



urbe. Revista Brasileira de Gestão

Urbana

ISSN: 2175-3369

urbe@pucpr.br

Pontifícia Universidade Católica do  
Paraná  
Brasil

Moscarelli, Fernanda; Kleiman, Mauro

Os desafios do planejamento e gestão urbana integrada no Brasil: análise da experiência  
do Ministério das Cidades

urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, vol. 9, núm. 2, mayo-agosto, 2017, pp. 157-  
171

Pontifícia Universidade Católica do Paraná  
Paraná, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193150589001>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto



# Os desafios do planejamento e gestão urbana integrada no Brasil: análise da experiência do Ministério das Cidades

*The challenges of integrated urban planning and management in Brazil: analysis of the Ministry of Cities experience*

Fernanda Moscarelli<sup>[a,b,c]</sup>, Mauro Kleiman<sup>[c]</sup>

<sup>[a]</sup> Instituto Porto Alegre (IPA), Centro Universitário Metodista do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil

<sup>[b]</sup> Instituto Metodista de Educação (IMED), Passo Fundo, RS, Brasil

<sup>[c]</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Laboratório Redes Urbanas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

## Resumo

Uma lógica setorial tem estruturado as ações do Estado brasileiro e é conhecida sua incapacidade em promover o desenvolvimento urbano justo e equilibrado. Resultado do amadurecimento e da pressão social, o Ministério das Cidades foi criado para preencher uma lacuna no que tange aos problemas urbanos, parcialmente sanados na elaboração do Estatuto da Cidade. Juntos, Estatuto e Ministério das Cidades representam a primeira experiência brasileira democrática de gestão territorial urbana, enquanto o Ministério representa um esforço institucional intersetorial jamais realizado em território nacional. Entretanto, embora tenham se passado 12 anos desde sua criação e apesar de inúmeros estudos sobre seus principais programas de financiamento, pouco se sabe a respeito da intersetorialidade entre suas secretarias, da forma como ele estabelece pontes com outros ministérios e de sua atuação em entes federativos estaduais e municipais. Assim, utilizando-se de uma metodologia investigativa baseada na análise documental e em entrevistas, este artigo procura identificar os principais avanços no Planejamento e Gestão Urbana advindos da presença do Ministério das Cidades, assim como contribuir na compreensão dos impactos deste no equilíbrio federativo. Apesar de ter encontrado consideráveis avanços na integração setorial, o estudo verificou lacunas na articulação da escala estadual com as demais, assim como um fraca participação do ente estadual nos financiamentos disponibilizados pelo Ministério das Cidades.

**Palavras-chave:** Ministério das Cidades. Políticas transversais. Estratégia intersetorial.

## Abstract

*A sectoral logic has structured the actions of the Brazilian state and its inability to promote fair and balanced urban development is well known. As a result of maturity and social pressure, the Ministry of Cities was created to fulfill a gap regarding urban problems, partly solved by the development of the City Statute. Together, the*

FM é professora dos Centros Universitários IPA-Metodista do Sul e IMED, pós-doutoranda PDJ pelo CNPQ ao IPPUR-UFRJ, pesquisadora associada à UMR GRED - Universidade Paul Valéry-Montpellier, França, e-mail: fe\_moscarelli@yahoo.com.br  
MK é professor do Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Universidade do Rio de Janeiro, coordenador do Laboratório Redes Urbanas e Laboratório das Regiões Metropolitanas (IPPUR-UFRJ), pesquisador do CNPQ nível 1, editor da Revista Chão Urbano, e-mail: kleiman@ippur.urfj.br

*Statute and the Ministry of Cities represent the first democratic Brazilian experience of urban land management, whereas the Ministry represents an intersectoral institutional effort never before conducted in the country. Although it has been 12 years since its creation, and despite numerous studies on its main funding programs, little is known regarding the intersectoral experience among their secretariats, how it builds bridges with other ministries and about its operations before local, regional and federative entities. Thus, using research methodology based on documentary analysis and interviews, this article seeks to identify the major advances in Urban Planning and Management deriving from the creation of the Ministry of Cities as well as to contribute to the understanding of its impact on the federal balance. Despite finding considerable advances in sectoral integration, the study found gaps in the articulation of the state scale with the others, as well as low participation of the state entity in the funding made available by the Ministry of Cities.*

**Keywords:** *Ministry of Cities. Transversal policies. Intersectoral strategy.*

## Introdução

O *modus operandi* do Estado brasileiro caracteriza-se por uma lógica setorial com cada Ministério cuidando de áreas específicas da administração pública, não se percebendo uma coordenação intragovernamental. Igualmente, a lógica setorial se reproduz no interior de cada Ministério, onde os problemas da pasta, objetivos e ações por meio de políticas não dialogam entre si, não sendo processados intersetorialmente.

As reformas administrativas que o país entabulou – a burocrática em 1936, a de descentralização-desburocratização de 1967 e a gerencial do governo FHC no início de 1995 (Bresser-Pereira, 1996) – não alteram a tradição setorial da estrutura do aparelho estatal brasileiro, nem os processos para conduzir suas políticas. A questão primordial segue sendo a da superação da fragmentação setorial para responder aos problemas de forma integrada.

A criação do Ministério das cidades aparece como mais uma tentativa de reforma do aparato administrativo, desta vez visando ultrapassar a estrutura fragmentada; ao mesmo tempo que responde às demandas dos grupos sociais, vindo “[...] ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades” (Maricato, 2006, p. 4). Contudo, em razão de sua estruturação ainda recente – o Ministério foi criado em 2003 –, pouco se sabe ainda acerca da forma como se auto-organiza, como estabelece pontes com outros ministérios e de que forma atua no apoio técnico-financeiro aos outros entes federativos. Da mesma forma, é escasso o arcabouço teórico acerca dos impactos da criação

do Ministério sobre as relações federativas entre escalas federal, estadual e municipal.

Assim, o objetivo deste artigo é realizar uma reflexão sobre a experiência do Ministério das Cidades nesses 12 anos de existência. Para tanto, apoiamos nossa análise em uma pesquisa sobre sua estrutura organizacional, por meio de dados primários – consulta ao website do Ministério –, secundários – artigos já publicados sobre o Ministério das Cidades – e entrevistas com a equipe técnica do Ministério.

Os dados e os diálogos realizados apontam para um relativo rompimento com o tradicional funcionamento pela lógica setorial quando busca iniciativas de trabalhar problemas por meio de ações intersetoriais e coordenadas. Na contramão desse importante avanço, entende-se que ao priorizar a escala das cidades, a forma de atuação do Ministério pouco avançou a questão do Planejamento e Gestão Metropolitanos, contribuindo para um enfraquecimento da escala regional e, em consequência estadual de governabilidade.

A estrutura da discussão aqui proposta elabora esses argumentos que reforçam nossas hipóteses<sup>1</sup> com base em uma explanação organizada em três partes. A primeira etapa entra no mérito do desenho institucional interno do Ministério das Cidades, identificando tanto os temas compartilhados entre secretarias e departamentos internos a ele como os meios disponíveis para tal. A segunda etapa se concentra em uma análise mais macro da atuação

<sup>1</sup> Além dos dois autores, este texto contou com a colaboração da estudante Tatiana Freitas, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo do Instituto Universitário Porto Alegre (IPA – Metodista do Sul).

do Ministério das Cidades com outros Ministérios, procurando identificar as pontes construídas pelo Ministério das Cidades – ou a ausência destas – em relação às temáticas urbano-regionais e outras temáticas compartilhadas. Por último, concentrarmos o estudo sobre a relação do Ministério com as escalas federativas estaduais, municipais e outros arranjos territoriais.

### **Criação do Ministério das Cidades como resposta à constante busca do planejamento integrado**

O sistema federativo brasileiro baseia-se em uma divisão tripartida, político-administrativa-territorial, na qual cada escala é autônoma, exercendo poderes entendidos como exclusivos, mas concorre, partilha e suplanta com os outros entes uma série de competências, em maior ou menor intensidade. Nesse modelo, persistiu um recorte ministerial e secretarial – quando nas escalas político-administrativas estaduais e federais –, organizado por setores, onde pesam diferentes orçamentos, organizados hierarquicamente segundo sua importância para a figura do Poder Executivo – presidente, governador e prefeito – e de seus colaboradores mais próximos.

Na contramão dessa estrutura, historicamente existiu o Ministério da Integração, responsável por ações de equilíbrio territorial e, portanto, constituindo o organismo privilegiado no financiamento do Desenvolvimento Regional, concentrando investimentos nas regiões menos dinâmicas. Porém, sempre atuou com linhas de financiamento e desenvolvimento de projetos sobre problemas pontuais, em zonas específicas, tendo, portanto, sua ação prejudicada pela descontinuidade. Assim, até a criação do Ministério das Cidades, nunca houve um Ministério que integrasse diferentes ângulos de um mesmo problema, ainda mais nenhum focado naquilo que seria o hábitat de 84% da população brasileira (IBGE, 2010) no início do século XXI: as cidades.

O Ministério das Cidades teve sua criação celebrada pelas associações profissionais ligadas ao setor da habitação, pelas organizações não governamentais ligadas aos movimentos populares pró-moradias, pelos pesquisadores e professores universitários, assim como muitos outros grupos civis que defendiam a integração das políticas setoriais relacionadas a temas como saneamento, transporte/mobilidade,

regularização fundiária/reabilitação de assentamentos irregulares e habitação.

Para Rolnik (2009, p. 5), o primeiro período de concepção e instauração do Ministério respondeu às demandas populares relacionadas ao direito à moradia e culminou na criação do Conselho Nacional das Cidades. Segundo a autora, para os atores sociais:

[...] a criação do Ministério das Cidades representava a possibilidade de avançar na democratização da gestão urbana, fazendo dela um dos pilares institucionais de sua agenda, ampliando os espaços de democracia participativa, até então experimentados sobretudo no âmbito local.

Porém, a euforia desse primeiro ciclo capitaneado por figuras políticas e acadêmicas ligadas aos movimentos sociais foi interrompida com a mudança do ministro, chefes de gabinetes e secretários em 2005. Essa alteração inaugura dentro do Ministério a lógica de barganha de cargos políticos – velha conhecida da estrutura política brasileira dita de coalizão partidária – que marcará os anos subsequentes da estrutura ministerial<sup>2</sup>.

Apesar dessas dificuldades, o Ministério veio inovar integrando essas temáticas em um só organismo ministerial, promovendo, dessa forma, políticas capazes de realizar uma melhor conexão entre elas. Porém, como era de ser em uma estrutura federalista ainda marcada pela ideologia positivista, o ministério foi fatiado em secretarias, as quais cabiam:

- Acessibilidade e Programas Urbanos: responsável pela aplicação, em âmbito municipal, dos preceitos do Estatuto da Cidade (elaboração de Planos Diretores, regularização fundiária, reabilitação de áreas centrais, prevenção e contenção de riscos associados a assentamentos precários, acessibilidade e conflitos fundiários urbanos);
- Habitação: responsável por elaborar os instrumentos necessários à implementação da Política Nacional de Habitação (Brasil, 2010b),

<sup>2</sup> Vários artigos já trataram do histórico conturbado e das articulações políticas que resultaram em importantes perdas sociais aos grupos ligados à formulação do Estatuto da Cidade e integrantes do Ministério das Cidades em sua criação. Este artigo não ignora essa heterogeneidade, porém esta não constitui o foco deste estudo e, portanto, não será detalhada. Para saber mais a esse respeito, os autores recomendam: Maricato (2006) e Rolnik (2009).

articulando-a com as demais políticas voltadas ao desenvolvimento urbano;

- Saneamento: responsável por planejar as políticas setoriais e assegurar fontes de financiamento para que os municípios procedam à universalização do abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, gestão de resíduos sólidos urbanos e gestão pluvial, incidindo, assim, no controle de enchentes;
- Transporte e Mobilidade: responsável por formular e implementar a política de mobilidade urbana sustentável, seja por meio da universalização do acesso aos serviços públicos de transporte coletivo e da integração do planejamento destes com o planejamento das demais políticas de desenvolvimento urbano, seja pelo aperfeiçoamento institucional, regulatório e da gestão.

Cada secretaria é ainda subdividida em departamentos ou programas, com estrutura própria, ainda que integrada à organização geral do Ministério das Cidades. Dessa forma, segundo Lima e Silva (2014, p. 69), a estruturação desse Ministério:

[...] acaba por consolidar a divisão da questão urbana em diferentes setores, criando um paradoxo: o Ministério foi criado para unificar as políticas setoriais que compunham a questão urbana, mas estruturou-se a partir da divisão de competências.

Entretanto, percebem-se outras formas de articulação internas e externas que ultrapassam as barreiras institucionais deixadas pela sua organização segregativa-hierárquica.

### **Projetos e programas transversais como estratégia intersetorial: um olhar sobre a atuação dos técnicos e a organização interna do Ministério das Cidades**

A estrutura apresentada pelo Ministério das Cidades no seu veículo maior de interação com a sociedade – seu website – pode parecer, em uma primeira análise, essencialmente partitiva. Porém, em um esforço de compreensão mais profundo quanto a suas interfaces internas, se percebem pontos de ancoragem e compartilhamentos importantes, que

foram confirmados ao longo de entrevistas realizadas pelos autores, indo da sobreposição de competências entre Secretarias e entre Ministérios à exigência de tomada em consideração de elementos de competência de outros setores e secretarias em um mesmo projeto.

Uma síntese de seu desenho institucional, apresentada na Tabela 1, coloca em evidência as funções de cada Secretaria e as pontes temáticas mais evidentes elaboradas entre Secretarias do Ministério das Cidades.

Nessa primeira análise, percebe-se que a Secretaria de Saneamento, por exemplo, é subdividida em três departamentos: Dages – Departamento de Água e Esgotos, DARIN – Departamento de Articulação Institucional e DDCOT – Departamento de Cooperação Técnica. Porém, no interior dessa secretaria, existem programas que atuam ora no escopo de um desses departamentos, ora em temáticas que unificam a ação dos departamentos, ou, ainda, criando ligações entre essa Secretaria e as demais do Ministério das Cidades.

As conexões entre a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade com o Departamento de Água e Esgotos (Secretaria Nacional de Saneamento) também são evidentes e constam nas diretrizes de Projetos de Saneamento financiados, assim como nas ações financiadas pelo Pró-Transporte, que incluem ações voltadas à inclusão social, à mobilidade urbana, à acessibilidade e à salubridade. Entram assim, muitas vezes no mesmo projeto, custeios para calçamento, pavimentação, recapeamento de vias e medidas de sinalização viária como implantação de redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário e sistema de drenagem de águas pluviais nas vias a serem pavimentadas.

Nesse contexto, o PAC<sup>3</sup> exige, como condição à solicitação de recursos, que os projetos que envolvam a execução de obras e serviços de pavimentação conjuguem soluções de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem pluvial no projeto destinado à licitação. O documento pontua ainda que caso esses serviços já existam na área a ser pavimentada, os projetos deverão priorizar soluções alternativas à utilização de asfalto, procurando assegurar mais segurança no trânsito, redução nos custos de execução e manutenção e agindo na permeabilidade dos solos urbanos. Essa é uma estratégia interessante utilizada

<sup>3</sup> Ministério das Cidades. Programa de Aceleração de Crescimento – PAC (Brasil, 2007).

**Tabela 1** - Desenho institucional do Ministério das Cidades e ações compartilhadas internamente

Ministério das Cidades				
Secretaria Nacional de Habitação	Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos	Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade	Secretaria Nacional de Saneamento	Secretaria Executiva
Acompanha, avalia, formula, propõe os instrumentos da Política Nacional de Habitação	<p>Missão: implantar o Estatuto das Cidades e apoiar a elaboração de Planos Diretores</p> <p>Ações de mobilização e capacitação</p> <p>Articulação do planejamento com as demais secretarias</p>	<p>Formular e implementar política de mobilidade urbana sustentável. Promover aperfeiçoamento institucional, regulatório e da gestão no setor.</p> <p>Coordenar ações para a integração das políticas da mobilidade e destas com as demais políticas de desenvolvimento urbano e de proteção ao meio ambiente</p>	Planejamento, formulação e implementação da política setorial de água e esgoto	<p>Promover a integração entre as Secretarias Nacionais</p> <p>Tem apostado em uma plataforma multimídia de conexão</p> <p>Responsável pela atuação financeira, jurídica, de pessoas etc.</p>
DHAB (Departamento de Produção Habitacional)	Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos e Prevenção de Riscos	Departamento de Cidadania e Inclusão social	Dages (Departamento de Água e Esgotos)	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração
DICT (Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica)	Departamento de Políticas de Acessibilidade e Planejamento Urbano	Departamento de Mobilidade Urbana	Darin (Departamento de Articulação Institucional)	Denatran
Duap (Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários)	Departamento de Apoio à Gestão Municipal e Territorial	Departamento de Regulação e Gestão	DDCOT (Departamento de Cooperação Técnica)	Constran

Fonte: Apêndice A.

para “casar” temas extremamente inter-relacionados, mas que foram divididos em setores independentes no desenho institucional do Ministério das Cidades e mesmo divididos com outros ministérios: mobilidade, saneamento e recursos hídricos, esse último de responsabilidade direta do MMA.

Ao tomar como exemplo o Programa de Reabilitação Urbana, verifica-se que atua no sentido de apoiar tanto estados como municípios na

[...] elaboração de planos de reabilitação urbana e de projetos urbanos integrados para requalificação de espaços públicos ou imóveis e na execução de obras de melhoria de infraestrutura e requalificação urbana em áreas de especial interesse da cidade (Brasil, 2015a, p. 31).

Essas conexões são ainda confirmadas pelas entrevistas. Segundo os analistas Carlos, Ferreira Júnior e Fernandes, os programas de desenvolvimento urbano propostos pela secretaria homônima são desenvolvidos com parcerias entre diversas Secretarias e Direções internas do Ministério onde despontam as Secretarias

de Saneamento e de Transporte e Mobilidade. Nesse caso, apesar de o financiamento estar vinculado a uma só fonte – Orçamento Geral da União (OGU) – e a uma secretaria – de Acessibilidade e Programas Urbanos –, outras formas de acesso ao Programa – como os acordos de cooperação técnica – associam diversos setores internos à secretaria. Ainda, essa Secretaria tem convidado outras secretarias para constituir grupos de trabalho que se reúnem com certa frequência, com certos objetivos e visando auxiliar os entes federativos estaduais na elaboração do Estatuto da Metrópole.

Da mesma forma, percebe-se na Secretaria Nacional de Habitação (SNH) a dualidade entre a estrutura compartimentada em três departamentos (DHAB – Departamento de Produção Habitacional, DICT – Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica e DUAP – Departamento de Urbanização de Assentamento Precários) e ações transversais que ultrapassam as responsabilidades de cada subestrutura, criando vínculos e interconexões destas com outras Secretarias e outros Ministérios. Citamos, assim, os projetos de regularização fundiária que envolvem tanto o Departamento de Assuntos

Fundiários Urbanos e Prevenção de Riscos da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, como o Departamento de Produção Habitacional, pertencente à SNH.

A Secretaria de Habitação também tem lançado mão da intersetorialidade na preparação de publicações de referência. Segundo os atores entrevistados, apesar de não ter sido ainda lançada, a Secretaria desenvolveu uma Cartilha de indicadores para o Minha Casa, Minha Vida (MCMV)<sup>4</sup>. A publicação visa definir indicadores capazes de melhor orientar a localização das habitações resultantes do Programa MCMV, constantemente localizadas em zonas segregadas do ponto de vista da mobilidade. Essa elaboração envolveu o Institute for Transportation and Development Policy, que, tradicionalmente, apoiou os trabalhos da Secretaria de Mobilidade. Assim, as duas secretarias – Habitação e Transporte e Mobilidade – foram as mais envolvidas nas discussões, na elaboração e no treinamento de pessoal especializado. Para tanto, concorrem tanto formações especializadas e disponibilizadas pelo ministério por meio de plataformas EAD e reafirmadas por formações presenciais ministradas pelos técnicos do Ministério das Cidades como linhas de crédito disponibilizadas por intermédio de editais.

Outro elemento de demonstração da integração que o Ministério tem tentado desenvolver informalmente é a existência de uma ação conjunta dos analistas e técnicos para a elaboração de notas técnicas segundo as proposições de parlamentares. As secretarias têm optado pela prática de se reunirem para elaborar uma única nota técnica em conjunto, evitando, assim, superposições ou posicionamentos contraditórios.

Além das quatro Secretarias temáticas, o Ministério das Cidades conta com uma Secretaria Executiva, essa última assumindo a responsabilidade de coordenação interna entre as Secretarias. Para tanto, as entrevistas e a análise de documentos mostraram que esta tem

<sup>4</sup> Apesar de estar diretamente envolvido na formação técnica e na elaboração de diretrizes, o Programa MCMV foi germinado no período já marcado pelo enfraquecimento político do Ministério das Cidades, sendo assim conduzido diretamente pelo governo federal no âmbito do PAC (Casa Civil e Ministério da Fazenda), em conjunto com setores da construção civil, tendo o apoio do Ministério (Cardoso et al., 2014). Cabe ainda ressaltar que o programa é fortemente vinculado à Caixa Econômica Federal, agente operador do PMCMV e, portanto, organismo responsável pela gestão operacional do programa e dos seus recursos (D'Amico, 2011).

focado a atuação na construção de uma plataforma de trocas. Tal ferramenta é primordial, pois alinha interesses e evita sobreposições entre projetos, planos e ações das diferentes Secretarias. Porém, na prática, a transversalidade no interior do Ministério se dá de diferentes formas formais e informais e depende mais da estrutura intersetorial dos programas e ações que da função da Secretaria Executiva.

Segundo um dos analistas entrevistados,

*A integração ainda não está feita adequadamente. É claro que o fato de dividirmos o mesmo edifício desde a criação do Ministério facilita o contato, mas por enquanto as colaborações se dão a partir de demandas específicas. Não que seja de uma forma planejada [...] (C. A. Oliveira da Silva, Arquiteto do Ministério das Cidades, Secretaria de Mobilidade).*

Por fim, o Ministério das Cidades fundou o Conselho das Cidades, organismo de interface com a sociedade civil e grupos organizados assim como com empresários e sindicatos. O Conselho é organizado em quatro comitês técnicos que seguem a estrutura das Secretarias Nacionais, correspondendo à instância de negociação do ministério. Não ficou claro, todavia, até o momento, se é um espaço de participação e negociação efetivo, uma esfera pública decisória, quais entidades participam dele, se representam a sociedade civil e o que resultaria desse processo.

Nesse sentido, o Ministério das Cidades, ainda que constitua uma estrutura recente e em processo de auto-organização, já constitui o maior exemplo de esforço institucional de integração setorial.

## Recorte estrutural do Ministério das Cidades dentro da estrutura ministerial brasileira

Este item pretende realizar uma análise mais macro da atuação do Ministério das Cidades, procurando identificar as pontes construídas por esse Ministério com os outros em relação às temáticas urbanas ou à ausência destas. Seu desenho institucional, apresentado na Tabela 2, evidencia essas pontes temáticas colocadas em ação ou ausentes.

Percebe-se claramente a vinculação da Secretaria de Transporte e Mobilidade (SeMob), do Ministério das Cidades com a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental e do Ministério do Meio

**Tabela 2** - Principais interações do Ministério das Cidades com outros Ministérios/ações compartilhadas extensamente

<b>Secretaria Nacional de Habitação</b>	<b>Ministério das Cidades</b>			<b>Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade</b>	<b>Secretaria Nacional de Saneamento</b>	<b>Secretaria Executiva</b>
	<b>Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos</b>	<b>Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade</b>	<b>Secretaria Nacional de Saneamento</b>			
DHAB (Departamento de Produção Habitacional)	Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos e Prevenção de Riscos	Departamento de Cidadania e Inclusão social	DAGES (Departamento de Água e Esgotos)	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração	DARN (Departamento de Articulação Institucional)	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração
DICT (Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica)	Departamento de Políticas de Acessibilidade e Planejamento Urbano	Departamento de Mobilidade Urbana	DARN (Departamento de Articulação Institucional)	DETRAN	DDOT (Departamento de Cooperação Técnica)	DETRAN
DUAP (Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários)	Departamento de Apoio à Gestão Municipal e Territorial	Departamento de Regulação e Gestão	CBTU (Companhia Brasileira de Trens Urbanos)	CONSTRAN	TRENSURB (Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre)	Ministro/Gabinete
Comitê Técnico de Habitação	Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano	Comitê Técnico de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana	Comitê Técnico de Saneamento Ambiental	Instância de negociação com a sociedade	Comitê Técnico de Saneamento Ambiental	Conselho das Cidades
<b>Ministério do Meio Ambiente</b>						
<b>Secretaria de Biodiversidade e Florestas</b>	<b>Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural</b>	<b>Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental</b>	<b>Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental</b>	<b>Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano</b>	<b>Secretaria Executiva</b>	
Departamento de Áreas Protegidas (DAP)	Departamento de Extrativismo (DEX)	Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental (DCRS)	Departamento de Mudanças Climáticas (DEM)	Departamento de Ambiente Urbano (DAU)	Departamento de Ambiente Urbano (DAU)	
Departamento de Conservação da Biodiversidade (DCBIO)	Departamento de Desenvolvimento Rural Sustentável (DRS)	Departamento de Educação Ambiental (DEA)	Departamento de Licenciamento e Avaliação Ambiental (DIAA)	Departamento de Recursos Hídricos (DRH)	Departamento de Recursos Hídricos (DRH)	Promover a integração entre as Secretarias Responsável pela atuação financeira, jurídica, de pessoas etc.
Departamento de Florestas		Departamento de Produção e Consumo Sustentável (IPCS)	Departamento de Qualidade Ambiental na Indústria (DQAM)	Departamento de Recursos Hídricos (DRH)	Departamento de Recursos Hídricos (DRH)	
Departamento do Patrimônio Genético (DPG)	Departamento de Zoneamento Territorial (DZT)	Departamento de Políticas para o Combate ao Desmatamento (DPCD)		Departamento de Revitalização de Bacias Hidrográficas (DRBH)		

Fonte: Apêndice A.

(Continua)

(Conclusão)

<b>Ministério da Integração</b>					
<b>Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais</b>	<b>Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil</b>	<b>Secretaria de Desenvolvimento Regional</b>	<b>Secretaria de Infraestrutura Hídrica</b>	<b>Secretaria Nacional de Irrigação</b>	<b>Secretaria de Infraestrutura Hídrica</b>
<b>Ministério dos Transportes</b>					
<b>Secretaria de Política Regional em Transportes</b>	<b>Secretaria de Gestão dos Programas de Transportes</b>	<b>Secretaria de Fomento para Ações de Transportes</b>			
Departamento de Planejamento em Transportes	Departamento de Informações em Transportes	Departamento de Programas de Transportes Terrestres	Departamento de Programas de Transportes Aquaviários	Departamento de Aviação e Desenvolvimento Estratégico	Departamento de Aviação e Desenvolvimento Estratégico
				Departamento de Aviação e Desenvolvimento Estratégico	Departamento de Aviação e Desenvolvimento Estratégico
				Departamento de Aviação e Desenvolvimento Estratégico	Departamento de Aviação e Desenvolvimento Estratégico

Fonte: Apêndice A.

Ambiente (MMA). Essas secretarias estão atuando como parceiras na elaboração de um documento que constituirá a base do marco regulatório para a área ambiental. O marco pretende, entre outros itens, incorporar a questão ambiental nos estudos de mobilidade.

A SeMob atua em parceria direta com outras Secretarias e Ministérios em uma série de programas referentes à mobilidade sustentável: Programa Mobilidade Urbana Baixo Carbono para Grandes Cidades, que busca construir uma ferramenta de medição de carbono nos projetos de mobilidade (financiamento do BIRD), Programa de Gestão da Mobilidade Eficiente, que busca eficiência energética mediante a reestruturação da mobilidade (por exemplo, concentração das linhas de transporte e respectivas integrações etc.).

As entrevistas realizadas deixam transparecer boas experiências transversais nas questões setoriais em termos de infraestrutura, graças à necessidade de elaboração do capítulo setorial sobre infraestrutura do Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, associando os Ministérios das Cidades, do Transporte e das Minas e Energia. Seria essa uma primeira ação entre esses Ministérios.

Ainda, o processo de elaboração das estratégias de adequação climática brasileira foi realizado por uma comissão interministerial por meio da Política Nacional sobre a Mudança do Clima (PNMC)<sup>5</sup>, dentre a qual o Plano Setorial de Mobilidade Urbana para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima (PSTM) teve sua responsabilidade compartilhada entre o Ministério dos Transportes e o Ministério das Cidades - por meio da Secretaria da SeMob - em cooperação com o MMA (Brasil, 2008, 2013).

Segundo as entrevistas realizadas com os analistas da SeMob, essas parcerias são tanto informais - execução de documentos, notas técnicas, trocas cotidianas de

<sup>5</sup> Além do Plano referenciado, citam-se, também, os seguintes planos: Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM); Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado (PPCerrado); Plano Decenal de Energia; Plano de Agricultura de Baixo Carbono (Plano ABC); Plano Setorial de Mitigação da Mudança Climática para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Indústria de Transformação (Plano Indústria); Plano de Mineração de Baixa Emissão de Carbono (PMBC); Plano Setorial da Saúde para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima.

informações - quanto formais. Um exemplo dessa formalização é a existência de representantes da Secretaria no Programa Fundo Clima, financiado pelo BNDES (2015). Entretanto, ressalta-se que tais representações atuam prioritariamente em dois dentre dez subprogramas: Subprograma de Mobilidade Urbana e Subprogramas acerca das Cidades Sustentáveis e Mudança do Clima, ou seja, aqueles vinculados diretamente a seu setor de interesse.

Outra transversalidade interessante é a existente entre a Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério das Cidades e a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do MMA. Apesar dessa transversalidade e do esforço dos técnicos em “dialogar”, trata-se de uma aberração organizacional brasileira a separação de temas extremamente correlatos, como recursos hídricos e saneamento, em Ministérios diferentes.

Em uma concepção ambientalmente integrada, recursos hídricos água e esgoto deveriam estar integrados em um mesmo programa e não separados tanto em programa quanto Ministério. Outra incoerência ocorre quanto às questões referentes aos resíduos sólidos. Estes têm sido tratados separadamente da gestão hídrica, mesmo sendo um dos maiores responsáveis pela degradação das reservas subterrâneas.

Não por acaso, essa transversalidade se repete com a atuação do Ministério da Saúde. Para Sousa (2006, p. 1),

Os serviços de saneamento são os que apresentam a mais nítida relação com a saúde, em particular infantil, uma vez que são as crianças as que estão mais sujeitas às graves consequências de um ambiente não saneado.

Ademais, é responsabilidade do Ministério da Saúde o atendimento em saneamento dos municípios com população inferior a 50 mil habitantes e que não integram nem uma região metropolitana nem são participantes de consórcios públicos, ainda que ninguém saiba explicar a pertinência das diferenças entre a faixa de população atendida - em termos de saneamento - pelo Ministério da Saúde (fixada abaixo de 50 mil habitantes) ou pelo das Cidades (fixada acima de 50 mil habitantes), sendo diferente e superior àquela que obriga os municípios a elaborarem o PDM, ou seja, 20 mil habitantes.

Logo, incoerências cotidianas têm se perpetuado nos municípios brasileiros quando se trata de compreender a quem os secretários de planejamento devem reportar

para solicitar investimentos em infraestrutura. Esse é o caso de um município, por exemplo, que possui uma população de 49.999 pessoas e, portanto, dialoga em termos de apoio técnico-financeiro com o Ministério da Saúde. No dia em que mais uma ou duas pessoas nascerem no município, todas as relações e estruturas previamente estabelecidas (diálogos ou o enquadramento aos procedimentos e projetos em andamento com técnicos da Fundação Nacional de Saúde) serão direcionadas à Secretaria de Saneamento do Ministério das Cidades, com formas de funcionamento distintas. Não é difícil imaginar a mesma situação quando um município vem a integrar uma zona metropolitana – zona essa que tem definições e delimitações discutidas atualmente em função do Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015b). Muitas vezes, um município de população inferior a 50 mil habitantes integra oficialmente um consórcio intermunicipal de saúde, porém não compartilha com os demais municípios a adesão a uma zona metropolitana.

Tais exemplos ilustram tanto avanços quanto aberrações estruturais brasileiras ainda existentes. Porém, se do ponto de vista do funcionamento do Ministério conseguiu-se assegurar certa interdisciplinaridade, do ponto de vista das ações nas escalas estaduais, regionais e municipais, outros problemas surgem.

### **Sobre articulações do Ministério com entes federados**

Por meio da atuação do Ministério das Cidades, o governo federal tem sido o principal financiador do desenvolvimento urbano-habitacional brasileiro. Aliás, se verificarmos o contexto em que o Ministério foi germinado, perceberemos que na sua gênese se encontram problemas habitacionais e suas interfaces em saneamento e mobilidade, assim como desafios: a acessibilidade e a questão fundiária. Assim, por meio de instrumentos como o PAC são feitos os repasses aos municípios e estados<sup>6</sup>, exigindo-se projetos claros para onde serão aplicados os valores repassados. Com o foco nos problemas urbanos – das cidades –, sua atuação privilegia a esfera municipal, definida pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de

1988 – Estatuto da Cidade, regulado em 2001 –, como responsável pela execução da política urbana.

Porém, não há dúvida de que grande parte dos problemas urbanos brasileiros seja da esfera metropolitana e, muitas vezes, da escala das cidades-região. Porém, a escala metropolitana, de competência do executivo estadual, tem se caracterizado pela ausência de poder e incapacidade de autoestruturação. Não é por acaso que a emergência da questão culminou na elaboração e aprovação extremamente recente do Estatuto da Metrópole, aprovado e sancionado pela Lei nº 13.089, de 13 de janeiro de 2015. Nas Assembleias Legislativas dos estados brasileiros, atualmente se encontram em discussão a consolidação e a adequação do Estatuto da Metrópole à realidade regional, passando, assim, pela definição de critérios para constituição de Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos e definição da arquitetura institucional metropolitana.

Muitos elementos concorrem à ausência das escalas estadual e regional nas grandes discussões envolvendo o mundo urbano. Vão da vontade explícita de parte do Executivo Federal em delimitar as competências urbanas à escala municipal ao enfraquecimento da escala estadual em prol de uma escala regional intermediária, passando pela atuação fraca ou inexistente do poder público estadual mesmo no que tange a questões historicamente ligadas à sua atuação, como é o caso das companhias de saneamento.

Ademais, mesmo que a escala regional tenha despertado um interesse científico crescente, visto que permitiria tratar das questões urbanas das grandes cidades de forma regionalizada e compartilhada, as estruturas intermunicipais têm se mostrado, aos olhos das secretarias do Ministério das Cidades, incipientes, pouco organizadas e incapazes de submeter projetos integrados às linhas de financiamento.

Com base em uma leitura não exaustiva de múltiplos resultados de financiamento e segundo ainda os relatos de vários técnicos de diferentes Secretarias, existem poucas solicitações de investimento impetradas por arranjos territoriais constituídos. Apesar de considerar a regionalização bem-vinda, os atores entrevistados salientam que a Secretaria de Saneamento, por exemplo, não prioriza os consórcios na concessão de financiamentos, nem possui linhas de financiamento específicas para tais arranjos territoriais. Nos diálogos com tais atores pareceu haver uma desconfiança da ação desses arranjos, sendo priorizados em seu lugar os arranjos do tipo comitê de bacias hidrográficas. Esses últimos têm recebido importante injeção

<sup>6</sup> Também são ilegíveis de receber financiamentos os arranjos territoriais cooperativos, como consórcios, comitês de bacia hidrográfica etc., desde que instituídos juridicamente.

**Tabela 3** - Diferença entre orçamento liquidado e autorizado do Ministério das Cidades para o período de 2003 a 2006

Dotação LOA para o Ministério das Cidades (em R\$)						Liquidado/autorizado
	Dotação inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	
<b>2003</b>	0	3.202.935.590,00	1.516.839.393,00	1.516.836.298,00	1.036.238.525,00	47,40%
<b>2004</b>	2.568.177.333,00	2.970.074.595,00	2.027.969.626,00	2.027.969.626,00	1.399.374.116,00	68,30%
<b>2005</b>	4.057.993.744,00	4.497.383.091,00	2.817.254.763,00	2.817.254.763,00	1.127.891.938,00	62,60%
<b>2006</b>	3.884.447.761,00	5.103.413.785,00	3.710.390.189,00	3.710.390.189,00	1.252.860.334,00	72,70%

Fonte: SIGA Brasil/LOA – Execução Orçamentária por Órgão.

Nota: dados trabalhados pela autora.

Fonte: Lima e Silva (2014).

financeira, a qual tem se dado por meio de acordos assinados com os municípios componentes e não com a entidade cooperada.

Em termos da escala regional, apenas os governos estaduais, representando, assim, as zonas metropolitanas, ou as companhias operadoras<sup>7</sup>, como Trensurb (Companhia de Trens de Porto Alegre), têm conseguido um retorno crescente, ainda que insuficiente, de investimentos do Ministério das Cidades. Esse problema é identificado, de certa forma, em todas as escalas político-administrativas brasileiras. A explicação mais provável é que existe uma clara dificuldade técnica dos entes federativos em responder às chamadas para Projetos de Financiamento<sup>8</sup>.

Segundo os entrevistados, apesar do Ministério das Cidades ter conseguido disponibilizar uma série de recursos nos mais diferentes tipos de projetos e planos, percebe-se um baixo retorno de solicitações e, dentre estas, muitas com dados técnicos equivocados ou insuficientes, culminando na não concessão de financiamentos.

Na tentativa de sanar esse problema, as diversas Secretarias do Ministério têm atuado na capacitação técnica, o que, segundo os entrevistados, tem mostrado resultados positivos e sustentáveis, porém o retorno não é imediato.

Segundo Lima e Silva (2014), essa incapacidade de os entes federados aprovarem projetos nas chamadas públicas do Ministério das Cidades acabou impactando

na própria eficiência da atuação governamental do Ministério, que pode ser entendida como a relação entre o valor autorizado e o liquidado. Em seu trabalho, a autora apresentou um comparativo da previsão orçamentária na LOA para o Ministério das Cidades (em R\$), em que se percebe uma significativa progressão (no período de 2003 a 2006) tanto para o volume de recursos liberados como para o volume efetivamente liquidado, como mostra a Tabela 3. Estima-se que tal melhora tenha resultado tanto da efetiva institucionalização do organismo, que passou a discutir, elaborar e aprovar Leis Setoriais que deram clareza aos objetivos do Ministério, orientando os projetos submetidos via chamada pública, quanto da capacitação gradual dos técnicos pertencentes aos quadros de funcionários dos entes federativos, graças ao Programa Nacional de Capacitação das Cidades (PNCC).

Ainda, entre 2003 e 2015, foi elaborada e aprovada, graças à atuação do Ministério das Cidades, uma série de Políticas Nacionais, quais sejam as de Habitação (Sistema Nacional e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social [SNHIS], Lei nº 11.124/2005), de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), de Saneamento Ambiental (Lei nº 11.445/2007), de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) e dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005). A Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos” também veio agregar, pois financiou a elaboração de diversos Planos Diretores, assim como capacitou mão de obra para tal. Outras políticas continuam em discussão e em processo de aprovação, como é o caso da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

<sup>7</sup> Vinculadas geralmente aos governos estaduais e, portanto, de ação metropolitana.

<sup>8</sup> Até o início de 2015; posteriormente, importantes cortes orçamentários foram feitos.

Ainda, no sentido de “profissionalizar” os Projetos, criaram-se fundos estruturais, como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)<sup>9</sup> em um contínuo processo de reconstrução de uma estrutura urbano-habitacional brasileira. Cabe lembrar que, apesar de institucionalizado, tal fundo não teve definido o percentual de arrecadação.

Porém, apesar de termos percebido avanços lentos, mas contínuos na relação do Ministério com outras escalas federativas e outros arranjos territoriais, os problemas persistem, ocorrendo na fraca presença da escala regional-estadual no sistema de apoio técnico-financeiro do Ministério das Cidades.

### Abertura de discussão: enfraquecimento da escala estadual

A competência dos estados federados em matéria de urbano e regional é residual, ou seja, lhes foram reservadas as matérias que não lhes foram vedadas pela Constituição Federal (Luz de Freitas, 2007, p. 22): “As matérias que não foram destinadas expressamente à União, nem aos municípios, serão de competência dos estados, uma vez que a sua competência é remanescente” (Brasil, 1988, artigo 25, § 1º).

Conforme determina o texto constitucional, a mais importante competência estadual recai sobre o poder de instituir e gerir as regiões metropolitanas:

Como competência legislativa privativa dos estados a instituição de regiões metropolitanas, aglorações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (Brasil, 1988, artigo 25, § 3º).

Porém, essa última foi, de certa forma, compartilhada com os municípios no processo de regulamentação das

<sup>9</sup> O FNHIS é composto de recursos do Orçamento Geral da União e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, além de dotações, recursos de empréstimos externos e internos, contribuições de entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais e receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS (Ministério das Cidades). Dessa forma, a criação do fundo servirá para desvincular a HIS dos tradicionais fundos de financiamento habitacional - Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que seriam, então, investidos no mercado habitacional.

cooperações territoriais do tipo Consórcios – Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que pode ser instituído de forma voluntária pelos municípios, sem passar pela aprovação da esfera estadual.

Ademais, tanto a literatura de apoio a este trabalho como as entrevistas realizadas demonstraram uma fraca presença do ente federado estado. Essa ausência é generalizada, mas destaca-se pelo fato de persistir mesmo em setores onde histórica e estrategicamente o estado atuava, como o saneamento.

Segundo a entrevista realizada com o analista de Infraestrutura Sênior da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Alexandre Araújo Godeiro Carlos:

*[...] prioritariamente o MCidades financia os municípios<sup>10</sup>, poucas vezes os estados. Na frente destes aparecem as prestadoras de serviço, algumas vezes os consórcios – quando estes funcionam – e seguidamente os intervenientes executor, que são as autarquias.*

Uma rápida busca nos critérios de elegibilidade para financiamentos aponta que para cada solicitação de subsídio realizado pelos entes federados, este deve participar com uma contrapartida, que varia segundo a linha de financiamento e o setor a ser financiado. Segundo relatos dos técnicos dos Ministérios entrevistados, os estados seriam, dentre os entes e organismo elegíveis, aqueles mais “incapacitados” financeiramente. Entretanto, em algumas chamadas públicas, o valor da contrapartida mínima fica em torno de 5% do valor do investimento<sup>11</sup>, podendo essa porcentagem ser utilizada para custear o Projeto Executivo, constituindo este um pré-investimento no financiamento do empreendimento. Assim sendo, o aporte financeiro não justificaria *a priori* a fraca participação dos estados no desenvolvimento urbano.

Outro elemento que poderia justificar com mais fundamento a reduzida presença desse ente federativo nas solicitações seria a incapacidade de este responder ao critério de avaliabilidade necessário ao engajamento no processo de solicitação. As linhas de financiamento condicionam sua concessão a parâmetros

<sup>10</sup> Segundo as orientações do Plansab.

<sup>11</sup> Informação baseada na análise das seguintes instruções normativas: instrução normativa nº 22, de 10 de maio de 2011, referente ao Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana (Brasil, 2010a).

estabelecidos pelo Senado Federal e ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Nesse sentido, mesmo que, por exemplo, a concessionária pública de saneamento ou a empresa pública de transportes apresente capacidade de endividamento e pagamento, seu controlador – o estado federado – muitas vezes não é avaliável no processo.

Ainda, surgem dificuldades estruturais relacionadas à capacitação do corpo técnico que poderiam explicar a fraca presença do estado mesmo tendo linhas de crédito especiais para essa escala político-administrativa – como o BNDES Estados – destinada aos estados e ao Distrito Federal.

O enfraquecimento dos estados tem se mostrado contínuo na estrutura federativa brasileira, seja pelo surgimento de “outras escalas” que competem no nível de serviços e financiamento, seja pela baixa capacidade de articulação político-econômica destes.

Nossa análise aponta – ainda que seja prematuro concluir – para uma fraca capacidade de investimentos dos estados e, em consequência, seu desaparecimento como protagonista no desenvolvimento urbano ou regional. Essa dificuldade tem sido moldada tanto pelo modelo de sistema tributário brasileiro como pelas falhas do próprio sistema de integração multiescalar: estado federal – estado – arranjos de articulação regional – municípios, que se encontra em processo de construção e aperfeiçoamento constante, desde a promulgação da Constituição de 1988 no Brasil.

Talvez a elaboração de critérios de elegibilidade, assim como de governança pelos estados federados em um contexto de discussão e institucionalização do Estatuto da Metrópole, em âmbito estadual, represente a evolução do processo de aplicação do texto constitucional.

Este seria o momento destinado a se definir com mais clareza a importância da escala estadual-regional no desenvolvimento territorial, ao mesmo tempo que a ocasião de regular importantes relações – hierarquias e complementaridades – entre instrumentos de planejamento e gestão referentes a diversos setores e entes federativos e, ainda, entre os entes federativos e os arranjos territoriais intermediários, que têm surgido e se consolidado nos últimos anos no Brasil.

## Referências

Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES. (2015). *Programa Fundo Clima*. Brasília. Recuperado em outubro

de 2015, de [http://www.bnDES.gov.br/SiteBNDES/bnDES/bnDES\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Programas\\_e\\_Fundos/Fundo\\_Clima](http://www.bnDES.gov.br/SiteBNDES/bnDES/bnDES_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/Fundo_Clima)

Brasil. (1988, 5 de outubro). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Diário Oficial da União. Recuperado em dezembro de 2015, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

Brasil. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. (2007). *Programa de Aceleração de Crescimento (PAC): manual de instruções para Projetos Prioritários de Investimentos (PPI) 2007-2010: intervenções em favelas*. Brasília. Recuperado de [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos\\_PDF/Manual\\_PAC\\_Favelas\\_2007\\_2010.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/Manual_PAC_Favelas_2007_2010.pdf)

Brasil. Ministério do Meio Ambiente, Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima. (2008). *Plano Nacional sobre a Mudança do Clima*. Brasília. Recuperado em 13 de outubro de 2015, de [http://www.mma.gov.br/estruturas/smcq\\_climaticas/\\_arquivos/plano\\_nacional\\_mudanca\\_clima.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/smcq_climaticas/_arquivos/plano_nacional_mudanca_clima.pdf)

Brasil. (2010a, 10 de maio). *Instrução normativa nº 22, de 10 de maio de 2010. Regulamenta o Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana: PRÓ-TRANSPORTE*. Brasília: Diário Oficial da União.

Brasil. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. (2010b). *Avanços e desafios: Política Nacional de Habitação*. Brasília. Recuperado em novembro de 2015 de [http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id\\_submenu/230/avancos.pdf](http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/avancos.pdf)

Brasil. Ministério das Cidades, Ministério dos Transportes. (2013). *Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima (PSTM)*. Recuperado em novembro de 2015, de <http://www.cidades.gov.br/index.php/publicacoes.html>

Brasil. Ministério das Cidades. (2015a). *Cartilha Programa e Ações do Ministério das Cidades*. Brasília. Recuperado em outubro de 2015, de <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/CartilhaPAMCID.pdf>

Brasil. (2015b, 13 de janeiro). 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. Brasília: Diário Oficial da União.

Bresser-Pereira, L. C. (1996). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1).

Cardoso, A. C. D., Melo, A. C. C., Gomes, T. V., & Ventura, R. S., No. (2014). Os efeitos do programa minha casa minha vida: a dimensão urbana do pacote econômico. In *XVI Seminário sobre a Economia Mineira: repensando o Brasil*. Diamantina.

D'Amico, F. (2011). *O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal* (Trabalhos Premiados, No. 33). Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Recuperado em 3 de abril de 2016, de centrocelsofurtado.org.br

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (2010). *Censo 2010*. Rio de Janeiro. Recuperado em novembro de 2015, de www.ibge.gov.br/home/pesquisa

Lima e Silva, F. (2014). *Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro: estudo de caso sobre o Ministério das Cidades no governo Lula* (Dissertação de mestrado). Programa de Pós-graduação em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

Luz de Freitas, C. G. (2007). *Planos Diretores Municipais: integração regional estratégica* (Coleção Habitare/FINEP, No. 7). Porto Alegre: ANTAC. Roteiro Metodológico.

Maricato, E. (2006). *O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano: políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA. Recuperado em 13 de outubro de 2015, de [http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/ensaio2\\_ministerio12.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_ministerio12.pdf)

Rolnik, R. (2009). Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 11(2), 31-50. <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2009v11n2p31>.

Sousa, A. C. A. (2006). Por uma política de saneamento básico: a evolução do setor no Brasil. *Revista de Ciência Política*, 3, 1-19. Recuperado em 16 de outubro de 2015, de [www.achegas.net/numero/30/ana\\_cristina\\_30.pdf](http://www.achegas.net/numero/30/ana_cristina_30.pdf)

Recebido: Dez. 14, 2015

Aprovado: Abr. 19, 2016

## Apêndice A - Entrevistas

Arauldi, F. (Locutor). (2015). *Entrevista realizada com Fernando Arauldi, Analista de Infraestrutura no Âmbito do PEC estrutura, do Ministério das Cidades*. Porto Alegre. Entrevistado por Fernanda da Cruz Moscarelli em 12 de Novembro de 2015.

Carlos, A. A. G. (Locutor). (2015). *Entrevista realizada com Alezandre Araújo Godeiro Carlos, Especialista em Infraestrutura Sênior da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades*. Porto Alegre. Entrevistado por Fernanda da Cruz Moscarelli em 05 e 13 de outubro de 2015.

Fernandes, A. V. A. (Locutor). (2015). *Entrevista realizada com Ana Virgínia Antunes Fernandes, Arquiteta do Ministério, Analista técnica de Políticas de Mobilidade do Ministério das Cidades*. Porto Alegre. Entrevistada por Fernanda da Cruz Moscarelli em 12 de Novembro de 2015.

Ferreira Júnior, C. A. (Locutor). (2015). *Entrevista realizada com Claudio Alves Ferreira Júnior, Analista técnico de Políticas Sociais, da Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade do Ministério das Cidades*. Porto Alegre. Entrevistado por Fernanda da Cruz Moscarelli em 12 de Novembro de 2015.

Silva, C. O. (Locutor). (2015). *Entrevista realizada com Claudio Oliveira da Silva, Arquiteto do Ministério das Cidades, vinculado a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade do Ministério das Cidades*. Porto Alegre. Entrevistado por Fernanda da Cruz Moscarelli em 12 de Novembro de 2015.