sobre a maneira como os problemas se apresentam e se articulam. As prioridades hierarquizadas não significam que se está relegando alguns a um segundo plano, mas, sim, organizando-os, de forma que intervir sobre a realidade pressupõe que alguns desses problemas sejam causas, enquanto outros, suas consequências. Para isso, o gestor deve se cercar do auxílio de especialistas e, sobretudo, da interlocução com a sociedade, para saber como separar causas e consequências, importâncias e urgências, e fatores intervenientes de efeitos aparentes.

Tendo em conta os vários instrumentos existentes para a elaboração, implementação e monitoramento de políticas públicas, e a opção metodológica aqui fundamentada na publicação "Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*", última publicação do governo federal sobre o tema (IPEA, 2018), a análise *ex ante* será adotada

⁷³ "69. New urban governance will have to be digital era governance. This implies that public interest must be the driving force behind urban innovation and the deployment of information technologies for a new urban governance. Established instruments of e-governance — above all digital access to information — will have to continue being developed in a “citizen centric” way to better facilitate interdepartmental, inter-agency and cross-sector collaboration. In addition, new technological opportunities such as those linked to sensing, real-time information, predictive analytics, “algorithmic governance”, automation and big data need to be explored, tested and potentially scaled further while at the same time considering the risks, technology obsolescence, cost- effectiveness and overall efficiency. 70. Digital era governance should empower civil society. Social media give all actors a platform to voice their concerns, express their interests, organize political pressure and interact with political leaders. E-governance can facilitate democratization and participation, for instance by engaging citizens more directly with the legislative and policymaking processes (by proposing new legislation or by suggesting amendments to existing laws). 71. In an age of digital transformation, the role of governments should be to facilitate, stimulate, offer room for technological and social innovation, remove legal, financial or fiscal obstacles, and bring parties together in a spirit of multi-stakeholder partnership. Still, a critical role for public authorities is to establish the rules of engagement (such as ensuring interoperability, open data and protecting rights), create frameworks to protect the public interest and personal privacy, and offer a long- term vision. This requires governments to be learning organizations, continuously open to change." United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, Habitat III Policy Papers: Policy Paper 4 Urban Governance, Capacity and Institutional Development (New York: United Nations, 2017), p.35. Disponível em: www.habitat3.org

como etapa estruturante do diagnóstico para a concepção da política de formação em desenvolvimento urbano. De modo geral, a análise *ex ante* possibilita o entendimento dos principais pontos de atenção que devem estar previamente claros quando da elaboração da política.

Dessa forma, e com base nos temas estruturantes do diagnóstico abordados neste capítulo (Estatuto da Cidade, as Políticas Urbanas, o Cadastro Territorial e o Programa Nacional de Capacitação das Cidades e a capacitação na agenda urbana internacional), a seguir, será sugerido um checklist de pontos a serem respondidos na análise *ex ante*. É importante ressaltar que estes pontos sugeridos nesta tese não expõem as análises de mérito das políticas tratadas, apenas buscam o detalhamento de informações importantes que poderão auxiliar na formulação da nova política e nas evidências que podem interferir na sua implementação.

3.6.1 Análise *ex ante*: Checklist para Preparação de Diagnóstico com vistas à Elaboração de uma Política de Formação em Desenvolvimento Urbano

I - ESTATUTO DA CIDADE

1) VERIFICAR SE O MUNICÍPIO POSSUI PLANO DIRETOR APROVADO. SE HÁ OBRIGATORIEDADE REGULAMENTAR NA SUA APROVAÇÃO E A SUA ÚLTIMA ATUALIZAÇÃO.

Ao verificar o contexto do Plano Diretor municipal, pode-se compreender a dimensão do problema, a mobilização que deve ser implementada nos processos de capacitação e as respectivas temáticas pertinentes para que se possa regular, induzir ou reverter as ações ou dinâmicas dos mercados das terras urbanas no processo de ordenamento territorial.

2) QUAIS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS ESTÃO REGULAMENTADOS E IMPLEMENTADOS NO MUNICÍPIO?

Caso não haja regulamentação efetiva dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, deve-se incluir as temáticas pertinentes a cada instrumento nas ações de capacitação, com vistas ao equilíbrio entre os interesses individuais e coletivos sobre o solo urbano, e à materialização dos princípios da função social da propriedade e da cidade.

3) IDENTIFICAR QUAIS OS MECANISMOS E INSTÂNCIAS IMPLEMENTADOS PARA QUE SE ESTABELEÇA UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO MUNICÍPIO.

A partir da identificação do processo de participação social estabelecido na gestão municipal, pode-se sugerir ou aprimorar processos de participação e controle social por meio de ações de capacitação a serem desenvolvidas por uma política de formação.

II - AS POLÍTICAS URBANAS

4) IDENTIFICAR COMO AS POLÍTICAS SETORIAIS AFETAS AO DESENVOLVIMENTO URBANO SE ESTABELECEM E SE HÁ MECANISMOS QUE PERMITEM A TRANSVERSALIDADE ENTRE ESTAS.

As políticas setoriais de habitação, saneamento, mobilidade e de planejamento urbano devem ser estabelecidas de forma transversal, tendo em conta que estão interligadas e se retroalimentam no sentido de prover uma infraestrutura urbana adequada e efetiva. O conhecimento dessas inter-relações fundamentará a importância de ações específicas de capacitação de agentes públicos e sociais para que haja maior efetividade no processo de gestão municipal.

5) VERIFICAR SE HÁ CONSELHO DA CIDADE ESTABELECIDO, E QUAIS AS REPRESENTAÇÕES ATUANTES NA SUA ESTRUTURA.

Por meio do Conselho das Cidades, será possível identificar se todas as entidades relacionadas com a temática urbana estão devidamente representadas e atuantes e, em caso contrário, os principais gargalos na sua condução institucional. A partir deste diagnóstico, poderão ser traçadas estratégias de formação para que todos se sintam estimulados a atuarem na gestão democrática da cidade.

6) POLÍTICA HABITACIONAL: APURAR SE O MUNICÍPIO ADERIU AO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - SNHIS, À ESTRUTURA DE CRIAÇÃO DE FUNDOS, CONSELHOS E PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.

Compreender a dinâmica da política habitacional do município permite o diagnóstico de possibilidades relativas à atuação dos agentes públicos e sociais neste tema e o

desenvolvimento de estratégias pedagógicas que permitam uma qualificação adequada aos princípios da política estabelecida.

7) POLÍTICA DE SANEAMENTO AMBIENTAL: IDENTIFICAR OS ATORES E PROCESSOS IMPLEMENTADOS PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO E O SEU ALINHAMENTO COM O PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO - PLANSAB.

Para a elaboração dos planos municipais de saneamento básico, alguns requisitos como a garantia da participação e controle social e a definição da entidade reguladora e fiscalizadora da área são instrumentos e mecanismos de referência para um novo modelo de prestação idealizado para a regulação e fiscalização dos serviços no setor de saneamento. O diagnóstico deste processo fomenta a importância da elaboração de estratégias adaptadas nas ações de capacitação estruturantes e transversais neste tema.

8) POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA: AVERIGUAR SE O MUNICÍPIO POSSUI PLANO DE MOBILIDADE URBANA E COMO ESTE RELACIONA DIRETRIZES DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO COM AS DIRETRIZES DE OTIMIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE TRANSPORTE PARA REDUZIR IMPACTOS DA EXPANSÃO DESORDENADA DA CIDADE E EFEITOS DE MOBILIDADE E DE EXCLUSÃO TERRITORIAL.

A capacitação de agentes para a implementação de uma política integrada de mobilidade urbana é crucial e deve ser estruturada no plano de mobilidade urbana do município, motivo pelo qual se deve ter atenção máxima aos aspectos deste instrumento na elaboração do diagnóstico para elaboração de uma política de formação.

9) POLÍTICA NACIONAL DE TRÂNSITO: VERIFICAR SE O MUNICÍPIO ADERIU AO SISTEMA DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO E SE EXISTEM POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO CONTÍNUA E DE INVESTIMENTO NA MODERNIZAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE REGULAÇÃO.

A estruturação do sistema de gestão e fiscalização de trânsito por parte do município requer alguns requisitos de qualificação de agentes públicos e sociais, os quais devem ser levados em conta na elaboração de políticas de formação na área do desenvolvimento urbano.

10) REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: LEVANTAR INFORMAÇÕES SOBRE PROCESSOS EFETIVOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DETERMINADOS PELA LEGISLAÇÃO, E SE EXISTEM PROCESSOS DE QUALIFICAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E SOCIAIS PARA A SUA IMPLEMENTAÇÃO.

Como direito coletivo dos moradores, o levantamento de ações de regularização de assentamentos informais possibilita dimensionar o desafio na capacitação de agentes públicos e sociais para a sua implementação que, geralmente, depende de um maior envolvimento desses agentes para que seja viabilizada.

11) PREVENÇÃO DE RISCO EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: INVESTIGAR SE O MUNICÍPIO POSSUI CARTA DE SUSCETIBILIDADES E CARTA GEOTÉCNICA DE APTIDÃO À URBANIZAÇÃO.

A carta municipal de suscetibilidades indica no território as áreas mais suscetíveis a processos de deslizamento, enchentes e inundações nos diversos níveis, e subsidiam a execução de cartas geotécnicas que orientam os processos de expansão urbana e indicam as potencialidades e a fragilidade do meio físico. A partir desses instrumentos se pode especificar as principais ações de prevenção de riscos e de qualificação emergente referentes a este tema, que envolve diretamente os agentes da defesa civil.

12) REABILITAÇÃO DE CENTROS URBANOS: IDENTIFICAR INICIATIVAS PROTAGONIZADAS PELO MUNICÍPIO PARA A REABILITAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS.

Neste item devem ser consideradas as intervenções conjuntas nos programas habitacionais, de planejamento urbano, culturais entre outros projetos de infraestrutura e requalificação de espaços públicos, de forma a contemplar a função social da propriedade com a reutilização de edificações ociosas e de área subutilizadas. A ausência de iniciativas na área é um forte indicativo para o fomento a um processo de qualificação específico nesta temática.

III - CADASTRO TERRITORIAL URBANO

13) CONSTATAR SE O MUNICÍPIO POSSUI UM SISTEMA DE INFORMAÇÕES TERRITORIAIS, E SE ESTE ESTÁ INTERLIGADO À TODAS AS ESTRUTURAS DE INFORMAÇÕES TEMÁTICAS DE GESTÃO DO MUNICÍPIO.

A existência de um sistema de informações territoriais informatizado e atualizado amplia as possibilidades de melhoria na gestão municipal em todas as instâncias, em especial, sobre as possibilidades de aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, e permite o diagnóstico para a qualificação de agentes públicos necessários à sua implantação ou implementação, atualização e aperfeiçoamento, conforme constatado.

14) RELATAR SE O MUNICÍPIO POSSUI LEI DE REGULAMENTAÇÃO PARA O CADASTRO TERRITORIAL E SE ESTA FOI ESTRUTURADA EM CONFORMIDADE COM AS DIRETRIZES DO GOVERNO FEDERAL PARA A SUA IMPLEMENTAÇÃO.

A verificação da aplicabilidade das diretrizes aprovadas pelo Ministério das Cidades nos dispositivos regulamentares do cadastro territorial do município indica a necessidade e os temas e conteúdos a serem estabelecidos nas ações de capacitação de agentes públicos e sociais para a sua implementação.

15) IDENTIFICAR OS PRINCIPAIS SETORES E AGENTES PÚBLICOS ENVOLVIDOS NA GESTÃO DO CADASTRO TERRITORIAL E OS RESPECTIVOS NÍVEIS DE ATUAÇÃO NO SISTEMA DE INFORMAÇÕES ESTABELECIDOS.

A identificação dos setores e agentes envolvidos na implementação do cadastro possibilita o desenho de atividades de capacitação específicas que visem ao seu aprimoramento e expansão.

IV - PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DAS CIDADES

16) ENUMERAR OS TEMAS, AS AÇÕES E EVENTUAIS PROGRAMAS DE CAPACITAÇÃO ESTABELECIDOS PELO MUNICÍPIO PARA A QUALIFICAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS E SOCIAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA SUA POLÍTICA URBANA.

A partir do conhecimento das ações recorrentes de qualificação já implementadas pelo município na área do desenvolvimento urbano será possível estabelecer fundamentos, ações e estratégias para a construção de uma política de formação abrangente e progressiva para a área.

17) IDENTIFICAR OS PRINCIPAIS ATORES E INSTITUIÇÕES POTENCIAIS QUE COOPERAM OU PODEM COOPERAR NA IMPLEMENTAÇÃO DE ATIVIDADES DE CAPACITAÇÃO PARA O MUNICÍPIO.

Os atores e instituições ativos ou aptos à cooperação podem compor uma rede de atuação estruturante para a implementação de ações de capacitação do município nos diversos temas da política urbana, motivo pelo qual a sua identificação deve fazer parte estruturante do diagnóstico para a elaboração e implementação desta política.

18) VERIFICAR SE EXISTEM RECURSOS PEDAGÓGICOS E DIDÁTICOS DISPONÍVEIS NA ESTRUTURA DO MUNICÍPIO QUE DISPONIBILIZEM ALGUM APOIO AOS AGENTES PÚBLICOS E SOCIAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E DE POLÍTICA URBANA, COMO BIBLIOTECAS TEMÁTICAS, ESCOLAS E PLATAFORMAS DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA ESTRUTURADAS.

Os recursos pedagógicos e didáticos disponíveis deverão ser incorporados como instrumentos potenciais na elaboração de uma política de formação.

19) ELABORAR O PERFIL TÉCNICO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS, DE FORMA A IDENTIFICAR NÃO SOMENTE AS PRINCIPAIS DEMANDAS EM TORNO DE UMA MELHOR QUALIFICAÇÃO, MAS POTENCIAIS MULTIPLICADORES QUE PODEM AUXILIAR NA IMPLEMENTAÇÃO DAS ATIVIDADES DE QUALIFICAÇÃO.

As ações de multiplicadores são estruturantes para qualquer processo de qualificação. A identificação do perfil técnico dos servidores também é crucial para a definição das ações diferenciadas, conforme os níveis de conteúdos a serem estruturados para diferentes públicos numa política de formação.

20) LISTAR AS POSSÍVEIS FONTES DE RECURSOS FINANCEIROS DISPONÍVEIS PARA O FINANCIAMENTO DE AÇÕES DE CAPACITAÇÃO E OU POTENCIAIS AGENTES FINANCIADORES.

A disponibilidade de recursos financeiros é condição estruturante para as atividades de capacitação. A identificação de fontes de recursos e agentes financiadores dimensionarão a elaboração ações para diferentes agentes públicos e sociais, de forma a atender as diferentes demandas do município para a implementação da política urbana.

21) IDENTIFICAR ESPAÇOS NA ESTRUTURA MUNICIPAL DISPONÍVEIS PARA A REALIZAÇÃO DE AÇÕES DE CAPACITAÇÃO, DE FORMA A LISTAR A INFRAESTRUTURA DISPONÍVEL, A QUALIDADE DE SUAS INSTALAÇÕES E EVENTUAIS SERVIÇOS ESPECÍFICOS JÁ ESTRUTURADOS QUE PODERÃO SER UTILIZADOS.

A identificação da infraestrutura disponível no município permite a conformação de um banco de dados para a sua utilização, conforme a demanda de atividades de capacitação e projeta eficiência na otimização dos recursos a serem utilizados.

V - CAPACITAÇÃO NA AGENDA URBANA MUNDIAL

22) VERIFICAR OS COMPROMISSOS INTERNACIONAIS FIRMADOS PELO PAÍS EM RELAÇÃO À AGENDA URBANA INTERNACIONAL E AOS PROCESSOS DE CAPACITAÇÃO DECORRENTES.

Vários compromissos internacionais no contexto da Agenda Urbana são firmados nos níveis federal, estadual e municipal. A identificação desses compromissos pode ampliar e qualificar o escopo da política de formação de várias formas. Seja como fonte de recursos financeiros ou humanos, seja por meio de parcerias ou cooperações técnicas.

23) IDENTIFICAR POTENCIAIS PARCEIROS INTERNACIONAIS COM EXPERIÊNCIAS SIGNIFICATIVAS QUE POSSAM COLABORAR, SEJA NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO OU DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO.

Existe uma gama de instituições internacionais renomadas com experiência que podem auxiliar em diversos temas, recursos etc. Elaborar uma lista desses potenciais

parceiros, identificando potencialidades, temas de interesse, boas práticas e contatos amplia o leque de possibilidades para a implementação da política de formação.

4 OBJETIVOS DA POLÍTICA

Na construção dos objetivos de uma política de formação em desenvolvimento urbano, deve-se ter em mente o "Para quê?" deve ser desenhada uma política pública (IPEA, 2018). O que implica que sua formulação seja direcionada para atuar sobre a fonte ou a causa de um determinado problema ou conjunto de problemas, de forma a solucioná-lo(s) ou minimizá-lo(s).

Essa concepção, de modo geral, abrange negociações e acordos entre os agentes e as instituições envolvidas no desenho da política, considerando o diagnóstico e a identificação da fonte ou causa do problema a ser combatido, de forma a retroalimentar a definição do objetivo da (nova) ação pública (IPEA, 2018, p.72).

Como características ideais, e dependendo da amplitude do público e dos instrumentos disponíveis, segundo o Ipea (2018) o objetivo deve ser: essencial, controlável, mensurável, operacional, decomposto, conciso e inteligível, além do que devem ser tratados em termos de hierarquias ou prioridades (essencialidade).

Neste sentido, vários objetivos podem ser estabelecidos no âmbito de uma política de formação em desenvolvimento urbano, tendo em conta a amplitude do seu escopo temático. O desafio está na preconizada articulação necessária entre as políticas setoriais que compõem a política urbana, tendo em conta o protagonismo de cada área: habitação, saneamento, mobilidade urbana e planejamento urbano.

Pode-se, portanto, optar por um objetivo geral e abrangente e objetivos específicos, conforme a necessidade de cada contexto, a ser detectada a partir de um diagnóstico prévio elaborado.

Considerando o diagnóstico realizado no Capítulo 3, presume-se a importância de que alguns objetivos sejam vinculados a alguns temas essenciais na articulação da política urbana.

Dessa forma, o primeiro aspecto a ser considerado é a importância da capacitação sobre os instrumentos do Estatuto da Cidade, ainda desconhecidos pela maioria dos técnicos, gestores municipais, agentes sociais e população em geral. Além disso, os princípios estabelecidos no Estatuto da Cidade devem permear todo o processo de formação em política urbana, para que haja efetividade na sua implementação.

Em segundo lugar, deve-se considerar a estrutura de gestão da política urbana e das políticas setoriais decorrentes, definindo os objetivos a partir das prioridades de atuação política regulamentados, e conforme as demandas sociais e o respectivo contexto político e social vigente.

Na sequência, é importante considerar o objetivo de capacitação em cadastro territorial, tendo em conta que sem a implementação e atualização deste, que sistematiza todas as informações territoriais, os instrumentos e as bases para a implementação da política urbana não podem ser implementados de forma efetiva.

Além disso, a experiência do Programa Nacional de Capacitação das Cidades - PNCC já reportada no item 3.4 deve, igualmente, ser considerada. Seus objetivos podem inspirar novas políticas, tendo em conta as ações estabelecidas:

- I – capacitar agentes públicos e sociais para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;
- II - desenvolver ações de apoio ao setor público municipal e estadual para o desenvolvimento institucional e a implementação de sistemas de informação;
- III - elaborar e executar uma política de capacitação comprometida com os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade, considerando o acúmulo das práticas desenvolvidas em experiências democráticas e populares de gestão da cidade;
- IV - articular ações e experiências de capacitação, promovidas por agentes técnicos e sociais, compatíveis com as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;
- V - potencializar a ação de quadros técnicos públicos e agentes sociais;
- VI - disseminar a implantação dos novos instrumentos do Estatuto da Cidade e apoiar a sua regulamentação de acordo com os princípios de redução das desigualdades e promoção da justiça social;
- VII - estimular a ampla participação dos agentes sociais;
- VIII - apoiar e implementar processos de modernização administrativa articulados com a promoção da gestão democrática da cidade;
- IX - promover a implantação e a atualização permanente de sistemas de informação rigorosos destinados a apoiar as atividades voltadas para o desenvolvimento urbano;
- e
- X - viabilizar o amplo acesso das administrações públicas e de toda a população aos programas e ações do Ministério das Cidades. (Portaria nº 118/2007)⁷⁴

No entanto, a definição de uma abrangência generalizada pode ser questionada em função dos recursos humanos e financeiros disponibilizados, conforme já discutido no item 3.4. Por isso, e conforme preconiza o Ipea (2018), é importante racionalizar os objetivos em termos de resultados, para que os instrumentos de avaliação possam ser efetivos:

Atualmente, a lógica de não expressar os objetivos em termos de resultados de uma política pública, para evitar o comprometimento com o seu alcance, não é mais viável e aceitável. A diretriz da atuação governamental tem sido cada vez mais pautada pelos instrumentos de *accountability* (prestação de contas), de

⁷⁴Publicada no DOU nº 66, de 5/4/2007, Seção 2.

transparência, de monitoramento e de avaliação das políticas públicas. (IPEA, p.74, 2018)

Por outro lado, também é importante fomentar, a partir dos objetivos estabelecidos, questões estruturantes de abrangência universal que possam ser mensuradas a partir do cumprimento de metas estabelecidas, como o fomento de uma cultura político-administrativa-territorial (Ferrão, 2014) ou o combate ao analfabetismo urbanístico (Maricato, 2012, p. 15).

Considerando todos os aspectos abordados, e sem a pretensão de limitar as orientações, as seguintes diretrizes para a elaboração dos objetivos de uma política de formação em desenvolvimento urbano são sugeridas:

1) Os objetivos a serem formulados devem ser: essenciais, controláveis, mensuráveis, operacionais, decompostos, concisos e inteligíveis, além do que devem ser tratados em termos de hierarquias ou prioridades (essencialidade).

2) Os objetivos devem priorizar a articulação entre as políticas setoriais que compõem a política urbana, tendo em conta o protagonismo de cada área: habitação, saneamento, mobilidade urbana e planejamento urbano.

3) Recomenda-se optar por um objetivo geral e abrangente e objetivos específicos, conforme a necessidade diagnosticada no âmbito de cada contexto e temática.

4) Os objetivos a serem elaborados para a implementação de uma política de formação em desenvolvimento urbano devem ser pautados precipuamente pelos instrumentos e princípios do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 que regulamenta a política urbana.

5) Deve-se considerar a estrutura local de gestão da política urbana e das políticas setoriais decorrentes na elaboração dos objetivos, definindo prioridades com base nas demandas sociais e políticas no contexto vigente.

6) Considerar como tema estratégico estruturante na definição dos objetivos a capacitação em cadastro territorial, tendo em conta que sem a implementação e atualização deste, os instrumentos e as bases para a implementação da política urbana não podem ser implementados de forma efetiva.

7) Considerar a experiência de Programas já implementados anteriormente, de modo a aprimorar práticas e racionalizar objetivos em termos de resultados, para que os instrumentos de avaliação possam ser efetivos.

8) Fomentar, a partir dos objetivos estabelecidos, questões estruturantes de abrangência universal que possam ser mensuradas a partir do cumprimento de metas estabelecidas, como a sustentabilidade ambiental, o fomento de uma cultura político-administrativa-territorial e o combate ao analfabetismo urbanístico.

5 PÚBLICO-ALVO

A população-alvo "para quem" será desenhada a política de formação em desenvolvimento urbano deve ser bem delimitada, o que é de fundamental importância para a sua efetividade. De acordo com Ipea (2108), deve-se incluir neste item, diferentes níveis de delimitação:

- i.a população como um todo inserida no problema, a que se dirige a política;
- ii.a população que será elegível à política; e
- iii.a população que será atendida e priorizada, em razão da restrição imposta por diferentes fatores, como a escassez de recursos públicos.

A identificação do público-alvo, portanto, exige esforços, por meio de estudos e estimativas que permitam a sua delimitação e mensuração para que os efeitos da política tenham ação mais direta e imediata.

No caso de uma política de formação em desenvolvimento urbano a definição e delimitação do público alvo é um desafio significativo, tendo em conta que a política urbana afeta a todos os cidadãos, "do nascer ao pôr-do-sol", à medida que engloba desde a moradia, o saneamento básico, a mobilidade urbana, inerentes ao processo de planejamento urbano.

Dessa forma, é importante definir públicos prioritários que atuem diretamente nas questões urbanas estruturantes, o que não significa que outras atividades não sejam desenvolvidas para os demais públicos da população inserida no problema.

Pode-se, por exemplo, elaborar uma matriz de públicos por níveis e conteúdos, para que se possa estabelecer posteriormente metas e atividades diferenciadas para os respectivos segmentos da população.

Tabela 24 – Matriz de públicos por níveis e tipos de conteúdos

Nível	BÁSICO	TÉCNICO	ESPECIALIZADO	MULTIPLICADOR
População a ser atendida/priorizada	População em geral	Técnicos municipais e agentes sociais	Gestores e Comunidade acadêmica	Técnicos e docentes especializados
Conteúdos	Gerais	Aplicado	Especializado	Especializado e pedagógico

Fonte: Elaborado pela autora

A matriz de públicos e conteúdos sugerida (Tabela 24) deve ser aberta, para que sejam inseridos e incorporados outros públicos específicos. No nível básico, onde se insere toda a população, o processo de formação se concentra em temas gerais que ampliem o conhecimento generalizado sobre os problemas urbanos e, especialmente, como a população pode se organizar para protagonizar ações em conjunto com o poder público para qualificar o processo de planejamento e gestão das questões urbanas iminentes no seu contexto específico.

No nível técnico da matriz encontra-se a população de técnicos municipais e todos os atores sociais envolvidos direta ou indiretamente na implementação dos respectivos instrumentos ou políticas urbanas, o que requer um conteúdo aplicado, ou seja, ações de formação planejadas com base na aplicabilidade prática e técnica do instrumento ou da política em questão.

Já o nível especializado vai além da aplicabilidade dos instrumentos e políticas, requer o aprimoramento progressivo de gestores das diversas áreas e da comunidade acadêmica em

temáticas específicas, com o objetivo, inclusive, de ampliar ou aperfeiçoar temáticas por meio da troca ou de redes de extensão universitária ou pesquisa.

A ideia da matriz também prevê um nível de multiplicadores, onde técnicos, especialistas e docentes se qualificariam para a multiplicação de conteúdos entre os níveis anteriores, a partir de uma formação especializada em determinada temática e, igualmente, na parte pedagógica.

Por certo, o conteúdo da matriz de público deve ser projetado pelos planejadores e gestores urbanos, conforme as prioridades da política estabelecidas nos objetivos e, sobretudo, em relação aos recursos disponíveis.

A experiência anteriormente analisada do Programa Nacional de Capacitação das Cidades (item 3.4) também pode revelar alguns aspectos a serem levados em conta na especificação do público-alvo. O Ministério das Cidades, ao estabelecer, de forma genérica e abrangente, o seu público-alvo⁷⁵, pôs em risco a sua efetividade, tendo em conta a escassez de recursos humanos e financeiros para a sua implementação, como já amplamente discutido no item supracitado.

No tocante à implementação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade e ao cadastro territorial, temas centrais a serem implementados numa política de formação em desenvolvimento urbano, deve-se priorizar todos os agentes, incluindo, de modo especial, aqueles que trabalham efetivamente na sua regulamentação e implementação, como agentes do judiciário, legislativo, Ministério Público, técnicos e gestores municipais e atores sociais.

Conforme preconiza Maricato (2012),

(...) está na hora de buscar enfrentar forças que resistem à implementação dos marcos legais conquistados nas lutas, sejam elas específicas ou urbanas. Entender porque instituições como judiciário, legislativos, executivos, Ministério Público e Cartórios de Registro de Imóveis resistem em aplicar o Estatuto da Cidade, significa entender a sociedade brasileira. Um processo que valoriza a ação pedagógica de compreensão de todos os conflitos forma sujeitos críticos. (MARICATO, p.97, 2012)

(...) A implementação de uma nova política urbana requer a qualificação de pessoal no campo jurídico, da engenharia, do urbanismo, da arquitetura, da geografia, do meio ambiente etc. Considerando que a intervenção no meio físico, com obras de engenharia, arquitetura ou paisagismo, não é suficiente para a inclusão social, as ações emergentes da política urbana em áreas deterioradas (favela, cortiços, loteamentos ilegais), marcadas pela pobreza homogênea, não dispensará o concurso de educadores, médicos, assistentes sociais, sociólogos, psicólogos, economistas,

⁷⁵ " (...)§ 1º As ações do Programa terão como público-alvo os técnicos, gestores e agentes sociais dos municípios, estados, Distrito Federal e instituições da federação responsáveis pela elaboração, implementação e avaliação da política urbana." Portaria nº 118, de 2 de abril de 2007, publicada no DOU nº66, de 5/4/2007, Seção 2.

entre outros, para assegurar a reversão do quadro de violência e marginalidade (MARICATO, p.76, 2013)

Além da definição da estrutura de público-alvo, deve-se criar, igualmente, incentivos ou benefícios adequados aos envolvidos, como forma de maximizar os resultados e consolidar a proposta de capacitação. Tais incentivos podem ser concedidos de várias formas, desde a certificação técnica e institucional de participação, a ser obtida em conjunto com a rede de ensino, até eventuais gratificações institucionais ou benefícios diversos aos agentes qualificados.

Pelo exposto, as seguintes diretrizes são sugeridas para a definição e delimitação do público-alvo da política de formação em desenvolvimento urbano⁷⁶:

9) A delimitação do público-alvo "para quem" a política de formação em desenvolvimento urbano deve ser desenhada e torna-se de fundamental importância para a efetividade da política.

10) Definir, na delimitação do público-alvo: a) a população como um todo inserida no problema, a quem se dirige a política; b) a população que será elegível à política; e c) a população que será atendida e priorizada, em razão da restrição imposta por diferentes fatores, como a escassez de recursos públicos.

11) Utilizar estudos disponíveis para elaborar estimativas que permitam a delimitação do público e a mensuração dos efeitos da política.

12) Pode-se estabelecer uma matriz aberta contemplando diversos tipos de públicos por níveis e conteúdos, para facilitar a definição das metas e atividades diferenciadas para os respectivos segmentos da população.

⁷⁶A numeração continua em relação à lista da etapa anterior.

13) Recomenda-se que no nível básico da matriz de públicos, toda a população seja inserida, de forma que o processo de formação se concentre em temas gerais que ampliem o conhecimento generalizado sobre os problemas urbanos e, especialmente, em como a população pode se organizar para protagonizar ações em conjunto com o poder público para qualificar o processo de planejamento e gestão das questões urbanas iminentes.

14) Sugere-se que no nível técnico da matriz de públicos, seja enquadrada a população de técnicos municipais e todos os atores sociais envolvidos direta ou indiretamente na implementação dos respectivos instrumentos ou políticas urbanas, o que requer um conteúdo aplicado, ou seja, ações de formação planejadas com base na aplicabilidade prática e técnica do instrumento ou da política em questão.

15) O nível especializado da matriz deve ir além da aplicabilidade dos instrumentos e políticas, para buscar o aprimoramento progressivo de gestores das diversas áreas e da comunidade acadêmica em temáticas específicas.

16) Deve-se prever um nível para a qualificação de multiplicadores, onde técnicos, especialistas e docentes se habilitariam para a multiplicação de conteúdos entre os níveis anteriores da matriz, a partir de uma formação especializada em determinada temática e, igualmente, na parte pedagógica.

17) Recomenda-se incluir entre o público-alvo agentes que trabalhem efetivamente na regulamentação e implementação dos marcos legais da política urbana, como agentes do judiciário, legislativo, executivo, Ministério Público, Cartórios de Registro de Imóveis etc.

18) Recomenda-se a criação de incentivos ou benefícios adequados ao público-alvo definido, como forma de maximizar os resultados e consolidar a proposta de capacitação. Tais incentivos podem ser concedidos de várias formas, desde a certificação técnica e institucional de participação, a ser obtida em conjunto com a rede de ensino, até eventuais gratificações ou benefícios diversos aos agentes qualificados.

6 MEIOS E INSTRUMENTOS

Definir "como?" uma política será implementada implica em apresentar os instrumentos e mecanismos mais adequados a serem utilizados para o alcance do objetivo proposto, e se estes estão disponíveis, se são factíveis e controláveis para a aplicação junto ao público-alvo definido (IPEA, 2018).

Cabe ressaltar as várias categorias de instrumentos existentes para a implantação de políticas públicas, entre eles: regulação, instrumentos de mercado, mecanismos voluntários e medidas de formação, instrumentos orçamentários (receitas e despesas, incluídas as financeiras), e extra-orçamentários (incentivos e benefícios fiscais e financeiros) (IPEA, 2018). Todos dependem, de certa forma, da capacidade de controle dos agentes públicos em suas variadas instâncias setoriais e federativa e dos elementos restritivos que envolvem condições e contextos específicos, como a disponibilidade de receitas, capacidade administrativa na execução, o custo do serviço, entre outras questões que podem comprometer a efetividade dos instrumentos e os resultados, as metas e os objetivos previstos na política.

Por outro lado, e tendo em conta a especificidade da proposta desta tese, centrada na elaboração de diretrizes para a implantação de uma política de formação em desenvolvimento urbano, e considerando a complexidade dos problemas que envolvem a gestão urbana, nesta etapa, os meios e instrumentos a serem abordados se restringirão à conciliação de soluções factíveis que resultem numa melhor qualificação dos técnicos municipais, gestores, agentes públicos e sociais e da população em geral, motivo pelo qual serão apresentadas as principais alternativas metodológicas de ensino e os principais temas a serem considerados nos processos de formação para melhor compreensão e implementação da política urbana, por meio da matriz metodológica e da matriz temática e respectivas diretrizes apresentadas a seguir.

6.1 MATRIZ METODOLÓGICA

A revisão bibliográfica sobre as alternativas metodológicas de ensino disponíveis, conjugada à análise do diagnóstico realizado (Capítulo 3), em especial, ao que se refere à experiência do Programa Nacional de Capacitação das Cidades, revela, de modo preliminar, uma importante diretriz a ser considerada na implantação de uma política de formação em desenvolvimento urbano: **as metodologias de ensino a serem utilizadas, além de serem estruturantes e fundamentais na consolidação dos esforços necessários à uma melhor capacitação para a implementação da política urbana, devem ser diversificadas e dinâmicas, e adaptadas conforme o seu público-alvo.**

De fato, o panorama geral das alternativas metodológicas existentes indica um movimento progressivo em torno da personalização, colaboração e autonomia do ensino para o alcance dos objetivos pretendidos. O modelo tradicional não se adapta mais à diversidade de sujeitos e ao atual aporte tecnológico. Os ajustes são necessários e devem ser implementados de forma progressiva e simbiótica para que possam alterar de forma significativa velhas configurações: aluno ativo e não passivo, envolvimento profundo e não burocrático, professor orientador e não transmissor (MORAN, 2015).

Atualmente as instituições educacionais que estão mais atentas às mudanças, em geral, optam basicamente por dois caminhos: um mais suave, por meio de mudanças progressivas - e outro mais amplo, com mudanças profundas. Segundo Moran (2015), no caminho mais suave, elas mantêm o modelo curricular predominante – disciplinar – mas priorizam o envolvimento maior do aluno, com metodologias ativas como o ensino por projetos de forma mais interdisciplinar, o ensino híbrido ou *blended* e a sala de aula invertida (*flipped classroom*). Já outras instituições propõem modelos mais inovadores, disruptivos, sem disciplinas, que redesenham o projeto, os espaços físicos, as metodologias, baseadas em atividades, desafios, problemas, jogos e onde cada aluno aprende no seu próprio ritmo e necessidade e também aprende com os outros em grupos e projetos, com supervisão de professores orientadores.

A partir dessa dualidade de caminhos, será elaborada uma **matriz metodológica aberta**, com alternativas e referências relevantes, que possibilitem uma melhor qualificação de técnicos, gestores municipais e agentes sociais no contexto especializado do planejamento urbano. De início, serão apresentadas as principais premissas das **metodologias ativas de aprendizagem**, por serem estas a base para a diversificação de práticas pedagógicas, tais como a técnica da aprendizagem baseada em projetos. Em seguida, o ensino híbrido ou

blended e a sala de aula invertida (*flipped classroom*) serão apresentados como propostas alternativas que poderão otimizar o processo de formação de adultos, tendo em conta o público alvo de sujeitos que buscam conciliar a experiência técnica do trabalho e estudo. A partir deste recorte, a Análise Multicritério de Decisão será introduzida como uma nova possibilidade metodológica para agregar uma dinâmica inovadora e complementar à formação técnica para a implementação dos referidos instrumentos urbanísticos que primam pela participação social.

Segundo Prince (2004), as metodologias ativas geralmente são definidas como qualquer método de ensino que envolva os alunos diretamente no processo de aprendizagem, por meio de atividades que promovam o aprendizado significativo, de forma que este se permita pensar e dialogar sobre o objeto de estudo, o que nem sempre ocorre no método passivo tradicional onde os estudantes recebem informações dos professores por meio das tradicionais aulas.

Dessa forma, no cenário pedagógico, é importante ressaltar que as metodologias ativas de ensino-aprendizagem estão fundamentadas em uma finalidade precípua básica: a **autonomia**. Do ponto de vista histórico-conceitual, a autonomia pode ser compreendida a partir do momento em que o indivíduo, indiviso, se constitui como eu pessoal, capaz de conhecer o mundo (sujeito epistêmico) e de agir autonomamente no âmbito da ética (sujeito moral), erigindo os valores que nortearão o julgamento e a práxis em sua vida social (DUMOND *apud* MITRE et al., 2008). O desafio, por consequência, está em construir essa autonomia em coalizão com o coletivo: desencadear uma visão do todo por meio da interdependência e da transdisciplinaridade, de forma a expandir a consciência individual e coletiva por meio de uma prática pedagógica crítica e transformadora pautada pela dialética da ação-reflexão-ação.

Neste sentido, outros dois princípios são importantes pontos de apoio para que sejam aplicadas as metodologias ativas: o **aprendizado colaborativo** (*collaborative learning*) e o **aprendizado cooperativo** (*cooperative learning*). O aprendizado colaborativo refere-se a qualquer método em que os alunos trabalhem juntos em pequenos grupos para alcançarem um objetivo comum. A ênfase central está nas interações entre os estudantes, de forma que o processo de aprendizagem não seja visto como uma atividade solitária (PRINCE, 2004).

Por outro lado, o aprendizado cooperativo pode ser definido dentro de uma proposta estruturada de trabalho grupal, onde os estudantes perseguem objetivos comuns enquanto são avaliados individualmente. Outros princípios, tais como o de responsabilidade individual e de

interdependência mútua (PRINCE, 2004) também se aliam ao princípio cooperativo, de forma que o elemento central em comum seja sempre fundamentado pelo incentivo à cooperação em detrimento da competição para promover o aprendizado.

Sob o ponto de vista do processo de aprendizagem, as metodologias ativas são desenvolvidas a partir de problemas e situações reais ou similares às que serão vivenciadas na vida profissional, conforme se prevê no contexto de uma política de formação para o desenvolvimento urbano. Privilegia-se a criação de desafios, jogos ou atividades que demandem informações pertinentes ou que ofereçam recompensas estimulantes às participações significativas individuais ou em grupos. Uma das metodologias mais interessantes que refletem este processo é a Aprendizagem Baseada em Problemas – ABP (ou *Problem Based Learning* – PBL).

Segundo Souza & Dourado (2015), a ABP apresenta-se como um modelo didático que promove uma aprendizagem integrada e contextualizada, tendo em vista a produção de conhecimento individual e grupal, de forma cooperativa, e que utiliza técnicas de análise crítica, para a compreensão e resolução de problemas de forma significativa e em interação contínua com o professor tutor.

Vários autores confirmam que a origem do termo ABP, reporta-se a partir da experiência de um grupo de professores da Faculdade de Medicina da Universidade de McMaster, no Canadá, no final dos anos 1960, que tinha por objetivo promover o desenvolvimento das capacidades dos alunos para contextualizar na prática os conhecimentos teóricos adquiridos na faculdade (SOUZA; DOURADO, 2015). Outra característica estruturante determinante na concepção do método foi pautada pelo aporte de conhecimentos prévios, baseados na experiência dos alunos, o que potencializa a capacidade crítica individual na análise dos problemas e a construção de soluções coletivas viáveis. Ao ser disseminada pelo mundo, a ABP não ficou restrita à área da saúde. Foi absorvida em atividades ligadas às várias áreas do conhecimento e em diversos níveis de ensino.

Nas teorias pedagógicas, vários modelos didáticos tiveram como foco o aluno como protagonista de sua própria aprendizagem. Especialmente durante o movimento progressista da educação, denominado Escola Nova. Nesse período, grandes educadores⁷⁷ desenvolveram experiências educacionais inovadoras que contradiziam o modelo tradicional de educação vigente. No entanto, é por meio da Pedagogia Ativa ou Pedagogia da Ação, de John Dewey

⁷⁷Maria Montessori (1870-1952), Henri Wallon (1879-1962), Célestin Freinet (1881-1966), Lev Vygotsky (1896-1934), Jean Piaget (1897-1980).

(1859-1952), que se encontra claramente a inspiração para o desenvolvimento da metodologia da Aprendizagem Baseada em Problemas - ABP.

Em poucas palavras, Dewey propõe que a aprendizagem deve partir de problemas ou situações que propiciam dúvidas ou descontentamento intelectual: surgem das experiências reais que são problematizadas e estimulam a cognição para mobilizar práticas de investigação e resolução criativa. Dewey acreditava que para estimular o pensamento de um aluno, o professor teria de partir de um assunto de natureza não formal, que viesse da própria experiência de vida do aluno, dentro do seu cotidiano. (CAMBI, 1999. DELISLE, 2000. O'GRADY *et al.* 2012 *apud* SOUZA; DOURADO, 2015).

A partir desses princípios, a estrutura da ABP foi desenvolvida em quatro etapas básicas (LEITE; AFONSO, 2001. LEITE; ESTEVES, 2005 *apud* SOUZA; DOURADO, 2015):

- Primeira etapa: seleção do contexto real da vida dos alunos para a identificação do problema e a preparação e sistematização, pelo professor, dos materiais necessários à investigação;

- Segunda etapa: A partir do contexto problemático, os alunos iniciam o processo de elaboração das questões-problema de que eles têm conhecimento prévio e que devem ser aprofundadas. Em seguida, essas questões são discutidas em grupo (acompanhados pelo professor). A partir das discussões empreendidas, inicia-se o planejamento da investigação para a resolução dos problemas;

- Terceira etapa: inicia-se o processo de desenvolvimento da investigação por meio dos diversos recursos disponibilizados pelo professor tutor. Os alunos, nesta fase, apropriam-se das informações por meio de leitura e análise crítica, pesquisam na internet, discutem em grupo o material coletado e levantam as hipóteses de solução;

- Quarta etapa: elaboração da síntese das discussões e reflexões, sistematização das soluções encontradas para os problemas, preparação para a apresentação para a turma e para o professor, seguida de uma auto avaliação do processo de aprendizagem que realizaram.

De modo geral, a implementação da ABP é vista como um método eficaz que aporta resultados de aprendizagem importantes e, como se trata de um modelo que não é fixo nem fechado, pode ser adaptada às diversas realidades e necessidades de curso e conteúdos de estudo com vistas a um maior desempenho dos alunos que geralmente mostram-se mais ativos e comprometidos, desenvolvem capacidade de inter-relação e cooperação no trabalho em grupo, de autoavaliação e de avaliação do desempenho dos integrantes do grupo.

Por outro lado, as dificuldades na implementação dessa metodologia podem ser reportadas, na prática, pela relação entre os problemas e os respectivos currículos estabelecidos com o nível de conhecimento dos alunos, o que pode tornar o processo de mediação docente complicado, especialmente em salas de aula com grande número de alunos (VALENTE, 2014).

No entanto, segundo Valente (2014):

(...) essas dificuldades têm sido superadas à medida que as tecnologias digitais de informação e comunicação (TDIC) estão sendo utilizadas na educação e passam a fazer parte das atividades de sala de aula. Essas tecnologias têm alterado a dinâmica da escola e da sala de aula como, por exemplo, a organização dos tempos e espaços da escola, as relações entre o aprendiz e a informação, as interações entre alunos, e entre alunos e professor. A integração das TDIC nas atividades da sala de aula tem proporcionado o que é conhecido como *blended learning* ou ensino híbrido, sendo que a "sala de aula invertida" (*flipped classroom*) é uma das modalidades que têm sido implantadas tanto no Ensino Básico quanto no Ensino Superior.

De fato, as TDICs vêm provocando mudanças substanciais na sala de aula pela otimização das condições pedagógicas, especialmente na separação espacial e temporal entre professor e aluno porque cria condições de alternância entre o ensino presencial e a distância como forma de ampliar as possibilidades de interação e colaboração.

O *blended learning*, ou ensino denominado híbrido, misturado foi definido por Staker e Horn (*apud* VALENTE, 2014) como um programa de educação formal que mescla momentos em que o aluno estuda os conteúdos e instruções usando recursos on-line, e outros em que o ensino ocorre em uma sala de aula, podendo interagir com outros alunos e com o professor. Nesta modalidade, o conteúdo e as instruções devem ser elaborados especificamente para a disciplina, ao invés da utilização de qualquer material proveniente da internet. A parte presencial deve necessariamente contar com a supervisão do professor, valorizar as interações interpessoais e ser complementar às atividades on-line, proporcionando um processo de ensino e de aprendizagem mais eficiente, interessante e personalizado.

Essa combinação entre educação on-line e presencial tem sido a tendência em muitos cursos no Brasil. Entre as diferentes maneiras de se combinarem essas modalidades, destaca-se a sala de aula invertida ou *flipped classroom*, onde os conteúdos e instruções sobre determinado tema não são transmitidos pelo professor em sala de aula. O aluno deve estudar o conteúdo antes e a sala de aula passa a ser o ambiente para o aprendizado ativo, por meio da realização de atividades práticas como a elaboração de projetos, a resolução de problemas e discussões.

Segundo o relatório *Flipped Classroom Field Guide* (*apud* VALENTE, 2014), as regras básicas para inverter a sala de aula são: 1) As atividades em sala de aula envolvem uma

quantidade significativa de questionamento, resolução de problemas e de outras atividades de aprendizagem ativa, obrigando o aluno a recuperar, aplicar e ampliar o material aprendido on-line; 2) Os alunos recebem feedback imediatamente após a realização das atividades presenciais; 3) Os alunos são incentivados a participar das atividades on-line e das presenciais, sendo que elas são computadas na avaliação formal do aluno; 4) Tanto o material a ser utilizado on-line quanto os ambientes de aprendizagem em sala de aula são altamente estruturados e bem planejados.

Entre os aspectos positivos referentes ao contato prévio do aluno com o material instrucional, destaca-se a ampliação das possibilidades de trocas sociais entre os demais colegas durante as atividades presenciais, aspectos fundamentais do processo de ensino e aprendizagem. Como críticas à sala de aula invertida, argumenta-se sobre a dependência tecnológica, que prejudicaria alunos que eventualmente não tenham como acessar os recursos tecnológicos, e sobre a formação docente para a elaboração de materiais virtuais, como vídeos etc., o que demanda um trabalho intenso por parte dos professores com vistas à criação de recursos pedagógicos de qualidade.

De modo geral, tanto a Aprendizagem Baseada em Problemas - ABP, o *blended learning* e a sala de aula invertida (*flipped classroom*) têm sido implementados com sucesso em universidades de renome. A maioria dos estudos sobre a percepção do desempenho dos alunos apresentam resultados positivos e promissores do ponto de vista do ensino tradicional baseado em aulas expositivas (VALENTE, 2014). A tendência é que gradativamente o sistema educacional se aproprie dessas metodologias e as transforme em uma prática que beneficie a todos.

No caso específico da proposta em estudo, que prima pela construção de uma matriz metodológica relevante à formação de técnicos, gestores municipais e agentes sociais no contexto especializado do planejamento urbano, a absorção dessas metodologias contribuirá para uma melhor qualificação dos sujeitos envolvidos, à medida que estimula a solução de problemas vivenciados e o desenvolvimento da sua autonomia.

No entanto, pelo universo das temáticas e dos sujeitos em apreço, é possível ampliar essa matriz metodológica ousando adaptar, de forma inédita, elementos da técnica quali-quantitativa chamada Análise Multicritério de Decisão - AMD como metodologia de ensino ativa e híbrida, no sentido de possibilitar a articulação de elementos do processo decisório, necessários à solução de problemas, não somente por meio da racionalidade de

critérios técnicos objetivos e transparentes, mas por juízos de natureza política e subjetiva que integram o contexto de participação social preconizado na implementação da política urbana.

Segundo Bana e Costa (1992), uma metodologia multicritério de apoio à decisão é um conjunto de métodos e técnicas formulados para auxiliar ou apoiar pessoas e organizações a tomarem decisões sob a influência de uma multiplicidade de critérios. Essa situação é bastante comum nas diferentes áreas do conhecimento, o que fez com que os decisores começassem a utilizar raciocínios dedutivos para validar as suas escolhas.

Um dos métodos mais empregados para esse fim, e o que aqui será utilizado como referência é o Processo de Análise Hierárquica - AHP, desenvolvido pelo Matemático americano Thomas Lorie Saaty, professor da Universidade de Pittsburgh nos Estados Unidos. Esse método tem ampla aplicação, é simples de operar e produz resultados confiáveis, utilizando dados quantitativos e/ou qualitativos mensuráveis, tangíveis ou intangíveis, na análise dos critérios estabelecidos (SAATY, 1990; VARGAS, 2010 *apud* FAVRETTO & NOTTAR, 2016).

De fato, o AHP é um método eficaz para a tomada de decisão que possibilita ao decisor identificar a melhor opção dentro das múltiplas alternativas possíveis, ajudando-o na determinação das prioridades. Ele permite ainda a redução de decisões complexas a decisões comparativas pareadas, a partir de uma estruturação do problema, de julgamentos e de síntese dos resultados (BESTEIRO *et al.*, 2009). Sua implementação, de modo geral: a) é aplicada a problemas com múltiplos atributos ou critérios hierarquicamente estruturados; b) analisa atributos quantitativos e qualitativos, incorporando a experiência e a preferência dos decisores; c) ordena a importância dos atributos e das alternativas; e d) pode ser utilizada em situações complexas que exigem julgamentos subjetivos.

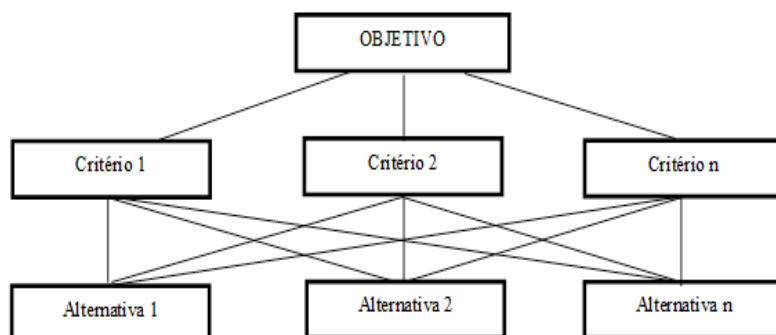
O AHP tem como premissa fundamental a estruturação de um sistema de decisão hierarquicamente complexo em diversos níveis, definidos por afinidade. As alternativas são ranqueadas por ordem de prioridade com base num conjunto de critérios pré-definidos (quantitativos ou qualitativos) organizados conforme uma matriz de decisão (SAATY, 1991). Ou seja, nessa matriz, o decisor representará, a partir de uma escala predefinida, sua preferência entre os elementos comparados, sob o enfoque de um elemento do nível imediatamente superior.⁷⁸

⁷⁸ Por não ser o objeto desta tese, não serão detalhadas formas e cálculos do método AHP. Para conhecer melhor este assunto, consultar SAATY, T. L. Método de análise hierárquica. RJ: McGraw-Hill, 1991.

As etapas do método, envolvem as seguintes ações: 1) Definir o problema a ser resolvido; 2) Definir as alternativas; 3) Definir os critérios relevantes para o problema de decisão; 4) Avaliar as alternativas em relação aos critérios; 5) Avaliar a importância relativa de cada critério; e 6) Determinar a avaliação global de cada alternativa.

Figura 05- Estrutura de decisão hierárquica em três níveis

✕



Fonte: adaptado de Costa et al. (2009).

Saaty (1980) lembra que o ser humano tem facilidade em relacionar coisas e objetos e em destacar semelhanças baseadas em critérios, diferenciando-os e julgando a intensidade das suas preferências. Nesse sentido, o AHP relaciona os níveis hierárquicos comparando as alternativas aos critérios de forma pareada, revelando o impacto das variáveis entre si. O impacto das variáveis é obtido pela comparação das variáveis com base na intensidade de uma sobre a outra, conforme Escala Fundamental definida por Saaty (1991):

Tabela 25 – Escala Fundamental de Saaty (1991)

PONTUAÇÃO	INTENSIDADE	FORMA DE AVALIAÇÃO
1	Igual importância	Os dois parâmetros contribuem igualmente para o objetivo
3	Importância moderada	Um dos parâmetros é moderadamente favorável sobre o outro
5	Importância forte	Um dos parâmetros é fortemente favorável sobre o outro
7	Importância muito forte	Um dos parâmetros é muito mais favorável sobre o outro
9	Importância extrema	Um dos parâmetros é extremamente favorável sobre o outro
2,4,6,8	Valores intermediários	Necessidade de definir valores intermediários para os critérios

Fonte: Saaty (1991).

É importante ressaltar que o método AHP se distingue das demais técnicas comparativas pela possibilidade que ele oferece de transformar as comparações, que na maioria das vezes são empíricas, em valores numéricos, os quais são processados e comparados. O peso de cada fator permite avaliar individualmente os elementos dentro da hierarquia definida. Essa capacidade de conversão de dados empíricos em um modelo matemático é o principal diferencial do AHP com relação a outras técnicas comparativas (GOMEDE; BARROS, 2012; VARGAS, 2010 *apud* FAVRETTO; NOTTAR, 2016).

Para compreender melhor, será apresentado um exemplo baseado na compra de um carro, com modelo específico lançado por diferentes empresas.

O objetivo, então, é a compra de um carro e as alternativas são os diferentes modelos naquele formato. Para a escolha da melhor opção, foram estabelecidos 4 critérios: prestígio, preço, quilômetro/litro (Km/L) e conforto. É importante notar que alguns dos critérios como conforto e prestígio são subjetivos.

Dessa forma, deve-se seguir as etapas previstas pelo método: 1) Definir o problema a ser resolvido: compra de um carro; 2) Definir as alternativas: marcas A, B e C; 3) Definir os critérios relevantes para o problema de decisão: prestígio, preço, km/l, conforto; 4) Avaliar as alternativas em relação aos critérios: construção da matriz de julgamentos; 5) Avaliar a importância relativa de cada critério: aplicar pesos conforme a Escala Fundamental de Saaty; 6) Determinar a avaliação global de cada alternativa: existem vários sistemas disponíveis na internet que se alimentados com as etapas acima, devolvem os resultados esquematizados.⁷⁹

Com essa visão geral do método ilustrada parcialmente neste problema prático, avança-se no desafio de transformar este método numa metodologia ativa de aprendizagem.

De início, pode-se fazer a transposição metódica dos passos utilizados para a definição da matriz de decisão do método, de modo a trazer o foco para o protagonismo dos sujeitos, tanto na definição de critérios, o que exige o estudo profundo do problema e da temática, quanto para a definição das alternativas, e nisso se fundamenta o processo de construção do conhecimento que permeará toda a dinâmica.

As etapas devem seguir o modelo matemático, no entanto, são adaptadas com vistas à solução ativa de um problema proposto: 1) Definir o problema a ser resolvido: professor apresenta o problema; 2) Definir as alternativas: o aluno estuda o problema e constrói as alternativas; 3) Definir os critérios relevantes para o problema de decisão: o aluno define os

⁷⁹ Neste caso, utilizamos o AHP Priority Calculator, disponível no site: http://bpmsg.com/academic/ahp_calc.php

critérios conforme as possibilidades do seu contexto; 4) Avaliar as alternativas em relação aos critérios: o aluno alimenta o sistema; 5) Avaliar a importância relativa de cada critério: o aluno decide sobre os pesos de cada critério, conforme a escala do método, considerando o seu contexto; 6) Determinar a avaliação global de cada alternativa: o sistema devolve as análises com o resultado; 7) O resultado é analisado e avaliado pelos alunos.

A customização do referido modelo matemático numa dinâmica interativa é, de certa forma, democrática, tendo em conta que todos poderão expressar suas preferências, sendo que ao final prevalecerá o desejo da maioria, conforme as subjetividades de julgamentos empregada. Todo este processo envolve autonomia e um esforço de coletividade por meio de negociações, que será recompensado pela melhor decisão a ser tomada. Nos diferentes contextos do planejamento urbano, especialmente no campo das decisões a serem tomadas pelo Conselho da Cidade essa dinâmica poderá colaborar na implementação de instrumentos urbanísticos que dependem de uma gama de critérios e especificidades aliados, igualmente, à aplicação de critérios subjetivos vinculados às políticas específicas e posicionamentos dentro de cada contexto do município. Por outro lado, a articulação dos elementos propostos pela dinâmica também proporcionará aos participantes uma visão mais elaborada dos instrumentos a serem implementados e ampliará a autonomia desses sujeitos na condução de políticas públicas vinculadas ao tema.

Sobre a análise dos resultados do Programa Nacional de Capacitação das Cidades - PNCC realizada no Capítulo 3, também é possível extrair algumas considerações metodológicas, em especial, quanto às oficinas realizadas, cujas avaliações empreendidas obtiveram melhor avaliação em relação às outras metodologias utilizadas. Este resultado pode ser, de certa forma, relacionado aos produtos preconizados por essa dinâmica, que envolviam uma articulação proativa e personalizada entre os participantes e os técnicos do Ministério/instrutores.

Outro resultado interessante relacionado ao PNCC se refere à ampla adesão à plataforma de ensino a distância, por meio da realização de cursos a distância preparatórios ou pré-requisitos para as atividades presenciais ou cursos regulares a distância, que possibilitou uma maior participação e qualificação do seu público-alvo. De fato, em contextos de grandes públicos e longas distâncias, a educação a distância pode ser um importante meio para a disseminação mais ampla de conceitos e políticas para a população em geral, desde que atendidos os princípios metodológicos adequados, por meio de uma moderação qualificada das suas atividades.

Pelo exposto, infere-se que a matriz metodológica a ser sugerida para a implantação de uma Política de Formação em Desenvolvimento Urbano deve ser aberta, tendo em conta a diversidade de seu público-alvo, e ser composta por metodologias ativas, de forma a privilegiar atividades elaboradas a partir da Aprendizagem baseada em problemas - ABP, do ensino híbrido (*blended learning*), da sala de aula invertida (*flipped classroom*), da metodologia adaptada do Método de Análise Multicritério de Decisão - AMD, da realização de oficinas e demais metodologias ativas que privilegiem as Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação - TDIC e tenham por princípios a autonomia, a colaboração e a cooperação entre os alunos. As metodologias ativas possibilitam uma melhor qualificação e autonomia dos sujeitos envolvidos, à medida que estimulam a solução de problemas vivenciados e que primam pela diversidade de recursos pedagógicos.

Tabela 26–Matriz Metodológica

METODOLOGIAS ATIVAS	PRINCÍPIOS		
	Autonomia	Colaboração	Cooperação
Aprendizagem Baseada em Problemas - ABP	X	X	X
Ensino Híbrido (Blended)	X	X	X
Sala de aula invertida (Flipped Classroom)	X	X	X
Método de Análise Multicritério de Decisão - AMD	X	X	X
Oficinas	X	X	X
Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação	X	X	X
etc.			

Fonte: Elaboração da autora.

As seguintes diretrizes são sugeridas:

19) As metodologias de ensino a serem utilizadas, além de estruturantes e fundamentais na consolidação dos esforços necessários à uma melhor capacitação para a implementação da política urbana, devem ser diversificadas, dinâmicas e adaptadas conforme o seu público-alvo e respectivo contexto.

A diversificação metodológica é fundamental no processo de capacitação, tendo em conta a diversidade de sujeitos e contextos específicos ligados ao desenvolvimento urbano.

20) Deve-se adotar uma matriz metodológica aberta, com alternativas e referências relevantes, que tenham por base os princípios da autonomia, da colaboração e da cooperação com vistas a uma melhor qualificação de técnicos, gestores municipais e agentes sociais no contexto especializado pautado pelo planejamento urbano.

A adoção de uma matriz metodológica aberta implica numa maior abrangência de métodos e técnicas pedagógicas que tenham por base os princípios da autonomia, colaboração e cooperação. É recomendável que tais alternativas sejam agregadas e documentadas pelos gestores à medida em que o seu êxito seja comprovado, para o amplo acesso de todos.

21) Sempre que possível, deve-se privilegiar o uso de metodologias ativas de ensino-aprendizagem que estejam fundamentadas na autonomia dos sujeitos em coalizão com o coletivo, por meio da interdependência e da transdisciplinaridade, de forma a expandir a consciência individual e coletiva por meio de uma prática pedagógica crítica e transformadora pautada pela dialética da ação-reflexão-ação.

O princípio da autonomia preconizado pelas metodologias ativas deve sempre estar em coalizão com o coletivo, o que só é possível a partir de uma prática pedagógica crítica e transformadora, onde se utiliza a dialética para promover junto aos sujeitos a ação-reflexão-ação e assim possibilitar a construção sistêmica do seu conhecimento.

22) Adotar, como alternativa, o uso das Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação - TDIC nos processos formativos, com base nos princípios do aprendizado colaborativo e do aprendizado cooperativo, com ênfase nas interações entre os alunos, de forma que o processo de aprendizagem não seja visto como uma atividade solitária.

As TDICs são ferramentas de grande importância para os processos formativos. Sua utilização, no entanto, deve ser guiada pelos princípios colaborativos e cooperativos por meio da interação progressiva entre os alunos para potencializar o processo de construção do conhecimento.

23) Utilizar, como alternativas possíveis, as seguintes metodologias ativas nas atividades de capacitação sobre política urbana: aprendizagem baseada em problemas - ABP, o ensino híbrido (*blended learning*), a sala de aula invertida (*flipped classroom*), e a análise Multicritério de Decisão - AMD.

As metodologias ativas sugeridas são alternativas possíveis, ou seja, não se limitam às que se apresentam. Há uma diversidade de métodos que podem ser incorporados ao processo de capacitação, conforme os objetivos definidos para as atividades e o seu respectivo público.

6.2 MATRIZ TEMÁTICA

Recomenda-se que os principais temas a serem considerados numa política de formação em desenvolvimento urbano sejam extraídos da legislação urbanística vigente, tendo em conta que é a partir desta que se materializam os instrumentos necessários para a implementação da política urbana.

Neste sentido, sugere-se uma matriz temática aberta, composta por temas estruturantes e transversais. Como temas estruturantes, devem ser considerados os instrumentos de política urbana regulados pelo Estatuto da Cidade e, tendo em conta a característica "aberta" da matriz temática, os subtemas poderão ser agregados, de acordo com o seu respectivo contexto. Em relação aos temas transversais, recomenda-se que estes sejam extraídos a partir das áreas setoriais que compõem a política urbana, como planeamento urbano, habitação, saneamento e mobilidade urbana, com destaque para o Cadastro Territorial, que por sua funcionalidade se insere no contexto de todos os instrumentos estruturantes e transversais, conforme demonstrado na Tabela 27.

Tabela 27–Matriz Temática

TEMAS ESTRUTURANTES	TEMAS TRANSVERSAIS				
INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA (Estatuto da Cidade, Capítulo II)	CADASTRO TERRITORIAL	PLANEJAMENTO URBANO	HABITAÇÃO	SANEAMENTO	MOBILIDADE URBANA
I - Planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;	X				
II - Planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;	X				
III - Planejamento municipal, em especial:	X				
a) Plano Diretor;	X	X	X	X	X
b) disciplina do parcelamento (re)ordenamento territorial, do uso e da ocupação do solo;	X	X	X		
c) zoneamento econômico e ambiental;	X	X	X	X	
d) plano plurianual;	X	X	X	X	X
e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;	X	X	X	X	X
f) gestão orçamentária participativa;	X	X	X	X	X
g) planos, programas e projetos setoriais;	X	X	X	X	X
h) planos de desenvolvimento econômico e social;	X	X	X	X	X
IV - Institutos Tributários e Financeiros:					
a) Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU progressivo no tempo;	X	X	X		
b) contribuição de melhoria;	X	X	X	X	X
c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;	X	X	X	X	X
V - Institutos Jurídicos e Políticos:					
a) desapropriação;	X	X	X		
b) servidão administrativa;	X	X	X		
c) limitações administrativas;	X	X	X	X	X
d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;	X	X	X		
e) instituição de unidades de conservação;	X	X	X	X	
f) instituição de Zonas Especiais de Interesse Social;	X	X	X	X	X
g) Concessão de Direito Real de Uso;	X	X	X		
h) Concessão de uso especial para fins de moradia;	X	X	X		
i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;	X	X	X		
j) usucapião especial de imóvel urbano;	X	X	X		
l) direito de superfície;	X	X	X		
m) direito de preempção;	X	X	X		
n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;	X	X	X		
o) transferência do direito de construir;	X	X	X		
p) operações urbanas consorciadas;	X	X	X	X	X
q) regularização fundiária;	X	X	X		
r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;	X	X	X	X	X
s) referendo popular e plebiscito;	X	X	X	X	X
VI - Estudo prévio de Impacto Ambiental - EIA e Estudo prévio de Impacto de Vizinhança - EIV.	X	X	X	X	X
VII - Gestão Democrática da Cidade	X	X	X	X	X

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme já detalhado anteriormente na seção do diagnóstico, os instrumentos do Estatuto da Cidade representam um potencial efetivo para a construção de cidades inclusivas, participativas e socialmente justas. Em síntese, o Estatuto amplia o potencial de intervenção do Poder Público municipal nos rumos do desenvolvimento urbano, define um conjunto de diretrizes a serem obedecidas pelos municípios brasileiros na construção das suas políticas urbanas e estabelece um conjunto de instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, de regularização fundiária e de gestão democrática da cidade.

- Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano: entre os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano destacam-se os instrumentos descritos no artigo 182 da Constituição Federal (parcelamento, edificação, utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública), finalmente regulamentados em lei federal, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, a transferência do direito de construir, entre outros. A implementação desses instrumentos de acordo com princípios da reforma urbana, contudo, depende da forma específica de regulamentação em cada município brasileiro em seus processos de revisão ou elaboração de Planos Diretores e no seu detalhamento nas leis urbanísticas municipais;

- Instrumentos de regularização fundiária: além da usucapião especial urbana – que passa a poder ser também coletiva após o Estatuto da Cidade – a Medida Provisória nº 2.220/2001, criou a concessão especial de uso para fins de moradia – nas formas individual e coletiva – ampliando as possibilidades de regularização das posses urbanas;

- Instrumentos de gestão democrática da cidade: o Estatuto define os instrumentos que devem ser utilizados para a gestão democrática da cidade, como órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Entre os novos instrumentos jurídicos, políticos, tributários ou financeiros estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, destacam-se o direito de superfície, a usucapião especial coletiva de imóvel urbano e a concessão de uso especial para fins de moradia, além dos instrumentos que necessitam ser regulamentados por lei municipal.

A partir da aprovação do Estatuto da Cidade, os Planos Diretores devem, necessariamente, ser elaborados e implementados com participação popular e as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual passam a exigir, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal, a realização de

debates, audiências e consultas públicas. Finalmente, o Estatuto define que o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem respeitar as definições do Plano Diretor, buscando romper com a tradicional separação entre planejamento urbano e a política de investimentos públicos que marca a gestão municipal no Brasil.

Cabe registrar que para a implementação dos temas estruturantes, as diretrizes elencadas pelo Estatuto da Cidade devem ser, igualmente, observadas, tendo em conta que visam ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, a partir de orientações de base: garantia do direito à moradia e à cidade; gestão democrática e participação da população na política urbana; oferta de equipamentos e serviços compatíveis com as necessidades da população; ordenação do uso e ocupação do solo de forma a evitar a retenção especulativa e o uso incompatível com a oferta de bens e serviços; integração e complementaridade entre as áreas urbanas e rurais; justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes da urbanização; integração da política tributária com a política de desenvolvimento urbano; recuperação dos investimentos públicos que tenham resultado em valorização de imóveis urbanos; proteção, preservação e recuperação do ambiente natural e construído; audiência do Poder Público e da população na implantação de projetos com impactos potencialmente negativos sobre a população e a cidade; regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; e simplificação da legislação urbanística (Art. 2º, Lei nº 10.257/2001).

Em relação à experiência do Programa Nacional de Capacitação das Cidades e a sua estruturação a partir das denominadas "Trilhas de Aprendizagem", cabe ressaltar que a proposta da matriz temática não é restritiva, mas indicativa dos temas a serem priorizados na implantação de uma política de formação, conforme a legislação pertinente. Cada formulador, poderá, conforme o seu contexto, estabelecer subtemas ou trilhas vinculadas aos temas estruturantes ou transversais e propor caminhos didáticos que possam ter uma maior abrangência, conforme o seu contexto e público-alvo e, por consequência, obter maior efetividade no percurso de sua implementação.

Pelo exposto, as seguintes diretrizes são sugeridas:

<p>24) A matriz temática da política de formação em desenvolvimento urbano deve ser aberta para que possa acomodar todos os temas e subtemas de política urbana, de acordo com o seu contexto específico.</p>

25) Os temas estruturantes da matriz temática da política de formação devem ser pautados pelos instrumentos de política urbana constantes no Estatuto da Cidade.

26) Os temas transversais da matriz temática referem-se aos temas setoriais que compõem a política urbana, como planejamento urbano, habitação, saneamento e mobilidade urbana, com destaque para o Cadastro Territorial, que se insere no contexto de todos os instrumentos estruturantes e transversais.

27) As diretrizes elencadas pelo Estatuto da Cidade no seu Art. 2º devem ser, especialmente, observada na estruturação da Matriz Temática, tendo em conta a perspectiva do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

7 ATORES E ARRANJO INSTITUCIONAL

O processo de formulação de políticas públicas pode envolver uma série de agentes de diferentes instituições e níveis governamentais ou de representações da sociedade, que possuem capacidades técnicas próprias, interesses específicos e poderes políticos diferenciados. Nesta etapa é importante definir quais serão estes agentes/atores e suas respectivas atribuições na implementação de uma política pública de formação em desenvolvimento urbano.

Da mesma forma, é importante definir os arranjos institucionais necessários para que as diferentes articulações ocorram. Neste caso, a consistência do desenho da política é que sustentará a efetividade dos arranjos institucionais, já que estes demonstram a interdependência e a integração social ou funcional necessária e estão ligados à capacidade de integração ou articulação entre as políticas públicas.

Segundo o Ipea (2018, p. 87),

a definição dos atores e do arranjo institucional responsável no desenho da política pública compreende o estabelecimento de deveres e atribuições, com diferentes níveis de responsabilidades no processo de decisão e implantação da política. O desenho supõe, ainda, que as escolhas entre ações políticas alternativas possíveis

reflitam a composição dos arranjos institucionais a serem criados e dos atores envolvidos. Ao mesmo tempo, as escolhas pressupõem uma compatibilização entre as demandas legítimas da sociedade e a capacidade técnica, política e financeira do poder público.

De acordo com Gomide (2014, p. 20), o conceito de arranjo institucional é entendido como o "conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica". Neste sentido, são os arranjos institucionais que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas.

Além disso, é importante fomentar precipuamente que os arranjos institucionais sejam guiados pelos princípios de gestão democrática, conforme preceitua boa parte do arcabouço legal brasileiro e, especialmente, para que haja maior responsabilidade dos gestores na consolidação efetiva entre políticas públicas e demandas sociais.

Desse modo, deve-se buscar as experiências dos mecanismos de interação entre governo e sociedade que foram sendo utilizados ao longo do tempo para o aprimoramento e a efetividade na condução de novas políticas públicas, compreendendo que a sinergia dos atores envolvidos permite uma maior legitimidade, considerando que “políticas apoiadas em amplos consensos são mais propensas de serem implementadas com maior sucesso e a seguir seu curso do que políticas impostas por um governo que toma decisões contrárias aos desejos de importantes setores da sociedade” (LIJPHART, 1999).

Na política urbana, esse avanço foi significativo, tendo em conta a sua regulamentação por meio do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que estabeleceu instrumentos para a gestão democrática da cidade que tiveram que ser absorvidos legalmente pelos municípios, especialmente pela aprovação imediata de Planos Diretores participativos. Processo que por um lado resultou num esforço nítido da sociedade e dos gestores municipais e, por outro, apresentou debilidades e deficiências de natureza técnica quanto à regulamentação efetiva de instrumentos para a sua aplicação prática (SANTOS JUNIOR, 2011), o que nos permite inferir que a fragilidade no processo de instituição legal de instrumentos e mecanismos de participação, repercute na efetividade dos processos decisórios e, por consequência, na efetivação das políticas públicas.

Além da política urbana, o federalismo cooperativo, sob a égide da Constituição Cidadã de 1988, também propôs a criação de uma multiplicidade de conselhos obrigatórios para os estados e municípios, especialmente para o recebimento do repasse de recursos, o que

tornou o processo de participação, muitas vezes, acessório e não protagonista das decisões, mitigando a sua importância, ao lhe conferir um caráter meramente consultivo e/ou figurado.

Nesse contexto, cabe reiterar a importância da Participação Social como elemento de base em todo esse processo. Segundo Gadotti (2014), ela se efetiva nos espaços e mecanismos do controle social como conferências, conselhos, ouvidorias, audiências públicas etc. É entendida como categoria e como conceito metodológico e político, pelos gestores públicos que a promovem, o que é fundamental para o controle, a fiscalização, o acompanhamento e a implementação das políticas públicas, bem como para o exercício do diálogo e de uma relação mais rotineira e orgânica entre os governos e a sociedade civil.

A partir dessas premissas, apresenta-se o desafio crucial do processo de participação: transcender o papel técnico-científico designado às equipes técnicas, de forma a investir igualmente no "saber local" empírico dos moradores e usuários para qualificar o processo de planejamento e implementação da política, adequando-os às reais necessidades da população.

Para Marcelo Lopes de Souza (2006), desmistificar o planejamento e a gestão como atividades que podem ser parcialmente embasadas por um tipo de saber técnico-científico, depreende socializar o máximo possível esse saber, ao menos naquilo essencialmente relevante para permitir uma decisão política corretamente informada por parte do cidadãos: "O 'saber local' dos moradores e usuários de um dado bairro formal ou de uma determinada favela pode conter, além de um rico acervo de informações empíricas, tanto ou mais bom senso que a interpretação de um técnico ou estudioso dos problemas urbanos" (SOUZA, 2006).

Souza (2006) ainda infere que é essencial concentrar esforços para criar mecanismos não só para envolver a sociedade civil, informando-a e capacitando-a para melhor participar, como investir na formação de profissionais mediante técnicas e estratégias de planejamento e rotinas de gestão dentro de uma mentalidade que não seja tecnocrática.

Além disso, a ideia de implementação de uma 'pedagogia urbana', advogada por Souza (2006), ajuda a organizar e preparar a sociedade para uma participação lúcida e com conhecimento de causa, informando e colaborando para ampliar a consciência de direitos.

Nessa perspectiva, os planejadores profissionais devem socializar informações e promover a facilitação da comunicação entre os partícipes, o que inclui, igualmente, a tarefa de gerar dados e informações de forma a torná-los acessíveis e inteligíveis no âmbito do

debate da política de formação a ser construída. Também deve ser fomentada, a partir do ativismo social, a tarefa de gerar dados e informações próprias ou a partir do cooperativismo entre os diversos atores, como universidades etc., no intuito de que estas sejam utilizadas para o suporte às eventuais críticas e contrapropostas de forma que as decisões não sejam embasadas somente por dados apresentados oficialmente pelo poder público.

Dessa forma, outro componente essencial nesse processo de participação nas políticas públicas é a criação de estreitos canais de comunicações entre as lideranças e suas bases sociais (COHN, 2011). Sem dúvida, a criação de novos ambientes de participação digital deve ser fomentada, tendo em conta que a utilização de novas tecnologias podem ajudar a ampliar o alcance e o escopo da política, inclusive por meio da utilização de algoritmos que podem revolucionar a cultura de participação social, considerando tecnologias já disponíveis nos meios midiáticos.

Neste sentido, e para o propósito de elaboração de diretrizes sobre como construir o melhor arranjo institucional para a implementação de uma política de formação em desenvolvimento urbano, é importante, inicialmente, conhecer os principais arranjos de interação entre governo e sociedade que foram implementados, de forma a explorar suas respectivas potencialidades, deficiências e papéis no processo de condução à gestão democrática. Nesta tese, a principal experiência reportada refere-se ao Programa Nacional de Capacitação das Cidades - PNCC, conforme já detalhado no Capítulo 3. No entanto, alguns aspectos implementados pelo PNCC merecem maior destaque nesta seção, tendo em conta o êxito obtido por alguns dos arranjos institucionais implementados.

O primeiro aspecto do PNCC a ser destacado refere-se às suas diretrizes de base que incentivaram "a participação ativa da sociedade em todo o processo, desde a definição de políticas, execução de ações até o monitoramento e avaliação do programa, de forma a respeitar a diversidade e as especificidades regional e municipal, as diferenças históricas e os níveis de desenvolvimento político-institucional dos seus agentes"⁸⁰.

Nessa perspectiva, cabe ressaltar que o PNCC foi formatado a partir da junção de atividades de capacitação que se realizavam nos diversos setores do Ministério das Cidades, cujos coordenadores se reuniam no Grupo de Trabalho de Capacitação (GT-Capacitação) que foi responsável pelas referências e orientações gerais do Programa e pela promoção da

⁸⁰BRASIL. Ministério das Cidades. Cadernos MCidades. Caderno 8. Brasília. Ministério das Cidades, 2004.

articulação das diferentes atividades, o apoio à implementação de ações específicas e a articulação da cooperação com órgãos públicos e instituições nacionais e internacionais de capacitação. De modo geral, as orientações estruturantes definidas para o Programa Nacional de Capacitação das Cidades priorizaram uma atuação por meio de instituições comprometidas com as suas orientações e objetivos e suas bases foram estabelecidas na 1ª Conferência Nacional das Cidades realizada em 2003 que apontou a importância do processo de capacitação para que a nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano fosse disseminada nos municípios.

Nos arranjos institucionais implementados pelo PNCC, destaca-se a atuação em rede com instituições de reconhecida capacidade e experiência. Nesse contexto, foi criada a Rede Nacional de Capacitação e Extensão em Saneamento Ambiental – ReCESA, com o propósito de reunir, articular e integrar um conjunto de instituições e entidades para promover o desenvolvimento institucional do setor de Saneamento Básico mediante soluções de capacitação, intercâmbio técnico e extensão tecnológica.

A concepção da ReCESA resultou de estudos e discussões ocorridas no grupo de trabalho, de caráter interministerial, constituído em 2004. Desse grupo fizeram parte: o Ministério das Cidades, por meio da SNSA; o Ministério da Ciência e Tecnologia; o Ministério do Meio Ambiente, por intermédio da Secretaria de Recursos Hídricos - SRH; a Agência Nacional de Águas - ANA, por intermédio da Superintendência de Tecnologia e Capacitação - STC; e o Ministério da Educação. Ainda tiveram participações eventuais no GT Capacitação representantes da FUNASA, da CAIXA, do Ministério da Integração Nacional, do CNPq, do BNDES, entre outros.

O arranjo institucional da ReCESA, amparado em Portarias do Ministério das Cidades (nºs 55/2006, 219/2006 e 194/2007), constituiu-se de três pilares: o Comitê Gestor, instância deliberativa composta por organizações do Governo Federal; o Comitê Consultivo, instância composta por organizações da sociedade civil com atuação significativa em saneamento ambiental; e os Núcleos Regionais, formados por instituições de ensino superior.

A sua efetiva estruturação teve início a partir da primeira Chamada Pública, realizada em 2005 pelo FINEP⁸¹, que permitiu a formação de 4 Núcleos Regionais. Esses Núcleos, constituídos desde julho de 2005, se instalaram na região Centro-Oeste (Nureco, formado pela UnB, UFMS e UFG), na região Nordeste (Nurene, formado pela UFBA, UFC, UFPE e UFPB), na região Sudeste (Nucase, formado pela UFMG, UFES, UFRJ e Unicamp) e na região Sul (Nucasul, formado pela UFSC, UFRGS, Unisinos e UCS). Na região Norte, nenhuma instituição foi qualificada, embora houvesse recursos para a região.

Neste primeiro Ciclo foram aplicados na ReCESA recursos da ordem de R\$ 5,9 milhões, destinados a ações estruturantes e ações de capacitação. Cerca de 120 instituições e entidades firmaram compromisso com as universidades e atuaram como colaboradores dos Núcleos Regionais, na condição de intervenientes: prestadores dos serviços de saneamento (autarquias municipais, companhias estaduais, etc.), Sistema S, Cefet's, entidades do setor que sempre atuaram com capacitação, entre outras.

As seguintes metas foram estabelecidas pela Rede:

- Meta Física 1 - Diagnóstico qualitativo e quantitativo do público-alvo para as atividades de capacitação e extensão.
- Meta Física 2 - Desenvolvimento de proposta pedagógica e elaboração de material didático.
- Meta Física 3 - Desenvolvimento e/ou adequação de plataformas pedagógicas de treinamento operacional.
- Meta Física 4 - Desenvolvimento de atividades de capacitação e extensão tecnológica em saneamento.
- Meta Física 5 - Desenvolvimento de proposta de capacitação e certificação de operadores de saneamento.
- Meta Física 6 - Desenvolvimento de atividades de divulgação das ações de capacitação e extensão tecnológica.

⁸¹Em 2005 a FINEP estabeleceu parceria com o MCidades para a constituição de Núcleos Regionais da Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental - ReCESA. A implementação dessa parceria se deu com o financiamento de 4 (quatro) projetos aprovados no âmbito da Chamada Pública MCT/FINEP/CT-Hidro - Capacitação - 01/2005, no valor total de R\$ 5,9 milhões, dos quais R\$ 2,3 milhões oriundos do Ministério das Cidades e R\$ 3,6 milhões do Fundo Setorial de Recursos Hídricos - CT- Hidro. (FINEP. Relatório de Gestão 2008. Disponível em: https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/backend/galeria/arquivos/2017/08/10/Rel_Gestao_2008.pdf)

Em geral, as metas estabelecidas foram cumpridas. Estudos realizados em nível nacional e regional geraram diagnósticos qualitativos da oferta e da demanda por capacitação em saneamento e confirmaram o foco das necessidades no nível operacional do setor, o chamado “chão de fábrica”. Por outro lado, revelaram também a necessidade de capacitação dos profissionais de nível técnico, gerencial e dos gestores públicos, para que os conceitos de planejamento integrado e processos de gestão mais sustentáveis fossem aplicados em seu cotidiano.

Esses resultados revelaram a complexidade do desafio que foi designado para a ReCESA no sentido de desenvolver uma proposta pedagógica, metodologias de ensino, aprendizagem, avaliação e produzir material didático original, no sentido de dialogar mais efetivamente com público-alvo identificado nos diagnósticos.

Nesse contexto de institucionalidade, a Rede, por intermédio dos Núcleos Regionais, desenvolveu uma robusta agenda de capacitação entre o período de 2007 a 2009. Foram realizadas 259 oficinas de capacitação e atividades de extensão tecnológica que abarcaram aproximadamente 130 tópicos, divididos em 5 grandes áreas temáticas: (i) sistemas de abastecimento de água; (ii) esgotamento sanitário; (iii) manejo de resíduos sólidos urbanos; (iv) manejo de águas pluviais urbanas; e (v) temas transversais – que trataram das interfaces do Saneamento com as políticas de desenvolvimento urbano, meio ambiente, recursos hídricos e saúde pública. O número total de profissionais capacitados foi de 5.218.

Findos os recursos da Finep e o prazo para a sua execução (2009), outro Ciclo de implementação da Recesa foi estabelecido por um novo Edital fomentado pelo Ministério das Cidades, por meio do CNPq⁸², com recursos de 2,5 milhões de reais para o período de 2011 a 2013. Neste período, a ReCESA ganhou a possibilidade de maior descentralização e capilaridade, com maior potencial de agregação de instituições. Os arranjos institucionais se efetivaram e a articulação foi implementada em 3 níveis de atuação, onde se têm, no 1º nível, a coordenação geral e a supervisão das atividades da Rede a cargo do Comitê Gestor, com apoio do Núcleo Executivo e da Coordenação Pedagógica.

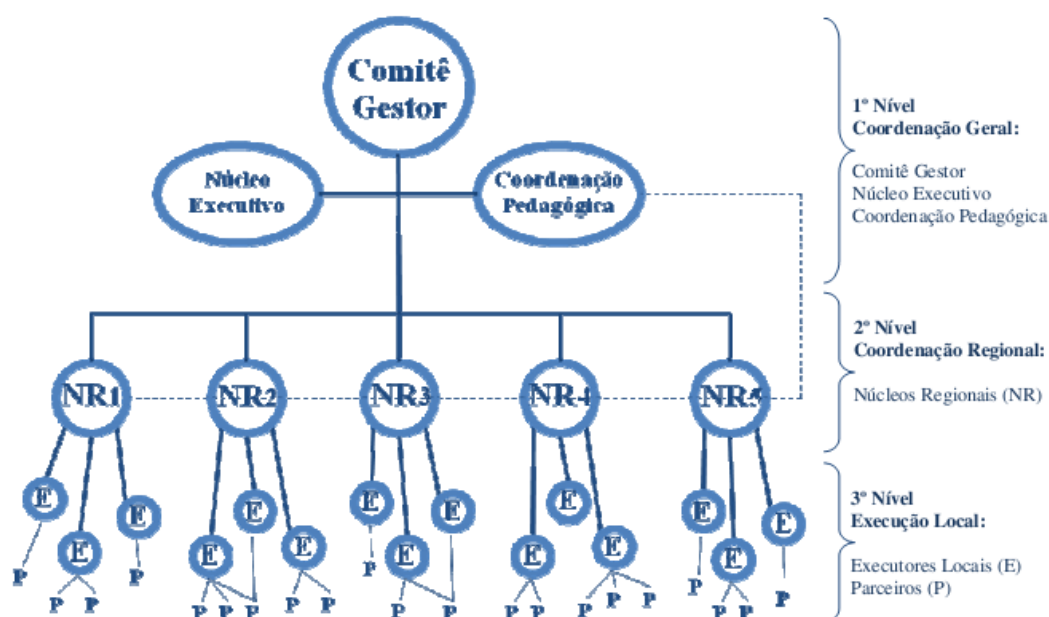
Entre os principais resultados das atividades do segundo ciclo, destacam-se:

- Desenvolvimento de conteúdo e plataformas educacionais para cursos a distância nos temas do saneamento;

⁸²Edital MCT/CNPQ/MCidades nº 43/2010.

- Revisão e adequação de materiais didáticos para realização de oficinas presenciais destinada a trabalhadores do setor saneamento;
- Elaboração de proposta de certificação profissional para o setor saneamento básico.

Figura 06 - Estrutura da ReCESA



Fonte: Recesa, Ministério das Cidades (2016)

Infelizmente, após o término da execução orçamentária do Edital CNPq em 2013, a ReCESA foi sendo progressivamente desativada. Sem os recursos financeiros designados formalmente, os núcleos se desmobilizaram e as atividades foram interrompidas, embora o legado construído da sua proposta pedagógica e do material didático desenvolvido tenha sido disponibilizado no Portal Capacidades, do Ministério das Cidades, hoje Ministério do Desenvolvimento Regional.

Outro arranjo institucional interessante desenvolvido pelo PNCC se deu por meio da implementação do Proext - Programa de Apoio à Extensão Universitária, em parceria com o MEC, conforme já reportado (ver item 3.4). O Proext foi um instrumento com a abrangência de programas e projetos de extensão universitária para a implementação de políticas públicas nos mais diversos setores. Por meio de Acordo de Cooperação firmado entre o Ministério das Cidades e o MEC, a linha temática de Desenvolvimento Urbano, com subtemas específicos sobre as políticas prioritárias conduzidas pelo Ministério das Cidades, foi inserida nos editais

de fomento à extensão universitária. A ideia foi designar recursos às instituições federais de ensino superior para a apresentação de projetos e programas de extensão universitária nas áreas priorizadas pelo Ministério das Cidades, tendo em conta o público agregado de técnicos, gestores municipais e agentes sociais envolvidos na implementação da política urbana, além dos alunos da universidade.

Em síntese, o Proext financiado em sua maior parte pelo MEC pode contemplar projetos e programas de capacitação desenvolvidos por universidades nos temas indicados pelo Ministério das Cidades, que se comprometeu com o monitoramento e avaliação das atividades propostas, atuando em parceria direta com os coordenadores e professores universitários dos projetos aprovados.

Analisando o panorama desses dois arranjos institucionais do Programa Nacional de Capacitação das Cidades - PNCC, podemos identificar alguns elementos do *New Public Management*, modelo dominante de reforma do setor público nas últimas décadas (PETERS, 2008), tendo em conta a proposta estruturante de delegação das atividades de capacitação do PNCC a instituições e agentes comprometidos com a temática, mediante atuação em rede.

Igualmente, podemos citar o modelo de governança, que prevê o repasse de responsabilidades a redes e organizações sem fins lucrativos. Em ambos os casos, a proposta seria de melhorar a eficiência do setor público e ampliar o elemento democrático de governança.

Nesse sentido, podemos destacar dois pontos de contato entre as duas iniciativas ReCESA e Proext: a sua execução orçamentária. Na ReCESA, os recursos designados garantiram a atuação em Rede dos agentes qualificados, mas não foram criados mecanismos independentes que promovessem a sua sustentabilidade, embora o processo de mobilização de parceiros intervenientes tenha superado as expectativas, estes não foram capazes de induzir o funcionamento da Rede sem que houvessem recursos federais formalmente designados. Aqui, cabe questionar a vulnerabilidade financeira deste arranjo institucional e o seu enquadramento etimológico.

Em relação ao Proext, ressalta-se a dificuldade interna de cada projeto ou programa com a logística orçamentária da universidade, tendo em conta que uma boa parte não conseguia executar plenamente o orçamento que lhe era designado, por dificuldades no processo licitatório de empresas para a compra de equipamentos etc., conforme reportado nos diversos relatórios de acompanhamento dos projetos e programas disponibilizados pela

Gerência de Capacitação. Além disso, registra-se que a participação e aderência dos municípios às atividades de extensão desenvolvidas prescindia de maior estímulo, tendo em conta que muitos coordenadores reportavam a falta de alunos para justificar o descumprimento das metas numéricas estabelecidas pelo Ministério das Cidades, embora houvesse um esforço do PNCC na divulgação das atividades, por meio de convocatórias institucionais aos prefeitos, de chamadas no Portal Capacidades e dos respectivos Blogs criados para cada projeto ou programa no referido Portal.

Outro ‘ponto de contato’ entre as duas iniciativas a ser mencionado é a dificuldade de interação entre os docentes universitários sobre as atividades desenvolvidas. No caso da ReCESA, essa dificuldade se fez presente especialmente na concepção dos materiais didáticos, não sendo possível estabelecer um material comum que pudesse ser utilizado por todos. Em que pese o argumento pedagógico da regionalidade, a ausência velada de consenso teórico sobre os temas articulados, manifestada nas atas de reuniões e documentos da rede, promoveu uma descontinuidade progressiva na elaboração e utilização dos materiais comuns estabelecidos pela proposta pedagógica da rede, dificultando o trabalho de articulação do seu Comitê Gestor.

No Proext, em que pese a promoção de reuniões periódicas entre os coordenadores dos programas e projetos e a coordenação do PNCC, observa-se empiricamente uma maior ênfase num ambiente de competição do que de articulação entre os docentes, o que dificulta a construção de consensos em torno de um arranjo institucional sustentável para a implementação das atividades do PNCC e, igualmente, para o escopo da extensão universitária. Esse ambiente se justifica pela concorrência anual entre os projetos e programas para a obtenção de recursos e pelo processo seletivo estabelecido, tendo em conta que os recursos orçamentários para a extensão universitária dependem passivamente do fomento do Ministério da Educação por meio de um edital anual, não sendo disponível de forma irrestrita no orçamento das universidades federais.

Ainda assim, é possível destacar a sinergia dos atores envolvidos para a produção de ações de capacitação. Estes permitiram maior legitimidade aos conteúdos disseminados, pela excelência de suas qualificações. No entanto, o que se percebe é a falta de um incentivo meritocrático e financeiro para as atividades de extensão universitária, tal qual ocorre nas atividades institucionalizadas de pesquisa. Isso desestimula os atores e dificulta sua atuação num arranjo institucional mais sustentável. Por outro lado, cabe referenciar a recente

Resolução nº 7 de 18 de dezembro de 2018, da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação que, ao estabelecer diretrizes para a extensão na educação superior brasileira, interpõe que o seu limite mínimo deve ser de 10% do total da carga horária curricular dos cursos de graduação, devendo ser integradas à matriz curricular dos cursos, o que pressupõe a sua institucionalização orçamentária e a sua ampliação progressiva nas universidades.

Conclui-se, portanto, que a estruturação de arranjos institucionais, em que pese a excelência do seu contexto, exige uma arquitetura de sustentabilidade orçamentária, com nuances de articulação política e de incentivos meritocráticos, especialmente para o desafio de uma política de formação para a implementação de uma política urbana consistente. Evidentemente, cada instituição terá o seu desenho diferenciado de arranjo, conforme o seu contexto.

Pelo exposto, e sem a pretensão de esgotar as orientações, algumas diretrizes a serem observadas são sugeridas na concepção de arranjos institucionais:

28) Definir precipuamente, de forma clara, os deveres e atribuições das instituições e agentes componentes do arranjo institucional que se pretende, detalhando os diferentes níveis de responsabilidades no processo de decisão e implantação da política.

A importância de que sejam definidas atribuições claras na composição de arranjos institucionais se justifica para que não haja sobreposições de ações ou processos na implementação dos objetivos da política. Além disso, é importante considerar dois contextos fundamentais, o técnico-administrativo, derivado do conceito weberiano de burocracia, em que se devem estabelecer as competências dos agentes do Estado para a implementação de ações coordenadas e voltadas para a produção de resultados, e o contexto político, referente às habilidades para a ampliação dos canais de negociação e interlocução com os diversos agentes, de modo a equilibrar conflitos e os demais interesses.

29) Os arranjos institucionais devem ser pautados pelos princípios de gestão democrática, conforme preceitua o arcabouço legal brasileiro e, especialmente, para que haja maior responsabilidade dos gestores na consolidação efetiva entre políticas públicas e demandas sociais.

As escolhas entre ações políticas alternativas pressupõem uma compatibilização entre as demandas legítimas da sociedade e a capacidade técnica, política e financeira do poder público, o que pressupõe a adoção de mecanismos de gestão democrática.

30) Deve-se buscar experiências e práticas consolidadas de aplicação de mecanismos de interação entre governo e sociedade para o aprimoramento e a efetividade na condução do arranjo institucional, considerando que a sinergia dos atores envolvidos permite uma maior legitimidade e aplicabilidade da política.

Existem muitas práticas e experiências documentadas sobre mecanismos de interação cujos princípios podem ser adaptados a outros contextos.

31) Considerar o processo de participação social como elemento de base para a estruturação dos arranjos institucionais, seja para o controle, a fiscalização, ou o acompanhamento e a implementação da política, seja para o exercício do diálogo e de uma relação mais rotineira e orgânica com a sociedade civil.

Deve-se ter em mente que a participação social é um processo que se consolida pela prática no cotidiano e que sua institucionalização é necessária tanto para o cumprimento das prerrogativas legais, quanto para a legitimidade da política.

32) Transcender o papel técnico-científico designado às equipes técnicas, de forma a investir igualmente no "saber local" empírico dos moradores e usuários para qualificar os processos de planejamento e implementação da política de formação, adequando-os às reais necessidades da população e buscando o seu envolvimento por meio de uma 'pedagogia urbana' adaptada ao seu respectivo contexto.

Assim como em todo processo formativo, não se deve desprezar o conhecimento empírico do público-alvo na implementação da política. A adequação dos temas à realidade do contexto em que será inserido é fundamental para o êxito do processo.

33) Gerar dados e informações sobre a implementação do arranjo institucional e da política, de forma a torná-los acessíveis e inteligíveis por meio de estreitos canais de comunicação, fomentando ambientes de participação digital e a utilização de novas tecnologias, no intuito de ampliar o espaço para debates, eventuais críticas e contrapropostas.

Os dados e informações sobre a implementação da política e os seus resultados devem estar disponíveis em formatos de fácil interação, considerando a abrangência de todo o público-alvo definido. Existem inúmeras plataformas e programas disponíveis na internet que podem facilitar esse processo de divulgação e otimizar o debate sobre o assunto.

34) Fomentar os arranjos com instituições educacionais de qualidade reconhecida, como universidades, escolas técnicas e de educação básica, buscando parcerias específicas ou gerais para a implementação dos temas estruturantes da política de formação, seja por meio de atividades esporádicas planejadas ou institucionalizadas, como no caso da extensão universitária.

A parceria com instituições educativas de reconhecida qualidade é uma alternativa importante porque pode fomentar arranjos que visem à elaboração de projetos inovadores. Além disso, existe a possibilidade de inserção dos temas de política urbana prioritários nas atividades curriculares, de modo a ampliar o processo de formação dos alunos na área, desde a educação básica à superior. A extensão universitária também é um instrumento que deve ser considerado, tendo em conta a qualificação dos seus agentes e o seu alcance.

35) Estruturar e institucionalizar redes de parcerias com instituições públicas e privadas, agentes públicos e comunidades para a implementação de projetos e de atividades de capacitação nos temas estruturantes e derivados da política de formação em desenvolvimento urbano.

A institucionalização das redes estabelecidas torna-se um fator de transparência e de melhor gestão para o processo. Inúmeras são as possibilidades de parcerias internas e externas a serem desenvolvidas. Para isso, é importante que se firmem termos de cooperações, com o detalhamento das estruturas, responsabilidades, gestão e garantia de recursos.

36) Considerar arranjos institucionais alternativos, como a implementação de ações no âmbito de consórcios intermunicipais, ou a cooperação técnica com o terceiro setor.

A lei de consórcios intermunicipais possibilita a atuação conjunta de vários municípios e pode, igualmente, ser utilizada para compartilhar estruturas de capacitação de agentes públicos e sociais. Além disso, é importante verificar como os respectivos entes federativos podem colaborar para a implementação da política de formação. A atuação junto ao terceiro setor vem sendo preconizada no âmbito das orientações internacionais da ONU, motivo pelo qual essa alternativa deve ser explorada, conforme regulamentação específica.

37) Implementar uma arquitetura de sustentabilidade orçamentária para os arranjos institucionais definidos, considerando as articulações políticas necessárias e os recursos disponíveis.

As experiências reportadas (ReCESA e Proext) comprovam que a sustentabilidade de qualquer arranjo institucional deve ser prevista não somente em orçamento específico, institucionalizado e proporcional aos objetivos definidos, mas também por meio de orçamento proveniente de outras fontes alternativas comprometidas com as ações estabelecidas.

8 DEFINIÇÃO DE METAS

As metas e os resultados esperados em termos de produtos ou benefícios da política proposta devem ser apresentados para que os compromissos assumidos sejam visíveis. Cabe ressaltar que a definição de metas e indicadores quantitativos e/ou qualitativos é um fator determinante para o processo de avaliação da eficácia, eficiência e efetividade da política (IPEA, 2018).

Além disso, a comparação entre os parâmetros iniciais e o resultado final, considerando a variável tempo, pode afetar o desenho original da política e dar margem a redesenhos e aprimoramentos, o que é totalmente compreensível, tendo em conta a etapa de avaliação.

Cabe observar, ainda, que no setor público, considerando a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)⁸³, o gestor deve estabelecer metas de entrega de produtos ou benefícios para o período de três anos, de forma a indicar a continuidade da política.

De acordo com o Ipea (2018),

nem sempre é possível estimar com robustez o grau de cobertura em face de limitações ou restrições das informações disponíveis ou utilizadas para a definição da população envolvida. Independente disso, a análise ou a estimativa da tendência da cobertura é um indicador importante na avaliação da efetividade e dos resultados das ações públicas. (IPEA, 2018, p. 82)

Além disso, a experiência do Programa Nacional de Capacitação das Cidades, previamente analisada no item 3.4, nos reporta que as metas estabelecidas pelo governo federal não consideravam as situações de infraestrutura de apoio disponível para o Programa, especialmente no que se refere à execução orçamentária. No entanto, os arranjos institucionais estabelecidos pela equipe de gestão do Programa junto a parcerias de renome nacional e internacional permitiram que as metas fossem alcançadas para além do que fora estabelecido, tendo em conta fontes alternativas de recursos humanos e financeiros. Outro fator relevante a ser considerado foi o indicador utilizado para o cumprimento das metas, medido pelo número de pessoas capacitadas.

Nesse sentido, para a definição de metas para uma política de formação em desenvolvimento urbano, é importante conjugar objetivos, público-alvo e recursos humanos e financeiros para que não se perca a sua medida de efetividade.

Outrossim, deve-se buscar indicadores que possam revelar não só o alcance numérico do público definido, mas indicadores de qualidade relativos à implementação da política urbana, como, por exemplo, sobre a implementação efetiva de instrumentos urbanísticos, planos e ações, de forma que os resultados passem a ser visualizados por todos, tanto em termos de projetos executados, participantes qualificados, quanto na evolução dos temas estruturantes da política urbana.

Em síntese, sugere-se as seguintes diretrizes para a definição de metas para uma política de formação em desenvolvimento urbano:

⁸³ A Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 – determina que: criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; (Brasil, 2000, art. 16).

38) Recomenda-se que as metas a serem definidas sejam assumidas como compromissos visíveis e realistas, conforme os objetivos estabelecidos, o respectivo público-alvo e os recursos humanos e financeiros disponíveis, para que não se perca a sua medida de efetividade.

39) É importante definir metas e indicadores quantitativos e/ou qualitativos para que seja possível avaliar a eficácia, a eficiência e a efetividade da política.

40) Deve-se observar a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), especialmente, quanto ao estabelecimento de metas de entrega de produtos ou benefícios, com vistas à continuidade da política.

41) A análise ou a estimativa da tendência de cobertura é um indicador importante na avaliação de efetividade e dos resultados das ações públicas.

42) Para a definição de metas, é importante considerar as condições de infraestrutura e os arranjos institucionais estabelecidos no âmbito da política e suas respectivas capacidades de execução.

43) Recomenda-se a utilização de instrumentos que possam revelar não só o alcance numérico do público definido, mas indicadores de qualidade referentes à implementação da política urbana: número de instrumentos urbanísticos, planos e ações implementados, de forma que os resultados passem a ser visualizados por todos, tanto em termos de execução, participantes qualificados, quanto na evolução da implementação dos temas estruturantes da política urbana.

9 AVALIAÇÃO

Considerando a questão de pesquisa que permeou esta tese:

Por que ainda não foi possível promover uma mudança cultural, no sentido de se construir e consolidar um novo paradigma de política urbana no Brasil baseado na aplicação efetiva da sua legislação urbanística avançada, em especial, no que se refere aos instrumentos do Estatuto da Cidade?

E a hipótese de que para que isso ocorra:

será necessário que todos os cidadãos tenham conhecimento dos preceitos regulamentados no âmbito da política urbana e de suas potencialidades no combate à desigualdade urbana, sejam capazes de implementá-los e estejam politicamente dispostos a isso, o que pode ser fomentado a partir de uma política pública de formação em desenvolvimento urbano progressiva e abrangente, a ser estruturada a partir do Cadastro Territorial Multifinalitário como política de base.

É importante ressaltar, inicialmente, neste item de avaliação da política que o sucesso na implementação da política urbana não pode ser atribuído exclusivamente a uma política de formação em desenvolvimento urbano efetiva. Muitos outros fatores intervenientes, como questões políticas, culturais, sociais, econômicas etc. contribuem para isso, e geram uma cadeia de impactos que não se pode controlar diretamente.

Portanto, os mecanismos de avaliação de uma política de formação em desenvolvimento urbano não podem ser baseados exclusivamente em indicadores que revelem a implementação de instrumentos urbanísticos ou de outros temas urbanos, tendo em conta que há uma incidência grande de outros fatores que podem efetivamente impedir a sua implementação como, por exemplo, os fatores de ordem política (vontade política), ou seja, pode-se ter um corpo técnico altamente capacitado para conduzir o instrumento, mas se não houver decisão política, o mesmo não será efetivado.

Neste sentido, considerando os limites da política de formação em desenvolvimento urbano, especialmente em relação à efetividade da política urbana, pode-se propor uma matriz de avaliação aberta que se adeque à diversidade das atividades que podem ser oferecidas pela política e seu atores, tendo em conta as diversas metodologias existentes:

As metodologias de avaliação devem, assim, adequar-se a múltiplos fatores - tipo de avaliação (âmbito, instrumentos-alvo, finalidades, critérios), práticas de avaliação, perspectivas de avaliação e contexto político-institucional e cultural em que a avaliação decorre -, pressupondo-se que entre estes fatores, embora em combinações distintas, exista um alinhamento coerente e compatível com opções teóricas e políticas adotadas. O elemento estruturador desse alinhamento é o entendimento sobre o que deve ser, em termos de orientação filosófica e princípios, a avaliação de políticas, programas ou planos públicos, o qual remete para um de entre vários paradigmas de referência subjacentes às avaliações efetuadas. (FERRÃO, p. 7, 2018)

Conforme Ferrão (2018), os principais paradigmas de referência de avaliação que predominam na análise de políticas públicas atualmente: técnico-racionalista e dialógico retratam, de certa forma, o conflito sempre presente na ciência e no campo das políticas públicas de oposição entre as perspectivas filosóficas de natureza positivista, baseadas na defesa da interpretação neutra dos fatos, na necessidade de fazer escolhas racionais e na possibilidade de definir soluções ótimas e, por outro lado, as perspectivas pós-positivistas, em particular o construtivismo social (mais do que os fatos em si, interessam as interpretações que são feitas sobre esses fatos), que é efetuada em contextos diferenciados, em termos de valores, interesses e relações de poder, bem como por dilemas éticos não suscetíveis de serem resolvidos pelos avaliadores com base em critérios e procedimentos estritamente técnico-racionais.

Dessa forma, nas práticas de avaliação pode-se identificar três conjuntos de teorias: o primeiro se fundamenta na construção de conhecimento e se estrutura a partir de metodologias, métodos e conhecimentos relevantes para diferentes avaliações e contextos; o segundo centra-se em análises descritivas ou prescritivas de valores dos vários *stakeholders* (atores e partes interessadas) envolvidos nos processos de avaliação; e o terceiro que tem como objetivo assegurar o melhor uso, pelos respectivos utilizadores, dos resultados dos processos de avaliação, com vistas à efetiva resolução das questões em causa (KALLEMEYNEL *et al*, 2015, p. 343).

Nessa perspectiva, torna-se importante articular de forma coerente práticas e métodos de avaliação, tendo em conta que a evolução destes é marcada ao longo do tempo por rupturas e continuidades, convergências e divergências, considerando fatores contextuais que promovem a sua diversidade e complexidade.

Em outras palavras, é importante ter em conta que muitas avaliações baseiam-se em diversos critérios e combinam diferentes metodologias. Segundo Ferrão (2018), não há uma relação linear entre tipo de avaliação, critérios de avaliação e metodologias de avaliação, o que não significa que não ocorram algumas associações mais prováveis. De fato, qualquer agregação de metodologias de avaliação pressupõe uma inevitável dose de arbitrariedade.

No caso do Programa Nacional de Capacitação das Cidades, analisado no item 3.4, as avaliações empreendidas apresentaram resultados positivos, principalmente em relação ao aporte orçamentário disponibilizado pelo Ministério das Cidades, mas em termos de metodologia, não se pode avaliar diretamente a aplicabilidade efetiva dos conteúdos no cotidiano das atividades desenvolvidas. No caso, a avaliação de conteúdo foi diretamente

condicionada à avaliação da percepção dos participantes sobre, por exemplo, as condições de oferta das atividades (alimentação, fatores ambientais etc.), que também são determinantes para a qualidade do ensino. No entanto, a avaliação deve ir além do que considerar a mera execução ou participação do evento, e isso significa, de certa forma, afinar os instrumentos de avaliação.

O aprimoramento dos instrumentos de avaliação deve, neste sentido, considerar todo o contexto de elaboração da política de formação. O Ipea (2018) destaca a importância do monitoramento e da avaliação em apoio ao planejamento da política, como atividades contínuas e integradas, que devem: i) medir continuamente; ii) comparar o resultado obtido e o previsto; e iii) tomar decisões sobre medidas corretivas que reduzam falhas e elevem a eficiência.

Deve-se, portanto, fomentar um sistema de controle com mecanismos internos e externos que permitam verificar e validar se as ações implementadas estão em linha com os objetivos e as regras estabelecidas pela política, incluindo, também, um cronograma de atividades de monitoramento e avaliação, com dimensionamento de custos, responsabilidades, e incentivos que levem as ações e os agentes a agirem de acordo com o esperado.

Destaca-se, igualmente, a importância do controle social, por meio da implementação de canais de recebimento de críticas e de denúncias das irregularidades encontradas pelos cidadãos e com transparência e publicação das informações e dos dados da política pública.

No caso específico de uma política de formação, que envolve premissas de educação popular, constituída por processos sociais dinâmicos e complexos em que se inter-relacionam, de forma contraditória, um conjunto de fatores objetivos e subjetivos:

- as condições do contexto em que se desenvolvem;
- situações particulares a enfrentar-se;
- ações dirigidas para se conseguir determinado fim;
- percepções, interpretações e intenções dos diferentes sujeitos que intervêm no processo;
- resultados esperados e inesperados que vão surgindo; relações e reações entre os participantes. (HOLLIDAY, 2006, p. 21)

Deve-se considerar mecanismos de avaliação que sistematizem e documentem as experiências práticas concretas, de forma simultânea à sua realização. Holliday (2006, p. 25) sintetiza o escopo dessa técnica da seguinte forma:

A sistematização é aquela interpretação crítica de uma ou várias experiências que, a partir de seu ordenamento e reconstrução, descobre ou explicita a lógica do processo vivido, os fatores que intervieram no dito processo, como se relacionaram entre si e porque o fizeram desse modo.

Além da sistematização, deve-se atentar para uma avaliação que possibilite vislumbrar o efeito "cascata" do processo de formação, ou seja, mecanismos que identifiquem o que foi realmente efetivado após a atividade, quais foram os produtos ou influências geradas, tanto do ponto de vista dos participantes, seus eventuais superiores, quanto da equipe gestora da política, por meio de estudos, pesquisas de opinião, gestão do conhecimento, entre outras metodologias participativas.

Os estudos, segundo Ipea (2018), sejam eles abrangentes, interdisciplinares ou pontuais, devem gerar informação sobre as mudanças promovidas pela política. Podem ser preliminares, comparativos ou para determinar marcos para o monitoramento; ou avaliativos, para verificar a efetividade da política. Nessa perspectiva, a avaliação se pauta no estudo de dados por meio de pesquisas aplicadas, permitindo que seus resultados sejam transformados em evidências estruturadas, observadas e analisadas. Geralmente, podem ser contratados ou realizados pela equipe gestora.

As pesquisas de opinião são realizadas por meio da aplicação de questionários aos participantes, que devem ser cuidadosamente elaborados de forma a refletir se os objetivos da atividade foram atingidos. No caso da experiência do PNCC (item 3.4) foi possível identificar algumas falhas em questões que refletiam as mesmas respostas, considerando a forte correlação entre estas. Por outro lado, em uma análise agregada, os questionários podem identificar tendências e nortear modificações estruturais e gerais nas atividades, até mesmo nos objetivos da política.

De acordo com o Ipea (2008), o processo de gestão do conhecimento deve representar uma oportunidade para os participantes e gestores apropriarem-se das lições aprendidas, para definir novos passos, por meio de um olhar crítico sobre a atividade no sentido positivo e propositivo. Neste processo, participam os atores-chave do projeto e a coordenação deve tornar disponível ao grupo as informações sobre o que foi realizado (atividades e finanças) até o momento da revisão e reflexão. O método para se chegar ao processo de revisão e reflexão consiste, basicamente, na retomada do planejamento para a identificação dos avanços e dos limites do projeto, a leitura das relações de poder nas quais o projeto está inserido, e o que fazer para avançar.

Quanto às metodologias e técnicas participativas de avaliação, estas são baseadas no diálogo entre os executores e participantes/beneficiários da política, em relação à aprendizagem e ao aprimoramento das ações planejadas. Segundo o Ipea (2018, p. 166), os pontos positivos das metodologias participativas são:

i) maior dinamismo, com um diálogo permanente sobre estratégias, atividades e adaptação dos planos de trabalho, quando necessário; ii) aprendizado social e maior conhecimento da política pela sociedade; iii) verificação de resultados inesperados que naturalmente se agregam a grande parte dos projetos envolvidos na política; e iv) geração de informação qualitativa, passível de ser compartilhada com outros projetos.

É importante ressaltar, nos casos de avaliação das atividades de formação, que a avaliação deve ser elaborada, de forma simultânea à atividade (durante o seu planejamento), para que os resultados das atividades não se percam após a sua implementação.

Além disso, é interessante formatar a proposta de avaliação com base no seu público e respectivos conteúdos, de forma que os instrumentos sejam adequados aos participantes, e para que se possa extrair a melhor informação que irá retroalimentar o processo de avaliação.

Neste sentido, sugere-se a seguinte Matriz de Avaliação:

Tabela 28 – Matriz de Avaliação

		FERRAMENTAS DE MONITORAMENTO/AVALIAÇÃO				
Nível/Público/Conteúdos		Sistematização/ documentação	Estudos	Pesquisas de opinião	Gestão do Conhecimento	Metodologias participativas
Equipe de Gestão da Política		X	X		X	X
Nível	BÁSICO					
População a ser atendida/priorizada	População em geral	X	X	X		X
Conteúdos	Gerais					
Nível	TÉCNICO					
População a ser atendida/priorizada	Técnicos municipais e agentes sociais	X	X	X	X	X
Conteúdos	Aplicado					
Nível	ESPECIALIZADO					
População a ser atendida/priorizada	Gestores e Comunidade acadêmica	X	X	X	X	X
Conteúdos	Especializado					
Nível	MULTIPLICADOR					
População a ser atendida/priorizada	Técnicos e docentes especializados	X	X		X	X
Conteúdos	Especializado e pedagógico					

Fonte: Elaborado pela autora

Conforme mencionado, a Matriz de Público (Tabela 24) está na base da Matriz de Avaliação, tendo em conta a importância de se adequar as ferramentas de monitoramento e avaliação aos respectivos públicos e, no caso das atividades de formação, em conformidade com os tipos de conteúdos veiculados.

A partir de uma natureza flexível, o desenho da Matriz de Avaliação é aberto, de forma que se possam agregar ferramentas e atores, conforme as adequações de contexto e o avanço das metodologias de avaliação, considerando o processo simultaneamente evolutivo das teorias que envolvem o tema.

Cabe destacar, igualmente, que as opções assinaladas também devem ser vistas como sugestões baseadas na experiência de gestão do Programa Nacional de Capacitação das Cidades ao longo de 13 anos. Em outras palavras, as ferramentas podem ser utilizadas, conforme a designação da equipe gestora, tendo em conta sua autonomia no processo de planeamento, o contexto da atividade desenvolvida, seu conteúdo e público relacionado.

Pelo exposto, as seguintes diretrizes podem ser extraídas:

44) Os mecanismos de avaliação de uma política de formação em desenvolvimento urbano não podem ser baseados exclusivamente em indicadores que revelem a implementação de instrumentos urbanísticos ou de outros temas urbanos, tendo em conta que há uma incidência grande de outros fatores que podem efetivamente impedir a sua implementação como, por exemplo, os fatores de ordem política (vontade política), ou seja, pode-se ter um corpo técnico altamente capacitado para conduzir o instrumento, mas se não houver decisão política, o mesmo não será efetivado.

45) As metodologias de avaliação devem adequar-se a múltiplos fatores - tipo de avaliação (âmbito, instrumentos-alvo, finalidades, critérios), práticas de avaliação, perspectivas de avaliação e contexto político-institucional e cultural em que a avaliação decorre - pressupondo-se que entre estes fatores, embora em combinações distintas, exista um alinhamento coerente e compatível com opções teóricas e políticas adotadas.

46) É importante articular de forma coerente práticas e métodos de avaliação, tendo em conta a evolução de vários fatores teóricos e contextuais, que promovem a sua diversidade e complexidade.

47) No caso de atividades de formação, o processo de avaliação deve ir além de considerar apenas a mera execução ou participação do evento. Deve-se elaborar uma avaliação que possibilite identificar o efeito "cascata" do processo de formação, no que se refere a eventuais mudanças, produtos ou influências geradas, do ponto de vista dos participantes, seus eventuais superiores, e da equipe gestora da política, por meio de sistematizações, estudos, pesquisas de opinião, gestão do conhecimento, entre outras metodologias participativas.

48) Deve-se considerar a importância do monitoramento e da avaliação em apoio ao planejamento da política, como atividades contínuas e integradas, que devem: i) medir continuamente; ii) comparar o resultado obtido e o previsto; e iii) tomar decisões sobre medidas corretivas que reduzam falhas e elevem a eficiência.

49) Deve-se fomentar um sistema de controle com mecanismos internos e externos que permitam verificar e validar se as ações implementadas estão em linha com os objetivos e as regras estabelecidas pela política, incluindo, também, um cronograma de atividades de monitoramento e avaliação, com dimensionamento de custos, responsabilidades, e incentivos que levem as ações e os agentes a procederem de acordo com o esperado.

50) É importante inserir mecanismos de controle social, por meio da implementação de canais de recebimento de críticas e de denúncias das irregularidades encontradas pelos cidadãos e com transparência e publicação das informações e dos dados da política pública.

51) Deve-se considerar mecanismos de avaliação que sistematizem e documentem as experiências práticas concretas, de forma simultânea à sua realização, em especial, no tocante às atividades relacionadas à educação popular, constituída por processos sociais dinâmicos e complexos.

52) O processo de avaliação pode ser realizado por meio de estudos abrangentes, interdisciplinares ou pontuais, realizados pela equipe de gestão, ou por equipe contratada, para que produzam informações sobre as mudanças promovidas pela política. Os estudos podem ser preliminares, comparativos ou para determinar marcos para o monitoramento; ou avaliativos, para verificar a efetividade da política.

53) As pesquisas de opinião constituem-se em ferramentas interessantes, realizadas por meio da aplicação de questionários aos participantes, que devem ser cuidadosamente elaborados e previamente testados, de forma a refletir se os objetivos da atividade foram atingidos. No âmbito de uma análise agregada, os questionários podem identificar tendências e nortear modificações estruturais e gerais nas atividades, e até mesmo nos objetivos da política.

54) O processo de gestão do conhecimento deve ser utilizado como uma oportunidade para os participantes e gestores apropriarem-se das lições aprendidas durante as atividades, para definir novos passos, por meio de um olhar crítico sobre a atividade no sentido positivo e propositivo, atuando na retomada do planejamento da atividade para a identificação dos avanços e seus limites, e na leitura das relações de poder nas quais está inserida, e no que fazer para avançar.

55) As metodologias e técnicas participativas de avaliação devem ser baseadas no diálogo entre os executores e participantes/beneficiários da política, no que diz respeito à aprendizagem e ao aprimoramento das ações planejadas. A sua utilização promove: i) maior dinamismo, com um diálogo permanente sobre estratégias, atividades e adaptação dos planos de trabalho, quando necessário; ii) aprendizado social e maior conhecimento da política pela sociedade; iii) verificação de resultados inesperados que naturalmente se agregam a grande parte dos projetos envolvidos na política; e iv) geração de informação qualitativa, passível de ser compartilhada com outros projetos.

56) O processo de avaliação deve ser elaborado durante o planejamento da atividade, para que os seus resultados não se percam após a sua implementação.

57) Deve-se formatar uma Matriz de avaliação flexível e aberta, com base no público e nos tipos de conteúdos, de forma que se possa agregar novas ferramentas e atores, conforme as adequações de contexto e o avanço das metodologias de avaliação, considerando o processo simultaneamente evolutivo das teorias que envolvem o tema.

10 MAPA CONCEITUAL: DIRETRIZES PARA UMA POLÍTICA DE FORMAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

Segundo Ulbricht et al (2012), a partir de mapas conceituais é possível

organizar, reunir e filtrar ideias, analisar uma estrutura de informações, verificar a relação entre pontos-chave e, além de tudo, ter uma forma visual associativa de todas as etapas em um planejamento ou processo.

Por este motivo, e para apresentar de forma concisa e ilustrada as diretrizes elaboradas, por meio de um sequenciamento hierárquico otimizado, na Figura 07, apresenta-se um mapa conceitual indicativo com as principais etapas a serem observadas quando da elaboração de uma Política de Formação em Desenvolvimento Urbano.

O fluxo se inicia com a etapa de caracterização do diagnóstico, por meio de um checklist de itens indicativos dos temas estruturantes elencados a serem previamente verificados, a saber: Estatuto da Cidade (itens 1 a 3); Políticas Urbanas (itens 4 a 12); Cadastro Territorial Urbano (itens 13 a 15); Programa Nacional de Capacitação das Cidades (itens 13 a 15); e Capacitação na Agenda Urbana Internacional (itens 22 e 23).

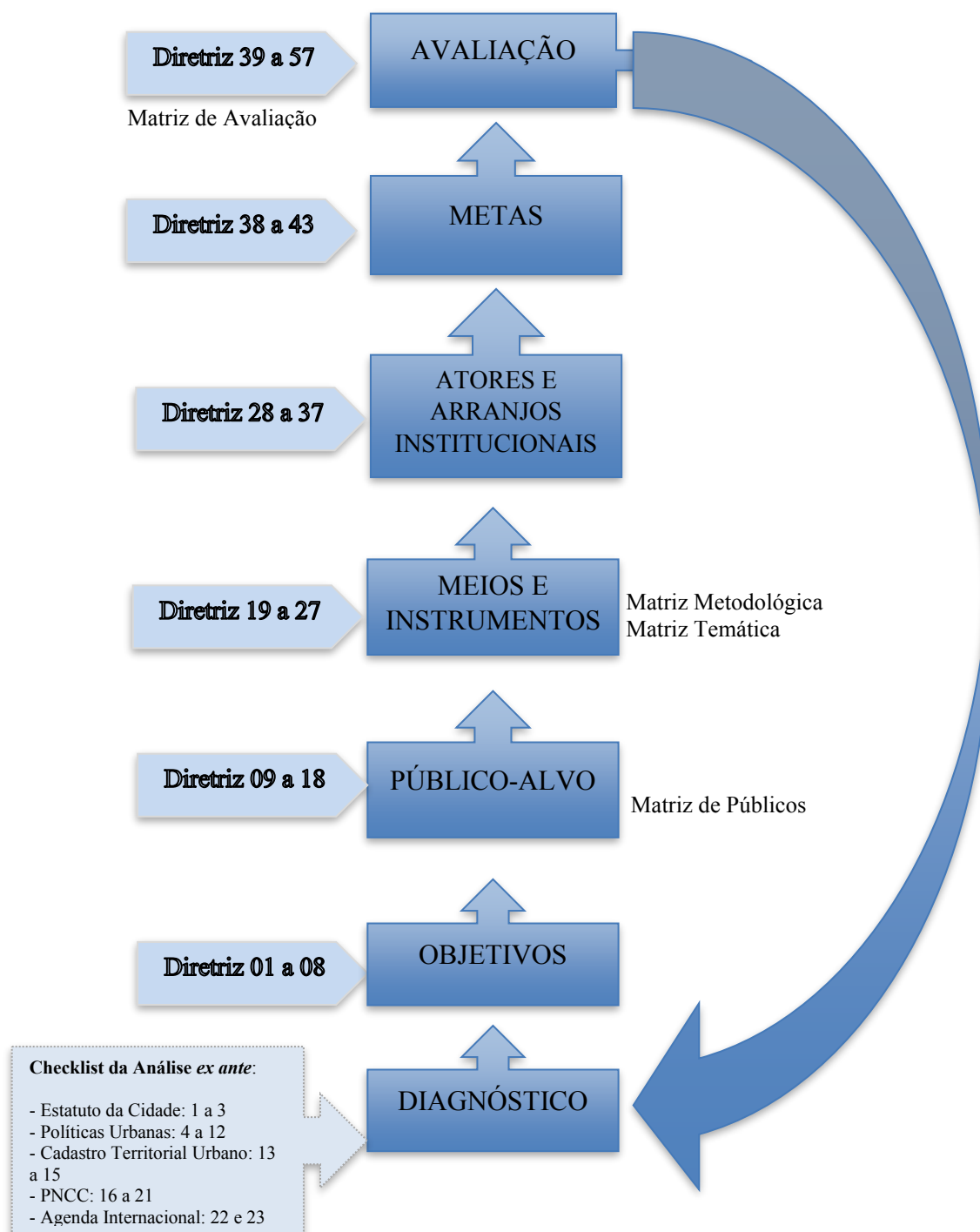
Após o cumprimento do checklist para a caracterização do diagnóstico, os objetivos da política devem ser definidos, observando-se as diretrizes 01 a 08. Na sequência, deve-se identificar o público-alvo, tendo em conta as diretrizes 09 a 18 e a proposta de Matriz de públicos por níveis e tipos de conteúdos.

No passo seguinte deve-se buscar a identificação dos Meios e Instrumentos para a implementação da política. Neste caso, o estudo se restringiu à elaboração de uma Matriz Metodológica, sintetizada nas diretrizes 19 a 23, e de uma Matriz Temática, por meio das diretrizes 24 a 27. Em seguida, o fluxo tem continuidade na definição de atores e arranjos institucionais, mediante as orientações das diretrizes 28 a 37, e na definição das metas, conforme as diretrizes 38 a 43.

Por último, deve-se definir as ferramentas de avaliação, observando as diretrizes 39 a 57 e a proposta de Matriz de Avaliação sugerida. Neste momento o processo se retroalimenta dos resultados da avaliação e se reinicia, corrigindo eventuais falhas detectadas nas etapas subsequentes: diagnóstico, objetivos, público-alvo, meios e instrumentos, atores, arranjos institucionais e metas⁸⁴.

⁸⁴Nos Apêndices B e C, encontram-se sistematizados a análise ex ante e todas as diretrizes formuladas para a elaboração de uma Política de Formação em Desenvolvimento Urbano, para eventuais consultas diretas.

Figura 07 - Mapa Conceitual: Diretrizes para uma Política de Formação em Desenvolvimento Urbano



Fonte: Elaborado pela autora

11 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Formular uma proposta de ação para a implementação da política urbana no Brasil, conforme preconiza o título desta tese é um desafio de grandes proporções, que permite reflexões profundas, a partir de diagnósticos que revelam um longo percurso permeado por uma realidade de extremos e pelo abismo que se forma entre a avançada legislação urbanística vigente e a sua implementação, tendo em conta a qualificação dos agentes públicos e demais atores sociais e a ausência de informações territoriais sistematizadas e atualizadas indispensáveis à gestão municipal.

Neste sentido, a mudança cultural necessária para se construir um novo paradigma de política urbana no Brasil, baseado na aplicação da sua legislação urbanística, que traduz a questão de pesquisa proposta, se revela possível de ser consolidada a partir de vários aspectos estruturantes, em especial, por meio da proposta de política de formação em desenvolvimento urbano, possível de ser implementada com base nas diretrizes aqui formuladas, seja no âmbito municipal ou nas demais instâncias que compõem a estrutura federativa do Brasil. Essa hipótese foi comprovada pelas diversas análises efetuadas, de modo especial, pelos resultados obtidos na avaliação qualiquantitativa do Programa Nacional de Capacitação das Cidades, do Ministério das Cidades, no período de 2003 a 2016, cuja percepção majoritariamente positiva dos participantes nos vários aspectos avaliados e a análise crítica referente aos seus objetivos, público-alvo, meios, instrumentos, arranjos institucionais, metas e avaliação subsidiaram a formulação das referidas diretrizes, delineando os aspectos mais importantes a serem levados em consideração pelos gestores e planejadores na elaboração de uma política de formação em desenvolvimento urbano, objetivo alcançado nesta tese.

Como a sua etimologia prediz⁸⁵, as diretrizes formuladas constituem-se em caminhos a serem considerados na trajetória de elaboração do desenho de uma política de formação em desenvolvimento urbano. Sua aplicabilidade está condicionada ao contexto em que se insere e à autonomia dos gestores. Pela sua natureza flexível inerente, convertem-se num espaço de

⁸⁵ Diretriz (do latim tardio *directrix*) significa uma linha segundo a qual se traça um plano em qualquer estrada ou caminho; rascunho delineado de um plano, um prospecto; ou no conceito geométrico, e aqui no sentido figurado, uma linha ao longo da qual se faz correr outra linha ou uma superfície, na geração de uma figura plana ou de um sólido: a diretriz de uma parábola (Dicionário Online de Português disponível em: <https://www.dicio.com.br/diretriz/>).

diálogo, onde é possível ampliar o seu escopo ou aprimorar o seu detalhamento, conforme a necessidade de sua utilização.

No entanto, é importante ressaltar que as diretrizes isoladas não produzirão efeito, caso os gestores não estejam politicamente predispostos à sua implementação, ou seja, pode-se ter as melhores orientações/diretrizes, mas sem predisposição política, nada acontece.

Nessa perspectiva, esse estudo contribui para fundamentar uma possível regulamentação sobre o tema, para que a sua variável política não o condicione de forma integral, de modo que se estabeleçam nacionalmente diretrizes para uma política de formação em desenvolvimento urbano, comprovadamente necessária para a implementação dos instrumentos de política urbana.

A importância determinante de se adotar o Cadastro Territorial, de preferência multifinalitário, como política de base à política de formação em desenvolvimento urbano se coaduna com a base de políticas setoriais transversais que permeiam os instrumentos estruturantes do Estatuto da Cidade e revela a necessidade de se criar uma cultura de gestão do território que possibilite uma visão integrada por parte de cidadãos de todos os segmentos da sociedade sobre os problemas e as potencialidades do seu município.

De fato, não se pode negar a importância da informação territorial em qualquer contexto da política urbana, seja para o processo natural e cotidiano de tomada de decisão ou, especialmente, em contextos de vulnerabilidade da população em áreas de risco iminente, pandemias ou na gestão de processos emergenciais, motivo pelo qual se reforça a hipótese da importância do cadastro como política de base nos processos de formação sobre política urbana e, no plano nacional, da importância do cadastro como política de Estado, como instrumento que viabiliza a sua sustentabilidade e fundamenta suas ações.

No tocante ao Programa Nacional de Capacitação das Cidades, tendo em conta o seu mínimo aporte orçamentário em relação à sua meta nacional, seus resultados, arranjos institucionais, produtos e ferramentas pedagógicas disponibilizadas, o conduzem a uma posição de destaque em termos de abrangência e qualidade, razão pela qual se conclui pelo seu aprimoramento, a partir das diretrizes elaboradas. O Portal Capacidades, ainda vigente no plano governamental, aporta uma série de instrumentos pedagógicos passíveis de serem ampliados e aprimorados, sua utilização é estruturante e transcende orientações políticas intermitentes.

Na agenda urbana internacional, os compromissos mais recentes em torno do fortalecimento da capacitação para a governança urbana corroboram as premissas e hipóteses aportadas nesta tese, tanto sob a necessidade de uma política de formação na área, como na importância do fortalecimento institucional das cidades, por meio da produção e monitoramento de dados territoriais para a implementação de políticas urbanas.

A experiência internacional também revela a importância de uma articulação sistemática entre as políticas setoriais, que em sua maioria, seguem de forma independente e limitadas na sua vertente territorial, o que requer um fomento progressivo a uma cultura coletiva político-administrativa territorial, conforme indicam Ferrão (2014) e Campos (2016), por meio da oferta de processos de capacitação sobre os instrumentos regulados, bem como sobre os critérios e valores transversais que lhe são inerentes.

Em relação à metodologia adotada para a estruturação das etapas de diagnóstico e de caracterização da política pública, ela se mostrou pertinente, considerando a flexibilidade que um projeto geral de diretrizes pressupõe. A elaboração de uma proposta de análise *ex ante* foi fundamental para revisar todo o contexto em que se insere a política e para subsidiar um diagnóstico que possibilite a definição consistente das etapas seguintes. Neste caso, foram elaborados 23 itens a serem estudados e/ou providenciados para a definição de um diagnóstico que fundamente a elaboração de uma política de formação em desenvolvimento urbano, distribuídos em cinco temas estruturantes: o Estatuto da Cidade; as Políticas Urbanas; o Cadastro Territorial Urbano; o Programa Nacional de Capacitação das Cidades; e a Capacitação na Agenda Urbana Internacional.

No processo de caracterização da política de formação em desenvolvimento urbano, as seis etapas elaboradas com base nos elementos propostos pelo Ipea (2018): Objetivos, Público-alvo, Meios e Instrumentos, Atores e Arranjo Institucional, Metas e Avaliação possibilitaram a construção de 57 diretrizes factíveis e aplicáveis, fundamentadas, sobretudo, pelo contexto de análise do Programa Nacional de Capacitação das Cidades, conforme previamente definido.

Como destaque, apresentam-se as diversas sistematizações de estratégias importantes, tais como a sugestão de elaboração de uma matriz de público, a partir de níveis e conteúdos; de uma matriz metodológica, definida pela estruturação de metodologias ativas, com fundamento nos princípios da autonomia, colaboração e cooperação; de uma matriz temática, pautada nos instrumentos do Estatuto da Cidade e suas relações com temas transversais

referentes às políticas setoriais, com ênfase específica no cadastro territorial; e de uma matriz de avaliação, que sistematiza relações entre públicos, conteúdos e ferramentas de monitoramento e avaliação. Por característica, as matrizes foram constituídas em estruturas abertas a novas agregações e aprimoramentos e geram entendimento sobre a diversidade de aplicações e inter-relações nas estruturas sistematizadas.

Cabe ressaltar, ainda, a proposta de customização da técnica qualiquantitativa denominada Análise Multicritério de Decisão como metodologia de ensino ativa e híbrida, de forma inovadora e desejável para o contexto de gestão democrática que permeia a política urbana, especialmente no âmbito do planejamento participativo e da diversidade de atores necessários neste processo.

Por fim, o mapa conceitual elaborado para a ilustração das etapas estabelecidas possibilitou a visualização integrada dos fluxos subsequentes que se retroalimentam no momento de caracterização da política, o que poderá no futuro orientar a elaboração de um possível projeto-piloto de implementação.

Mesmo em face de toda a complexidade do processo até aqui realizado, é importante concluir considerando a existência de muitos outros vetores de transformações, ações, sujeitos e poderes em jogo, a serem exaustivamente estudados, que transcendem normas, institucionalidades construídas e investimentos públicos no contexto da política urbana. No entanto, não se pode perder a esperança, sobretudo, no conhecimento científico sobre a realidade concreta das cidades que fundamenta proposições como esta, de diretrizes para uma política de formação em desenvolvimento urbano, como uma proposta de ação para a implementação efetiva da política urbana no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, P. **A cidade com-fusa: a mão invisível do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas** IN: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 09, n. 02. Disponível em http://www.anpur.org.br/revistas/rev_ANPUR_v9_n2.pdf.
- ABRUCIO, Fernando L. **Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública**. In: PETERS, B. Guy e PIERRE, Jon. Administração pública: coletânea. Brasília, S. Paulo: ENAP, Unesp, 2010. Cap. 24. pp. 537-548.
- ACSELRAD, H. (org.) **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.
- AFONSO, José Roberto; CORREIA, Cristóvão Anacleto; ARAÚJO, Erika Amorim; RAMUNDO, Júlio César; DAVID, Maurício Dias; SANTOS, Rômulo Martins dos. **Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: Quebrando Tabus**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 5, n.10, pp. 3-36, 1998.
- ALVES-MAZZOTTI, Aínda Judith. GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira, 2002.
- AMORE, C. S., SHIMBO, L. Z., RUFINO, M.B.C. (orgs.) **Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados Brasileiros**. Disponível em <http://www.ufmg.br/online/arquivos/anexos/livro%20PDF.pdf>
- ARANTES, O.; MARICATO, E. & VAINER, C.(2000). **A Cidade de Pensamento Único**. Petrópolis: Vozes. 2000. Disponível em: http://www.ub.edu/escult/doctorat/html/lecturas/a_ciudade_do_pensamento_unico.pdf
- ARAÚJO, Andréa Naritza S. M. **A Relação entre as Políticas Setoriais de Habitação, Saneamento e Mobilidade com uma Política de Desenvolvimento Urbano**. Tese de Doutorado em Desenvolvimento e Políticas Públicas. Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- BARROS, Aidil de Jesus Paes de. **Projeto de Pesquisa: propostas metodológicas**. Vozes. Petrópolis, RJ. 2012.
- Bernardes, Lysia. **Política Urbana: uma análise da experiência brasileira**. Anál. e Conj. Belo Horizonte, 1 (1): 83-119, jan/abr. 1986.
- BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. **Das reformas de base ao BNH. As propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana**. *Arquitextos*, São Paulo, ano 10, n. 120.02, Vitruvius, maio 2010 <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>>.
- BONDUKI, Nabil. **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. Teoria e Debate. São Paulo, Edição 82, maio 2009**. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/>
- BONDUKI, Nabil; CARDOSO, Adauto. **Procedimentos inovadores em Gestão Habitacional**. ANTAC. Porto Alegre, 2009.
- BORJA, J. **As Cidades e o Planejamento Estratégico: uma Reflexão Europeia e Latino-Americana**. In: FISCHER, T. Gestão Contemporânea. Cidades Estratégicas e Organizações Locais. Rio de Janeiro: FGV, pp. 79-100, 1996.

BRAJATO, D. A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) em Maringá – PR. Dissertação de Mestrado, UFABC, Santo André, 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados e Instituto Pólis. Estatuto da Cidade - Guia para implementação pelos Municípios e Cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados - Centro de Documentação e Informação - Coordenação de Publicações, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1998: atualizada até a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. 21. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

BRASIL. Decreto nº 6.666, de 27 de novembro de 2008. Institui, no âmbito do Poder Executivo federal, a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais - INDE, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 6.495, de 30 de junho de 2008 - Institui o Proext.

BRASIL. Decreto nº 7.416, de 30 de dezembro de 2010 - Regulamenta os art. 10 e 12 da lei nº 12.155, de 23 de dezembro de 2009, que tratam da concessão de bolsas para desenvolvimento de atividades de ensino e extensão universitária.

BRASIL. Decreto nº 8.141, de 20 de novembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB, institui o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do PNSB e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 8.927, de 8 de dezembro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Cidades, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.

BRASIL. Decreto nº 10.290, de 24 de março de 2020. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Regional e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências

BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972.** Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974.** Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências

BRASIL. **Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001.** Altera dispositivos das Leis nos 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004.** Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007.** Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 11.673, de 8 de maio de 2008.** Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, para prorrogar o prazo para a elaboração dos Planos Diretores municipais.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 12.155, de 23 de dezembro de 2009** - Dispõe sobre a concessão de Bônus

Especial de Desempenho Institucional - BESP/DNIT e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.** Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

BRASIL. Ministério das Cidades. **Cadernos 1 a 8.** Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL, Ministério das Cidades. **PlanHab – estudos técnicos: caracterização dos tipos de municípios.** Brasília: Ministérios das Cidades, 2008.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Proposta de tipologia dos municípios brasileiros utilizada pela Rede Nacional de Avaliação dos Planos Diretores e pelo Planhab,** 2009.

Disponível em

http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/publicacao_planhab_capa.pdf.

BRASIL. Ministério das Cidades e Aliança de Cidades. **O Estatuto da Cidade Comentado.** Brasília: Ministério das Cidades e Aliança de Cidades, 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – Seminários Regionais.** Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos.** Brasília: Ministério das Cidades & CONFEA, 3ª edição, 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Diretrizes para a Criação, Instituição e Atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário nos Municípios Brasileiros - Manual de Apoio.** (Org.) Cunha, Eglaisa M. P. e ERBA, Diego A. Brasília. 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Módulo Básico do Programa Nacional de Capacitação das Cidades.** Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 55, de 31 de janeiro de 2006.** Institui o Comitê Gestor da ReCESA.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 219, de 9 de maio de 2006.** Designa os membros titulares e suplentes do Comitê Gestor da ReCESA.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 118, de 2 de abril de 2007.** Institui, no âmbito do Ministério das Cidades, o Programa Nacional de Capacitação das Cidades.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 194, de 24 de maio de 2007**. Altera a Portaria nº 55, de 9 de maio de 2006, para constituir o Comitê Consultivo da ReCESA.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 511, de 7 de dezembro de 2009**. Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Concepção Geral da Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental - GT Capacitação - 2005**.

BRASIL, Ministério da Ciência e Tecnologia. **Chamada Pública MCT/FINEP/CT-HIDRO – Capacitação - 01/2005**. 2005.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Projeto Ciata. Anteprojeto municípios de pequeno Porte**. Serpro. 1980.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Projeto Ciata. Ciata e grandes municípios 77/78**. Serpro. 1980.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Projeto Ciata, pequenos municípios. Proposta para Execução 1978, 1979**. Serpro. 1980.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Projeto Ciata. Manual do supervisor**. Serpro. 1980.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Projeto Ciata. Manual do cadastro imobiliário**. Serpro. 1980.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **A Presença do Ministério da Fazenda Junto aos Estados e Municípios – 50 anos de Assistência Técnica**. Revista de Finanças Públicas, Brasília: Secretaria de Economia e Finanças/MF, n. 347, pp. 4-27, jul./set; 1981.

CALDAS, Maria Fernandes. **Política Urbana, Ação Governamental e a Utopia da Reforma Urbana no Brasil**. UFMG. 2015.

CALDEIRA, J. **As Grandes Opções da LBOTU e a Agenda necessária à constituição e consolidação do Sistema de Gestão Territorial**. In Actas do Seminário Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo - Génese e evolução do sistema de gestão territorial, 1998-2008, Lisboa: Edição DGOTDU, pp. 33-50, 2010.

CAMPOS, V; FERRÃO, J. **O Ordenamento do Território em Portugal: uma perspectiva genealógica**, ICS, Universidade de Lisboa: Working Papers, 2015.

CAMPOS, V. **Reflexões sobre a oportunidade e bondade do novo quadro legal do ordenamento do território e urbanismo**, in Monteiro, C.; Valle, J.; Miranda, J. (coord.) O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, Coimbra: Almedina, pp. 39-47, 2016.

CARDOSO, Adauto L.; ARAGÃO, Thêmis A.; JAENISCH, Samuel T.; **22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Letra Capital: Observatório das Metrópoles, Rio de Janeiro, 2017.

CARNEIRO, A. F. T.. **Cadastro imobiliário e registro de imóveis - A Lei nº 10.267/2001, Decreto nº 4.449/2002 e Atos Normativos do INCRA**. 1ª ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2003. v. 1. 272p.

CEDEPLAR/MP. **Proposta para um Brasil Policêntrico/Para uma Política Urbano-Regional contemporânea**. Belo Horizonte, 2007. Disponível em <http://forumfiscal.fgv.br/DocumentoLibrary/TextosParaDiscussão/Prof.ClelioCampolina-Modulo320-Produto204.pdf>.

CHALAS, Yves. **O Urbanismo: pensamento fraco e pensamento prático**. In: PEREIRA, Elson Manoel (org). *Planejamento Urbano no Brasil: Conceitos, Diálogos e Práticas*. Chapecó: Argos, 2008.

CIGOLINI, Adilar Antonio. **Território e criação de municípios no Brasil: Uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço**. Tese de Doutorado. UFSC, Florianópolis, 2009.

COMPANS, R. **Empreendedorismo Urbano entre o discurso e a prática**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL RIO + 20. **O Futuro que Queremos**. Resolução 66/288, 2012. Disponível em: http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at_download/the-future-we-want.pdf^[17]

COSTA, J. S. de M. **A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas**. (pp. 80 a 93) In: COSTA, G.M., MENDONÇA, J. G. de. (orgs.) *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

DEL RIO, Vicente; GALLO, Haroldo. **O legado do urbanismo moderno no Brasil. Paradigma realizado ou projeto inacabado?** *Arquitextos*, São Paulo, ano 01, n. 006.05, Vitruvius, nov. 2000 <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/01.006/958>>.

DENALDI, R. (org.) **Planejamento Habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação**. São Paulo: Annablume, 2013. Parte II e Parte III.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy** (15 ed.) Reino Unido: Pearson Education, 2016.

Estudo sobre Capacitação em Saneamento Ambiental: Identificação e Qualificação da Oferta e da Demanda – Relatório Consolidado - UGP/PMSS/SNSA/MCIDADES – 2005.

ENEMARK, Stig & WILLIAMSON, Ian. **Capacity Building in Land Administration – A Conceptual Approach**. Survey Review. 37. 639-650. 2004.

ESCOFIER, B.; PAGÈS, J.. **Análisis factoriales simples y múltiples: objetivos, métodos e interpretación**. Bilbao : Ed. Universidad Del Pais Vasco, 1992, 285 p.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo de Porto Alegre: Gênese, avanços a limites de uma ideia que se globaliza**. Cidades- Comunidades e Territórios Jun. 2009, n.18, pp. 41-57.

FELDMANN, Sarah. **Urbanismo e Planejamento Urbano no Brasil nos anos de 60, 70 e 80: permanências, inflexões e rupturas**. SEPLAMA. Seminário 230 anos de Campinas. Prefeitura Municipal de Campinas. 2004. Disponível em: http://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplama/eventos-e-informacoes/seminario230/2seminario_primeira.php

FERNANDES, A. **Decifra-me ou te devoro: urbanismo corporativo, cidade-fragmento e dilemas da prática do urbanismo no Brasil**. (pp. 83 a 108) In: Gonzalez, S. F. N., Paviani, A., Francisconi, J.G. *Planejamento e Urbanismo na atualidade brasileira: objeto teoria prática*; 1ª ed. São Paulo: Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013.

FERNANDES, Cintia. E. **O Mínimo Essencial da Gestão Urbana Territorial em Face da Cidade Constitucional**. 2016. Tese de Doutorado em Gestão Urbana, Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016.

FERNANDES, Edesio. **Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão.** In: COSTA, G.M. e MENDONÇA, J. Planejamento urbano no Brasil: trajetória e perspectivas. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2008. pp. 123-135.

FERNANDES, Edesio. **O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística.** In: O Estatuto da Cidade Comentado. Brasília: Ministério das Cidades e Aliança de Cidades, 2010.

FERRÃO, J. **O Ordenamento do Território como Política Pública.** Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian. 2ª ed., 2014.

FERRÃO, J.; PAIXÃO, José M. P. **Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas.** Universidade de Lisboa, 2018.

FIX, M. A.B., **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil.** Tese de Doutorado, Unicamp, 2011. Disponível em [http://Users/Sony/Downloads/FixMarianadeAzevedoBarretto_D%20\(3\).pdf](http://Users/Sony/Downloads/FixMarianadeAzevedoBarretto_D%20(3).pdf)

FRANCISCONI, J.G., SOUZA, M. A. A. de. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: estudos e proposições alternativas.** Brasília: IPEA, 1976 (Série Estudos para o Planejamento 15).

FREIRE, Paulo. **Política e Educação.** 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 11.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. **A Política de Educação Profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvertido. Educação e Sociedade.** Campinas-SP. Vol. 26, n. 92, pp. 1087-1113, Especial – Out. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a17.pdf>

GALVÃO, S. **Revisão do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial Tópicos de uma primeira leitura.** In Monteiro, C.; Valle, J.; Miranda, J. (coord.) O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, Coimbra: Almedina, pp. 21-37. 2016.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.** Brasília: IPEA, 2014.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 5ªed.São Paulo: Atlas, 1999.

HAIR, Jr., J.F et al. **Análise multivariada de dados.** 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume Editora, 2006.

HARVEY, D. **O Urbanismo e a Cidade: um ensaio interpretativo** (Cap. VI) In: A Justiça Social e a Cidade, Ed. Hucitec, São Paulo, 1980.

HILL, M. **The public policy process** (5ªed.). London: Routledge, 2009.

HOWLETT, M. *et. al.* **The elements of effective program design: a two-level analysis. Politics and Governance**, v. 2, n. 2, p. 1-12, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/cAS31i>>.

HOWLETT, M., RAMESH, M. & A. Perl. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems.** Canadá: Oxford University Press, 2009.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: 2018** / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IPEA, IBGE, e UNICAMP. **Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana, Série Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana,** IPEA, IBGE, NESUR, Universidade Estadual de Campinas, Brasília, 2002.

IPEA. **Relatório Brasileiro para a Habitat III.** Ministério das Cidades. 2016.

IPEA. **Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise *ex ante***, volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, 2018.

JACKSON, J.E. **Principal components and factor analysis: Part II - additional topics related to principal components**. Journal of Quality Technology, v.13, n.1, jan. 1980.

JOHNSON, R. A.; WICHERN, D. W. **Applied multivariate statistical analysis**. 3ª ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1992.

KALLEMEYN, L. M. J. Hall, N. Friche e C. McReynolds. **Cross-Continental Refleitions on Evaluation Practice Methods, Uses, and Valuing**. American Journal of Evaluation, 36 (3). 2015.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, D. B. **Do medo da violência à “condominiarização” das cidades brasileiras: consequências espaciais da modificação da legislação federal de parcelamento do solo urbano** in: Anais do XIII Enanpur – Disponível em <http://www.anpur.org.br/anais/enal3/index.swf - ST1A.7>.

LIMONAD, E. **Muito além do jardim: planejamento ou urbanismo, do que estamos falando?** (pp. 71 a 99) In: Costa, G. M., Costa, H. S. de M., Monte-Mór, R.L. de. Teorias e práticas urbanas. Belo Horizonte: C/Arte, 2015.

LOPES, Carlos (2011). **Crescimento económico e desigualdade: As novidades pós-Consenso de Washington**. *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 94|2011, URL: <https://journals.openedition.org/rccs/1475#tocto1n1>; DOI: 10.4000/rccs.1475.

MARICATO, Erminia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001. 208p.

_____. **Para entender a Crise Urbana**. Expressão Popular. São Paulo. 2015.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Vozes. Rio de Janeiro. 2012.

MODESTO, H. **Planejamento governamental e urbanização; Ausência de planejamento no Brasil; Mentalidade de planejamento no Brasil**, In: Leituras de Planejamento e Urbanismo, IBAM-Rio, 1965.

MONTEIRO, S., MOREIRA, A. (2018). **O ciclo da política pública: da formulação à avaliação Ex Post**. In João Ferrão, J. M. Pinto Paixão (Eds.), Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas, pp. 71-86. Lisboa: Imprensa da Universidade de Lisboa.

MONTE-MÓR, R. **As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil**. Disponível em www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper35.pdf.

_____. **Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira**. In: Costa, G.M.& Mendonça, J. G. (orgs.) Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas. Ed. C/Arte, Belo Horizonte, 2008.

_____. **As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil**. In C. C. Diniz & M. A. Coco (Eds.), Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes (pp. 61-85). Belo Horizonte: Editora UFMG. 2006. Disponível em <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper35.pdf>.

_____. **A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo**. In: DINIZ, C.C.; LEMOS, M.B. (Org.) Economia e Território. Ed. UFMG. Belo Horizonte, 2005. pp. 429-446.

- MORRISON, D.F. **Multivariate statistical methods**. 2ªed., New York: McGraw Hill, 1976.
- MOTTA, D. M. da, AJARA, C. **Configuração da Rede Urbana do Brasil: subsídios para a formulação da política urbana**. In: Revista Paranaense de Desenvolvimento n.100, Curitiba, 2001.
- MOTA, Juliana Costa. **Uma Análise da Criação e da Atuação do SERFHAU**. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Belém. 2007.
- NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf
- NOVAES, P. **Uma estratégia chamada planejamento estratégico: deslocamentos espaciais e atribuições de sentidos na teoria do planejamento urbano**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2010.
- OLIVEIRA, F. L.; BIASOTTO, R. C.. **O acesso à terra urbanizada nos Planos Diretores brasileiros**. In: Orlando Alves dos Santos Junior; Daniel Todtmann Montandon. (Org.). Os Planos Diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. 1ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Observatório das Metrópoles - IPPUR/UFRJ; Letra Capital Editora., 2011, v., pp. 57-98, 2011.
- PNPOT/Alteração. **Diagnóstico** (6/7/2018). Disponível em: <http://pnpot.dgterritorio.gov.pt/>
- PNPOT/Alteração. **Uma Agenda para o Território** (Programa de Ação – 20/7/2018) Disponível em: <http://pnpot.dgterritorio.gov.pt/>.
- QUEIROGA, E., SANTOS J. R., W.R. dos. **Estatuto da Cidade e Planos Diretores: limite dos instrumentos de planejamento frente à urbanização dispersa e fragmentada in: Anais do XIII Enanpur**– Disponível em [http://www.anpur.org.br/anais/ena13/index.swf - ST1A.7](http://www.anpur.org.br/anais/ena13/index.swf-ST1A.7)
- ROLNIK, Raquel. **Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo**. In: RIBEIRO, Ana Clara T.; VAZ, Lilian V.; SILVA, Maria Lais P. (Org.). Leituras da cidade. Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, 2012. pp. 87-104.
- _____. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia**. São Paulo: Boitempo. 2016.
- RUIJSINK, Saskia; PENNINK, Carley, HANS Teerlink (2012). **Are we making cities work? The Impact of 50 Years of capacity building for housing and urban development**. Rotterdam: IHS - Institute for Housing and Urban Development Studies.
- SANTORO, P. F. **O desafio de planejar e produzir expansão urbana com qualidade: a experiência colombiana dos Planos Parciais em Bogotá, Colômbia**. In: Anais XIV ENANPUR. Rio de Janeiro, 2011.
- _____. Cobra, P., Bonduki, N. **Cidades que crescem horizontalmente: o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano**. In: Cadernos Metrópole, São Paulo, v.12, n.24, pp. 417-440, jul/dez 2000. Disponível em http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm24_193.pdf.
- SANTOS JUNIOR, O.; MONTANDON, D. Síntese, desafios e recomendações In: _____. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/fiuKUg>>.

SANTOS JUNIOR, O. A. **Praxis educativa e democracia participativa: a experiência da rede observatório das metrópoles**. In: _____; PEREIRA, Tatiana Dahmer; PEUCKERT, Gert; BRANGSCH, Lutz (Orgs.). **Cidade cultura e democracia participativa**. Rio de Janeiro: FASE, 2005.

SANTOS, Milton & SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século. XXI**. São. Paulo, Editora Record, 2001.

SAULE JÚNIOR, N.; UZZO, K. **A Trajetória da Reforma Urbana no Brasil** (2010). In: Sugranyes, A.; Mathivel, C. *Cidades para Todos: Propostas e Experiências pelo Direito À Cidade*. 1ª ed. Santiago: Chile - Habitat International Coalition, v. 1, 2010. pp. 257- 271.

SERRA, Geraldo. **Urbanização e centralismo autoritário**. São Paulo: EDUSP/Nobel, 1991. 172 p.

SHIMAKURA, Silvia. **Estatística II**. Disponível em:
<<http://leg.ufpr.br/~silvia/CE003/notes.html>> Acesso em 8/3/2020.

SILVA, Tarcísio Ferreira. **Um Conceito de Cadastro Metropolitano**. Dissertação de Mestrado. UFPR, 1979.

SOUZA, M. A.de. **O II PND e a Política Urbana no Brasil: uma contradição evidente**. In: DEAK, Csaba & SCHIFFER (orgs.). **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1999.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A Prisão e a Ágora: Reflexões em Torno da Democratização do Planejamento e da Gestão das Cidades**. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2006.

SPAD. Versão 3.5. **Logiciel d'Analyse des Données**. CISIA – CERESTA. Saint Mandé, 1998. 1 CD.

STEINBERGER, M. **A quem interessa uma política urbana hoje?** Disponível em
http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=5364&Itemid=361

UDESC. **Manual para elaboração e normalização de trabalhos de conclusão de curso da Udesc: graduação e pós-graduação**. Florianópolis : Udesc, 2017.

ULBRICHT, Vania Ribas et al. **Visualização do Conhecimento: Revisão Sistemática da Literatura e Mapas Conceituais**. Revista Educaonline, v. 6, pp. 94-113, 2012.

UNESCO. **Década da Educação das Nações Unidas para um Desenvolvimento Sustentável, 2005-2014: documento final do esquema internacional de implementação**. Brasília. 2005. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139937_por

_____. **Global Action Programme on Education for Sustainable Development (2015-2019)**. Disponível em: <https://en.unesco.org/globalactionprogrammeoneducation>

_____. **Recomendação sobre a Paisagem Histórica Urbana. 2011**. Disponível em: https://www.unescoportugal.mne.pt/images/cultura/recomendacao_sobre_a_paisagem_historica_urbana_unesco_2011.pdf

UNITED NATIONS CONFERENCE ON HOUSING AND SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT, Habitat III. **Nova Agenda Urbana**. Disponível em:
<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>

_____. **The Vancouver Declaration on Human Settlements**. Disponível em:
<https://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/TheVancouverDeclarationOnHumanSettlements.pdf>

_____. **The Istanbul Declaration on Human Settlements**. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2015/10/istanbul-declaration.pdf>

VILLAÇA, F. **A crise do planejamento urbano** in: www.seade.gov.br/produtos/spp/v09n02/v09n02_07.pdf

_____. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: Déak, C. e Schiffer, S.R. (Org.). In: O processo de urbanização no Brasil. São Paulo, SP.: FUPAM/EDUSP, 1999, v., p. 169-244. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/92685060/Uma-contribuicao-para-a-historia-do-planejamento-urbano-no-Brasil-Flavio-Villaca-In-O-processo-de-urbanizacao-no-Brasil>

VICINI, Lorena. **Análise multivariada da teoria à prática**. Santa Maria : UFSM, CCNE, 2005.

VIZIOLI, S. H. T. **Planejamento Urbano no Brasil: a experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento integrado ao desenvolvimento nacional**. Dissertação de Mestrado, FAU-USP: 1998.

WILHEIM, J. **Objetivo do planejamento urbano; Planos Diretores no Brasil: uma enquete**. In: Revista Arquitetura do IAB - Rio nº 61, 1967.

_____. **Urbanismo e Subdesenvolvimento**. Ed.Saga, São Paulo, 1969.

APÊNDICE A - PNCC: RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES DOS EVENTOS PRESENCIAIS

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte I: Aspectos de logística, organização e coordenação do Seminário											
					a) Acessibilidade do local			b) Qualidade das Instalações			c) Limpeza e organização do local			d) Atendimento da Secretaria/Recepção		
					AL1	AL2	AL3	QI1	QI2	QI3	LO1	LO2	LO3	AS1	AS2	AS3
1	1	2013	ACESSIBILIDADE	Seminário de sensibilização sobre Acessibilidade para servidores do Governo Federal	25,53	44,68	29,79	38,30	53,19	8,51	53,19	44,68	2,13	55,32	42,55	2,13
2	2	2015	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminário Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário - Fortaleza/CE	72,73	18,18	9,09	66,67	33,33	0,00	78,79	21,21	0,00	66,67	30,30	3,03
3	3	2014	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Diretrizes para o cadastro territorial multifinalitário - regional AP	63,46	34,62	1,92	57,69	34,62	7,69	53,85	42,31	3,85	46,15	40,38	13,46
4	4	2011	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre as Diretrizes do Cadastro Territorial Multifinalitário Região SUL	55,17	37,93	6,90	62,07	36,21	1,72	67,24	31,03	1,72	57,76	38,79	3,45
5	5	2011	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre as Diretrizes do Cadastro Territorial Multifinalitário Região NORTE	63,81	27,62	8,57	73,33	21,90	4,76	76,19	20,95	2,86	70,48	25,71	3,81
6	6	2010	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários Regionais. Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário - Campo Grande MS	48,44	39,06	12,50	76,56	23,44	0,00	76,56	23,44	0,00	71,88	25,00	3,13
7	7	2010	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários Regionais. Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário. Natal RN	39,76	48,19	12,05	54,22	40,96	4,82	59,04	37,35	3,61	62,65	31,33	6,02
8	8	2010	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários Regionais. Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário. Vila Velha ES	50,00	42,65	7,35	64,71	30,88	4,41	72,06	27,94	0,00	63,24	33,82	2,94
9	9	2009	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminário Lançamento Diretrizes Avaliação Lançamento Diretrizes	63,44	29,03	7,53	68,82	26,88	4,30	78,49	20,43	1,08	60,22	34,41	5,38
10	10	2007	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminário Nacional: Instituição de Diretrizes Nacionais para o Cadastro Territorial Multifinalitário	39,58	47,92	12,50	35,42	52,08	12,50	52,08	45,83	2,08	47,92	50,00	2,08

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte I - Aspectos de logística, organização e coordenação do Seminário (cont.)											
					a) Acessibilidade do local			b) Qualidade das Instalações			c) Limpeza e organização do local			d) Atendimento da Secretaria/Recepção		
					AL1	AL2	AL3	QI1	QI2	QI3	LO1	LO2	LO3	AS1	AS2	AS3
11	11	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Belo Horizonte	53,57	44,64	1,79	53,57	42,86	3,57	64,29	33,93	1,79	73,21	26,79	0,00
12	12	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Campinas	31,37	62,75	5,88	35,29	52,94	11,76	56,86	43,14	0,00	49,02	50,98	0,00
13	13	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Florianópolis	14,71	35,29	50,00	44,12	47,06	8,82	67,65	32,35	0,00	52,94	41,18	5,88
14	14	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Fortaleza	62,69	37,31	0,00	83,58	16,42	0,00	91,04	8,96	0,00	80,60	17,91	1,49
15	15	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Geral II III e V	47,44	42,32	10,24	55,63	38,23	6,14	67,92	31,06	1,02	66,89	32,08	1,02
16	16	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Sem Regional Centro-Oeste	61,36	34,09	4,55	56,82	38,64	4,55	43,18	31,82	25,00	68,18	29,55	2,27
17	17	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Sem Regional Norte	46,34	36,59	17,07	46,34	41,46	12,20	51,22	46,34	2,44	68,29	31,71	0,00
18	18	2013	ESTATUTO DA CIDADE	Seminário Internacional: Instrumentos Notáveis de Intervenção Urbana	56,55	39,88	3,57	63,69	33,33	2,98	52,98	38,69	8,33	48,21	42,26	9,52
19	19	2011	ESTATUTO DA CIDADE	Workshop: Pesando os Prós e os Contras do IPTU	78,79	21,21	0,00	84,85	9,09	6,06	78,79	21,21	0,00	63,64	30,30	6,06

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte I - Aspectos de logística, organização e coordenação do Seminário (cont.)											
					a) Acessibilidade do local			b) Qualidade das Instalações			c) Limpeza e organização do local			d) Atendimento da Secretaria/Recepção		
				Seminário Nacional sobre política e administração do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária: implementação de reformas e revisões de caráter administrativo	AL1	AL2	AL3	QI1	QI2	QI3	LO1	LO2	LO3	AS1	AS2	AS3
20	20	2010	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas de capacitação da ação fiscal em tributação imobiliária Aspectos Legais e Jurídico	46,27	49,25	4,48	71,64	28,36	0,00	74,63	23,88	1,49	70,15	26,87	2,99
21	21	2009	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas de capacitação da ação fiscal em tributação imobiliária	62,16	37,84	0,00	78,38	21,62	0,00	89,19	10,81	0,00	81,08	18,92	0,00
22	22	2009	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas de capacitação da ação fiscal em tributação imobiliária Arrecadação	67,57	32,43	0,00	75,68	24,32	0,00	78,38	21,62	0,00	67,57	29,73	2,70
23	23	2009	ESTATUTO DA CIDADE	Oficina de capacitação para implementação do Plano Diretor e dos Instrumentos do Estatuto da Cidade (RO)	59,38	34,38	6,25	43,75	46,88	9,38	54,69	40,63	4,69	56,25	40,63	3,13
24	24	2008	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas do Programa aos Municípios em Tributação Imobiliária (2 oficinas)	66,67	30,95	2,38	52,38	45,24	2,38	50,00	47,62	2,38	69,05	26,19	4,76
25	25	2008	ESTATUTO DA CIDADE	Seminário da Cooperação Brasil - França para o Desenvolvimento Urbano: operações urbanas consorciadas	67,14	31,43	1,43	67,14	30,00	2,86	74,29	24,29	1,43	54,29	35,71	10,00
26	26	2006	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas sobre Financiamento das Cidades: instrumentos fiscais e de política urbana - avaliação de Bsb	56,52	39,13	4,35	26,09	47,83	26,09	65,22	21,74	13,04	73,91	21,74	4,35
27	27	2006	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas sobre Financiamento das Cidades: instrumentos fiscais e de política urbana - avaliação de Recife SNFC	40,48	9,52	50,00	52,38	11,90	35,71	54,76	9,52	35,71	50,00	11,90	38,10
28	28	2015	GESTÃO DE PROJETOS URBANOS	Realização de oficina temática: Saneamento; Habitação; Mobilidade Urbana; Regularização Fundiária e Acessibilidade. Etapa Barueri/SP	65,00	35,00	0,00	80,00	20,00	0,00	85,00	15,00	0,00	67,50	32,50	0,00

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte I - Aspectos de logística, organização e coordenação do Seminário (cont.)											
					a) Acessibilidade do local			b) Qualidade das Instalações			c) Limpeza e organização do local			d) Atendimento da Secretaria/Recepção		
					AL1	AL2	AL3	QI1	QI2	QI3	LO1	LO2	LO3	AS1	AS2	AS3
29	36	2009	HABITAÇÃO	Seminário de Assistência Técnica (SP) Oficinas de Habitação e Saneamento _Goiania_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	34,88	59,30	5,81	29,07	58,14	12,79	36,05	59,30	4,65	40,70	48,84	10,47
30	37	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belém_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	70,00	30,00	0,00	76,67	16,67	6,67	73,33	23,33	3,33	63,33	33,33	3,33
31	38	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belo Horizonte_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	62,50	37,50	0,00	62,50	33,33	4,17	66,67	33,33	0,00	54,17	33,33	12,50
32	39	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belo Horizonte_2_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	50,00	50,00	0,00	0,00	66,67	33,33	25,00	66,67	8,33	33,33	58,33	8,33
33	40	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Curitiba_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	72,41	27,59	0,00	55,17	37,93	6,90	55,17	44,83	0,00	68,97	31,03	0,00
34	41	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Florianópolis_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	76,19	23,81	0,00	61,90	33,33	4,76	73,81	26,19	0,00	71,43	28,57	0,00
35	42	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Florianópolis_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	26,67	70,00	3,33	30,00	53,33	16,67	36,67	50,00	13,33	30,00	53,33	16,67

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte I - Aspectos de logística, organização e coordenação do Seminário (cont.)											
					a) Acessibilidade do local			b) Qualidade das Instalações			c) Limpeza e organização do local			d) Atendimento da Secretaria/Recepção		
					AL1	AL2	AL3	QI1	QI2	QI3	LO1	LO2	LO3	AS1	AS2	AS3
36	43	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Fortaleza_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	63,89	33,33	2,78	55,56	33,33	11,11	61,11	36,11	2,78	66,67	27,78	5,56
37	44	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Mauaus_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	35,00	55,00	10,00	55,00	35,00	10,00	75,00	25,00	0,00	55,00	45,00	0,00
38	45	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Porto Alegre_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	65,85	34,15	0,00	53,66	41,46	4,88	75,61	21,95	2,44	58,54	34,15	7,32
39	46	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Recife_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	14,71	35,29	50,00	38,24	52,94	8,82	44,12	50,00	5,88	47,06	44,12	8,82
40	47	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Rio de Janeiro_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	17,39	39,13	43,48	34,78	65,22	0,00	39,13	47,83	13,04	30,43	69,57	0,00
41	48	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Salvador_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	46,81	48,94	4,26	63,83	31,91	4,26	72,34	25,53	2,13	59,57	38,30	2,13
42	49	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _São Paulo_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	67,74	25,81	6,45	67,74	32,26	0,00	80,65	19,35	0,00	54,84	41,94	3,23

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte I - Aspectos de logística, organização e coordenação do Seminário (cont.)											
					a) Acessibilidade do local			b) Qualidade das Instalações			c) Limpeza e organização do local			d) Atendimento da Secretaria/Recepção		
					AL1	AL2	AL3	QI1	QI2	QI3	LO1	LO2	LO3	AS1	AS2	AS3
43	50	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Goiania_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	52,00	42,00	6,00	70,00	28,00	2,00	72,00	26,00	2,00	46,00	36,00	18,00
44	51	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belem_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	54,29	40,00	5,71	62,86	37,14	0,00	62,86	37,14	0,00	45,71	48,57	5,71
45	52	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belo Horizonte1_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	55,10	36,73	8,16	36,73	57,14	6,12	61,22	38,78	0,00	53,06	2,04	44,90
46	53	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belo Horizonte2_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	63,41	31,71	4,88	58,54	36,59	4,88	53,66	46,34	0,00	60,98	31,71	7,32
47	54	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Curitiba_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	63,64	34,55	1,82	58,18	34,55	7,27	69,09	27,27	3,64	63,64	30,91	5,45
48	55	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Florianópolis_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	42,55	44,68	12,77	36,17	48,94	14,89	34,04	63,83	2,13	17,02	68,09	14,89
49	56	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Fortaleza_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	64,71	31,37	3,92	66,67	31,37	1,96	66,67	29,41	3,92	41,18	52,94	5,88

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte I - Aspectos de logística, organização e coordenação do Seminário (cont.)											
					a) Acessibilidade do local			b) Qualidade das Instalações			c) Limpeza e organização do local			d) Atendimento da Secretaria/Recepção		
					AL1	AL2	AL3	QI1	QI2	QI3	LO1	LO2	LO3	AS1	AS2	AS3
50	57	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Manaus_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	45,16	51,61	3,23	64,52	32,26	3,23	74,19	25,81	0,00	61,29	32,26	6,45
				Oficinas de Habitação e Saneamento _Porto Alegre_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS												
51	58	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Recife_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	50,00	47,62	2,38	66,67	30,95	2,38	73,81	23,81	2,38	45,24	52,38	2,38
52	59	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Rio de Janeiro_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	25,00	40,63	34,38	46,88	37,50	15,63	57,81	35,94	6,25	60,94	37,50	1,56
53	60	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Salvador_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	6,45	32,26	61,29	16,13	58,06	25,81	25,81	67,74	6,45	25,81	58,06	16,13
54	61	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _São Paulo_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	47,62	38,10	14,29	69,05	26,19	4,76	71,43	28,57	0,00	45,24	54,76	0,00
55	62	2006	HABITAÇÃO	Oficinas para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana - PALMAS TO	56,52	41,30	2,17	54,35	43,48	2,17	63,04	32,61	4,35	43,48	39,13	17,39
56	68	2015	MOBILIDADE URBANA	Oficinas para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana - MOGI DAS CRUZES SP	29,41	58,82	11,76	20,59	52,94	26,47	32,35	52,94	14,71	41,18	50,00	8,82
57	69	2015	MOBILIDADE URBANA		100	0,00	0,00	50,00	50,00	0,00	100,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte I - Aspectos de logística, organização e coordenação do Seminário (cont.)											
					a) Acessibilidade do local			b) Qualidade das Instalações			c) Limpeza e organização do local			d) Atendimento da Secretaria/Recepção		
					AL1	AL2	AL3	QI1	QI2	QI3	LO1	LO2	LO3	AS1	AS2	AS3
58	70	2015	MOBILIDADE URBANA	Oficinas para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana - MAFRA SC	66,67	27,78	5,56	61,11	33,33	5,56	77,78	22,22	0,00	61,11	33,33	5,56
59	71	2015	MOBILIDADE URBANA	Oficinas para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana JUNDIAÍ SP	100	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00
60	73	2015	MOBILIDADE URBANA	Oficinas para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana - CORUMBÁ MS	65,00	30,00	5,00	80,00	20,00	0,00	85,00	15,00	0,00	65,00	25,00	10,00
61	77	2014	MOBILIDADE URBANA	Seminário de sensibilização para a Política e o Plano de Mobilidade Urbana Rio de Janeiro RJ	52,17	43,48	4,35	60,87	30,43	8,70	69,57	26,09	4,35	73,91	17,39	8,70
62	78	2013	MOBILIDADE URBANA	Seminários de sensibilização para a Política e o Plano de Mobilidade Urbana - BRASILIA DF	33,33	66,67	0,00	55,56	44,44	0,00	77,78	22,22	0,00	66,67	33,33	0,00
63	79	2013	MOBILIDADE URBANA	Seminários de sensibilização para a Política e o Plano de Mobilidade Urbana - CAMPINAS SP	31,58	57,89	10,53	31,58	68,42	0,00	52,63	47,37	0,00	42,11	57,89	0,00
64	80	2013	MOBILIDADE URBANA	Seminários de sensibilização para a Política e o Plano de Mobilidade Urbana - PARAUIPEBAS PA	60,00	36,00	4,00	68,00	32,00	0,00	88,00	12,00	0,00	68,00	32,00	0,00
65	81	2013	MOBILIDADE URBANA	Seminários de sensibilização para a Política e o Plano de Mobilidade Urbana - PORTO ALEGRE RS	66,67	33,33	0,00	77,78	22,22	0,00	77,78	22,22	0,00	77,78	11,11	11,11
66	88	2009	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	Seminário de Regularização Fundiária no Brasil e publicação sobre o tema	58,70	35,99	5,31	71,39	25,07	3,54	71,39	26,55	2,06	63,42	30,68	5,90
67	89	2008	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	Oficina sobre a intersectorialidade das políticas públicas na mediação dos conflitos fundiários urbanos	38,71	41,94	19,35	58,06	22,58	19,35	48,39	35,48	16,13	45,16	38,71	16,13
68	90	2007	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	Seminário Nacional Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos	45,92	38,78	15,31	61,22	37,76	1,02	59,18	39,80	1,02	42,86	45,92	11,22

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte I - Aspectos de logística, organização e coordenação do Seminário (cont.)											
					a) Acessibilidade do local			b) Qualidade das Instalações			c) Limpeza e organização do local			d) Atendimento da Secretaria/Recepção		
					AL1	AL2	AL3	QI1	QI2	QI3	LO1	LO2	LO3	AS1	AS2	AS3
69	94	2014	SANEAMENTO	Seminários regionais de Política e Plano de Saneamento Básico Porto Velho RO	50,00	42,31	7,69	42,31	50,00	7,69	57,69	38,46	3,85	50,00	46,15	3,85
70	95	2014	SANEAMENTO	Seminários regionais de Política e Plano de Saneamento Básico - Porto Alegre RS	62,96	37,04	0,00	55,56	40,74	3,70	62,96	37,04	0,00	37,04	55,56	7,41
71	96	2014	SANEAMENTO	Seminários regionais de Política e Plano de Saneamento Básico Goiânia GO	61,11	37,04	1,85	74,07	22,22	3,70	74,07	25,93	0,00	74,07	25,93	0,00
72	110	2007	SANEAMENTO	Seminário Nacional de Educação Ambiental em Saneamento	65,00	30,00	5,00	35,00	55,00	10,00	40,00	53,33	6,67	60,00	33,33	6,67
73	111	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Goiania_3_Planos Municipais de Saneamento	68,75	31,25	0,00	81,25	18,75	0,00	75,00	25,00	0,00	37,50	62,50	0,00
74	112	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belem_3_Planos Municipais de Saneamento	79,17	12,50	8,33	75,00	25,00	0,00	75,00	25,00	0,00	79,17	20,83	0,00
75	113	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belo Horizonte1_3_Planos Municipais de Saneamento	59,09	40,91	0,00	31,82	50,00	18,18	54,55	45,45	0,00	72,73	22,73	4,55
76	114	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belo Horizonte2_3_Planos Municipais de Saneamento	52,17	43,48	4,35	34,78	47,83	17,39	43,48	56,52	0,00	47,83	52,17	0,00
77	115	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Curitiba_3_Planos Municipais de Saneamento	60,87	30,43	8,70	60,87	34,78	4,35	69,57	30,43	0,00	60,87	34,78	4,35
78	116	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Florianopolis_3_Planos Municipais de Saneamento	31,25	59,38	9,38	25,00	62,50	12,50	31,25	65,63	3,13	43,75	50,00	6,25
79	117	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Fortaleza_3_Planos Municipais de Saneamento	64,29	30,95	4,76	66,67	28,57	4,76	69,05	26,19	4,76	69,05	30,95	0,00

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte I - Aspectos de logística, organização e coordenação do Seminário (cont.)											
					a) Acessibilidade do local			b) Qualidade das Instalações			c) Limpeza e organização do local			d) Atendimento da Secretaria/Recepção		
					AL1	AL2	AL3	QI1	QI2	QI3	LO1	LO2	LO3	AS1	AS2	AS3
80	118	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Mauas_3_Planos Municipais de Saneamento	13,33	35,56	51,11	31,11	28,89	40,00	40,00	20,00	40,00	37,78	20,00	42,22
81	119	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Porto Alegre_3_Planos Municipais de Saneamento	35,29	64,71	0,00	35,29	55,88	8,82	47,06	52,94	0,00	58,82	32,35	8,82
82	120	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Recife_3_Planos Municipais de Saneamento	17,07	39,02	43,90	39,02	41,46	19,51	41,46	53,66	4,88	53,66	43,90	2,44
83	121	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Rio de Janeiro_3_Planos Municipais de Saneamento	33,33	12,50	54,17	50,00	50,00	0,00	50,00	50,00	0,00	54,17	41,67	4,17
84	122	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Salvador_3_Planos Municipais de Saneamento	33,33	53,33	13,33	64,44	31,11	4,44	60,00	40,00	0,00	51,11	37,78	11,11
85	123	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _São Paulo_3_Planos Municipais de Saneamento	32,14	28,57	39,29	46,43	21,43	32,14	46,43	21,43	32,14	28,57	32,14	39,29
86	124	2011	SISTEMAS DE INFORMAÇÕES	Curso de aplicação de Geotecnologia na gestão territorial na Serra Catarinense - Lages/SC	33,33	50,00	16,67	11,11	61,11	27,78	16,67	72,22	11,11	5,56	72,22	22,22

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte I - Aspectos de logística, organização e coordenação do Seminário (cont.)								
					e) Serviço de água e café			f) Cumprimento dos horários estabelecidos			g) Qualidade dos instrumentos de apoio		
					AC1	AC2	AC3	CH1	CH2	CH3	IA1	IA2	IA3
11	11	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Belo Horizonte	64,29	30,36	5,36	8,93	64,29	26,79	53,57	46,43	0,00
12	12	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Campinas	62,75	33,33	3,92	25,49	60,78	13,73	31,37	56,86	11,76
13	13	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Florianópolis	55,88	29,41	14,71	23,53	55,88	20,59	52,94	47,06	0,00
14	14	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Fortaleza	77,61	20,90	1,49	35,82	56,72	7,46	50,75	47,76	1,49
15	15	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Geral II III e V	66,55	28,33	5,12	27,30	57,68	15,02	49,49	47,10	3,41
16	16	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Sem Regional Centro-Oeste	59,09	34,09	6,82	52,27	45,45	2,27	54,55	40,91	4,55
17	17	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Sem Regional Norte	73,17	24,39	2,44	24,39	53,66	21,95	56,10	41,46	2,44
18	18	2013	ESTATUTO DA CIDADE	Seminário Internacional: Instrumentos Notáveis de Intervenção Urbana	22,62	41,67	35,71	27,98	54,76	17,26	42,26	51,19	6,55
19	19	2011	ESTATUTO DA CIDADE	Workshop: Pesando os Prós e os Contras do IPTU	45,45	54,55	0,00	15,15	54,55	30,30	66,67	33,33	0,00
20	20	2010	ESTATUTO DA CIDADE	Seminário Nacional sobre política e administração do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária: implementação de reformas e revisões de caráter administrativo	70,15	26,87	2,99	19,40	40,30	40,30	41,79	49,25	8,96

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte I - Aspectos de logística, organização e coordenação do Seminário (cont.)								
					e) Serviço de água e café			f) Cumprimento dos horários estabelecidos			g) Qualidade dos instrumentos de apoio		
					AC1	AC2	AC3	CH1	CH2	CH3	IA1	IA2	IA3
21	21	2009	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas de capacitação da ação fiscal em tributação imobiliária Aspectos Legais e Jurídico	70,27	29,73	0,00	24,32	54,05	21,62	64,86	32,43	2,70
22	22	2009	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas de capacitação da ação fiscal em tributação imobiliária Arrecadação	67,57	29,73	2,70	13,51	59,46	27,03	67,57	32,43	0,00
23	23	2009	ESTATUTO DA CIDADE	Oficina de capacitação para implementação do Plano Diretor e dos Instrumentos do Estatuto da Cidade (RO)	51,56	40,63	7,81	32,81	51,56	15,63	31,25	43,75	25,00
24	24	2008	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas do Programa aos Municípios em Tributação Imobiliária (2 oficinas)	61,90	35,71	2,38	7,14	52,38	40,48	21,43	66,67	11,90
25	25	2008	ESTATUTO DA CIDADE	Seminário da Cooperação Brasil - França para o Desenvolvimento Urbano: operações urbanas consorciadas	55,71	37,14	7,14	21,43	41,43	37,14	42,86	50,00	7,14
26	26	2006	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas sobre Financiamento das Cidades: instrumentos fiscais e de política urbana - avaliação de Bsb	78,26	13,04	8,70	13,04	56,52	30,43	52,17	30,43	17,39
27	27	2006	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas sobre Financiamento das Cidades: instrumentos fiscais e de política urbana - avaliação de Recife SNFC	40,48	16,67	42,86	23,81	33,33	42,86	45,24	14,29	40,48
28	28	2015	GESTÃO DE PROJETOS URBANOS	Realização de oficina temática: Saneamento; Habitação; Mobilidade Urbana; Regularização Fundiária e Acessibilidade. Etapa Barueri/SP	77,50	22,50	0,00	65,00	35,00	0,00	40,00	45,00	15,00
29	36	2009	HABITAÇÃO	Seminário de Assistência Técnica (SP)	40,70	51,16	8,14	12,79	36,05	51,16	23,26	50,00	26,74
30	37	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Goiania_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	73,33	26,67	0,00	13,33	53,33	33,33	33,33	53,33	13,33

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte I - Aspectos de logística, organização e coordenação do Seminário (cont.)								
					e) Serviço de água e café			f) Cumprimento dos horários estabelecidos			g) Qualidade dos instrumentos de apoio		
					AC1	AC2	AC3	CH1	CH2	CH3	IA1	IA2	IA3
31	38	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belém_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	70,83	29,17	0,00	33,33	41,67	25,00	58,33	29,17	12,50
32	39	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belo Horizonte_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	41,67	33,33	25,00	0,00	50,00	50,00	33,33	58,33	8,33
33	40	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belo Horizonte_2_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	68,97	31,03	0,00	17,24	55,17	27,59	37,93	58,62	3,45
34	41	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Curitiba_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	76,19	21,43	2,38	33,33	47,62	19,05	59,52	38,10	2,38
35	42	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Florianópolis_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	60,00	40,00	0,00	6,67	33,33	60,00	30,00	63,33	6,67
36	43	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Fortaleza_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	55,56	38,89	5,56	25,00	72,22	2,78	52,78	44,44	2,78
37	44	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Manaus_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	40,00	45,00	15,00	10,00	65,00	25,00	50,00	40,00	10,00
38	45	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Porto Alegre_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	58,54	31,71	9,76	39,02	41,46	19,51	58,54	34,15	7,32

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte I - Aspectos de logística, organização e coordenação do Seminário (cont.)								
					e) Serviço de água e café			f) Cumprimento dos horários estabelecidos			g) Qualidade dos instrumentos de apoio		
					AC1	AC2	AC3	CH1	CH2	CH3	IA1	IA2	IA3
39	46	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Recife_ 1 _Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	47,06	50,00	2,94	11,76	58,82	29,41	35,29	64,71	0,00
40	47	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Rio de Janeiro_ 1 _Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	8,70	69,57	21,74	0,00	60,87	39,13	47,83	52,17	0,00
41	48	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Salvador_ 1 _Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	59,57	29,79	10,64	17,02	48,94	34,04	40,43	55,32	4,26
42	49	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _São Paulo_ 1 _Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	67,74	29,03	3,23	19,35	51,61	29,03	48,39	48,39	3,23
43	50	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Goiania_ 2 _Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	70,00	28,00	2,00	30,00	42,00	28,00	44,00	54,00	2,00
44	51	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belem_ 2 _Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	45,71	45,71	8,57	8,57	60,00	31,43	25,71	57,14	17,14
45	52	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belo Horizonte_ 1_2 _Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	77,55	16,33	6,12	26,53	42,86	30,61	51,02	44,90	4,08
46	53	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belo Horizonte_ 2_2 _Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	58,54	39,02	2,44	9,76	51,22	39,02	41,46	53,66	4,88
47	54	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Curitiba_ 2 _Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	67,27	30,91	1,82	23,64	43,64	32,73	40,00	54,55	5,45

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte I - Aspectos de logística, organização e coordenação do Seminário (cont.)								
					e) Serviço de água e café			f) Cumprimento dos horários estabelecidos			g) Qualidade dos instrumentos de apoio		
					AC1	AC2	AC3	CH1	CH2	CH3	IA1	IA2	IA3
48	55	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Florianópolis_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	29,79	61,70	8,51	6,38	40,43	53,19	23,40	68,09	8,51
49	56	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Fortaleza_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	60,78	33,33	5,88	27,45	56,86	15,69	31,37	43,14	25,49
50	57	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Mauaus_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	64,52	22,58	12,90	16,13	45,16	38,71	41,94	54,84	3,23
51	58	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Porto Alegre_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	61,90	30,95	7,14	16,67	40,48	42,86	47,62	50,00	2,38
52	59	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Recife_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	67,19	31,25	1,56	18,75	54,69	26,56	45,31	40,63	14,06
53	60	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Rio de Janeiro_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	16,13	41,94	41,94	6,45	48,39	45,16	16,13	70,97	12,90
54	61	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Salvador_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	64,29	33,33	2,38	16,67	38,10	45,24	42,86	45,24	11,90
55	62	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _São Paulo_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	50,00	45,65	4,35	6,52	34,78	58,70	26,09	54,35	19,57
56	68	2015	MOBILIDADE URBANA	Oficinas para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana - PAL.MAS TO	52,94	38,24	8,82	35,29	47,06	17,65	38,24	55,88	5,88
57	69	2015	MOBILIDADE URBANA	Oficinas para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana - MOGI DAS CRUZES SP	50,00	50,00	0,00	0,00	100,00	0,00	50,00	50,00	0,00
58	70	2015	MOBILIDADE URBANA	Oficinas para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana - MAFRA SC	77,78	22,22	0,00	44,44	50,00	5,56	38,89	61,11	0,00

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte I - Aspectos de logística, organização e coordenação do Seminário (cont.)								
					e) Serviço de água e café			f) Cumprimento dos horários estabelecidos			g) Qualidade dos instrumentos de apoio		
					AC1	AC2	AC3	CH1	CH2	CH3	IA1	IA2	IA3
59	71	2015	MOBILIDADE URBANA	Oficinas para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana JUNDIAÍ SP	100,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00
60	73	2015	MOBILIDADE URBANA	Oficinas para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana - CORUMBA MS	100,00	0,00	0,00	60,00	25,00	15,00	50,00	40,00	10,00
61	77	2014	MOBILIDADE URBANA	Seminário de sensibilização para a Política e o Plano de Mobilidade Urbana Rio de Janeiro RJ	56,52	21,74	21,74	39,13	47,83	13,04	47,83	39,13	13,04
62	78	2013	MOBILIDADE URBANA	Seminários de sensibilização para a Política e o Plano de Mobilidade Urbana - Brasília DF	77,78	11,11	11,11	44,44	55,56	0,00	44,44	55,56	0,00
63	79	2013	MOBILIDADE URBANA	Seminários de sensibilização para a Política e o Plano de Mobilidade Urbana - Campinas SP	36,84	57,89	5,26	31,58	68,42	0,00	47,37	52,63	0,00
64	80	2013	MOBILIDADE URBANA	Seminários de sensibilização para a Política e o Plano de Mobilidade Urbana - Paraopebas PA	84,00	16,00	0,00	48,00	48,00	4,00	56,00	40,00	4,00
65	81	2013	MOBILIDADE URBANA	Seminários de sensibilização para a Política e o Plano de Mobilidade Urbana - Porto Alegre RS	77,78	22,22	0,00	44,44	55,56	0,00	55,56	44,44	0,00
66	88	2009	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	Seminário de Regularização Fundiária no Brasil e publicação sobre o tema	53,10	34,81	12,09	28,61	51,33	20,06	44,54	46,61	8,85
67	89	2008	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	Oficina sobre a intersectorialidade das políticas públicas na mediação dos conflitos fundiários urbanos	38,71	45,16	16,13	22,58	38,71	38,71	29,03	48,39	22,58
68	90	2007	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	Seminário Nacional Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos	27,55	45,92	26,53	5,10	35,71	59,18	23,47	51,02	25,51
69	94	2014	SANEAMENTO	Seminários regionais de Política e Plano de Saneamento Básico Porto Velho RO	73,08	26,92	0,00	61,54	38,46	0,00	38,46	46,15	15,38
70	95	2014	SANEAMENTO	Seminários regionais de Política e Plano de Saneamento Básico - Porto Alegre RS	48,15	51,85	0,00	33,33	62,96	3,70	37,04	59,26	3,70
71	96	2014	SANEAMENTO	Seminários regionais de Política e Plano de Saneamento Básico Goiânia GO	79,63	18,52	1,85	55,56	44,44	0,00	48,15	50,00	1,85

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte I - Aspectos de logística, organização e coordenação do Seminário (cont.)								
					e) Serviço de água e café			f) Cumprimento dos horários estabelecidos			g) Qualidade dos instrumentos de apoio		
					AC1	AC2	AC3	CH1	CH2	CH3	IA1	IA2	IA3
72	110	2007	SANEAMENTO	Seminário Nacional de Educação Ambiental em Saneamento	58,33	33,33	8,33	11,67	36,67	51,67	21,67	65,00	13,33
73	111	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Goiania_3_ Planos Municipais de Saneamento	68,75	31,25	0,00	25,00	37,50	37,50	43,75	50,00	6,25
74	112	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belem_3_ Planos Municipais de Saneamento	70,83	29,17	0,00	33,33	45,83	20,83	54,17	41,67	4,17
75	113	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belo Horizonte1_3_ Planos Municipais de Saneamento	68,18	22,73	9,09	31,82	50,00	18,18	45,45	50,00	4,55
76	114	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belo Horizonte2_3_ Planos Municipais de Saneamento	39,13	52,17	8,70	30,43	52,17	17,39	30,43	43,48	26,09
77	115	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Curitiba_3_ Planos Municipais de Saneamento	65,22	26,09	8,70	30,43	65,22	4,35	56,52	39,13	4,35
78	116	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Florianopolis_3_ Planos Municipais de Saneamento	31,25	62,50	6,25	28,13	56,25	15,63	40,63	59,38	0,00
79	117	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Fortaleza_3_ Planos Municipais de Saneamento	57,14	33,33	9,52	26,19	47,62	26,19	50,00	42,86	7,14
80	118	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Mauaus_3_ Planos Municipais de Saneamento	31,11	24,44	44,44	26,67	28,89	44,44	24,44	35,56	40,00
81	119	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Porto Alegre_3_ Planos Municipais de Saneamento	50,00	41,18	8,82	20,59	35,29	44,12	23,53	70,59	5,88
82	120	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Recife_3_ Planos Municipais de Saneamento	51,22	43,90	4,88	26,83	46,34	26,83	36,59	56,10	7,32

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte I - Aspectos de logística, organização e coordenação do Seminário (cont.)								
					e) Serviço de água e café			f) Cumprimento dos horários estabelecidos			g) Qualidade dos instrumentos de apoio		
					AC1	AC2	AC3	CH1	CH2	CH3	IA1	IA2	IA3
83	121	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Rio de Janeiro_3_ Planos Municipais de Saneamento	25,00	58,33	16,67	12,50	70,83	16,67	41,67	50,00	8,33
84	122	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Salvador_3_ Planos Municipais de Saneamento	46,67	40,00	13,33	15,56	44,44	40,00	22,22	60,00	17,78
85	123	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _São Paulo_3_ Planos Municipais de Saneamento	42,86	25,00	32,14	3,57	50,00	46,43	28,57	35,71	35,71
86	124	2011	SISTEMAS DE INFORMAÇÕES	Curso de aplicação de Geotecnologia na gestão territorial na Serra Catarinense - Lages/SC	11,11	66,67	22,22	11,11	72,22	16,67	11,11	72,22	16,67

Parte II: Aspectos técnicos do Seminário (conteúdo, metodologia de trabalho, qualidade das discussões)

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE								
					a) Metodologia			b) Interação entre os participantes			c) Eficácia e efetividade dos trabalhos propostos	
					M1	M2	M3	IP1	IP2	IP3	EE1	EE2
1	1	2013	ACESSIBILIDADE	Seminário de sensibilização sobre Acessibilidade para servidores do Governo Federal	31,91	61,70	6,38				100,00	0,00
			CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminário Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário - Fortaleza/CE								
2	2	2015	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre as Diretrizes do Cadastro Territorial Multifinalitário - regional AP	63,64	36,36	0,00	57,58	36,36	6,06	100,00	0,00
			CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre as Diretrizes do Cadastro Territorial Multifinalitário - regional AP								
3	3	2014	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre as Diretrizes do Cadastro Territorial Multifinalitário - Região SUL	50,00	38,46	11,54	36,54	48,08	15,38	98,08	1,92
			CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre as Diretrizes do Cadastro Territorial Multifinalitário - Região NORTE								
4	4	2011	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários Regionais. Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário - Campo Grande MS	18,97	72,41	8,62	24,14	45,69	30,17	87,07	12,93
			CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários Regionais. Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário - Natal RN								
5	5	2011	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários Regionais. Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário - Vila Velha ES	33,33	56,19	10,48	30,48	52,38	17,14	91,43	8,57
			CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários Regionais. Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário - Natal RN								
6	6	2010	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários Regionais. Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário - Natal RN	43,75	54,69	1,56	23,44	59,38	17,19	92,19	7,81
			CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários Regionais. Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário - Natal RN								
7	7	2010	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários Regionais. Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário - Vila Velha ES	33,73	61,45	4,82	27,71	51,81	20,48	90,36	9,64
			CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários Regionais. Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário - Vila Velha ES								
8	8	2010	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários Regionais. Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário - Vila Velha ES	47,06	47,06	5,88	32,35	45,59	22,06	94,12	5,88
			CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários Regionais. Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário - Vila Velha ES								
9	9	2009	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminário Lançamento Diretrizes CTM. Avaliação Lançamento Diretrizes	38,71	54,84	6,45	24,73	55,91	19,35	82,80	17,20
			CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminário Lançamento Diretrizes CTM. Avaliação Lançamento Diretrizes								
10	10	2007	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminário Nacional. Instituição de Diretrizes Nacionais para o Cadastro Territorial Multifinalitário	29,17	70,83	0,00	43,75	47,92	8,33	89,58	10,42

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte II - Aspectos técnicos do Seminário (conteúdo, metodologia de trabalho, qualidade das discussões) (cont.)							
					a) Metodologia			b) Interação entre os participantes			c) Eficácia e efetividade dos trabalhos propostos	
					M1	M2	M3	IP1	IP2	IP3	EE1	EE2
11	11	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Belo Horizonte	39,29	55,36	5,36	19,64	66,07	14,29	83,93	16,07
12	12	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Campinas	29,41	68,63	1,96	11,76	56,86	31,37	84,31	15,69
13	13	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Florianópolis	44,12	52,94	2,94	14,71	64,71	20,59	91,18	8,82
14	14	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Fortaleza	44,78	52,24	2,99	23,88	62,69	13,43	88,06	11,94
15	15	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Geral II III e V	40,61	55,97	3,41	19,45	61,77	18,77	89,08	10,92
16	16	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Sem Regional Centro-Oeste	45,45	50,00	4,55	27,27	54,55	18,18	93,18	6,82
17	17	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Sem Regional Norte num absoluto	41,46	56,10	2,44	17,07	65,85	17,07	97,56	2,44
18	18	2013	ESTATUTO DA CIDADE	Seminário Internacional: Instrumentos Notáveis de Intervenção Urbana	38,69	54,76	6,55	29,76	53,57	16,67	97,62	2,38
19	19	2011	ESTATUTO DA CIDADE	Workshop: Pesando os Prós e os Contras do IPTU	45,45	54,55	0,00	45,45	48,48	6,06	93,94	6,06
20	20	2010	ESTATUTO DA CIDADE	Seminário Nacional sobre política e administração do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária: implementação de reformas e revisões de caráter administrativo	29,85	28,36	41,79	31,34	43,28	25,37	88,06	11,94

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte II - Aspectos técnicos do Seminário (conteúdo, metodologia de trabalho, qualidade das discussões) (cont.)							
					a) Metodologia			b) Interação entre os participantes			c) Eficácia e efetividade dos trabalhos propostos	
					M1	M2	M3	IP1	IP2	IP3	EE1	EE2
21	21	2009	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas de capacitação da ação fiscal em tributação imobiliária Aspectos Legais e Jurídico	29,73	64,86	5,41	37,84	54,05	8,11	89,19	10,81
22	22	2009	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas de capacitação da ação fiscal em tributação imobiliária Arrecadação	32,43	64,86	2,70	40,54	54,05	5,41	94,59	5,41
23	23	2009	ESTATUTO DA CIDADE	Oficina de capacitação para implementação do Plano Diretor e dos Instrumentos do Estatuto da Cidade (RO)	31,25	54,69	14,06	20,31	59,38	20,31	87,50	12,50
24	24	2008	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas do Programa aos Municípios em Tributação Imobiliária (2 oficinas)	23,81	61,90	14,29	40,48	50,00	9,52	83,33	16,67
25	25	2008	ESTATUTO DA CIDADE	Seminário da Cooperação Brasil - França para o Desenvolvimento Urbano: operações urbanas consorciadas	17,14	71,43	11,43	14,29	65,71	20,00	74,29	25,71
26	26	2006	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas sobre Financiamento das Cidades: instrumentos fiscais e de política urbana - avaliação de Bsb	30,43	56,52	13,04	17,39	56,52	26,09	73,91	26,09
27	27	2006	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas sobre Financiamento das Cidades: instrumentos fiscais e de política urbana - avaliação de Recife SNFC	38,10	19,05	42,86	23,81	21,43	54,76	47,62	52,38
28	28	2015	GESTÃO DE PROJETOS URBANOS	Realização de oficina temática: Saneamento; Habitação; Mobilidade Urbana; Regularização Fundiária e Acessibilidade. Etapa Barueri/SP	42,50	50,00	7,50	42,50	55,00	2,50	90,00	10,00
29	36	2009	HABITAÇÃO	Seminário de Assistência Técnica (SP)	8,14	43,02	48,84	10,47	45,35	44,19	36,05	63,95
30	37	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento - Goiania_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS/FNHIS	6,67	66,67	26,67	0,00	63,33	36,67	93,33	6,67
31	38	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento - Belém_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS/FNHIS	62,50	20,83	16,67	4,17	54,17	41,67	87,50	12,50

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte II - Aspectos técnicos do Seminário (conteúdo, metodologia de trabalho, qualidade das discussões) (cont.)							
					a) Metodologia			b) Interação entre os participantes			c) Eficácia e efetividade dos trabalhos propostos	
					M1	M2	M3	IP1	IP2	IP3	EE1	EE2
32	39	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belo Horizonte1_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	16,67	66,67	16,67	16,67	66,67	16,67	75,00	25,00
33	40	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belo Horizonte2_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	27,59	68,97	3,45	17,24	68,97	13,79	89,66	10,34
34	41	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Curitiba_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	23,81	71,43	4,76	30,95	61,90	7,14	95,24	4,76
35	42	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Florianópolis_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	16,67	60,00	23,33	6,67	76,67	16,67	80,00	20,00
36	43	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Fortaleza_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	16,67	58,33	25,00	11,11	55,56	33,33	80,56	19,44
37	44	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Mauaus_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	20,00	75,00	5,00	25,00	60,00	15,00	95,00	5,00
38	45	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Porto Alegre_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	31,71	63,41	4,88	21,95	63,41	14,63	90,24	9,76
39	46	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Recife_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	17,65	67,65	14,71	17,65	44,12	38,24	73,53	26,47

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte II - Aspectos técnicos do Seminário (conteúdo, metodologia de trabalho, qualidade das discussões) (cont.)							
					a) Metodologia			b) Interação entre os participantes			c) Eficácia e efetividade dos trabalhos propostos	
					M1	M2	M3	IP1	IP2	IP3	EE1	EE2
40	47	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Rio de Janeiro_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	21,74	69,57	8,70	21,74	56,52	21,74	78,26	21,74
41	48	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Salvador_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	19,15	63,83	17,02	14,89	51,06	34,04	89,36	10,64
42	49	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _São Paulo_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	29,03	61,29	9,68	29,03	51,61	19,35	80,65	19,35
43	50	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Goiânia_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	12,00	80,00	8,00	16,00	64,00	20,00	88,00	12,00
44	51	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belém_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	11,43	77,14	11,43	28,57	45,71	25,71	91,43	8,57
45	52	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belo Horizonte_1_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	36,73	55,10	8,16	38,78	55,10	6,12	89,80	10,20
46	53	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belo Horizonte_2_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	43,90	53,66	2,44	36,59	48,78	14,63	85,37	14,63
47	54	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Curitiba_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	29,09	69,09	1,82	27,27	58,18	14,55	83,64	16,36
48	55	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Florianópolis_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	8,51	80,85	10,64	4,26	78,72	17,02	80,85	19,15

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte II - Aspectos técnicos do Seminário (conteúdo, metodologia de trabalho, qualidade das discussões) (cont.)							
					a) Metodologia			b) Interação entre os participantes			c) Eficácia e efetividade dos trabalhos propostos	
					M1	M2	M3	IP1	IP2	IP3	EE1	EE2
49	56	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Fortaleza_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	29,41	64,71	5,88	23,53	60,78	15,69	82,35	17,65
50	57	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Mauaus_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	22,58	64,52	12,90	32,26	58,06	9,68	93,55	6,45
51	58	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Porto Alegre_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	23,81	64,29	11,90	21,43	59,52	19,05	85,71	14,29
52	59	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Recife_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	29,69	45,31	25,00	23,44	46,88	29,69	68,75	31,25
53	60	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Rio de Janeiro_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	6,45	74,19	19,35	25,81	61,29	12,90	77,42	22,58
54	61	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Salvador_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	19,05	47,62	33,33	14,29	54,76	30,95	64,29	35,71
55	62	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _São Paulo_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	17,39	58,70	23,91	6,52	63,04	30,43	67,39	32,61
56	68	2015	MOBILIDADE URBANA	Oficinas para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana - Palmas TO	35,29	52,94	11,76	35,29	52,94	11,76	85,29	14,71
57	69	2015	MOBILIDADE URBANA	Oficinas para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana - Mogi das Cruzes SP	100,00	0,00	0,00	50,00	50,00	0,00	100,00	0,00
58	70	2015	MOBILIDADE URBANA	Oficinas para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana - Mafra SC	55,56	44,44	0,00	38,89	61,11	0,00	100,00	0,00
59	71	2015	MOBILIDADE URBANA	Oficinas para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana Jundiá SP	100,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	100,00	0,00
60	73	2015	MOBILIDADE URBANA	Oficinas para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana - Corumbá MS	55,00	20,00	25,00	50,00	45,00	5,00	90,00	10,00

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte II - Aspectos técnicos do Seminário (conteúdo, metodologia de trabalho, qualidade das discussões) (cont.)							
					a) Metodologia			b) Interação entre os participantes			c) Eficácia e efetividade dos trabalhos propostos	
					M1	M2	M3	IP1	IP2	IP3	EE1	EE2
				Seminário de sensibilização para a Política e o Plano de Mobilidade Urbana Rio de Janeiro RJ								
61	77	2014	MOBILIDADE URBANA	Seminários de sensibilização para a Política e o Plano de Mobilidade Urbana - Brasília DF	47,83	39,13	13,04	43,48	34,78	21,74	86,96	13,04
62	78	2013	MOBILIDADE URBANA	Seminários de sensibilização para a Política e o Plano de Mobilidade Urbana - Campinas SP	44,44	55,56	0,00	44,44	44,44	11,11	100,00	0,00
63	79	2013	MOBILIDADE URBANA	Seminários de sensibilização para a Política e o Plano de Mobilidade Urbana - Paraupébas PA	21,05	73,68	5,26	26,32	73,68	0,00	100,00	0,00
64	80	2013	MOBILIDADE URBANA	Seminários de sensibilização para a Política e o Plano de Mobilidade Urbana - Porto Alegre RS	60,00	40,00	0,00	56,00	44,00	0,00	100,00	0,00
65	81	2013	MOBILIDADE URBANA	Seminário de Regularização Fundiária no Brasil e publicação sobre o tema	55,56	44,44	0,00	55,56	33,33	11,11	100,00	0,00
66	88	2009	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	Oficina sobre a intersectorialidade das políticas públicas na mediação dos conflitos fundiários urbanos	21,83	57,82	20,35	15,63	54,28	30,09	77,58	22,42
67	89	2008	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	Seminário Nacional Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos	41,94	48,39	9,68	41,94	51,61	6,45	80,65	19,35
68	90	2007	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	Seminários regionais de Política e Plano de Saneamento Básico Porto Velho RO	15,31	54,08	30,61	9,18	56,12	34,69	72,45	27,55
69	94	2014	SANEAMENTO	Seminários regionais de Política e Plano de Saneamento Básico - Porto Alegre RS	53,85	42,31	3,85	57,69	42,31	0,00	96,15	3,85
70	95	2014	SANEAMENTO	Seminários regionais de Política e Plano de Saneamento Básico Goiânia GO	25,93	66,67	7,41	18,52	70,37	11,11	100,00	0,00
71	96	2014	SANEAMENTO	Seminário Nacional de Educação Ambiental em Saneamento	46,30	50,00	3,70	48,15	42,59	9,26	100,00	0,00
72	110	2007	SANEAMENTO	Oficinas de Hab. e San_Goiânia_3_Planos Municipais de Saneamento	25,00	46,67	28,33	31,67	51,67	16,67	75,00	25,00
73	111	2006	SANEAMENTO		12,50	75,00	12,50	6,25	93,75	0,00	81,25	18,75

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte II - Aspectos técnicos do Seminário (conteúdo, metodologia de trabalho, qualidade das discussões) (cont.)							
					a) Metodologia			b) Interação entre os participantes			c) Eficácia e efetividade dos trabalhos propostos	
					M1	M2	M3	IP1	IP2	IP3	EE1	EE2
				Oficinas de Habitação e Saneamento _Belém_3_ Planos Municipais de Saneamento	8,33	83,33	8,33	12,50	54,17	33,33	79,17	20,83
74	112	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Horizonte1_3_ Planos Municipais de Saneamento								
75	113	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belo Horizonte2_3_ Planos Municipais de Saneamento	36,36	59,09	4,55	27,27	63,64	9,09	90,91	9,09
76	114	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Curitiba_3_ Planos Municipais de Saneamento	17,39	78,26	4,35	13,04	73,91	13,04	78,26	21,74
77	115	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Florianópolis_3_ Planos Municipais de Saneamento	17,39	69,57	13,04	17,39	52,17	30,43	82,61	17,39
78	116	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Fortaleza_3_ Planos Municipais de Saneamento	12,50	71,88	15,63	12,50	59,38	28,13	81,25	18,75
79	117	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Mauaus_3_ Planos Municipais de Saneamento	23,81	66,67	9,52	26,19	57,14	16,67	85,71	14,29
80	118	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Porto Alegre_3_ Planos Municipais de Saneamento	11,11	48,89	40,00	6,67	33,33	60,00	53,33	46,67
81	119	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Recife_3_ Planos Municipais de Saneamento	17,65	70,59	11,76	14,71	73,53	11,76	94,12	5,88
82	120	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Rio de Janeiro_3_ Planos Municipais de Saneamento	19,51	68,29	12,20	21,95	51,22	26,83	75,61	24,39
83	121	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Salvador_3_ Planos Municipais de Saneamento	12,50	45,83	41,67	20,83	62,50	16,67	70,83	29,17
84	122	2006	SANEAMENTO		17,78	53,33	28,89	8,89	44,44	46,67	71,11	28,89

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte II - Aspectos técnicos do Seminário (conteúdo, metodologia de trabalho, qualidade das discussões) (cont.)							
					a) Metodologia			b) Interação entre os participantes			c) Eficácia e efetividade dos trabalhos propostos	
					M1	M2	M3	IP1	IP2	IP3	EE1	EE2
85	123	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _São Paulo_3_ Planos Municipais de Saneamento	17,86	35,71	46,43	10,71	28,57	60,71	57,14	42,86
86	124	2011	SISTEMAS DE INFORMAÇÕES	Curso de aplicação de Geotecnologia na gestão territorial na Serra Catarinense - Lages/SC	27,78	72,22	0,00	27,78	66,67	5,56	100,00	0,00
Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	d) Qualidade dos materiais de apoio			e) Conteúdo das apresentações e debates				
					MA1	MA2	MA3	AD1	AD2	AD3		
1	1	2013	ACESSIBILIDADE	Seminário de sensibilização sobre Acessibilidade para servidores do Governo Federal	36,17	57,45	6,38	51,06	44,68	4,26		
2	2	2015	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminário Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário - Fortaleza/CE	60,61	33,33	6,06	66,67	30,30	3,03		
3	3	2014	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Diretrizes para o cadastro territorial multifinalitário - regional AP	48,08	38,46	13,46	61,54	34,62	3,85		
4	4	2011	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre as Diretrizes do Cadastro Territorial Multifinalitário Região SUL	49,14	42,24	8,62	43,97	47,41	8,62		
5	5	2011	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre as Diretrizes do Cadastro Territorial Multifinalitário Região NORTE	66,67	30,48	2,86	56,19	38,10	5,71		
6	6	2010	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários Regionais. Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário - Campo Grande MS	43,75	45,31	10,94	48,44	45,31	6,25		

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte II - Aspectos técnicos do Seminário (conteúdo, metodologia de trabalho, qualidade das discussões) (cont.)					
					d) Qualidade dos materiais de apoio			e) Conteúdo das apresentações e debates		
					MA1	MA2	MA3	AD1	AD2	AD3
7	7	2010	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários Regionais. Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário. Natal RN	36,14	50,60	13,25	50,60	43,37	6,02
8	8	2010	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários Regionais. Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário. Vila Velha ES	70,59	27,94	1,47	48,53	42,65	8,82
9	9	2009	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminário Lançamento Diretrizes CTM. Avaliação Lançamento Diretrizes	53,76	37,63	8,60	50,54	45,16	4,30
10	10	2007	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminário Nacional: Instituição de Diretrizes Nacionais para o Cadastro Territorial Multifinalitário	31,25	60,42	8,33	39,58	52,08	8,33
11	11	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Belo Horizonte	53,57	37,50	8,93	50,00	41,07	8,93
12	12	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Campinas	25,49	58,82	15,69	45,10	50,98	3,92
13	13	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Florianópolis	52,94	41,18	5,88	52,94	47,06	0,00
14	14	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Fortaleza	49,25	43,28	7,46	55,22	38,81	5,97
15	15	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Geral II III e V	47,44	45,39	7,17	51,19	45,05	3,75
16	16	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Avaliação Sem. Regional Centro-Oeste	43,18	56,82	0,00	38,64	61,36	0,00

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte II - Aspectos técnicos do Seminário (conteúdo, metodologia de trabalho, qualidade das discussões) (cont.)					
					d) Qualidade dos materiais de apoio			e) Conteúdo das apresentações e debates		
					MA1	MA2	MA3	AD1	AD2	AD3
17	17	2006	CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO	Seminários regionais sobre Cadastro Territorial Multifinalitário - Norte num absoluto	63,41	34,15	2,44	65,85	34,15	0,00
18	18	2013	ESTATUTO DA CIDADE	Seminário Internacional: Instrumentos Notáveis de Intervenção Urbana	42,86	45,83	11,31	64,29	32,74	2,98
19	19	2011	ESTATUTO DA CIDADE	Workshop: Pesando os Prós e os Contras do IPTU	63,64	36,36	0,00	39,39	54,55	6,06
20	20	2010	ESTATUTO DA CIDADE	Seminário Nacional sobre política e administração do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária: implementação de reformas e revisões de caráter administrativo	43,28	49,25	7,46	41,79	50,75	7,46
21	21	2009	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas de capacitação da ação fiscal em tributação imobiliária Aspectos Legais e Jurídico	59,46	37,84	2,70	62,16	37,84	0,00
22	22	2009	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas de capacitação da ação fiscal em tributação imobiliária Arrecadação	67,57	29,73	2,70	56,76	43,24	0,00
23	23	2009	ESTATUTO DA CIDADE	Oficina de capacitação para implementação do Plano Diretor e dos Instrumentos do Estatuto da Cidade (RO)	62,50	32,81	4,69	46,88	42,19	10,94
24	24	2008	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas do Programa aos Municípios em Tributação Imobiliária (2 oficinas)	21,43	69,05	9,52	54,76	45,24	0,00
25	25	2008	ESTATUTO DA CIDADE	Seminário da Cooperação Brasil - França para o Desenvolvimento Urbano: operações urbanas consorciadas	31,43	55,71	12,86	18,57	64,29	17,14
26	26	2006	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas sobre Financiamento das Cidades: instrumentos fiscais e de política urbana - avaliação de Bsb	26,09	52,17	21,74	39,13	47,83	13,04
27	27	2006	ESTATUTO DA CIDADE	Oficinas sobre Financiamento das Cidades: instrumentos fiscais e de política urbana - avaliação de Recife SNFC	30,95	26,19	42,86	35,71	21,43	42,86

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte II - Aspectos técnicos do Seminário (conteúdo, metodologia de trabalho, qualidade das discussões) (cont.)					
					d) Qualidade dos materiais de apoio			e) Conteúdo das apresentações e debates		
					MA1	MA2	MA3	AD1	AD2	AD3
				Realização de oficina temática: Saneamento; Habitação; Mobilidade Urbana; Regularização Fundiária e Acessibilidade. Etapa Banner/SP						
28	28	2015	GESTÃO DE PROJETOS URBANOS	Seminário de Assistência Técnica (SP)	40,00	45,00	15,00	42,50	52,50	5,00
29	36	2009	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Goiânia_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	9,30	45,35	45,35	23,26	48,84	27,91
30	37	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belo Horizonte_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	53,33	40,00	6,67	50,00	43,33	6,67
31	38	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belém_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	75,00	16,67	8,33	62,50	37,50	0,00
32	39	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belo Horizonte_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	58,33	33,33	8,33	50,00	41,67	8,33
33	40	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belo Horizonte_2_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	65,52	34,48	0,00	48,28	44,83	6,90
34	41	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Curitiba_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	52,38	42,86	4,76	33,33	59,52	7,14
35	42	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Florianópolis_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	43,33	53,33	3,33	26,67	73,33	0,00

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte II - Aspectos técnicos do Seminário (conteúdo, metodologia de trabalho, qualidade das discussões) (cont.)					
					d) Qualidade dos materiais de apoio			e) Conteúdo das apresentações e debates		
					MA1	MA2	MA3	AD1	AD2	AD3
36	43	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Fortaleza_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	63,89	33,33	2,78	38,89	52,78	8,33
37	44	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Mauaus_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	55,00	45,00	0,00	30,00	65,00	5,00
38	45	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Porto Alegre_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	63,41	29,27	7,32	43,90	56,10	0,00
39	46	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Recife_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	47,06	47,06	5,88	17,65	76,47	5,88
40	47	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Rio de Janeiro_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	60,87	34,78	4,35	39,13	56,52	4,35
41	48	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Salvador_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	31,91	53,19	14,89	38,30	57,45	4,26
42	49	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _São Paulo_1_Adesão ao Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	45,16	51,61	3,23	48,39	41,94	9,68
43	50	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Goiânia_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	36,00	48,00	16,00	30,00	52,00	18,00

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte II - Aspectos técnicos do Seminário (conteúdo, metodologia de trabalho, qualidade das discussões) (cont.)					
					d) Qualidade dos materiais de apoio			e) Conteúdo das apresentações e debates		
					MA1	MA2	MA3	AD1	AD2	AD3
44	51	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belém_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	25,71	68,57	5,71	28,57	65,71	5,71
45	52	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belo Horizonte_1_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	38,78	53,06	8,16	44,90	51,02	4,08
46	53	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belo Horizonte_2_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	53,66	39,02	7,32	43,90	53,66	2,44
47	54	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Curitiba_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	36,36	56,36	7,27	29,09	65,45	5,45
48	55	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Florianópolis_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	27,66	57,45	14,89	19,15	59,57	21,28
49	56	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Fortaleza_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	29,41	56,86	13,73	31,37	60,78	7,84
50	57	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Mauaus_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	38,71	45,16	16,13	19,35	67,74	12,90
51	58	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Porto Alegre_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	57,14	38,10	4,76	45,24	47,62	7,14
52	59	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Recife_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	35,94	48,44	15,63	42,19	46,88	10,94
53	60	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Rio de Janeiro_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	29,03	58,06	12,90	19,35	58,06	22,58

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte II - Aspectos técnicos do Seminário (conteúdo, metodologia de trabalho, qualidade das discussões) (cont.)					
					d) Qualidade dos materiais de apoio			e) Conteúdo das apresentações e debates		
					MA1	MA2	MA3	AD1	AD2	AD3
54	61	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Hab. e San. - Salvador_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	11,90	64,29	23,81	26,19	61,90	11,90
55	62	2006	HABITAÇÃO	Oficinas de Habitação e Saneamento _São Paulo_2_Programas de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS	13,04	58,70	28,26	15,22	71,74	13,04
56	68	2015	MOBILIDADE URBANA	Oficinas para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana - Palmas TO	32,35	58,82	8,82	52,94	38,24	8,82
57	69	2015	MOBILIDADE URBANA	Oficinas para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana - Mogi das Cruzes SP	50,00	50,00	0,00	50,00	50,00	0,00
58	70	2015	MOBILIDADE URBANA	Oficinas para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana - Mafra SC	50,00	44,44	5,56	50,00	50,00	0,00
59	71	2015	MOBILIDADE URBANA	Oficinas para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana Jundiaí SP	100,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00
60	73	2015	MOBILIDADE URBANA	Oficinas para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana - Corumbá MS	50,00	45,00	5,00	60,00	25,00	15,00
61	77	2014	MOBILIDADE URBANA	Seminário de sensibilização para a Política e o Plano de Mobilidade Urbana Rio de Janeiro RJ	39,13	60,87	0,00	52,17	30,43	17,39
62	78	2013	MOBILIDADE URBANA	Seminários de sensibilização para a Política e o Plano de Mobilidade Urbana - Brasília DF	44,44	22,22	33,33	55,56	44,44	0,00
63	79	2013	MOBILIDADE URBANA	Seminários de sensibilização para a Política e o Plano de Mobilidade Urbana - Campinas SP	31,58	68,42	0,00	42,11	57,89	0,00
64	80	2013	MOBILIDADE URBANA	Seminários de sensibilização para a Política e o Plano de Mobilidade Urbana - Paraipuebas PA	56,00	40,00	4,00	56,00	44,00	0,00
65	81	2013	MOBILIDADE URBANA	Seminários de sensibilização para a Política e o Plano de Mobilidade Urbana - Porto Alegre RS	66,67	33,33	0,00	66,67	33,33	0,00

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte II - Aspectos técnicos do Seminário (conteúdo, metodologia de trabalho, qualidade das discussões) (cont.)					
					d) Qualidade dos materiais de apoio			e) Conteúdo das apresentações e debates		
					MA1	MA2	MA3	AD1	AD2	AD3
66	88	2009	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	Seminário de Regularização Fundiária no Brasil e publicação sobre o tema	59,29	37,46	3,24	23,30	55,75	20,94
67	89	2008	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	Oficina sobre a intersectorialidade das políticas públicas na mediação dos conflitos fundiários urbanos	0,00	0,00	100,00	54,84	29,03	16,13
68	90	2007	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	Seminário Nacional Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos	30,61	51,02	18,37	25,51	56,12	18,37
69	94	2014	SANEAMENTO	Seminários regionais de Política e Plano de Saneamento Básico Porto Velho RO	30,77	42,31	26,92	53,85	42,31	3,85
70	95	2014	SANEAMENTO	Seminários regionais de Política e Plano de Saneamento Básico - Porto Alegre RS	22,22	66,67	11,11	48,15	48,15	3,70
71	96	2014	SANEAMENTO	Seminários regionais de Política e Plano de Saneamento Básico Goiânia GO	42,59	51,85	5,56	51,85	42,59	5,56
72	110	2007	SANEAMENTO	Seminário Nacional de Educação Ambiental em Saneamento	21,67	68,33	10,00	20,00	71,67	8,33
73	111	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Goiânia_3_ Planos Municipais de Saneamento						
74	112	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belém_3_ Planos Municipais de Saneamento	31,25	62,50	6,25	12,50	68,75	18,75
75	113	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belo Horizonte_1_3_ Planos Municipais de Saneamento	50,00	45,83	4,17	37,50	58,33	4,17
76	114	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Belo Horizonte_2_3_ Planos Municipais de Saneamento	59,09	40,91	0,00	50,00	45,45	4,55
77	115	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Curitiba_3_ Planos Municipais de Saneamento	52,17	43,48	4,35	26,09	73,91	0,00
					21,74	73,91	4,35	30,43	69,57	0,00

Nº	EV	ANO	TRILHAS DE APRENDIZAGEM	TÍTULO DA ATIVIDADE	Parte II - Aspectos técnicos do Seminário (conteúdo, metodologia de trabalho, qualidade das discussões) (cont.)					
					d) Qualidade dos materiais de apoio			e) Conteúdo das apresentações e debates		
					MA1	MA2	MA3	AD1	AD2	AD3
78	116	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Florianopolis_3_ Planos Municipais de Saneamento	46,88	50,00	3,13	40,63	50,00	9,38
79	117	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Fortaleza_3_ Planos Municipais de Saneamento	38,10	54,76	7,14	26,19	69,05	4,76
80	118	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Mauaus_3_ Planos Municipais de Saneamento	24,44	31,11	44,44	17,78	37,78	44,44
81	119	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Porto Alegre_3_ Planos Municipais de Saneamento	35,29	58,82	5,88	20,59	67,65	11,76
82	120	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Recife_3_ Planos Municipais de Saneamento	56,10	34,15	9,76	29,27	65,85	4,88
83	121	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Rio de Janeiro_3_ Planos Municipais de Saneamento	50,00	45,83	4,17	20,83	70,83	8,33
84	122	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _Salvador_3_ Planos Municipais de Saneamento	4,44	55,56	40,00	17,78	75,56	6,67
85	123	2006	SANEAMENTO	Oficinas de Habitação e Saneamento _São Paulo_3_ Planos Municipais de Saneamento	28,57	35,71	35,71	39,29	39,29	21,43
86	124	2011	SISTEMAS DE INFORMAÇÕES	Curso de aplicação de Geotecnologia na gestão territorial na Serra Catarinense - Lages/SC	55,56	38,89	5,56	44,44	50,00	5,56

APÊNDICE B - ANÁLISE *EX ANTE*: CHECKLIST PARA PREPARAÇÃO DE DIAGNÓSTICO COM VISTAS À ELABORAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE FORMAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

I - ESTATUTO DA CIDADE

1) Verificar se o município possui Plano Diretor aprovado. Se há obrigatoriedade regulamentar na sua aprovação e a sua última atualização.

2) Quais instrumentos urbanísticos estão regulamentados e implementados no município?

3) Identificar quais os mecanismos e instâncias implementados para que se estabeleça uma gestão democrática no município.

II - AS POLÍTICAS URBANAS

4) Identificar como as políticas setoriais afetas ao desenvolvimento urbano se estabelecem e se há mecanismos que permitem a transversalidade entre estas.

5) Verificar se há conselho da cidade estabelecido, e quais as representações atuantes na sua estrutura.

6) Política Habitacional: apurar se o município aderiu ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, à estrutura de criação de fundos, conselhos e planos locais de habitação de interesse social.

7) Política de Saneamento Ambiental: identificar os atores e processos implementados para a elaboração do plano municipal de saneamento básico e o seu alinhamento com o Plano Nacional de Saneamento Básico - Plansab.

8) Política de Mobilidade Urbana: averiguar se o município possui plano de mobilidade urbana e como este relaciona diretrizes de uso e ocupação do solo com as diretrizes de otimização dos sistemas de transporte para reduzir impactos da expansão desordenada da cidade e efeitos de mobilidade e de exclusão territorial.

9) Política Nacional de Trânsito: verificar se o município aderiu ao sistema de gestão e fiscalização de trânsito e se existem políticas de qualificação contínua e de investimento na modernização de equipamentos de regulação.

10) Regularização Fundiária: levantar informações sobre processos efetivos de regularização fundiária determinados pela legislação, e se existem processos de qualificação dos agentes públicos e sociais para a sua implementação.

11) Prevenção de risco em assentamentos precários: investigar se o município possui carta de suscetibilidades e carta geotécnica de aptidão à urbanização.

12) Reabilitação de centros urbanos: identificar iniciativas protagonizadas pelo município para a reabilitação de áreas centrais.

III - CADASTRO TERRITORIAL URBANO

13) Constatar se o município possui um sistema de informações territoriais, e se este está interligado à todas as estruturas de informações temáticas de gestão do município.

14) Relatar se o município possui lei de regulamentação para o cadastro territorial e se esta foi estruturada em conformidade com as diretrizes do governo federal para a sua implementação.

15) Identificar os principais setores e agentes públicos envolvidos na gestão do cadastro territorial e os respectivos níveis de atuação no sistema de informações estabelecidos.

IV - PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DAS CIDADES

16) Enumerar os temas, as ações e eventuais programas de capacitação estabelecidos pelo município para a qualificação de agentes públicos e sociais para a implementação da sua política urbana.

17) Identificar os principais atores e instituições potenciais que cooperam ou podem cooperar na implementação de atividades de capacitação para o município.

18) Verificar se existem recursos pedagógicos e didáticos disponíveis na estrutura do município que disponibilizem algum apoio aos agentes públicos e sociais para a implementação de instrumentos urbanísticos e de política urbana, como bibliotecas temáticas, escolas e plataformas de educação a distância estruturadas.

19) Elaborar o perfil técnico dos servidores municipais, de forma a identificar não somente as principais demandas em torno de uma melhor qualificação, mas potenciais multiplicadores que podem auxiliar na implementação das atividades de qualificação.

20) Listar as possíveis fontes de recursos financeiros disponíveis para o financiamento de ações de capacitação e ou potenciais agentes financiadores.

21) Identificar espaços na estrutura municipal disponíveis para a realização de ações de capacitação, de forma a listar a infraestrutura disponível, a qualidade de suas instalações e eventuais serviços específicos já estruturados que poderão ser utilizados.

V - CAPACITAÇÃO NA AGENDA URBANA MUNDIAL

22) Verificar os compromissos internacionais firmados pelo país em relação à agenda urbana internacional e aos processos de capacitação decorrentes.

23) Identificar potenciais parceiros internacionais com experiências significativas que possam colaborar, seja no processo de elaboração ou de implementação da política de formação,

APÊNDICE C - DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE FORMAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

I - DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DE OBJETIVOS:

1) Os objetivos a serem formulados devem ser: essenciais, controláveis, mensuráveis, operacionais, decompostos, concisos e inteligíveis, além do que devem ser tratados em termos de hierarquias ou prioridades (essencialidade).

2) Os objetivos devem priorizar a articulação entre as políticas setoriais que compõem a política urbana, tendo em conta o protagonismo de cada área: habitação, saneamento, mobilidade urbana e planejamento urbano.

3) Recomenda-se optar por um objetivo geral e abrangente e objetivos específicos, conforme a necessidade diagnosticada no âmbito de cada contexto e temática.

4) Os objetivos a serem elaborados para a implementação de uma política de formação em desenvolvimento urbano devem ser pautados precipuamente pelos instrumentos e princípios do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 que regulamenta a política urbana.

5) Deve-se considerar a estrutura local de gestão da política urbana e das políticas setoriais decorrentes na elaboração dos objetivos, definindo prioridades com base nas demandas sociais e políticas no contexto vigente.

6) Considerar como tema estratégico estruturante na definição dos objetivos a capacitação em cadastro territorial, tendo em conta que sem a implementação e atualização deste, os instrumentos e as bases para a implementação da política urbana não podem ser implementados de forma efetiva.

7) Considerar a experiência de Programas já implementados anteriormente, de modo a aprimorar práticas e racionalizar objetivos em termos de resultados, para que os instrumentos de avaliação possam ser efetivos.

8) Fomentar, a partir dos objetivos estabelecidos, questões estruturantes de abrangência universal que possam ser mensuradas a partir do cumprimento de metas estabelecidas, como o fomento de uma cultura político-administrativa-territorial e o combate ao analfabetismo urbanístico.

II - DIRETRIZES PARA A IDENTIFICAÇÃO DO PÚBLICO-ALVO

9) A delimitação do público-alvo "para quem" a política de formação em desenvolvimento urbano deve ser desenhada é de fundamental importância para a efetividade da política.

10) Definir, na delimitação do público-alvo: a) a população como um todo inserida no problema, a que se dirige a política; b) a população que será elegível à política; e c) a população que será atendida e priorizada, em razão da restrição imposta por diferentes fatores, como a escassez de recursos públicos.

11) Utilizar estudos disponíveis para elaborar estimativas que permitam a delimitação do público e a mensuração dos efeitos da política.

12) Pode-se estabelecer uma matriz aberta contemplando diversos tipos de públicos por níveis e conteúdos, para facilitar a definição de metas e atividades diferenciadas para os respectivos segmentos da população.

13) Recomenda-se que no nível básico da matriz de públicos, toda a população seja inserida, de forma que o processo de formação se concentre em temas gerais que ampliem o conhecimento generalizado sobre os problemas urbanos e, especialmente, em como a população pode se organizar para protagonizar ações em conjunto com o poder público para qualificar o processo de planejamento e gestão das questões urbanas iminentes.

14) Sugere-se que no nível técnico da matriz de públicos, seja enquadrada a população de técnicos municipais e todos os atores sociais envolvidos direta ou indiretamente na implementação dos respectivos instrumentos ou políticas urbanas, o que requer um conteúdo aplicado, ou seja, ações de formação planejadas com base na aplicabilidade prática e técnica do instrumento ou da política em questão.

15) O nível especializado da matriz deve ir além da aplicabilidade dos instrumentos e políticas, para buscar o aprimoramento progressivo de gestores das diversas áreas e da comunidade acadêmica em temáticas específicas.

16) Deve-se prever um nível para a qualificação de multiplicadores, onde técnicos, especialistas e docentes se habilitariam para a multiplicação de conteúdos entre os níveis anteriores da matriz, a partir de uma formação especializada em determinada temática e,

igualmente, na parte pedagógica.

17) Recomenda-se incluir entre o público-alvo agentes que trabalhem efetivamente na regulamentação e implementação dos marcos legais da política urbana, como agentes do judiciário, legislativo, executivo, Ministério Público, Cartórios de Registro de Imóveis etc.

18) Recomenda-se a criação de incentivos ou benefícios adequados ao público-alvo definido, como forma de maximizar os resultados e consolidar a proposta de capacitação. Tais incentivos podem ser concedidos de várias formas, desde a certificação técnica e institucional de participação, a ser obtida em conjunto com a rede de ensino, até eventuais gratificações ou benefícios diversos aos agentes qualificados.

III - DIRETRIZES PARA A IDENTIFICAÇÃO DE MEIOS E INSTRUMENTOS

19) As metodologias de ensino a serem utilizadas, além de estruturantes e fundamentais na consolidação dos esforços necessários à uma melhor capacitação para a implementação da política urbana, devem ser diversificadas, dinâmicas e adaptadas conforme o seu público-alvo e respectivo contexto.

20) Deve-se adotar uma matriz metodológica aberta, com alternativas e referências relevantes, que tenham por base os princípios da autonomia, da colaboração e da cooperação com vistas a uma melhor qualificação de técnicos, gestores municipais e agentes sociais no contexto especializado pautado pelo planejamento urbano.

21) Sempre que possível, deve-se privilegiar o uso de metodologias ativas de ensino-aprendizagem que estejam fundamentadas na autonomia dos sujeitos em coalizão com o coletivo, por meio da interdependência e da transdisciplinaridade, de forma a expandir a consciência individual e coletiva por meio de uma prática pedagógica crítica e transformadora pautada pela dialética da ação-reflexão-ação.

22) Adotar, como alternativa, o uso das Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação - TDIC nos processos formativos, com base nos princípios do aprendizado colaborativo e do aprendizado cooperativo, com ênfase nas interações entre os alunos, de forma que o processo de aprendizagem não seja visto como uma atividade solitária.

23) Utilizar, como alternativas possíveis, as seguintes metodologias ativas nas atividades de capacitação sobre política urbana: aprendizagem baseada em problemas - ABP,

o ensino híbrido (*blended learning*), a sala de aula invertida (*flipped classroom*), e a análise Multicritério de Decisão - AMD.

24) A matriz temática da política de formação em desenvolvimento urbano deve ser aberta para que possa acomodar todos os temas e subtemas de política urbana, de acordo com o seu contexto específico.

25) Os temas estruturantes da matriz temática da política de formação devem ser pautados pelos instrumentos de política urbana constantes no Estatuto da Cidade.

26) Os temas transversais da matriz temática referem-se aos temas setoriais que compõem a política urbana, como planejamento urbano, habitação, saneamento e mobilidade urbana, com destaque para o Cadastro Territorial, que se insere no contexto de todos os instrumentos estruturantes e transversais.

27) As diretrizes elencadas pelo Estatuto da Cidade no seu Art. 2º devem ser, especialmente, observada na estruturação da Matriz Temática, tendo em conta a perspectiva do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

IV - DIRETRIZES PARA A IDENTIFICAÇÃO DE ATORES E ARRANJO INSTITUCIONAL

28) Definir precipuamente, de forma clara, os deveres e atribuições das instituições e agentes componentes do arranjo institucional que se pretende, detalhando os diferentes níveis de responsabilidades no processo de decisão e implantação da política.

29) Os arranjos institucionais devem ser pautados pelos princípios de gestão democrática, conforme preceitua o arcabouço legal brasileiro e, especialmente, para que haja maior responsabilidade dos gestores na consolidação efetiva entre políticas públicas e demandas sociais.

30) Deve-se buscar experiências e práticas consolidadas de aplicação de mecanismos de interação entre governo e sociedade para o aprimoramento e a efetividade na condução do arranjo institucional, considerando que a sinergia dos atores envolvidos permite uma maior legitimidade e aplicabilidade da política.

31) Considerar o processo de participação social como elemento de base para a estruturação dos arranjos institucionais, seja para o controle, a fiscalização, ou o acompanhamento e a implementação da política, seja para o exercício do diálogo e de uma relação mais rotineira e orgânica com a sociedade civil.

32) Transcender o papel técnico-científico designado às equipes técnicas, de forma a investir igualmente no "saber local" empírico dos moradores e usuários para qualificar os processos de planejamento e implementação da política de formação, adequando-os às reais necessidades da população e buscando o seu envolvimento por meio de uma 'pedagogia urbana' adaptada ao seu respectivo contexto.

33) Gerar dados e informações sobre a implementação do arranjo institucional e da política, de forma a torná-los acessíveis e inteligíveis por meio de estreitos canais de comunicação, fomentando ambientes de participação digital e a utilização de novas tecnologias, no intuito de ampliar o espaço para debates, eventuais críticas e contrapropostas.

34) Fomentar os arranjos com instituições educacionais de qualidade reconhecida, como universidades, escolas técnicas e de educação básica, buscando parcerias específicas ou gerais para a implementação dos temas estruturantes da política de formação, seja por meio de atividades esporádicas planejadas ou institucionalizadas, como no caso da extensão universitária.

35) Estruturar e institucionalizar redes de parcerias com instituições públicas e privadas, agentes públicos e comunidades para a implementação de projetos e de atividades de capacitação nos temas estruturantes e derivados da política de formação em desenvolvimento urbano.

36) Considerar arranjos institucionais alternativos, como a implementação de ações no âmbito de consórcios intermunicipais, ou a cooperação técnica com o terceiro setor.

37) Implementar uma arquitetura de sustentabilidade orçamentária para os arranjos institucionais definidos, considerando as articulações políticas necessárias e os recursos disponíveis.

V - DIRETRIZES PARA A DEFINIÇÃO DE METAS

38) Recomenda-se que as metas a serem definidas sejam assumidas como compromissos visíveis e realistas, conforme os objetivos estabelecidos, o respectivo público-alvo e os recursos humanos e financeiros disponíveis, para que não se perca a sua medida de efetividade.

39) É importante definir metas e indicadores quantitativos e/ou qualitativos para que seja possível avaliar a eficácia, a eficiência e a efetividade da política.

40) Deve-se observar a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), especialmente, quanto ao estabelecimento de metas de entrega de produtos ou benefícios, com vistas à continuidade da política.

41) A análise ou a estimativa da tendência de cobertura é um indicador importante na avaliação de efetividade e dos resultados das ações públicas.

42) Para a definição de metas, é importante considerar as condições de infraestrutura e os arranjos institucionais estabelecidos no âmbito da política e suas respectivas capacidades de execução.

43) Recomenda-se a utilização de instrumentos que possam revelar não só o alcance numérico do público definido, mas indicadores de qualidade referentes à implementação da política urbana: número de instrumentos urbanísticos, planos e ações implementados, de forma que os resultados passem a ser visualizados por todos, tanto em termos de execução, participantes qualificados, quanto na evolução da implementação dos temas estruturantes da política urbana.

VI - DIRETRIZES PARA A AVALIAÇÃO

44) Os mecanismos de avaliação de uma política de formação em desenvolvimento urbano não podem ser baseados exclusivamente em indicadores que revelem a implementação de instrumentos urbanísticos ou de outros temas urbanos, tendo em conta que há uma incidência grande de outros fatores que podem efetivamente impedir a sua implementação como, por exemplo, os fatores de ordem política (vontade política), ou seja, pode-se ter um corpo técnico altamente capacitado para conduzir o instrumento, mas se não houver decisão política, o mesmo não será efetivado.

45) As metodologias de avaliação devem adequar-se a múltiplos fatores - tipo de avaliação (âmbito, instrumentos-alvo, finalidades, critérios), práticas de avaliação, perspectivas de avaliação e contexto político-institucional e cultural em que a avaliação decorre - pressupondo-se que entre estes fatores, embora em combinações distintas, exista um alinhamento coerente e compatível com opções teóricas e políticas adotadas.

46) É importante articular de forma coerente práticas e métodos de avaliação, tendo em conta a evolução de vários fatores teóricos e contextuais, que promovem a sua diversidade e complexidade.

47) No caso de atividades de formação, o processo de avaliação deve ir além de considerar apenas a mera execução ou participação do evento. Deve-se elaborar uma avaliação que possibilite identificar o efeito "cascata" do processo de formação, no que se refere a eventuais mudanças, produtos ou influências geradas, do ponto de vista dos participantes, seus eventuais superiores, e da equipe gestora da política, por meio de sistematizações, estudos, pesquisas de opinião, gestão do conhecimento, entre outras metodologias participativas.

48) Deve-se considerar a importância do monitoramento e da avaliação em apoio ao planejamento da política, como atividades contínuas e integradas, que devem: i) medir continuamente; ii) comparar o resultado obtido e o previsto; e iii) tomar decisões sobre medidas corretivas que reduzam falhas e elevem a eficiência.

49) Deve-se fomentar um sistema de controle com mecanismos internos e externos que permitam verificar e validar se as ações implementadas estão em linha com os objetivos e as regras estabelecidas pela política, incluindo, também, um cronograma de atividades de monitoramento e avaliação, com dimensionamento de custos, responsabilidades, e incentivos que levem as ações e os agentes a procederem de acordo com o esperado.

50) É importante inserir mecanismos de controle social, por meio da implementação de canais de recebimento de críticas e de denúncias das irregularidades encontradas pelos cidadãos e com transparência e publicação das informações e dos dados da política pública.

51) Deve-se considerar mecanismos de avaliação que sistematizem e documentem as experiências práticas concretas, de forma simultânea à sua realização, em especial no tocante

às atividades relacionadas à educação popular, constituída por processos sociais dinâmicos e complexos.

52) O processo de avaliação pode ser realizado por meio de estudos abrangentes, interdisciplinares ou pontuais, realizados pela equipe de gestão, ou por equipe contratada, para que produzam informações sobre as mudanças promovidas pela política. Os estudos podem ser preliminares, comparativos ou para determinar marcos para o monitoramento; ou avaliativos, para verificar a efetividade da política.

53) As pesquisas de opinião constituem-se em ferramentas interessantes, realizadas por meio da aplicação de questionários aos participantes, que devem ser cuidadosamente elaborados e previamente testados, de forma a refletir se os objetivos da atividade foram atingidos. No âmbito de uma análise agregada, os questionários podem identificar tendências e nortear modificações estruturais e gerais nas atividades, e até mesmo nos objetivos da política.

54) O processo de gestão do conhecimento deve ser utilizado como uma oportunidade para os participantes e gestores apropriarem-se das lições aprendidas durante as atividades, para definir novos passos, por meio de um olhar crítico sobre a atividade no sentido positivo e propositivo, atuando na retomada do planejamento da atividade para a identificação dos avanços e seus limites, e na leitura das relações de poder nas quais está inserida, e no que fazer para avançar.

55) As metodologias e técnicas participativas de avaliação devem ser baseadas no diálogo entre os executores e participantes/beneficiários da política, no que diz respeito à aprendizagem e ao aprimoramento das ações planejadas. A sua utilização promove i) maior dinamismo, com um diálogo permanente sobre estratégias, atividades e adaptação dos planos de trabalho, quando necessário; ii) aprendizado social e maior conhecimento da política pela sociedade; iii) verificação de resultados inesperados que naturalmente se agregam a grande parte dos projetos envolvidos na política; e iv) geração de informação qualitativa, passível de ser compartilhada com outros projetos.

56) O processo de avaliação deve ser elaborado durante o planejamento da atividade, para que os seus resultados não se percam após a sua implementação.

57) Deve-se formatar uma Matriz de avaliação flexível e aberta, com base no público e nos tipos de conteúdos, de forma que se possa agregar novas ferramentas e atores, conforme as adequações de contexto e o avanço das metodologias de avaliação, considerando o processo simultaneamente evolutivo das teorias que envolvem o tema.

ANEXO A - PNCC: AVALIAÇÃO DE ATIVIDADES PRESENCIAIS

(FORMULÁRIO MODELO PNCC)

EVENTO:

DATA:

LOCAL:

Sua opinião sobre as atividades de capacitação é muito importante para nós! Por favor, preencha as questões abaixo e entregue à coordenação do Seminário. Não é necessário se identificar.

Marque com um “X” a sua opinião quanto aos aspectos abaixo:

Parte I: Aspectos de logística, organização e coordenação do Seminário:

AVALIAÇÃO	RUIM	REGULAR	BOM	ÓTIMO
a) Acessibilidade do local				
b) Qualidade das Instalações (salas, ar condicionado, toaletes, etc.)				
c) Limpeza e organização do local				
d) Atendimento da Secretaria/ Recepção				
e) Serviços de água e café				
f) Cumprimento dos horários estabelecidos				
g) Qualidade dos instrumentos de apoio				

Parte II: Aspectos técnicos do Seminário (conteúdo, metodologia de trabalho, qualidade das discussões)

AVALIAÇÃO	RUIM	REGULAR	BOM	ÓTIMO
a) Metodologia				
b) Interação entre os participantes				
c) Eficácia e efetividade dos trabalhos propostos				
d) Qualidade dos materiais de apoio				
e) Conteúdo das apresentações e debates				

Parte III: Avaliação do Corpo Docente

Considere os seguintes aspectos: **exposição; capacidade para transmitir os conhecimentos sobre os temas e assuntos tratados; habilidade em estabelecer um clima favorável à participação; disponibilidade para esclarecer as dúvidas dos participantes; e atuação nos Painéis/Debates.**

CORPO DOCENTE	TEMAS	RUIM	REGULAR	BOM	ÓTIMO

ANEXO B - PNCC: AVALIAÇÕES DE CURSO A DISTÂNCIA
(FORMULÁRIO MODELO PNCC)

NOME DO CURSO:

DATA:

Ambiente virtual de aprendizagem: Facilidade no uso do ambiente virtual de aprendizagem.		
Avaliação	%	Quantidade
Ótimo		
Muito bom		
Bom		
Regular		
Ruim		
Péssimo		

Ambiente virtual de aprendizagem: Organização das informações e atividades no ambiente virtual de aprendizagem.		
Avaliação	%	Quantidade
Ótimo		
Muito bom		
Bom		
Regular		
Ruim		
Péssimo		

Estrutura do Curso: Como você avalia a relação entre as atividades realizadas no curso e as situações práticas de trabalho?		
Avaliação	%	Quantidade
Ótimo		
Muito bom		
Bom		
Regular		
Ruim		
Péssimo		

Estrutura do Curso: Como você avalia a sequência de apresentação dos conteúdos?		
Avaliação	%	Quantidade
Ótimo		
Muito bom		
Bom		
Regular		
Ruim		
Péssimo		

Estrutura do Curso: O prazo para entrega das atividades foi adequado?		
Avaliação	%	Quantidade
Ótimo		
Muito bom		
Bom		
Regular		
Ruim		
Péssimo		

Estrutura do Curso: Os conteúdos foram adequados aos objetivos do curso?		
Avaliação	%	Quantidade
Ótimo		
Muito bom		
Bom		
Regular		
Ruim		
Péssimo		

Resultados do Curso: Oportunidade de melhorar o seu desempenho no trabalho como resultado do que você aprendeu no curso.

Avaliação	%	Quantidade
Ótimo		
Muito bom		
Bom		
Regular		
Ruim		
Péssimo		

Resultados do Curso: Possibilidade de aplicar no seu trabalho os conhecimentos aprendidos no curso.		
Avaliação	%	Quantidade
Ótimo		
Muito bom		
Bom		
Regular		
Ruim		
Péssimo		

