

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
ESCOLA DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

Marcel Cláudio Sant'Ana

Descaminhos entre planejamento governamental e planejamento urbano.

O ciclo da política pública federal no período 2003 a 2016.

Belo Horizonte

2025

Marcel Cláudio Sant'Ana

Descaminhos entre planejamento governamental e planejamento urbano.

O ciclo da política pública federal no período 2003 a 2016.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Arquitetura e Urbanismo da Universidade
Federal de Minas Gerais como requisito parcial
para a obtenção do título de Doutor em Arquitetura
e Urbanismo

Orientador: Prof. Dr. Roberto Luís de Melo Monte-
Mór

Coorientador: Prof. Dr. Rogério Palhares Zschaber
de Araújo

Belo Horizonte

2025

FICHA CATALOGRÁFICA

S231d

Sant'Ana, Marcel Cláudio.

Descaminhos entre planejamento governamental e planejamento urbano [recurso eletrônico] : o ciclo da política pública federal no período 2003 a 2016 / Marcel Cláudio Sant'Ana. - 2025.

1 recurso eletrônico (339 f. : il.), pdf.

Orientador: Roberto Luís de Melo Monte-Mór.

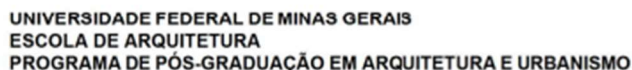
Coorientador: Rogério Palhares Zschaber de Araújo.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.

1. Planejamento urbano - Teses. 2. Planejamento governamental - Teses. 3. Políticas públicas - Teses. I. Monte-Mór, Roberto Luís de Melo. II. Araújo, Rogério Palhares Zschaber de. III. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. IV. Título.

CDD 350.818

Ficha catalográfica elaborada por Maryne Mirydyana Medeiros



As oito horas e trinta minutos do dia vinte e oito de janeiro de dois mil e vinte e cinco, reuniu-se, por videoconferência, a Comissão Examinadora de Tese para julgar o trabalho intitulado “Descaminhos entre planejamento governamental e planejamento urbano: O ciclo da política pública federal no período 2003 a 2016”, requisito final para obtenção do Grau de Doutor em Arquitetura e Urbanismo, na área de concentração “Teoria, produção e experiência do espaço”. Abrindo a sessão, o orientador – Professor Roberto Luís de Melo Monte-Mór e o Coorientador Professor Rogério Palhares Zschaber de Araújo– após dar a conhecer aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao aluno Marcel Cláudio Sant’Ana para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a Comissão reuniu-se, sem a presença do doutorando e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado:

- O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pelo Presidente da Sessão, com as seguintes considerações da Comissão Examinadora:

This image shows a blank sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
ESCOLA DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

Nada mais havendo a tratar, o Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente Ata, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora, a saber:

Prof. Dr. Roberto Luís de Melo Monte-Mór (Orientador-EA-UFMG) _____

Documento assinado digitalmente
gov.br ROBERTO LUIS DE MELO MONTE MOR
Data: 29/01/2025 10:39:01-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dr. Rogério Palhares Zschaber de Araújo (Coorientador EA UFMG) _____

Documento assinado digitalmente
gov.br ROGERIO PALHARES ZSCHABER DE ARAUJO
Data: 29/01/2025 13:46:56-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Profa. Dra. Jupira Gomes de Mendonça (EA-UFMG) _____

Documento assinado digitalmente
gov.br JUPIRA GOMES DE MENDONCA
Data: 29/01/2025 15:18:52-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Profa. Dra. Heloisa Soares de Moura Costa (IGC-UFMG) _____

Documento assinado digitalmente
gov.br HELOISA SOARES DE MOURA COSTA
Data: 29/01/2025 16:28:37-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dr. Benny Schvartsberg (FAU-UnB) _____

Documento assinado digitalmente
gov.br BENNY SCHVARTSBERG
Data: 20/02/2025 11:34:34-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dr. Orlando Alves Santos Júnior (IPPUR UFRJ) _____

Documento assinado digitalmente
gov.br ORLANDO ALVES DOS SANTOS JUNIOR
Data: 06/02/2025 11:38:04-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Ciente: _____

Discente Marcel Cláudio Sant'Ana

[Em caso de aprovação condicionada à entrega das revisões constantes nesta Ata e aceitas pelo orientador]

Atesto que as alterações exigidas _____ cumpridas.

Belo Horizonte, ____ de ____ de ____

Orientador: _____

Professor Roberto Luís de Melo Monte-Mór

Homologada a _____ pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo em ____ / ____ / ____ .

Coordenador(a): _____

Aos meus falecidos avós Joaquim e Tereza. Vocês não puderam acompanhar esta etapa do trajeto... mas sem vocês que trajetos existiriam?

AGRADECIMENTOS

Agradeço profundamente a todos que contribuíram direta e indiretamente para a realização deste trabalho e para o meu percurso acadêmico.

Primeiramente, expresso minha gratidão ao meu orientador Roberto e ao meu coorientador Rogério, pela compreensão excepcional ao tolerar as complexidades do meu processo de construção que se impôs distanciado. Sua orientação e apoio foram fundamentais para que esta jornada acadêmica fosse possível.

Quero deixar um agradecimento especial também para três pessoas, sem as quais não teria forças para terminar esta empreitada: Para minha filha, Maya, um agradecimento especial por ter suportado, ou não, meus momentos de irritação e ausência; para Sarah, minha companheira... pelo constante estímulo, apoio e pela mão a me empurrar insistentemente na minha reta final; e para minha Tia Beatriz, pela sempre preocupação com meu bem-estar mental e físico.

Também desejo expressar minha gratidão ao Governo Federal do Brasil, em especial à Administração do Ministério das Cidades pela oportunidade concedida. O apoio institucional foi fundamental para o desenvolvimento desta reflexão.

A todos os meus antigos colegas do MCID e ConCidades, sem os quais, sem a proximidade e sem os aprendizados que tive, eu não teria formulado com mais clareza a forma como vejo a política de desenvolvimento urbano. Agradeço também aos meus colegas atuais de Departamento, que toleraram minhas reflexões infundáveis sobre planejamento urbano no âmbito federal e as críticas infundáveis à atuação institucional. Um especial agradecimento também para a TI do MIDR/MCID pela recuperação dos meus arquivos digitais.

Por fim, quero estender minha gratidão a todos os amigos e familiares que me apoiaram de diversas maneiras durante este desafiador percurso acadêmico.

Este trabalho não teria sido possível sem o apoio e a compreensão de cada um de vocês.

Meus sinceros agradecimentos...



"Stop! Wait! Government's no longer the problem—it's the solution."

(David Sipress)

RESUMO

A luta pela reforma urbana, que viria a ser grafada na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, em 2001, alcançaria uma dimensão material a partir da criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, em janeiro de 2003. Finalmente a ação do Governo Federal se voltava para a construção de uma agenda de desenvolvimento urbano com base na participação popular e dedicada à promoção do ideário: Cidade para todos. Não obstante, o alcance e amplitude deste ideário não correspondeu plenamente ao sonhado. Dentre as várias justificativas e análises, que tentam explicar o porquê do não alcance do ideário, pouco se atenta para o papel delegado ao planejamento urbano: de caráter regulatório, por vezes simbólico, frágil enquanto política pública estruturante da cidade e de baixa significância para o planejamento governamental. Tendo em vista esta lacuna, a pesquisa, se debruça sobre a análise da relevância e alcance governamental desta política pública. A partir da abordagem do ciclo de políticas públicas, a pesquisa busca analisar o processo de construção da política pública federal de planejamento urbano (período 2003 a 2016) a partir de documentos de compromissos de governo, de orientações técnicas da política de desenvolvimento e planejamento urbanos, de resoluções do Conselho Nacional das Cidades, de instrumentos de planejamento governamental e de alocação orçamentária (PPA, LOA, LDO) e de relatórios de prestação de contas. Neste recorte, a pesquisa analisa o quadro de fragilidades desta política pública, caracterizada por uma abordagem pouco pragmática, pouco estratégica e de resultados, quando vislumbráveis, alcançáveis somente no médio e longo prazo, fator que dificultou o diálogo com as demandas urgentes cravadas pelo tempo social, político e orçamentário, elementos centrais do processo de construção de políticas públicas no Brasil.

Palavras-chave: Planejamento urbano; planejamento governamental; política pública; ciclo de políticas públicas.

ABSTRACT

The struggle for urban reform, which would come to be enshrined in the 1988 Federal Constitution and the Estatuto da Cidade in 2001, would reach a material dimension with the creation of the Ministry of Cities and the National Council of Cities in January 2003. Finally, the Federal Government's action focused on building an urban development agenda based on popular participation and dedicated to promoting the ideal: "City for All." However, the scope and breadth of this ideal did not fully correspond to the dream. Among the various justifications and analyses that try to explain why the ideal was not achieved, little attention is paid to the role delegated to urban planning: regulatory, sometimes symbolic, fragile as a structuring public policy for the city and of low significance for government planning. In view of this gap, the research focuses on analyzing the relevance and governmental scope of this policy. Based on the public policy cycle approach, the research seeks to analyze the process of the federal urban planning public policy (period from 2003 to 2016) based on government commitment documents, technical guidelines for the urban development and planning policy, resolutions of the National Council of Cities, government planning instruments and budget allocation (PPA, LOA, LDO) and accountability reports. In this section, the research analyzes the framework of weaknesses of this public policy, characterized by a non-pragmatic, non-strategic approach and results, when achievable, only achievable in the medium and long term, which hindered dialogue with the urgent demands engraved by social, political and budgetary time, central elements of the process of building public policies in Brazil.

Keywords: Urban planning; public policy; governmental planning; policy cycle.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Ciclos do Desenvolvimento Urbano (2003-2016)	34
Figura 2- Disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro.....	95
Figura 3- Organograma Básico do Ministério das Cidades	112
Figura 4- Estratégia da Campanha Nacional dos PDPs	223
Figura 5- Investimentos em Planos Diretores pelo Governo Federal	229

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Orçamento Ministerial e da Ação de Planejamento Urbano	210
Tabela 2- Síntese comparativa dos Investimentos (2003 - 2016)	212
Tabela 3- Investimento em Ações Ampliadas de Planejamento Urbano.....	213
Tabela 4- Resultado da Campanha por Região.....	224

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Investimento em Planejamento Urbano (2003 - 2016)	211
Gráfico 3- Investimento em Ações Ampliadas* (2003 - 2016)	213

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Análise de Conteúdo
AD	Análise do Discurso
AGU	Advocacia Geral da União
BME	Burocratas de Médio Escalão
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria Geral da União
ConCidades	Conselho Nacional das Cidades
DPU	Departamento de Planejamento Urbano
EC	Estatuto da Cidade
EDD	Estado Democrático de Direito
EM	Estatuto da Metrópole
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EOP	Estrutura de Oportunidade Política
ESAF	Escola de Administração Fazendária
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
HGPE	Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral
HIS	Habitação de Interesse Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCID	Ministério das Cidades
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
OGU	Orçamento Geral da União
OP	Orçamento Participativo
OPU	Orçamento Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBF	Programa Bolsa Família
PDP	Plano Diretor Participativo
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PP	Partido Progressista
PPFPU	Política Pública Federal de Planejamento Urbano
PPA	Plano Plurianual
PT	Partido dos Trabalhadores
SNAPU	Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos
SNPU	Secretaria Nacional de Programas Urbanos
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
WB	World Bank

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO - SOBRE A “OBJETIVIDADE” DA CIÊNCIA.....	17
1 INTRODUÇÃO.....	22
1.1 ESTRUTURA DA TESE.....	26
1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO E JUSTIFICATIVA	29
1.3 PERGUNTAS E HIPÓTESES.....	40
1.4 OBJETIVOS DA PESQUISA.....	41
1.5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	42
1.5.1 Síntese do desenho da pesquisa.....	44
2 REVISÃO DA LITERATURA.....	47
2.1 INTRODUÇÃO À POLÍTICA PÚBLICA.....	48
2.1.1 A ação do Estado.....	49
2.1.2 Conceitos de política pública	53
2.1.3 Características das políticas públicas	59
2.1.3.1 <i>Abordagem Interdisciplinar</i>	60
2.1.3.2 <i>Cooperação Multisetorial</i>	61
2.1.3.3 <i>Base em evidências</i>	62
2.1.3.4 <i>Orientação por resultados</i>	64
2.1.3.5 <i>Participação social</i>	65
2.1.3.6 <i>Justiça social</i>	67
2.1.3.7 <i>Accountability</i>	68
2.1.4 Tipologia e taxonomias em políticas públicas	69
2.1.5 O ciclo de políticas públicas.....	71
2.2 PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO GOVERNAMENTAL	76
2.2.1 Estrutura e processos do PPA, da LOA e da LDO.....	77
2.2.2 Aspectos relevantes do planejamento e orçamento governamentais	82
2.2.2.1 <i>A evolução do sistema de planejamento e orçamento</i>	83
2.2.2.2 <i>O papel do Legislativo no ciclo orçamentário</i>	85
2.2.2.3 <i>O lugar da participação social</i>	89
2.2.3 Limites e desafios ao planejamento governamental	93
2.3 A AGENDA URBANA FEDERAL	97
2.3.1 Da luta pela reforma urbana às nossas heranças.....	98

2.3.2	Ensaio Pré-Ministério: o Projeto Moradia	103
2.3.3	Da teoria à prática: a estruturação do MCID	110
3	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	123
3.1	IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS E DEFINIÇÃO DA AGENDA.....	124
3.1.1	Os programas de governo do período 2003-2016	126
3.1.1.1	<i>O Programa de Governo Lula I / 2002</i>	<i>127</i>
3.1.1.2	<i>O Programa de Governo Lula II / 2006</i>	<i>136</i>
3.1.1.3	<i>O Programa de Governo Dilma I / 2010.....</i>	<i>143</i>
3.1.1.4	<i>O Programa de Governo Dilma II / 2014.....</i>	<i>148</i>
3.1.2	Cadernos do Ministério das Cidades	151
3.1.2.1	<i>Caderno 1 - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano</i>	<i>153</i>
3.1.2.2	<i>Caderno 3 - Planejamento territorial urbano e Política Fundiária.....</i>	<i>160</i>
3.2	ELABORAÇÃO DO PROGRAMA E TOMADA DE DECISÃO.....	168
3.2.1	Análise dos PPAs.....	169
3.2.1.1	<i>O PPA 2004 – 2007</i>	<i>170</i>
3.2.1.2	<i>O PPA 2008 – 2011</i>	<i>183</i>
3.2.1.3	<i>O PPA 2012 – 2015</i>	<i>191</i>
3.2.1.4	<i>O PPA 2016 – 2019</i>	<i>202</i>
3.2.2	Análise orçamentária	210
3.3	IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS	216
3.3.1	As Ações do Departamento de Planejamento Urbano.....	218
3.3.1.1	<i>A Campanha Nacional Planos Diretores Participativos.....</i>	<i>222</i>
3.3.1.2	<i>Ações de apoio ao planejamento urbano.....</i>	<i>228</i>
3.3.2	O ConCidades e a implementação da política	236
3.3.2.1	<i>As Resoluções do ConCidades.....</i>	<i>238</i>
3.4	AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO	254
3.4.1	O Projeto Rede	257
3.4.1.1	<i>As Políticas Setoriais do MCID e os PDPs</i>	<i>259</i>
3.4.1.2	<i>Temas estratégicos e os PDPs.....</i>	<i>264</i>
3.4.1.3	<i>A participação social</i>	<i>269</i>
3.4.2	Uma trilha de avanços e desafios	270
4	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: UM CAMINHO PARA O PLANEJAMENTO URBANO	276

4.1	A POLÍTICA FEDERAL DE PLANEJAMENTO URBANO - PPFPU.....	277
4.1.1	Características da política pública.....	278
4.1.2	As etapas do ciclo de políticas públicas.....	288
4.2	DISJUNTIVAS CRÍTICAS EM PLANEJAMENTO URBANO.....	296
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	305
5.1	SÍNTESE DOS PRINCIPAIS RESULTADOS.....	306
5.2	IMPLICAÇÕES DAS DESCOBERTAS	308
5.3	LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	310
5.4	REFLEXÕES FINAIS	311
6	REFERÊNCIAS	314

APRESENTAÇÃO - SOBRE A “OBJETIVIDADE” DA CIÊNCIA

Afinal, planejamento e gestão urbanos são importantes para o desenvolvimento urbano e para a correção das mazelas históricas que afetam nossas cidades e limitam o pleno desenvolvimento humano da população brasileira? Em um período recente, marcado pela desconfiança na atuação do poder público e pelo uso e a apropriação dos instrumentos de planejamento e gestão urbanos pelos setores de maior renda da sociedade, esta tese pretende abrir um debate sobre as relações entre planejamento urbano e planejamento governamental, em especial ao que se refere ao desenho da política pública de planejamento urbano na esfera federal, no período 2003 a 2016.

Não obstante o desejo de adentrar no tema e em seus vários aspectos, seguindo o entendimento de Max Weber, é necessário, antes de qualquer palavra, dar conhecimento sobre o lugar de onde o pesquisador se manifesta, dar conhecimento sobre os elementos que conformam sua visão, motivações e objetivos. Weber entendia que não há uma ciência totalmente neutra da subjetividade de seus produtores. Ele destacava que, para construção de uma abordagem científica transparente, se faz necessário dar ciência das motivações, preconceitos e perspectivas pessoais. Com isso, além de favorecer o autoconhecimento e autoavaliação dos elementos intrínsecos que influenciam a pesquisa, os autores poderiam propiciar aos interlocutores elementos para a compreensão da abordagem que o orientou seu trabalho, para além da abordagem científica expressa.

Neste entendimento weberiano, faz-se necessário falar um pouco sobre o autor desta pesquisa, Marcel Claudio Sant’Ana, arquiteto e urbanista, servidor público federal que atua desde 2004 no Ministério das Cidades (MCID) em temas vinculados a formulação e implementação de políticas públicas da agenda de desenvolvimento urbano, com especial foco no tema do planejamento e da gestão urbanos e metropolitanos. Falar dos porquês de seu interesse por políticas públicas, em específico pela interrelação entre políticas de planejamento urbano e políticas de planejamento governamental, tema desta pesquisa.

Assim, dando continuidade ao ato de transparência científica, cabe destacar que as inquietações desta tese têm suas raízes no ano de 2004, quando da oportunidade de ingressar no MCID, então recentemente criado pela primeira gestão

do Governo Lula (2003-2006). Abria-se um novo universo e com ele o sonho de transformação urbana. Sonhava-se debater, corrigir, lutar contra as mazelas derivadas da apropriação dos benefícios do processo de urbanização pelas parcelas de maior renda da população.

Neste período de início de vida profissional, surgiu a oportunidade de trabalhar junto, de apreender na prática diária, de ouvir diariamente nomes proeminentes do pensamento urbano brasileiro tais como Raquel Rolnik, Ermínia Maricato, Edésio Fernandes, Benny Schvartsberg, entre tantos outros nomes que serão omitidos para não alongar em demasia esta listagem. Destaca-se também a contribuição de especialistas externos ao MCID que, em alguma medida, estiveram juntos contribuindo, nomes como: Ana Cláudia Duarte Cardoso, Martin Smolka, Orlando Alves dos Santos Junior, Heloisa Soares de Moura Costa, Luiz César de Queiroz Ribeiro, a finada e querida Prof.^a Ana Clara Torres Ribeiro, Roberto Luís de Melo Monte-Mór, Paula Freire Santoro, Nabil Bonduki, entre tantos outros professores e pesquisadores, expoentes do pensamento urbano brasileiro, com os quais pude apreender um pouco de suas visões.

Com este desvelar de perspectivas e aprendizados sobre o quadro do desenvolvimento urbano nacional, os anos iniciais do MCID foram anos de mergulho na agenda nacional de reforma urbana, nos acúmulos do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e na tentativa de implementar os princípios e ferramentas do Estatuto da Cidade (EC) e da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Esse período seria marcado pelo entendimento e pelo exercício prático de que a construção coletiva da cidade era desejável e necessária. Desejava-se mais que uma construção técnica, isolada no conhecimento restrito de poucos atores (e seu histórico tecnocrático), tal qual a era a abordagem do planejamento urbano na ditadura militar, em seus modelos de planos diretores e planejamento metropolitano ou regional.

Dada esta nova perspectiva, e primazia do papel da participação cidadã na construção do desenvolvimento urbano, a grande estratégia discutida no âmbito do MCID, paralela às estratégias setoriais de desenvolvimento urbano (desagregadas nas políticas de habitação, mobilidade e saneamento), seria a participação cidadã nos planos diretores municipais e nos instrumentos do EC. A participação cidadã se tornou

o cerne da abordagem, tanto que o plano diretor municipal passaria a ser denominado: plano diretor participativo (PDP). Nesta perspectiva, parafraseando Susan J. Buck, ao se referir aos avanços teóricos de Elinor Ostrom, tratava-se de: dar soluções e evitar a “tragédia dos comuns” a partir do envolvimento dos “comuns” nas soluções sobre os problemas aos quais estão expostos.

Com este foco na participação cidadã (além da nítida, necessária e premente priorização de temas estratégicos como habitação, mobilidade e saneamento), envidaram-se esforços técnicos e políticos na defesa de estratégias participativas, de um modelo de processos decisórios participativos. Organizaram-se grandes estratégias para dar vida à agenda do PDP e dos instrumentos do EC. O MCID, bem como as representações de cada um dos conselhos das cidades (nacional, estaduais e municipais), depositou foco central no poder desses instrumentos e ferramentas.

Paralelamente à árdua luta pela gestão democrática, outra perspectiva começava a ficar mais nítida, já no início da segunda Gestão Lula (2007-2010), em especial com o advento das estratégias de investimento urbano instituídas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): a crescente discrepância entre os investimentos em fortalecimento dos processos de planejamento e gestão urbanos, bem como em desenvolvimento institucional dos municípios, e os investimentos em infraestrutura urbana. Abstraía-se das carências dos entes subnacionais e do próprio ente nacional, que demandavam investimentos em desenvolvimento institucional, inclusive como estratégia básica para viabilização dos investimentos programados em infraestrutura urbana, de que as cidades brasileiras tanto necessitavam.

Dentre as várias justificativas para tal estratégia de priorização, reproduzindo o que se podia ouvir nos corredores do MCID, incluso de médios e altos escalões do governo: “Os instrumentos de planejamento falharam”; “o planejamento não corrigiu as cidades desiguais”; “não facilitavam a implementação das políticas e infraestruturas setoriais”; “são demorados, burocráticos e limitavam a execução expedita de investimentos urbanos nas cidades (...)”.

Ainda sobre este tema, dos investimentos urbanos, era nítida a percepção no qual planejamento e gestão urbanos eram despesas entendidas como não prioritárias, como despesas que não propulsionariam o desenvolvimento econômico do país e das localidades. Em uma perspectiva estreita do modelo keynesiano, planejamento e gestão, ou desenvolvimento institucional, não compunham as estratégias da

intervenção do governo. A agenda de desenvolvimento urbano, revestida de uma frágil participação social, passou a ser traduzida na agenda das grandes obras de infraestrutura nos núcleos urbanos do país, em especial naqueles núcleos envolvidos em grandes eventos esportivos globais, tais como a Copa do Mundo e as Olimpíadas.

Na prática, vivenciamos um período de fortalecimento de uma visão de cidade em acordo com cada uma das estratégias setoriais de desenvolvimento urbano, infelizmente, isoladas em si mesmas. Assim institui-se a seguinte prática urbana fragmentária: a habitação construía suas cidades, a mobilidade outras e o saneamento alguma outra.

Não obstante, não podemos apontar apenas os erros das áreas setoriais. Nesta fragmentação, é possível vislumbrar um erro estratégico dos setores de planejamento e gestão urbanos: o centrar-se unicamente na tábua de salvação da participação social, sem entender as estruturas de oportunidade políticas que se apresentavam e os contextos de poderes que moldam qualquer escala de intervenção urbana, o que incluiu, ou deveria incluir, a própria características das estruturas administrativas de implementação deste planejamento (atenta-se aqui para a capacidade estatal, ou falta de, para o planejamento e implementação da política urbana).

Neste período de choques contraditórios na essência da atuação do MCID (altos investimentos em infraestrutura urbanas Vs. baixos investimentos em planejamento urbano e desenvolvimento institucional), começou para mim o despertar do interesse em entender o planejamento e gestão urbanos enquanto política pública, enquanto ação de Estado para além de uma peça de regulação urbanística, ou de política pública regulatória. Tal ânsia por respostas demandou buscar abrigo nas disciplinas da administração pública, da ciência política e do orçamento público, buscando formações especializadas junto à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e à Escola de Administração Fazendária (ESAF).

Nesse momento, uma série de perguntas, que iam além da abordagem temática dos instrumentos de planejamento e gestão urbanos, iniciaram a emergir para mim: i – para além da abordagem regulatória, é possível caracterizar a agenda de planejamento e gestão urbana, em nível federal, como uma política pública mais abrangente? ii – quais características de uma efetiva política pública federal? iii – qual relevância desta agenda na visão dos tomadores de decisão do orçamento público?

Com estes questionamentos, dentre outros, estruturava-se uma visão mais clara da fragilidade de nossas propostas em planejamento e gestão urbanos enquanto política pública, pouco aderentes à pragmática visão governamental operada pelo sistema de planejamento e orçamento.

Neste contexto, a percepção era de dissociação entre planejamento urbano e governamental, principalmente quando se avaliava os constructos concretos deste período de estímulo federal ao planejamento e gestão urbanos: nossos planos diretores e planos metropolitanos. Pois eles não produziam, a curto e médio prazo, solo urbano democrático e justo. Neste período, já era nítida e alardeada a fragilidade dos instrumentos do EC e do Estatuto da Metrópole (EM) no lidar com as urgências sempre prementes pelo fator tempo (social, político, institucional, entre outros), aspecto básico a ser considerado na estruturação de políticas públicas.

Finalizando este instrumento de transparência científica, essas foram as motivações, experiências, “pré-conceitos” e perspectivas pessoais que orientaram a construção desta pesquisa e com as quais me debati e me debato, em infinitos momentos de dúvida e paralisia ao tentar construir uma perspectiva realista, ciente das subjetividades e complexidades intrínsecas a este processo de formulação de políticas urbanas... mas também ciente da necessidade de confrontá-las com vista à construção de argumentos críticos e de clareza científica para entender um pouco da complexidade que configura este processo da política pública federal de planejamento urbano.

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa investiga a conformação da Política Pública Federal de Planejamento Urbano (PPFPU) no Brasil¹, integrante da ampla agenda da política de desenvolvimento urbano. Toma-se como recorte o período de 2003 a 2016, período das gestões Lula I e II e Dilma I e II na Presidência da República do Brasil, e propõe-se analisar as características dessa política pública, os fatores que contribuem para sua fragilidade e lacunas que inviabilizaram seu fortalecimento. Com esta perspectiva, pretende-se colocar atenção ao complexo processo dessa política pública em seu arranjo com o processo de planejamento governamental.

O período em questão foi marcado por um cenário de mudanças, ou de esperança de mudança, na agenda de desenvolvimento urbano brasileiro e na perspectiva de atuação em desenvolvimento urbano. A criação do Ministério das Cidades (MCID) e do Conselho Nacional da Cidades (ConCidades), em 2003, sem esquecer a recente promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, sinalizaram um novo paradigma: desenvolvimento urbano centrado na busca por um desenvolvimento mais justo e democrático.

A ênfase na participação social se tornou um pilar fundamental nesse contexto, ao mesmo tempo que coexistia e combatia uma potencial lógica do planejamento tecnocrático, ainda resquício do período de ditadura militar, e a priorização de investimentos públicos em grandes projetos de infraestrutura urbana setorial (habitação, mobilidade e saneamento) dissociados de uma estratégia urbana integradora de investimentos. Este último aspecto seria reforçado em especial com a emergência do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), indo de 2007 até

¹ É importante entender que o planejamento urbano, para fins da Análise da Política Pública Federal de Planejamento Urbano (PPFPU) feita nesta tese, será entendido como as políticas delineadas no Departamento de Planejamento Urbano (estrutura administrativa integrante da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, do Ministério das Cidades-MCID). Assim o conceito de planejamento urbano estará atrelado ao conceito de política pública de planejamento urbano, devendo ser incorporado as prioridades de tal política, a saber: a participação social e a luta pelo direito à cidade e à função social da propriedade urbana, elementos essenciais ao processo de transformação territorial e reforma urbana. Nesse recorte, sobre o entendimento do planejamento urbano, opta-se por se adequar à lógica legal-institucional e seu arranjo administrativo verticalizado, instituído pelo MCID. Pois, se cada setor do MCID tem uma tarefa, legalmente instituída, específica e com pouca possibilidade de interação com os demais setores e suas metas institucionais, é necessário reconhecer que politicamente o entendimento do MCID sobre políticas públicas federais de planejamento urbano seria desenhado dentro do Departamento de Planejamento Urbano. Tal fato e entendimento ficariam gravados no regimento do MCID, instrumento que regulamenta a atuação do MCID e que determina as competências de suas áreas administrativas e dos escopos de suas ações.

2016, quando da ruptura institucional gerada com o *impeachment* da presidenta Dilma.

Se por um lado se fazia notória a necessidade de incorporação do debate e de práticas participativas e democráticas nos processos decisórios de construção das cidades e das intervenções urbanas, em especial nos processos da Política de Planejamento Urbano Federal, tal incorporação e prática, conduzidas como instrumentos de oposição ao modelo tecnocrático² de construção da agenda de desenvolvimento urbano, acabou por limitar-se em si mesma, conformando-se posteriormente em fragilidade de resposta para o alcance do objetivo maior da política desejada pela população brasileira, reforma urbana.

² O termo tecnocracia vem sendo pela literatura atual usado para caracterizar alguns governos contemporâneos em função de seu potencial uso de aspetos técnicos nos processos decisórios sobre políticas públicas (MARTINS, 1970). Percebe-se o mesmo uso no debate sobre a agenda de desenvolvimento urbano, um recurso para caracterizar os processos e decisões em ordenamento e uso do solo a partir da centralidade de decisões técnicas sem a devida validação política ou democrática. Entendemos que este conceito mereça uma reflexão: Lello (2010) aponta que o termo tecnocracia surge com William H. Smyth em 1919, para caracterizar a ideia de governo baseado na expertise técnica e científica. As origens para tal caracterização tem seus embasamentos no pensamento de Platão e Saint-Simon (LELLO, 2010), em especial dadas suas ideias sobre a importância do conhecimento especializado e da racionalidade na organização social e política. Trazendo o debate para a contemporaneidade, Lello (2010) destaca o pensamento em James Burnham, John Kenneth Galbraith e Daniel Bell e seus questionamentos quanto ao uso do termo tecnocracia nas sociedades ocidentais contemporâneas, dado controle político e social da ação técnica, assim, questionam se os técnicos realmente exercem influência ou permanecem subordinados a outras forças. Talvez na perspectiva de caracterizar a atividade governamental antes de categorizá-la, caiba resgatar os entendimentos de Katz (1987) sobre a contemporaneidade de um governo partidário, que seria conformado: pela mobilização da população e integração dela no processo político; pela formação de partidos políticos (minimamente coesos); pelo controle do poder político pelos partidos políticos; pela legitimidade das decisões partidárias baseado no sucesso eleitoral e pela existência de partidos tradicionais que desempenham papel central na tomada de decisões políticas e de governo. Feitas tais considerações, entende-se ser difícil afirmar a existência de uma tecnocracia, *strico senso*, operando no Brasil, dados os instrumentos de exercício e controle democrático. Pode-se afirmar a fragilidade do nosso modelo democrático, mas é difícil afirmar a não conformação de governo partidário nos tempos atuais. Nos aproximando de Pastorella (2015), talvez a grande questão não sejam eventuais tendências a tecnocracia, mas sim o enfraquecimento ou diminuição da qualidade de nossas democracias. Assim, para Pastorella (2015): **i) Sintoma, não Causa:** tendências tecnocráticas são um sintoma da diminuição da qualidade das democracias partidárias, em vez de serem a causa dessa deterioração e tal tendência revelaria falhas de governo; **Erosão da Democracia Partidária:** a qualidade das democracias partidárias está em declínio, com uma diminuição da delegação e das relações de responsabilidade entre eleitores, partidos e governos. **Pressões Externas e Fraquezas Internas:** A autora aponta para as pressões externas sobre os atores políticos domésticos e a fragilização da política baseada em ideologias como fatores que contribuem para a deterioração da democracia partidária; **Desafio à Democracia Partidária:** arranjos tecnocráticos desafiam a democracia partidária ao expor suas deficiências e limitações. Ao invés de serem uma ameaça direta à democracia, eventuais tendências tecnocráticas destacam a necessidade de repensar e fortalecer os sistemas partidários e participativos para garantir uma democracia saudável. Além disso o debate de uma gestão tecnocrática nos dias atuais, como algo generalizado, acaba por gerar uma oposição entre gestores públicos e a população que deve ser beneficiada por suas ações, desfocando assim o centro do problema da captura da agenda pública, das decisões políticas e do orçamento públicos, por atores que sempre dominaram o cenário político do país, e que não são os técnicos governamentais.

Não se quer negar com isso que a participação social emancipadora e democrática configura-se como um dos principais desafios para a efetividade das políticas públicas de desenvolvimento e planejamento urbanos. Não obstante, mais que a luta contra uma pretensa tecnocracia, com sua ênfase na expertise técnica e na racionalidade, ainda que limitada, que centralizaria o poder nas mãos de especialistas, é necessário lutar pela participação popular nos reais instrumentos de poder: as decisões sobre o “onde, o como e quando” serão usados os recursos públicos. Trata-se de um debate pelo acesso aos reais processos de partição de poder, de acesso aos aspectos definidos em uma escala política superior, de alto escalão do governo, dos mais altos níveis dos poderes executivos e das casas legislativas. O fortalecimento da participação social propõe um modelo mais horizontal e inclusivo, onde os cidadãos são protagonistas na construção das cidades onde vivem, rompendo assim esta barreira das decisões de alto escalão de governos.

Assim é possível adiantar que frágeis foram os avanços em modelos idealmente democráticos de participação popular na esfera das decisões técnicas quando a administração pública, de maneira generalizada, dispunha de poucos recursos (humanos, orçamentários e financeiros, tecnológicos, políticos entre outros) para implementar o ideário da reforma urbana e para lutar por modelos de planejamento urbano democráticos e includentes, que efetivamente garantissem acesso aos espaços decisórios de poder até o momento ainda inacessíveis à própria participação técnica, quanto mais a participação popular.

Neste contexto, por um lado, obscureceu-se aspectos fundamentais vinculados ao fortalecimento das instituições públicas, que deveriam promover estratégias de desenvolvimento institucional voltadas para execução da política de desenvolvimento urbano e de implementação da reforma urbana. Eclipsou-se a necessidade de abertura de espaços reais de poder para a participação popular na tomada de decisões sobre os investimentos públicos de desenvolvimento urbano. Por outro lado, alimentou-se uma dicotomia entre planejamento urbano, um dos poucos lugares de acesso ao recém percebido e reconhecido direito à participação social, e a produção de solo urbano e implantação de intervenções urbanas, fato que acabaria fortalecendo uma estratégia segmentada de desenvolvimento urbano pelo MCID e um espraçamento do modelo de cidade de investimentos fragmentados.

Feita esta breve síntese de um debate de fundo, trataremos neste capítulo de

apresentar a pesquisa, para qual o primeiro passo será apresentar a estrutura e o arranjo interno dos conteúdos que serão aqui trados. Em um segundo momento detalharemos o contexto do período selecionado e destacaremos a importância da análise deste período, buscando justificar a importância de se estudar o referido recorte histórico em função de seu significado para a agenda de desenvolvimento urbano e para o avanço e entendimento do papel da política de planejamento urbano na ótica do planejamento do Governo Federal, em outras palavras sua incorporação real na agenda de governo.

Para esta análise, a pesquisa vislumbra três momentos temporais da agenda de desenvolvimento urbano no recorte de análise: i - período de formulação da agenda; ii - período de expansão de investimentos e iii - período de declínio da agenda. Nesta análise a pesquisa busca caracterizar a hipótese do foco na dimensão simbólica da agenda de participação popular, em detrimento de uma participação de fato, e nos investimentos em infraestruturas setoriais, em detrimento do fortalecimento das capacidades de implementação governamentais (em seus diversos níveis, mas em especial o nível municipal) e dos próprios instrumentos de planejamento urbano, que, idealmente, deveriam dar amparo para as políticas setoriais.

Diante desse cenário, a pesquisa exalta a necessidade de uma abordagem do planejamento urbano como política pública ampla e não apenas regulatória, ou simbólica, pois nesta perspectiva ele poderia levar em conta a complexidade do fato político e social que estrutura, ou deveria estruturar, a formulação e implementação de políticas públicas. Poderia, por exemplo, considerarem a complexidade os conflitos e disputas por protagonismo setorial na arena de formulação de políticas, incluso nas de desenvolvimento urbano, em especial quando tratadas de forma segmentada, como as estruturadas no Brasil contemporâneo para a agenda de desenvolvimento urbano.

Em um terceiro momento, serão apresentadas as perguntas de pesquisa que buscarão ser respondidas ao longo deste estudo e que alimentaram as hipóteses de pesquisa que serão testar. As perguntas de pesquisa e hipótese de pesquisa buscam trazer orientação para a abordagem da política de planejamento urbano federal como uma política que vai além da consagrada dimensão regulatória.

Sequencialmente, serão apresentados os objetivos da pesquisa a estrutura na qual organizaremos esta tese. Como o objetivo é compreender a PPFPU, de sua

formulação à implementação e à avaliação, optou-se por uma análise baseada no ciclo de políticas públicas, ainda que em um modelo ideal, dada sua capacidade de cobrir todas as etapas do processo da política pública.

1.1 ESTRUTURA DA TESE

Tendo em vista o contexto e justificativa apresentados, as perguntas de pesquisa e hipóteses derivadas delas, bem como os objetivos de pesquisa, a tese se estrutura da seguinte forma:

- 1- **Introdução:** tratará de descrever o projeto de pesquisa, seu contexto e justificativa, suas perguntas orientadoras e hipóteses derivadas delas, os objetivos da pesquisa, sua estrutura e os procedimentos metodológicos aplicados para consecução das atividades de pesquisa e análise (opta-se por inserir a revisão bibliográfica da metodologia no capítulo de revisão da literatura, dada a variedade do material de análise utilizado para conformar a caracterização do ciclo de políticas públicas e dada a variedade de métodos adotados).
- 2- **Revisão da literatura:** como o grande desafio é aproximar o campo das “ciências urbanas” ao campo da ciência política, em específico ao campo das políticas públicas, o capítulo de revisão da literatura tratará de construir uma linha de entendimentos básicos sobre:
 - I. Introdução às políticas públicas – nesta etapa será tratado de apresentar os conceitos básicos em teoria do estado e a evolução de seu papel ao longo de nossa história moderna e contemporânea até a emergência do tema das políticas públicas no século XX; serão apresentados os conceitos de políticas públicas e o delineamento do conceito adotado nesta tese; serão apresentadas as características das políticas públicas no debate atual; Será apresentado o debate da taxonomia em políticas públicas, como uma estratégia de análise e compreensão analítica; e, por último, será apresentado o conceito de ciclo de políticas públicas;

- II. Planejamento e orçamento governamentais – Nesta etapa da revisão será tratado de apresentar o debate atual sobre a estrutura e processos de planejamento e orçamento governamental, para isso será feito o resgate da estrutura constitucional baseada no diálogo estruturado entre PPA-LDO-LOA; serão apresentados aspectos relevantes ao planejamento e orçamento governamentais brasileiros, com destaque para os aspectos da participação social e da relação “executivo – legislativo”; e, por último, será tratado de apresentar desafios e limites objetivos do nosso modelo de planejamento e orçamento governamentais, este último tema possibilitará, nos capítulos posteriores, refletir sobre as limitações governamentais da política de planejamento urbano.
 - III. Agenda Urbana Nacional – será tratado de recuperar o contexto da agenda do movimento histórico pela reforma urbana, que iluminou o processo de construção do MCID e de suas políticas; será tratado também de apresentar a consubstanciação das teorias e anseios sociais na estrutura do MCID (administrativa e de políticas públicas), e sua pouca modificação e aprimoramento ao longo do período de análise.
 - IV. Metodologias aplicadas à pesquisa – esta etapa tratará de apresentar as referências em relação aos métodos que serão aplicados nesta tese. Destacamos a conceituação e usos dos métodos mistos, da análise de conteúdo/análise de discurso e métodos quantitativos de construção de séries históricas em orçamento público.
- 3- **Apresentação dos resultados:** O capítulo de apresentação dos resultados tratará de apresentar e analisar os conteúdos e objetos selecionados para caracterização do processo da PPFP. Para isso, será adotada a estratégia de análise do ciclo de políticas públicas. Assim, o capítulo será estruturado pelas seguintes etapas do processo:
- a) Análise da correspondência às características de uma política

pública;

b) Avaliação da conformação ao longo das etapas do ciclo de políticas públicas;

c) Análise das contradições e ambiguidades: as Disjuntivas críticas do Planejamento Urbano.

4- Discussão dos resultados: No capítulo de discussão de resultados, o foco será analisar e interpretar as descobertas obtidas durante o processo de pesquisa, relacionando-as com as perguntas de pesquisa, hipóteses e objetivos estabelecidos. A discussão apresentará uma síntese das etapas do ciclo de políticas públicas, fornecendo uma análise crítica dos aspectos relacionados à identificação de problemas, definição da agenda, elaboração do programa, tomada de decisão, implementação da política, monitoramento e avaliação no contexto do planejamento urbano. Ao longo da discussão, serão destacadas as principais descobertas, identificados padrões ou tendências significativas, e explicados como os resultados contribuem para o avanço do conhecimento na área de políticas públicas em planejamento urbano;

5- Considerações Finais: Neste capítulo serão apresentadas as conclusões gerais do estudo, resumindo os principais achados e insights obtidos durante a pesquisa. Essas considerações incluirão uma síntese dos resultados, uma avaliação dos objetivos alcançados, e uma discussão sobre a relevância e as implicações dos achados para a teoria e a prática do planejamento urbano e das políticas públicas. Além disso, o capítulo de considerações finais abordará as limitações do estudo, discutindo como essas limitações podem ter impactado os resultados e como elas podem ser superadas em pesquisas futuras. Serão também sugeridas possíveis direções para pesquisas futuras, com base nos achados e insights do estudo atual. Essas direções podem incluir a exploração de novas perguntas de pesquisa, a adoção de novos métodos ou abordagens, ou a colaboração com outros pesquisadores e profissionais no campo do planejamento urbano e das políticas públicas.

1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO E JUSTIFICATIVA

Entender a política federal de planejamento urbano, no período 2003 – 2016, passa primeiramente por resgatar o contexto no qual se deram os avanços da agenda de desenvolvimento urbano, em especial tendo em mente os anos sequenciais à retomada democrática, pós-período ditatorial. Neste período, veríamos a formalização dos princípios e objetivos de uma política urbana, bem com, pela primeira vez no Brasil, veríamos a formulação de uma agenda federal de desenvolvimento urbano inserida no contexto de construção democrática e participativa, conforme as próprias diretrizes e princípios de nossa Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Neste contexto de retomada democrática, entender a política federal de planejamento urbano passa por resgatar o entendimento sobre a construção de nossa agenda de desenvolvimento urbano orientada pelas lutas pela reforma urbana, posto que estas marcariam os debates da construção do Capítulo da Política Urbana na CF/88 e, posteriormente, na regulamentação de tais normas constitucionais consubstanciadas no Estatuto da Cidade.

Reconstruir este discurso demanda entender seus primórdios, onde nasce e sob qual contexto. Como nos lembra Margutti *et.al.* (2016), Saule Junior e Uzzo (2009) e Silva e Silva (2006), os primeiros debates sociais mais significativos sobre a agenda de desenvolvimento urbano no Brasil podem ser circunscritos a partir do início da década de 60. Grazia e Rodrigues (2003) e Santos Junior (2009) entendem que tais movimentos ou debates só tomaram corpo no período de transição da ditadura militar para o novo período democrático, já na década de 80 e que teriam como marco a inserção da agenda urbana na CF/88. Neste período a mobilização tomou as ruas, envidando os movimentos pelas “diretas já”, e passou a se direcionar para orientar as distintas agendas das políticas públicas.

Em termos objetivos, advoga-se nesta pesquisa que o advento do Estatuto da Cidade, em 2001, associado à criação do MCID, em 2003, deram maior concretude à nova perspectiva de atuação no desenvolvimento de uma agenda de desenvolvimento urbano, voltada para a luta pela reforma urbana: ora pela mobilização nacional propiciada pelas políticas e ações do MCID, ora pela agenda de investimentos das políticas sob sua tutela. Em especial, há de se destacar o período de 2003 a 2016 do

MCID, período de sucessivas gestões PT à frente do Governo Federal do Brasil, que iria se fragmentar a partir de 2011, com o agravamento da crise econômica, e se findaria em 2016³ com o golpe parlamentar.

Em síntese, podemos localizar a agenda de desenvolvimento urbano no período em análise, como integrante de uma agenda maior de lutas pela reestruturação do que se sonhara com os antigos pressupostos do *Welfare State*⁴ mas se adequando ao sonho reduzido, ou transmutado, no Estado Democrático de Direito (EDD). Como destaca Sader (1995)⁵, tratou-se de uma adequação à realidade da luta pós-neoliberal. Tratava de tentar retroceder uma década de precarização do estado, do discurso e da prática do estado mínimo, e da expansão dos mecanismos de financeirização da economia e da centralidade do mercado na condução/produção da vida econômica e social do país e reverter duas décadas de ditadura militar (SADER, *op.cit.*).

Assim, é de se esperar que a herança herdada pela agenda de reforma urbana, em especial a herança dos anos 80 e 90, fosse a desestruturação do setor público, a instabilidade política e econômica. Para tentar sintetizar este período e facilitar a leitura dos resultados alcançados pela agenda de desenvolvimento urbano, em especial pela política de planejamento urbano, recorte desta pesquisa, dividiremos a agenda de desenvolvimento urbano em três momentos específicos de sua evolução (Ver FIGURA 1):

1. Período de Formulação da Agenda (2003 a julho de 2005): período

³ Embora politicamente a oposição ao governo Dilma aponte que o impedimento da presidente estivesse previsto como remédio constitucional, muitos autores defendem que se tratou de um golpe parlamentar tendo em vista a fragilidade, parcial e pautado em interpretações dúbias da lei de responsabilidade fiscal (em especial tendo em vista que, na sequência ao golpe, a Lei de Responsabilidade Fiscal seria mudada para deixar mais clara a possibilidade de atraso no pagamento no pagamento de despesa públicas (Ver: LÖWY, 2016; BASTOS, 2017; DIAS, 2018; OLIVEIRA& CARVALHO, 2019)

⁴ Para Marshal (2006), *Welfare State* pode ser entendido como um sistema de direitos sociais que são conferidos aos cidadãos, independentemente de sua posição econômica ou ocupacional. O autor argumenta que para alcançar o *Welfare State*, devem ser garantidos três tipos de direitos sociais, a saber: i) Direitos civis: direitos individuais, como a liberdade de expressão e de associação; ii) Direitos políticos: direitos de participação política, como o direito de voto e de se candidatar a cargos públicos; e iii) Direitos sociais: direitos econômicos e sociais, como o direito à educação, à saúde e à previdência social. Ver : MARSHAL, T.H. *Citizenship and Social Class* In PIERSON, C.; CASTELS, F.G. (Org.) *The Welfare State Reader*. 2ª ed. Cambridge: Polity Press. (p. 30-40) 2006.

⁵ Ver: SADER, E. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In SADER, Emir (Ed.). 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. Rio de Janeiro: Boitempo/Flacso, Editorial, (Pg. 204 –2017),2015.

caracterizado pelo primeiro governo LULA. No qual se buscou implementar as diretrizes da agenda de desenvolvimento urbano conforme preconizados pela agenda da Reforma Urbana, tal qual defendida pelo MNRF e pelo FNRU, com foco especial para a participação social e a gestão democrática da política. Neste período seriam formuladas as principais orientações do MCID para as políticas que integrariam a agenda de desenvolvimento urbano e se envidariam esforços para reforçar sua visão e implementação junto aos municípios. O período foi marcado pelas primeiras Conferências Nacionais das Cidades, pela criação do MCID e do ConCidades. Não obstante, o período seria marcado também pela ruptura do projeto do partido dos Trabalhadores⁶ para a agenda urbana a crise política e escândalos do mensalão demandariam um novo ajuste no presidencialismo de coalizão⁷ e entrega do Ministério das Cidades e sua agenda para o controle do PP (partido integrante da ala conhecida como Centrão⁸) iniciando um movimento autofágico em relação as

⁶ O escândalo do mensalão, que veio à tona em 2005, expôs um esquema de corrupção no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, caracterizado pela compra de votos de parlamentares. A denúncia inicial foi feita pelo deputado Roberto Jefferson, que revelou que o Partido dos Trabalhadores (PT) pagava "mesadas" a deputados em troca de apoio legislativo. Segundo Araújo (2018), a cobertura midiática foi crucial para a amplificação do escândalo, destacando a luta discursiva entre diferentes atores políticos e sociais e revelando a fragilidade das instituições democráticas. Araújo (2018) discute como a cobertura midiática intensificou a crise e levou à mobilização social contra a corrupção, destacando a necessidade urgente de reformas éticas e institucionais. As implicações políticas do mensalão foram profundas, resultando em investigações e Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) que expuseram práticas corruptas dentro do governo. A percepção de que o PT havia abandonado seus princípios éticos gerou um ceticismo persistente entre os eleitores, impactando negativamente a confiança nas instituições democráticas. A crise levou à renúncia de figuras proeminentes, como José Dirceu, então ministro-chefe da Casa Civil, além disso demandou toda uma reestruturação da base política do governo e uma abertura maior para os partidos do Centrão, de modo a recompor a base de apoio do governo.

⁷ Abranches (1988) já apontava para os Dilemas da Aliança como algo inerente ao Presidencialismo de Coalizão, neste dilema o presidente muitas vezes se torna refém de compromissos múltiplos com parceiros políticos, o que pode levar a uma falta de autoridade efetiva e a um risco para a normalidade democrática. No caso específico do mensalão o alto custo a ser pago ao múltiplos parceiros pode ser entendido como um preço necessário para a manutenção da governabilidade e até mesmo da manutenção do governo. Neste quadro de fragmentação partidária e carência de maioria no Congresso Nacional o presidente se torna dependente de várias alianças para aprovar suas propostas. Essa dependência permite que aliados do governo exerçam influência sobre as decisões, tornando o presidente vulnerável a compromissos que podem se sobrepor a suas vontades políticas.

⁸ Como destacam Bezerra e Vieira (2022), no contexto do presidencialismo de coalizão, "O termo 'Centrão' busca nomear um bloco informal de partidos, frequentemente responsabilizado por algumas mazelas da política brasileira, e lembrado especialmente pela atuação de parlamentares que vinculam seu apoio nas votações de interesse do governo a cargos ou emendas parlamentares" (*op.cit.*, pg. 37).

suas próprias bases⁹.

2. Período de Expansão de Investimentos (julho de 2005 a 2010): a partir da ruptura trazida pela posse de representantes do PP, que inauguraria a tomada do MCID pelos partidos do “Centrão” (custos do presidencialismo de Coalizão), e consolidação do MCID a partir do 2º governo Lula com a estabilização econômica, o aquecimento da economia, possibilitariam a formulação de uma grade agenda de investimentos em infraestrutura urbana, com foco especialmente voltado para correção de mazelas históricas vinculadas à fragilidade ou carências em mobilidade urbana, saneamento e habitação. A urgência na implementação dessa agenda de infraestrutura urbana se sobrepôs aos vários aspectos da formulação da agenda de desenvolvimento urbano e se abstraiu de outros aspectos necessários para sua implementação (como desenvolvimento institucional e capacidade de planejamento e gestão urbanos pelos entes subnacionais e abertura de vias efetivamente democráticas de participação na tomada de decisões orçamentárias). Neste período veríamos a agenda de desenvolvimento urbano se aproximando ainda mais dos interesses do mercado, em especial do mercado imobiliário, fator que implicaria no superaquecimento do mercado imobiliário e na expansão da mancha urbana das regiões de investimento prioritário do PAC. Tal movimento seria ainda mais crítico a partir de 2008,

⁹ Como nós lembra Vitagliano (2023) o Partido dos Trabalhadores (PT) enfrenta uma fase de estagnação e eventual declínio. O autor argumenta que o PT, ao priorizar a governabilidade e a continuidade no poder, tem demonstrado sinais de autofagia, sacrificando suas lideranças históricas e sua identidade em prol de alianças com partidos centristas. Desde sua ascensão ao poder, o PT enfrentou o desafio de manter uma base governamental estável, buscando alianças estratégicas que levaram a uma postura pragmática, comprometendo seus princípios em nome da estabilidade política. Essa busca pela governabilidade é uma característica comum entre partidos em processo de esgotamento político, resultando em concessões que diluíram as bases ideológicas do partido e comprometeram sua capacidade de mobilização. As sucessivas crises políticas e as escolhas do PT em prol da governabilidade tiveram consequências diretas sobre suas lideranças históricas, com figuras que representavam uma visão mais radical sendo progressivamente marginalizadas. Vitagliano (2023) destaca que essa marginalização é um exemplo claro de autofagia política, onde o partido sacrifica suas raízes para se adaptar às exigências da governabilidade. Esse processo não apenas enfraqueceu a identidade do PT, mas também afastou militantes e simpatizantes que se sentiram desconectados das novas diretrizes adotadas. As concessões feitas pelo PT aos partidos centristas não foram isentas de custos; a busca por alianças resultou em um distanciamento das bases sociais que historicamente sustentaram o partido. O autor afirma que "o preço da governabilidade foi alto; o partido rifou suas lideranças históricas em troca de apoio político", comprometendo a coesão interna do PT e gerando descontentamento entre militantes que viam suas vozes silenciadas.

quando a agenda de desenvolvimento urbano, em especial sua face de implementação de obras de infraestrutura urbana, se revestiu como resposta keynesiana à grande crise global do *subprime*, em 2008.

3. Período de Declínio da Agenda (2011 a 2016). O período marcaria o declínio da agenda de desenvolvimento urbano nos governos pós-neoliberais¹⁰. Trespessando os Governos Dilma I e II este período seria marcado pela derrocada da estabilidade política e econômica, pelas manifestações sociais e pelo aumento da oposição ao governo. No campo urbano, constata-se um decréscimo do padrão de investimento em infraestrutura urbana iniciado no último governo Lula ao mesmo tempo que emergiam as pressões por obras de infraestrutura urbana para se viabilizar os compromissos de governo com grandes eventos esportivos (Copa, Olimpíada e Paralimpíada). Se o período anterior marcou o início da morte da política de planejamento urbano, nas duas gestões Dilma seriam lançadas as pás de cal sobre as iniciativas de reconstrução das estratégias de planejamento urbano municipal, tanto marcada pelo urbanismo do espetáculo quanto pela redução dos investimentos de planejamento e gestão urbanos. A instabilidade política e econômica do 2º Governo Dilma viria a dar suporte ao Golpe de 2016 e à ruptura das sucessivas gestões PT à frente do Governo Federal do Brasil.

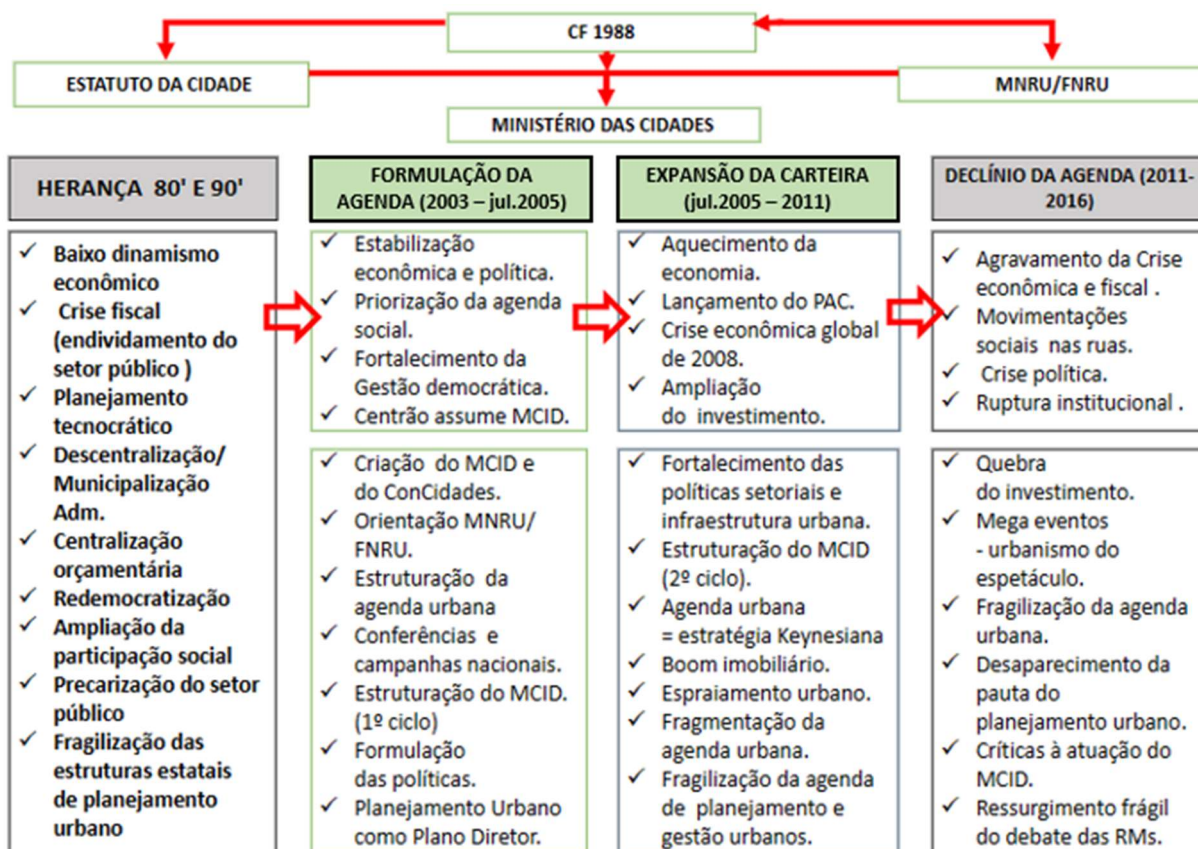
É nesse contexto de construção e desconstrução da agenda de planejamento urbano federal que nosso projeto de pesquisa se insere. Tendo em mente os objetivos desta pesquisa, tomaremos por foco da análise a relação entre o planejamento urbano e o planejamento governamental, tentando entender a complexa relação desenhada a partir do planejamento governamental federal e as janelas de oportunidade que se abriam e fechavam para construção de uma agenda de planejamento urbano no

¹⁰ Partindo do entendimento de Sader (2013, p.138), os governos pós-neoliberais são definidos como aqueles que romperam com o modelo neoliberal predominante nas décadas anteriores, priorizando políticas sociais, integração regional, papel ativo do Estado na economia e distribuição de renda. SADER, E. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In SADER, E (Org.). 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

MCID.

Apesar de a abordagem da relação “Estado vs. urbano”, ou “planejamento governamental vs. planejamento urbano”, poder ser implementada por perspectivas multidimensionais, como devem ser encaradas as análises sobre nosso estágio de desenvolvimento urbano ou as análises sobre formulação e implementação de políticas públicas, neste complexo sistema identificam-se poucas análises que se debrucem sobre a estruturação do debate urbano e da transformação urbana por meio da integração, ou ausência de integração, entre os instrumentos de planejamento e gestão e as estratégias de planejamento governamental. Em outras palavras, por meio da formulação e implementação do planejamento e gestão urbana enquanto um

FIGURA 1 – Ciclos da Agenda de Desenvolvimento Urbano (2003 - 2016)



Fonte: elaborado pelo autor

processo de política pública, com poder de agenda sobre o orçamento público (dado que este deve, constitucionalmente, representar a vontade popular, entidade soberana em regimes democráticos).

Francisconi (2013) vai além, ele entende que neste complexo sistema a ser

resolvido para se alcançar o bem-estar urbano, a abordagem deve passar também pelo questionamento do papel da formação do profissional que interage com este sistema. Afinal qual o papel da formação profissional na construção de perspectivas de atuação dos *policy makers* do desenvolvimento urbano? O autor vislumbra que a prática do urbano deveria considerar três dimensões: A dimensão territorial, que envolve a política de planejamento territorial em suas múltiplas escalas; a dimensão profissional, que corresponde ao campo do saber técnico; a dimensão funcional-estratégico-pragmática, que se configura no processo político-administrativo da gestão de um dado território, que dialoga com os “instrumentos administrativos e recursos disponíveis” (FRANCISCONI, *op.cit.*, p.168)

Sobre esta dimensão funcional-estratégico-pragmática reside também nossa atenção nesta pesquisa, dado que o modelo orçamentário e de planejamento governamental seguem tal orientação. Parte-se do pressuposto que o construto do planejamento urbano, em nível federal, se absteve da devida atenção a esta dimensão estruturante do planejamento urbano enquanto uma peça de planejamento governamental, enquanto política pública estruturada no âmbito do planejamento e orçamento.

Debate-se a estratégia da Política de Planejamento Urbano Federal, que tomou por principal bandeira o debate pela participação popular, não obstante, de forma dispersa e com pouca efetividade de reconstrução do devido processo de tomada de decisão pública, em outras palavras limitou-se a uma estratégia com pouco capacidade de dotar tal participação de ferramentas de efetivo poder de decisão¹¹.

Isso, se encarmos o planejamento urbano indo além de uma perspectiva de política pública de aspectos regulatórios ou simbólicos, que avance em aspectos efetivamente distributivos e redistributivos, atendendo assim às demandas prementes da sociedade brasileira. Não se nega aqui as características de nosso sistema econômico e modelo de desenvolvimento, que *per se* impõem restrições estruturantes ao pleno desenvolvimento de nossas cidades e cidadãos, só se atenta para outros

¹¹ Há de se lembrar que a luta da participação cidadã na construção de políticas públicas, bem como no direito da população em opinar sobre os rumos das ações governamentais que lhe impactam, enfrenta dimensões estruturais que não devem ser esquecidas. Dado o modelo de organização de nosso Estados e características de nossa organização política. Nesta perspectiva, um limitador central que precisa ser enfrentado é o acesso da população aos processos decisórios em orçamento e investimento público, que acabam por moldar as políticas públicas mais estruturalmente que o próprio desenho instituído em nossos PPAs.

campos de batalha inexplorados.

Como destaca Vilhaça (2000), a era atual do planejamento, este período que Sader (*op.cit.*) denomina por pós-neoliberal, é demarcado pela tentativa de oposição ao tecnicismo do planejamento do período ditatorial, e em termos práticos se volta contra a perspectiva dos complexos planos integrados e seus complexos diagnósticos e planos de ação e implementação. A alternativa para essa megalomaníaca imersão militar na dimensão funcional-estratégica-pragmática, seria a imersão em um planejamento prioritariamente participativo. Vilhaça (*op.cit.*) aponta que a era atual dos planos diretores e do planejamento urbano é demarcada por um modelo de planejamento quase sem diagnóstico e sem propostas concretas, de grandes objetivos e diretrizes respaldados por extensas consultas populares vazias de conteúdo objetivo, fato que em si afasta o próprio interesse popular, afinal se discute em planejamento urbano apenas aspectos que serão alcançados no médio e longo prazo, muito aquém das necessidades de transformações emergenciais demandada pelas parcelas mais vulneráveis da população brasileira.

Não obstante o desejo da participação como mecanismo de oposição ao dilema da agência¹², do pretenso planejamento tecnocrático, a abstração à dimensão funcional-estratégica-pragmática não gerou resultados desejados, pois na medida que o planejamento se afastou do domínio do concreto, se afastou dos mecanismos governamentais de planejamento do investimento público, regidos pelo fator tempo e retorno dos recursos financeiros, claramente demarcado pelas demandas sociais, políticas e orçamentárias.

Como destaca Oliveira (1982), ao analisar o quadro da relação “Estado – Urbano” no Brasil, o foco da atenção, incluso para as análises que se voltam para o entendimento dos impactos desta relação sobre a produção do tecido urbano, está centrada nos pilares da abordagem clássica da crítica a economia política, a saber: divisão social do trabalho, relações sociais de produção, entre outros. Oliveira (*op.cit.*)

¹² Como estabelecem Jensen e Meckling (1976), o dilema da agência, ou problema “agente-principal”, é uma teoria econômica, comumente usada para descrever situações em políticas públicas, que descreve as relações entre duas partes, o principal e o agente. O principal é a parte que delega uma tarefa ao agente, que recebe a tarefa e a responsabilidade por executá-la. Neste contexto, o principal não pode controlar completamente o comportamento do agente, o que pode levar o agente a tomar decisões que sejam contrárias aos interesses do principal (caso típico na relação eleitor vs. político eleito... ou população vs. governo). Para detalhes sobre a teoria da firma, ver: JENSEN, M. C.; MECLINHG, W.H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. Journal of Financial Economics, Volume 3, Issue 4, p.305-360. 1976.

destaca que pouco se avançou para entender a relação “Estado – urbano”, ou melhor, pouco se avançou no entendimento sobre os mecanismos de ação do Estado na conformação da estrutura urbana.

Nesta linha, de atenção à ação do Estado, poderíamos ir além, destacando também a não ação do Estado. Posto que a não ação também pode ser considerada como uma posição em política pública. Assim a não ação em áreas ocupadas pela população de menor renda, se configuraria em uma decisão de política pública, e isso é mais preocupante que eventuais desejos tecnocráticos de uma área técnica fragilizada (há de se considerar o estrago neoliberal, que imperou nas décadas de 80 e 90, sobre as administrações públicas do Brasil¹³).

Caldas (2018), ao analisar os avanços sociais obtidos a partir da formulação da agenda de desenvolvimento urbano, em especial com os investimentos do PAC, não se atenta ao papel autofágico da agenda de investimento frente à diversos aspectos da própria reforma urbana¹⁴. Se por um lado não há como se negar a importância do direcionamento de investimentos em infraestrutura urbana básica, voltados, em alguma medida, para nossas áreas urbanas de maior vulnerabilidade socioeconômica e ambiental, a estratégia pela qual se implementou tais intervenções acabou por agir como mola do mercado e esta perspectiva em muito se sobrepunha à luta pela igualdade de condições urbanas e construção de solo urbano justo e equitativo.

Os motivos pelos quais as agendas de investimentos em infraestrutura se suplantaram a uma agenda de decisões sobre investimentos urbanos, construídos ao

¹³ Ver: i) MENCHISE, R. M.; FERREIRA, D. M.; ÁLVAREZ, A. L. F. Neoliberalismo, políticas públicas e desigualdade: Uma análise principalmente do Brasil. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 16, n. 1, p. 1–21, jan. 2023; ii) PAULA, A. P.; PALASSI, M. P.; SILVEIRA, R, Z. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. São Paulo, v. 26, n. 85, p.1-18, 2021.

¹⁴ Em um Ministério controlado pelos partidos do Centrão, a robusta agenda de investimentos em infraestrutura urbana na era PAC (gestões Lula II, Dilma I e Dilma II) teve pouco a contribuir em aspectos de fortalecimento das capacidades de planejamento e gestão dos Municípios e Estados no tocante à agenda de desenvolvimento urbano, na verdade a plataforma Cidades para Todos a luta pela Reforma Urbana teria um uso instrumental, marcando aquilo que Maricato (2015) já definia como neo-desenvolvimentismo. Assim a oferta de recursos para ações em desenvolvimento urbano, em especial de infraestrutura urbana chegava com total força em municípios pouco preparados para tais investimentos. E tal despreparo em si, já apontava para um eventual uso distópico dos volumosos recursos públicos disponibilizados, tanto do ponto de vista de um processo implementado sem a devida capacidade técnica, quanto do ponto de vista de processo construídos sem a devida construção coletiva das decisões em alocação de investimentos em desenvolvimento urbano. Neste sentido nosso exemplo maior pode ser refletido pelos processos regidos pelas operações de melhorias urbanas necessários para a realização de eventos globais em cidades brasileiras, tais como a Copa do Mundo de Futebol e as Olimpíadas e Paraolimpíadas do Rio de Janeiro).

nível local por meio de processos democráticos e participativos, de planejamento urbano, são temas e discursos não abordados pelo governo.

Há de se agregar a esta lacuna investigativa, a precariedade da capacidade de implementação do tema planejamento territorial. Como demonstrado por Santos Junior e Montandon (2011), as peças de planejamento urbano, mesmo quando não orientadas pelo debate contemporâneo da produção da cidade para todos, ou seja, cidades não excludentes, são marcadas pelo baixo nível de implementação.

Tal crítica à incapacidade de implementação pode ser generalizada aos demais setores do desenvolvimento urbano, pois as gestões municipais (bem como estaduais e federais), responsáveis na prática pela implementação do desenvolvimento urbano e pelas obras de infraestrutura, não tinham suas capacidades operacionais limitadas apenas ao campo do planejamento. Como aponta Arretche *et.al.* (2013, p. 82)¹⁵:

Os avanços legais e administrativos instituídos pelo PAC com vistas a simplificar o repasse dos recursos e a execução dos investimentos pelos governos subnacionais não têm refletido em melhoria concreta do desempenho dos contratos firmados. A análise dos dados dos contratos do PAC – habitação e saneamento – mostra que os governos municipais: (i) quando selecionados, levam em média 1 ano e meio para dar início às obras; e (ii) executaram menos do que 50% dos investimentos, passados 4 anos da seleção das propostas. No processo de seleção, os municípios: (i) desconhecem boa parte do conteúdo dos manuais de instrução dos programas do Ministério das Cidades; (ii) apresentam propostas sem condições de enquadramento e seleção.

Tal constatação tende a ser mais crítica se levarmos em consideração que os investimentos do PAC foram concentrados na região Centro-Sul do país, onde encontramos os municípios com melhores índices de capacidade administrativa e com os melhores resultados de desempenho de execução de contratos, principalmente para as modalidades com execução não intermediada pelos municípios. Como destaca Nunes (2018, p.394):

No PAC, o montante de recursos transferidos para a região Sudeste

¹⁵ ver: ARRETCHE, M.T.S (Coord.). Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole.2012

consolidou-se em 54% do total dos recursos do programa, enquanto o Nordeste abarcou 19%, a região Sul ficou com 12% e o Norte e o Centro-Oeste, com 7% cada região. Já no PAC 2, houve pouca alteração no desenho das transferências de recursos em relação às transferências realizadas no PAC. No PAC 2, couberam ao Sudeste 47%, ao Nordeste, 21%, ao Sul, 12%, e ao Norte e ao Centro-Oeste, 10% dos recursos, cada.

Ainda sobre as fragilidades municipais, no tocante a agendas de planejamento e implementação de políticas públicas, Papi *et.al.* (2021, p. 13) destaca que apenas “40% dos funcionários das prefeituras brasileiras possuem nível médio de ensino; 23 %, nível fundamental e 28 %, ensino superior”. Na visão da autora, o fato de a maioria dos servidores municipais não possuir nível superior pode afetar diretamente a capacidade administrativa municipal.

Neste sentido: estando a capacidade administrativa fragilizada, o que se pode concluir sobre a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas? Ainda mais quando falamos de políticas públicas especializadas, como as que envolvem os temas do desenvolvimento urbano e do planejamento e gestão urbanos e territoriais.

Pensando nesta questão, do planejamento urbano enquanto política pública, a tese se insere no âmbito de um debate maior sobre as incongruências entre a formulação e implementação de políticas de planejamento urbano, voltadas para a construção de espaços urbanos não excludentes, e o ordenamento do planejamento e da gestão governamental. Vislumbra-se a necessidade de uma nova abordagem que trate o tema pela ótica desta carência: o planejamento urbano abordado em sua complexidade com suporte das teorias e modelos de análise do processo de políticas públicas.

Nesta perspectiva, o planejamento urbano não é mais que uma pequena peça da complexa trama conflituosa de uma rede de políticas públicas que moldam a engrenagem maior do planejamento e gestão governamental. Nos termos defendidos por Fonseca (2016, 2013)¹⁶, há que se entender que a arena de conformação das

¹⁶ Para mais informações ver: i) Fonseca, F. A trama conflituosa das políticas públicas: Lógicas e projetos em disputa. Cadernos EBAPE.BR, 14(spe), 406–417, 2016; ii) Fonseca, F. Dimensões críticas das políticas públicas. Cadernos EBAPE.BR, 11(3), 402–418, 2013.

políticas públicas é marcada por conflitos, de naturezas variadas, contendas e vetos, em especial dos grupos de pressão.

Políticas públicas disputam o protagonismo estatal em uma determinada arena, e isto se reflete em espaço orçamentário, que será ditado em função da relevância política da agenda (um limitado processo de economia do voto). A distância deste espaço orçamentário, no modelo atual de planejamento governamental, decreta a morte de uma política pública. Independentemente de sua importância técnica-teórica, há de se ter relevância política, pois temas sem relevância política não tem orçamento, não ganham recursos humanos, não ganham recursos técnicos, não ganham holofotes, não despertam votos. E, assim, retroalimentam o sistema descendente de sua relevância política.

1.3 PERGUNTAS E HIPÓTESES

A questão principal, a qual se espera elucidar ao longo da pesquisa, gira em torno da busca por resposta às seguintes perguntas: Qual o grau de significância foi dedicada pelo governo federal, durante as gestões federais do Partido dos Trabalhadores (PT), 2003-2016, para a Política Pública Federal de Planejamento Urbano (PPFPU)? Como esta política foi entendida no âmbito da Agenda de Desenvolvimento urbano das gestões Lula e Dilma?

Derivado desta pergunta, adota-se como hipótese de pesquisa: Durante as gestões do Partido dos Trabalhadores no Governo Federal, a PPFPU ocupou um espaço de baixa prioridade na agenda de desenvolvimento socioeconômico e territorial, refletindo-se em uma atuação fragmentada, com limitada alocação de recursos e insuficiente capacidade articulação interinstitucional. Essa baixa significância atribuída à PPFPU resultou em uma fragilização da política de desenvolvimento urbano, comprometendo sua capacidade de promover transformações estruturais no desenvolvimento urbano e de enfrentar desafios históricos do desenvolvimento urbano.

Complementarmente à questão principal, uma série de outras perguntas devem ser feitas com o objetivo de caracterizar o estágio de desenvolvimento das políticas de planejamento e gestão urbanos em especial no que tange à técnica de desenho e implementação de política pública.

1. A política de planejamento e gestão urbanos efetivamente fez parte das diretrizes estratégicas de governo conformadas na agenda de governo?
2. Como esta política se fez representar nos instrumentos de planejamento e orçamento governamental?
3. A estrutura da ampla agenda de desenvolvimento urbano, bem como seus arranjos e estratégias de implementação, impactaram em alguma medida a evolução da política de planejamento urbano?

Ao debruçar-se sobre tais questões, espera-se traçar um quadro de identificação das características da política pública gerada, das limitações que tal desenho possa ter imposto à mesma, do seu alinhamento às estratégias governamentais e às políticas setoriais do MCID, entre outros aspectos.

Entende-se que a resposta para tais perguntas possa gerar um entendimento sobre as estratégias contemporâneas do governo federal em produzir políticas de apoio ao planejamento e gestão urbanos, possibilitando um vislumbre das necessidades de mudança e avanço no desenho de políticas públicas federais de fomento e apoio à agenda de planejamento e gestão urbanos.

Há de se considerar, que diante deste quadro complexo, a pesquisa avaliará a fragilidade da política desenhada e a fragilidade dos resultados alcançados. Assim, diante desta perspectiva, propõe-se como hipótese alternativa: Foram identificadas evidências da existência de uma PPFPU fragilizada, ainda que efetivamente respaldada pelas peças de planejamento e orçamento governamentais, na prática com poucos recursos para garantia de efetividade.

1.4 OBJETIVOS DA PESQUISA

A pesquisa tem por objetivo geral: Avaliar se durante as gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) na presidência do Governo Federal do Brasil, gestões Lula I e II; Dilma I e II, houve a estruturação de uma política pública federal efetiva de planejamento urbano para apoio aos municípios brasileiros em suas atribuições constitucionais de ordenamento e desenvolvimento do solo urbano.

A partir desse objetivo geral, podem ser definidos objetivos específicos que contribuirão para alcançar essa avaliação. Com este intuito, adotam-se os seguintes objetivos específicos:

1. Investigar a formatação do processo da PPFPU.
2. Analisar as determinações e orientações de governo, expressos em documentos de orientação técnica e normas de planejamento governamental (PPA, LOA e LDO) relevantes para a política de planejamento urbano.
3. Comparar avanços e limites da política de planejamento urbano em cada uma das etapas do ciclo de políticas públicas;
4. Gerar um entendimento abrangente das estratégias contemporâneas do governo federal em relação à agenda federal de planejamento urbano, identificando necessidades de mudança e avanço no desenho da política pública.

Espera-se com estes objetivos direcionar a pesquisa, a coleta e a análise de dados, permitindo que a pesquisa responda à questão central sobre a existência e efetividade de uma política pública federal de planejamento urbano no período em análise.

1.5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia se estruturou tendo por objetivo auxiliar o entendimento sobre a política pública federal de planejamento urbano e do processo de formatação e implementação de sua agenda, para o período 2003 – 2016). Para isso, serão avaliados uma série de documentos oficiais (planos de governo, documentos de governo de transição, leis de estruturação do MCID, planos plurianuais, leis orçamentárias, documentos do MCID para a orientação da política, relatórios de gestão, resoluções do ConCidades, entre outros) que podem trazer à tona aspectos que perpassaram a formatação desta agenda e acabaram por impactar seus resultados, percorrendo um caminho que vai desde o momento da identificação dos problemas que ela busca solucionar até a avaliação de seus resultados e processos.

Zahariadis (2016, *apud*. CAPELLA, 2020. p. 3) destaca a relevância dos estudos sobre a agenda, listando cinco razões para essas pesquisas: a) elas nos ajudam a entender os valores sociais em um dado momento histórico; b) nos permitem observar possíveis lacunas e distanciamentos entre as prioridades do governo e da sociedade; c) estudar a agenda torna visíveis vencedores e perdedores no jogo político, revelando as prioridades de diferentes grupos sociais; d) amplia nossa compreensão das opções, decisões e escolhas de políticas; e) essas pesquisas nos permitem identificar um amplo conjunto de stakeholder significantes para a política.

Assim, para esta complexa tarefa, a tese se estrutura sobre o amparo do modelo do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), dada sua estrutura de cobertura de todos os estágios de vida de uma política pública. Como explanado anteriormente, trata-se de um modelo que descreve os estágios pelos quais uma política pública passa, da concepção à avaliação e eventual reformulação. Compreender esse ciclo, ainda que teórico, é crucial para entender como a Política Pública Federal de Planejamento Urbano (PPFPU) foi formulada e implementada, e como elas podem ser melhoradas para alcançar seus objetivos. Orientados por Frey (2000)¹⁷, adotaremos os seguintes estágios do ciclo de políticas públicas: i) Definição da agenda (*agenda-setting*), já inserindo aqui a identificação do problema; ii) elaboração de programas e tomada de decisão; iii) implementação de políticas; iv) avaliação e monitoramento.

Segundo Bauer e Gaskell (2012)¹⁸, um dos primeiros problemas enfrentados por um investigador seria o de decidir qual método utilizar para um problema e como justificar os procedimentos metodológicos de constituição de dados e de análise. Diante de um problema tão complexo, que envolve a formulação e implementação de uma agenda de políticas públicas em nível Federal, que pode ser abordado em aspectos multidimensionais, dificilmente um único método poderia analisar as

¹⁷ A estruturação do ciclo de políticas públicas em Frey (2000), que goza de certas similaridades com a estrutura proposta por Theodoulou (1995), deve ser entendida como um modelo teórico para a análise de políticas públicas de forma mais estruturadas. Na prática, em especial tendo em vista o complexo cenário da formulação e implementação de uma política, muitas das vezes o encadeamento dos estágios pode se dar de forma concatenada ou etapas podem ser invertidas ou retroalimentadas e rediscutidas. Ver: i) Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Planejamento e políticas públicas (pp. 211-259). Brasília: IPEA. ; ii) Theodoulou, S. Z. (1995). How public policy is made. In S. Z. Theodoulou, & M. A. Cahn (Eds.), Public policy: the essential readings (pp. 86-96). New Jersey: Prentice Hall.

¹⁸ Ver: BAUER, Martin W.; GASKELL, Georgs (Org.). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012

diversas dimensões do fenômeno estudado, quanto mais orientando sua exploração a partir do modelo de ciclo de políticas públicas.

Flick (2009), discutindo sobre a confiabilidade, aponta que Kirk e Miller (1986, *apud*. FLICK, 2009, p.343) consideram a qualidade do registro e da documentação dos dados a base central para a avaliação da confiabilidade destes e das possíveis interpretações. Assim, uma segunda preocupação da definição do método a ser adotado passou também por decidir sobre os procedimentos de constituição de dados, a forma como seria realizado o registro destes.

Mirando estas complexas questões, diante do variado conjunto de elementos disponíveis para embasar nossa análise e dada a característica diversa destes elementos e da perspectiva de demanda metodológica (tanto as de fundo qualitativo quanto as de fundo quantitativo) para apreender seu conteúdo, a pesquisa se ampara no uso de métodos mistos¹⁹ para seu desenvolvimento. Em especial optou-se pelo método misto dado alinhamento da pesquisa aos aspectos exploratórios associados a uma abordagem descritiva. Além disso, como aponta Grenne *et.al.* (1989), o uso de métodos mistos possibilita a complementariedade de métodos possibilitando uma melhor cobertura analítica do objeto estudado

A partir da associação entre métodos qualitativos e quantitativos, aplicados às etapas do ciclo de política pública, esperamos cobrir com maior precisão todos os elementos que conformaram a política de planejamento urbano.

1.5.1 Síntese do desenho da pesquisa

Partindo da definição pelo uso de métodos mistos para o desenvolvimento da pesquisa, tendo em vista a complexidade e diversidade do objeto de estudos e dos recursos a serem analisados (programas de governo, orientações ministeriais, resoluções do ConCidades, peças de planejamento e orçamento governamental e a

¹⁹ Entende-se por métodos mistos a abordagem de pesquisa, de amplo uso nas ciências sociais, humanas da informação e ciências da saúde, nas quais o investigador: i. recolhe dados quantitativos (fechados - Dados quantitativos são "fechados" no sentido de que eles têm um conjunto predefinido de respostas possíveis), por exemplo, números, questionários de múltipla escolha, e dados qualitativos (abertos - no sentido de que os participantes da pesquisa podem responder livremente, sem restrições predefinidas. Por exemplo, em uma entrevista, os participantes podem elaborar suas respostas tanto quanto desejarem.), por exemplo, entrevistas, observações, simultaneamente; ii. integra esses dois tipos de dados e; iii. extrai interpretações baseadas nos pontos fortes combinados de ambos os conjuntos de dados para compreender os problemas de pesquisa de forma mais completa. (CRESWELL, 2015, pg.2)

percepção dos gestores do MCID), e tendo em vista as análises de conveniência metodológica de cada uma das etapas (que será explicada sequencialmente), optou-se por um desenho de pesquisa estruturado pelas etapas do ciclo de políticas públicas, tentando identificar nestas etapas seus elementos centrais de caracterização. Desta forma, em síntese, teremos a seguinte estrutura metodológica de pesquisa:

1) Análise do problema e Definição da Agenda.

- 1.1. Dados e informações avaliados: Programas de governo, documentos de orientação da política (cadernos MCID de desenvolvimento urbano e de planejamento territorial urbano e política fundiária; guia de elaboração de planos diretores).
- 1.2. Método de análise: Análise das narrativas – objetivando analisar o significado dado para a agenda de planejamento urbano nesta etapa da política e análise documental.

2) Elaboração do programa e tomada de decisão

- 2.1. Dados e informações avaliados: Planos Plurianuais (PPAs do período 2003 a 20216) e Leis Orçamentárias Anuais (LOAs do período 2003 a 20216).
- 2.2. Método de Análise: Análise de séries temporais: Orçamento MCID vs. Orçamento Setorial vs. Orçamento Planejamento Urbano; Análise documental.

3) Implementação de políticas

- 3.3. Dados e informações avaliados: Relatórios de Gestão e Relatórios de Prestação de Contas da Presidência da República (2003 – 2016); Documentos do Ministério das Cidades para orientação e divulgação da política; Resoluções do Conselho das Cidades

- 3.2. Método de análise: Análise documental.

4) Avaliação e monitoramento

- 4.1. Dados e informações avaliados: Publicação institucional: Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos
- 4.2. Método de análise: Análise documental.

Espera-se, com a adoção destes procedimentos metodológicos, alcançar uma compreensão mais completa do complexo fenômeno da agenda federal de desenvolvimento urbano no MCID, em específico a agenda de planejamento urbano, posto que a aplicação da metodologia mista busca combinar os pontos fortes das abordagens qualitativas e quantitativas.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Este capítulo tem como objetivo apresentar uma revisão abrangente e sistemática da literatura relevante para o tema desta tese, que visa aproximar o campo das "ciências urbanas" ao campo da ciência política, especificamente ao campo das políticas públicas. Neste capítulo, abordaremos quatro componentes principais da literatura relacionada às políticas públicas e à sua relação com os estudos urbanos.

O primeiro componente introduzirá os conceitos básicos em teoria do Estado e a evolução de seu papel ao longo da história moderna e contemporânea até a emergência do tema das políticas públicas no século XX. Serão apresentados os conceitos de políticas públicas e o delineamento do conceito adotados, assim como as características das políticas públicas no debate atual. Além disso, será apresentado o debate da taxonomia em políticas públicas, como uma estratégia de análise e compreensão analítica, e o conceito de ciclo de políticas públicas.

O segundo componente abordará o debate atual sobre a estrutura e processos de planejamento e orçamento governamental, resgatando a estrutura constitucional baseada no diálogo estruturado entre PPA-LDO-LOA. Serão apresentados aspectos relevantes ao planejamento e orçamento governamentais brasileiros, com destaque para os aspectos da participação social e da relação "executivo-legislativo". Por fim, serão tratados os desafios e limites objetivos do nosso modelo de planejamento e orçamento governamentais, o que possibilitará, nos capítulos posteriores, refletir sobre as limitações governamentais da política de planejamento urbano.

O terceiro componente revisará o contexto da agenda do movimento histórico pela reforma urbana, que iluminou o processo de construção do MCID e de suas políticas. Será tratado a consubstanciação das teorias e anseios sociais na estrutura do MCID (administrativa e de políticas públicas), e sua pouca modificação e aprimoramento ao longo do período de análise. Por último, será construído um debate conciliador entre a alma da participação cidadã, cravado em nossa CF/88 e nas políticas de desenvolvimento urbano, e a teoria do comum, como suporte conceitual justificativo para a centralidade do debate da participação popular na esfera das decisões do processo de políticas públicas.

Por fim, o quarto componente apresentará as referências em relação aos métodos que serão aplicados, destacando a conceituação e usos dos métodos mistos, da análise de conteúdo/análise de discurso e métodos quantitativos de construção de séries históricas em orçamento público. Através destes componentes, esta revisão da literatura busca fornecer uma base sólida para a compreensão do tema e dos desafios envolvidos na aproximação dos campos das "ciências urbanas" e da ciência política, especificamente no campo das políticas públicas.

2.1 INTRODUÇÃO À POLÍTICA PÚBLICA

Avaliar as ações do Estado para o tema do planejamento urbano usando as teorias e os modelos do campo das ciências políticas, mais especificamente das políticas públicas, demanda a recuperação de teorias que possam alimentar a reflexão proposta sobre o processo de estruturação e implementação da agenda de planejamento urbano. Afinal, o embate proposto por este campo é justamente tentar entender o porquê da variação das políticas públicas em função de distintos contextos sociais, demográficos, econômicos, entre outros. Mas também descobrir o porquê do sucesso ou fracasso alcançado em algumas e não em outras.

Vislumbra-se que o campo da ciência política, ainda que não busquemos uma revisão extenuante deste assunto, possa oferecer recursos para entendermos a política de planejamento urbano em sua reconhecida complexidade, ainda que circunscrita no país ora por uma carga histórica voltada para a regulamentação tecnocrática do uso e ocupação do solo urbano, ora pelo desvio funcional da qualificação urbana direcionada às parcelas populacionais de maior renda e aos territórios usufruídos por estas parcelas.

Neste contexto, estruturou-se uma revisão bibliográfica introdutória que busca apresentar elementos centrais no debate do campo das políticas públicas. Assim, nós voltamos ao entendimento: i) das abordagens de análise da atuação do Estado, ii) dos conceitos de política pública; iii) das teorias e modelos em políticas públicas e iv) das tipologias de políticas públicas,

Com esta revisão, espera-se alimentar a reflexão desta tese com elementos de análise de políticas públicas, de modo a possibilitar à análise do processo da

política pública federal de planejamento urbano. Buscando assim, entender os motivos de seu sucesso ou insucesso.

2.1.1 A ação do Estado

Ao longo da evolução do campo da Ciência Política, em especial de suas especialidades voltadas para análise da atuação dos governos e das ações geradas por suas organizações, uma série de entendimentos veio se firmando sobre o termo políticas públicas e sobre a ação do Estado (AGUM et.al, 2015; SOUZA, C., 2016, BRASIL & CAPELLA, 2016). Por se tratar de um tema complexo e multidimensional (SABATIER, 1999), que dispõe de uma ampla gama de abordagens e perspectivas de entendimento, se faz necessário recuperar um pouco de suas principais formulações teóricas e conceituais, visando com isso a produção de uma base de conhecimento que proporcione refletir a agenda de planejamento urbano pela ótica do processo das políticas públicas. Neste sentido, trataremos de recuperar, sinteticamente, as abordagens históricas sobre a atuação do Estado.

A “análise das realidades estatais” (SARAIVA, 2007, pg.21) e de suas formas de agir vem se configurando ao longo do tempo por uma série de abordagens orientadas pelas: ciência jurídica, sociologia, ciência política, ciência administrativa, entre outras (SARAIVA, *op. cit.*). A maneira como enxergamos hoje, o campo da política pública como uma ciência autônoma, com bases solidas na ciência política e na ciência administrativa, é relativamente nova, se estruturando a partir da primeira metade do século XX, no período do pós-guerras mundiais, no qual a emergência do Estado de Bem-Estar Social (EBES)²⁰, demandava o repensar do atendimento às demandas sociais crescentes.

²⁰ Embora usemos de maneira generalizada o conceito de Welfare State como um modelo socioeconômico que visa garantir o bem-estar social da população através da intervenção estatal, Esping-Andersen (1991) propôs uma tipologia que classifica os EBES em três categorias principais: **I- Liberal; II- Conservador e III - Social-Democrata**. A categorização se baseia em três critérios principais: a) Desmercantilização - refere-se ao grau em que o EBES protege os cidadãos das flutuações do mercado de trabalho (um alto nível de desmercantilização implica em menor dependência do mercado para a obtenção de bens e serviços essenciais); b) Estratificação - mede o nível de desigualdade social gerado pelo sistema de EBES (Um EBES que promove a redistribuição de renda e oferece oportunidades iguais para todos tende a gerar menor estratificação social); c) Família - diz respeito ao papel da família na provisão de bem-estar social (em alguns sistemas, a família assume um papel central, enquanto em outros o Estado assume um papel mais proeminente.). Assim, temos as seguintes características para cada uma das categorias propostas pelo autor: **I. Liberal** - se

Neste período de demandas prementes, duas abordagens se destacariam na conformação deste novo campo científico, a abordagem americana e a abordagem europeia. Souza (2016) destaca a diferença básica entre a abordagem europeia (focada em um debate derivado das reflexões sobre o papel do Estado) e a abordagem americana (focada nos produtos gerados pelas instituições integrantes do Estado). O autor destaca ainda que em ambas as abordagens, embora seja possível identificar um fato motivador distinto, a questão central para constituição do campo científico das políticas públicas foi o entendimento de que em democracias estáveis, a ação ou inação do governo podem ser formuladas cientificamente e analisadas por pesquisadores (SOUZA, *op.cit.*).

Ambas as abordagens marcam um avanço a partir de uma perspectiva histórica mais jurídica, legalista, de análise da atuação estatal, que viria a resistir predominantemente até o primeiro quarto do Século XX (SARAIVA, 2007), mas cujas raízes profundas ainda são perceptíveis atualmente²¹ e moldam a atuação estatal. Tal perspectiva legalista se escreve de maneira mais forte na América Latina em função

caracteriza por uma desmercantilização mínima. Isso significa que o Estado oferece proteção social limitada à população, priorizando a responsabilidade individual e o mercado como principais responsáveis pelo atendimento das necessidades básicas. Como consequência, há uma maior dependência do mercado e menor acesso a serviços sociais; **II. Conservador** - apresenta um nível intermediário de desmercantilização. O Estado oferece mais proteção social do que o modelo liberal, combinando intervenção estatal com ênfase no mercado e na iniciativa privada. Isso resulta em um nível moderado de dependência do Estado e acesso a serviços sociais. A combinação de proteção social e iniciativa privada no EBES Conservador tende a gerar estratificação social moderada, com menor disparidade de renda e oportunidades do que no modelo liberal. A família ainda assume um papel importante na provisão de bem-estar social, mas com um complemento significativo do Estado. A responsabilidade individual também é enfatizada; **III. Social-Democrata** - se caracteriza por uma desmercantilização alta. O Estado oferece um alto nível de proteção social, com forte ênfase na universalidade e na igualdade de oportunidades. Isso resulta em menor dependência do mercado e amplo acesso a serviços sociais para toda a população. A redistribuição de renda e as políticas sociais no EBES Social-Democrata tendem a reduzir significativamente os níveis de desigualdade social, promovendo maior igualdade de oportunidades e acesso a bens e serviços essenciais. A família é vista como um complemento ao Estado na provisão de bem-estar social. O Estado reconhece a importância da família, mas assume um papel mais ativo na oferta de serviços sociais, como educação e saúde. A ênfase na livre iniciativa e na responsabilidade individual no EBES Liberal tende a gerar estratificação social alta, com disparidades de renda e oportunidades entre diferentes grupos da sociedade. A família assume um papel central na provisão de bem-estar social, sendo vista como a principal responsável pelo cuidado de seus membros. Para mais informações, ver: ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 24, p. 85–116, set. 1991.

²¹ Como destaca França (2014) o modelo brasileiro de Estado Democrático de Direito, a exemplo de outras nações, está todo amparado na determinação de que “nenhuma competência estatal exista e seja válida sem prévia norma jurídica” (FRANÇA, 2014, p. 8). Desta forma, a atividade estatal se dá em conformidade com às determinações legais, assim ela se reveste de juridicidade e legalidade. Para maiores informações, ver: FRANÇA, V. R. Princípio da legalidade administrativa e competência regulatória no regime jurídico-administrativo brasileiro. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 254, p. 149-172, abr./jun. 2014.

de nossa herança cultural jurídico-legalista, marcada pela colonização espanhola e portuguesa, embasadas em séculos de evolução do direito romano (WAHRLICH, 1979). Constata-se assim uma base de caráter legalista na atuação do estado, a que Amato (1958, *apud*. WAHRLICH, 1979) caracterizava como a resolução de um problema pela edição de uma norma ou lei, o que acabava por confundir a norma administrativa com a organização administrativa e a ação do Estado.

No nosso caso, do Brasil, pensar a atuação estatal demanda reconhecer o peso de nossa cultura jurídico-legalista e de como esta cultura molda a ação do Estado em seus vários aspectos, incluso no que tange ao planejamento territorial. Como destaca França (2014, p.26): “toda e qualquer competência da Administração Pública, encontra-se submetida ao princípio da legalidade administrativa”. Neste arranjo, a atuação estatal até pode gozar de prerrogativas que lhe garantam espaço discricionário, não obstante, a legalidade é a base desta atuação. Seguindo a máxima do setor público: à administração pública cabe fazer o que dispõe a lei.

Neste contexto, mesmo considerando a influência sobre a ação do Estado pela área de administração de empresas, no setor privado e industrial, ou pela pressão por construção de políticas públicas, advindas do avanço da agenda dos EBES ou do EDD, a abordagem jurídico-legalista ainda dá amparo à leitura da ação estatal. Neste arranjo complexo e interativo, como destaca Souza (2006), surge uma concepção no qual a ação do Estado, as políticas públicas, se consolidando como um campo da ciência política, se estrutura sobre o entendimento “do como” e “do porquê” de os “governos optarem por determinadas ações” (SOUZA, *op.cit.*, p.23) em detrimento de outras.

Para Souza (2006), tal perspectiva de atuação e abordagem se tornou mais clara a partir do período do pós-guerras mundiais e dos avanços profundos e rápidos na economia, sociedade e instituições derivados deste período. O autor destaca que este período promoveu avanços nas próprias demandas sociais, nas tecnologias de comunicação e informação, promoveu ampliação do papel da mídia na conformação da ação estatal, fato que pressionaria por maior transparência do processo decisório do Estado e transparência sobre a atuação estatal.

Este quadro de mudanças nas décadas subsequentes à 2ª. Guerra Mundial ensejaria o surgimento de técnicas de administração estatal, ganhando destaque as técnicas de planejamento organizacional (SOUZA, 2006), que viriam a influenciar o

planejamento estatal, introduzindo a orientação da ação estatal por objetivos e metas e definição meios para a consecução deles.

Tal perspectiva, um tanto que tecnocrática, na qual a atuação estatal parecia se resolver pela adoção de técnicas de gerenciamento, viria a moldar a ação estatal até a década de 70, quando a falência do modelo desenvolvimentista, ocasionada pela crise do petróleo e do sistema financeiro, imporia um duro golpe nos modelos de crescimento pautado em estratégias keynesianas e nos modelos de planejamento rígidos e tecnocráticos.

Souza (2016) destaca que este período passou a exigir modelos mais flexíveis de planejamento e administração, passando a exigir um dinamismo na atuação estatal, que fugia ao sentido de grandes metas e objetivos rígidos do processo de planejamento, e se adequava as contingências do contexto econômico e social, em rápida evolução.

Este contexto marcaria a necessidade de mudança e aprimoramento da abordagem de um planejamento rígido e pouco flexível para modelos mais dinâmicos que levassem em consideração variáveis do cenário externo à atuação estatal. Neste período surgem as técnicas de planejamento estratégico (Análise SWOT, Matriz BCG, entre outras)²², justamente como tentativa de introjetar no planejamento as complexidades do cenário social e econômico, para os quais o modelo de planejamento anterior não gerava soluções adequadas, pois não gerava soluções flexíveis, ágeis e tempestivas.

Com estas demandas por mudanças, em especial com a perspectiva de se levar em consideração os contextos sociais, econômicos, geográficos, entre outros, vemos uma aproximação com os termos atuais da atuação estatal enquanto política pública.

²² O planejamento estratégico surge como uma abordagem para auxiliar o setor privado na definição de direções, metas e estratégias a médio e longo prazo. No contexto de formulação das técnicas mencionadas, a análise SWOT foi desenvolvida no final da década de 1970 e traz como inovação a consideração de fatores internos e externos à empresa, como forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, para embasar decisões estratégicas. Por outro lado, a Matriz BCG também foi criada na década, pelo Boston Consulting Group, como uma ferramenta para analisar o ciclo de vida dos produtos e serviços de uma organização. Essa matriz classifica os produtos em categorias como: Cash Cow; Star; Question Mark; Dog. A partir destas categoriais, define-se estratégias específicas para cada uma delas. Ambas as técnicas surgiram em um período em que as empresas buscavam métodos mais estruturados, dinâmicos e analíticos para orientar suas decisões estratégicas e gerenciar seus portfólios de produtos com mais eficácia. As inovações do planejamento estratégico do setor privado viriam nas décadas seguintes a influenciar a administração pública e os processos de políticas públicas, incluso o próprio planejamento urbano.

No Brasil, em especial, o momento seria marcado pelo processo de redemocratização e pela centralidade da participação cidadã e democrática na construção da vida política do país e na construção das políticas públicas. A demanda pela validação e escuta social seria mais um dispositivo a forçar a mudança de um planejamento rígido e estático para um modelo mais flexível e ágil no alcance de resultados. Mas, sem perder os avanços trazidos com as estratégias de planejamento governamental.

Tendo em vista a complexidade do processo que molda a ação estatal, há de se entender que o advento de uma nova abordagem analítica não significa que outras abordagens possam ser eliminadas ou esquecidas, dado que podem moldar o cerne da atuação estatal. As abordagens contemporâneas da ação estatal, pode conviver com aspectos jurídico-legalistas ao mesmo tempo no qual são exigidas atualizações para dar conta do complexo sistema social e político no qual se estruturam políticas públicas para resolver problemas sociais ou regular temas de especial interesse da sociedade.

2.1.2 Conceitos de política pública

No contexto da evolução da ação do Estado, abordado nos parágrafos anteriores, o avanço no debate demanda começarmos a posicionar a ação do Estado na ótica, ou abordagem, do campo da política pública, pois, apesar de ser um campo relativamente novo, que ao longo do tempo veio se adaptando à complexidade (cultural, política, socioeconômica, geográfica, administrativa, orçamentária, entre outras), se faz necessário mergulhar em seus conceitos centrais, próprios e derivados das ciências sociais, da ciência política, da administração pública e da economia, entre outros, e de seus métodos voltados especificamente para a construção e análise da “ação estatal”, um tema complexo e multidimensional que tem ofertado uma série de desafios ao campo do planejamento urbano em sua função constitucional de construir cidades mais justas no Brasil.

Como vimos, ao longo do tempo, a análise das realidades estatais tem sido influenciada por abordagens oriundas de diversas disciplinas como ciência jurídica, sociologia, ciência política e ciências administrativas. A configuração do campo das políticas públicas como uma ciência autônoma, com bases na ciência política e

administrativa, é relativamente recente, surgindo no contexto pós-guerras mundiais com a emergência do estado de bem-estar social e a necessidade de repensar o atendimento às demandas sociais crescentes.

Nesta evolução, o conceito de política públicas se torna estruturante para delimitar o objeto da tese e para refletirmos mais adiante as implicações das ações estatais em planejamento urbano. Assim tentaremos nos próximos parágrafos delimitar com maior precisão o conceito de política pública, a essência da ação do Estado.

Claro que em um primeiro ponto, ao considerar política pública como “ação do Estado”, entramos no debate proposto por Secchi (2010), que categoriza o próprio conceito de política pública em dois grandes eixos de abordagem: a dos estatistas e a dos multicêntricos.

Para os estatistas a concepção de política pública é determinada pela origem estatal do ato, “o que determina se uma política é ou não ‘pública’ é a personalidade jurídica do formulador. Em outras palavras, é política pública somente quando emanada de ator estatal” (SECCHI, *op.cit.*, p.2). Esta abordagem é a mais comum e ronda o imaginário coletivo quando tratamos do termo política pública.

Não obstante, para a abordagem multicêntrica, o cerne da questão não reside em quem formula a política pública, reside na origem do problema a ser enfrentado, na natureza deste problema: o interesse coletivo e seu impacto para um conjunto significativo de pessoas. Nesta perspectiva todos os atores envolvidos no processo de uma política pública são geradores de políticas públicas.

Não obstante está aparente ambiguidade, como elucida Lima (2014), o debate sobre a essência da política pública, se vinculada à conformação jurídica do formulador ou se atrelada a finalidade da ação (interesse público), ainda é algo que merece amadurecimento e pesquisa e não necessariamente significa serem excludentes. Se por um lado há de se reconhecer o papel da sociedade na execução de determinadas políticas públicas, inclusive de entidades com fins lucrativos, não há como negar, dada nossa cultura jurídico-normativa (FRANÇA, 2014; RUA, 2009), que titularidade do estado na conformação de uma política pública é inequívoca.

Outra consideração importante a ser feita antes de adentrar com maior precisão no conceito de política pública é a possibilidade de distinção do conceito de política. Este eventual choque de entendimento entre política e política pública e

menos evidente e melhor resolvido atualmente na literatura de língua inglês, em função do uso de palavras distintas: *politics* e *policy*. Nesta divisão fica mais claro o entendimento de *politics* como um processo de tomada de decisão e conflito de interesses dentro de um sistema político. Já por *policy* podemos entender o conjunto de ações e decisões tomadas por um governo para resolver problemas específicos ou alcançar objetivos sociais. Assim podemos entender, sinteticamente, a *policy* como resultado concreto da *politics*.

Bobbio (2004), ainda sobre este debate, esclarece que o termo política (nos aproximando de *politics*) expressa um conceito complexo, multifacetado e em constante evolução e de distinto significado ao longo do tempo. Atualmente se refere à organização da sociedade e à tomada de decisões que afetam a vida da comunidade. Ainda neste debate, Rua (2009) entende que ao falarmos em política nos referimos ao “uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder (ou seja, visam a influenciar o comportamento das pessoas) e se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas” (*op.cit.*, p.18).

Já ao nos referirmos a política pública, Rua (2009) afirma se tratar da “formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos” (*op.cit.*, p 19). Em outras palavras, significa dizer que política pública são os resultados concretos da política, ou, como diria Secchi (2010), trata-se de uma dimensão mais concreta da “política” e que “tem relação com a orientação para a decisão da ação” (*op.cit.*, p.27)

Não obstante este debate, Heidenheimer (1976) entende que talvez para o campo da ciência política os dois termos apenas sejam expressões de dimensões de um mesmo conceito, sendo difícil tentar dissociá-los dada dificuldade de distinção do fato político, em sua totalidade. Em suas palavras:

(...) é difícil distinguir claramente os significados de política e políticas públicas até mesmo em inglês, será que esses não seriam conceitos realmente distintos e separáveis, mas apenas palavras diferentes que acentuam, de certa forma, dimensões complementares do mesmo conceito? (HEIDENHEIMER, 1976, p.4) tradução nossa

As palavras de Heidenheimer (1976) ficarão mais claras quando debatermos o ciclo de políticas públicas, que embora receba críticas sobre seu olhar alinhador do processo das políticas públicas, é um importante requisito para melhor compreensão das etapas teóricas e ideais da estruturação de uma política pública, que pode receber, em suas várias etapas, distintos *inputs* do processo político.

Talvez, dada esta característica de estrutura complexa do fato políticos, seja difícil adentrarmos em um campo com um conceito consensual na literatura científica específica da área, como afirma Secchi (2010). O autor entende que existem algumas questões gerais que geram uma miríade de possibilidade de respostas e, com isso, surgem conceitos não necessariamente alinhados ou únicos. Secchi (2010) elenca as seguintes questões como estruturantes para a definição do conceito de política pública:

- i) Somente os atores estatais têm a primazia da construção de políticas públicas?
- ii) Políticas públicas dizem respeito apenas à ação ou podem ser consideradas também as inações?
- iii) Diretrizes operacionais podem ser consideradas políticas públicas, ou apenas as estruturantes²³?

Feitas estas breves considerações passaremos nos próximos parágrafos a recuperar os conceitos de política pública na ótica de expoentes do pensamento em ciência política. Tal exercício nos possibilitará: i) avaliar qual conceito melhor atende ao recorte e objetivos desta tese e ii) alinhar o entendimento que alimentará o debate proposto aqui.

Com este objetivo, recuperando Rua (2009), políticas públicas consistem em conjuntos de decisões e ações inter-relacionadas, tomadas por atores, com o objetivo de alocar recursos e valores de forma imperativa para a resolução de problemas públicos. Para a autora as políticas públicas geralmente envolvem mais de uma decisão e requerem diversas ações estrategicamente selecionadas para sua implementação.

²³ Secchi (2010) define por diretrizes estratégicas aquelas definidas pelo nível estratégico do processo de tomada de decisão.

Mandal (2007), em seu dicionário de administração pública, entende por política pública “um curso de ação decidido por um governo - ou por qualquer organização, grupo ou indivíduo - que geralmente envolve a escolha entre alternativas concorrentes” (*op.cit.*, p. 372). Tradução nossa.

Já para Turgeon e Savard (2012), política pública é um documento elaborado por agentes governamentais que apresenta sua visão sobre um problema que pode ser solucionado por meio da ação pública e, de maneira complementar, os aspectos legais, técnicos, práticos e operacionais dessa ação.

Dye (1978) é mais direto e assertivo, definindo políticas públicas como “tudo o que os governos decidem fazer ou não fazer” (DYE, 1978, p. 3).

Expandindo a visão de Dye (1978), Brooks (1998) entende que além disso, uma política pública pode ser resultado não apenas da ação, mas também da inação de um governo. Nesse sentido, o autor acrescenta que: “Uma vez que um problema tenha sido formulado em termos problemáticos, a inação dos formuladores de políticas torna-se uma escolha política deliberada” (BROOKS, 1998, p.3, *apud*. TURGEON & SAVARD, 2012, p. 2).

Em uma perspectiva mais programática, Lasswel e Kaplan (1970, p.71, *apud* HEIDEMANN, 2009, p.29) “definem política pública como um programa com metas, valores e práticas”. Tal linha nos aproxima mais de uma abordagem formal de planejamento governamental de políticas públicas.

Mesmo apontando pela dificuldade na construção pacificada do termo política pública, Secchi (2010) dá alguma luz ao conceito e define política como “uma orientação à passividade ou à atividade de alguém”, neste contexto, “as atividades ou passividades decorrentes desta orientação também fazem parte da política pública” (*op.cit.*, p.22). O autor vai além e afirma que uma política pública deve possuir a intencionalidade pública e a resposta a um problema público.

Além dessas posições, buscando lidar com a complexidade do tema, Secchi (2010) estabelece uma categoria nova no debate, a política governamental, que se configura como aquela estabelecida pelos órgãos governamentais, quer sejam eles do poder executivo, legislativo ou judiciário. O autor justifica tal entendimento a partir das colocações de Heidemann (2009), para o qual:

a perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua

estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é promover políticas públicas. (HEIDEMANN, 2009, p.31, apud SECCHI, 2010, p. 23)

Diante desta complexidade, variados atores propositores e finalidades da política pública, Turgeon e Savard (2012) apontam para uma evolução na abordagem em Lemieux (2002). Lemieux (2002) defini política pública como “um conjunto de atividades focadas na busca de uma solução para problemas públicos em um determinado ambiente por parte de atores em uma relação estruturada, todos evoluindo ao longo do tempo” (LEMIEUX, 2002, p. 5, *apud* TURGEON & SAVARD, 2012, p.3)

Ainda nesta linha, da busca por entender a questão em sua complexidade e expressar o conceito de políticas públicas de forma mais holística, Muller e Surel (1998, *apud* TURGEON & SAVARD, 2012), entendem política pública como produto de decisões estruturadas de governo (objetivos, meios e recursos), voltadas para implementação de medidas concretas (o aspecto visível das políticas) sendo passível de associação ao contexto social, incluso em um contexto complexo no qual atores governamentais e não governamentais se envolvem no processo de políticas públicas, fato que em si pode gerar conflito dado que os interesses são distintos.

A partir destes poucos autores, já é possível entender que a conformação de um conceito de política pública é complexa e de difícil resolução, dada complexidade do fenômeno político e social que influenciam a questão. Com este entendimento e tentando articular-se ao objetivo desta tese, dada peculiaridade de nosso debate, entende-se que a adoção ou adaptação de um conceito de política pública deve ser harmoniosa ao conceito de planejamento urbano, em específico ao modelo de planejamento urbano defendido em nossa CF/88 e EC.

Um primeiro passo nesse sentido é entender os princípios básicos, constitucionais, da atividade de planejamento ou ordenamento territorial, tentando tirar um entendimento básico sobre a titularidade do tema e diretrizes para seu desenvolvimento. Assim, cabe recuperar as competências nos três níveis de organização do Estado. Afetos ao tema do planejamento ou ordenamento territorial, a CF/88 estabelece em seus artigos 21 (inciso IX e XX), artigo 23 (inciso IX), artigo 25 (§ 3º), artigo 30 (incisos I e VIII) e artigo 182 as competências da União, dos

estados e dos Municípios, para o tema, e deixa claro se tratar de uma função de Estado, pois se configura como uma atividade essencial e permanente que o Estado deve desenvolver para garantir a ordem social e o bem-estar da coletividade.

Não obstante, do ponto de vista de diretrizes para condução deste tema, a Lei 10.257/2001, que regula o artigo 182 da CF/88 (para os temas do planejamento municipal), e a Lei 13.089 de 2015, que regula o § 3º do Art. 25 da CF/88 (para os temas do planejamento metropolitano), reconhecem que o tema do planejamento urbano deve ser fruto de uma construção democrática, com plena garantia da participação popular. Além disso, definem que a essência desta política deve ser a correção das mazelas e desigualdades urbanas, usando para isto uma série de instrumentos (urbanísticos, jurídicos e tributários), que definem, inclusive, a interação com o setor privado para consecução de instrumentos da política (tais como, operação urbana consorciada, outorga onerosa, entre outros).

Neste contexto, a política pública de planejamento urbano deve considerar a primazia do Estado para sua condução. Não obstante, a participação popular nos processos decisórios é condição *sine qua non*... e a participação do setor privado, orientada pelo interesse público, visando o pleno desenvolvimento urbano, é desejável.

Diante de tais considerações, intencionalmente bem alinhadas ao contexto do planejamento urbano, adotaremos como conceito de política pública: o conjunto de decisões, ações e instrumentos interligados, orientados por objetivos de governo e tendo por metas responder problemas de interesse público, formulados e implementados com ampla participação popular e com entidades da sociedade civil, através de mecanismos que garantam a representatividade, a inclusão e a diversidade.

2.1.3 Características das políticas públicas

Feito este breve debate sobre o conceito de política pública e tendo demonstrado que se trata de um conceito em construção, de difícil acordo entre os principais autores do tema, passaremos à análise das características de uma política pública. Se a pesquisa tem por objetivo entender o processo da política de planejamento urbano, se faz necessário ter por base quais as características que

podem definir uma política pública. Não se deve deixar de ter em mente que qualquer categorização idealizada não corresponderá à complexidade do tema e das realidades socioeconômicas e político-institucionais que moldam o contexto das políticas públicas.

Assim, os próximos parágrafos tratarão de detalhar algumas das características entendidas como estruturantes da política pública. Não se trata de uma tentativa de instituição de uma taxonomia de políticas públicas por suas características, mas apenas uma convergência de ideias e conceitos entendidos como estruturantes da política pública, em especial tendo por base de reflexão um contexto nacional de implementação de políticas públicas de planejamento e gestão territorial-urbana.

Para esta convergência de ideias, serão trabalhados os seguintes tópicos: i) - Abordagem interdisciplinar; ii - Cooperação multisetorial; iii - Base em evidências; iv - Orientação por resultado; v - Participação social; vi – Equidade e justiça social; e vii - Transparência e *accountability*.

2.1.3.1 *Abordagem Interdisciplinar*

Políticas públicas abordam problemas complexos, pois lidam com problemas de interesse público, de interesse da sociedade. Tal fato que exige conhecimentos de diversas áreas, como economia, sociologia, direito, engenharia, entre outros. Uma abordagem interdisciplinar permite uma análise mais completa e eficaz dos problemas e das soluções.

Neste sentido, Lasswell (1971) discute a importância da interdisciplinaridade na formação da ciência de políticas públicas. Ele destaca a necessidade de uma abordagem orientada para lidar com questões complexas e interdisciplinares, enfatizando a convergência de diversas disciplinas na produção de políticas públicas. Lasswell (*op.cit.*) ressalta que a síntese de técnicas guiadas por princípios de conteúdo e procedimento é essencial para lidar com a diversidade de especialidades que afetam os processos de políticas públicas. Essa abordagem multidisciplinar é fundamental para compreender a complexidade dos problemas de políticas públicas e para promover soluções eficazes e inovadoras.

Ainda em Lasswell (*op.cit.*) e sua visão sobre a “ciência das políticas públicas”, destaca-se a abordagem em políticas públicas enquanto uma síntese de técnicas provenientes de diversas disciplinas na evolução da “ciência das políticas”. Nas palavras do autor:

"A ciência das políticas públicas está caminhando em direção a uma síntese distintiva de técnicas guiadas por princípios de conteúdo e procedimento. A interação dos dois princípios ocorre em todo exercício de resolução de problemas." (*op.cit.*, p.5) Tradução nossa.

A referência à interação desses dois princípios (conteúdos e conhecimentos), em todo exercício de resolução de problemas, ressalta a necessidade de uma abordagem integrada e interdisciplinar na análise e formulação de políticas públicas. Isso significa que a combinação de diferentes técnicas e abordagens disciplinares, orientadas por princípios comuns, é essencial para lidar de forma eficaz com a complexidade dos desafios enfrentados na produção de políticas públicas. Essa síntese distinta de técnicas reflete a convergência de conhecimentos e métodos de diversas áreas, promovendo uma abordagem mais abrangente e eficiente na resolução de problemas complexos e interdisciplinares na esfera das políticas públicas.

2.1.3.2 *Cooperação Multisetorial*

Em um contexto de complexidade das políticas públicas, há de se considerar que dificilmente um único ator responda em plenitude e eficientemente por todas as etapas do complexo processo de política pública. Nesse contexto, a cooperação entre diferentes setores do governo, da sociedade, de empresas, academia e sociedade civil, entre outros, é fundamental para o sucesso das políticas públicas.

Se falamos da cooperação como *conditio sine qua non* para a política pública, obrigatoriamente entramos no debate sobre construção de sistemas de governança no processo das políticas públicas.

Stoker e Evans (1998) entendem que:

A governança, em última instância, preocupa-se com a criação de condições para a regra ordenada e a ação coletiva. Os resultados da governança não são, portanto, diferentes daqueles do governo. É, na

verdade, uma questão de diferença nos processos. (*op.cit.*, p.17)
Tradução nossa.

Neste entendimento, a governança, em última instância, preocupa-se com a criação de condições para a ação ordenada e coletiva. Os resultados da governança não são, portanto, diferentes daqueles do governo. É, na verdade, uma questão de diferença nos processos.

Para Sant'Ana (2015) o conceito de governança passa pela compreensão do panorama atual, que se origina de uma profunda transformação no padrão político tradicional, de poder hegemônico do Estado. A fragmentação e descentralização do poder, aliadas à redefinição do papel do Estado e do governo, impõem novos desafios ao processo de políticas públicas, pois já não é possível pensar em um único ator responsável por todo o *policy cycle* de uma determinada política.

Neste sentido, de mudança no padrão político, Peters (2008) destaca que o padrão atual não tem mais o governo como centro absoluto do processo de governar, o processo de mudança trouxe mudanças de padrões, gravando os conceitos de: desconcentração, descentralização e delegação. Tal mudança, ao inserir uma gama de novos princípios e de novos atores no centro do “processo de governar”, em distintos papéis jurídicos e institucionais, demanda esforços no sentido de desenvolver políticas públicas multisetoriais, embasadas em mecanismo de cooperação. Nesta nova perspectiva, a atuação do governo dever estar fortalecida no sentido de promover a devida coordenação entre os diversos atores envolvidos no processo das políticas públicas.

2.1.3.3 *Base em evidências*

Políticas públicas devem ser baseadas em evidências científicas e dados concretos para garantir sua efetividade. Isso significa que a formulação e implementação das políticas devem ser guiadas por pesquisas e estudos que comprovem a eficácia das medidas propostas. Em um contexto de recursos limitados, em especial quando se trata de correção de desigualdades sociais, o experimentalismo não pautado na realidade científica pode significar fechamento de janelas de oportunidade em função da falha ou descredito da política pública.

Stoker e Evans (2016) destaca que existem uma série de razões pelas quais a formulação de políticas públicas tem passado ao largo de evidências científicas que lhe sirvam de embasamento. Em especial, os autores apontam para uma contradição intrínseca entre os processos gerados ao nível das ciências políticas e sociais e os processos políticos, fato que gera tensões inerentes.

Sobe este aspecto de tensões nas relações, Stoker e Evans (*op.cit.*) destacam três aspectos centrais: i) o uso indevido de evidências – evidências podem ser mal utilizadas por interesses políticos, pela mídia ou outro stakeholder relevante. Além disso, o viés dos pesquisadores também pode influenciar a geração de tensões; ii) processo não linear de formulação de políticas - o processo de políticas públicas é uma interação dinâmica e complexa de questões, soluções e oportunidades políticas, que dificilmente seguem um processo linear, tal qual proposto pelos modelos teóricos do *policy cycle*, e constroem um consenso da relação problemas-soluções; iii) Janelas de influência limitadas – o momento de divulgação de pesquisas dificilmente se concatena ao dinâmico cenário político, o que tende a reduzir impacto das pesquisas.

Outra reflexão, também apontada pelos mesmos autores, diz respeito a perspectiva dos formuladores de políticas. Há de se reconhecer que o processo das políticas públicas é iminentemente político, fato que em si já impõem limite ao uso de evidências. Assim o processo político pode ser influenciado muito mais por elementos como clima político, estrutura institucional e normas legais ou culturais.

Tende a dificultar esta adoção de evidências algumas características da cultura de pesquisa universitária, em especial da grande área das ciências sociais, e ciências irmãs. Em tais áreas verifica-se: foco em pesquisas sem aplicação prática; busca por distanciamento dos agentes e das estruturas de poder do campo político; pesquisa com maior ênfase na dimensão crítica que na dimensão prática (STOKER & EVANS, 2016).

Não obstante este esforço em qualificar o processo decisório em políticas públicas, De Marchi *et.al.* (2014) faz várias críticas ao modelo de políticas públicas baseado em evidências e entende que este, altamente centrado em dados e conhecimentos técnicos, deve ser ampliado e aprimorado a partir de um debate mais holístico que consiga interagir com todas as dimensões envolvidas na tomada de

decisões (*evidence-based vs. policy analytics*)²⁴. A autora destaca quatro eixos centrais de limites do modelo baseado em evidências:

1. Limitações da abordagem: Limitação em fornecer uma abordagem holística e abrangente para lidar com a complexidade dos problemas de políticas públicas, limites em enfrentar os desafios multifacetados em política e políticas públicas.
2. Falta de consideração para outros aspectos: O modelo baseado em evidências muitas vezes negligencia a importância de considerar outros aspectos além dos dados e conhecimentos disponíveis (valores, opiniões, contextos políticos e sociais, e a participação das partes interessadas).
3. Necessidade de abordagem abrangente: A abordagem deve ser mais abrangente, indo além da apresentação de evidências. A abordagem requer uma análise que leve em consideração a complexidade dos problemas, as diferentes perspectivas das partes interessadas e a dinâmica política.
4. Abordagem da construção de evidências: Não basta apresentar evidências. Evidências devem ser construídas de forma deliberada e metodologicamente fundamentada (envolvendo a produção de dados e informações, interpretação, modelagem de opiniões e valores e envolvimento dos stakeholders).

2.1.3.4 Orientação por resultados

Políticas públicas devem ter objetivos claros e mensuráveis, e os resultados das políticas devem ser monitorados e avaliados de forma regular para garantir que estejam alcançando os objetivos esperados. Em um contexto de planejamento

²⁴ De Marchi (2014) define por *policy analytics* o desenvolvimento e aplicação de habilidades, metodologias, métodos e tecnologias que visam apoiar as partes interessadas relevantes envolvidas em qualquer estágio de um ciclo de políticas. O objetivo é facilitar uma visão retrospectiva, perspicaz e prospectiva significativa e informativa. Para ser eficaz, o "policy analytics" exige que os analistas de decisão utilizem uma ampla gama de dados e conhecimentos existentes, incluindo informações factuais, conhecimento científico e conhecimento especializado em suas diversas formas (o que não deixa de ser uma decisão baseada em evidências). Além disso, é essencial combinar essa informação com uma abordagem construtiva para identificar, modelar e compreender as opiniões, valores e julgamentos das diversas partes interessadas envolvidas.

governamental e de regulação sistêmica dos processos orçamentários, de planejamento e de *accountability*, tal característica ganha importância estruturante.

Mazouz (2012) aponta que esta característica tem a ver com uma estrutura de gerenciamento de desempenho do governo, com foco direcionada para: qualidade do serviço público, otimização dos meios e recursos disponíveis e responsabilização dos gestores.

Neste contexto, deve haver um princípio orientador pautado em compromissos de desempenho, não bastando apenas em objetivos, mas também em compromisso para alcançar tais objetivos, ou seja, metas (MAZOUZ & LECRERC, 2008).

Sobre este último aspecto, destacado em Mazous e Lecrerc (2008), há de se destacar que todas as políticas do Governo Federal do Brasil, que concorrem ao Orçamento Geral da União (OGU) para sua consecução, já respondem por metas de execução vinculadas a perspectiva de investimentos destinados àquela política. Com esta vinculação, que alimenta todo processo de *accountability* e de transparência, políticas públicas em seu arranjo formal adotam como princípio fundamental a orientação por resultados. Esta mesma estrutura de exigências, por força constitucional, é exigida para os entes federados subnacionais.

2.1.3.5 *Participação social*

A participação da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas é um dos pilares garantidos pela CF/88, no pós-regime ditatorial e de políticas tecnocráticas. Entender o interesse público, que é princípio básico do conceito de política pública, demanda ouvir e envolver a população nas diversas etapas do processo de políticas públicas, como estratégia para que atendam efetivamente às necessidades da população e sejam mais democráticas.

André *et.al.* (2012, p.1) esclarece que a participação pode ser definida como um “processo no qual as pessoas comuns participam com o objetivo de influenciar uma decisão que envolve escolhas significativas que afetarão sua comunidade” (tradução nossa).

No contexto atual, e no que vimos apontando ao debater a abordagem interdisciplinar e a cooperação multisetorial, os aspectos da participação não se

limitam a uma perspectiva de uma “escuta popular ativa”, a participação deve estar inserida em todas as etapas do *policy cycle*, e mais que isso, incluso podendo e devendo fazer parte dos processos de implementação da política, já não apenas limitada à etapa de formulação.

Hardina (2008, *apud*. ANDRÉ *et.al.*, 2012, p.2) vai além, o autor destaca a importância da participação específica de um grupamento dentro da categoria do “social”, um grupamento sempre oprimido econômica e socialmente: o grupamento das pessoas comuns, cujas fontes de poder são limitadas, aqueles que nunca são ouvidos e que são afetados pelas decisões de governo, de instituições sem fins lucrativos ou de outros grupos de pressão. Esta categoria específica de participação social ele denomina participação cidadã.

Trazendo o debate para nossa realidade brasileira, e demonstrando seu papel na reconstrução recente do processo democrático, Ciconello (2012) destaca que a participação social desempenha um papel fundamental na reconstrução do processo democrático, pois permite que os cidadãos tenham voz ativa nas decisões políticas que afetam suas vidas. Ao envolver os indivíduos na esfera pública, a participação contribui para a legitimação das instituições democráticas, fortalece a transparência e a *accountability* do governo e promove a inclusão de diferentes perspectivas e interesses na tomada de decisões. Citando Pedro Pontual, Coordenador da CEEAL/Brasil (Conselho Latino-Americano de Educação), o autor destaca que:

A participação não é um fim em si mesma. A participação é estratégia para construir a possibilidade de uma democracia efetiva, que represente os interesses do conjunto da sociedade e que seja espaço de tolerância e de reconhecimento. A participação também é estratégica para a universalização de direitos (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais), assim como para a promoção do desenvolvimento (CICONELLO, 2006 *apud*. CICONELLO, 2012, p.11)

Neste entendimento, num contexto de ainda não plena valorização da participação ampliada nos processos decisórios, o desafio da participação social é: consolidar uma institucionalidade de exigibilidade dos direitos, que inclui o direito a debater e opinar sobre o orçamento público.

2.1.3.6 *Justiça social*

Considerando o estágio de desenvolvimento social e econômico de nosso país, e nossa estrutura de concentração e distribuição de renda e acesso aos bens e serviços públicos, a busca pela promoção da equidade e justiça social é uma característica central para as políticas públicas, se miramos a construção de um país mais justo e igualitário.

É difícil falar em um real interesse público orientando políticas públicas se não falarmos em justiça social e tal característica deve ser desagregada em elementos de i) redução da pobreza e desigualdade, ii) de promoção da inclusão social (em seu amplo significado que abrange gênero, renda, raça, entre outros) e iii) aumento da coesão social.

Refletindo sobre o impacto da desigualdade, SOUZA (2004), trazendo a questão para uma perspectiva nacional, aponta que vivemos em um estado de naturalização da desigualdade social e de produção de “subcidadãos”. Na perspectiva do autor, o grande desafio ao desenvolvimento é a correção desta mazela que gera “a marginalização em massa de setores expressivos da população e as dificuldades de consolidação de uma ordem democrática e de um mercado competitivo e eficiente” (SOUZA, 2004, p. 79).

Bourguignon (2015), a despeito das teorias econômicas neoclássicas, (em especial contradizendo o efeito Kuznets, no qual desigualdade é alta no início e diminui no auge do processo de maturidade econômica, observação nossa), entende que a relação entre desenvolvimento e desigualdade é complexo e não linear. A correção da desigualdade passa mais pela correção das desigualdades de oportunidades que das desigualdades de renda. Neste sentido as políticas públicas devem ser orientadas para correção de desigualdade de oportunidades.

Em uma perspectiva ainda mais complexa e densa, Sen (1999) defende uma perspectiva na qual desenvolvimento não se configura apenas como um caráter econômico, em sua visão o processo de desenvolvimento humano deve estar atrelado a expansão das liberdades substantivas das pessoas que não pode ser alcançada apenas por uma visão de PIB em crescimento.

Assim, embora seja complexo e com pouca viabilidade prática de aferição e medição, considerando a visão de Sen (1999), políticas públicas deveriam buscar a

oferta de liberdades substantivas, que possibilitem às pessoas o alcance: das suas necessidades básicas, da participação social e econômica, da autonomia para tomada de decisões e liberdade para conduzir suas vidas conforme seus valores. Nesta perspectiva, promover justiça social vai além de igualdade de acesso a renda e recursos.

2.1.3.7 *Accountability*

Accountability (prestação de contas) se configura como eixo fundamental para a construção de políticas públicas eficazes e justas. Trata-se de uma característica que garante que os processos decisórios sejam abertos, acessíveis e responsáveis, promovendo a confiança da sociedade nas instituições públicas, além de se configurarem em instrumento para o combate à corrupção.

Para Gow (2012, p.1), *accountability* (prestação de contas) é a “obrigação, por parte de um indivíduo a quem uma responsabilidade foi delegada, de dar conta de como ele ou ela cumpriu essa responsabilidade”. Essa prestação de contas diz respeito ao uso de poderes e recursos atribuídos a um indivíduo ou unidade organizacional com o objetivo de alcançar objetivos.

Embora construa um conceito de fácil apreensão, Gow (2012) destaca que na prática a *accountability* não é tão simples, em especial tendo em vista: i) a difícil distinção da responsabilidade pela formulação de políticas e tomada de decisões, normalmente atribuída aos representantes eleitos, e a responsabilidade pela gestão, normalmente atribuída aos funcionários públicos; ii) a confusa distinção entre a prestação de contas interna e externa (para fora da instituição e para dentro, tendo em vista superiores hierárquicos, órgãos de controle, entre outros) no contexto da governança moderna e a multiplicidade de stakeholders e grupos de pressão envolvidos em uma dada política e que exigem também prestação de contas.

Derivados desta reflexão, mas ainda sobre o aspecto de políticas geradas em ambientes de complexa governança, há de se cobrar *accountability* não só das entidades públicas. Tal demanda impõe certo profissionalismo administrativos de todas as instituições e grupos inseridos no processo de políticas públicas. Para esta questão, ainda existem mais dúvidas que certezas quanto ao alcance deste dever de prestar contas e, principalmente, quanto à responsabilização.

2.1.4 Tipologia e taxonomias em políticas públicas

Um dos caminhos possíveis para a interpretação das políticas públicas é seu entendimento por meio de modelos tipológicos, taxonômicos, modelos de classificação das políticas públicas em função de suas características e objetivos. Estudos sobre classificação de políticas públicas, possuem relevância para a compreensão e o aprimoramento da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Antes de mergulharmos nas análises de modelos de classificação, é importante esclarecer a distinção entre tipologias e taxonomias. Miller e Friesen (1984, *apud*. FALCÃO, 2010, p.25) defendem que a diferença entre os dois conceitos reside em questões de origem, sendo que a tipologia tem sua origem em concepções teóricas e a taxonomia em experimentação e empirismo. Já McKelvey (1975, *apud*. FALCÃO, 2010, p.25) defende que “as bases de uma taxonomia requerem alguma maneira de identificar categorias e variáveis classificatórias possíveis, de maneira que se mantenha a descoberta de categorias empíricas independente de ideias pré-definidas”.

Levando em consideração estes autores adotaremos por:

- Tipologias - São sistemas de classificação baseados em características conceituais ou teóricas.
- Taxonomias – São sistemas de classificação baseados em características empíricas ou observáveis.

Feito este breve esclarecimento, passa-se para o tratamento do modelo taxonômico de políticas públicas proposta por Lowi (1972). Ainda na década de 60, quando o campo da análise de políticas públicas ainda engatinhava, o autor propôs um modelo estruturado em quatro classes de políticas públicas (distributiva, redistributiva, regulatória e constitutiva) que ainda é usado atualmente com poucas variações, apesar das críticas quanto a sua abordagem simplificada, pois, em uma leitura crítica não contempla a complexidade e a natureza multifacetada das políticas públicas.

Esta classificação buscou facilitar a análise comparativa entre políticas públicas e o estudo de seus impactos na sociedade, pois possibilita a identificação de padrões, relações e objetivos bem como o alcance de resultados. O modelo oferece um marco para analisar o processo de formulação e implementação das políticas públicas, considerando as diferentes etapas e os atores envolvidos. Além disso, Lowi (1972) tinha por objetivo auxiliar na compreensão das influências e dos fatores que determinam o sucesso ou o fracasso de uma política e da relação entre a política pública e o governo.

Lowi (1972) argumenta que a política pública é moldada por quatro categorias principais (distributivo, redistributivo, regulatório e constitutivo). Cada categoria possui características únicas que influenciam a forma como as políticas são desenvolvidas e implementadas. O autor destaca a importância de compreender essas categorias para uma análise mais aprofundada da política e da administração pública.

Na perspectiva de Lowi (1972), o sistema de políticas públicas pode ser estruturado conforme a seguinte classificação:

- Políticas Distributivas: Envolvem a distribuição de benefícios para grupos específicos da sociedade sem afetar significativamente a distribuição geral de recursos. As políticas distributivas visam atender às demandas de grupos de interesse particulares sem gerar grandes controvérsias.
- Políticas Redistributivas: Ao contrário das políticas distributiva, as políticas redistributivas buscam alterar a distribuição geral de recursos na sociedade, muitas vezes em benefício de grupos desfavorecidos. Essas políticas envolvem a redistribuição de riqueza e poder para promover a igualdade e a justiça social.
- Políticas Regulatórias: Referem-se às políticas destinadas a controlar o comportamento de indivíduos, empresas ou setores da sociedade. Essas políticas estabelecem regras e normas para orientar a conduta e garantir o cumprimento de padrões específicos.
- Políticas Constitutivas: Abordam as políticas que moldam as estruturas e instituições fundamentais da sociedade. As políticas constitutivas têm o poder de redefinir as relações de poder, os

processos decisórios e as normas que governam a sociedade como um todo.

Dentre as várias críticas ao modelo de Lowi (1972), destacam-se as que entendem seu modelo como simplista, pois não contempla a complexidade e a natureza multifacetada das políticas públicas. A categorização rígida em tipos pode dificultar a análise de políticas que combinam elementos de diferentes categorias. Assim, é importante ter em mente as limitações do modelo e utilizá-lo em conjunto com outras ferramentas e frameworks para uma análise mais completa das políticas públicas.

Smith (2002) vai além nestas críticas gerais, ele entende que a própria tarefa de criar um modelo de classificação é muito complexa. Na visão do autor, a principal dificuldade para esta atividade de estabelecer tipologias ou taxonomias é construir os meios para classificar políticas objetivamente em categorias distintas. O avançar deste debate tem demonstrado a incapacidade de se construir um sistema válido e confiável de classificação das políticas.

Não obstante estas considerações e críticas, o modelo taxonômico de Lowi, bem como outros modelos, apesar de suas limitações, é uma ferramenta importante para o estudo científico das políticas públicas. Sua relevância reside na capacidade de facilitar a análise comparativa, o estudo de impactos, o desenvolvimento de ferramentas analíticas e o debate acadêmico sobre o tema. É importante utilizá-lo de forma crítica e em conjunto com outras ferramentas para uma compreensão mais completa e precisa das políticas públicas.

2.1.5 O ciclo de políticas públicas

Antes do surgimento formal do termo ciclo de políticas públicas muitos autores se debruçavam sobre o processo decisório em políticas públicas. Lasswell, um dos primeiros autores a se debater sobre esta questão (RONIT & PORTER, 2016), em seu livro *“the decision process of functional analysis”* (1956), descreve sete categorias que objetivavam analisar o processo das políticas pública. Como apontado por Ronit e Porter (2016, p.4), as categorias analíticas criadas em Lasswell tentavam cobrir todos

os estágios do processo decisório em políticas públicas, prevendo para isso os seguintes estágios:

1. *Intelligence* (Inteligência): Nesta etapa, várias informações são coletadas, avaliadas e filtradas para auxiliar no processo de tomada de decisão. É essencial examinar criticamente os dados disponíveis, planejar medidas e decidir para quem essas informações devem ser repassadas.
2. *Promotion* (Promoção): Além dos dados, argumentos sólidos e convincentes são necessários para embasar ações específicas. Nesta fase, diferentes alternativas de políticas podem ser propostas, e agências responsáveis pela promoção de políticas podem ser solicitadas a fornecer essas alternativas, incluindo custos e benefícios associados a cada uma.
3. *Prescription* (Prescrição): Como resultado do trabalho anterior, regras devem ser adotadas e problemas identificados. No entanto, a incerteza nas recomendações e argumentos pode dificultar a tomada de decisões, exigindo acordos entre partes conflitantes de acordo com procedimentos formais. Além disso, é importante prescrever regras de forma a alcançar diferentes públicos relevantes e garantir a legitimidade.
4. *Invocation* (Invocação): Espera-se que as regras adotadas sejam cumpridas. Portanto, é necessário deixar claro o que os órgãos responsáveis pela elaboração de regras exigem ou desejam em termos de comportamento dos regulados. Essa invocação prepara o terreno para a aplicação posterior e mais rigorosa das regras.
5. *Application* (Aplicação): Esta etapa envolve a implementação prática das regras e políticas estabelecidas, colocando em prática as decisões tomadas anteriormente.
6. *Termination* (Encerramento): Após a implementação, é importante avaliar o término ou continuidade das políticas e programas, considerando os resultados alcançados e a eficácia das ações realizadas.

7. *Appraisal* (Avaliação): Por fim, a avaliação é crucial para analisar e julgar o desempenho e os resultados das políticas implementadas, fornecendo feedback para melhorias futuras e aprendizado contínuo.

Desse período em diante, a proposta metodológica em Lasswell (1956), veio se aprimorando e o conceito de ciclo de políticas públicas veio se firmando. O termo ciclo de políticas públicas, no entendimento de Savard (2012), representa o padrão recorrente dos procedimentos que resultam na formação de uma política pública. A análise desses procedimentos (também entendida como processo de políticas públicas) em etapas distintas (definição de agenda, formulação, implementação, entre tantas outras categorias) é vantajosa, pois proporciona *insights* explicativos sobre a tomada de decisões. Essa abordagem oferece uma maneira de refletir sobre as complexidades setoriais dos processos de políticas públicas.

Howard (2005) destaca que uma dimensão-chave do debate sobre o ciclo de políticas diz respeito à sua capacidade de descrever a formulação de políticas públicas contemporâneas. O autor entende que esta abordagem é coerente com vários dos temas gerais implícitos na abordagem do ciclo de políticas sejam coerentes com o modelo contemporâneo de políticas públicas. Não obstante, destaca que “é importante ser muito cauteloso ao usar o modelo como um retrato fiel do que acontece na formulação de políticas públicas.” (HOWARD, 2005, p.6)

Howard (2005) embasando-se em May e Wildavsky (1978), Nachmias e Felbinger (1982), entre outros, destaca que o ciclo de políticas públicas pode ser utilizado como uma descrição geral do processo de políticas públicas. Podendo servir também como um modelo explicativo geral. Na visão do autor:

Apesar de algumas variações sutis, as diferentes versões do modelo incorporam a ideia de que a política é um processo com etapas discretas; que envolve algum tipo de solução deliberada de problemas; que diferentes atores e instituições estão envolvidos em diferentes estágios; e que as políticas se retroalimentam em novas políticas. (HOWARD, 2005, p.6), Tradução nossa.

Nesta perspectiva, o ciclo de políticas públicas nada mais é que uma construção teórica que tenta analisar de forma seccionada o processo de políticas públicas, dividindo-a em etapas. Em outras palavras, o ciclo de políticas públicas pode

ser entendido como um modelo conceitual que mapeia as etapas pelas quais uma política pública é idealizada, implementada, monitorada e avaliada.

Howard (2005), reconhecendo pequenas variações em um autor ou outro, avalia que a maioria dos modelos incorpora as seguintes etapas: i) Identificação do problema; ii) Análise das questões políticas; iii) Formulação de respostas políticas; iv) A decisão de adotar uma resposta política específica; v) Implementação da política escolhida; vi) Avaliação da política, que se diz alimentar diretamente uma nova rodada de identificação de problemas, reiniciando assim o ciclo.

Já Frey (2000)²⁵ simplifica este modelo em cinco etapas: i) Percepção e definição de problemas; ii) Definição da agenda (*agenda-setting*); iii) Elaboração de programas e tomada de decisão; iv) Implementação de políticas; e v) Avaliação e correção.

Embora exista uma variedade de modelos (que propõem distintas etapas do *policy process*), identifica-se apenas pequenas variações em relação a uma estrutura geral, desta forma adota-se a classificação proposta por Frey (2000) e estrutura-se o debate de cada um dos itens propostos para as etapas.

Na ótica de Frey (2000), a etapa de percepção e definição de problemas interessa: compreender como, em um infinito universo de questões, alguns problemas se tornam *policy issues*, ou seja, se tornam relevantes para ação política; reconhecer que diferentes grupos de pressão podem identificar e articular problemas para que sejam alçados à agenda política; entender como a mídia e os meios de comunicação influenciam na identificação e definição de problemas; perceber que problemas só se converte em *policy issues* quando adquirem relevância para a ação política; a maneira como os problemas são definidos moldam o desenho das soluções.

Já a etapa de definição da agenda, a primeira questão é entender o que é a “agenda” e como ela é formada. Para Cobb e Elder (1971, p.905, *apud* CAPELLA,

²⁵ A estruturação do ciclo de políticas públicas em Frey (2000), que goza de certas similaridades com a estrutura proposta por Theodoulou (1995), deve ser entendida como um modelo teórico para a análise de políticas públicas de forma mais estruturadas. Na prática, em especial tendo em vista o complexo cenário da formulação e implementação de uma política, muitas das vezes o encadeamento dos estágios pode se dar de forma concatenada ou etapas podem ser invertidas ou retroalimentadas e rediscutidas. Para mais informações ver: i) Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Planejamento e políticas públicas (pp. 211-259). Brasília: IPEA; ii) Theodoulou, S. Z. (1995). How public policy is made. In S. Z. Theodoulou, & M. A. Cahn (Eds.), Public policy: the essential readings (pp. 86-96). New Jersey: Prentice Hall.)

2017, p.28) o termo agenda é definido como um conjunto de discussões políticas, entendidas como questões legítimas e que chamam a atenção do sistema político. Os autores fazem uma distinção entre a agenda sistêmica (que se trata do conjunto de questões relevantes para a sociedade e que deveriam ser tratadas pelos governos) e agenda governamental (que seria composta por questões entendidas como relevantes pelos gestores públicos e formuladores de políticas públicas). Este conceito de agenda governamental também se aproxima do entendimento trabalhado posteriormente por Kingdon (2003, apud CAPELLA, 2017).

Birkland (2005, apud CAPELLA, 2017, p.29) torna mais complexa a visão sobre a agenda ao enxergar no cerne da agenda governamental, a agenda decisória, que na prática seria o local de delimitação daquilo que será alvo de uma política pública, definida pela autoridade ou autoridades governamentais.

A etapa de elaboração do programa e tomada de decisão trata da escolha da alternativa mais apropriada entre as várias alternativas que deveriam ser desenvolvidas para um determinado problema que se tornou *policy issues*, esta decisão compete às autoridades de mais alto escalão do governo (FREY, 2000)

Já a etapa de implementação, na visão de Windhoff-Héritier (1987, p.86, apud FREY, 2000, p. 228), trata da fase cuja “encomenda da ação é estipulada na fase precedente à formulação das políticas e a qual, por sua vez, produz do mesmo modo determinados resultados e impactos”. Em sentido parecido, Rua (2009, p.15) define por implementação “o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas”.

Por último, a etapa de avaliação se configura em uma etapa essencial para a aprendizagem política e o aprimoramento contínuo da ação governamental. Nesta etapa, segundo FREY (2000) busca-se: i) analisar os impactos efetivos dos programas: Avaliar se os programas estão de fato alcançando os resultados esperados e quais são seus efeitos reais na sociedade. ii) Identificar déficits de impacto: Investigar as razões pelas quais os programas podem não estar alcançando seus objetivos plenamente, reconhecendo os desafios e obstáculos à sua efetividade. li) Detectar efeitos colaterais indesejados: Examinar se os programas estão gerando consequências negativas não previstas, que podem demandar ajustes ou correções.

2.2 PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO GOVERNAMENTAL

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) representa um marco fundamental na reestruturação do planejamento e gestão governamentais no Brasil, introduzindo instrumentos cruciais como o Planejamento Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses mecanismos visam não apenas a organização das finanças públicas, mas também a promoção da participação popular e o fortalecimento do controle legislativo sobre as ações do governo. A CF/88 estabeleceu um novo paradigma, reconhecendo a importância da transparência e da responsabilidade na gestão pública, o que se reflete na interdependência entre esses três instrumentos.

No entanto, o sistema delineado pela CF/88 enfrenta uma série de contradições e desafios que refletem a complexidade da dinâmica sociopolítica brasileira. Conforme apontam Calmon e Gusso (2004), as interações entre o PPA, a LDO e a LOA podem gerar confusões que dificultam a implementação efetiva das políticas públicas. Cardoso Junior (2019) descreve essa situação como “disjuntivas críticas”, onde as tensões entre os diferentes instrumentos de planejamento podem comprometer a eficácia das ações governamentais. Assim, é essencial compreender as características e limitações de cada um desses instrumentos para avaliar o modelo brasileiro de planejamento governamental.

Este texto abordará, em primeiro lugar, as estruturas e processos do PPA, da LDO e da LOA, destacando suas interrelações e o papel que desempenham na construção do planejamento governamental. O PPA será discutido como o instrumento básico do planejamento de médio prazo, com um ciclo de quatro anos que deve ser apresentado ao Congresso no primeiro ano de mandato. Em seguida, analisaremos a LDO, que atua como uma bússola fundamental para orientar a elaboração do orçamento anual e garantir a eficiência na alocação dos recursos públicos. Por fim, examinaremos a LOA como a etapa final do ciclo orçamentário, detalhando como traduz as metas e prioridades definidas na LDO em ações concretas.

Além disso, será explorado o papel do Legislativo no ciclo orçamentário, enfatizando como a CF/88 ampliou suas atribuições para garantir um controle democrático sobre as finanças públicas. A análise das fases do ciclo orçamentário

revelará as complexidades envolvidas na elaboração, discussão e aprovação das leis orçamentárias. Essa discussão é essencial para entender não apenas os avanços trazidos pela CF/88, mas também os desafios enfrentados na implementação efetiva das políticas públicas no Brasil.

2.2.1 Estrutura e processos do PPA, da LOA e da LDO.

Dentre os vários avanços trazidos para o cenário social e político do país, com a edição da CF/88, destacam-se os avanços no tema do planejamento e da gestão governamentais, quer seja pela instituição de uma sistemática legal que instituiria o Planejamento Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) como instrumentos básico de orientação da gestão pública e do orçamento público, quer seja pelo reconhecimento da participação popular como elemento e processo fundamental para garantia da democracia, ou ainda pela inserção do poder legislativo nos processos de controle e transparência da ação governamental.

Apesar de o sistema pensado pela CF/88 apresentar uma série de contradições e conflitos inerentes à dinâmica sociopolítica brasileira e a própria diversidade da agenda que se propõe regular, podendo por vezes transparecer certa confusão e contradição (CALMON & GUSSO, 2004, *apud*. SANTOS *et.al.*, 2018) e se aproximar daquilo que Cardoso Junior (2019) conceituou como “disjuntivas crítica”²⁶, o tripé PPA, LDO e LOA estrutura toda uma estratégia de curto e médio prazo de planejamento governamental articulado, ou, em uma visão crítica, determinado pelo orçamento público.

Entender este sistema, suas características e limitações, passa por entender melhor cada uma das bases deste tripé e como se associam na construção do modelo brasileiro de planejamento governamental. Pensando esta questão, esta etapa tratará de explicar um pouco de cada um dos instrumentos citados e de suas interrelações.

²⁶ O autor aponta uma série de críticas, que serão detalhadas no item “limites do planejamento governamental”, ainda neste capítulo, ao processo de planejamento governamental, as quais chamou de *disjuntivas críticas*. O termo se refere a um conjunto de pares (e às vezes trios) de dimensões e situações que evidenciam a distância entre os mundos real e formal do planejamento governamental em relação ao orçamento federal na gestão pública brasileira. Essas disjuntivas críticas são situações que desnudam as contradições intrínsecas dos processos de governo, especialmente no contexto do planejamento governamental contemporâneo no Brasil.

Com isso, pretende-se estabelecer uma base de conhecimento mínimo para situarmos com mais propriedade o debate da política pública como planejamento governamental.

Neste sentido, dando início ao debate, o PPA e o instrumento básico do planejamento governamental e deve ser entendido como um plano de governo, de médio prazo, pois, em tese²⁷, apresenta um ciclo de 4 anos, sendo que o novo governo deve apresentá-lo para avaliação e aprovação do congresso até o último dia do mês de agosto (31), do primeiro ano do mandato. O PPA passa a vigorar a partir do segundo ano de mandato e se estende até o primeiro ano do governo subsequente.

A CF/88, define que o PPA, instituído por lei, deverá “estabelecer de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Constituição Federal de 1988, Art. 265, § 1º). Respeitadas tais diretrizes e outras normas articuladas ao orçamento e finanças públicas, cada novo governo goza de certa autonomia para propor sua metodologia de planejamento plurianual, por isso não [e totalmente estranho vermos uma metodologia de PPA a cada novo governo.

Como destaca Cardoso Junior (2019), apesar de abranger técnicos de toda a Esplanada dos Ministérios, em Brasília, sua concepção orquestrada no Ministério do Planejamento, por técnicos especializados de carreiras de gestão pública e finanças públicas, tende a construir um instrumento autocentrado, de pouco diálogo com os beneficiários da política pública e com demais stakeholders, para além da burocracia estatal, envolvidos no processo das políticas públicas

Também instituída pela CF/88, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), atua como uma bússola fundamental no planejamento e na gestão das finanças públicas brasileiras. Elaborada anualmente pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder

²⁷ Faz-se a ressalva com o “em tese” em função de o ciclo do PPA, de quatro anos, ser um dispositivo mais legal que prático e realista. Deve ser destacado que o último ano do PPA se sobrepõe o primeiro ano de um novo governo e, embora este novo governo só apresente o seu PPA a partir do segundo ano do mandato, cabe a ele decidir o nível de implementação que deseja dar ao PPA do antigo governo, pois goza de autonomia sobre a locação orçamentaria, regulada pela LDO e LOA. Assim, se a mudança de governo implicar em mudança de alinhamento ou orientação políticas, dificilmente a execução das políticas de um governo opositor, definida no PPA, serão implementadas ou implementadas em sua plenitude. Neste cenário, apesar das questões legais envolvidas, na prática o ciclo de planejamento teria apenas três anos (Ver: SANCHES, 2006), fato que tenderia a pressionar as políticas que demandam maior tempo para alcance de resultados.

Legislativo, a LDO estabelece as diretrizes, metas e prioridades para a elaboração do orçamento anual, orientando a alocação dos recursos públicos de forma a buscar a eficiência e responsabilidade do gasto e investimento.

Sua estrutura já é mais rígida que a do PPA, sendo composta por preâmbulo, diretrizes gerais, metas e prioridades, orientações para a Lei Orçamentária Anual (LOA) e disposições finais²⁸. Tal arranjo visa conformar a LDO em um instrumento de coerência com o planejamento estratégico de longo prazo do governo e a observância das normas orçamentárias e fiscais. As funções da LDO são múltiplas e essenciais. Ela atua como um instrumento de planejamento, compatibilizando o orçamento anual com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Já a Lei Orçamentária Anual (LOA) se configura como a etapa final do ciclo orçamentário brasileiro. Anualmente elaborada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, a LOA traduz as metas e prioridades definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) em ações e programas concretos, detalhando os recursos financeiros a serem utilizados para cada um deles²⁹.

O texto Constitucional define que a LOA compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
 - II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
 - III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.
- (Constituição Federal de 1988, Art. 165, § 5º)

²⁸ Ao pé da letra constitucional: “A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (Constituição Federal de 1988, Art. 165, § 2º).

²⁹ Após mais de uma década acompanhando a execução de políticas públicas federais, ousou afirmar que a LOA dá o tom da real importância de determinada política para o governo (aqui poderíamos dizer: siga o dinheiro). Claro, há de se considerar que há políticas que se resolvem apenas no plano regulatório, resgatando aqui a taxonomia em políticas públicas, não obstante a grande maioria das políticas públicas, fruto de algum problema da sociedade, demanda um nível significativo de investimento público para sua resolução, caso contrário, configurando-se de simples resolução, dificilmente seria elencada como política pública.

Nessa conformação a LOA assume o papel de grande definidora os investimentos federais para qualquer ação. Fazendo um resgate do debate travado sobre competir à administração pública fazer apenas o que reza a lei, poderíamos falar que ao governo só cabe gastar com o que, e na quantidade exata, do determinado pela LOA, excluindo-se algumas excepcionalidades previstas em lei.

Como destaca Giacomoni (2005): o PPA estabelece diretrizes, objetivos e metas do planejamento de médio prazo das políticas federais; Já LDO tratara das metas e prioridades da administração pública, além de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

A interdependência entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) configura o alicerce do planejamento governamental e da gestão das finanças públicas brasileiras. Essa complexa relação, embora essencial para a coerência e o direcionamento dos recursos públicos, também é palco de críticas e desafios que demandam análise.

Neste sentido, de trazer luz ao debate, levando em conta o desenho constitucional, é possível afirmar que há várias instâncias de decisão quanto ao investimento público. Por mais que o PPA seja o tronco de uma política pública, estando ali a mostra e pronto para ser alvo de disputas pelos inúmeros stakeholders, pois é o documento que expressa a agenda do governo, na prática, as raízes ocultas, definidas pela LOA e LDO são quem ditam o crescimento da árvore... e estas estão muito distantes do debate público na maioria das vezes, excepcionalizando raras experiências como as do Orçamento Participativo (OP).

Atento a este aspecto, Cardoso Junior (2019), em função da agregação entre o desenho constitucional e a conjuntura da pós-ditadura e de crises econômicas do período 70-80, enxerga a “submissão” do planejamento governamental à lógica e instrumentos orçamentários. O autor identifica três eixos de estruturação desta submissão:

1. Desmonte das instâncias, instrumentos e estruturas de planejamento
 - Desde a redemocratização nos anos 1980, houve um processo de desmonte das instâncias, instrumentos e cultura pública de planejamento no Brasil, enfraquecendo a autonomia e efetividade do PPA diante da lógica orçamentária;

2. Excesso de burocracias procedimentais - A interação anual entre a LDO, LOA e PPA pode gerar excesso de burocracia nos processos, esvaziando progressivamente o PPA como principal instrumento de definição de diretrizes e orçamento, favorecendo a predominância da lógica orçamentária;
3. Diferenças de enraizamento institucional - As diferenças de enraizamento institucional entre a função de planejamento e outras funções estratégicas do setor público, como arrecadação tributária e fiscalização do gasto público, evidenciam como o planejamento pode ser subjugado à lógica orçamentária devido a disparidades institucionais.

Talvez esta primazia da ótica do orçamento já possa ser entendida pela estrutura do tema e *locus* do tema no próprio âmbito de nossa Carta Magna, pois o tema planejamento plurianual encontra-se abrigado no Capítulo II, das finanças públicas, Seção II, dos orçamentos. Não se quer negar com este comentário a importância do debate do controle do gasto público, vital para o desenvolvimento de nossas instituições e da própria democracia, mas tal viés dá respaldo para o baixo enraizamento institucional do tema do planejamento.

Além disso, toda lógica do controle institucional ainda é muito voltada para o controle do gasto e não para a qualidade do gasto. Instituições como a Controladoria Geral da União (CGU) ou o Tribunal de Contas da União (TCU) têm se especializado e formado corpos técnicos altamente especializados no controle e auditoria do gasto público. Não obstante, apreciar a qualidade do gasto público demanda adentrar em profundidade na especificidade de cada política pública, demanda associação de saberes técnicos multidisciplinares no campo no tema em questão, fato que afasta as perspectivas recente de orientação de qualidade da política pública centrada e burocracias públicas especializadas em contabilidade e auditoria, construindo quase uma releitura tecnocrática limitada.

Finalizando este debate, cabe recuperar a percepção de que o desmonte das instâncias de planejamento, o excesso de burocracia procedimental e as diferenças institucionais destacam desafios significativos para a efetividade do Plano Plurianual

(PPA) no Brasil, evidenciando a necessidade de reforçar a autonomia do planejamento frente à lógica orçamentária para garantir diretrizes e metas eficazes.

2.2.2 Aspectos relevantes do planejamento e orçamento governamentais

A discussão sobre os aspectos do planejamento e do orçamento governamental é fundamental para compreendermos a dinâmica da gestão pública contemporânea. O planejamento e o orçamento não apenas refletem as prioridades do governo, mas também são instrumentos essenciais para a materialização de políticas públicas que visam atender às necessidades da sociedade e as vontades políticas. Desde a evolução histórica do sistema orçamentário até os desafios atuais enfrentados na alocação de recursos, é evidente que o planejamento e o orçamento desempenham papéis interligados que moldam a eficácia das ações governamentais. A trajetória do planejamento e orçamento no Brasil, marcada por transformações significativas ao longo dos anos, revela um contínuo esforço para aprimorar a transparência e a responsabilidade fiscal.

A Constituição de 1988 representa um marco importante nesse contexto, ao estabelecer um novo paradigma de governança que enfatiza a participação social e o controle democrático sobre as finanças públicas. A ampliação do papel do Poder Legislativo no ciclo orçamentário, conforme delineado pela nova constituição, introduziu um modelo mais participativo e transparente, permitindo que a sociedade civil tivesse voz nas decisões que impactam diretamente suas vidas. No entanto, apesar dos avanços legislativos, ainda existem lacunas significativas na efetivação dessa participação, especialmente no que diz respeito à efetiva gestão orçamentária.

Além disso, a evolução do sistema de planejamento e orçamento governamentais no Brasil é caracterizada por momentos-chave que refletem as mudanças nas demandas sociais e nas práticas de gestão pública. A transição de um modelo centralizador para um modelo mais democrático e participativo não se dá sem desafios. A resistência à mudança, a fragmentação das ações entre diferentes esferas governamentais e as dificuldades na mobilização de recursos financeiros são questões que ainda permeiam o debate sobre a eficácia do planejamento e orçamento no país. Nesse sentido, é crucial analisar como essas questões impactam a

implementação das políticas públicas e quais estratégias podem ser adotadas para superar tais obstáculos.

Nesta seção, buscaremos aprofundar essa análise ao discutir os aspectos relevantes do planejamento e do orçamento governamental, destacando não apenas os avanços conquistados ao longo da história, mas também os desafios persistentes que exigem uma reflexão crítica. A compreensão desses elementos é essencial para promover uma gestão pública mais eficiente e responsiva às necessidades da população, garantindo que os recursos sejam alocados de maneira justa e equitativa.

2.2.2.1 *A evolução do sistema de planejamento e orçamento*

O debate e surgimento do planejamento e orçamento governamentais é tão antigo quanto o debate e surgimento da função de governo. Dos primórdios deste debate até os dias atuais é de se imaginar que estamos falando de uma trajetória complexa marcada por mudanças significativas ao longo da nossa história e alguns retrocessos políticos.

Nesta etapa trataremos de apresentar, sintética e brevemente uma evolução da agenda de planejamento e gestão governamentais, como estratégia para entendermos as características do modelo contemporâneo e suas limitações.

Pellini (2003) enxerga alguns momentos-chave para o desenvolvimento do tema:

1. Surgimento do Estado Moderno: O Estado Moderno surgiu com a centralização do poder para coordenar atividades econômicas e militares, como visto nas antigas civilizações e na Idade Média.
2. Controle da ação dos governantes: Desde o surgimento do Estado Moderno, houve uma preocupação crescente com o controle da ação dos governantes, inicialmente focado na cobrança de impostos, como evidenciado na Carta Magna e no *Bill of Rights*³⁰.

³⁰ Ambos os exemplos são referências inglesas, a Carta Magna, assinada em 1215, estabeleceu o princípio de que nenhum tributo seria levantado sem o consentimento do Conselho do Reino, limitando o poder do monarca na cobrança de impostos. Já o *Bill of Rights*, promulgado em 1689, reforçou a exclusividade do Parlamento na votação de impostos e consagrou princípios como a liberdade de expressão e o direito a um julgamento justo, contribuindo para a consolidação do Estado de Direito e dos direitos individuais. Esses documentos foram fundamentais para a evolução do Estado Moderno e da gestão pública, ao estabelecerem limites ao poder dos governantes e garantirem a participação dos representantes do povo nas decisões financeiras e no controle dos recursos públicos.

3. Consolidação do Orçamento Público: A partir do século XVIII, o orçamento público evoluiu de uma simples lei de impostos para um plano de ação governamental, com a França estabelecendo princípios de controle sobre os recursos públicos.
4. Expansão das atividades estatais: Com a interferência crescente do Estado na economia, novos objetivos foram estabelecidos para as políticas públicas, incluindo a intervenção na economia, pressão sobre a estrutura produtiva e modificação das regras de distribuição de renda.

Ancorando o tema em nossa realidade, Del Bem Pires (2006) destaca que no Brasil, a evolução do orçamento público passou por momentos-chave, que se iniciam com a vinda da Família Real Portuguesa, como a Constituição de 1891 estabelecendo princípios orçamentários, a instabilidade no século XX impactando a gestão financeira, a Constituição de 1988 com destaque para o orçamento participativo, e a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 como marco para o equilíbrio fiscal. O autor destaca que, atualmente, os desafios incluem a eficiência na alocação de recursos, transparência e controle social. A evolução reflete a adaptação às demandas da sociedade e a busca por uma gestão financeira responsável (DEL BEM PIRES, 2006).

Já Peline (2003), no contexto nacional, destaca as seguintes questões em nossa evolução:

1. Constituições e Legislação: O Brasil teve diversas constituições ao longo de sua história, desde a Constituição Política do Império do Brasil em 1824 até a Constituição de 1988, que estabeleceu princípios importantes para a gestão pública.
2. Controle dos Recursos Públicos: No Brasil, foram estabelecidos mecanismos de controle, como o Poder Legislativo atuando com o auxílio do Tribunal de Contas, Comissões Mistas de Fiscalização e Controle, além do Ministério Público e Poder Judiciário.
3. Participação Popular: A participação popular na gestão pública no Brasil tem se organizado mais recentemente, buscando formas de envolver a sociedade nas decisões e no controle dos recursos públicos.

Carvalho (2020), a despeito de todas as críticas históricas ao regime militar e a seus retrocessos sociais, políticos, culturais e a toda complexidade da agenda de direitos humanos, não deixa de reconhecer os avanços, ainda que centralizador, do sistema de planejamento do período vinculado ao desenvolvimentismo econômico. Para o autor, os planos de desenvolvimento econômico, do período da Ditadura Militar (1964-1985), no Brasil, foram instrumentos fundamentais para a consolidação da indústria nacional, para as altas taxas de crescimento econômico e para o processo de integração produtiva dos estados da federação.

Claro que tal percepção não pode ser negada, não obstante, cabe um questionamento futuro mais profundo sobre os malefícios derivados deste planejamento autocentrado e *top-down* sobre toda estrutura de planejamento repensada a partir da CF/88.

A evolução do sistema de planejamento e orçamento governamentais, desde os primórdios do Estado Moderno até os desafios contemporâneos, revela uma trajetória marcada por transformações significativas e retrocessos políticos. No contexto brasileiro, os marcos históricos, como a Constituição de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, refletem a busca por uma gestão financeira responsável e transparente. Apesar dos pretensos avanços durante o regime militar, é fundamental questionar os impactos do planejamento *top-down* e promover uma reflexão crítica sobre a estrutura de planejamento pós-Constituição de 1988, visando aprimorar a participação cidadã e a eficiência na alocação de recursos públicos

2.2.2.2 *O papel do Legislativo no ciclo orçamentário.*

Uma das questões que emergiram fortemente com a CF/88, especialmente motivada como estratégia de redução do modelo de planejamento ditatorial e fortalecimento do modelo democrático-participativo, diz respeito a emergência do Poder Legislativo como um dos *players* centrais do processo de planejamento e orçamento governamentais (elaboração, discussão e aprovação).

Sanches (2006) confirma esta perspectiva de ampliação do poder legislativo com o advento da CF/88. Segundo o autor, tal ampliação de poderes do Legislativo

visou garantir um maior controle democrático sobre as finanças públicas e assegurar que os recursos sejam aplicados de acordo com os interesses da sociedade.

Além da ampliação de papéis e poderes ao poder legislativo, enquanto fruto da CF/88, o autor destaca que a CF/88 locou o poder legislativo no cerne do ciclo orçamentário³¹, que seria estruturado em oito fases:

1. Fase do Planejamento Plurianual: Envolve a formulação da proposta do plano plurianual, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas para despesas de capital e programas de duração continuada.
2. Fase de Apreciação e Adequação: Compreende a deliberação do Poder Legislativo sobre as macros orientações de política pública e a distribuição regional de recursos para investimentos e despesas.
3. Fase de Proposição de Metas e Prioridades e Formulação de Políticas e Alocação de Recursos: Define as metas, prioridades e políticas a serem seguidas, bem como a alocação de recursos para os programas governamentais.
4. Fase de Apreciação e Adequação da LDO: Consiste na análise e ajustes da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) pelo Congresso Nacional.
5. Fase de Elaboração da Proposta de Lei Orçamentária: Elaboração da proposta de lei orçamentária pelo Poder Executivo, contemplando as receitas e despesas para o próximo exercício.
6. Fase de Apreciação, Adequação e Autorização Legislativa: Inclui a discussão, ajustes e aprovação da lei orçamentária pelo Poder Legislativo, com a autorização para a execução das despesas.
7. Fase de Execução do Orçamento: Implementação das ações previstas no orçamento, com o acompanhamento e controle da execução pelo Poder Executivo.
8. Fase de Avaliação da Execução e Julgamento das Contas: Compreende a avaliação da execução orçamentária, incluindo a

³¹ Entende-se por ciclo orçamentário um processo articulado que se desenvolve ao longo do tempo, envolvendo a preparação, votação, execução, avaliação e aprovação das contas públicas. Nesta perspectiva, o orçamento se configura em um instrumento político para estabelecer limites de gastos, cobrança de tributos e responsabilidades, além de ser um mecanismo de controle democrático sobre o Poder Executivo (Ver SANCHES, 2006).

prestação de contas pelo Executivo e o julgamento das contas pelo Legislativo.

Avaliando a conformação do arranjo constitucional para o ciclo orçamentário fica mais fácil entender aquilo que Cardoso (2019) chamou de diferença de enraizamento institucional. Basicamente o ciclo orçamentário, que, nos termos da CF/88, se agrega à etapa de planejamento governamental, é todo dedicado à recepção, análise proposição de alternativas, aprovação e avaliação e monitoramento das etapas orçamentárias (LOA e LDO).

Além disso, nesta perspectiva, talvez caiba a aproximação feita Assmann (1976), que aproxima o que entendemos hoje como planejamento plurianual ao orçamento plurianual. Que se conforma, na sua visão em “um instrumento técnico de planejamento” (*op.cit.*, p. 105, apud PELLINI, 2003).

Para além dos aspectos positivos do protagonismo do poder legislativo no ciclo orçamentário, cabe fazer uma ressalva sobre o custo da governabilidade derivado deste aumento de poder e da característica de conformação partidária em um contexto de presidencialismos de coalizão.

Sobre este aspecto, Pereira e Mueller (2002) destaca que várias etapas do ciclo orçamentário se abrem para a negociação política, em especial nas etapas mais concretas de destinação orçamentária que envolvem a construção da LOA. Tanto do lado do Poder Legislativo, que tenta aferir vantagens orçamentárias para seu eleitorado, quanto para o Poder Executivo que manobra a liberação de emendas para favorecer os parlamentares alinhados aos seus projetos estratégicos.

Dialogando opostamente ao senso comum, Pereira e Mueller (2002) argumentam que o custo de governabilidade é baixo comparado aos demais gastos do governo, e que tal negociação tem baixo impacto sobre o déficit público³². Os

³² Há uma linha de argumentação robusta em Pereira e Muller (2002) a despeito da afirmação sobre o baixo impacto das emendas parlamentares, isto para este período anterior a prática contemporânea que se consolidou no Governo Bolsonaro (2019 – 2022) de orçamento secreto, emendas obrigatórias ou emendas pix. A política de emendas parlamentares no Brasil era frequentemente discutida em termos da relação i) custo e impacto na governabilidade vs. ii) custo de efetividade e retorno do investimento público. A título de exemplo, e buscando dar amparo à argumentação de Pereira e Muller (*op.cit.*), em 2024, o total aprovado para emendas parlamentares foi de R\$ 41,9 bilhões, que inclui R\$ 25 bilhões para emendas individuais obrigatórias, R\$ 11,3 bilhões para emendas de bancadas estaduais e R\$ 5,6 bilhões para emendas de comissões (ver: Orçamento de 2024 é sancionado com veto a R\$ 5,6 bilhões em emendas parlamentares. Quando comparado ao orçamento federal estimado em aproximadamente R\$ 5,5 trilhões, as emendas representam cerca de

autores apontam que a centralidade constitucional do Poder Legislativo no processo orçamentário, na prática, não se traduz em instrumentos efetivos de exercício de controle, tais instrumentos estão sob o poder do Executivo (Estratégias de barganhas, custo de governabilidade baixos e mecanismos de controle).

Em síntese, os autores entendem que o processo orçamentário está totalmente sob controle do Poder Executivo, ora pelo controle das emendas parlamentares (baixo custo de governabilidade e estratégias de barganha), ora pelo controle dos conhecimentos técnicos necessários para a condução do ciclo orçamentário (mecanismos de controle), ora pelo domínio de comissões estratégicas de apreciação das propostas orçamentárias (mecanismos de controle).

A emergência do Poder Legislativo como peça central no ciclo orçamentário, impulsionada pela Constituição de 1988, reflete uma mudança significativa em direção a um modelo democrático-participativo. A estruturação do ciclo orçamentário em oito fases, conforme delineado pela CF/88, demonstra a importância do Legislativo na elaboração, discussão e aprovação do orçamento público. No entanto, a crescente participação legislativa levanta questões sobre o custo da governabilidade e a influência partidária, especialmente nas etapas de negociação política para destinação de recursos. Apesar das negociações, estudos (PEREIRA & MUELLER, 2002) apontam que o impacto do custo de governabilidade no déficit público é relativamente baixo, destacando a predominância do controle do ciclo orçamentário pelo Poder Executivo.

0,77% do total do orçamento federal. Em aspectos bem objetivos, essa proporção sugere que o valor destinado a essas emendas é relativamente baixo, o que pode ser interpretado como um custo insignificante para o governo na busca pela governabilidade e apoio do Congresso para seus projetos. Neste constructo, temos um valor baixo de investimento, se comparado ao todo do orçamento público federal, além de ele se dar atrelado aos próprios Programas e Ações Orçamentárias definidos pelo Governo Federal. Isso, se visto pela ótica da proporção ao montante total do orçamento. Não obstante, há de se considerar que Ações Orçamentárias específicas podem sim ter um valor de emendas em proporção muito maior em relação ao total de investimentos discricionários disponibilizados para uma determinada pasta (ministérios, autarquias, entre outros órgãos do Governo Federal). Mas, levando em consideração a governança global do sistema político federal, tais perdas localizadas não afetam esse comportamento simbiótico, de longa data praticado e efetivamente pouco combatido, pois ambos os lados (executivo e legislativo) logram alguma vantagem. Neste entendimento, a análise revela que o investimento em emendas parlamentares pode ser considerado uma estratégia de baixo custo para assegurar a estabilidade política e a governabilidade no Brasil.

2.2.2.3 *O lugar da participação social*

Tão forte quanto a guinada legislativa, a guinada democrática é outra marca maior da CF/88. O impacto do regime ditatorial demandava novos remédios constitucionais com estratégia de manutenção da democracia, a participação social deveria oferecer alternativas e solidez. Se como defendia MILL (1981)³³ a forma ideal de governo é o governo representativo, a CF/88 se embebia nisso, nessa perspectiva “stuartiana” na qual a soberania reside no povo e todos os cidadãos deveriam ter voz na condução do país. Mais que isso, era necessário também abrir canais para a participação popular direta e não só representativa na vida política e decisões do país, pois a democracia só pode perdurar se possibilitados e ampliados os meios para esta participação cidadã, evitando-se por assim dizer o intercâmbio do conceito de democracia pelo conceito de eleições (GASTIL, 2000)

Não obstante o discurso, para o tema do orçamento público, a CF/88 parece não ter dedicado o mesmo desejo de controle social tal qual dedicado às demais políticas ou temas³⁴. Ao percorrer todos os comandos constitucionais para nosso tema em debate, não se encontra referência ao controle e participação social. Hora, se o tema é central e abriga o cerne da real agenda de governo, qual a motivação para não explicitação da participação e controle social?

Ao analisar a produção científica sobre o papel indutor da participação para a eficácia em decisões e de políticas públicas, Marques (2010, p.600) aponta para a necessidade de definição de mecanismos de participação mais efetivos e diretos, de modo a agregar os seguintes benefícios:

1. Aprimoramento de Planejamentos e Políticas: A participação dos cidadãos fornece aos agentes públicos informações valiosas sobre suas necessidades e as dificuldades que enfrentam, permitindo a criação de políticas mais eficazes e adequadas à realidade da

³³ Para Mill (1981) o sistema representativo é um sistema de governo em que o poder é exercido por representantes eleitos pelo povo. Neste arranjo, O objetivo principal do Estado é garantir a liberdade e o bem-estar dos cidadãos.

³⁴ Para o tema da Cultura, tratado na Seção II do Capítulo III (da educação, da cultura e do desporto), o Art. 216-A, § 1º, Inciso X, e no § 2º, incisos II e II, explicitam a participação, representação e controle social. A mesma preocupação com a gestão democrática é reforçada para os temas da Educação (Art. 206, Inciso VI), da Assistência social (Art. 204, Inciso II), da Saúde (Art.198, Inciso III), entre outras.

população. O debate público e a troca de ideias também ajudam a identificar possíveis problemas na implementação de programas, evitando contratempos e custos adicionais. Ao considerar criticamente as demandas e os argumentos dos cidadãos, o governo pode construir soluções mais abrangentes e que atendam aos interesses de todos os envolvidos.

2. Otimização de Prazos e Custos: Redução o tempo de implementação de propostas, pois ela já terá sido debatida e validada pela população. Isso evita o risco de contestações e ações judiciais que atrasariam a execução do projeto. Além disso, pode reduzir custos de implementação, pois a escuta e participação pode ajudar o governo a encontrar soluções mais eficientes e menos dispendiosas.
3. Combate ao Clientelismo e Patrimonialismo: Uma vez que mecanismos institucionais de participação efetiva estejam disponíveis, a necessidade de intermediários para levar demandas ao governo tende a diminuir. A transparência e o debate público proporcionados pelos mecanismos de participação dificultam a troca de favores e a perpetuação de práticas clientelistas e patrimonialistas.
4. Estímulo à Atividade Cívica e ao Aprendizado Político: Aumento da competência política dos cidadãos. Através da participação em decisões políticas, os cidadãos desenvolvem habilidades democráticas. Uma população politicamente ativa e consciente de seus direitos é um pilar fundamental para o fortalecimento da democracia.
5. Mobilização da Sociedade Civil: Iniciativas de participação promovidas pelo Estado podem estimular a organização e o uso de mecanismos de mobilização próprios da sociedade civil. Essa mobilização fortalece o tecido social e contribui para a construção de uma sociedade mais democrática e participativa.
6. Inclusão de Cidadãos de Baixa Renda: Diminuição da sensação de desequilíbrio de poder entre os diferentes grupos sociais e reforçar a percepção de que os cidadãos têm direito à participação na vida

pública. Essa inclusão é fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

7. Mudança na Percepção das Demandas do Público: alteração da visão dos agentes políticos sobre a capacidade dos cidadãos de contribuir para o debate público. Essa mudança de percepção pode levar a uma maior abertura ao diálogo e à colaboração entre governo e sociedade civil.
8. Aumento da Credibilidade das Instituições: aumento da percepção de transparência e credibilidade do governo. Cidadãos que se sentem ouvidos e que podem influenciar as decisões públicas passam a ter mais confiança nas instituições.

Não obstante as inúmeras indicações do porquê da participação social, a abstração do constituinte, quanto a participação social no processo orçamentário tem passado despercebido, uma série de outros debates tem buscado alcançar um lugar ao sol para a participação social no processo orçamentário. Decisões sobre a destinação de recursos públicos ainda se configura em uma caixa preta para o debate da participação.

Um primeiro resgate, necessário para localizarmos a questão da participação social no planejamento orçamentário, passa pela reconstrução da herança social e política que ensejou a CF/88 (NEVES, 2006). No contexto da democratização da sociedade brasileira nos anos 80, os movimentos sociais urbanos dos anos 70 desempenharam um papel fundamental na promoção da participação da sociedade civil. A partir da segunda metade dos anos 70, novos canais de participação social surgiram como um campo de confronto à ditadura, permitindo e facilitando uma maior abertura à participação nos anos 80 e 90 (NEVES, *op.cit.*). É essa participação popular que emerge dentro dos movimentos populares dos anos 80, com um caráter reivindicativo e um forte apoio ao projeto democrático, no contexto da denúncia ao autoritarismo de Estado.

Essa nova cultura participativa, construída pelos movimentos sociais, trouxe novos temas para a agenda pública, conquistou novos direitos, mas manteve uma posição exterior e antagônica em relação ao Estado, pois as experiências anteriores

de diálogo e negociação levavam sistematicamente à cooptação ou à repressão (CARVALHO, 1998).

Simões (1992, *apud* NEVES, 2006) destaca que o significado da bandeira da participação nasce a partir da participação popular neste contexto da década de 70-80, se tornando em si um identificador de um projeto político opositor do desenhado no período militar e que ganharia outros aspectos com o advento da política neoliberal.

Avançando neste debate, e localizando a questão do orçamento como alvo de disputas, Pellini (2003) argumenta que a democracia representativa solidificada na CF/88 precisa ser complementada com a participação direta da população, especialmente na gestão do orçamento público (tal qual as experiências dos entes federados subnacionais com o Orçamento Participativo – OP). Defende também que há um equívoco na forma de comunicar as informações sobre orçamento e planejamento governamental para a população, esta comunicação deve ser feita de maneira transparente e compreensível, com uso de indicadores que demonstrem impacto real das políticas implementadas pelo governo. Para o autor, a participação popular é direito fundamental dos cidadãos de intervir na gestão pública.

Prux *et.al.* (2012) ao analisar audiências públicas sobre o tema do orçamento público, no Rio Grande do Sul, buscando avaliar a efetividade das audiências públicas na promoção da transparência e da participação popular, identifica uma série de falhas que limitam a efetiva participação popular. O autor destaca a baixa participação da sociedade civil e a baixa frequência de contribuições da sociedade civil ao orçamento. A seu ver, tal desempenho é derivado da falta de mecanismos de incentivo à participação e de uma estratégia de comunicação do conteúdo das audiências de forma mais compreensível.

O debate em torno da participação social no contexto da Constituição de 1988 reflete a busca por alternativas sólidas para fortalecer a democracia no Brasil. A Constituição absorveu a ideia de governo representativo, onde a soberania reside no povo e todos os cidadãos têm voz na condução do país, destacando a importância de abrir canais para a participação popular na vida política e nas decisões nacionais. No entanto, ao analisar o tema do orçamento público, percebe-se uma lacuna em relação à explicitação da participação e controle social, levantando questionamentos sobre a motivação por trás dessa ausência.

Enquanto diversos debates buscam inserir a participação social no processo orçamentário, é fundamental reconhecer a herança social e política que moldou a Constituição de 1988, com os movimentos sociais urbanos dos anos 70 desempenhando um papel crucial na promoção da participação da sociedade civil e na resistência ao autoritarismo estatal. A cultura participativa construída nesse contexto trouxe novos temas para a agenda pública e reforçou a luta por direitos, mantendo uma postura crítica em relação ao Estado.

Não obstante tanto esforço, construído desde as manifestações na década de 70 e consolidados nos movimentos da CF/88, adentrar no submundo do orçamento e planejamento governamentais ainda transpõe ser barreira intransponível. E se algo tão central, como o direito de participar das decisões sobre os investimentos públicos e os rumos da política pública, se configura como tão inacessível à população “comum”, talvez isso signifique que nossa vontade de uma democracia mais direta ainda seja algo no campo do simbólico, a ser alcançado em um momento mais distante no futuro.

2.2.3 Limites e desafios ao planejamento governamental

Derivando do debate até esta etapa, falar em planejamento governamental pode ser caracterizado como um tema complexo e dinâmico, pois, considerando os recursos disponíveis (de variadas ordens) e contextos político específicos, trata de planejar a oferta de soluções para os problemas e situações complexas e dinâmicas da vida social e política da sociedade brasileira.

Vimos também que a interação entre planejamento e orçamento, embora pensada idealmente articulada pelo constituinte, a partir do tripé PPA-LDO-LOA, ao propor nosso modelo de planejamento e orçamento governamental na CF/88, enfrenta um certo desencontro de origem (CARDOSO JUNIOR, 2019).

Nesta etapa, busca-se trazer alguns elementos ao debate para possibilitar clarificar os limites e desafios do planejamento governamental no Brasil. Entender quais são estes limites e desafios, suas extensões e impactos potenciais é uma questão central para o desenho de políticas públicas, pois seu tratamento pode significar o sucesso de uma política pública, já o negligenciar, pode significar fracasso.

Iniciando este debate, Cardoso Junior (*op.cit.*) aponta para uma questão de origem, vinculada ao estado de nosso desenvolvimento institucional. O autor defende que a relação entre planejamento e orçamento está marcada, no Brasil, por um nível insuficiente de institucionalização. Por nível de institucionalização ele se refere aos condicionantes técnicos e políticos adequados para um desempenho satisfatório de qualquer função governamental. No caso da função planejamento: i) conceitos, normativos e arranjos administrativos e operacionais ainda pouco claros e compatíveis com a complexidade e objetivos da função; ii) recursos humanos, financeiros e tecnológicos não totalmente condizentes com o desempenho institucional requerido; e iii) baixa centralidade e legitimidade política da função planejadora, por meio das quais ela pudesse ser efetivada como parte integrante e necessária das capacidades governativas de modo geral.

Couto (2011), aponta como questões centrais, a serem sanadas no processo de desenvolvimento do PPA e do orçamento público, a fraca vinculação entre os aspectos táticos e estratégicos do PPA e a desvinculação entre orçamento e planejamento, em especial, o autor destaca que o modelo de alocação por programas, em especial para o modelo produzido a partir do PPA 2000/2003, não é efetivamente utilizado no processo orçamentário.

Peres e Valle (2006) também destacam algumas questões complexas do modelo brasileiro de planejamento e orçamento governamentais: i) Rigidez legal - por ser instituído por lei, o PPA acaba sendo pouco flexível às necessidades de eventuais mudanças no curto espaço de tempo; ii) Margem Discricionária Reduzida - grande parte do OGU é destinado aos gastos obrigatórios, tal fato restringe o desenvolvimento em políticas públicas de temáticas de gastos não obrigatórios; iii) Imprevisibilidade do fluxo financeiro - Tal qual a crítica em Cardoso Junior (*op.cit.*), os autores destacam a dificuldade na previsão da arrecadação fiscal limita um planejamento de fluxo financeiro que impacta diretamente as ações orçamentárias previstas para execução do orçamento público vinculado às ações do PPA; iv) Ênfase em ações orçamentárias - O PPA negligencia as ações não orçamentárias, ou seja aquelas que podem ser desenvolvidas sem a necessidade de aportes do OGU; v) Fraqueza normativa - A regulamentação normativa do PPA se restringe às determinações da CF/88, fato que limita explorar outras dimensões do planejamento governamental.

Sanches (2006), se dedicando mais diretamente a dimensão orçamentaria, destaca duas linhas de preocupação com o processo orçamentário: Potencialização dos conflitos: atualmente, o processo de elaboração do orçamento está gerando mais conflitos porque as unidades do governo têm menos recursos disponíveis a cada ano. Isso leva a pressões políticas para que os interesses de cada grupo sejam detalhados no orçamento, o que pode dificultar a aprovação e execução do orçamento; Problemas de operacionalidade e execução: mesmo com as mudanças feitas na Constituição em 1988 para melhorar a gestão do orçamento público, ainda existem desafios em tornar os novos instrumentos operacionais, garantir que o orçamento reflita corretamente a receita e os gastos públicos, assegurar que os recursos sejam realmente utilizados conforme planejado e avaliar os resultados alcançados.

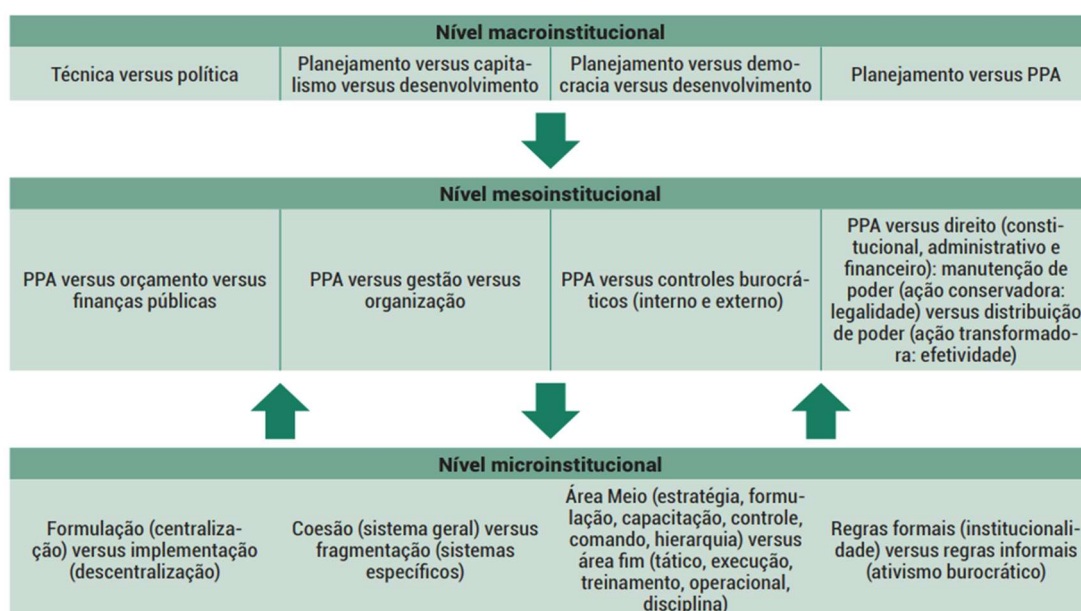
O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA (2020) também destaca dimensões do desafio ao aprimoramento do processo de planejamento e orçamento governamentais. Para o Instituto se despontam como desafios a serem vencidos pelo PPA: O baixo nível de integração entre os elementos do plano, como os cenários e a programação, comprometendo o aspecto estratégico do PPA; as disputas e sobreposições entre instrumentos de planejamento e orçamento, evidenciando a necessidade de uma maior harmonização e integração entre esses processos; As limitações na capacidade do PPA de orientar as decisões alocativas de curto prazo devido a fatores como despesas obrigatórias e falta de alinhamento com o regime de governança orçamentária; A necessidade de considerar o PPA em conjunto com outros instrumentos e aspectos da governança orçamentária para garantir que as decisões alocativas sejam orientadas por um plano de médio e longo prazo para o país.

Mirando esta miríade de desafios e limitações, Cardoso Junior (*op.cit.*) cunha o conceito de disjuntivas críticas para retratar os processos de governo, especialmente no contexto do planejamento governamental contemporâneo no Brasil. Para o autor, as disjuntivas críticas representam as tensões, contradições e desafios enfrentados no cotidiano do exercício da função de planejamento governamental, evidenciando as lacunas entre as expectativas, as práticas e os resultados no contexto da gestão pública brasileira.

Cardoso Junior (*op.cit.*), conforme Figura 2, identifica um conjunto de disjuntivas críticas que perpassam vários níveis de interação institucional: i) o nível

macroinstitucional (abrangendo contradições no campo da “política vs. técnica”) – neste aspecto poderiam ser enquadradas as contradições entre planejamento vs. capitalismo, planejamento vs. democracia, planejamento vs. PPA, entre outras; ii) o nível mesoinstitucional (abrangendo as contradições entre “PPA vs. orçamento e finanças”) – neste aspecto poderiam ser entendidas as contradições entre PPA vs. gestão, PPA vs. controle da burocracia, entre outras; iii) o nível microinstitucional (abrangendo contradições no ciclo de políticas públicas “Formulação vs. implementação”) – neste aspecto seriam enquadradas as contradições entre “áreas meio vs. área fim”, coesão vs. fragmentação, entre outros.

FIGURA 2 – Disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro



Fonte: Cardoso Junior (2019. p.30).

Diante da complexidade e dinamismo inerentes ao planejamento governamental no Brasil, é evidente que a interação entre planejamento e orçamento enfrenta desafios significativos, desde a falta de institucionalização adequada até a fraca vinculação entre aspectos estratégicos e táticos. Os limites identificados, como a rigidez legal do PPA, a reduzida margem discricionária no orçamento e a imprevisibilidade do fluxo financeiro, destacam a necessidade urgente de aprimoramentos para garantir a eficácia das políticas públicas. Além disso, as disjuntivas críticas apontadas por Cardoso Junior (2019) revelam as tensões e contradições presentes no cotidiano do planejamento governamental, ressaltando a

importância de superar esses desafios para fortalecer a governança e a efetividade das ações governamentais.

Para avançar na eficácia do planejamento governamental, é essencial abordar os desafios identificados, como a falta de integração entre os elementos do plano, as disputas entre instrumentos de planejamento e orçamento, e a necessidade de alinhar o PPA com o regime de governança orçamentária. A superação desses obstáculos requer uma abordagem holística e integrada, que promova uma maior harmonização entre os processos de planejamento e orçamento, garantindo que as decisões alocativas sejam efetivamente orientadas por um plano de médio (PPA) e longo prazo para o país. Ao enfrentar esses desafios, o governo poderá fortalecer sua capacidade de resposta aos problemas complexos e dinâmicos da sociedade brasileira, promovendo uma gestão pública mais eficiente e eficaz.

2.3 A AGENDA URBANA FEDERAL

O debate que se seguirá nesta seção abordará a evolução da Agenda de Desenvolvimento Urbano no Brasil, com foco na luta pela reforma urbana e suas implicações para as políticas públicas contemporâneas e na estruturação do MCID. A partir da década de 1980, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) emergiu como uma resposta à crescente desigualdade social e à precarização das condições de vida nas cidades, promovendo a função social da cidade e o direito à moradia digna. Este movimento culminou na criação do Estatuto da Cidade em 2001, um marco legal que regulamenta a política urbana no Brasil e estabelece diretrizes para a gestão democrática das cidades.

A análise do MNRU e do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) revela a importância dessas entidades na formulação da agenda de desenvolvimento urbano durante o governo Lula. O FNRU, como articulador de diversos atores sociais, desempenhou um papel central na construção de políticas públicas voltadas para a promoção da reforma urbana, influenciando diretamente as ações do Ministério das Cidades, criado em 2003. A intersecção entre os princípios defendidos pelo MNRU e as políticas habitacionais propostas pelo Projeto Moradia será explorada, destacando como essas iniciativas visam não apenas a construção de habitações, mas também a promoção de um planejamento urbano inclusivo e sustentável.

Por fim, este texto discutirá os desafios enfrentados na estruturação do MCID para implementar tais políticas. A reflexão sobre a estrutura do MCID e, com isso, o próprio molde das ações propostas, dado este arranjo administrativo, será fundamental para compreender as lacunas existentes e as oportunidades para avançar em direção a um desenvolvimento urbano mais equitativo e participativo.

2.3.1 Da luta pela reforma urbana às nossas heranças

Em aspectos sintéticos, podemos definir a luta pela reforma urbana como um movimento social que surge no Brasil a partir da década de 80, com os movimentos de redemocratização do país, que tem como bandeira a promoção da função social da cidade e a garantia ao direito à cidade para todos. O movimento, intitulado de Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU, surge como resposta à emergente desigualdade social e precarização das condições de vida urbana, em especial nas localidades de alta vulnerabilidade socioterritorial, os assentamentos precários.

Saule Junior e Uzzo (2009) e Marguti *et.al.* (2016) identificam suas origens como anteriores ao período de ditadura militar, que solaparia o país a partir de 64, embasado principalmente na luta pelo direito ao uso do solo. Tal movimento viria em uma crescente de estruturação desde a estruturação do capítulo da Política Urbana, de nossa Constituição Federal de 1988 (CF/88), se consolidando com o debate sobre a regulamentação deste marco constitucional, que viria futuramente a se conformar na forma do Estatuto da Cidade (EC), Lei Federal nº 10.257/2001, que regula o debate urbano da CF/88.

Nesta mesma linha, Silva e Silva (2006), prospectam as origens do MNRU O Seminário de habitação e reforma urbana de 1963³⁵, ganhando mais corpo no final da ditadura quando do debate do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano (1983). Para os autores, alguns dos princípios que veríamos consolidados com a promulgação da Constituição de 88 e posteriormente detalhados com a edição do EC, em 2001, foram

³⁵ O Seminário de habitação e política urbana (S.HRu) reuniu cerca de 200 pessoas, entre suas duas etapas (no Rio de Janeiro e em Petrópolis). Dentre os temas debatidos destacam-se: A situação habitacional do país; A habitação e o aglomerado urbano; Reforma Urbana - medidas para o estabelecimento de uma política de planejamento urbano e de habitação; A execução dos programas de planejamento urbano e de habitação (AZEVEDO & FREITAS, 2014).

justamente resultados desses debates que já vinham acumulando desde 1963 e já contando com o embrião do MNRU.

Como destaca Grazia e Rodrigues (2003), o MNRU lutaria principalmente por promover:

- Direito à Cidade e à Cidadania - Entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana dignas, ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, a uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.
- Gestão Democrática da Cidade - Entendida como uma forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle social, destacando-se nessa gestão como prioritária a participação popular.
- Função Social da Cidade e da Propriedade - Entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano. (GRAZIA & RODRIGUES, 2003, p. 14)

Ainda sobre o MNRU, Grazia e Rodrigues (2003), registravam a onda de grande esperança no projeto político em desenho. Mesmo cientes de que a luta não poderia parar apenas na conformação de marcos legais, elas destacam que graças aos princípios destas lutas, cravados na Constituição de 88 e no próprio EC, os Planos Diretores Municipais poderiam se conformar em:

(...) uma ferramenta preciosa para enfrentar o desrespeito aos direitos urbanos, legalizar e urbanizar a parte da cidade ilegal, promover uma gestão democrática, aplicar a função social da propriedade, recuperar a valorização imobiliária e fortalecer o planejamento com participação popular. (GRAZIA & RODRIGUES, 2003, p. 14)

É importante grafar que o MNRU, um passo a diante, se consolidaria institucionalmente na forma do Fórum Nacional de Reforma Urbana — FNRU, que, conforme descrição da própria organização em sua página de internet ³⁶, é:

(...) uma articulação de atores sociais que envolve movimentos populares, organizações não governamentais, entidades de ensino e

³⁶ Ver: <https://forumreformaurbana.org.br/quem-somos/>

estudantis, associações de classe e instituições de pesquisa que tem o objetivo de lutar por políticas públicas voltadas para a promoção da reforma urbana no Brasil”.

Como destacado por Santos Junior (2009), a luta da reforma urbana tem encontrado seu principal bastião de defesa na FNRU, incluso no que tange a consolidação de conceitos e princípios básicos que seriam representados no EC e na própria formatação da agenda de desenvolvimento urbano das gestões federais do período Lula e de sua agenda³⁷ de desenvolvimento urbano, consubstanciado na agenda de atuação do Ministério das Cidades, que seria criado em 2003, um ano após a edição do EC.

Nesse contexto de consolidação institucional do Movimento, o FNRU, tendo em vista sua atuação como *stakeholder*³⁸ na conformação da perspectiva de atuação urbana deste novo Governo Federal, passaria a assumir uma centralidade na conformação da agenda de desenvolvimento urbano (SILVA, 2011; GRAZIA & RODRIGUES, 2003; SAULE JUNIOR & UZZO, 2009; SANTOS JUNIOR, 2009). Como relatado em Santos Junior (apud SILVA, 2011, p. 55), no início da formação do MCID era difícil distinguir que ações eram do ministério e que ações eram do FNRU.

Para Silva (2011), a atuação do FNRU na verdade ia além da simples atuação enquanto *stakeholder* em um arquipélago de atores inseridos em uma arena de definição da agenda de uma política nacional ou de um grupo de pressão tentando fazer valer suas posições. Para o autor, a FNRU buscou se estruturar e fortalecer seu projeto político a partir de uma estrutura de oportunidades políticas — EOP³⁹ que se abriam com o recém-empossado governo Lula.

³⁷ Aqui entenderemos por agenda como: a lista de assuntos ou problemas aos quais os funcionários do governo e pessoas fora do governo, mas intimamente associadas a esses funcionários, estão prestando alguma atenção séria em um determinado momento. (Ver: KINGDON, J.W. *Agendas, alternatives and public policies*. 2ª ed. Michigan: Longman, 1995.)

³⁸ Para fins desta pesquisa, adota-se como conceito de stakeholder: grupos chave que podem afetar ou ser afetados pelas realizações dos objetivos da instituição (FREEMAN & PHILIPS, 2002). Ver: FREEMAN, R. E.; PHILIPS, R. A. *Stakeholder Theory: A Libertarian Defense*. *Business Ethics Quarterly*, 12(3), 331-349. 2002. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3858020>. Acesso em: 02/10/ 2021

³⁹ O conceito de "Estruturas de Oportunidades Políticas" (EOP) é uma abordagem teórica que busca explicar como as oportunidades políticas disponíveis afetam a capacidade dos movimentos sociais de alcançar seus objetivos. Nesta abordagem, as oportunidades políticas são conformadas minimamente por três ordens de fatores, responsáveis pela conformação de condições favoráveis ou

Essa perspectiva pode ser ratificada por Saule e Uzzo (2009), para os autores a própria criação do Ministério das Cidades, enquanto órgão central do poder executivo federal para centralizar a dispersa agenda do desenvolvimento urbano na Esplanada dos Ministérios, pode ser atribuído como conquista do FNRU. Além disso, a atuação do FNRU seria a mola motora que imprimiu o perfil participativo na construção da nova agenda de desenvolvimento urbano e na estruturação de gestão do Ministério das Cidades (*op. cit.*).

É notória a influência da FNRU sobre a formulação da agenda de desenvolvimento urbano no Governo Federal sob a batuta do Partido dos Trabalhadores – PT. E com essa influência foi possível galgar espaço para um novo debate sobre nossas cidades e sobre nosso modelo de produção do espaço urbano, ou melhor, sobre nosso modelo de produção desigual e segregador de espaço urbano. Como aponta Santos Junior (2009), é possível identificar uma grande influência da FNRU sobre a agenda nacional de desenvolvimento urbano - “especialmente nas políticas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade; regularização fundiária e desenvolvimento urbano” (*op.cit.*, p. 5).

Indo além desta atuação em temáticas mais tradicionais da agenda do desenvolvimento urbano, em um balanço dos desafios da FNRU, Santos Junior (2009) aponta a necessidade de atualização do diagnóstico da questão urbana para:

(...) incorporar na sua formulação as dinâmicas relacionadas (i) à produção capitalista do espaço no contexto da globalização contemporânea e seus impactos sobre as cidades e a estrutura urbana do país, com destaque para a questão metropolitana; (ii) às temáticas de gênero, da juventude, dos afrodescendentes e dos grupos sociais discriminados; (iii) ao meio ambiente, em especial ao enfoque da justiça ambiental; (iv) à violência e à segurança pública e seus impactos sobre

desfavoráveis para a ação coletiva, a saber: i) fatores políticos; ii) fatores econômicos e iii) fatores sociais. Ainda detalhando a teoria dos EOPs, vale ressaltar que Tarrow (1998) argumenta que as EOPs são compostas por três elementos principais: a abertura política, a mobilização de recursos e a disponibilidade de aliados políticos. McAdam (1982) enfatiza a importância da estrutura organizacional dos movimentos sociais e sua capacidade de se adaptar às mudanças nas EOPs. Tilly (1978) destaca a importância das relações de poder e conflito na criação e mudança das EOPs. Para maiores detalhes conceituais, ver: i - TARRROW, S. *Power in movement: Social movements and contentious politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998; ii - MCADAM, D. *Political process and the development of black insurgency, 1930-1970*. Chicago: University of Chicago Press, 1982; e iii - TILLY, C. *From mobilization to revolution*. Massachuset: Addison-Wesley, 1978.

os grupos sociais mais vulneráveis, em especial os jovens; e (v) às novas formas de atuação sociopolítica e aos processos de construção de identidades coletivas (*op.cit.*, p.44).

Entender com precisão a atuação do FNRU frente aos problemas centrais que afetam nossas cidades, em especial a parcela da população em situação de maior vulnerabilidade socioterritorial e pobreza urbana, passa por entender a composição deste Fórum, em especial de sua Coordenação Nacional, entender como tal composição fez ouvir a fala de setores sociais até então inaudíveis.

Por último, refletindo sobre a pertinência das prioridades e propostas apresentadas pelo FNRU (SANTOS JUNIOR, 2009), o autor entende que este debate remeteria à duas perspectivas de impacto: i) da ação do Fórum sobre a agenda de desenvolvimento urbano do Federal e ii) da agenda sobre as cidades em especial sobre a parcela da população em maior vulnerabilidade socioterritorial. Para ambas as dimensões, o balanço do impacto da agenda de desenvolvimento urbano foi entendido como positivo, mesmo que para a segunda perspectiva da análise de impacto possamos encontrar uma série autores e dados que problematizam tal questão, como veremos mais à frente.

Os princípios e abordagens herdados do MNRU e da FNRU moldam a perspectiva atual do nosso próprio entendimento sobre a agenda de desenvolvimento urbano, sobre planejamento urbano e nossas políticas urbanas setoriais. Tal movimento em progressão, ao envidar os debates mais atuais sobre produção do espaço em sociedades capitalista periféricas, tem apresentado a mais de quarenta anos uma perspectiva de planejamento urbano democrático e inclusivo que foge das estratégias urbanísticas tecnicistas e estereis, bem conhecidas no Brasil, e se abre para novas demandas que se configuram como desafios governamentais à formulação e implementação de uma política de desenvolvimento urbano capaz de gerar soluções cocriadas adequadas aos anseios de demandas da sociedade brasileira.

2.3.2 Ensaios Pré-Ministério: o Projeto Moradia.

Além da influência do MNRU e do FNRU na estruturação do Ministério das Cidades, também pode-se elencar o Projeto Moradia (INSTITUTO CIDADANIA, 2000) como referência para a estruturação do Ministério da Cidades, de sua Agenda de Desenvolvimento Urbano e da política habitacional (BONDUKI, 2009; SUTTI, 2018; ROMAGNOLI, 2012; SOUZA-LOPES & SAAB, 2021; FERREIRA, R.F.C.F, 2012).

A influência de tal documento, para além da afirmação dos autores citados no parágrafo anterior, é tamanha que a decisão de o implementar é citada no próprio Programa de Governo, Coligação Lula Presidente (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002). Em seu dispositivo 14, intitulado Projeto Moradia, parágrafo 3º, é estipulado:

(...) Implantar o Projeto Moradia do Instituto Cidadania, de modo a coordenar as ações de política urbana e habitacional, articulando suas principais agências responsáveis. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 60)

Dada tamanha relevância para a Agenda de Desenvolvimento Urbano a ser construído pelo Ministério das Cidades, cabe aqui destrinchar, ainda que resumidamente, os objetivos, diretrizes e determinações deste documento. Assim, passaremos nós próximos parágrafos a analisar o Projeto Moradia.

Cabe destacar que o Projeto Moradia integrava um leque amplo de debates estratégicos organizados pelo Instituto Cidadania, que no período 1993 a 2000 gerou uma série de debates ampliados com a sociedade Brasileira para instituir uma visão para várias agendas políticas entendidas como estratégias, assim surgiram: Projeto Moradia; Projeto Segurança Pública; Projeto Energia Elétrica; Projeto Fome Zero e Projeto Reforma Política (VANNUCCI, 2011). Todos estes Projetos seriam utilizados, em alguma medida, na construção do Programa de governo para as eleições 2002, bem como, posteriormente, para a estruturação das agendas políticas das subsequentes gestões PT à frente da presidência do País

No que tange ao Projeto Moradia, podemos caracterizá-lo como um estudo/proposta abrangente sobre a questão habitacional e urbana no Brasil, desenvolvido por uma equipe de especialistas e pelo amplo debate com a sociedade, sob a coordenação do Instituto Cidadania, uma ONG presidida por Lula antes de sua

eleição. O estudo representava uma ambiciosa proposta para enfrentar o déficit habitacional brasileiro, se destacando por sua abordagem abrangente, que ia além da simples construção de casas, buscando integrar políticas de habitação com ações de desenvolvimento urbano e inclusão social e desenvolvimento econômico.

O Projeto acabaria por fornecer uma base teórica e prática que orientaria a agenda do novo ministério, em especial para a agenda de habitação de interesse social (HIS), refletindo os princípios defendidos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). As mensagens iniciais, assinaladas pelo próprio Lula, dialogam muito de perto com os anseios do MNRU, podendo se destacar em sua mensagem de apresentação ao texto os seguintes pontos: i) Urgência da Questão Habitacional: a gravidade do déficit habitacional no Brasil, enfatizando que a situação é uma tragédia permanente que afeta milhões de brasileiros, resultando em condições de vida indignas e vulneráveis. ii) Direito à Moradia: o acesso à moradia digna é um direito humano fundamental; iii) Necessidade de Políticas Públicas: há necessidade de implementar políticas públicas específicas para garantir o direito à moradia, criticando a falta de recursos destinados a essa área e argumentando que a inação é mais custosa para a sociedade. iv) Articulação entre Setores: propõe uma colaboração eficaz entre o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil para enfrentar o problema habitacional, reconhecendo que a magnitude da questão exige um esforço conjunto. v) Visão de Desenvolvimento Sustentável: a solução para o déficit habitacional deve incluir um planejamento urbano sério e integrado, que não apenas resolva o problema da moradia, mas também contribua para a reconstrução das cidades e a melhoria das condições de vida. vi) Mobilização Social: apela para a mobilização de diferentes segmentos da sociedade em torno da questão habitacional, enfatizando que a luta pela moradia digna deve ser uma prioridade coletiva.

Como o próprio nome do documento já introduz (Projeto Moradia), a centralidade é a questão habitacional de interesse social, não obstante defende uma visão abrangente da questão habitacional brasileira, reconhecendo a gravidade do déficit habitacional e suas consequências diretas na vida de milhões de brasileiros, em especial para a parcela em situação de vulnerabilidade econômica e social. Nesta perspectiva, defende a estruturação de estratégias de atuação que alcancem: a formulação uma estratégia para enfrentar o déficit habitacional e os problemas

urbanos no Brasil; a erradicar o déficit habitacional no país e reconstruir as cidades deterioradas; e a garantir uma moradia digna para as famílias brasileiras excluídas.

No que tange aos objetivos e diretrizes do documento, é possível identificar esta visão mais abrangente para a questão habitacional e sua íntima interrelação com a problemática mais ampla das cidades brasileiras, com o fenômeno urbano nacional. Tendo esta perspectiva como pano de fundo, é possível estabelecer 5 categorias para agregar os objetivos e diretrizes do Projeto Moradia (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p. 27-30):

a) Direito à Moradia e à Cidade

- Moradia Digna como um direito social dos cidadãos brasileiros – lançando o conceito de moradia digna como um direito mais amplo à cidade, aos serviços e infraestrutura básicos para garantir um padrão de habitabilidade;
- Garantia à função sociedade da propriedade urbana – defendendo os instrumentos da política urbana visando a conquista do uso social do solo urbano e o combate à especulação imobiliária.
- Sustentabilidade e respeito ao meio ambiente – entendendo que o direito à moradia deve se revestir dos princípios da sustentabilidade de qualidade ambiental-urbana.

b) Planejamento e Gestão

- Estado como agente indispensável na área da moradia – alçando o Estado ao seu papel de direito e de dever como protagonista da política habitacional;
- Participação Popular e controle social – instituindo a participação popular como requisito indispensável à elaboração e implementação de políticas públicas de habitação;
- Descentralização e desburocratização – defendendo a facilidade de acesso ao crédito habitacional;
- Planejamento habitacional – instituindo o planejamento habitacional como requisito básico para intervenções;
- Sistemas de informações sobre a moradia – desenvolvendo sistemas de informações habitacionais;

- Subordinação da política habitacional às políticas urbana e sociais – articulando a política habitacional às demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano e desenvolvimento socioeconômico;
- Planejamento habitacional – instituindo o planejamento habitacional como requisito básico para intervenções;

c) Financiamento e Subsídios

- Fontes estáveis e permanentes de recursos par habitação – instituindo de fontes de recursos permanentes para o financiamento habitacional, envolvendo a alocação de recursos do FGTS e de outras fontes dos entes federados;
- Sistema nacional de gestão e financiamento – lançando as raízes para um sistema nacional de habitação, uma estratégia básica de repartição de competências e atribuições entre os entes federados;
- Subsídios para a baixa renda – garantindo a aplicação de recursos não onerosos para financiar HIS para a população de baixa renda.

d) Desenvolvimento econômico e tecnológico

- Articulação com políticas de desenvolvimento nacional e geração de emprego – potencializando o papel gerador de empregos do setor da construção civil;
- Estímulo ao setor privado – dinamizando o setor privado para produção de moradia para faixas salariais acima de 5 s.m., reduzindo pressão de investimentos públicos para o setor;
- Facilitar e baratear a produção da moradia – barateando custos habitacionais por meio de simplificação dos processos de aprovação, registro cartorial e produção;
- Estímulo ao desenvolvimento tecnológico – cooperando com instituições de pesquisa para promoção de melhorias habitacionais;
- Apoio à formação de técnicos em moradia – estimulando a formação de técnicos e gestores públicos para o tema habitacional;

e) Diversidade tipológica e de oferta

- Diversidade de projetos e programas – buscando atender a diversidade de realidades às quais os projetos habitacionais devem atender;
- Estímulo à gestão pública não estatal e à autogestão – estimulando e incentivando iniciativas individuais e coletivas em processo de produção habitacional;

Com base na análise dos objetivos/diretrizes do O Projeto Moradia é possível afirmar que ele teve certa visão holística da questão habitacional, indo muito além da mera construção de casas e integrando-a à dinâmica urbana e social. A proposta defende a moradia como um direito social amplo, que inclui acesso à cidade, serviços e infraestrutura, combatendo a especulação imobiliária e promovendo a sustentabilidade.

Para alcançar seus objetivos, o projeto propõe uma combinação de ações estratégicas. O Estado deveria assumir um papel central, mas a participação popular e a descentralização são valorizadas. Deveriam ser criadas fontes estáveis de financiamento, a concessão de subsídios e a articulação com o setor privado visam viabilizar o acesso à moradia digna para todos. Além disso, o estímulo ao desenvolvimento tecnológico e à formação de profissionais qualificados buscariam soluções inovadoras e eficientes para o setor.

Além dessas diretrizes/objetivos de ação, do ponto de vistas de suas proposições mais amplas, de entendimento da política habitacional como uma dimensão da política urbana, o texto estabelece um pressuposto teórico de maior destaque: no qual se dá ênfase na necessidade urgente de uma política urbana que priorize o interesse social e enfrente a especulação imobiliária, a qual encarece o acesso à moradia.

Ainda nesse contexto de fundo, o texto destaca o papel do Estatuto da Cidade como uma ferramenta essencial para promover a justiça social e garantir o direito à cidade, sublinhando a importância da participação popular no planejamento e na gestão urbana. A análise destaca que o crescimento urbano no Brasil, predominantemente nas periferias, ocorre de maneira desordenada, resultando em pobreza e desperdício de recursos públicos, além de deteriorar a qualidade de vida da população.

Para reverter essa situação crítica, o documento propõe uma mudança nas prioridades do poder público, colocando as necessidades sociais no centro das políticas públicas. Isso implica uma integração de políticas setoriais, como habitação, saneamento e transporte, e uma gestão democrática que envolva a sociedade civil. As propostas se orientam para a necessidade de consecução de medidas concretas de impacto sobre o ordenamento territorial, como a criação de zonas especiais de interesse social bem como a aplicação do parcelamento compulsório e do IPTU progressivo para combater a especulação imobiliária e garantir o acesso à moradia digna. A conclusão do documento reforça a necessidade de regulação do mercado imobiliário e de implementação de políticas sociais como peças fundamentais para assegurar uma qualidade de vida urbana mais justa e equitativa para todos.

No tocante ao planejamento urbano, objeto norteador de nossas análises, em uma perspectiva mais *stricto sensu*, a proposta se debruça em um único momento mais diretamente sobre o tema. Em seu subcapítulo 4.5.2, intitulado a “Planejamento Urbano, a visão regional”, o texto se preocupa mais em contextualizar o deslocamento de propostas de planejamento local de seu contexto regional que de fato debater o papel do planejamento urbano na correção das mazelas urbanas, em especial os vinculados à promoção de HIS. Também podemos apontar que não há um tratamento específico para os instrumentos. Mecanismos de planejamento urbano dedicados a tarefa de produção de solo urbanizado para a HIS. A preocupação das análises esteve focada no potencial geração de conflitos federativos decorrentes desta alienação da dimensão regional, em especial dada as demandas políticas, entendidas como de baixa representação técnica fundamentada para distribuição de recursos entre municípios, fato gerador de um panorama clientelista na construção de políticas públicas.

Além deste ponto do debate, no que tange às proposições mais diretas para o tema de planejamento urbano, são elencados, de forma muito genérica, sem reflexão e detalhamento, os instrumentos que deveriam ser desenvolvidos, tais como: política nacional territorial, planos estaduais regionais, planos metropolitanos, plano de ação e plano setoriais priorizando o interesse social e sustentabilidade ambiental. Tais citações podem ser entendidas como citação simbólicas, dada a falta de detalhamento dos planos citados e dada falta de representatividade (e até

desconhecimento) de muitas destas peças, tendo em vista nossa cultura e história de planejamento urbano.

Em aspectos gerais, há de se concordar que o Projeto Moradia teve certa visão holística da questão habitacional, indo muito além da mera construção de casas e integrando-a às dinâmicas urbana e social. A proposta defendia a moradia como um direito social amplo, que incluía acesso à cidade, em seu sentido amplo.

Não obstante esta perspectiva de tratamento da dimensão habitacional, indo na contramão do entendimento de muitos autores, como os já citados no primeiro parágrafo deste subcapítulo que apontam para a primazia deste documento como base estruturadora do Ministério das Cidades e da Agenda de Desenvolvimento Urbano por ele proposto, verifica-se fragilidades em tal afirmação.

Uma das questões que impossibilita a concordância plena com esta afirmação diz respeito ao caráter holístico e integrador das agendas setoriais de desenvolvimento urbano pensados e na prática nunca implementados: o documento foi construído de modo a lutar pela interface com várias dimensões mais amplas do debate sobre o desenvolvimento urbano brasileiro e com as políticas setoriais clássicas (mobilidade, habitação e mobilidade). Mesmo não propondo soluções tão claras para as demais políticas setoriais ou não aprofundando para os temas centrais das demais políticas, ele estabelecia a necessidade de integração política, fato bem distinto da realidade prática da conformação do Ministério das Cidades, como será passível de percepção a partir das análises do próximo.

Em outro aspecto, sobre esta dificuldade de concordância plena com as afirmações de que este documento, cabe discutir a influência prática do debate travado pelo documento para a estruturação das Agendas das Secretarias Nacionais do Ministério das Cidades. Para além deste debate teórico de fundo, que defendia a integração das ações de desenvolvimento urbano, só conseguimos apontar a concreta influência do documento para a estruturação da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), um dos quatro feudos temático-funcionais estruturados no seio do Ministério das Cidades. Neste aspecto é sim possível identificar que muitas das iniciativas da futura SNH replicariam ideias detalhadas neste documento. Mas, é difícil atribuir o desenho das demais Secretarias Nacionais e de suas Agendas a tal documento, incluso dada a fragilidade de proposições e reflexões deste documento para os temas não centrados na Agenda de moradia.

O constructo teórico deste documento serviu mais concretamente para orientar as ações da SNH, restando ainda reflexões mais profundas para o papel e políticas a serem executadas pelas Secretarias Executiva (a quem cabia, na prática a construção de práticas integradoras para as iniciativas concretas em práticas Ministério das Cidades), de Saneamento, de Mobilidade e de Programas Urbanos. Na prática, dado seu objeto, o documento tendeu a sistematizar os anseios mais representativos dos *stakeholders* da agenda de habitação. Assim, não há muito conflito em afirmar que suas contribuições práticas foram restritas à agenda habitacional, mais aplicáveis à agenda de habitação de interesse social.

2.3.3 Da teoria à prática: a estruturação do MCID

Se por um lado, como vimos na introdução do debate deste capítulo, o MNRU e o próprio Projeto Moradia influenciavam uma teoria urbana abrangente, que enxergavam os complexos meandros dos desafios da reforma urbana, na prática a realidade estruturou-se por outros caminhos. Ao se desenhar e implementar as estruturas administrativas que conformariam o Ministério das Cidades o sonho teórico acabou adequando-se ao pragmatismo de um desenho organizacional vertical e funcional⁴⁰, como veremos adiante, muito aquém aos desafios impostos pela realidade a necessidade de integração política.

⁴⁰ Cabe aqui esclarecer que: i) A Estrutura Organizacional Vertical, também conhecida como estrutura hierárquica ou linear, caracteriza-se por uma clara cadeia de comando, onde a autoridade flui do topo para a base da organização. Nessa estrutura, cada nível hierárquico possui responsabilidades e autoridade bem definidas, com os superiores delegando tarefas e supervisionando o trabalho dos subordinados. A comunicação tende a ser vertical, seguindo a cadeia de comando, e a tomada de decisões é centralizada nos níveis mais altos da hierarquia. Essa estrutura favorece a especialização e a eficiência, pois cada departamento ou função se concentra em suas atividades específicas, permitindo o desenvolvimento de expertise. No entanto, a estrutura vertical pode apresentar algumas desvantagens, como a lentidão na comunicação e na tomada de decisões, a rigidez e a dificuldade de adaptação a mudanças, além da possível desmotivação dos funcionários nos níveis mais baixos da hierarquia, que podem se sentir com pouca autonomia e participação nas decisões; ii) A Estrutura Organizacional Funcional agrupa os funcionários de acordo com suas especialidades e funções/especialidades (para nossa situação em análise a clássica divisão funcional: habitação, mobilidade, saneamento e “o restante que não caberia nestas três primeiras”). Cada área funcional possui um responsável, que se reporta à alta administração. Essa estrutura promove a especialização e o desenvolvimento de expertise em cada área, além de facilitar a coordenação e o controle das atividades dentro de cada função. A comunicação tende a ser mais fluida dentro de cada área funcional, o que favorece a troca de conhecimentos e o desenvolvimento de soluções específicas. Porém, a estrutura funcional também pode apresentar desafios, como a dificuldade de comunicação e coordenação/articulação entre as diferentes áreas funcionais, o que pode levar a conflitos de interesse e à falta de integração. Além disso, a ênfase na especialização pode levar a uma visão limitada dos

Como primeiro ato de governo, já imprimindo sua visão sobre estrutura de enfrentamento da questão urbana, o então recém-empossado Presidente Lula, emitiria no seu primeiro dia de governo a Medida Provisória 103, de 1o. de janeiro de 2003 (MP 103/2003), que teria por objetivo dispor sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Tal medida viria a criar o Ministério das Cidades, extinguindo a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, integrante da estrutura da Presidência da República, e definiria suas áreas competências. Assim em seu art. 27, inciso III, a MP 103/2003 estabelece:

III - Ministério das Cidades:

- a) política de desenvolvimento urbano;
- b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;
- c) 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;
- d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;
- e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito;
- f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem assim para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento;

Assim, já na primeira comunicação oficial do novo governo ao povo brasileiro, a delineação da política de desenvolvimento urbano se desenhava como enfrentamento aos déficits históricos de habitação, mobilidade urbana e saneamento ambiental. Se fez valer no comunicado, de forma muito contundente a luta contra as mazelas urbanas históricas em habitação, mobilidade urbana e saneamento ambiental. Já quanto à agenda de planejamento urbano, ou de gestão urbana, não

objetivos gerais da organização (que para nosso caso específico, poderíamos traduzir por: Reforma Urbana) e à dificuldade de adaptação a mudanças que exigem colaboração entre diferentes áreas.

foram destacadas como algo digno de nota, cabendo subentendê-las como integrantes dos itens e referências genéricas à política de desenvolvimento urbano.

Ainda sobre o Ministério das Cidades, a mesma medida provisória definiria em seu artigo 29 que:

Art. 29. Integram a estrutura básica:

(...)

III - do Ministério das Cidades, o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, o Conselho das Cidades, o Conselho Nacional de Trânsito, **até quatro Secretarias** e o Departamento Nacional de Trânsito; (Grifo nosso)

Nestes dispositivos legais, o Governo já instituía as diretrizes de estruturação administrativa do Ministério das Cidades, além da função administrativa e políticas das estruturas vinculadas ao Gabinete do Ministro e à Secretaria Executiva, o Governo definia que deveriam ser criadas até quatro (4) Secretarias Nacionais, que, pelo contexto, seriam responsáveis pelo endereçamento das questões técnicas da política de desenvolvimento urbano. Para o Ministério das Cidades, tendo em vista o desenho do debate que se consolidava, já era pacificada a instituição das Secretarias Nacionais de Habitação, de Transporte e Mobilidade Urbana e de Saneamento Ambiental⁴¹. Restava ainda uma Secretaria temática a ser criada para complementar a estrutura de quadro secretarias temáticas autorizadas pela MP 103/2003.

Tal perspectiva de estruturação viria a ser confirmada com a edição do Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003, que reafirma as competências estabelecidas pela MP103/2003 e aprovava a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão do Ministério das Cidades, entre outras providências. Neste Decreto, veríamos definida a seguinte estrutura organizacional definindo o aparato administrativo das áreas meios e a estrutura administrativa das áreas finalísticas contando com as 4 Secretarias Nacionais: Mobilidade, Saneamento, Habitação e Programas Urbanos (Ver FIGURA 3). Assim a estrutura regimental, definida no Anexo

⁴¹ Sobre este aspecto administrativo, pouca inovação na estruturação administrativa é verificada em relação às estratégias do governo anterior. Como é possível verificar nas determinações do Decreto nº 2.982, de 4 de março de 1999, temos um endereçamento muito claro para as políticas de saneamento e habitação e uma estrutura guarda-chuva para todos os temas que fugissem aos priorizados. A inovação no novo governo se daria pelo endereçamento mais preciso das políticas de transporte e mobilidade urbana.

I do Decreto nº 4.665/2003, estabeleceu a seguinte estrutura para a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU):

(...)

d) Secretaria Nacional de Programas Urbanos:

1. Departamento de Planejamento Urbano.

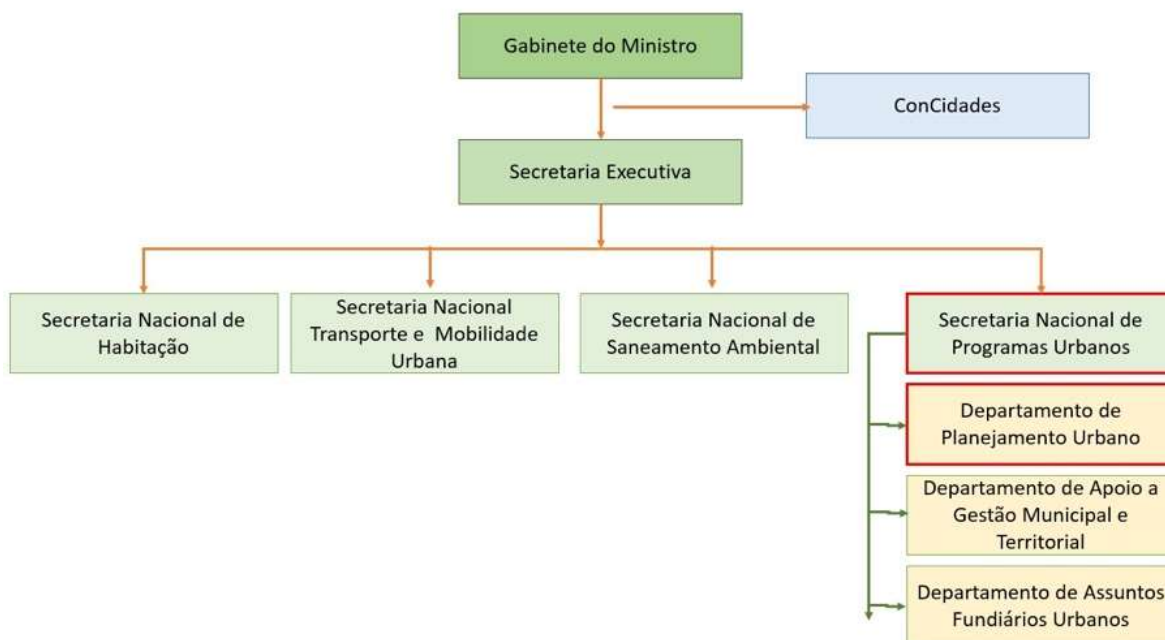
2. Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos.

3. Departamento de Apoio a Gestão Municipal e Territorial.

(Grifo nosso)

Como é possível de se imaginar pelo nome pouco usual na agenda de desenvolvimento urbano, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos acabaria herdando todos os temas que não se encaixavam perfeitamente ou que fugiam dos nomes e pautas mais concretas das demais secretarias setoriais. Não obstante, regimentalmente, definia-se um locus na estrutura formal do MCID para o tratamento do tema do planejamento urbano.

FIGURA 3 – Organograma básico do Ministério das Cidades (2003)



Fonte: elaborado pelo autor

Do ponto de vista da estrutura administrativa do MCID, sem o objetivo de esgotar o tema, cabe destacar alguns aspectos sobre o arranjo institucional desenhado, dado seu potencial de impacto sobre a formulação e implementação da

agenda de planejamento urbano. Neste arranjo temos a seguinte estrutura básica do MCID (de 2003, mas com pouca variação até 2016):

- Gabinete do Ministro: Órgão central de assessoria direta ao Ministro, responsável pela coordenação das atividades do Ministério;
- Secretaria Executiva: Órgão de apoio ao Gabinete do Ministro, responsável pela gestão administrativa e financeira do Ministério e coordenação e cooperação das políticas setoriais;
- Secretarias Nacionais: Órgãos responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas setoriais de desenvolvimento urbano para os temas de: Habitação; Transporte e Mobilidade Urbana; Saneamento Ambiental e Programas Urbanos;
- Conselho Nacional das Cidades (ConCidades): Órgão colegiado, de caráter consultivo, composto por representantes do governo e da sociedade civil, responsável pela orientação das políticas do MCID

Neste arranjo, as Secretarias Nacionais estão subordinadas à Secretaria Executiva e o ConCidades acaba atuando com vinculação direta ao Gabinete do Ministro das Cidades, que atua como presidente do Conselho, se conformando como a instância de participação e controle social do MCID. Como possível verificar no organograma exposto na Fig. 2, as Secretarias Nacionais foram locadas em um mesmo nível hierárquico, o que, em vias de fato, significa um mesmo nível hierárquico entre as políticas públicas geradas por cada Secretaria Nacional.

Do ponto de vista da estrutura administrativa, dada esta lógica de estrutura organizacional linear⁴² (embora fosse possível construir entendimentos e posições de forma mais dialogada, em especial tendo em vista o espírito do Estatuto da Cidade), pouco se avançou para um desenho de políticas públicas multisetoriais e multidisciplinares, pois se trata de uma estrutura antiquada, um modelo baseado na hierarquia clara e rígida, de delimitação funcional-temática restritiva onde as decisões,

⁴² Conforme Chiavenato (2007), a estrutura organizacional linear é uma das estruturas administrativas mais simples e antigas, baseando-se no conceito de autoridade linear, na qual existe uma unidade de comando, ou seja, cada superior tem uma autoridade única (ou linear) sobre seus subordinados, não comportando divisão de comando com outros superiores. (ver: CHIAVENATO, I. Administração: teoria, processo e prática. 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007).

estruturalmente, obedecem uma lógica vertical, de respeito à estrutura de comando estabelecida e de pouco diálogo horizontal.

A opção por tal estrutura tende a ser feita para se alinhar à lógica funcional-programática⁴³ em que operam o planejamento e orçamento públicos, nos quais cada setor acaba respondendo pelos seus programas e respectivo orçamento, tanto do ponto de vista dos resultados, quanto do ponto de vista da prestação de contas orçamentária e financeira (*accountability*).

Assim, se cada setor tende a responder pelo objeto específico de sua política, sem um arranjo de base territorial, processual ou por projeto (para explicitar algumas possibilidades do arranjo organizacional) que agregassem todos numa linha de construção integrada de cidade, ou que minimamente atendessem às dimensões de um olhar pactuado, socialmente, para a cidade, resta uma questão não respondida internamente: O que favoreceria a efetiva cooperação intersetorial, como a busca por um entendimento e ação conjuntos?

Neste arranjo, ainda falando da influência do desenho institucional sobre a agenda da política pública, a agenda de planejamento urbano, que deveria embasar e se retroalimentar das políticas setoriais de desenvolvimento urbano (habitação saneamento e mobilidade urbana) acaba se configurando como uma política setorial, mas, diferente das outras, com determinações de ordens de regulamentação do espaço urbano, potencialmente limitadora da pretensa liberdade de alocação em infraestrutura urbana.

Além da dimensão organizacional, é relevante também avaliar aspectos das funções legalmente delegadas ao desenho institucional criado. Com a edição do Decreto nº 4.665/2003, definiram-se as atribuições institucionais do Departamento de Planejamento Urbano – DPU e com isso a circunscrição das políticas públicas sob

⁴³ Conforme Giacomoni (2008), a organização funcional-programática no orçamento brasileiro é um sistema que estrutura os gastos públicos de acordo com as funções governamentais e os programas específicos para atingir objetivos determinados destaque que a classificação funcional-programática. Ela foi instituída pela Portaria da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República nº 9, de 28 de janeiro de 1974, e aprimorada a partir da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, permitindo uma prática mais ajustada do orçamento-programa aos fundamentos dessa técnica. A estrutura programática é essencial para a identificação da finalidade dos gastos públicos, os bens e serviços resultantes desses gastos e a alocação dos recursos. A lógica funcional-programática do orçamento público brasileiro está intrinsecamente ligada à ideia de planejamento, onde o orçamento reflete os objetivos governamentais a serem alcançados em um período determinado. Essa abordagem visa integrar o planejamento com a execução orçamentária, garantindo uma alocação estratégica e transparente dos recursos públicos para atender às necessidades da sociedade brasileira (ver: GIACOMONI, J. Orçamento Público. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2008)

sua responsabilidade. Assim, tendo em vista o art. 19, do Anexo I do Decreto em análise, apresentam-se as seguintes atribuições do DPU:

- I. Acompanhar o desempenho físico-financeiro das ações e programas da Secretaria de Programas Urbanos, elaborando informações gerenciais para o processo de tomada de decisões;
- II. Administrar, operar e expandir o Sistema Nacional de Indicadores Urbanos, promovendo a sua disseminação;
- III. Conceber, administrar, operar e alimentar os demais sistemas de monitoramento e avaliação da gestão e do planejamento urbano;
- IV. Propor a elaboração, implementação e manutenção dos instrumentos de parcerias com os demais produtores de informações e os canais de comunicação com os usuários;
- V. Estabelecer diretrizes, normas, procedimentos sistemáticos para o registro das informações sobre o uso e a ocupação do solo urbano;
- VI. Propor a formulação de programas de apoio e capacitação técnicos a estados, Distrito Federal e municípios e organizações da sociedade civil para as ações de desenvolvimento institucional voltados para o planejamento e a gestão urbana, incluindo os instrumentos de manejo do uso do solo urbano, em consonância com o Estatuto da Cidade;
- VII. promover e avaliar o uso de novas tecnologias para o registro de uso e da ocupação do solo pelos municípios;
- VIII. articular ações com vistas ao programa de financiamento a estados, Distrito Federal e municípios para o desenvolvimento de sua capacidade de planejamento territorial; e
- IX. elaborar proposições legislativas sobre matérias de competência da Secretaria de Programas Urbanos.

Como é possível verificar as atribuições eram demasiadamente gananciosas para um departamento recém-criado e para um tema relativamente novo, tratando aqui do nível federal. Em síntese poderíamos categorizar estas atribuições alinhadas por temáticas básicas, tais como: planejamento e gestão urbanos, desenvolvimento institucional e parcerias, inovação tecnológica e sistemas de informações urbanas e articulação legislativa.

Não obstante, essa ampla gama de atribuições do DPU revela também um desejo de intervir de forma integral no complexo sistema que gira em torno de uma

estratégia de fomento da agenda nacional de planejamento urbano. Nesta perspectiva, de cobrir todo espectro de atuação em planejamento identifica-se a carência principal como a falta de referências do papel do planejamento em relação as demais políticas setoriais: afinal qual o papel do planejamento urbano em face das decisões alocativas ou distributivas⁴⁴ de bens e recursos de saneamento urbano, mobilidade urbana e habitação?

Nesta dupla perspectiva, além do distanciamento gerado pelo desenho institucional, também se identifica um distanciamento entre os temas do planejamento urbano e das políticas setoriais.

Para além destes aspectos analisados, como um dos primeiros atos de seu governo, ao instituir o Ministério das Cidades o então recém-empossado presidente Lula, ainda em 2003, institui o ConCidades como órgão integrante da estrutura ministerial e consolidou neste ato a perspectiva da construção participativa e democrática da política de desenvolvimento urbano em seu governo.

Enquanto conselho consultivo, o ConCidades era o braço de aproximação mais direta entre o Governo Federal a sociedade civil organizada, em especial dos movimentos sociais, e outros níveis e estruturas de governo. O ConCidades tinha como importante papel a construção de pontes de diálogo entre o Governo Federal e uma ampla gama de instâncias subnacionais e outras áreas federais de atuação.

A importância da análise das ações do ConCidades se dá pelo próprio arranjo desenhado para ele em legislação federal. Segundo o Decreto Federal nº. 5.031, de 2 de abril de 2004, que dispõe sobre a composição, estrutura, competências e funcionamento do Conselhos das Cidades, e dá outras providências, compete ao ConCidades:

(...) Art. 2º. Ao Conselho das Cidades compete:

⁴⁴ Para Giacomoni (2008) a economia exerce as seguintes funções: i) Função Alocativa: Refere-se à responsabilidade do Estado em garantir que os recursos sejam distribuídos de forma eficiente na sociedade. Isso envolve a provisão de bens públicos que não são adequadamente oferecidos pelo mercado, como saúde, educação e infraestrutura. O objetivo é maximizar a produção econômica e beneficiar a maioria da população, corrigindo falhas de mercado e promovendo a eficiência na alocação de recursos; ii) Função Distributiva: Esta função aborda a redistribuição de renda e riqueza entre diferentes grupos sociais, buscando reduzir desigualdades econômicas. O governo utiliza políticas fiscais, como impostos progressivos e transferências de renda, para promover uma distribuição mais equitativa dos recursos. A função distributiva é essencial para garantir justiça social e atender às necessidades das camadas mais vulneráveis da população; e iii) Função Estabilizadora: Refere-se às ações do governo para manter a estabilidade econômica. Isso inclui o uso de políticas fiscais e monetárias para controlar a inflação, promover o pleno emprego e suavizar os ciclos econômicos. A função estabilizadora visa criar um ambiente econômico propício ao crescimento sustentável, minimizando os impactos negativos das flutuações econômicas.

- I - Propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano;
- II - Acompanhar e avaliar a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, em especial as políticas de habitação, de saneamento ambiental, de transportes e de mobilidade urbana, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;
- III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente;
- IV - Emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei no 10.257, de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;
- V - Promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano;
- VI - promover, em parceria com organismos governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base nesses indicadores, para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o desenvolvimento urbano;
- VII - estimular ações que visem propiciar a geração, apropriação e utilização de conhecimentos científicos, tecnológicos, gerenciais e organizativos pelas populações das áreas urbanas;
- VIII - promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos desenvolvidos pelo Ministério das Cidades;
- IX - estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais, visando fortalecer o desenvolvimento urbano sustentável;
- X - propor as diretrizes para a distribuição regional e setorial do orçamento do Ministério das Cidades; e
- XI - aprovar seu regimento interno e decidir sobre as alterações propostas por seus membros.

Parágrafo único. Fica facultado ao Conselho das Cidades promover a realização de seminários ou encontros regionais sobre temas de sua

agenda, bem assim estudos sobre a definição de convênios na área de desenvolvimento urbano sustentável e da propriedade urbana, a serem firmados com organismos nacionais e internacionais públicos e privados.

No sentido de entender o ConCidades, enquanto um *policy maker* central e formal da política nacional de desenvolvimento urbano (vide sua conformação legal), em suas múltiplas subdivisões, a pesquisa implementará uma análise de suas resoluções (instituto formal pela qual o conselho emitia seus entendimentos, recomendações e normativas) buscando entender a visão de planejamento no âmbito deste conselho e buscando entender em que medida o objeto central desta tese, o processo disruptivo entre planejamento urbano e planejamento governamental, entre construção de uma política pública de planejamento urbano e o fomento à implementação de peça de regulação urbanística, foi tratado no âmbito desta instância de governo.

En passant, além dos aspectos referentes a estrutura organizacional do Ministério, que é determinante para se entender as políticas desenhadas, e buscando complementar o entendimento do papel da estrutura administrativa sobre o nível de desenvolvimento da política e programas de planejamento urbano, há de se destacar a limitação de recursos humanos, que conformou todo primeiro ciclo do governo, de 2003 a 2006, quando da posse dos primeiros servidores públicos para estruturação do órgão.

A falta de profissionais qualificados e capacitados para desempenhar as funções do Ministério foi um dos principais desafios enfrentados durante este primeiro ciclo, a administração contava neste momento apenas com técnicos que preenchiam os cargos de livre nomeação, uma meia dúzia de servidores cedidos de outros órgãos, eventuais consultores e funcionários terceirizados. Se por um lado isso deu certa autonomia para a Administração trazer quem entendia como interessante para coordenar algum tema estratégico, por outro lado não havia os coordenados. A título de exemplo, o DPU dispunha de cerca de oito (8) servidores para estruturar todo o processo da agenda federal de planejamento urbano, além das representações e diálogos demandados por outras agendas.

Como dito, o arranjo geral da estrutura organizacional do MCID ministerial seguiu muito similar no período em análise. Não obstante, cabe destacar uma mudança interna a Secretaria Nacional de Programas Urbanos - SNPU na transição

do Governo Lula II para o Governo Dilma I. Com o advento do Governo Dilma veríamos a incorporação da agenda de acessibilidade como estratégia de garantir sua absorção pelos planos diretores e, com isso, em tese, pelas demais políticas setoriais. Neste contexto a SNPU passaria a se chamar Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos SNAPU.

Neste mesmo sentido o Departamento de Planejamento Urbano – DPU, passaria a se chamar Departamento de Políticas de Acessibilidade e Planejamento Urbano – DPAPU, mas sem nenhuma mudança significativa em suas clássicas atribuições, isso do ponto de vista de linhas de programas e ações. A grande mudança para a agenda de planejamento urbano viria com a incorporação no Departamento da agenda e equipe de reabilitação de áreas urbanas centrais, até então locada diretamente junto ao Gabinete do Secretário de Programas Urbanos⁴⁵.

Tal guinada significou trazer para dentro do novo DPAPU o debate sobre projetos urbanos, dando concretude e aproximação de uma escala geográfica e de característica de elementos mais fáceis de serem comunicados à população. O planejamento urbano se aproximava novamente do projeto urbanístico e das intervenções urbanas

As ações e política em reabilitação de áreas centrais no Ministério das Cidades (MCID) se conformava como um conjunto de diretrizes e ações que visavam a recuperação e revitalização de áreas urbanas consolidadas, promovendo um uso sustentável e democrático dessas regiões. Os principais objetivos incluíam a promoção da ocupação sustentável das áreas urbanas centrais, garantindo a permanência e atração de população, além de fomentar a diversidade social, cultural e econômica. A política também busca melhorar a qualidade ambiental e da paisagem urbana, incentivando a participação da sociedade nas decisões sobre projetos de reabilitação e promovendo uma gestão democrática.

As diretrizes da política enfatizam a necessidade de integração das ações, estimulando a atuação conjunta do setor público, iniciativa privada e sociedade civil

⁴⁵ Em termos objetivos, tal mudança seria concretizada apenas a partir da 1ª Gestão do Governo Dilma (a partir de 2011). Entre a ruptura da 1ª Gestão do Governo Lula, já em meados de 2005, até a finalização da 2ª Gestão do Governo Lula, a temática de reabilitação de áreas centrais, em um entendimento sem muito sentido do ponto de vista do arranjo temático, ou da lógica do tema e de suas articulações e afinidades, passaria a ser coordenado pelo Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos (DAFU), que até então era responsável pelas ações de regularização fundiária urbana e gestão de riscos de desastres.

para viabilizar investimentos em reabilitação. Nesse contexto, a melhoria da qualidade de vida nas áreas centrais era uma prioridade, com foco na promoção de melhorias na infraestrutura e nos serviços públicos. Além disso, a política visa contribuir para a redução do déficit habitacional por meio da recuperação e utilização do patrimônio urbano.

As modalidades e ações propostas incluíam: i) a elaboração e implementação de planos específicos para a recuperação das áreas centrais, que envolviam estudos de viabilidade e identificação das demandas locais; ii) a melhoria do espaço público é uma das ações centrais, abrangendo a implantação e adequação da infraestrutura urbana, bem como serviços públicos essenciais; e iii) o incentivo ao *retrofit* (requalificação) de edificações degradadas.

Uma das principais aproximações entre estes dois campos se deu principalmente na tentativa de regular e orientar o uso dos instrumentos do Estatuto da Cidade passíveis de serem utilizados em processos de requalificação urbana de áreas centrais, com destaque para os instrumentos: Operação urbana consorciada, direito de preempção, estudo de impacto de vizinhança e outorga onerosa do direito de construir. Neste debate, os instrumentos do Estatuto da Cidade passaram a ganhar uma utilidade prática e objetiva para superação de um problema concreto que vulnerabiliza as cidades brasileiras e seus cidadãos.

Além desta aproximação há de se destacar também que o Departamento de Apoio a Gestão Municipal e Territorial (DAGEMT), que durante sua curta existência foi o principal responsável pelas campanhas de sensibilização e formação da sociedade e município em prol da agenda de elaboração e revisão dos planos diretores Municipais, somando força assim à agenda de planejamento urbano tal qual implementada pela SNPU.

Embora o DAGEMT tivesse lançado iniciativas e ações que marcariam o cenário do debate da reforma urbana nos pós Estatuto da Cidade, em 2006 a DAGEMT executaria suas últimas atividades técnicas e veríamos os últimos desdobramentos da campanha nacional pelos planos diretores e da atuação de uma estratégia de rede nacional constituída para lhe dar suporte. Em 2007 o Departamento responsável por toda estratégia da campanha foi reestruturado para dar espaço aos representantes do Partido Progressista (PP).

O PP herdaria a pasta ministerial no processo da reconstrução da governabilidade, em função da desestabilização política provocada pelos escândalos do Mensalão. Neste contexto, o DAGEMT embora formalmente continuasse integrante da estrutura ministerial passaria a se limitar ao exercício de funções meio⁴⁶, de gestão do orçamento da Secretaria. A SNPU, dentre todas as secretarias do MCID, mesmo sendo a de menor orçamento, como será debatido na seção de análise do orçamento da SNPU, passaria a ser a única com um departamento totalmente dedicado a gerir o orçamento.

⁴⁶ As funções meio e finalística representam duas categorias fundamentais na gestão pública federal. As funções finalísticas são aquelas diretamente relacionadas ao cumprimento da missão institucional dos órgãos públicos, visando atender às políticas públicas desenhadas para suprir alguma necessidade da população e para promover o bem-estar social. Por outro lado, as funções meio referem-se ao suporte que viabiliza a execução das atividades finalísticas. Se conformando assim no exercício de atividades de administração interna, gestão de recursos e suporte logístico, por exemplo, garantindo a eficiência operacional dos órgãos governamentais.

3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

O presente capítulo será dedicado à apresentação e análise dos resultados obtidos ao longo da pesquisa, com um foco abrangente a PPFPU a partir de uma análise calcada na abordagem do ciclo de políticas públicas. Essa perspectiva permitirá uma compreensão abrangente das diferentes fases de uma política pública, perpassando etapas que vão da identificação dos problemas ao monitoramento e avaliação da política implementada no Brasil entre 2003 e 2016, período que abrange os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

A primeira seção do capítulo, "Identificação dos Problemas e Definição da Agenda", explora os programas de governo implementados nesse período, começando com uma análise detalhada dos quatro programas de governo: Lula I (2002), Lula II (2006), Dilma I (2010) e Dilma II (2014). Cada um desses programas será examinado em suas especificidades, destacando as propostas e ações que visavam enfrentar os desafios sociais e urbanos do país. Além disso, serão discutidos os Cadernos do Ministério das Cidades, que delineiam diretrizes fundamentais para a política nacional de desenvolvimento e planejamento urbanos.

Na sequência, a seção "Elaboração do Programa e Tomada de Decisão" se concentrará na análise dos Planos Plurianuais (PPAs), abrangendo os ciclos de PPA do período de análise, 2003 a 2016. Serão avaliadas as estratégias programáticas adotadas em cada PPA, bem como suas implicações para a execução das políticas públicas. Essa análise permitirá compreender como as decisões em programas de governo refletiram as prioridades governamentais ao longo do período.

A etapa de implementação será abordada na seção "Implementação de Políticas", na qual serão discutidas as ações do Departamento de Planejamento Urbano (DPU), incluindo a Campanha Nacional de Planos Diretores Participativos e outras iniciativas de apoio ao planejamento urbano. A importância do ConCidades na implementação das políticas também será examinada, com foco nas resoluções que moldaram o cenário urbano brasileiro, isso na perspectiva de sua interação com a agenda de planejamento urbano.

Por fim, a seção "Avaliação e Monitoramento" se dedicará a analisar os mecanismos utilizados para avaliar a eficácia das políticas implementadas. Será explorado o "Projeto Rede", que tratou de avaliar o resultado do período de

investimentos e incentivos a formulação de planos diretores participativos (PDP) no Brasil a partir de uma análise direcionada a compreender suas características, considerando o período pós-Estatuto das Cidades.

Este capítulo visa oferecer uma visão integrada sobre como as decisões políticas foram formuladas, implementadas e avaliadas, proporcionando uma compreensão aprofundada dos avanços alcançados e dos desafios enfrentados no contexto da política pública federal de planejamento urbano (PPFPU) no Brasil, desenvolvida e implementada pelo Ministério das Cidades no período 2003-2016.

3.1 IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS E DEFINIÇÃO DA AGENDA

Como explanado no debate do modelo do ciclo de políticas públicas, a primeira etapa do modelo (ou primeiras etapas) trata da identificação do problema e da definição da agenda. Em termos bem objetivos e sintéticos, trata-se de entender como uma série de questões, problemas, que afetam a vida social, econômica e política de uma dada sociedade se conformam em temas que comporão a constelação das políticas públicas a serem implementadas. Desta forma, esta etapa trata da: i) identificação e análise destes problemas; e ii) análise de quais desses problemas compuseram o rol de ações dos programas de governo, sua agenda política (em outras palavras, a agenda dos temas com relevância para o governo).

Tendo em vista a segmentação do processo de políticas públicas do modelo do ciclo de políticas públicas, a primeira etapa da análise proposta trata de analisar as comunicações e programas de governos das gestões presidenciais do período 2003-2016 (gestões: Lula I e II; Dilma I e II). Tais documentos conformam justamente a visão do governo sobre os problemas que afetavam a sociedade brasileira e a opção prévia por linhas de ação de enfrentamento dos problemas que foram identificados como centrais para a atuação governamental.

Para a implementação da análise, serão detalhadas a forma como a identificação dos problemas e a definição da agenda abordaram a política de desenvolvimento urbano, com vista a entender o lugar do planejamento urbano nas perspectivas de tais gestões governamentais e, com isso, entender seu nível de significância política.

Dois procedimentos serão verificados nesta análise: a primeira preocupação será verificar a citação dos termos, palavras ou conceitos vinculados ao desenvolvimento urbano (em especial já direcionando às políticas setoriais de desenvolvimento urbano, tal qual estruturado nas quatro gestões governamentais analisadas, a saber: habitação, saneamento, mobilidade e transporte urbano e programas urbanos⁴⁷), aprofundando a análise ao tema do planejamento urbano. Tal procedimento visa entender, em aspectos gerais, o espaço da agenda de desenvolvimento urbano; a segunda preocupação, caso identificada a ocorrência de termos e conceitos relevantes para a agenda de desenvolvimento urbano, com especial foco para a agenda de planejamento urbano, será verificar o contexto destas citações ou definições, buscando entender em que contexto do discurso elas se inserem, entender pela conjuntura do debate proposto nos documentos analisados qual a visão definida para a política de planejamento urbano.

O mesmo procedimento será aplicado à análise dos Cadernos Cidades. Embora possa se questionar seu não enquadramento em uma cronologia exatamente correspondente ao momento da definição dos programas de governo. Em especial, dado que foram construídos posteriormente ao próprio PPA 2003-2006, há de se considerar que interessa entender as orientações que possam nos dar elementos da visão do governo sobre os problemas que afetam a sociedade brasileira. A visão sobre os problemas que escalariam ao nível da agenda de governo, em especial tendo em vista sua possível significância para orientação das gestões futuras. Como destacado no debate sobre este modelo de interpretação das políticas públicas, reconhece-se que o processo de políticas públicas não segue um encadeamento lógico, suas etapas podem se entremear, se sobrepor. Por este motivo, a análise dos Cadernos será realizada neste tópico.

Realizados tais esclarecimentos, os próximos parágrafos tratarão de apresentar a análise dos programas de governo, apresentados para a população brasileira quando das respectivas eleições, que representavam a agenda federal de políticas públicas, e dos Cadernos do Ministério das Cidades.

⁴⁷ Como exposto anteriormente a agenda de programas urbanos acabava abarcando todos os temas não perfeitamente alinhados as delimitações das políticas de habitação, mobilidade e saneamento.

3.1.1 Os programas de governo do período 2003-2016

O debate sobre os programas de governo no Brasil, entre 2003 e 2016, abrangendo as gestões de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, é crucial para compreender as transformações políticas, sociais e econômicas que marcaram esse período. A análise dos quatro programas de governo revela a evolução das propostas e diretrizes que buscavam enfrentar as desigualdades históricas do país, promover o desenvolvimento sustentável e garantir a inclusão social. A construção desses programas se deu em um contexto variável, posto que o país passou por vários momentos ao longo dos treze anos em análise, fato que em si demandaria uma mudança significativa de abordagens no desenho de políticas públicas. Não obstante, é difícil afirmar que tais adaptações, no que tange ao objeto da análise, tenham acontecido.

A "Carta ao Povo Brasileiro", apresentada por Lula em 2002, destaca a urgência de reformas que abordem questões como a distribuição de renda, a reforma tributária e a redução da pobreza. Este documento não apenas articulou um novo projeto nacional, mas também buscou estabelecer um diálogo com diferentes setores da sociedade (incluindo o empresariado), enfatizando a importância de um crescimento econômico que não negligenciasse as questões sociais. No entanto, a carta apresenta uma lacuna, do ponto de vista das hipóteses desta tese, a não abordagem direta do planejamento urbano como uma das prioridades de governo, apesar de mencionar o déficit habitacional como um problema a ser enfrentado.

Por outro lado, o "Programa de Governo 2002 - Coligação Lula Presidente" delineou uma agenda mais abrangente que incluiu eixos como crescimento econômico, inclusão social e infraestrutura. Neste contexto, o desenvolvimento urbano foi tratado sob a perspectiva da modernização das cidades e da melhoria das condições de vida da população. A gestão urbana foi apresentada como parte integrante do eixo de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, reconhecendo a necessidade de enfrentar problemas como a ausência de moradia adequada e a baixos níveis de atendimento por serviços e infraestrutura de mobilidade urbana.

Com a transição para o governo Dilma Rousseff, os programas continuaram a enfatizar a inclusão social e o desenvolvimento sustentável. O "Programa de Governo Dilma 2010" reforçou as diretrizes anteriores, mas também buscou

aprofundar as políticas voltadas para o desenvolvimento urbano. A gestão urbana ganhou destaque nas propostas de Dilma, refletindo uma maior preocupação com as questões habitacionais e a necessidade de um planejamento urbano eficaz.

Este texto introduz os temas centrais que serão explorados nas seções subsequentes, onde se analisará detalhadamente como cada programa abordou as questões urbanas e quais foram as implicações dessas abordagens para o desenho da política pública de desenvolvimento urbano. A investigação se concentrará nas propostas apresentadas pelos governos Lula e Dilma, buscando entender como essas diretrizes impactaram as políticas públicas urbanas e quais lacunas ainda persistiram na busca por um Brasil mais justo e inclusivo.

3.1.1.1 O Programa de Governo Lula I / 2002

Como primeiro elemento do processo de análise do programa de governo será implementada a avaliação de contexto (social, político, entre outros contextos relevantes para a análise) no qual se dá a emissão das mensagens transmitidas. Neste sentido é necessário resgatar, ainda que sinteticamente, o contexto que antecedeu a candidatura de Lula às eleições 2002 e a construção de seu programa de governo. Refletir o contexto desta eleição, já demonstrando o olhar do futuro governo sobre tal contexto e entendendo que o governo Lula (2003-2006) marcaria uma mudança de paradigma da agenda política no governo federal, passa por resgatar suas motivações e o amparo destas motivações nos fatos políticos, econômicos e sociais que marcaram este período.

A consecução de tal tarefa pode ser realizada por meio da análise dos documentos prévios ao plano de governo de 2002: a “Carta ao povo brasileiro” e o documento “Concepção e Diretrizes do Programa de Governo PT para o Brasil”. Em especial o primeiro documento citado, pois trata de contextualizar a candidatura de Lula ao pleito eleitoral de 2002 em função de um necessário contexto de urgentes mudanças na sociedade brasileira e de oposição aos direcionamentos adotados pelo então governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), ao longo do período 1995 – 2002.

A Carta ao Povo Brasileiro, divulgada em 22 de junho de 2002, representou o plano político de Lula, do Partido dos Trabalhadores (PT), e foi endossado, de forma

geral, pelos movimentos sociais, por vários nichos da sociedade civil e até por alguns setores da economia brasileira (como destacado na Carta), com a expectativa de ser a solução para a transformação econômica e social do Brasil no início do século XXI. O lançamento da Carta ocorreu em meio à crise econômica do final do governo FHC (1995 - 2002), que despertava na população brasileira a ânsia por mudanças. Nesse momento, a percepção pública sobre o governo FHC já havia mudado. Neste período o governo FHC passou por uma considerável impopularidade, especialmente quando comparada ao contexto dos anos anteriores, de sua 1ª gestão na Presidência da República (1995 - 1998).

Lula se depararia com um cenário favorável, conseguindo finalmente se eleger. Como destaca Ramalho (2021), a divulgação do documento teria impacto significativo nos diversos segmentos da sociedade brasileira, mobilizando diversos segmentos, incluindo o mercado, e facilitaria a abertura de caminhos para a centralidade das questões sociais, como a distribuição de renda e o combate à pobreza, mas sem deixar de reconhecer e destacar a relevância das questões econômicas vinculadas ao crescimento do país.

A carta tentou apresentar para o Brasil uma forte mensagem de necessidade de mudança e esperança, destacando a insatisfação com o atual modelo econômico e político. Ela ressaltou a necessidade de superação a crise social e econômica apontando para a importância de um novo projeto nacional de crescimento, a geração de empregos, a redução da desigualdade e o resgate da soberania do país (nitidamente se opondo a submissão a agenda imposta aos países tomadores de empréstimos do Fundo Monetário Internacional - FMI e do Banco Mundial - WB). Além disso, enfatizou a urgência de reformas estruturais, tais como a reforma tributária, agrária, previdenciária e trabalhista. Reformas que possibilitassem a redistribuição da renda bem como programas de combate à fome e pobreza.

O texto destacava a importância de uma transição cuidadosa e negociada para um novo modelo, visando o crescimento com estabilidade e orientado, principalmente, à correção das desigualdades sociais. Também abordava a necessidade de diálogo e alianças para enfrentar a crise econômica e promover o desenvolvimento sustentável. Em suma, a mensagem central foi a busca por um Brasil mais justo, eficiente e competitivo, com foco no bem-estar da população e no

fortalecimento econômico e social do país. Em aspectos gerais, são apontados alguns eixos que demandam reformas estruturais:

O caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, competitivo no mercado internacional. O caminho da reforma tributária, que desonere a produção. Da reforma agrária que assegure a paz no campo. Da redução de nossas carências energéticas e de nosso déficit habitacional. Da reforma previdenciária, da reforma trabalhista (...). (Carta ao povo Brasileiro, 2002)

Apesar desta perspectiva reformista, para vários aspectos da estrutura econômica, política e social, a mensagem ao povo brasileiro não abordou o debate da reforma urbana, ou dos componentes estruturantes de sua consecução, como algo central para correção das desigualdades históricas que marcam o território e a sociedade brasileira. Não obstante, um tanto que solto e deslocado do debate sobre a dimensão social, há de se destacar que a questão do déficit habitacional é citada como campo no qual deviam ser travadas lutas para sua redução.

Seguindo o método de análise, posto que foram encontrados termos, palavras, de interesse ou relacionadas ao tema de interesse ao debate desta pesquisa, é importante entender em que contexto se dá a referência e uso do termo “déficit habitacional” e como ele se aproxima do debate do desenvolvimento e planejamento urbanos. Como é possível verificar no respectivo trecho da Carta, transcrito anteriormente: o debate sobre déficit habitacional é apresentado de forma um tanto que desconectada dos trechos que voltaram o olhar do futuro governo para a agenda social, sendo localizado mais diretamente em um trecho que trata de reformas estruturais. Nitidamente verifica-se uma vinculação às questões produtivas, do equilíbrio do gasto público, das finanças governamentais e fomento ao crescimento da econômico.

Há de se entender que a Carta não era um instrumento para dialogar apenas com os pares, tanto quanto as mensagens aos setores que clamavam pela redução das desigualdades e por justiça social. Também fica claro o aceno dado aos setores empresariais, ao mercado. As mensagens enviadas aos setores empresariais pela Carta destacam a importância de mudanças no Brasil para promover o crescimento e a estabilidade econômicos do país. Ela ressalta a necessidade de superar o atual ciclo

econômico e político, enfatizando a decepção com os resultados do modelo vigente e a vulnerabilidade econômica do último ciclo do governo FHC. Além disso, reforçando esta perspectiva de abertura aos setores do mercado, a Carta menciona a adesão de parcelas significativas do empresariado ao projeto de mudança, formando uma ampla coalizão em busca de novos horizontes para o país⁴⁸.

A mensagem de Lula destaca a recusa ao continuísmo, a busca por reduzir a vulnerabilidade externa, promover o crescimento econômico, criar um amplo mercado interno e implementar reformas estruturais que democratizem e modernizem o país. Uma das mensagens centrais é a necessidade de um novo modelo que estimule o crescimento econômico, a competitividade internacional e a estabilidade, visando a construção de um Brasil mais justo, eficiente e competitivo.

É este contexto literário que se molda as referências para a inserção do debate sobre o déficit habitacional. Por um lado, podemos aproximá-lo aos avanços necessários à agenda social, isso no contexto macro do discurso da Carta. Não obstante, há de se destacar seu lócus não menos vinculado às mensagens para os setores produtivos e do mercado.

Já o documento “Concepção e Diretrizes do Programa de Governo PT para o Brasil”, em seus setenta e seis (76) pontos, detalha um pouco mais a visão do novo governo, tanto em relação a sua linha de atuação quanto em relação ao contexto social, político e econômico conformado pelas sucessivas gestões FHC (1995-2002). A análise deste documento pode ser estruturada em três elementos:

- A ruptura necessária — Nesta parte do documento o texto apresentou uma abordagem abrangente e detalhada sobre a necessidade de uma transformação profunda no modelo econômico e social do Brasil. Os pontos destacados enfatizavam a urgência de um rompimento com o modelo existente, marcado pela dependência externa e pela desigualdade social, e do estabelecimento de um novo paradigma de desenvolvimento. O objetivo principal dessas diretrizes era promover

⁴⁸ Como destaca Ramalho (2021) em pesquisas de identificação do espectro ideológico do brasileiro se encontrava uma composição de “26% na esquerda, 18% no centro, 39% na direita, enquanto 16% não souberam ou não quiseram responder” (*op.cit.*, pg.71), ganhar os votos do centro e da direita era algo essencial para garantir acesso ao poder, a Carta ao Povo Brasileiro precisava falar, conquistar, todos os setores. Ver: Ramalho, H.P.G. **A construção da imagem política de Lula. Uma análise da Carta ao Povo Brasileiro.** (mestrado em história) Universidade de Brasília, 2021.

um modelo economicamente viável, ecologicamente sustentável e socialmente justo, que colocasse o social como eixo central do desenvolvimento. Isso implicava não apenas em combater a pobreza e a desigualdade, mas também reestruturar as relações de propriedade, trabalho e produção, visando uma distribuição mais equitativa da renda e da riqueza. Além disso, destacava-se a importância da autonomia nacional, da inclusão dos excluídos e da valorização de políticas públicas para garantir direitos sociais e humanos, como a reforma agrária. Essas diretrizes visavam fortalecer a democracia, reduzir as disparidades sociais e promover um desenvolvimento sustentável e inclusivo para o Brasil.

- As bases de um programa democrático e popular para o Brasil, o social — Neste trecho foram discutidas propostas e reflexões que visam reverter a histórica desvalorização das políticas sociais e de desenvolvimento humano nos governos anteriores, destacando a necessidade de promover a inclusão, combater a pobreza e desigualdade, e reestruturar aspectos estruturais que influenciam a distribuição de renda e riqueza. No contexto da construção de um novo modelo de desenvolvimento, foi ressaltada a necessidade de priorizar o social como eixo fundamental para a transformação do país. A reversão da precariedade social foi apontada como ponto de partida para estabelecer uma nova dinâmica e modelo de desenvolvimento. Destacou-se neste discurso que a melhoria das condições sociais não depende apenas do crescimento econômico ou estabilidade de preços, mas também da abordagem de fatores estruturais que influenciavam a distribuição de renda e riqueza.
- As bases de um programa democrático e popular para o Brasil, o nacional — Este trecho abordava questões relacionadas à inserção soberana do Brasil no cenário internacional, a recuperação da autonomia na gestão da economia nacional e a redução da dependência externa. Além disso, foram discutidas políticas direcionadas para a redução da vulnerabilidade externa e a promoção do desenvolvimento agrícola e industrial. No contexto da construção

de um novo modelo de desenvolvimento, destacou-se a importância de políticas voltadas para a redução da dependência externa e da vulnerabilidade do país. Isso envolvia o desenvolvimento de estratégias que possibilitem a articulação entre o Estado e o setor privado para expandir a capacidade produtiva, diversificar o sistema produtivo e fortalecer as bases tecnológicas. A reconstrução do sistema de financiamento de longo prazo também foi apontada como fundamental para viabilizar novos investimentos em infraestrutura e produção interna. Além disso, apontou-se para a construção de políticas específicas orientadas para a redução da vulnerabilidade econômica internacional. A busca por uma inserção soberana no mundo e a recuperação da autonomia na gestão da economia nacional foram apontados como fundamentais para superar as restrições que limitam o crescimento econômico e para garantir a sustentabilidade a longo prazo.

- As bases de um programa democrático e popular para o Brasil, o democrático — Neste trecho apresentou-se a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil, comandado por um governo democrático e popular, fundamentado em um novo contrato social baseado em direitos humanos, na defesa de uma revolução democrática no país e nos princípios do Estado Democrático de Direito. Ressaltou-se o papel da transparência nas propostas de mudanças profundas no país, que deviam ser marcadas pelo diálogo, desenvolvimento autônomo, justiça social e participação democrática. No entanto, foi destacado que a implementação desse novo modelo requer a equação de limitações legais e institucionais, exigindo reformas políticas e institucionais democratizadoras, como a adoção do financiamento público das campanhas eleitorais, a redefinição da representação dos estados na Câmara Federal, a democratização dos meios de comunicação, a completa reformulação nas agências de regulação e a reforma e controle externo do poder judiciário. Destacou-se também a importância de um projeto de nação para o Brasil que incorporasse o equacionamento da questão federativa, a

ampliação da descentralização estatal e o aprofundamento da democracia. O novo contrato social exigia o apoio de amplas forças sociais que suportem o Estado-Nação brasileiro, com mudanças estruturais direcionadas à promoção e à inclusão social e distribuição de renda, riqueza, poder e cultura.

Como se depreende da leitura e da análise realizada nos parágrafos anteriores, o documento lançou as bases para a construção do Programa de Governo que desenhe um novo modelo de desenvolvimento no Brasil, enfatizando a inclusão social, a autonomia nacional e a democracia como elementos fundamentais.

Embora seja um documento mais robusto em conteúdo e propostas, com maior detalhamento do enfoque à correção das mazelas sociais, não se verifica referências ou citações ao tema do desenvolvimento urbano, ou as suas áreas integrantes como habitação, mobilidade, saneamento e planejamento e gestão. Verifica-se a citação direta à diversas políticas entendidas como estruturantes, como as de reforma agrária, mas não se identificam referências que alimentem a luta pela reforma urbana ou que apontem a mínima significância do tema do desenvolvimento urbano para construção do Programa de Governo.

Feita a revisão destes documentos estruturantes da visão do governo e da identificação dos problemas entendidos como centrais para o desenvolvimento da sociedade brasileira e para a correção de nossas mazelas históricas, passaremos à análise do Programa de Governo Lula (2002).

O “Programa de Governo 2002 - Coligação Lula Presidente”⁴⁹ apresentou uma abordagem abrangente e detalhada sobre as propostas e estratégias do governo para diversas áreas, tais como: crescimento econômico, emprego, inclusão social, reformas estruturais e desenvolvimento sustentável. Dada estrutura do documento e o próprio histórico de lutas do PT, fica nítida a perspectiva do programa em propor uma agenda que buscava avançar em aspectos sociais, em oposição às agendas dos Governos FHC, sem com isso deixar de considerar a importância e necessário foco na agenda de desenvolvimento e estabilização econômica.

⁴⁹ A coligação Lula Presidente foi conformada pela articulação dos seguintes partidos: PC do B, PCB, PL, PMN e PT.

O documento demonstra uma preocupação em promover mudanças e melhorias em diferentes setores de políticas públicas voltadas para a sociedade brasileira, buscando soluções para desafios complexos e propondo medidas concretas para impulsionar o desenvolvimento do país. Como o foco é entender como o “problema - desenvolvimento urbano”, mais especificamente, como o planejamento urbano é enxergado e debatido pela nova equipe de governo, passaremos a detalhar o lugar deste tema no Plano de Governo Lula (2002).

O primeiro passo é entender quais assuntos referentes ao campo do desenvolvimento urbano são tratados no Plano e como são tratados. Neste sentido, um primeiro ponto trata de localizar o lócus do debate urbano na estratégia de desenvolvimento do governo. O documento estabelece estratégias e elenca sua atuação nos seguintes eixos:

- Crescimento, Emprego e Inclusão Social: Este eixo do documento destacava a importância do crescimento econômico para a geração de empregos e a inclusão social. Propunha medidas para estimular a atividade econômica, criar oportunidades de trabalho e reduzir as desigualdades sociais, visando uma distribuição mais equitativa dos benefícios do desenvolvimento;
- Desenvolvimento, Distribuição de Renda e Estabilidade: Neste eixo, o programa abordava a necessidade de promover um desenvolvimento sustentável e equilibrado, com ênfase na distribuição de renda e na estabilidade econômica. Propunha políticas para reduzir as desigualdades sociais, fortalecer a economia nacional e garantir a estabilidade macroeconômica do país;
- Inclusão Social: A inclusão social foi destacada como um eixo fundamental do programa, enfatizando a importância de garantir o acesso igualitário a serviços essenciais, como saúde, educação, moradia e segurança. Propunha a implementação de políticas públicas voltadas para a inclusão de grupos vulneráveis e a redução das disparidades sociais;
- Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável: Este eixo abordava a necessidade de investimentos em infraestrutura e no desenvolvimento sustentável do país. Propunha a modernização e

expansão da infraestrutura urbana, rural, e das infraestruturas básicas para a produção. Destacava também a promoção de práticas sustentáveis e a preservação do meio ambiente como pilares para um crescimento econômico equilibrado e duradouro.

Cada um desses eixos refletia as prioridades e diretrizes do governo para promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental do Brasil, demonstrando um compromisso com a melhoria da qualidade de vida da população e a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva. A agenda urbana estava localizada no âmbito do debate e soluções propostas para o eixo de “Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável”.

Neste eixo, a temática da “Reconstrução das Cidades e Desenvolvimento Urbano” foi assumida como uma das linhas estruturantes. Assim, nesta estrutura, definiu-se que o novo governo enfrentaria os principais problemas urbanos acumulados ao longo dos últimos anos, como a:

- 1) ausência de moradia e saneamento adequado (acessibilidade a água potável, sistemas de esgotos, destinação e tratamento de resíduos sólidos); 2) a baixa mobilidade urbana (transportes ágeis e não poluidores); 3) a falta de ação coordenada entre os executivos municipais, estaduais e federal de modo a dar forma a uma efetiva Política de Desenvolvimento Urbano. (*op.cit*, pg. 53)

Poderia ser subentendido que o item “3”, sobre coordenação da ação em desenvolvimento urbano, destacaria a primazia do planejamento urbano, em suas escalas locais ou metropolitanas, como estratégia óbvia. Não obstante, o foco dado ao tema restou direcionado à modernização e fortalecimento da gestão municipal, com suporte dos governos estaduais, sem definir bem o que seria este fortalecimento da gestão municipal com o apoio dos estados.

O fato objetivo é que o tema do planejamento urbano passou ao largo do debate sobre a construção de uma agenda urbana, que seria desenhada, neste primeiro comunicado efetivo sobre os intuitos do novo governo. Neste sentido, se a busca neste capítulo é entender como se localiza a questão do planejamento urbano, em referência à etapa de definição do problema (resgatando aqui as etapas do ciclo de políticas públicas propostos), podemos afirmar que o planejamento urbano não

integrou o fluxo de problemas, tal qual explicitados pela teoria dos fluxos múltiplos em Kingdon (1993)⁵⁰, no que tange à visão de governo.

Do ponto de vista do contexto literário da inserção do tema, ou dos temas que poderiam se vincular ao tema de interesse da pesquisa, é possível apontar a circunscrição do debate da agenda urbana pela sua inserção na agenda de infraestrutura. Assim, ainda que se queira subentender a inclusão do tema do planejamento urbano, como algo estruturado enquanto etapa essencial dos temas de desenvolvimento urbano, identificados como problemas a serem tratados pelo Programa de Governo (2002), ele estaria localizado no âmbito dessa perspectiva neo-desenvolvimentista (nos termos de MARICATO, 2015), que seria ratificada a partir da edição do PAC, já no Governo Lula II, quando o crescimento econômico e os fluxos de arrecadação do governo possibilitaram uma alavancagem concreta para esta dimensão de tratamento da agenda urbana como uma agenda de infraestrutura urbana.

3.1.1.2 *O Programa de Governo Lula II / 2006*

Se as eleições de 2002 se configuraram como um marco para a sociedade e para a política nacional, dada a guinada de paradigma na concepção de desenvolvimento da nação, as eleições de 2007 se configurariam como a consolidação da primeira gestão Lula e da aceitação de sua agenda de governo. Nesta perspectiva, ao Programa de Governo 2007-2010 (Lula de novo com a força do povo), como destacado no texto, caberia:

(...) avançar mais aceleradamente no rumo desse novo ciclo de desenvolvimento. Um desenvolvimento de longa duração, com redução das desigualdades sociais e regionais, respeito ao meio ambiente e à nossa diversidade cultural, emprego e bem-estar social, controle da inflação, ênfase na educação, democracia e garantia dos Direitos Humanos, presença soberana no mundo e forte integração continental. (Programa de Governo 2007 – 2010, pg. 5)

⁵⁰ A teoria dos múltiplos fluxos em Kingdon (1993) estabelece que a agenda de políticas públicas é conformada por três fluxos: dos problemas, das soluções e da política. Se estes fluxos estão alinhados temos uma janela de oportunidade que garante a conformação de uma política pública.

Nas falas do presidente, estampadas na contracapa do Programa de Governo 2007- 2010 “o nome do meu segundo mandato será desenvolvimento, desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade.” Se em um primeiro governo tratou-se de lançar as bases para a transformação do modelo de desenvolvimento, o segundo viria para implementá-lo, pois:

Há hoje uma combinação única de fatores que dará ao segundo mandato uma qualidade historicamente inédita: crescimento sustentável, estabilidade monetária e responsabilidade fiscal, redução da vulnerabilidade externa, expansão do investimento, da produção e da produtividade, ampliação do mercado interno e externo, crescimento e formalização do emprego, aumento da massa salarial real e expansão do crédito, redução da fome, da miséria e das desigualdades, por meio da ampliação dos programas sociais. (Programa de Governo 2007 – 2010, pg. 6)

Neste alinhamento para o novo governo, fica mais evidente que os programas deveriam se voltar para uma perspectiva mais pragmática e concreta em prol do desenvolvimento e crescimento com distribuição de renda. No que tange à agenda de desenvolvimento urbano o Programa destaca dois tópicos relevantes: i) Cidades: reforma e desenvolvimento urbano e ii) Regiões Metropolitanas.

Do ponto de Vista do tema “Cidades”, o governo assumia os seguintes objetivos:

- Dar continuidade a investimentos que garantam acesso à moradia digna e aos serviços urbanos essenciais, em especial de saneamento básico e transporte público, priorizando a inclusão socioespacial dos assentamentos informais, especialmente das favelas nas regiões metropolitanas.
- Implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), por meio de pactos entre as três esferas de governo e os agentes sociais e privados.
- Aprovar o marco regulatório para o setor de saneamento, em tramitação no Congresso Nacional.
- Ampliar o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária, concedendo títulos para a população de baixa renda moradora de áreas irregulares.

- **Ampliar e consolidar as ações de apoio aos estados, municípios e demais agentes públicos, aumentando a capacidade de planejamento e implementação descentralizada de políticas de desenvolvimento urbano.**

- Desenvolver programa de apoio à estruturação de novas formas de gestão regional compartilhada, focalizadas nas áreas de transporte público, abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo das águas pluviais e dos resíduos sólidos. (Programa de Governo 2007 – 2010, pg. 21, grifo nosso)

Como passível de verificação no trecho em análise, também não se identificou referências ao planejamento urbano, muito menos aos seus termos correlatos, nos compromissos de governo para o tema cidades. O foco, agregando as temáticas setoriais (habitação, saneamento e mobilidade), se circunscrevia na ampliação de investimento e fortalecimento, abstrato, de arranjos de gestão.

Há de se destacar a identificação da necessidade de investimento em ampliação e consolidação de estratégias e políticas de apoio à capacidade de “planejamento e implementação descentralizada de políticas de desenvolvimento urbano”. Não obstante, não se verifica uma correlação direta entre o compromisso por fortalecer os sistemas descentralizados (Municípios e estados) para a implementação de políticas de desenvolvimento urbano e aos compromissos em fortalecimento das capacidades de planejamento urbano.

Tal perspectiva, ou ausência de perspectiva, seria mais a frente confirmada a partir da estratégia de atuação do programa PAC, com suas prioridades de investimento direcionado aos sistemas de infraestrutura urbana, no que tange à agenda urbana. A emergência do debate proposto pelo PAC faz crer que tal compromisso tenha mais a ver com a necessidade de se implementar as obras, que viriam pela frente, que necessariamente à extensa agenda da política urbana, *lato senso*.

Já no tocante ao tema das Regiões Metropolitanas, os compromissos assumidos se estruturaram nos seguintes pontos:

- Reforçar a cooperação entre os governos federal, estaduais, municipais e sociedade civil, para formular e implementar o Programa Nacional de

Regiões Metropolitanas, incluindo ações de segurança cidadã, de desenvolvimento social e de trabalho e renda.

• **Fomentar e incentivar o aprimoramento de entidades de gestão metropolitana, buscando implementar uma agenda de melhoria** do transporte público, do abastecimento de água, do esgotamento sanitário, do manejo das águas pluviais e dos resíduos sólidos, **do aperfeiçoamento do uso do solo e controle urbanístico**, do desenvolvimento econômico metropolitano equilibrado e sustentável. (Programa de Governo 2007 – 2010, pg. 21, grifo nosso)

A análise dos trechos apresentados revela uma abordagem que se comprometia com a busca por fortalecer a cooperação entre os governos federal, estaduais, municipais e sociedade civil para implementar políticas públicas que promovam o desenvolvimento urbano sustentável. Isso é evidenciado pela discussão sobre a necessidade de formular e implementar o ‘Programa Nacional de Regiões Metropolitanas’ (que nunca viria a ser efetivamente formulado ou integrado à agenda do novo governo). Tal programa incluiria ações para além da agenda urbana, incorporando os temas de segurança cidadã, desenvolvimento social e trabalho e renda. Além disso, identifica-se a importância de fomentar e incentivar o aprimoramento de entidades de gestão metropolitana, visando melhorar a gestão de serviços públicos essenciais, tais como: transporte público, abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais e resíduos sólidos, uso do solo e controle urbanístico.

Talvez, neste debate sobre os compromissos do governo para com o tema metropolitano, possa ser subentendido, finalmente, o lugar do papel do planejamento urbano para a agenda de governo, que seria circunscrita pela demanda de: “aperfeiçoamento do uso do solo e controle urbanístico” nas regiões metropolitanas. Não obstante, vislumbra-se um certo deslocamento neste debate que não foi localizado no debate sobre o tema das cidades (no qual se afirmava a necessidade de acelerar o desenvolvimento, que viria na forma de investimentos de requalificação e provimento das infraestruturas e serviços urbanos em saneamento, mobilidade e habitação), mas sim, foi localizado no debate do uso do solo e controle urbanístico em escala metropolitana.

Tal *locus*, enquanto objetivo da política de planejamento urbano, parece tipificar a delimitação do planejamento urbano enquanto peça, ferramenta, de cunho exclusivamente regulatório para o espaço urbano e relegado ao controle urbanístico do uso do solo urbano. Tal viés se destaca mais que o seu uso voltado para a produção de solo urbanizado, que seriam efetivamente produzidos pelos investimentos em requalificação e provimento de infraestrutura urbana (saneamento, habitação e mobilidade). Tal arranjo, transparece um vínculo em uma agenda mais simbólica que objetiva para a política de planejamento urbano, em especial se tivermos em mente que nenhum espaço de agenda seria dedicado, objetivamente, ao tema metropolitano nas quatro gestões governamentais em análise.

Construída a perspectiva dos compromissos declarados pelo governo para o período eleitoral 2006, no que tange à agenda de desenvolvimento urbano, cabe ainda entender o contexto no qual se deu a construção deste documento de governo para a sociedade brasileira e tentar entender o porquê de seus alinhamentos. Neste sentido é necessário resgatar o cenário das eleições de 2006, que seria diferente e de certa forma adverso quando comparado ao cenário de 2002 (TERRON & SOARES, 2010; RENNÓ, 2007; FREITAS, 2020). Em especial, os escândalos do “mensalão” o envolvimento de atores da cúpula do PT, a amplitude dada pela mídia em relação aos escândalos, a exploração do caso pela oposição ao governo, a necessária ampliação de abertura do governo aos partidos de centro (PP, PL, PRB PTB, entre outros) como estratégia de garantia de governabilidade, tudo apontava no sentido de imposição de percalços à reeleição de Lula para seu segundo mandato presidencial.

Rennó (2007) destaca que temas como corrupção e escândalos foram temas centrais das eleições de 2006. Segundo o autor, dados da pesquisa Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB) mostram que 30% dos eleitores brasileiros indicaram a corrupção e os escândalos decorrentes como o principal tema da campanha, ficando as questões econômicas em segundo lugar, com apenas 10% das respostas. Portanto, é improvável compreender o processo eleitoral de 2006 sem considerar o impacto dos escândalos de corrupção e de atos ilegais sobre a escolha dos eleitores. Não obstante, para além dos escândalos de corrupção, o desempenho do governo Lula em outras áreas e sentimentos quanto ao PT foram mais fortes e serviram de escudo no processo eleitoral de 2006, em especial para o desempenho do Presidente Lula (RENNÓ, 2007).

Já Terron e Soares (2010) destacam que o período que antecedeu as eleições de 2009, consolidado pelos quatro anos de fortalecimento da agenda social, acabaria por ou consolidar o PT como um grande partido de massas. Os autores destacam ainda, a partir de uma análise da geografia do voto e dos resultados das eleições presidenciais e do parlamento (Senado e Câmara do Deputados), a centralização de poder e respaldo em torno da pessoa do presidente e a fragmentação das lideranças regionais do partido⁵¹.

Há de se destacar que, para além da ampliação e fortalecimento da agenda social, o período imporia também a adoção de concessões políticas e mudanças estruturais, em especial a ampliação da agenda do mercado e a necessidade de abertura para coalizões com partidos de ideologia diversa à petista, momento no qual se impôs à força o presidencialismo de coalizão.

Nesse cenário, há de se entender a necessidade de urgente comunicação quanto à continuidade e ampliação da agenda propositiva do governo, à necessidade de ampliar a agenda social e as agendas de estímulo à economia, e preferencialmente de integrá-las, algo além da simples abordagem keynesiana. O avanço da agenda de desenvolvimento econômico atrelado ao desenvolvimento social se configurava como uma bandeira segura para enfrentar o cenário disruptivo da relação governo-população, estimulada pela oposição ao governo e acirrado no período eleitoral pelos escândalos.

Refletindo este pano de fundo, Freitas (2020) entende que a vitória de Lula se deu por um voto pragmático, ligado a avaliação que o eleitor fez do primeiro mandato do governo Lula. Essa perspectiva seria fortalecida pela estratégia de fuga do debate dos escândalos e corrupção proposto pela oposição ao seu governo. Segundo o autor, isso se torna mais claro e explicativo quando pensamos a disputa política eleitoral durante o HGPE (Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral). Tal estratégia ajudou a

⁵¹ A análise geosocial do voto em Lula e do PT revela dois estágios de distanciamento entre as bases eleitorais, com a interiorização do partido em 2002 e a perda de bases no sul. O PT expandiu-se seguindo o avanço da fronteira agrícola e a migração da população rural. O Programa Bolsa Família criou um vínculo direto entre o eleitor e o presidente, mas não impactou significativamente o PT e as representatividades e regionais e suas lideranças mais proeminentes, fator que forçaria ainda mais a necessidade de construção de estratégias de coalizão como garantia da governabilidade (TERRON & SOARES, 2010).

sedimentar e dar o “tom” da campanha que, por sua vez, foi “dominada” e direcionada conforme a estruturação discursiva da candidatura petista. Ou seja, a candidatura petista buscou deslocar o tema da corrupção do centro do debate político promovido no HGPE dando outro tom ao agendamento do debate eleitoral, o tom da “realização e resultados”.

Neste contexto, é de se entender a necessidade por fortalecimento do discurso por pragmatismo e resultados concretos, tanto para o mercado, quanto para a sociedade, em especial para as parcelas mais vulneráveis. Assim, o programa de Governo 2007-2012 passaria mensagens sobre o alcance mais acelerado da correção das mazelas sociais e da estabilidade e crescimento econômico.

Neste contexto, qual contribuição pragmática do planejamento urbano às necessidades do governo? Afinal, elencar o problema do planejamento urbano à agenda de governo era uma mensagem que ajudaria a manutenção do projeto de poder?

Nos moldes tais quais consolidados nas análises do 1º Governo Lula (2003-2006), é difícil apontar a contribuição pragmática da política de planejamento urbano, tal qual desenhada pelo MCID, ao discurso e ao projeto de governo para a disputa eleitoral (2006) e o futuro segundo mandato (2007 - 2010). Essa dificuldade permanece mesmo quando avaliamos os elementos mais etéreos da agenda de desenvolvimento urbano elencados no Programa de Governo, tais como: o aumento de capacidades para implementação da política de desenvolvimento urbano, o programa de apoio à estruturação de novas formas de gestão regional compartilhada, o programa nacional de regiões metropolitanas, estes últimos dois restritos apenas aos *offsets* que propagariam o Programa de Governo.

O planejamento urbano, embora tenha alcançado uma centralidade no debate da sociedade brasileira e do próprio ConCidades, vide as campanhas nacionais pela agenda dos planos diretores participativos (PDP), parece não ter sido digno de nota para composição do Programa de Governo do período 2007-2010. Tal situação se agravou ao longo dos anos posteriores à primeira gestão, perdendo destaque inclusive para temas até então sequer aventados ou praticados pelo governo, como a agenda da governança metropolitana.

3.1.1.3 O Programa de Governo Dilma I / 2010

Dando continuidade ao projeto de poder do Partido dos Trabalhadores as eleições à presidência do Brasil, em 2010, seriam conformadas como um marco para a história do país, não apenas pela vitória da então candidata Dilma Rousseff, ex-Ministra da Casa Civil e do Ministério de Minas e Energia nas gestões Lula I e II, mas também por representar a primeira vez que uma mulher assumiria a presidência do país. Sua eleição para muitos seria uma surpresa, em especial por ser a primeira vez que entraria em uma disputa eleitoral e por ter baixo desempenho nas pesquisas de intensão de voto ao início do processo eleitoral (PEREIRA et al., 2015).

Muitos estudiosos articulam tal vitória ao desempenho econômico do Governo Lula (crescimento econômico e controle da inflação), aos projetos e carteiras de investimentos em infraestrutura e aos resultados dos programas sociais, em especial do Bolsa Família (PEREIRA et al., 2015; PEIXOTO & RENNÓ, 2011; LIMA & MENEZES, 2015). Lima e Menezes (2015) e Pereira *et al.* (2015) vão além e identificam na vitória, além dos fatores já citados, uma mudança de perfil eleitoral e uma polarização geográfica das eleições de 2010, mais os eventuais resultados positivos de Dilma nas Regiões Norte e Nordeste.

Entender este contexto eleitoral, bem como suas implicações para a conformação do programa de governos, passa necessariamente pelo entendimento de aspectos básicos do cenário econômico, social e político.

Do ponto de vista do cenário político, é importante destacar a polarização entre os dois principais partidos, o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), que havia se intensificado nas últimas décadas, desde o primeiro governo do presidente Lula. Nesta linha, a eleição de Dilma Rousseff é contextualizada dentro do legado do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que terminou seu mandato com altos índices de aprovação, fato que influenciou diretamente a candidatura de Dilma.

No que tange ao cenário econômico, destaca-se o desempenho econômico favorável durante os mandatos de Lula, incluindo crescimento do PIB e controle da inflação. Tais fatores contribuíram para a popularidade do governo e, consequentemente, para a eleição de Dilma, posto que a grande motivação para a

mobilização a seu favor seria a continuidade do Governo Lula, reafirmando assim a lógica do voto retrospectivo (PEREIRA, 2002).

Já na perspectiva do cenário social, o fiel da balança foi o Programa Bolsa Família (PBF), que se configurou como uma política social que teve um papel preponderante para boa aprovação do governo Lula e para a eleição da Presidenta Dilma.

Feitas tais considerações introdutórias, é passível avançar sobre a análise do Programa de Governo⁵² da primeira gestão Dilma e para a identificação das características da Agenda de Desenvolvimento Urbano, mais especificamente da agenda de planejamento urbano. Para isto e com o objetivo de entender a conformação da agenda, passaremos a analisar o documento de campanha denominado: Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira.

Primeiramente, há de se entender, tendo por pano de fundo o cenário pré-eleitoral, retratado sinteticamente nos parágrafos anteriores, que as bases eleitorais alicerçadas pelo Governo Lula I e II, em especial pelos programas de investimentos e de combate à pobreza, deveriam ser as principais armas de Dilma para se comunicar com o povo brasileiro na disputa eleitoral. Logo a construção da agenda política de seu governo deveria seguir a orientação dos feitos do Governo Lula. Assim, mudanças estruturais, neste caso, pouco teriam a contribuir para sua campanha e para seu público-alvo.

Neste sentido podemos destacar três mensagens principais desta primeira comunicação oficial da então candidata Dilma como seu eleitorado. A seguir destacamos as mensagens chave do programa de governo:

- **Transformação e Esperança:** O Programa de Governo destacava as mudanças significativas que o Brasil experimentou sob a liderança de Luiz Inácio Lula da Silva, enfatizando a redução da pobreza, a criação de empregos e a ascensão da classe média. Essa transformação foi apresentada como um motivo de otimismo e esperança para o futuro do país;

⁵² Ver: PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira. Brasília: Partido dos Trabalhadores, 2010.

- **Compromisso com a Continuidade:** Dilma Rousseff foi apresentada como a candidata que daria continuidade às políticas bem-sucedidas do governo Lula, com a intenção de aprofundar as mudanças sociais e econômicas iniciadas em 2003. O Programa de Governo ressaltava sua experiência e trajetória de vida como garantias de que ela pode liderar essa continuidade;
- **Participação Social:** O texto enfatizava a importância da participação da sociedade nas políticas públicas, destacando que as conquistas recentes seriam resultado do engajamento social e da luta pela democracia. A ideia foi que o governo de Dilma se pautasse na inclusão e no respeito às diversas vozes da população.

Além destas mensagens principais, poderemos destacar também um apelo à coesão e unidade nacional. O Programa de Governo enfatizava a importância de unir o país, respeitando as diferenças políticas, ideológicas, religiosas e culturais. A ideia de que a eleição de Dilma Rousseff representava uma oportunidade para consolidar a coesão nacional e continuar o progresso coletivo era um tema central. O discurso transparecia a diversidade do Brasil como uma força e o governo buscará integrar todas as partes da sociedade em um projeto comum de desenvolvimento do 1º Governo Dilma.

Já no tocante à agenda de desenvolvimento urbano, esta não passou despercebida das mensagens ao povo brasileiro emitidas pelos 13 compromissos de campanha. Em seu 10º Compromisso o Programa de Governo destaca os seguintes pontos de atenção do novo governo:

- **Habitação e saneamento:** O compromisso de construir mais moradias por meio do programa "Minha Casa, Minha Vida" era entendido como central. O objetivo era a construção de dois milhões de moradias, o que refletia uma preocupação com a continuidade das estratégias programáticas do governo Lula e com a oferta de habitação digna para a população.
- **Universalização do saneamento:** Houve um forte foco na universalização do saneamento básico, que foi considerado essencial para melhorar as condições de vida nas cidades. O documento

menção a importância de uma gestão integrada de resíduos sólidos, o que indica uma abordagem abrangente para a saúde pública e o meio ambiente.

- Prevenção de desastres: O compromisso inclui a implementação de um programa nacional de defesa urbana (que seria conformado posteriormente seguindo as diretrizes do Estatuto da Proteção e da Defesa Civil⁵³) para prevenir desastres, o que demonstra uma preocupação com a segurança da população e a resiliência das cidades frente a eventos climáticos adversos.
- Melhoria das condições ambientais: O texto também mencionava a necessidade de adotar medidas para promover a melhoria das condições ambientais nas cidades, o que estava alinhado com uma agenda de desenvolvimento sustentável e com a promoção de um ambiente urbano mais saudável.

O Compromisso 10 do Programa de Governo, embora apresente propostas importantes para o desenvolvimento urbano, demonstra um foco predominante em investimentos em infraestrutura, sem dar a devida atenção aos mecanismos de planejamento e gestão urbanos, bem como às estratégias de fortalecimento institucional dos atores que elaboravam e implementavam a agenda de desenvolvimento urbano.

Essa lacuna, como já identificada nos governos anteriores se conformava em potencial causa de fragilização da agenda de desenvolvimento urbano, vindo a comprometer a efetividade e sustentabilidade das ações propostas. Poderíamos destacar os seguintes aspectos preocupantes da mensagem passada pelo Compromisso 10 do Programa de Governo Dilma:

- i. Ausência de mecanismos de planejamento e gestão: O texto não apresentava propostas para fortalecer o planejamento urbano, como o apoio à revisão e atualização de planos diretores ou à criação de outros instrumentos de planejamento e de gestão territorial e a formação de técnicos e gestores municipais.

⁵³ Ver: BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 abr. 2012.

- ii. Escassez de estratégias de fortalecimento institucional: Não há menção a medidas para aprimorar a governança urbana, como a criação de conselhos municipais de desenvolvimento urbano, a promoção da transparência e o combate à corrupção nas obras públicas.
- iii. Foco em investimentos de infraestrutura: A ênfase em investimentos em infraestrutura, sem a devida atenção ao planejamento e gestão, teve potencial de levar a obras mal planejadas ou que não dialogavam com a necessidade real da população ou da cidade em que seriam implantadas, gerando assim potenciais impactos negativos no meio ambiente e na qualidade de vida da população.
- iv. Falta de articulação com outras políticas: O Programa mencionava a necessidade de articular as políticas urbanas com o desenvolvimento econômico e ambiental, a inclusão social e a cultura de paz, mas não detalhava como essa articulação seria realizada, nem qual estratégia deveria orientar tal diretriz de direcionamento da política pública.

Em síntese, pode-se concluir que o Compromisso 10 do Programa de Governo de Dilma Rousseff, embora apresentasse propostas relevantes para o desenvolvimento urbano, revela uma abordagem de continuidade dos avanços do Governo antecessor, mas carente de uma visão abrangente em relação ao planejamento e à gestão urbanos. A ênfase em infraestrutura urbana, como a construção de moradias e a universalização do saneamento, era inevitavelmente importante, mas a ausência de mecanismos claros de planejamento e gestão urbanos e estratégias de fortalecimento de institucional conformam, potencialmente, fragilidades às metas de efetividade das iniciativas propostas e de toda política de desenvolvimento urbano.

Negligenciou-se premissas básicas como as que defendem que: qualquer agenda de desenvolvimento urbano não se limita a investimentos físicos, mas também à inclusão de estruturas que garantam a continuidade e a sustentabilidade das políticas. Tais perspectivas foram suprimidas da mensagem. A falta de menção a instrumentos de planejamento, como a atualização de instrumentos de planejamento urbano ou de gestão urbana, sugere a construção de uma visão fragmentada sobre o

fenômeno urbano e sobre a demanda de investimentos urbanos e a promoção da reforma urbana. Tal fato tende a resultar em ações desconectadas das reais necessidades das cidades e de suas populações.

Ademais, a escassez de estratégias para aprimorar a governança urbana e promover a participação cidadã indica uma lacuna significativa na proposta. Para que as políticas urbanas sejam realmente efetivas, é necessário um compromisso com a transparência, a inclusão social e a articulação entre diferentes áreas de atuação. Assim, a proposta de Dilma para seu primeiro Governo, já afirmada nesta etapa de definição da Agenda, embora promissora em alguns aspectos, carecia ser complementada com uma abordagem de desenvolvimento urbano mais integrada e participativa. Uma abordagem que assegurasse não apenas a construção de infraestrutura, mas também o fortalecimento das instituições e a promoção de um desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo, nos moldes almejado pelas lutas por reforma urbana.

3.1.1.4 *O Programa de Governo Dilma II / 2014*

As eleições presidenciais de 2014 no Brasil representaram um momento crucial na história política recente do país. Com a disputa acirrada entre Dilma Rousseff, candidata do Partido dos Trabalhadores (PT), e Aécio Neves, do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), o pleito evidenciou uma profunda polarização na sociedade brasileira. De um lado, o PT buscava dar continuidade a um projeto político que havia transformado o país, social e economicamente, nos anos anteriores. Do outro, a oposição, liderada pelo PSDB, questionava os rumos do governo e propunha um projeto alternativo.

O Programa de Governo apresentado por Dilma Rousseff para o período de 2015-2018, intitulado "Mais mudança, mais futuro", refletia essa dinâmica. Ao mesmo tempo em que reafirmava os avanços alcançados durante os governos do PT, o documento também sinalizava a necessidade de uma renovação nas propostas para enfrentar os novos desafios que se apresentavam. No sentido de dar continuidade ao método proposto, a análise desse programa permitirá compreender melhor o contexto político e social que marcou as eleições de 2014 e seus desdobramentos para o futuro do país, em especial para a conformação da Agenda de Desenvolvimento Urbano.

Iniciando pela conformação de um panorama desta disputa eleitoral, Amaral e Ribeiro (2015), destacam que para as eleições de 2014, embora já com não tanta força quanto nas eleições de 2010, a gestão PT ainda gozava de certo respaldo dados os avanços alcançados pelas políticas estruturadas pelos sucessivos governos, tais como as do PBF, do MCMV, PAC, entre outras iniciativas que garantiram a ampliação da ascensão social e a percepção da melhoria da condição de vida para o povo brasileiro.

Mas ainda que gozasse de certo respaldo social, como nos faz lembrar Leher (2014), a eleição foi marcada por uma polarização intensa, onde Dilma Rousseff enfrentou uma oposição significativa, especialmente das frações burguesas e setores da comunicação que buscavam deslegitimar seu governo. Leher (2014) destaca que a perda de influência do PT e de Dilma pode ser atribuída a uma combinação de fatores, incluindo a crise econômica, que finalmente faria se sentir mais forte, a insatisfação popular e a mobilização de setores conservadores que se opuseram ao governo.

Assim, embora Dilma tenha recebido apoio de certos grupos, como os beneficiários do Bolsa Família no Nordeste, a oposição se organizou de maneira eficaz, utilizando discursos hostis e mobilizações sociais para minar a legitimidade do governo. Fato que resultou em uma vitória apertada sobre o candidato da oposição, o Senador Aécio Neves, PSDB (LEHER, 2014).

Essa dinâmica refletiu uma mudança no cenário político, onde o PT, antes hegemônico, começou a perder espaço e influência, evidenciando uma crise de representação e a necessidade de reavaliação das estratégias políticas da esquerda no Brasil. Brugnago e Chaia (2015), apontam que reconstruía-se neste momento uma forte polarização que acabou por extrapolar a dimensão política, se revelando como um fenômeno que tendeu à intolerância por parte da direita, ao ponto de se expressar por meio de comportamentos sociais homofóbicos, misóginos, racistas, entre outros.

Neste cenário, restava à presidente Dilma, mais que nunca se alicerçar em seu eleitorado fundamental. Assim, o Programa de Governo Dilma Rousseff – 2014, denominado "Mais mudança, mais futuro", acabou se conformando como um programa de continuidade das estratégias estabelecidas no Governo LULA II e continuadas no Governo Dilma I. Neste aspecto, teve pouca ou quase nenhuma proposta de inovação na agenda. Partindo de um lastro consolidado por 12 anos de

governo, as mensagens para a população brasileira trataram, antes de tudo, de fazer um balanço dos avanços alcançados pela gestão PT.

Neste balanço podemos destacar as transformações sociais e econômicas que ocorreram nesse período. Assim, é possível apontar os seguintes aspectos:

- Avanços Sociais – i) Redução da Pobreza - o documento enfatizava que 36 milhões de brasileiros foram tirados da extrema pobreza, com políticas como o "Brasil Sem Miséria" que resgataram 22 milhões de pessoas entre 2011 e 2013; ii) Ascensão à Classe Média - destacava que 42 milhões de brasileiros ascenderam à classe média, alterando significativamente a estrutura social do país, onde a classe média agora representa 55% da população;
- Direitos e Cidadania: i) Reconhecimento de Direitos - o governo promoveu o reconhecimento de direitos básicos, como acesso à moradia, educação e saúde, que antes eram subtraídos da maioria da população; ii) Conscientização e Participação - a mudança nas condições de vida trouxe as pessoas à esfera pública, tornando-as mais conscientes de seus direitos e exigindo melhores serviços do governo.
- Desenvolvimento Econômico: i) Crescimento e Inclusão - o documento mencionava que as políticas de inclusão social e redistribuição de renda foram fundamentais para o crescimento econômico e a geração de empregos; ii) Mercado de Consumo - a criação de um mercado de consumo de massa foi destacada como um resultado das políticas implementadas, que também levaram a marcas históricas de geração de emprego e aumento do salário real;
- Educação e Qualidade de Vida: i) Investimentos em Educação - o governo investiu na democratização do acesso à educação, com um foco na melhoria da qualidade do ensino, essencial para a continuidade do progresso social. ii) Futuro da Educação - a proposta de destinar recursos da exploração do petróleo para a educação foi uma estratégia para garantir a continuidade das melhorias no setor;

Não obstante a manutenção das estratégias de investimentos, o Programa de Governo sinaliza-se a necessidade de continuidade renovada do ciclo de mudanças, destacando que no novo governo seriam estruturadas ações e políticas para: Educação; Desenvolvimento Econômico; Inclusão social; Infraestrutura e Governança e eficiência governamental. Cada uma dessas áreas foi vista como fundamental para garantir a continuidade das conquistas sociais e econômicas do Brasil.

Do ponto de vista da agenda de desenvolvimento urbano, também não há grande distinção em relação às propostas das duas últimas gestões (Lula II e Dilma I), a agenda de desenvolvimento urbano é novamente atrelada a perspectiva do atendimento em infraestrutura urbana. No Programa, as propostas para a agenda de desenvolvimento urbano são abordadas de forma a enfatizar a importância da infraestrutura, da mobilidade urbana e da gestão eficiente das cidades (esta última, ainda que em letras soltas). Assim, o foco se voltou para as ações de habitação, saneamento e mobilidade urbana.

Não obstante o recorte e foco em tais aspectos mais pragmáticos, mesmo esquecendo a agenda de planejamento urbano, o Programa de Governo não deixa de citar a necessidade de atenção à gestão urbana como instrumentos da Reforma Urbana. Nesta perspectiva, acaba por destacar a necessidade de revisão das funções dos entes federados no tocante a Agenda de Desenvolvimento Urbano e a necessidade de fortalecimento dos Municípios.

A abordagem do Programa de Governo Dilma II, apresentado no documento em análise, reflete uma continuidade das políticas já implementadas durante os governos de Lula e Dilma, sem trazer inovações significativas ou novos debates.

3.1.2 Cadernos do Ministério das Cidades

No ano de 2004, ainda início da primeira gestão do governo Lula, seriam lançados os "Cadernos MCidades", que viriam a se configurar com instrumentos fundamentais na estruturação da agenda de políticas públicas de desenvolvimento urbano do país, especialmente no que diz respeito ao sonho da reforma urbana e à melhoria da qualidade de vida nas cidades. Essas publicações foram concebidas como uma estratégia para promover o debate e a reflexão sobre as políticas e

propostas formuladas, abordando temas cruciais como habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbana, entre outros.

Ao reunir informações e diretrizes sobre essas áreas temáticas, os cadernos serviram não só para alinhar e reafirmar a atuação do MCID e de cada uma de suas Secretarias Nacionais, mas também serviram como um guia para gestores públicos, pesquisadores e a sociedade civil, facilitando a compreensão das complexidades envolvidas na implementação de políticas de desenvolvimento urbano.

Além de fornecer uma base teórica e prática, os Cadernos MCidades incentivavam a participação social e o controle social nas decisões governamentais. A inclusão de temas como "Participação e Controle Social" nos cadernos reflete a importância de um diálogo aberto entre o governo e a população, promovendo a transparência e a *accountability* nas ações públicas. Essa abordagem foi essencial para garantir que as políticas fossem realmente representativas das necessidades e demandas da sociedade, contribuindo para uma gestão urbana mais democrática e inclusiva.

Outro aspecto relevante é que os Cadernos MCID ajudaram a consolidar uma visão para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) como um marco referencial para as ações do governo. Ao articular diferentes áreas de atuação, como habitação e mobilidade, os cadernos se propunham promover uma visão integrada do desenvolvimento urbano, essencial para enfrentar os desafios contemporâneos das cidades brasileiras. Essa integração era entendida como crucial, pois as questões urbanas são interdependentes e requerem soluções que considerem a complexidade das realidades locais.

Reconhecida a significância destes Cadernos para conformação da Agenda das Políticas do MCID, mesmo que seja posterior às determinações do 1º PPA deste ciclo de gestões em séries do PT, passaremos as próximas seções a nos dedicar a análise das proposições e entendimentos de tais Cadernos, em específico, nos debruçaremos sobre dois deles, os quais consideramos mais relevantes para o entendimento da Agenda de Planejamento Urbano, a saber: Caderno 1 - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano⁵⁴; e Caderno 3 – Planejamento territorial urbano e política fundiária.

⁵⁴ Ver: BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Cadernos MCidades. Ministério das Cidades: Brasília, 2003.

3.1.2.1 *Caderno 1 - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*

O Caderno 1 - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano teve por objetivo apresentar as diretrizes e propostas do Governo Federal para a formulação e implementação de políticas urbanas no Brasil. Ele buscava promover o debate sobre o desenvolvimento urbano sustentável, a inclusão social, a gestão democrática das cidades e a função social da propriedade e da cidade. Além disso, o caderno visava orientar gestores públicos, sociedade civil e outros atores envolvidos na construção de cidades mais justas, equitativas e sustentáveis.

Sob este pano de fundo, e com base nas definições da 1ª Conferência das Cidades em 2003⁵⁵, o documento propunha a Política Nacional de Desenvolvimento

⁵⁵ Ao final dos debates da 1ª Conferência Nacional das Cidades (um processo escalar, envolvendo Municípios, Estados e União, que mobilizou mais de 320 mil representantes e resultou na criação do Conselho das Cidades - ConCidades), os delegados aprovaram diretrizes, princípios e objetivos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que visa garantir uma “Cidade para Todos”. Das orientações provenientes da 1ª Conferência podemos destacar as seguintes diretrizes e objetivos: i) DIRETRIZES: Políticas Nacionais: esta diretriz propõe a formulação, implementação e avaliação integrada da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e das políticas relacionadas (fundiária, habitação, saneamento, trânsito, transporte e mobilidade urbana). A participação da sociedade e a articulação entre os diferentes níveis de governo são essenciais; Política Urbana, Social e de Desenvolvimento: a articulação da política urbana com outras políticas sociais (educação, saúde, emprego, etc.) é fundamental para promover o direito à cidade e à moradia, além de combater a violência e as desigualdades sociais. A diretriz enfatiza a importância de garantir a qualidade de vida e a sustentabilidade, priorizando cidades com menores índices de desenvolvimento humano (IDH) e implementando políticas integradas entre áreas urbanas e rurais; Estrutura Institucional: Esta diretriz ressalta a necessidade de uma estrutura institucional pública que promova a efetivação da política urbana, com foco na descentralização e na participação social nas decisões; Participação Social: a promoção de um sistema de conferências e conselhos que envolva diversos segmentos da sociedade é essencial para garantir a participação social na definição e execução das políticas urbanas; Políticas de Desenvolvimento e Capacitação Técnico-Institucional: Esta diretriz visa desenvolver e implementar programas de capacitação e aperfeiçoamento tecnológico para melhorar a gestão urbana. O objetivo é garantir a regulação e a participação, aumentando a eficiência das políticas urbanas; Diversidade Urbana, Regional e Cultural: A promoção de programas que respeitem as características locais e regionais é fundamental. A diretriz enfatiza a importância de considerar as especificidades culturais e econômicas dos aglomerados urbanos, além de fomentar a formação acadêmica voltada para a cidadania; Políticas Abrangentes e Massivas: As políticas do Ministério das Cidades devem ser abrangentes para enfrentar o déficit habitacional e garantir acesso à terra urbanizada e serviços essenciais. A diretriz busca corrigir desigualdades, promovendo a regularização fundiária e a urbanização de assentamentos precários; Redes de Cidades Mais Equilibradas: Esta diretriz apoia a estruturação de redes de cidades que promovam o desenvolvimento socioeconômico equilibrado e a redução das desigualdades regionais; ii) OBJETIVOS: Redução do déficit habitacional: visa diminuir tanto o déficit habitacional qualitativo quanto quantitativo, especialmente em áreas urbanas e rurais. Foca na integração entre os níveis de governo e a implementação de políticas que atendam às necessidades de populações de baixa renda, priorizando o acesso à moradia digna e a adoção de tecnologias que garantam conforto ambiental e eficiência energética; Acesso universal ao saneamento ambiental: Visa promover o acesso universal ao saneamento, priorizando famílias de baixa renda em áreas precárias. Abrange o abastecimento de água, tratamento de esgoto e resíduos, e enfatiza a importância da gestão pública nos serviços de saneamento, garantindo que os municípios sejam responsáveis pela sua organização e prestação; Geração integrada e sustentável da política de

Urbano (PNDU) como uma iniciativa que visa assegurar uma "Cidade para Todos", promovendo um desenvolvimento urbano democrático e integrado. O objetivo central da PNDU seria melhorar as condições de vida dos habitantes urbanos, além de fomentar um desenvolvimento que fosse sustentável, inclusivo e capaz de reduzir as desigualdades sociais. A construção da PNDU foi caracterizada como um processo democrático, que envolvia a participação ativa da sociedade e a articulação de políticas urbanas em um contexto marcado por carências de recursos e desafios sociais, estruturais e históricos.

Adicionalmente, o documento destaca que a PNDU estava alinhada aos compromissos governamentais, como o Plano Plurianual 2004 - 2007 e as Metas do Milênio da Organização das Nações Unidas, que incluíam a redução do número de pessoas sem acesso ao saneamento básico e a melhoria das condições habitacionais. Sua formulação é considerada uma necessidade tanto técnica quanto política, enfatizando a importância da concertação nacional para a elaboração de políticas públicas eficazes.

Na perspectiva do texto, a PNDU era entendida como um conjunto de diretrizes e ações que visavam promover um desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo no Brasil. Ela foi apresentada como uma resposta à crise urbana e à desigualdade regional e urbana, buscando garantir condições dignas de vida para todos os cidadãos nas cidades. O documento enfatiza que a PNDU devia ser

saneamento: este objetivo busca garantir a qualidade da água e a eficiência dos serviços de saneamento, além de promover a conservação da água e a modernização da limpeza pública. Enfatiza a necessidade de políticas públicas que integrem a gestão de resíduos sólidos e incentivem a reciclagem e a educação ambiental; Mobilidade urbana com segurança: visa ampliar a mobilidade urbana priorizando o transporte coletivo e formas de transporte não motorizadas. O foco é melhorar as condições de trânsito, aumentar a segurança e reduzir a violência e a mortalidade decorrente de acidentes, além de integrar os órgãos responsáveis pelo planejamento urbano; Qualidade ambiental urbana: este objetivo busca melhorar a qualidade ambiental nas áreas urbanas mais vulneráveis, promovendo um equilíbrio entre áreas verdes e construídas, especialmente em regiões de baixa renda; Planejamento e gestão territorial: promover um planejamento territorial integrado que considere o crescimento urbano de forma sustentável. Inclui a elaboração de diretrizes para a gestão urbana cidadã, visando a contenção de alterações pontuais no uso do solo e a implementação de operações consensuadas; Diversificação de agentes promotores e financeiros: Incentivar a participação de diversos agentes na implementação de políticas urbanas, apoiando cooperativas e associações comunitárias para promover o desenvolvimento urbano e a gestão ambiental; Estatuto da cidade: Promover a aplicação do Estatuto da Cidade e outros instrumentos de política urbana, garantindo a participação da sociedade na gestão do uso do solo e promovendo a função social da propriedade; Democratização do acesso à informação: Criar um sistema de informações acessível ao público, permitindo que cidadãos obtenham dados sobre a administração pública, investimentos e serviços; Geração de emprego, trabalho e renda: Integrar políticas urbanas com ações de geração de emprego, focando em inclusão social e potencialidades regionais. Inclui a promoção da qualificação profissional, apoio a cooperativas e incentivos à instalação de indústrias, visando fortalecer o comércio e os serviços.

construída de forma democrática, com a participação da sociedade civil e dos diversos níveis de governo, refletindo a diversidade de segmentos da população. Além disso entendeu-se a PNDU como um processo contínuo, que envolvia a articulação de políticas setoriais em áreas como habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbana.

Em resumo, a PNDU era vista como uma política abrangente e integrada, que buscava transformar as cidades brasileiras em espaços mais justos e sustentáveis, por meio de um processo participativo e democrático.

Com estes entendimentos, de cunho mais conceitual, o texto acabava por estabelecer o que seriam as propostas estruturantes de atuação da PNDU. Essas propostas estruturantes incluíam uma série de iniciativas que visavam enfrentar os desafios urbanos e promover um desenvolvimento mais equitativo e sustentável. O Caderno propunha as seguintes propostas estruturantes:

- **Implementação dos Instrumentos Fundiários do Estatuto da Cidade:** Esta proposta buscou garantir o direito à cidade e promover a regularização fundiária, facilitando o acesso à terra urbanizada para a população.
- **Novo Sistema Nacional de Habitação:** A criação de um sistema que integrasse as políticas habitacionais, visando melhorar as condições de moradia e reduzir o déficit habitacional no país.
- **Promoção da Mobilidade Sustentável e Cidadania no Trânsito:** Esta proposta focava em melhorar a mobilidade urbana, promovendo alternativas de transporte sustentáveis que garantam segurança e cidadania no trânsito.
- **Novo Marco Legal para o Saneamento Ambiental:** A proposta visava reformular a legislação relacionada ao saneamento, buscando garantir acesso universal a serviços de saneamento básico e melhorar as condições de saúde e qualidade de vida nas cidades.
- **Capacitação e Informação para as Cidades:** Esta iniciativa buscava fortalecer a capacidade técnica e administrativa das cidades, promovendo a formação e a informação necessárias para a implementação eficaz das políticas urbanas.

Essas propostas estruturantes faziam parte de um esforço mais amplo para enfrentar a crise urbana e promover um desenvolvimento que atendesse às necessidades da população, especialmente das camadas mais vulneráveis.

Embora o documento informe sua observação às determinações/orientações da 1ª Conferência Nacional das Cidades, ao se analisar as diretrizes, objetivos e princípios definidos para a PNDU, em comparação com as propostas de estruturação da PNDU, percebe-se certo distanciamento e pragmatismo nas determinações a serem executadas no Ministério das Cidades.

Como destacado pela recuperação das orientações da 1ª Conferência Nacional das Cidades, a proposta para a PNDU, a partir de suas diretrizes e objetivos estruturadores da Conferência, revelava uma abordagem multifacetada e sistêmica para o enfrentamento da complexa problemática urbana no Brasil. A abordagem demonstrava uma visão holística ao integrar diferentes políticas setoriais, como habitação, saneamento, transporte e mobilidade, buscando soluções conjuntas para os desafios urbanos. A ênfase na articulação intergovernamental e na participação social evidenciava a busca por um modelo de governança compartilhada, no qual diferentes atores contribuíam para a construção dos espaços urbanos.

A orientação priorizava a melhoria da qualidade de vida, o combate às desigualdades e a promoção da sustentabilidade, reconhecendo a interdependência entre os aspectos sociais, econômicos e ambientais do desenvolvimento urbano. A valorização da diversidade regional e a busca por políticas abrangentes e massivas demonstravam a intenção de atender às necessidades específicas de cada contexto, sem negligenciar as populações mais vulneráveis.

As estratégias e ações propostas para a PNDU, como a redução do déficit habitacional, a universalização do saneamento básico, a promoção da mobilidade urbana sustentável e a melhoria da qualidade ambiental, visam atacar os principais problemas urbanos, buscando a superação de desigualdades históricas e a construção de um futuro mais equitativo para as cidades brasileiras. A ênfase no planejamento e na gestão territorial integrada, bem como na geração de emprego e renda, reforçava a busca por um desenvolvimento urbano sustentável, capaz de gerar oportunidades para todos e garantir a qualidade de vida nas cidades.

Em suma, a orientação apresentava um conjunto de diretrizes e objetivos que demonstravam uma compreensão abrangente e sistêmica dos desafios urbanos no

Brasil. A política deveria buscar soluções integradas, participativas e adaptadas às diferentes realidades locais, com o objetivo de promover um desenvolvimento urbano mais justo, sustentável e democrático.

Não obstante a visão definida na 1ª Conferência, o desejo expresso pela construção coletiva fora apresentado à necessidade funcional-pragmática e reducionista do Ministério das Cidades, conformando-se em termos concretos nas propostas estruturantes para a implementação da PNDU, tal qual estabelecidas pelo Caderno 1. Embora 1ª Conferência orientasse para uma PNDU de abordagem holística e abrangente, sua operacionalização através das propostas estruturantes do Ministério das Cidades revelava limitações significativas. Ao elencar ações específicas, como a implementação de instrumentos fundiários e a criação de um novo sistema de habitação, a decisão de desenho da política restringiu sua capacidade de lidar com a complexidade dos desafios urbanos, que exigiam soluções multidimensionais e integradas.

A ênfase fragmentada em propostas setoriais (saneamento, habitação e mobilidade), embora importantes e centrais para o debate da falência urbana nacional e para a estruturação da política urbana e da PNDU, dificultava a articulação entre diferentes ações e temáticas e a promoção de um desenvolvimento urbano verdadeiramente “para todos”. Assim, dificilmente teríamos um enfrentamento efetivo da fragilidade de nossas capacidades de ação estatal ou de real empoderamento popular diante das pressões do interesse econômico ou das parcelas mais abastadas de nossa sociedade.

Em suma, a PNDU, nos termos práticos propostos pelo Caderno 1, se conformava pela fragmentação da abordagem da questão urbana, a centralização da implementação e a ênfase em soluções setoriais acabariam por significar o comprometimento da efetividade da política de promoção de um desenvolvimento urbano verdadeiramente justo, sustentável e democrático.

No tocante ao objeto de nossa pesquisa, a Política Pública Federal de Planejamento Urbano (PPFPU), pode-se problematizar alguns pontos sobre a abordagem dada pelo Caderno 1. Para começar, a circunscrição da Agenda de Planejamento Urbano ao campo da proposta estruturante “Implementação dos

Instrumentos Fundiários do Estatuto da Cidade”⁵⁶. Tal proposta tinha por objetivo garantir a função social da cidade e da propriedade, promovendo a regularização fundiária e o acesso à terra urbanizada.

⁵⁶ A proposta de Implementação dos Instrumentos Fundiários do Estatuto da Cidade, como proposta estruturante da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), foi criada em resposta a série de desafios e problemas estruturais enfrentados pelas cidades brasileiras, em especial por sua parcela mais pobre. A centralidade desse tema se dava pela necessidade de abordar questões de desigualdade social, acesso à terra, e a função social da propriedade, que são fundamentais para a construção de um ambiente urbano mais justo e sustentável. A proposta de implementação dos instrumentos fundiários do Estatuto da Cidade se configurava como uma estratégia essencial na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), visando a realização da função social da cidade e da propriedade. Essa proposta buscou combater a apropriação privada dos investimentos públicos, promovendo a inclusão social e a democratização do espaço urbano. A implementação dos instrumentos fundiários do Estatuto da Cidade possuía objetivos centrais que incluíam: Combate à apropriação privada: A proposta visava garantir que os investimentos públicos na urbanização beneficiem toda a população, especialmente os grupos mais vulneráveis, evitando que a valorização imobiliária resulte em exclusão social; Promoção da inclusão social: Um dos principais objetivos é assegurar o direito à moradia e à cidade, integrando os mais pobres nas políticas urbanas e promovendo uma reforma urbana que priorize a regularização fundiária; Reforma urbana sustentável: A proposta busca a aplicação efetiva dos instrumentos do Estatuto da Cidade para fomentar uma reforma que não apenas regularize assentamentos informais, mas também reabilite áreas urbanas degradadas. Participação Cidadã: A elaboração e revisão de Planos Diretores Participativos são fundamentais para garantir que o planejamento urbano reflita as necessidades da população, promovendo a participação ativa da sociedade; Gestão Territorial Eficiente: A proposta enfatizava a necessidade de um gerenciamento eficaz do território, evitando a formação de novos assentamentos precários e promovendo o uso sustentável das infraestruturas existentes. Com este cenário, a proposta se consubstanciava na implementação das seguintes políticas e temas: Política de Apoio à Elaboração de Planos Diretores: Estimula a adoção de práticas democráticas e participativas na gestão territorial, garantindo que os Planos Diretores reflitam a função social da propriedade; Política Nacional de Regularização Fundiária Sustentável: Cria um marco jurídico para enfrentar a irregularidade urbana, promovendo a regularização de assentamentos precários e o uso do patrimônio público para habitação de interesse social; Política Nacional de Prevenção de Risco em Assentamentos Precários: Foca na remoção de riscos, em vez da remoção de favelas, promovendo a segurança e dignidade dos moradores em áreas vulneráveis; Política Nacional de Reabilitação de Centros Urbanos: Promove a recuperação de áreas urbanas consolidadas, incentivando o repovoamento e a revitalização econômica. Essas políticas seriam complementares e visavam criar um ambiente urbano mais inclusivo e sustentável, respeitando a autonomia municipal e promovendo a participação cidadã.

A proposta de Implementação dos Instrumentos Fundiários do Estatuto da Cidade, como proposta estruturante da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), foi criada em resposta à série de desafios e problemas estruturais enfrentados pelas cidades brasileiras, em especial por sua parcela mais pobre. A centralidade desse tema se dava pela necessidade de abordar questões de desigualdade social, acesso à terra, e a função social da propriedade, que são fundamentais para a construção de um ambiente urbano mais justo e sustentável.

Embora todo o desenho seguisse uma justificativa argumentativa muito coerente e comprometida com os princípios da Constituição de 88, da Agenda proposta pelo MNRU e princípios estabelecidos pelo EC, a Agenda do Planejamento Urbano se apresentava de forma um tanto que fragmenta e deslocada de um potencial de compreensão do fenômeno urbano e de seu potencial de solução para os problemas urbanos. O debate se restringia à estruturação da Política de Apoio aos Planos Diretores⁵⁷, se esquecendo de estabelecer vínculos concretos com as demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, que na prática acabariam desenhando e produzindo espaço urbano nas cidades brasileiras.

Ao longo do Caderno 1 o debate sobre o planejamento urbano (bem como sobre gestão urbana), para além do discurso, não se consolidava em aspectos concretos capazes de orientar as propostas estruturantes em habitação, mobilidade e

⁵⁷ Na forma como proposto pelo Caderno, A Política de Apoio à Elaboração e Revisão de Planos Diretores, além de estimular a gestão e o planejamento territorial de forma democrática e participativa, busca promover a justiça social e o desenvolvimento sustentável nos municípios brasileiros que recebem recursos federais. Para alcançar esses objetivos, a política ofereceria orientações para a implementação de instrumentos do Estatuto da Cidade, como a verificação da função social da propriedade, a reabilitação de áreas centrais degradadas, o controle do uso do solo em áreas de proteção ambiental e de risco, a regularização de assentamentos precários e a elaboração de planos setoriais de Habitação e Saneamento Ambiental. A metodologia proposta pela política se propunha diferenciar-se da abordagem tradicional de planos diretores, que muitas vezes são tecnocráticos e carecem de legitimidade social. Ao invés disso, buscou-se a construção de um pacto social, envolvendo a participação ativa da sociedade na definição e execução das políticas urbanas, com o objetivo de garantir a implementação e o controle das ações propostas. Essa abordagem participativa visava fortalecer a democracia local e promover um desenvolvimento urbano mais justo e equitativo, que atenda às necessidades da população e respeite as características e potencialidades de cada município.

saneamento ambiental, tanto que não ganharam significância nas proposições. As peças de planejamento urbano, refletidas no debate como a implementação dos instrumentos do Estatuto das Cidades, eram tratados mais como recursos instrumentais para se grafar demandas das áreas setoriais no território urbano, em especial da Agenda da Habitação. Assim o planejamento se conformava em mera peça de regulamentação urbana que necessariamente como recurso crucial na organização e desenvolvimento das cidades, algo fundamental para o planejamento e a implementação de políticas públicas multisetoriais e multidisciplinares, que deveriam visar uma atuação integrada e harmônica em prol da inclusão social e da função social da propriedade.

Apesar de o discurso de fundo velar pela integração intersetorial e intergovernamental, pelo fortalecimento da capacidade de gestão e governança, pela somatória dos esforços setoriais e, antes de tudo, pela soberania da vontade popular, o entendimento dos instrumentos de planejamento urbano, foi pouco debatido e pouco aprimorado como recurso útil ao alcance de tais desejos.

3.1.2.2 *Caderno 3 - Planejamento territorial urbano e Política Fundiária*

O Caderno 3 – Planejamento territorial urbano e Política Fundiária⁵⁸ assume como principal desafio a ser enfrentado pelo Ministério das Cidades, em especial pela Secretaria Nacional de Programas Urbano (SNPU) e seu Departamento de Planejamento Urbano (DPU), a inclusão territorial, que visava garantir a melhoria das condições urbanas de vida para as populações mais vulneráveis. O conceito de inclusão territorial é apresentado como um eixo central da política do Ministério das Cidades, cujo objetivo é não apenas melhorar as condições de vida das parcelas mais vulneráveis da população brasileira, mas também construir um modelo de cidade mais inclusiva e democrática para o futuro.

Essa abordagem apontava para a centralidade da retomada da Agenda de Ordenamento Territorial, dado seu papel fundamental para o desenvolvimento urbano, para a reabilitação de áreas urbanas degradadas e para a utilização mais intensa das áreas de melhor infraestrutura urbana.

⁵⁸ Ver: BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. Cadernos MCidades 3: Planejamento territorial urbano e política fundiária. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

Apoiando-se em uma visão mais abrangente do fenômeno urbano, e dos elementos necessários para a proposição de soluções efetivas para a reforma urbana, o Caderno 3 trouxe para o debate alguns elementos críticos ao desenvolvimento urbano brasileiro. Em uma abordagem sistêmica, apontou-se para os desafios, que mais tarde se demonstrariam hercúleos e insuperáveis (no que tange as possibilidades mais assertivas de interação com a Agenda de Planejamento Urbano), que se impuseram para correção do nosso estágio de exclusão territorial:

- **Falta de uma Agenda Nacional de Ordenamento Territorial:** Apesar de a democratização e de o reconhecimento do direito à cidade serem conceito consolidado, o Brasil ainda não goza de uma agenda robusta que integrasse as cidades em um projeto de desenvolvimento nacional.
- **Desigualdade e Exclusão Social:** A persistência de desigualdades sociais e econômicas nas áreas urbanas era um desafio significativo. O Caderno 3 destacava que a inclusão dos mais pobres nas políticas urbanas era essencial, mas ainda havia um longo caminho a ser percorrido para garantir que todos tenham acesso às oportunidades e serviços urbanos.
- **Participação Limitada da Sociedade Civil:** A falta de participação efetiva da população na formulação e implementação de políticas urbanas era um obstáculo para a inclusão. O texto enfatizava que o Plano Diretor é uma construção coletiva e atividade de participação, sugerindo que a mobilização da sociedade civil era crucial para o sucesso do planejamento urbano.
- **Fragmentação das Políticas Públicas:** A fragmentação entre as diferentes esferas de governo e a falta de integração nas políticas públicas dificultavam a ação coordenada necessária para promover a inclusão territorial. O documento mencionava que a lógica setorial compartimentada da administração e das políticas públicas conspiravam contra qualquer possibilidade de ação integrada.

Neste contexto de desafios, a Agenda de Planejamento Urbano, envidada enquanto Política de Apoio à Elaboração e Revisão de Planos Diretores, foi entendida

como uma resposta direta aos desafios mencionados anteriormente. Na ótica da equipe técnica e gestores da SNPU e da DPU, responsáveis pelo Caderno 3, os principais pontos que conectavam essa política aos desafios da inclusão territorial são⁵⁹:

- **Promoção de Práticas de Planejamento Participativo:** A política enfatizava a importância de um planejamento que fosse democrático e participativo, buscando envolver a sociedade civil na elaboração dos Planos Diretores. Isso se alinhava diretamente ao desafio da "Participação Limitada da Sociedade Civil", pois a proposta visa garantir que as vozes da população sejam ouvidas e consideradas no processo de decisão em ordenamento territorial.
- **Integração de Políticas Públicas:** A proposta de uma nova visão de planejamento buscava integrar diferentes políticas, como habitação, transporte e saneamento, em um único projeto territorial. Isso abordava o desafio da "Fragmentação das Políticas Públicas", promovendo uma abordagem mais holística e coordenada que pode facilitar a inclusão territorial.
- **Capacitação e Sensibilização:** O texto mencionava a necessidade de sensibilizar e mobilizar a sociedade civil, além de capacitar as prefeituras para que possam organizar informações e promover a participação efetiva. Essa ação foi entendida como crucial para

⁵⁹ Além desta leitura crítica, o Caderno 3 também apontava para um diagnóstico preocupante sobre o modelo de planejamento em vigor no país, em especial advindo da herança do período militar. Neste diagnóstico é possível destacar os seguintes elementos de caracterização dos planos diretores vigentes e das demais peças de planejamento urbano: marcados por uma visão tecnocrática no seu processo de elaboração, construídos quase que exclusivamente por especialistas em planejamento urbano, desenvolvidos por consultorias ou escritórios técnicos contratados, com baixa integração tanto dos quadros técnicos dos Municípios, quando existentes, como das diversas secretarias do município. No entanto, não havia a preocupação com a constituição de uma capacidade local de planejamento e gestão urbana e territorial; uma vez entregue e aprovado o Plano Diretor normalmente inexistia um quadro técnico capaz de implementá-lo; construídos com baixa e seletiva legitimidade social e política, dialogando preferencialmente com setores e interesses da área imobiliária urbana e excluindo da discussão e das decisões entidades representativas do movimento popular ligadas a temas tais como: luta por moradia, transportes, saúde, educação, reforma urbana, etc.; com uma visão de participação consultiva de "validação de diagnósticos e propostas" baseada em audiências públicas formais, sem repasse de informações, em linguagem inacessível e sem poder de decisão; de um lado, planos excessivamente normativos, portadores da concepção de cidade idealizada pelos técnicos, sem incorporar o território e seus atores como espaço social complexo de conflitos e alianças; por outro lado, as inúmeras diretrizes contidas nesses planos não apresentavam os instrumentos necessários para sua efetiva viabilização. Embora, os instrumentos de política urbana tenham sido regulamentados em 2001 com o Estatuto da Cidade, alguns deles já estavam sendo aplicados em vários municípios brasileiros. (BRASIL. 2004, p.15)

superar a "Falta de uma Agenda Nacional de Ordenamento Territorial", pois em princípio visava fortalecer a capacidade local de planejamento e gestão.

- Construção de um Projeto Territorial Comum: A política propunha a construção de um projeto territorial que reconhecesse e incorporasse as diversidades locais, promovendo a inclusão de diferentes saberes e experiências. Isso é uma resposta ao desafio da "Desigualdade e Exclusão Social", pois buscava criar um espaço urbano mais justo e solidário, onde as necessidades de todos os cidadãos fossem atendidas.
- Legitimidade e Controle Social: A proposta enfatizava a importância de garantir a legitimidade dos Planos Diretores por meio da ampla participação da sociedade civil. Isso era entendido como fundamental para assegurar que as políticas urbanas realmente atendessem às necessidades da população e não apenas aos interesses de grupos dominantes, abordando assim a questão da exclusão social.

Neste cenário de desafios, há de se destacar a especial atenção ou centralidade do tema da participação social. A centralidade da participação social na política de apoio à elaboração e revisão de planos diretores era um aspecto fundamental que permeava todo o processo de planejamento urbano, nos termos definidos pelo Caderno 3: ele enfatizava que o Plano Diretor devia ser uma construção coletiva, destacando que a atividade de planejamento não podia ser realizada de forma isolada, mas sim como um esforço conjunto que envolvesse a comunidade. Essa abordagem era crucial, pois garantia que as necessidades e aspirações da população fossem efetivamente consideradas, resultando em um planejamento que refletisse a realidade local.

Além disso, a sensibilização e mobilização da sociedade civil são apresentadas como etapas essenciais para o sucesso do planejamento urbano. O documento ressaltava a necessidade de iniciar um trabalho de conscientização que envolvesse a população. Tal fato advogava que a participação social não era apenas desejável, mas era uma condição *sine qua non* para a elaboração de planos que atendessem às demandas da comunidade. O Caderno 3 destacava que essa

mobilização poderia incluir campanhas de informação, oficinas e reuniões comunitárias, onde os cidadãos teriam a oportunidade de expressar suas opiniões e contribuir com suas experiências.

A criação de espaços de diálogo era outro ponto destacado no texto, que sugere que as prefeituras deveriam facilitar ambientes onde todos os envolvidos no processo de elaboração do Plano Diretor pudessem interagir. Esses espaços eram defendidos como fundamentais para promover a troca de ideias entre diferentes segmentos da sociedade, incluindo representantes de grupos marginalizados, especialistas e autoridades locais. A diversidade de vozes e perspectivas enriqueceria o processo de planejamento, permitindo que soluções mais inclusivas e equitativas fossem desenvolvidas.

São agregadas a estas questões a necessidade de implementação de estratégias de capacitação, formação e sensibilização de equipes locais e da sociedade civil como um todo, para garantir assim a participação social efetiva. O Caderno 3 sugeria que, além de envolver a comunidade, era necessário proporcionar formação para que os cidadãos pudessem contribuir de maneira informada e significativa. Isso poderia incluir treinamentos sobre questões urbanas, legislação e técnicas de planejamento, capacitando os participantes a se tornarem agentes ativos no processo de elaboração do Plano Diretor.

Nos termos do Caderno 3, a Política de Apoio à Elaboração de Planos Diretores foi apresentada como uma forma de assegurar que todos os cidadãos se sentissem comprometidos e responsabilizados no processo de construção e implementação do Plano Diretor. Essa ideia refletia a noção de que a participação social é um direito dos cidadãos, essencial para a construção de uma cidade mais justa e inclusiva: Quando as pessoas se sentem parte do processo, elas tendem a se engajar mais ativamente nas questões que afetam suas vidas, promovendo um senso de pertencimento e responsabilidade coletiva.

Entende-se que muito desta perspectiva, fortemente amparada pela participação social, era uma estratégia para combater as mazelas que marcaram a lógica do planejamento urbano e dos planos diretores pretéritos ao EC. Como muito bem destacado pelo diagnóstico que embasa esta nova visão de atuação para o Governo Federal: os planos diretores predominantes no passado exibiam um caráter

tecnocrático, elaborados por especialistas, consultores, sem ampla participação de técnicos municipais ou da sociedade civil.

Essa abordagem limitava a legitimidade e efetividade dos planos, que tendiam a favorecer interesses imobiliários e negligenciar demandas sociais como moradia, transporte e saúde. Adicionalmente, a natureza excessivamente normativa e a falta de instrumentos de implementação dificultavam a materialização das diretrizes propostas, resultando em cidades segregadas e excludentes (BRASIL, 2004, p.15)

Além disso, a baixa integração dos quadros técnicos municipais e das diversas secretarias municipais na elaboração dos planos resultava em uma visão fragmentada do território e de suas necessidades. A falta de diálogo com a sociedade civil, especialmente com movimentos populares, impedia que os planos refletissem as reais demandas da população, perpetuando desigualdades socioespaciais (BRASIL, 2004, p.15).

Neste contexto, destacava-se também o aspecto instrumental dos modelos de participação e consulta, o Caderno 3 aponta que a participação consultiva, baseada em audiências públicas formais e sem real poder de decisão, contribuía para a exclusão de grande parte da população do processo de planejamento urbano. A linguagem técnica e inacessível utilizada nos planos dificultava a compreensão e o engajamento da sociedade, reforçando a distância entre o poder público e os cidadãos.

Com base neste diagnóstico, o MCID buscava transformar essa realidade, promovendo uma gestão territorial e urbana mais democrática e inclusiva, com ênfase na participação social na elaboração e implementação dos Planos Diretores. Não obstante, para além da chamada à participação social, o desejo era construir uma participação que pudesse garantir voz aos setores majoritários da população urbana (vulnerável e excluída), que pudesse garantir a sonhada transformação urbana.

Sobre este aspecto, a nova abordagem do Ministério das Cidades ainda enfrentaria limitações estruturais. A mera convocação para a participação, sem mecanismos concretos que garantissem o real poder de influência da sociedade civil nas decisões em políticas públicas, tenderia a se tornar um exercício frágil, perpetuando a exclusão e a desigualdade no planejamento urbano. Afinal propunha-se debater os planos diretores, mas não se conseguiu debater qual área da cidade

receberia investimentos e de quais tipos, e isso incluso no que se refere aos recursos em infraestrutura e serviços urbanos financiados pelo próprio MCID.

Além disso, a falta de previsão de recursos e instrumentos concretos para a implementação das propostas construídas coletivamente, tanto no âmbito da 1ª Conferência das Cidades, amparadas pela área técnica da SNPU, quanto no âmbito do Conselho Nacional das Cidades atestavam contra a necessidade de transformações urbanas efetivas. A participação social, por mais qualificada que fosse, tendo em vista as mazelas urbanas históricas das cidades brasileiras (representada principalmente pela exclusão territorial e pela demanda por condições básicas de urbanização) e o modelo de desenho de políticas públicas de desenvolvimento urbano, não resolvia as fragilidades expressas por nossa baixa capacidade de planejamento e gestão urbana. Além disso, muito menos havia força o suficiente para alterar as determinações traçadas ao nível da decisão política, fato, democraticamente, superior a qualquer argumento técnico.

Em síntese, a Política de Apoio à Elaboração e Revisão de Planos Diretores, cerne de PPFP, se configurava como uma tentativa de enfrentar os desafios da inclusão territorial por meio de um planejamento urbano efetivamente participativo, integrado e sensível às realidades locais. Essa abordagem buscou transformar a forma como as cidades eram planejadas e geridas, promovendo um novo modelo de desenvolvimento urbano.

Nesta tentativa, o planejamento urbano foi visto como uma ferramenta essencial para democratizar oportunidades e garantir condições adequadas para o desenvolvimento municipal. O Plano Diretor, em particular, foi destacado como um instrumento central nesse processo, devendo interagir com as dinâmicas dos mercados econômicos e ser construído de forma colaborativa.

Não obstante, para isso deveria ser superada a falta de capacidade local para implementar o Plano Diretor, que muitas vezes, como apontado pelo Caderno 3, é aprovado sem um quadro técnico adequado para sua execução. O texto em si já apontava as fragilidades que viriam a ser comprovadas mais tarde, ele menciona que "não havia a preocupação com a constituição de uma capacidade local de planejamento e gestão urbana e territorial" (BRASIL, 2004, p.15), o que sugere que a eficácia do planejamento urbano depende não apenas da elaboração do plano, mas também da capacidade de sua implementação.

Agrega-se a esta fragilidade em recursos humanos necessidade de integrar o Plano Diretor com outras políticas, como a política orçamentária e fiscal do município, para viabilizar o financiamento do desenvolvimento urbano (BRASIL, 2004, p.18). Isso indicava que o planejamento urbano devia ser parte de um sistema mais amplo de governança e gestão, e não um esforço isolado.

A visão sobre o planejamento urbano no texto é de um processo inclusivo e integrado, onde o Plano Diretor serve como um guia fundamental, mas que deve ser apoiado por uma estrutura técnica e institucional robusta, além de um forte envolvimento da sociedade civil. Não obstante, como comprovado pelo desenho das Ações Orçamentárias e Programas do MCID, em especial pelo orçamento dedicado a elas, como veremos na sequência, pouco espaço houve para a instituição de iniciativas que efetivamente propusessem soluções para nossas fragilidades em planejamento e gestão urbana, em especial se pensados os municípios pequenos e médios, *outsiders* do circuito urbano Centro-Sul.

A linguagem de planejamento urbano encerrado em um plano diretor etéreo, de grandes desejos e *slogans* de uma reforma urbana. Tinha pouco a dizer para a cada vez mais barulhentas intervenções territoriais proposta pelo Governo Federal. A urgência em galgar resultados rápidos na reversão de nossos péssimos indicadores de saneamento, mobilidade e habitação premiam por uma velocidade de resposta incondizente com a lógica de planejamento em peças de planos diretores ou dos demais instrumentos do Estatuto das Cidades que os PDPs deveriam regular.

Em verdade, para além do discurso à curto e médio prazo, a proposta de abordagem de planejamento de grande porte e longo alcance, no sentido de tempo, tal qual proposto pelos planos diretores mal conseguiria gerar respostas para as necessidades mais urgentes da parcela mais vulnerável da população urbana, pois pressionada por carências e exclusão histórica, não há como esperar por resultados de reforma urbana prometidos para serem alcançados ao longo de décadas⁶⁰, esta

⁶⁰ Este ponto salta a reflexão, e pode ser ilustrado por uma pergunta, que em princípio surgiu espinhenta para mim, de um cidadão de um assentamento precário, em um debate sobre o plano diretor de um município. Afinal, perguntava ele: “o que este plano diretor muda em um vaso sanitário minha vida hoje?” Este é um questionamento que nos, planejadores urbanos deveríamos tentar responder. À primeira vista, a resposta óbvia seria: “o plano diretor não é uma espécie de ordem de serviço para se fazer reclamações pontuais de carências de teu bairro”, pois sua função é “planejar o macro, o grande, a reforma urbana”. Não obstante a população excluída tem sede do hoje, do agora e por mais que estivéssemos dedicados a pensar a reforma urbana (municipal ou metropolitana), falhamos por não estarmos atentos à reforma no dia-a-dia, no rua-a-rua, no “tempo do hoje”. O fator tempo e escala de

perspectiva de atuação para o planejamento urbano é uma lacuna e carece ser reconsiderada e aprimorada.

3.2 ELABORAÇÃO DO PROGRAMA E TOMADA DE DECISÃO

O Planejamento Plurianual (PPA) e o Orçamento Público desempenham um papel fundamental no ciclo de políticas públicas, especialmente para a etapa de tomada de decisão. O PPA, como instrumento de planejamento de médio prazo, estabelece as diretrizes, objetivos e prioridades do governo, enquanto o orçamento traduz essas intenções em recursos financeiros, viabilizando (ou não) a implementação das políticas públicas.

A análise do PPA e dos orçamentos correspondentes ao ciclo de gestão em análise é essencial para compreender o processo de tomada de decisão do governo federal. Ao examinar como as prioridades estabelecidas no PPA se refletiram na alocação de recursos orçamentários, é possível avaliar a coerência entre o planejamento e a implementação de políticas públicas. Essa análise permite identificar as áreas prioritárias, as escolhas estratégicas e as eventuais discrepâncias entre o planejado e o realizado, ou, o não realizado. Além disso, a análise do PPA e do orçamento pode contribuir para a compreensão do ciclo de políticas públicas como um todo.

Ao relacionar o planejamento (PPA) com a tomada de decisão (orçamento) e a implementação (execução orçamentária), é possível identificar os fatores que influenciaram o processo decisório e as consequências dessas decisões na prática das políticas públicas. Essa abordagem sistêmica é necessária para aprimorar a formulação e a gestão das políticas públicas.

A experiência dos PPAs e orçamentos correspondentes no período de 2003 a 2016 revela que o governo federal priorizou investimentos em áreas como habitação, saneamento básico, mobilidade urbana, em infraestrutura urbana. Essa prioridade se refletiu na criação de programas específicos, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tratou de concentrar recursos nesses setores.

planejamento precisavam de maior atenção, sob o risco de não dialogarmos na mesma linguagem daqueles com quem mais queríamos dialogar: os socialmente e territorialmente excluídos.

Não obstante, também é possível identificar algumas discrepâncias entre o planejado e a destinação orçamentária. Certas ações previstas no PPA, como o fortalecimento da gestão municipal e a implementação de instrumentos de planejamento urbano, tiveram uma provisão orçamentária muito aquém ao mínimo necessário para sua execução efetiva. Isso aponta que, embora tenha se tornado histórico o investimento em desenvolvimento urbano e o governo tenha priorizado investimentos em infraestrutura e habitação, a agenda de desenvolvimento institucional e de apoio à gestão local não receberam a mesma atenção no processo de tomada de decisão orçamentária de alocação de recursos para efetivamente se implementar uma política pública.

3.2.1 Análise dos PPAs

A análise dos Planos Plurianuais (PPAs) do governo Lula e Dilma, entre os anos de 2003 e 2016, é fundamental para entender as prioridades políticas e as decisões estratégicas que moldaram a agenda de desenvolvimento urbano no Brasil. O PPA, como um instrumento de planejamento de médio prazo, não apenas estabelece diretrizes e objetivos, mas também reflete as escolhas feitas em resposta às necessidades sociais e econômicas do país. A análise dos PPAs permite identificar quais áreas foram priorizadas e como essas escolhas se traduziram em ações concretas por meio de previsões de entrada no orçamento público.

A seção que se inicia aqui tratará de avaliar os quatro PPAs desenvolvidos no período de 2003 a 2016, são eles os PPAs: i) 2004 - 2007; ii) 2008 - 2011; iii) 2012 - 2015; e iv) 2016 - 2019. Com isso, pretende-se entender as estratégias e opções desenhadas pelo governo, pois são essenciais para decifrar as prioridades das sucessivas gestões do PT e as implicações para as políticas públicas urbanas. Essa análise não apenas tem potencial para fornecer *insights* sobre as escolhas feitas ao longo do tempo, mas também pode destacar os direcionamentos reais pretendidos pelo governo, para além de um discurso simbólico.

3.2.1.1 O PPA 2004 – 2007

O PPA 2004 – 2007 (instituído pela Lei 10.933/2004), intitulado “Brasil de Todos”, se estrutura a partir das perspectivas de governo, consolidadas e propagadas pelos compromissos assumidos no Programa de Governo. Como destacado por Calmon e Gusso (2002) e Cavalcante (2007), distintamente ao ocorrido quando da formulação do PPA 2000-2003, que remodelou o modelo de planejamento governamental, o PPA 2004-2007 manteve a sistemática do PPA anterior, não obstante, adotou uma estratégia de formulação participativa, orientada por macro objetivos (denominados Megaobjetivos de Governo para fins do PPA 2004-2007). Como resultado, foi necessário instituir novas arenas para consultas e discussões que possibilitassem a incorporação das contribuições dos representantes dos vários órgãos governamentais e da sociedade civil organizada no processo de elaboração das orientações estratégicas do novo governo (CALMON & GUSSO, 2002). Assim, o próprio PPA se alinhou ao compromisso de governo, aos compromissos de ampliação dos processos democráticos afirmados no Programa de Governo.

Do ponto de vista da estruturação do PPA, como destacado em Calmon e Gusso (2002), o PPA 2004 - 2007 foi estruturado em três etapas principais:

- Etapa 1 - Elaboração das orientações estratégicas do governo: buscou definir a estratégia de desenvolvimento de longo prazo do governo, com eixo estruturador de inclusão social e desconcentração da renda. A estratégia comportou cinco dimensões — social, econômica, regional, ambiental e democrática — que se agruparam em três linhas de Megaobjetivos (i- Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; ii- Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais; iii- Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia). Os Megaobjetivos e desafios foram discutidos em fóruns com a sociedade civil, resultando em 33 desafios, e posteriormente submetidos à apreciação do Presidente da República e dos Ministros de Estado.

- Etapa 2 - Formulação do documento Orientação Estratégica⁶¹ do PPA 2004-2007 (Anexo I da Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004) - texto consolidado para as políticas setoriais: objetivou a formulação das orientações estratégicas setoriais. Com base nas orientações estratégicas do governo, os ministérios definiram sua missão, objetivos e prioridades, em um processo participativo. Porém, não houve orientação metodológica clara sobre como cada órgão deveria proceder. Tal fato configurou uma fragilidade do sistema de planejamento, dada a falta de capacitação de diversas equipes em planejamento estratégico da Administração, as equipes Ministeriais, em especiais os novos ministérios, como foi o caso do Ministério das Cidades, ficaram reféns das próprias capacidades, ou das incapacidades, no processo de implementação de planejamento estratégicos que articulassem as demandas setoriais às capacidades administrativas e às sistemáticas do sistema de planejamento governamental⁶². Como resultado, observou-se grande heterogeneidade nos processos e produtos programados pelos

⁶¹ A Orientação Estratégica de Governo para o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 estabeleceu um novo paradigma para o desenvolvimento do Brasil, focado na inclusão social, redução das desigualdades, crescimento econômico sustentável e fortalecimento da cidadania e democracia. Elaborada de forma participativa, com a colaboração da sociedade civil e de órgãos governamentais, a Orientação busca garantir que as políticas públicas reflitam as necessidades e aspirações da população. Para atingir esses objetivos, a partir da Orientação Estratégica, o PPA prevê uma série de ações estratégicas. A estabilidade macroeconômica é fundamental, com controle da inflação, contas externas sólidas e responsabilidade fiscal. Investimentos em infraestrutura, como transporte, energia e telecomunicações, são cruciais para impulsionar o crescimento e reduzir as desigualdades regionais. O crescimento econômico será estimulado através da expansão do mercado de consumo de massa, incorporando as famílias trabalhadoras ao mercado consumidor e gerando empregos e renda. Políticas sociais, como programas de transferência de renda, reforma agrária, microcrédito e investimentos em educação, saúde e saneamento básico, visam reduzir a pobreza e as desigualdades, garantindo o acesso da população a serviços básicos e promovendo a igualdade de oportunidades. O fortalecimento da cidadania e da democracia é outro pilar da Orientação Estratégica, com a ampliação da participação social, garantia dos direitos fundamentais e combate à corrupção. Em essência, a Orientação Estratégica de Governo apresentou um plano ambicioso para o desenvolvimento do Brasil.

⁶² Neste ponto é interessante notar como uma orientação ao nível Macroestratégico, de Governo, não significou o alcance do resultado desejado para um determinado problema público. A lógica de estruturação dos programas e projetos, tal qual estruturada no MCID, não foi orientada por uma visão/planejamento estratégico do Ministério, na pressa da elaboração do PPA, conformou-se o portfólio do Ministério das Cidades por uma série de programas setoriais (por Secretaria Nacional), com dezenas de projetos/ações subsetoriais (por Departamento ou Assessorias) pouco articulados entre si (afinal, como as partes se relacionam?). Em outras palavras, estruturou-se na essência do planejamento governamental do MCID a desagregação entre os níveis de planejamento administrativo (estratégico, tático e operacional) do processo de promoção do objetivo maior do Ministério das Cidades, a promoção do direito à cidade e a função social da propriedade urbana.

órgãos. Adicionalmente, questões relacionadas a superposições entre objetivos e prioridades de órgãos que atuavam em áreas afins não foram discutidas transversalmente.

- Etapa 3 - Concepção dos programas: dividida em duas etapas (qualitativa e quantitativa), o PPA 2004-2007, por meio dos órgãos setoriais, definiu em uma primeira etapa os programas e ações orçamentárias e não orçamentárias, detalhando aspectos qualitativos como objetivo, público-alvo e indicadores. A análise de avaliações anteriores foi um subsídio importante para esta etapa. Após revisão e crítica, as propostas foram validadas para avançar. Na etapa quantitativa, os valores orçamentários foram definidos para serem compatíveis às metas físicas e financeiras. O processo envolveu todos os órgãos setoriais e contou com a assessoria do Ipea.

Neste debate das etapas do PPA, cabe destacar a estratégia dos Megaobjetivos de governo, que viriam a conformar a estrutura elementar do Plano Brasil de Todos (Brasil, 2003), cujo objetivo maior seria inaugurar estratégias de longo prazo para promover a:

(...) inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade; e redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão de atividades competitivas que viabilizem esse crescimento sustentado. As políticas e programas que darão substância a essa estratégia distribuem-se em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática.
(*op.cit.*, p.04)

Depreende-se deste trecho que o Plano Brasil para Todos buscava impulsionar o desenvolvimento do país em diversas frentes, mas seus objetivos centrais galgavam a inclusão social e a desconcentração de renda, o crescimento econômico sustentável, a dinamização do mercado interno e a redução da vulnerabilidade externa.

Do ponto de vista da Orientação Estratégica de Governo, que viria a orientar o PPA, foram estruturados trinta e três (33) Megaobjetivos dos quais apenas um (1), integrante da linha “Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais”, trata da dimensão urbana: “Implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade, acessibilidade e de mobilidade urbana, com ênfase na qualidade de vida e no meio-ambiente”.

É possível vislumbrar neste Megaobjetivo⁶³, como estratégia de melhoria das condições de vida e do ambiente urbano da população mais vulnerável, a busca pelo direito à cidade e a promoção da função social da propriedade, por melhorias das condições de moradia da população, pela garantia de acesso aos espaços e serviços públicos por meio da acessibilidade e da mobilidade urbana. Tais elementos seriam basilares para a conformação das ações do Ministério das Cidades.

O debate proposto pelo Megaobjetivo em questão se embasa na caracterização do estágio atual do desenvolvimento urbano das cidades brasileira. Em síntese o debate proposto entende que as cidades brasileiras enfrentam uma série de desafios complexos e interligados que afetam a qualidade de vida da população, especialmente dos mais vulneráveis, mas centraliza o debate em alguns pontos:

⁶³ Além do texto de orientação da abordagem, o Megaobjetivo que trata da Dimensão Urbana do PPA 2004-2007, estabeleceu as seguintes diretrizes: 1. Garantia do uso e da ocupação ordenada dos espaços urbanos, com sustentabilidade social, econômica e ambiental; 2. Aprimoramento dos instrumentos de política urbana em nível nacional, estadual e municipal de modo a garantir a função social do solo urbano; 3. Estímulo à oferta dos serviços urbanos com qualidade e gestão participativa; 4. Aperfeiçoamento do processo de regularização fundiária e de ordenamento territorial, e democratização do acesso à terra urbanizada; 5. Produção habitacional e urbanização de qualidade para o atendimento às populações de baixa renda, em condições de financiamento adequadas; 6. Descentralização e desburocratização do acesso ao crédito e aos programas habitacionais, de saneamento e de mobilidade urbana; 7. Estímulo ao desenvolvimento de tecnologias visando à redução de custos, à melhoria da qualidade e ao aumento da produtividade da construção civil; 8. Promoção da apropriação democrática e solidária do espaço público; 9. Articulação das fontes de financiamento existentes e busca de novas fontes estáveis e permanentes; 10. Estímulo à capacitação do poder público municipal para a gestão e o planejamento urbano e territorial sustentável e participativo; 11. Desenvolvimento de novos modelos de gestão metropolitana e de aglomerações urbanas; 12. Viabilização do acesso à água potável para a população, acompanhado de medidas de saneamento e tratamento de efluentes, como condição para saúde pública; 13. Mudança no padrão de circulação, acessibilidade, trânsito e transporte, com a valorização do transporte coletivo; 14. Prevenção de acidentes ambientais e da ocupação de áreas urbanas de risco; 15. Garantia de acessibilidade no espaço urbano das pessoas portadoras de necessidades especiais; 16. Urbanização adequada de vilas e favelas, integrando-as ao tecido urbano da cidade; 17. Promoção da celeridade à concessão de título de propriedade de terra às populações urbanas e rurais carentes; 18. Valorização do modelo de cidades alternativas e sustentáveis; 19. Democratização das concessões públicas de transporte coletivo; 20. Promoção do acesso às áreas públicas de esporte e lazer; 21. Preservação de áreas verdes nas cidades; 22. Implementação de política de resíduos sólidos.

- i) o déficit habitacional, concentrado nas áreas urbanas e na população de baixa renda, é um problema grave que impulsiona o crescimento de moradias informais e precárias. Essa informalidade, por sua vez, agrava a insegurança da posse da terra e dificulta a implementação de políticas públicas eficazes;
- ii) a precariedade da infraestrutura urbana, incluindo o saneamento básico, também é um problema persistente. A falta de acesso a serviços básicos como água tratada, esgoto e coleta de lixo, compromete a saúde, a segurança e as oportunidades da população;
- iii) a crise institucional e regulatória no setor de transporte agrava ainda mais a situação, com tarifas elevadas e oferta inadequada para atender às necessidades dos mais pobres;
- iv) a inadequação de políticas e instrumentos de planejamento e gestão urbana contribui para o crescimento desordenado das cidades, perpetuando as desigualdades e a precariedade;
- v) o transporte público, limitado pela crise institucional e regulatória, acaba impactando de maneira mais crítica a população pobre.
- vi) a falta de regularização fundiária em áreas informais e a ausência de um planejamento integrado que considere as necessidades da população e as particularidades de cada região dificultam a implementação de soluções eficazes para os problemas urbanos.

Em suma, o debate proposto apontou que os desafios urbanos no Brasil exigiam uma abordagem integrada que considerasse a complexidade das questões e as inter-relações entre elas. Não obstante esta pretensa necessidade de abordagem integrada, o debate abordou a questão do planejamento urbano de forma superficial e fragmentada, sem considerar a complexidade e a importância estratégica do tema para a consecução efetiva de uma política pública de desenvolvimento urbano.

O texto identifica os principais problemas urbanos como a precariedade da habitação, infraestrutura, serviços públicos e a informalidade na produção de moradias. No entanto, a abordagem se limita a descrever os problemas, sem aprofundar a análise das causas estruturais e das inter-relações entre eles. A inadequação das políticas e dos instrumentos de planejamento e gestão urbanos

foram apontados como um problema institucional, mas não há uma discussão aprofundada sobre as causas dessa inadequação e as possíveis soluções que poderiam orientar efetivamente a construção do PPA.

A carência de uma visão integrada entre as principais problemáticas identificadas (para as políticas de habitação, saneamento, transporte e regularização fundiária), que poderiam ser debatidas sob o pano de fundo do planejamento urbano, conforma uma fragilidade desde a gênese da peça maior de planejamento governamental, o PPA. Conformou-se assim uma fragilidade com potencial de comprometimento da efetividade das intervenções urbanas planejadas para promoção da reforma urbana.

Esse debate, que viria a conformar a abordagem para a agenda urbana no novo governo, estruturou-se pelos seguintes Programas de Governo:

- Programa 6001 – Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte: Teve por objetivo “apoiar a adequação urbana por meio da adequação de recursos de infraestrutura urbana que contribuam para a qualidade de vida da população, inclusive adequação de vias para sistemas motorizados e não-motorizados”, para municípios de até 100 mil habitantes. O programa instituiu a Ação Orçamentária 109A – Implementação ou melhoria de obras de infraestrutura urbana em municípios com até 100.000 habitantes.
- Programa 6002 – Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Médio e Grande Porte: Teve por objetivo “apoiar a implantação e/ou adequação de recursos de infraestrutura urbana que contribuam para a qualidade de vida da população por meio de obras ou ações que não se enquadrem nas ações típicas de outros programas”, para municípios maiores de 100 mil habitantes. O programa instituiu a Ação Orçamentária 109B – Obras de infraestrutura urbana em municípios de médio e grande.
- Programa 1295 – Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros: Teve por objetivo “melhorar os sistemas de transporte ferroviário urbano de passageiros e transferir as suas gestões para os governos locais”, para as Regiões

Metropolitanas de Belo Horizonte, Recife, Fortaleza, Salvador e Porto Alegre e das cidades de Maceió, João Pessoa, Natal e Teresina. O Programa instituiu: i) as ações orçamentárias 10AI, 5178, 5754, 5176, 5366, 5752, 5319, 5174, 5168 destinadas a implantação novos trechos no sistema de trens urbanos nas cidades alvo da Ação; ii) as ações 2004, 2010, 2012, 2011, 6438, 2843, 2272, 4641, 005J 0110 0624 0622 0362 destinadas à administração do programa e manutenção e apoio aos recursos humanos (comportando desde ações de complementação de previdência privada de servidores ao suporte com publicidade das ações).

- Programa 0222 – Trilhos Urbanos: teve por objetivo “Contribuir para a melhoria da prestação de serviços de transporte metro-ferroviários estaduais ou municipais por meio da modernização e expansão dos respectivos sistemas”, destinado para as Regiões Metropolitanas atendidas por sistemas estaduais ou municipais próprios. O Programa instituiu Ações Orçamentárias destinadas ao Apoio à implementação de sistemas de trens urbanos no Rio de Janeiro, Distrito Federal, Curitiba, Porto Alegre, entre outros (Ações: 0616; 0656; 005K; 10AG; 10AF; 005J; 0592; 0594)
- Programa 1136 – Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana: teve por objetivo “fortalecer a capacidade técnica e institucional dos municípios nas áreas de planejamento, serviços urbanos e gestão territorial”, sendo destinada a todas as prefeituras municipais. O Programa instituiu as seguintes Ações Orçamentárias: i) 006C – Apoio a Ações de Planejamento e de Capacitação Técnica de Municípios; ii) 0612 – Apoio à Capacitação de Municípios e Agentes Sociais para o Desenvolvimento Urbano; ii) 0588 – Apoio à Gestão Metropolitana e ao Consórcio Municipal para o Desenvolvimento Urbano; iii) 0642 – Apoio à Implementação dos Instrumentos Previstos no Estatuto das Cidades e à Elaboração de Planos Diretores; iv) 0652 – Apoio à Modernização Institucional dos Municípios para Atuação na Melhoria das Condições do Setor Habitacional no Segmento das Famílias de Baixa Renda (Habitar- Brasil).

- Programa 0310 – Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano: Teve por Objetivo “Coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas nas áreas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito”, destinado ao próprio governo federal. O Programa instituiu as seguintes Ações Orçamentárias: i) 4572 – Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação; ii) 4418 – Estudos e Pesquisas para Formulação de Modelos de Regularização e Regulação dos Serviços Urbanos; iii) 4402 – Formulação da Política Nacional de Trânsito; iv) 4055 – Formulação e Acompanhamento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; v) 4420 – Funcionamento do Conselho das Cidades; vi) 2400 – Levantamento de Informações da Infraestrutura Física para o Planejamento Urbano e Territorial; vii) 4641 – Publicidade de Utilidade Pública; viii) 4511 – Remuneração às Instituições Financeiras Públicas pela Operacionalização de Projetos de Desenvolvimento Urbano; ix) 3976 – Implantação de Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas e Projetos – SMAPP; x) 3977 – Implantação do Sistema Nacional de Informações de Desenvolvimento Urbano; xi) 3955 – Reordenamento Institucional e Operacional do Setor de Saneamento; xii) 4454 – Seleção e Difusão das Experiências Bem-Sucedidas em Desenvolvimento Urbano.
- Programa 1128 – Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários: teve por objetivo “melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos humanos precários, reduzir riscos mediante sua urbanização e regularização fundiária, integrando-os ao tecido urbano da cidade”, destinado para famílias de baixa renda moradoras de assentamentos humanos precários. O Programa instituiu as seguintes Ações Orçamentárias: 0634 – Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários; 0572 – Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários; 0584 – Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas

Urbanas; 0646 – Apoio a Projetos de Saneamento Ambiental em Assentamentos Precários (PAT/Prosanear); 0644 – Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários (Habitar-Brasil).

- Programa 9991– Habitação de Interesse Social: teve por objetivo “ampliar o acesso à terra urbanizada, à moradia digna e promover melhoria da qualidade das habitações da população de baixa renda nas áreas urbana e rural”, destinado para famílias com renda familiar até 5 salários-mínimos. O Programa instituiu as seguintes Ações Orçamentárias: i) 006B – Apoio a Projetos de Habitação Popular com Materiais não Convencionais; ii) 006I – Apoio ao Poder Público para Ampliação do Acesso do Idoso à Habitação Popular; iii) 005Y – Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias da Zona Rural; iv) 0648 – Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda; v) 0703 – Subsídio à Habitação de Interesse Social.
- Programa 0810 Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H: teve por objetivo “elevar os patamares da qualidade e produtividade da construção civil, por meio da criação e implantação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, contribuindo para ampliar o acesso à moradia para a população de menor renda”, destinado para Profissionais, empresas e entidades civis e governamentais, públicas e privadas que compõem a cadeia da construção civil. O Programa instituiu as seguintes Ações Orçamentárias: i) 5152 – Implantação do Sistema Nacional de Aprovação Técnica; ii) 4332 – Melhoria da Qualidade e Produtividade de Materiais, Componentes, Serviços e Obras; iii) 0570 – Apoio a Projetos de Assistência Técnica à Autoconstrução e ao Mutirão.
- Programa 1137 – Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais: teve por objetivo “promover a reabilitação urbana e o adensamento de áreas centrais desocupadas, de forma a otimizar a infraestrutura instalada, recuperar o estoque habitacional e a dinâmica econômica, conservando o patrimônio cultural e imobiliário”. O Programa instituiu as seguintes Ações Orçamentárias: i) 0602 – Apoio à Elaboração de

- Planos de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais; ii) 0610 – Apoio a Projetos de Infraestrutura e Requalificação de Espaços de Uso Público em Áreas Centrais; iii) 0614 – Apoio ao Desenvolvimento de Tecnologias e Técnicas Adequadas à Reabilitação de Edificações.
- Programa 9989 – Mobilidade Urbana: teve por objetivo “promover o aumento da mobilidade urbana, de forma sustentável, favorecendo os deslocamentos não-motorizados e o transporte coletivo, com vistas a reduzir os efeitos negativos da circulação urbana”, sendo destinado para as metrópoles e grandes cidades. O Programa instituiu as seguintes Ações Orçamentárias: i) 006D – Apoio a Estudos e Projetos de Melhoria em Sistemas de Transporte Urbano; ii) 0590 – Apoio a Projetos de Corredores Estruturais de Transporte Coletivo Urbano; iii) 0596 – Apoio a Projetos de Sistemas de Circulação Não-Motorizados; iv) 0600 – Apoio ao Tratamento de Conflitos Intermodais na Circulação Urbana.
 - Programa 0122 – Saneamento Ambiental Urbano: teve por objetivo “Ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento ambiental urbano”, sendo destinado para a população urbana de menor nível socioeconômico, e a residente em áreas de habitação subnormal, em periferias de grandes centros e em municípios de pequeno porte. O Programa instituiu as seguintes Ações Orçamentárias: i) 0636 – Apoio à Implantação e Ampliação de Sistemas de Abastecimento de Água em Municípios com População Superior a 15.000 habitantes; ii) 0654 – Apoio à Implantação e Ampliação de Sistemas de Coleta e Tratamento de Esgotos Sanitários em Municípios com População Superior a 15.000 Habitantes; iii) 0589 – Apoio a Projetos de Ação Social em Saneamento; iv) 0640 – Apoio a Projetos de Combate ao Desperdício de Água.
 - Programa 0660 – Segurança e Educação de Trânsito: teve por objetivo “Direito e Responsabilidade de Todos: Reduzir a mortalidade, a gravidade e o número de acidentes de trânsito no País”, o Programa instituiu as seguintes Ações Orçamentárias: i) 4414 – Educação para a Cidadania no Trânsito; ii) 4398 – Fomento à Pesquisa e

Desenvolvimento Tecnológico na Área de Trânsito; iii) 4408 – Melhoria da Fiscalização de Trânsito pelos Órgãos do Sistema Nacional de Trânsito; iv) 4641 – Publicidade de Utilidade Pública; v) 4406 – Sistema de Atendimento ao Usuário; vi) 4410 – Sistema de Informações do Sistema Nacional de Trânsito; v) 1243 – Fomento a Projetos destinados à Redução de Acidentes no Trânsito; vi) 5162 – Implantação e Integração de Sistemas de Dados e Informações do Sistema Nacional de Trânsito; vii) 0626 – Apoio à Capacitação de Agentes do Sistema Nacional de Trânsito.

Além dos Programas diretamente sob sua responsabilidade, o Ministério das Cidades também atuou em Programas operados por outros ministérios, tais como o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério da Integração, o Ministério da Saúde e o Ministério dos Direitos Humanos, executando Ações Orçamentárias como: 0582 - Apoio a projetos de saneamento integrado em municípios com população de até 20 mil habitantes na Região do Semiárido; 0580 - Apoio a estados e municípios para elaboração de projetos de drenagem urbana sustentável; 0598 - Apoio a projetos de acessibilidade para pessoas com restrição de mobilidade e deficiência; 0650 - Apoio à implantação e ampliação dos sistemas de limpeza; 0638 - Apoio à elaboração de projetos para implantação e ampliação dos sistemas de resíduos sólidos urbanos; 10AJ - Obras de adequação urbana e de revitalização de bens do patrimônio histórico nacional.

Como é passível verificar, em uma simples e rápida análise sobre os Programas e Ações do então recém-criado Ministério das Cidades, os desejos de transformação urbana foram ambiciosos. O Ministério, criado em 2003 com a missão de enfrentar os déficits históricos em habitação, mobilidade urbana e saneamento ambiental, estabeleceu uma vasta gama de Programas Governamentais e Ações Orçamentárias, abrangendo todos os campos do desenvolvimento urbano. Sobre este aspecto, para cada pequena variação, dada as especificidades das demandas, se estruturou na uma Ação Orçamentária específica.

Se por um lado isso no mínimo demonstrava a preocupação do Governo Federal diante das demandas e carências por políticas de desenvolvimento urbano. Por outro revelava um certo desconhecimento do trabalho demandado por cada frente

de Ação proposta. Além disso, como já visto, a estrutura organizacional linear e a ênfase em programas setoriais, como evidenciado nos parágrafos anteriores, tenderam a dificultar a integração das políticas e a promoção de um desenvolvimento urbano mais abrangente e sustentável. Posto que, como explicado no debate sobre a estrutura orçamentária do governo, cada Ação elencada como uma atividade de governo deve ser executada buscando alcançar parâmetros de eficiência e eficácia, que a cada ano devem ser demonstrados por mecanismos governamentais de *accountability*.

Neste aspecto, voltando para a dimensão da organização administrativa, tal estratégia, no modelo como foi posta, tendeu a ser ruim, pois na prática não interessava a efetividade da reforma urbana como uma meta holística, global, mas sim interessava as metas individuais de cada Secretaria Nacional, de cada departamento responsável por uma Ação Orçamentária, pensada separadamente para atender às lógicas programáticas de cada setor do desenvolvimento urbano.

Outro aspecto relevante, resgatando o capítulo desta pesquisa no qual se apresentam os primeiros anos do Ministério das Cidades, trata de considerar a grave carência de recursos humanos (quantidade/qualidade). A falta de servidores efetivos, a dependência de uma estrutura administrativa fundadas sobre poucos cargos comissionados, por consultores e terceirizados de nível de escolaridade superior, impactaram a capacidade de planejamento, execução e monitoramento de políticas públicas, dificultando o alcance efetivo dos objetivos do PPA. Uma análise do Ministério das Cidades a partir de sua inserção estratégica no PPA revela um descompasso entre as ambiciosas metas estabelecidas por seus Programas e Ações e a capacidade de elaboração e implementação das políticas públicas, no que tange aos recursos humanos disponíveis.

A pulverização de ações e programas, evidenciada pela criação de inúmeras Ações Orçamentárias, como descrito, colaborou para a dispersão dos esforços e recursos do Ministério, dificultando a concentração em projetos estratégicos que gerassem impactos integrados mais robustos para as metas da agenda pela reforma urbana. A falta de pessoal, em quantidade e qualidade, para gerir a vasta gama de Ações pode ter agravado o problema, comprometendo as políticas públicas.

No que tange ao objeto desta investigação, a Política Pública Federal de Planejamento Urbano (PPFPU), executada pelo Departamento de Planejamento

Urbano, conforme determinação legal, foi consubstanciada no Programa 1136 – Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana, em especial, na Ação Orçamentária: 0642 – Apoio à Implementação dos Instrumentos Previstos no Estatuto das Cidades, que contou com uma previsão inicial de aporte orçamentário no valor de R\$ 25.743.932,00 (em prospecção do PPA) e meta de atendimento de 315 município.

O foco de atuação desta Ação seria o suporte aos municípios brasileiros em sua tarefa⁶⁴ de elaborar ou revisar seus planos diretores municipais, que viriam a ser denominados Planos Diretores Participativos (PDP). Destacando neste contexto a grande marca orientadora da estratégia para a agenda de planejamento urbano no Ministério das Cidades nesta primeira gestão Lula, a participação social⁶⁵.

Ainda sobre o PPA 2004 - 2007 e suas Ações Orçamentárias voltadas para a agenda de planejamento urbano, embora não possa ser configurada, *stricto sensu*, como uma Ação diretamente voltada para a agenda de planejamento urbano, pode-se elencar também a Ação 0588 - Apoio à Gestão Metropolitana e ao Consórcio Municipal, dado seu papel de suporte para o cumprimento da agenda de apoio à elaboração dos PDPs. Desenvolvida e executada pelo Departamento de Apoio à Gestão Municipal e Territorial (DAGEMT), nesta Ação foram desenvolvidas campanhas de sensibilização, cursos de formação e pesquisas nacionais para estimular a implementação de PDPs e instrumentos do Estatuto das Cidades. Para esta Ação foi prospectado no PPA um orçamento de R\$ 8.603.722,00.

⁶⁴ A Lei Federal 10.257 de 2021 institui para os municípios brasileiros a obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores, como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbano. Nos termos de seu Art. 41 termos, são obrigados a fazer plano diretor: 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, de 2012). Nos termos de seu Art. 50, antes de sua alteração pela Lei nº 11.673 de 2008, os Municípios seriam obrigados a cumprir tal dispositivo legal até setembro de 2026 (5 anos após o Estatuto da Cidade entrar em vigor).

⁶⁵ Para a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, em especial para seu Departamento de Planejamento Urbano, a garantia da participação social nos processos de planejamento urbano mais que uma determinação legal (estabelecida pelo Estatuto da Cidade) era entendida como uma estratégia fundamental para o cumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade urbana e, por decorrência, e da cidade. Afinal construir uma visão de futuro que corrija as desigualdades urbanas passava por inserir as parcelas mais vulneráveis da população nos processos decisório das agendas de desenvolvimento e planejamento urbano.

3.2.1.2 O PPA 2008 – 2011

O advento do 2º Governo Lula teria seu PPA marcado pela experiência acumulada com o exercício do 1º mandato e pelo aquecimento da economia, que pôr consequência significou em ampliação da arrecadação, fato que abriria a oportunidade para a instituição de um grande programa de investimentos em infraestrutura, retroalimentando assim o processo de aquecimento econômico.

Como destacado primeiramente pelo presidente Lula na Mensagem Presidencial nº 650⁶⁶, que apresenta o PPA 2008 - 2011, este deveria responder ao desafio de acelerar o crescimento econômico, sem deixar de promover a inclusão social e reduzir desigualdades regionais. A 2ª gestão do Governo Lula enxergava o momento favorável da economia e as oportunidades de ampliação de investimentos públicos e privados para promoção do crescimento econômico.

Com este pano de fundo, o governo estabeleceria uma série de estratégias de desenvolvimento, cuja viabilização passaria por priorizar:

- i. as políticas públicas voltadas para o crescimento e a promoção da distribuição de renda;
- ii. a elevação da qualidade da educação;
- iii. o aumento da produtividade e da competitividade;
- iv. a expansão do mercado de consumo de massa;
- v. a utilização da diversidade dos recursos naturais de forma sustentável;
- vi. a melhoria da infraestrutura, inclusive urbana (em particular nas regiões metropolitanas);
- vii. a redução das desigualdades regionais;
- viii. a segurança e o fortalecimento da democracia e da cidadania.

Com esta perspectiva, o PPA 2008 - 2011 seria estruturado em três eixos:

- I. crescimento econômico — Objetivo: impulsionar o crescimento econômico por meio de investimentos em infraestrutura e medidas de estímulo ao desenvolvimento.

⁶⁶ Para maiores detalhes, ver: Brasil — Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2008-2011, Mensagem presidencial. VOLUME I. Brasília: MP, 2007.

- II. agenda social — Objetivo: combater a exclusão social e a pobreza, com foco na população mais vulnerável.
- III. educação de qualidade — Objetivo: melhorar a qualidade da educação básica, impactando a competitividade econômica, a equidade social e o desempenho cidadão

Para o eixo do crescimento econômico, de maior destaque na mensagem presidencial, seria apresentado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que, segunda a própria mensagem, partia da premissa de que “o desenvolvimento está atrelado ao investimento”. Assim o PPA teria como principal função apontar os projetos de parceria, além de assegurar os meios para consecução das metas fixadas. Em síntese a perspectiva era dar concretude ao PPA enquanto peça de planejamento que agregaria um portfólio de obras públicas estratégicas para superação dos gargalos que limitavam o crescimento do país.

No que toca à agenda social, não tão em destaque na mensagem presidencial, o PPA estabeleceu uma série de medidas e iniciativas prioritárias mirando as parcelas mais vulneráveis da sociedade brasileira. Em especial ganhariam destaque as ações de transferência de renda, de fortalecimento da cidadania, dos direitos humanos, da cultura e da segurança pública. A educação mereceu um tratamento a parte e a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Já em relação à Agenda do Desenvolvimento Urbano, como pode ser percebido pelo conteúdo da mensagem presidencial e da própria estratégia traçada pelo PPA, os investimentos para o desenvolvimento nacional seriam atrelados às estratégias de investimento em infraestrutura (detalhados pelo PAC): à estratégia de aquecimento da produção nacional, de aquecimento da economia. Assim ganhariam maior relevância as ações dos Ministérios capazes de se conformar em resultados concretos, táteis, sendo consideradas neste recorte àquelas passíveis de serem consubstanciadas em obras de infraestrutura urbana. Como destacado no texto da Mensagem Presidencial:

(...) os investimentos nas áreas de habitação e saneamento ambiental são de fundamental importância para melhoria da qualidade de vida e resgate da cidadania de milhões de brasileiros que ainda não têm acesso à moradia digna, água potável e esgotamento sanitário. Tendo em vista esse passivo histórico do Estado com a sociedade, o Governo Federal

dará prioridade a essas áreas, com ênfase no atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade social (comunidades indígenas, quilombolas e populações assentadas em áreas de risco, como palafitas, favelas e outros assentamentos subnormais). Nesse sentido, estão previstos no PAC investimentos em habitação e saneamento de R\$ 78,6 bilhões do Governo Federal e 17,3 bilhões de contrapartida de Estados e Municípios. (BRASIL. PPA 2008 - 2011. Mensagem Presidencial, p. 26)

Além da centralização dos investimentos em infraestruturas, destacadamente, de habitação e saneamento, também ganharia destaque no texto a necessidade em investimento para a melhoria das infraestruturas de mobilidade urbana e resíduos sólidos (melhoria da coleta e disposição final), para os quais seriam anunciados inicialmente investimentos da ordem de R\$ 1,5 bilhões e R\$ 120 milhões, respectivamente.

Distintamente do que se viu do debate no PPA 2004 – 2007 e na Gestão do Ministério das Cidades do período 2003 – 2007, constata-se para o PPA 2008 – 2011 a fragilização dos debates e da atenção governamental necessária, ainda que enquanto estrutura de discurso, para os temas de superação dos gargalos de ordem técnica, política, jurídica e econômica, que limitavam a Agenda de Desenvolvimento Urbano. Em especial, se viu minguar as Ações que operavam diretamente sobre a capacidade de planejamento urbano, de gestão urbana e sobre as capacidades mais holísticas de implementação de políticas de desenvolvimento urbano. Foram privilegiadas, eventualmente, habilidades específicas direcionadas às especificidades dos gargalos em elaboração e implementação das Ações das áreas setoriais do MCID, vinculadas geralmente a execução das obras.

Como é possível depreender da estrutura de Programas e Ações do Ministério das Cidades para o período 2008 - 2011, o debate sobre a agenda de desenvolvimento urbano construída na 1ª Gestão do Governo Lula, seria deixada em segundo plano em prol de uma agenda mais objetiva, pragmática, de investimentos urbanos em infraestrutura básica. Neste sentido, os seguintes Programas e Ações foram definidas:

- Programa 1295 – Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano. Teve por objetivo “melhorar os sistemas de transporte ferroviário urbano de passageiros e transferir a sua gestão para os governos locais”, sendo destinado especificamente para as

Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte, Recife, Fortaleza, Salvador e Porto Alegre e das cidades de Maceió, João Pessoa e Natal. O Programa instituiu uma série de Ações Orçamentárias, ao total cerca de dezesseis (16) Ações visando a implantação, modernização e recuperação de sistemas de transporte rodoviário, inclusive, já gravando no PPA as obras estratégicas que seriam financiadas.

- 9989 – Mobilidade Urbana: Teve por objetivo promover a melhoria da mobilidade urbana, de forma sustentável, favorecendo os deslocamentos não-motorizados e o transporte coletivo, com vistas a reduzir os efeitos negativos da circulação urbana, e contribuindo para a melhoria da prestação de serviços de transporte metro-ferroviários por meio da modernização e expansão dos respectivos sistemas. O programa era voltado para o atendimento da população urbana dos municípios com mais de 60 mil habitantes ou integrantes de Regiões Metropolitanas. O Programa instituiu ao total 12 Ações Orçamentárias visando alcançar seus objetivos. Destaca-se neste Programa a definição de obras estratégicas a serem financiadas.
- Programa 1295 – Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros: Teve por objetivo melhorar os sistemas de transporte ferroviário urbano de passageiros e transferir a sua gestão para os governos locais, sendo destinado às Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte, Recife, Fortaleza, Salvador e Porto Alegre e das cidades de Maceió, João Pessoa e Natal. O Programa instituiu dezesseis (16) Ações destinadas à implantação, modernização, recuperação, adequação e correção de sistemas de trens urbanos e de eficiência energética.
- 0660 – Segurança e Educação de Trânsito, Direito e Responsabilidade de Todos: O Programa objetivou reduzir a mortalidade, a gravidade e o número de acidentes de trânsito no País, tendo por público-alvo a população em geral. Para sua consecução foram estabelecidas as seguintes Ações Orçamentárias: i) 4641 – Publicidade de Utilidade Pública e ii) 4410 – Sistema de informações

do Sistema Nacional de Trânsito, ambas voltadas para estruturação de informações e sensibilizações/capacitações.

- Programa 9991 – Habitação de Interesse Social: teve por objetivo ampliar o acesso à terra urbanizada, à moradia digna e promover melhoria da qualidade das habitações da população de baixa renda nas áreas urbana e rural, sendo destinado para famílias de renda inferior a cinco (5) salários-mínimos. O Programa instituiu as seguintes Ações Orçamentárias: i) 10SJ – Apoio à provisão habitacional de interesse social, 10SJ – Apoio à provisão habitacional de interesse, 8875 – Apoio à elaboração de planos habitacionais de interesse social, 0703 – Subsídio à habitação de interesse social.
- Programa 0810 – Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP): O programa teve por objetivo elevar os patamares da qualidade e produtividade da construção civil, por meio da criação e implantação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, contribuindo para ampliar o acesso à moradia para a população de menor renda. Ele teve como público-alvo a população de baixa renda (beneficiário final), profissionais, empresas e entidades civis e governamentais, públicas e privadas que compõem a cadeia da construção civil. O Programa Instituiu os Programas: i) 2272 – Gestão e Administração do Programa; ii) 8098 – Cooperação para Capacitação Profissional e Assistência Técnica à Construção Civil e iii) 8100 – Fomento aos Sistemas de Qualidade e Inovação Tecnológica do Setor da Construção Civil
- Programa 1137 – Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais: Teve por objetivo promover a reabilitação urbana e o adensamento de áreas centrais desocupadas em capitais e municípios integrantes de Regiões Metropolitanas, de forma a otimizar a infraestrutura instalada, recuperar o estoque habitacional e a dinâmica econômica. Assim, o Programa foi voltado para a população residente ou usuária das áreas urbanas centrais de capitais e municípios integrantes de Regiões Metropolitanas. O Programa foi operacionalizado por meio da Ação 10SB – Apoio a projetos de infraestrutura e requalificação de espaços

de uso público em áreas centrais de capitais e municípios integrantes de regiões metropolitanas. O Programa apoiou também o município do Rio de Janeiro por meio da Ação 7H28 – Implantação ou melhoria de obras de infraestrutura urbana.

- Programa 0122 – Serviços Urbanos de Água e Esgoto: Que teve por objetivo ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços públicos urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, estabelecendo como público-alvo a população urbana de menor nível socioeconômico, e a residente em áreas de habitação subnormal, em periferias de grandes centros e em municípios de pequeno porte. Para tal objetivo e recorte, estruturou dezenove (19) Ações Orçamentárias de apoio à implantação, ampliação e modernização de sistemas de esgotamento sanitário e de abastecimento de água
- Programa 1128 – Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários: O Programa objetivou melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos humanos precários mediante sua urbanização e regularização fundiária, integrando-os ao tecido urbano da cidade, buscando atender as famílias de baixa renda moradoras de assentamentos humanos precários. Com este objetivo e recorte, estruturou as Seguintes Ações Orçamentárias: i) 10S6 – Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários; ii) 10S3 e iii) 7G52 – ambas para apoio à urbanização de assentamentos precários; iv) 7H71 – Apoio a projetos de regularização fundiária apoio a projetos de regularização fundiária; v) 7H03 – Obras de Infraestrutura Urbana e de Desenvolvimento Urbano na Região Metropolitana de Fortaleza; vi) 10S5 – Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico ou Municípios com mais de 150 mil Habitantes.
- Programa 0310 – Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano: teve por objetivo coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas nas áreas

de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito. O programa instituiu as seguintes ações orçamentárias: i) 1800 – Implantação do Sistema Nacional de Informações das Cidades – SNIC; ii) 1825 – Fortalecimento da Política Nacional de Habitação; iii) 1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; iv) 2272 – Gestão e Administração do Programa; v) 3955 – Reordenamento Institucional e Operacional do Setor de Saneamento; vi) 4055 – Formulação e Acompanhamento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; vii) 4420 – Funcionamento do Conselho das Cidades; viii) 4511 – Remuneração às Instituições Financeiras Públicas pela Operacionalização de Projetos de Desenvolvimento Urbano; ix) 4572 – Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação; x) 4641 – Publicidade de Utilidade Pública; xi) 8785 – Gestão e Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

- Programa 1136 – Fortalecimento da Gestão Urbana: Teve por objetivo fortalecer a capacidade técnica e institucional dos municípios nas áreas de planejamento, serviços urbanos, gestão territorial e política habitacional, sendo aberto a todas as prefeituras municipais. O Programa instituiu as seguintes Ações Orçamentárias: i) 1P95 – Apoio à elaboração de projetos de saneamento em municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, municípios com mais de 50 mil Habitantes ou integrantes de consórcios públicos com mais de 150 mil Habitantes; ii) 2D49 – Apoio ao desenvolvimento institucional para a gestão dos sistemas de mobilidade urbana; iii) 2272 – Gestão e administração do programa; iv) 8871 – Apoio à elaboração de estudos e implementação de projetos de desenvolvimento institucional e operacional e à estruturação da prestação dos serviços de saneamento básico e revitalização dos prestadores de serviços públicos de saneamento; v) 8872 – Apoio à capacitação de gestores Municipais e agentes sociais para o Desenvolvimento Urbano, vi) 8873 – Apoio à modernização

institucional dos municípios para atuação na melhoria das condições do setor habitacional no segmento das famílias de baixa renda; viii) 8874 – Assistência técnica para o planejamento territorial e a gestão urbana participativa.

Além dos Programas diretamente operados pelo Ministério das Cidades, o Ministério atuou cooperativamente com o Ministério da Integração Nacional, a Secretaria Especial de Direitos Humanos e com MMA, principalmente vinculadas a obras de infraestrutura sanitária, de abastecimento e drenagem urbanos, de resíduos sólidos, de redução de risco de desastres e de acessibilidade universal.

Como é passível verificar a partir da observação da carteira de ações do Ministério das Cidades, o PPA 2008 - 2011 apresentou uma estrutura de programas mais objetivos em comparação ao PPA 2004 - 2007, com um foco maior em investimentos em infraestrutura, especialmente nas áreas de habitação, saneamento e mobilidade urbana básico. Isso fica evidente no destaque dado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que previa investimentos de R\$ 78,6 bilhões do Governo Federal e R\$ 17,3 bilhões em contrapartida de Estados e Municípios.

No entanto, essa ênfase em obras de infraestrutura parece ter deixado em segundo plano os debates e ações voltados para o fortalecimento da capacidade de planejamento urbano, gestão urbana e implementação de políticas de desenvolvimento urbano. Programas que tratavam deste aspecto, como o 0310 - Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano, bem como o Programa 1136 – Fortalecimento da Gestão Urbana, em especial no que tange à Ação 8874, pela qual se prestava apoio às ações de planejamento urbano, tiveram uma presença menor no PPA 2008 - 2011 em comparação ao PPA anterior.

Em se tratando da Ação 8874, constata-se que ela é uma das poucas ações voltadas especificamente para assistência técnica em planejamento urbano no PPA 2008 - 2011. Essa ação objetivou apoiar a elaboração dos planos diretores e dos instrumentos do Estatuto das Cidades, visando promover a agenda de reforma urbana. Ao analisar o conjunto de Ações e Programas do Ministério das Cidades e de suas participações em Programas de outros Ministérios, fica evidente a desproporcionalidade entre as iniciativas em infraestrutura e as de fortalecimento das capacidades de planejamento e gestão urbanos.

3.2.1.3 O PPA 2012 – 2015

O Plano Plurianual 2012-2015 (PPA 2012 - 2015), conforme destacado na Mensagem Presidencial ⁶⁷ que o apresenta, é um documento estratégico que orienta as ações do governo brasileiro para o período 2012 - 2015, estabelecendo diretrizes para o desenvolvimento econômico e social do país com base nas necessidades de um planejamento que considerasse as especificidades do território brasileiro. O PPA é apresentado como uma resposta a um novo contexto internacional e às transformações sociais e econômicas que o Brasil enfrenta, buscando garantir um desenvolvimento sustentável e inclusivo (BRASIL, 2012, p. 11).

A visão de futuro delineada neste novo PPA enfatizava a construção de um Brasil moderno, igualitário e soberano, onde as políticas públicas fossem orientadas para a redução das desigualdades e a promoção do bem-estar social. O documento propõe um desenvolvimento que não apenas buscasse o crescimento econômico, mas que também priorizasse a inclusão social e a sustentabilidade ambiental

Para seu desenvolvimento, de maneira inovadora, foram construídos cenários de desenvolvimento, que serviriam para embasar as propostas e estratégias adotadas. O cenário macroeconômico, por exemplo, analisa as condições econômicas do país e as expectativas de crescimento, enquanto os cenários social, ambiental e regional abordam as desigualdades, os desafios ambientais e as especificidades de cada região do Brasil.

A análise integrada destes cenários fora defendida como estratégia de identificação de macrodesafios nacionais que o governo deveria enfrentar para alcançar os objetivos propostos. Assim, os macrodesafios do PPA 2012-2015 são estruturados em torno de onze eixos principais, que incluem:

- Erradicação da pobreza extrema: Implementação de políticas que visem a inclusão social e a melhoria das condições de vida da população mais vulnerável.
- Ampliação do acesso à educação de qualidade: Foco na expansão da educação básica e profissional, garantindo que todos os cidadãos tenham acesso a oportunidades educacionais.

⁶⁷ Ver: BRASIL. Mensagem Presidencial do Plano Plurianual 2012-2015. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2012. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/88/1/mensagem_presidencial_ppa.pdf. Acesso em: 13 de jun. de 2024.

- Promoção da saúde: Melhoria do sistema de saúde pública, com ênfase na prevenção e no acesso a serviços de saúde de qualidade.
- Melhoria da infraestrutura: Investimentos em infraestrutura de transporte, energia e saneamento, essenciais para o desenvolvimento econômico e social.
- Promoção da inovação: Fomento à pesquisa, desenvolvimento e inovação, visando aumentar a competitividade da economia brasileira.
- Sustentabilidade ambiental: Implementação de políticas que promovam o desenvolvimento sustentável, respeitando os recursos naturais e o meio ambiente.
- Redução das desigualdades regionais: Ações que busquem equilibrar o desenvolvimento entre as diferentes regiões do país, promovendo a inclusão de áreas menos favorecidas.
- Fortalecimento da agricultura familiar: Apoio à produção agrícola em pequena escala, promovendo a segurança alimentar e a geração de renda.
- Dinamização do mercado interno: Estímulo ao consumo e à produção interna, visando a recuperação econômica e a geração de empregos.
- Aperfeiçoamento do sistema tributário: Reformas que busquem simplificar e tornar mais justo o sistema de arrecadação de impostos.
- Ampliação das fontes de financiamento de longo prazo: Criação de mecanismos que garantam recursos para investimentos em infraestrutura e desenvolvimento social. (BRASIL, 2012, pg. 77).

Esses macrodesafios deveriam ser interpretados pela sua interligação e refletir com isso a complexidade das questões sociais e econômicas que o Brasil enfrentava. A abordagem integrada foi entendida como essencial para garantir que as políticas públicas fossem eficazes e de resultados sustentáveis a longo prazo.

Em suma, o PPA 2012 - 2015 foi um documento que buscava alinhar as ações do governo a uma visão de futuro que priorizava a inclusão social, a sustentabilidade e o desenvolvimento econômico. Tal perspectiva de diagnóstico orientou e estruturou a formulação da dimensão tática do PPA e o ordenamento dos Programas Temáticos em quatro eixos de políticas: Políticas sociais; Políticas de Infraestrutura; Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental; Políticas e Temas Especiais.

Para Paulo (2013) a estrutura do PPA foi impulsionada por diagnósticos que indicavam uma rigidez excessiva do plano anterior, que era visto mais como um instrumento de controle de gastos do que como um guia para as prioridades orçamentárias. A experiência com o "Portal do Planejamento" também influenciou essa decisão de reformular o PPA, assim O PPA 2012 - 2015 introduziu uma nova organização das políticas públicas, dividindo-as em Programas Temáticos e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado⁶⁸. Essa mudança visava melhorar a entrega de bens e serviços à sociedade e à gestão governamental. Não obstante, tal forma "articulada" de ações interinstitucionais, que estruturavam os Programas Temáticos, na visão do autor, propiciou a fragmentação e departamentalização (PAULO, *op. cit.*): favorecendo a departamentalização das metas, resultando em uma falta de coordenação nos esforços entre diferentes ministérios e órgãos. Isso levou a uma execução fragmentada das políticas públicas, dificultando a implementação de uma estratégia integrada, fato que, *a priori*, visava alcançar.

No contexto das políticas de desenvolvimento urbano, tratando de entendê-las no âmbito das estruturas de eixos das políticas públicas, o planejamento urbano foi entendido como integrante das Políticas Sociais; e as tradicionais políticas setoriais de desenvolvimento urbano (mobilidade, saneamento e habitação) foram entendidas como Políticas de Infraestrutura. A mensagem presidencial destaca um no eixo para o tema planejamento urbano (BRASIL, *op.cit.*), nele podemos notar mensagens chaves que dialogam com o constructo teórico da agenda de reforma urbana, por exemplo:

- O planejamento urbano no Brasil é caracterizado por um modelo de urbanização que apresenta profundas desigualdades sociais e territoriais, além de um crescimento desordenado das cidades. Essa situação resulta em uma ociosidade do uso do solo em áreas urbanizadas, degradação ambiental e uma priorização do transporte

⁶⁸ O PPA 2015-2015 inovou na forma de estruturação dos programas federais e introduziu os conceitos de: Programas Temáticos: Esses programas expressam e orientam a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade. Eles são focados em áreas específicas de políticas públicas e têm como objetivo atender a demandas sociais e promover resultados concretos; Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: Esses programas são voltados para as ações de apoio, gestão e manutenção da atuação governamental. Eles garantem que a estrutura do governo funcione adequadamente e que os serviços essenciais sejam mantidos.

individual em detrimento do transporte coletivo. A população de baixa renda é particularmente afetada, frequentemente ocupando áreas vulneráveis, como margens de córregos e topos de morros, que expõem esses indivíduos a riscos significativos e a um acesso precário a serviços urbanos.

- A Constituição de 1988, juntamente com o Estatuto das Cidades, introduziu instrumentos urbanísticos que visam garantir as funções sociais da cidade e da propriedade. A criação do Ministério das Cidades em 2003 e do Conselho das Cidades em 2004 representou um avanço no fortalecimento de políticas e programas destinados a enfrentar as carências urbanas em nível nacional.
- Programas como o PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foram implementados com o objetivo de mitigar os problemas urbanos existentes. Entretanto, persiste a necessidade de melhorar a qualidade das cidades e ampliar o acesso à terra urbanizada para todas as camadas da população.
- Um dos desafios centrais foi o reconhecimento das áreas irregulares como parte da cidade formal, o que implica a provisão de infraestrutura e serviços urbanos básicos para essas localidades. Nesse sentido, APPs urbanas, zona costeira, áreas rurais ocupadas irregularmente careciam de um ordenamento territorial que definisse os usos adequados dos imóveis e promovesse a recuperação urbanísticas e de espaços públicos. Embora 87% dos municípios tenham cumprido a obrigatoriedade constitucional de elaborar Planos Diretores, é necessário avançar na qualificação desses planos e na implementação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. As regiões metropolitanas também enfrentam desafios significativos devido à falta de integração entre os Planos Diretores, o que demandava um marco regulatório mais eficaz para a gestão territorial.

As metas estabelecidas no Programa Plurianual (PPA) 2012-2015 incluíam a instituição de conjuntos de instrumentos para a gestão ambiental e do solo urbano em municípios com maiores carências urbanas, bem como a regularização fundiária em

assentamentos irregulares. O desenvolvimento de projetos integrados de reabilitação urbana e o fortalecimento das capacidades locais para uma gestão participativa foram entendidos como igualmente essenciais para promover um planejamento urbano mais inclusivo.

A análise do discurso presidencial sobre planejamento urbano no Brasil revela uma série de avanços para o campo do legislativo e institucional, bem como desafios significativos na implementação de políticas públicas eficazes. O discurso destaca a importância da Constituição de 1988 e do Estatuto das Cidades, que introduziram instrumentos normativos essenciais para o planejamento urbano, estabelecendo diretrizes para a função social da propriedade e a gestão do solo urbano. A criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades foi apresentada como um avanço institucional relevante, tendo em vista o objetivo do Governo Federal de coordenar e implementar políticas urbanas em nível nacional.

No entanto, o discurso também evidencia uma discrepância entre as diretrizes legais e sua aplicação prática nos municípios brasileiros. Essa lacuna resultava em ineficácia nas políticas públicas de planejamento urbano, o que potencialmente levanta questionamentos sobre a eficácia do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades em promover uma gestão urbana integrada e equitativa.

A necessidade de uma avaliação crítica dessas instituições era, portanto, imperativa para entender as limitações enfrentadas na implementação das políticas de desenvolvimento urbano. Além disso, o discurso abordava a desigualdade social e territorial como um dos principais problemas do modelo de urbanização brasileiro. A marginalização da população de baixa renda, frequentemente relegada à áreas vulneráveis, foi entendida como uma questão central que demandava atenção. O reconhecimento das áreas irregulares como parte da cidade formal foi mencionado como um passo importante. No entanto, a falta de infraestrutura adequada e serviços básicos nessas áreas revelava falhas históricas nas políticas de desenvolvimento urbano, que deveriam garantir direitos iguais a todos os cidadãos.

Outro ponto crítico levantado no discurso foi a fragmentação da governança metropolitana. A presença de arranjos institucionais heterogêneos comprometia a eficácia das políticas públicas e impede uma abordagem holística para resolver problemas urbanos complexos. Nesse sentido, o discurso apontava para a necessidade urgente de um marco regulatório mais robusto para a gestão territorial

interfederativa, que possibilitasse uma coordenação efetiva entre diferentes níveis de governo.

A participação popular no planejamento urbano foi também enfatizada como um elemento crucial para garantir que as políticas atendam às necessidades da população. No entanto, o discurso carecia de exemplos concretos ou estratégias claras para a implementação efetiva dessa participação, limitando a aplicabilidade das propostas apresentadas.

Em síntese, o discurso presidencial sobre planejamento urbano no Brasil revelava que, apesar de os avanços legislativos significativos, as políticas públicas ainda careciam de eficácia na prática. Para que o planejamento urbano desempenhasse um papel transformador em um contexto marcado por profundas desigualdades sociais e territoriais, seria necessário um compromisso mais forte com a implementação das diretrizes legais estabelecidas.

Um foco na promoção de uma governança integrada e participativa seria essencial para abordar as desigualdades estruturais presentes nas cidades brasileiras, assegurando que as políticas urbanas fossem equitativas e sustentáveis. Essa análise crítica destacava a importância de uma abordagem abrangente e inclusiva no desenvolvimento de políticas urbanas eficazes.

Feita esta análise crítica do documento da Mensagem Presidencial, do PPA 2012 - 2015⁶⁹, passaremos à abordagem da concretude da definição da agenda por meio da definição dos Programas Temáticos, da dimensão tática do PPA para agenda de Planejamento Urbano. Como explicado anteriormente, o tema do planejamento urbano ficou inserido no âmbito do eixo políticas sociais, neste âmbito foi estruturado o Programa 2054 – Planejamento Urbano.

O Programa 2054⁷⁰ trouxe uma série de metas ambiciosas para o tema, tais como as do Objetivo 0322 (Promover a implementação de instrumentos de planejamento urbano municipal e interfederativo para o desenvolvimento urbano sustentável com redução de desigualdades sociais) cujas Metas eram:

⁶⁹ ver: Brasil. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012.

⁷⁰ O PPA 2012-2015 alterou a maneira sobre a qual se organizaram até então os PPAs anteriores. Assim ele teve sua Dimensão Estratégica organizada por Programas que se desdobravam em Objetivos que, consecutivamente, se desdobravam em Iniciativas e por fim as Ações (já vinculadas às peças orçamentárias).

- Elaboração de Planos de Expansão Urbana em municípios que tenham áreas de expansão urbana previstas no Plano Diretor;
- Regulamentação de conjunto de instrumentos de gestão do solo urbano - prioritariamente Zonas Especiais de Interesse Social, Outorga Onerosa do Direito Construir, Operação Urbana Consorciada, Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória, IPTU Progressivo no Tempo, desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública e Estudo de Impacto de Vizinhança - para o cumprimento da função social da propriedade em municípios com maiores carências urbanas, integrantes dos Grupos 1 e 2 do Programa de Aceleração do Crescimento e que possuam empreendimento habitacional enquadrado no Programa Minha Casa Minha Vida;
- Implementar o Programa Nacional para Cidades Sustentáveis (Brasil + 20);
- Instituição de planos de desenvolvimento urbano integrado em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas com gestão consorciada, selecionadas entre as metrópoles da hierarquização estabelecida pelo estudo Região de Influência das Cidades 2007 (REGIC) realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- Elaboração do Plano Diretor nos municípios com obrigatoriedade legal para sua elaboração, conforme artigo 41 da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade);
- Regulamentação complementar do Estatuto da Cidade e de marco jurídico sobre gestão territorial interfederativa;
- Construção de subsídios técnicos para formulação de Política Ambiental em Áreas Urbanas.

Embora as Metas fossem extensas, o Objetivo se desdobrou em apenas uma iniciativa, a saber: 00ZP - Instituição do planejamento urbano municipal e interfederativo para o desenvolvimento sustentável com redução de desigualdades sociais e melhoria da qualidade ambiental

Além deste, o Programa 2054 também instituiu outros Objetivos a saber: OBJETIVO 0324 - Promover a regularização fundiária urbana como forma de ampliação do acesso à terra urbanizada e de redução da pobreza urbana, combinando ações de fortalecimento institucional e de implementação de processos de regularização fundiária urbana; OBJETIVO 0321 - Promover transformações urbanísticas estruturais em territórios de especial interesse em áreas urbanas para efetivar as funções sociais da cidade e da propriedade por meio de projetos urbanos integrados; OBJETIVO 0589 - Fortalecer a gestão municipal e interfederativa para o desenvolvimento urbano integrado e com participação social; OBJETIVO 1003 - Promover a acessibilidade universal em áreas urbanas e edificações, eliminando barreiras arquitetônicas e urbanísticas, como forma de garantir o exercício pleno e equitativo dos direitos das pessoas com deficiência.

Assim, o Programa de Planejamento Urbano apresenta uma abordagem multifacetada e integrada, ao menos em teoria de planejamento governamental, visando o desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades sociais. Essa iniciativa foi estruturada em torno de objetivos claros, como a promoção da regularização fundiária urbana e a implementação de instrumentos de planejamento municipal e interfederativo. Esses objetivos foram entendidos como cruciais para abordar as carências urbanas em áreas com alta densidade populacional e vulnerabilidade social, refletindo a necessidade de políticas públicas que não apenas promovam crescimento econômico, mas que também garantam inclusão social.

Os instrumentos propostos, como as Zonas Especiais de Interesse Social e Outorga Onerosa do Direito de Construir, buscavam fortalecer estratégias que almejavam equilibrar o desenvolvimento econômico com a função social da propriedade. A regulamentação desses instrumentos era defendida como fundamental para assegurar que o crescimento urbano não ocorresse às custas da exclusão social e ambiental.

Além disso, a promoção da gestão consorciada em regiões metropolitanas era uma característica inovadora que visava integrar ações entre diferentes níveis de governo. Essa abordagem foi entendida como essencial para enfrentar os desafios urbanos que transcendiam as fronteiras municipais, como mobilidade, saneamento e habitação, facilitando a alocação eficiente de recursos e a implementação coordenada de políticas.

Entretanto, apesar das boas intenções do Programa, sua implementação efetiva poderia ser dificultada por limitações orçamentárias, falta de capacitação técnica em alguns municípios e resistência política, fatores que viriam a ser confirmados posteriormente. A ausência de um sistema robusto de monitoramento e avaliação comprometeria a transparência e a responsabilização dos gestores públicos. Portanto, era fundamental estabelecer indicadores claros para medir o impacto das políticas implementadas.

Além disso, embora o programa buscasse integrar diversas áreas do planejamento urbano, ainda existiam lacunas na articulação entre políticas setoriais, como habitação, transporte e meio ambiente. Uma abordagem mais holística poderia maximizar os benefícios sociais e ambientais das intervenções urbanas.

Parte desta lacuna fora estruturada pela própria abordagem disruptiva entre planejamento e obra, fato que dialogava diretamente com o desenho institucional do MCID. A agenda de Planejamento Urbano, desde a primeira gestão Lula, como já debatido no capítulo que detalha a estruturação do MCID, seguiria sem grandes alterações até a gestão da presidente Dilma, na qual a Gerência de Reabilitações de Áreas Centrais sairia de uma locação institucional situada no Gabinete da Secretaria Nacional de Acessibilidades e Programas Urbanos – SNAPU (antiga SNPU), para ser alocada no Departamento de Planejamento urbano.

Neste novo arranjo, o Departamento de Planejamento Urbano passou a contar também com o OBJETIVO 0321 - Promover transformações urbanísticas estruturais em territórios de especial interesse em áreas urbanas para efetivar as funções sociais da cidade e da propriedade por meio de projetos urbanos integrados. Que tinha como meta:

- Desenvolvimento de projetos de parques e áreas verdes de domínio público ou projetos urbanos em áreas de preservação permanente (APP) ou áreas urbanas de valor histórico, paisagístico e cultural em municípios pertencentes aos Grupos 1 e 2 do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e em municípios que possuam áreas de expansão urbana e/ou de mananciais, bem como áreas de preservação permanente (APP's) ameaçadas de ocupação irregular.
- Desenvolvimento de projetos integrados de reabilitação urbana que promovam o desenvolvimento social e econômico em municípios que integrem o Grupo 1 do PAC, possuam conjunto ou sítios históricos

protegidos no âmbito do Patrimônio Cultural, estejam em área de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional ou estejam localizados em costas marítimas ou fluviais.

- Implementação de ações de ordenamento territorial em municípios da orla marítima e municípios da orla de rios federais, no âmbito do Projeto Orla (BRASIL, op.cit., p. 272)

Tais metas estruturariam as Iniciativas: 00ZN - Reabilitação de áreas urbanas centrais, áreas subutilizadas ou áreas de especial interesse de preservação cultural ou ambiental; 00ZM - Apoio técnico e institucional à elaboração de projetos de parques, áreas verdes ou projetos urbanos em áreas urbanas de preservação permanente ou de valor histórico, paisagístico e cultural; 00ZK - Assistência técnica e fomento aos Estados e Municípios para ordenamento e ocupação das orlas marítima e de rios federais no âmbito do Projeto Orla.

Em suma, o Programa Planejamento Urbano apresentava características promissoras do ponto de vista do discurso que, em tese, poderiam contribuir significativamente para o desenvolvimento nas cidades brasileiras. No entanto, sua eficácia dependia da superação dos desafios históricos relacionados à implementação, monitoramento e integração às políticas públicas de desenvolvimento urbano e, mais do que tudo, da disponibilidade de financiamento para tais ideias de planejamento e gestão urbanos.

O Programa comportou um enfoque contínuo na capacitação dos gestores locais (principalmente atrelado à Gerência de Capacitação do MCID) e na participação ativa da sociedade civil, como vinha sendo defendido e praticado na última década. Esta orientação foi entendida como uma estratégia crucial para garantir que os objetivos propostos fossem alcançados de maneira efetiva e equitativa.

Assim o PPA 2012-2015, finalmente trazia o debate de um programa intitulado Planejamento Urbano (Programa 2054) que, em tese, correspondia ao debate que se fazia na época sobre as necessidades de avanços para a Agenda Federal de Planejamento Urbano.

Embora não vinculado ao Programa Planejamento Urbano, há de se destacar a introdução do debate do planejamento urbano na construção de um programa para gestão de riscos de desastres. Os desastres na Região Serrana do Rio de Janeiro,

em 2011, no qual mais de duas mil (2000) vidas foram ceifadas, demandaria a reestruturação completa da atuação em Defesa Civil, propiciando a criação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, também conhecida por Estatuto da Proteção e Defesa Civil (Lei Federal 12.608 de 10 de abril de 2012).

Quanto a estratégia de atuação do governo federal, tal nível de desastre acabou por pressionar pela criação do Programa 2040 - Gestão de Riscos e Resposta a Desastres (transversal como os demais e integrando ações dos Ministérios das Cidades, da Integração Nacional, de Ciência e da Tecnologia e Serviço Geológico do Brasil). Neste programa, integrante do PAC II, PAC sob a gestão da presidente Dilma a dimensão do planejamento urbano também ganhava algum destaque, em especial em seu OBJETIVO 0169 (que visava: Promover a prevenção de desastres com foco em municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas, deslizamentos e seca, por meio de instrumentos de planejamento urbano e ambiental, monitoramento da ocupação urbana e implantação de intervenções estruturais e emergenciais) foram inseridas as metas:

- Estruturação do sistema de monitoramento da ocupação urbana em áreas suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos;
- Realizar o monitoramento da ocupação urbana nos municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos.

Tais metas integravam a iniciativa 00EW - Planejamento e monitoramento da ocupação urbana em áreas suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos. Tal fato acabaria também por ampliar, ainda que de forma limitada, a visão do governo sobre agenda de planejamento urbano, indo além do clássico papel do planejamento urbano, representado pela pauta dos planos diretores, atrelado à estruturação do ordenamento territorial. Em tese, o planejamento urbano passaria a ser entendido como uma ferramenta de prevenção de riscos em desastres.

Do ponto de vista da abordagem dos programas setoriais de desenvolvimento urbano (mobilidade, saneamento e habitação), em especial mirando a continuidade das ações do Governo Lula, da estratégia do PAC, e sua reedição no PAC II e dos investimentos em infraestrutura urbana, como já apontado pelo discurso talhado no Programa do Governo Dilma, analisado anteriormente, não se verificou grandes modificações estruturais a serem destacadas. A lógica estrutural das ações do MCID

e de sua forma de pensar políticas públicas de desenvolvimento urbano seguiria os moldes estabelecidos preteritamente.

3.2.1.4 O PPA 2016 – 2019

Antes de adentrarmos no Debate sobre o PPA 2016 a 2018, já fechando o ciclo das sucessivas gestões do Partido dos Trabalhadores à frente da Presidência da República, é necessário destacar o contexto que formata a história desta gestão. A gestão de Dilma Rousseff entre 2015 e 2018 foi marcada por um contexto de crise econômica (GUIMARAES, 2016; VARTANIAN & GARBE, 2016; MATOS, 2016), política (BASTOS, 2017; VEIGA et.al., 2018; TABAGIBA, 2018) e de popularidade (TATAGIBA, 2018; BRINGEL, 2016) que acabariam por culminar em uma das mais severas crises institucionais da história recente do Brasil. A análise desse cenário envolve a compreensão das causas subjacentes à crise econômica, os efeitos das políticas adotadas, as interações entre fatores internos e externos que influenciaram a trajetória econômica do país e como todos estes fatores impactaram na popularidade da presidenta Dilma e na governabilidade de sua gestão.

Segundo Vartanian e Garbe (2016) a crise econômica brasileira, que assolou a segunda gestão da presidenta Dilma, teve como características principais o descontrole da inflação e das contas públicas, exigindo uma política monetária contracionista que resultou em uma das recessões mais intensas e prolongadas da história econômica do país. Esse cenário foi agravado por fatores externos desfavoráveis, como oscilações nos preços das *commodities* e a desaceleração da economia mundial.

No período que antecedeu ao segundo mandato, visando superar esta adversidade do mercado, o Brasil passou por uma transição de política econômica, abandonando o "Tripé Macroeconômico" em favor da "Nova Matriz Econômica"⁷¹.

⁷¹ Embora essa abordagem tenha inicialmente gerado crescimento econômico, ela também contribuiu para desequilíbrios fiscais e inflação elevada, culminando na crise econômica que começou em 2014. A transição do Tripé Macroeconômico para a Nova Matriz Econômica é vista como um fator significativo que levou à deterioração das condições econômicas no Brasil durante esse período (VARTANIAN & GARBE, *op.cit.*). Entender estes conceitos são fundamentais para entender as dinâmicas econômicas que levaram à crise brasileira durante o segundo Governo Dilma, bem como as implicações das políticas adotadas pelo governo. assim entende-se por: i) Tripé Macroeconômico - O "Tripé Macroeconômico" é um conjunto de três pilares que orientam a política econômica brasileira, estabelecido no início dos anos 2000. Esse modelo foi fundamental para a estabilidade econômica do

Essa mudança representou um papel mais intervencionista do Estado, com redução da taxa de juros, expansão do crédito subsidiado e desvalorização cambial. No entanto, essa abordagem não conseguiu sustentar o crescimento diante dos choques externos.

Além disso, o quadro de crise econômica também foi ao encontro do cenário de crise política. Bastos (2017) aponta que desde o início de seu governo, Dilma adotou uma postura centralizadora, fato que fragilizaria a capacidade de negociação com os partidos aliados. Essa abordagem, em um ambiente de presidencialismo de coalizão, e com a base do governo toda amparada em partidos do chamado "Centrão"⁷², acabaria resultando em um distanciamento destes partidos.

Gradualmente o PMDB, o maior partido da base aliada, representado diretamente pela Vice-presidência da República, foi se afastando do governo e vendo o favorecimento de siglas menores e recém-criadas, como o PSD e o PROS (incorporado atualmente ao Solidariedade). Essa estratégia gerou descontentamento entre os membros do PMDB, culminando na revolta de figuras proeminentes como

Brasil durante os anos 2000, contribuindo para um período de crescimento e redução da pobreza. No entanto, sua rigidez também foi criticada, pois limitou a capacidade do governo de responder a crises econômicas. Esses pilares são: i) Superávit Primário: Refere-se à necessidade de o governo gerar um superávit em suas contas, ou seja, arrecadar mais do que gasta, excluindo os juros da dívida pública. Isso visa garantir a sustentabilidade fiscal e a confiança dos investidores; ii) Meta de Inflação: O Banco Central estabelece uma meta de inflação que deve ser perseguida por meio da política monetária. O controle da inflação é considerado essencial para a estabilidade econômica e para proteger o poder de compra da população; iii) Câmbio Flutuante: O regime cambial flutuante permite que a taxa de câmbio seja determinada pelo mercado, sem intervenções diretas do governo. Isso proporciona maior flexibilidade às políticas monetárias e fiscais e ajuda a absorver choques externos. Nova Matriz Econômica - A "Nova Matriz Econômica" foi uma abordagem adotada pelo governo Dilma Rousseff a partir de 2011, que buscou reverter alguns dos princípios do Tripé Macroeconômico. Em especial esta mudança foi necessária tendo em vista que o cenário externo se deteriorou com queda nos preços das commodities e desaceleração da economia mundial, as fragilidades do modelo ficaram evidentes. Os principais elementos dessa nova abordagem incluem: i) Intervencionismo Estatal: A Nova Matriz enfatizou um papel mais ativo do Estado na economia, promovendo intervenções em setores estratégicos e aumentando o crédito subsidiado para estimular o consumo e o investimento; ii) Redução da Taxa de Juros: O governo buscou reduzir as taxas de juros reais para estimular o consumo e o investimento privado, com o objetivo de impulsionar o crescimento econômico; iii) Desvalorização da Moeda: A estratégia incluiu também uma desvalorização controlada da moeda para tornar as exportações brasileiras mais competitivas no mercado internacional; iv) Políticas Fiscais Expansivas: Foram implementadas políticas fiscais mais expansivas, com aumento dos gastos públicos para estimular a economia, especialmente em momentos de desaceleração.

⁷² O "Centrão" pode ser entendido como um fenômeno político no Brasil que se refere a um agrupamento de partidos que, embora não possuam uma ideologia clara, desempenham um papel crucial na governabilidade do país. O termo "Centrão" surgiu na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, quando um grupo de parlamentares de partidos como o PFL (atualmente DEM), PL (atualmente PL), e outros se uniram para formar uma base de apoio ao então presidente José Sarney. Essa união visava superar rivalidades ideológicas e garantir a aprovação de projetos que não poderiam ser aprovados por um único bloco partidário. Desde então, o Centrão se desvinculou de qualquer conotação ideológica específica, caracterizando-se mais como um agrupamento pragmático que busca a integrar as estratégias de governabilidade dos governos eleitos. (TESTA, et. al., 2024)

Eduardo Cunha, que se tornaria um dos principais articuladores do golpe parlamentar, revestido de *impeachment* da presidenta.

Outro aspecto da crise política apontado por Bastos (2017) diz respeito à polarização política que se intensificou durante esse período, com manifestações tanto a favor quanto contra o governo. O uso da corrupção como um argumento central no processo de *impeachment* refletiu uma estratégia mais ampla para deslegitimar não apenas Dilma, mas também o Partido dos Trabalhadores (PT) como um todo, em especial o ex-presidente Lula.

Sobre este aspecto, a Operação Lava Jato teve um papel crucial na erosão da base política de Dilma Rousseff, revelando um esquema de corrupção que envolvia tanto membros do governo anterior quanto figuras proeminentes de sua própria administração. Segundo Bastos (2017), a presidente subestimou inicialmente o impacto das investigações, acreditando que as consequências afetariam principalmente a imagem do governo anterior, fato que, como desejado pela oposição, acabou por minar a confiança pública em sua administração.

Essa associação entre corrupção e seu governo, em meio de uma base de apoio totalmente fragmentada, gerou um ambiente propício para o *impeachment*, sendo que a pressão popular por um combate mais rigoroso à corrupção foi manipulada politicamente por seus adversários para justificar sua destituição. Veiga *et.al.* (2018) argumentam que as investigações, muito mais que expor práticas corruptas, foram instrumentalizadas para deslegitimar o governo e o partido a que ela pertencia.

Essa associação entre crise econômica, escândalos de corrupção e crise política ensejaria a terceira base do tripé da ruptura institucional. A insatisfação e mobilização popular, instrumentalizada pelos partidos de oposição e forças conservadoras, acabaria se consolidando no cenário nacional e provocando o impedimento da Presidente Dilma.

A insatisfação e impopularidade de Dilma Rousseff, conforme analisado por Tatagiba (2018), pode ser compreendida como um fenômeno resultante de uma confluência de fatores políticos, econômicos e sociais que criaram um ambiente propício para o surgimento de movimentos contrários ao seu governo. Primeiramente, a autora destaca que a crise política e econômica que o Brasil enfrentou a partir de 2014 foi um fator determinante para o aumento da insatisfação popular. A deterioração

dos indicadores econômicos, aliada à percepção de corrupção associada ao governo do Partido dos Trabalhadores (PT), especialmente com o avanço da Operação Lava Jato, contribuiu para a crescente impopularidade de Dilma.

Além disso, a construção do antipetismo emergiu como um fenômeno sociopolítico significativo, funcionando como um gatilho emocional para os protestos. Tatagiba (2018) argumenta que a mobilização contra Dilma foi alimentada por uma narrativa que apresentava o PT e suas lideranças como responsáveis pelos problemas do país, gerando uma base social mobilizada contra o governo. Neste contexto, a mobilização social também desempenhou um papel crucial.

A autora observa que novas direitas emergiram nas ruas, utilizando uma infraestrutura organizacional e repertórios de protesto que atraíram indivíduos que, até então, não tinham tradição de mobilização. Essa mobilização foi eficaz em articular as demandas da população e em criar um sentimento de urgência em relação ao *impeachment*. Assim, a intensa polarização política no Brasil contribuiu para a insatisfação generalizada. O clima de confronto entre diferentes grupos políticos e sociais intensificou a rejeição ao governo de Dilma, levando a um ambiente onde o *impeachment* foi visto como uma solução viável por muitos manifestantes.

Neste contexto histórico, o PPA 2016 - 2019 deveria alicerçar a estabilidade governamental, respaldada no atendimento das expectativas da sociedade brasileira, fomentadas desde a primeira gestão Lula, na continuidade da agenda de investimentos consolidadas pelo PAC e nas promessas de transformação social. Sob este pano de fundo, a Mensagem Presidencial afirma que PPA 2016 - 2019 representa a continuidade de um projeto nacional de desenvolvimento que buscava harmonizar o crescimento econômico com a distribuição equitativa de renda e a inclusão social. Ancorado em uma metodologia aprimorada, o plano se destaca por seu caráter estratégico e pela ênfase na participação social em todas as etapas de sua elaboração e implementação.

O PPA 2016 - 2019 se estruturou em duas dimensões interdependentes: i) a estratégica, que definia a visão de futuro e os eixos norteadores da ação governamental; e ii) a programática, que detalhava os programas temáticos e de gestão a serem implementados. A participação da sociedade civil foi divulgada como fundamental na construção do plano, com fóruns regionais e setoriais que permitiram a coleta e incorporação de propostas da população.

Ainda segundo a Mensagem, a visão de futuro delineada no PPA era a de um Brasil inclusivo, democrático e igualitário, com uma economia dinâmica e sustentável. Para alcançar essa visão, o plano se propunha consolidar os avanços sociais conquistados nos últimos anos, ao mesmo tempo em que enfrenta os desafios impostos por um contexto econômico global adverso. A Mensagem Presidencial reafirma o PPA 2016 - 2019 se configurava como um instrumento de planejamento estratégico que visava garantir a continuidade do desenvolvimento inclusivo do país.

A estrutura não mudou significativamente em relação ao PPA do primeiro governo Dilma, desta forma o PPA 2016 - 2019 reforça o compromisso do governo brasileiro com o desenvolvimento econômico e social, buscando a redução da desigualdade e a criação de oportunidades para todos. Para alcançar esses objetivos, o plano se estruturava em quatro eixos estratégicos interdependentes:

- Educação de qualidade: A educação era vista como o alicerce para o desenvolvimento individual e coletivo, preparando cidadãos para o mercado de trabalho e para o exercício pleno da cidadania. O PPA busca a universalização do acesso à educação em todos os níveis, desde a educação infantil até a pós-graduação, com foco na melhoria da qualidade do ensino e na valorização dos profissionais da educação.
- Inclusão social e redução de desigualdades: O plano visa garantir a continuidade do processo de inclusão social e redução das desigualdades por meio de políticas de renda, acesso a serviços públicos de qualidade e inclusão produtiva. O objetivo era fortalecer a proteção social dos indivíduos e grupos mais vulneráveis, promovendo a igualdade de oportunidades e o bem-estar social.
- Crescimento econômico com fundamentos macroeconômicos sólidos: O PPA busca um crescimento econômico sustentado, com ênfase em investimentos em infraestrutura, inovação, fortalecimento do mercado interno e sustentabilidade ambiental. A solidez dos fundamentos macroeconômicos, como a estabilidade de preços e a solvência da dívida pública, era considerada essencial para garantir a continuidade do desenvolvimento com inclusão social.

- Fortalecimento das instituições públicas: O plano reconhecia a importância de um Estado forte e eficiente para a implementação das políticas públicas. O fortalecimento das instituições públicas passava pela melhoria da gestão, simplificação de processos, transparência, participação social e controle social. O objetivo era garantir a eficácia da ação governamental e a prestação de serviços de qualidade à população.

Em síntese, o PPA 2016 - 2019 se apresentou como um plano que buscava consolidar os avanços sociais e econômicos alcançados nos últimos anos, ao mesmo tempo em que afirmava enfrentar os desafios de um contexto interno complexo. Ele se destacava por sua ênfase na educação, na inclusão social, no crescimento econômico sustentável e no fortalecimento das instituições públicas, pilares entendidos como essenciais para a construção de um Brasil mais justo, próspero e democrático.

Em distinção ao PPA anterior, este novo PPA estabelecia as seguintes Áreas Temáticas para alinhamento para os Programas Temáticos, a saber:

- i. Social e segurança pública
- ii. Infraestrutura
- iii. Desenvolvimento produtivo e ambiental
- iv. Temas especiais

No que tange a agenda de Desenvolvimento Urbano, ela integrava a Área Temática Infraestrutura, inserida no âmbito dos Programas de Infraestrutura Urbana – que compreendiam Moradia Digna, Mobilidade Urbana e Trânsito, Saneamento Básico, Gestão de Riscos e de Desastres e Planejamento Urbano.

Em relação ao programa Planejamento Urbano, pouco foi aprimorado em relação ao proposto no PPA anterior. O Programa Temático de Planejamento Urbano foi estruturado com três objetivos principais: promover o desenvolvimento urbano integrado e sustentável; implementar transformações urbanísticas estruturais; e promover a regularização fundiária urbana. Ele visava:

- Promoção do Desenvolvimento Urbano Integrado e Sustentável: i) Foco na melhoria das condições de moradia, saneamento e

mobilidade urbana; ii) Incentivo à implementação de instrumentos de planejamento que respeitem as funções sociais da cidade.

- Regularização Fundiária: i) Abordagem da irregularidade fundiária como um meio de ampliar o acesso à terra urbanizada; ii) Implementação do Programa Papel Passado para regularização de terras.
- Gestão Democrática e Participativa: i) Fomento a processos participativos na elaboração dos Planos Diretores; ii) Capacitação de gestores e agentes sociais para uma gestão mais eficaz das cidades.
- Integração de Políticas Setoriais: i) Criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) para articular políticas de habitação, saneamento e mobilidade; ii) Elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) para regiões metropolitanas.
- Enfrentamento das Desigualdades Sociais: i) Busca por estratégias que promovam a inclusão socioespacial; ii) Combate à especulação imobiliária e promoção da justa distribuição dos benefícios urbanísticos.

Novamente, como o PPA anterior, ao nível do discurso, o Programa apresenta uma abordagem abrangente que reconhecia a complexidade da urbanização brasileira. No entanto, a eficácia das diretrizes propostas dependia da implementação real nos municípios, onde muitos ainda enfrentam desafios significativos na elaboração e execução dos Planos Diretores. Apesar do avanço representado pelo Estatuto da Cidade, a fragmentação institucional e a falta de diálogo entre diferentes níveis de governo dificultam a governança.

Além disso, a persistência da irregularidade fundiária indicava que, embora houvesse reconhecimento dos problemas, as soluções ainda eram insuficientes. A necessidade de um planejamento urbano que não apenas considerasse aspectos técnicos, mas também as dinâmicas sociais e políticas locais era crucial para garantir um desenvolvimento urbano mais equitativo e sustentável.

Por fim, o sucesso do Programa de Planejamento Urbano dependeria, como destacado no PPA anterior, não apenas das diretrizes estabelecidas, mas também da

capacidade dos gestores públicos em engajar a população nas decisões urbanas, promovendo uma verdadeira transformação nas cidades brasileiras que atendessem às necessidades de todos os cidadãos.

Do ponto de vista da estrutura do Programa 2054 – Planejamento Urbano, o PPA 2016 - 2019 acabaria estabelecendo os seguintes objetivos: i) OBJETIVO 0321 - Fomentar transformações urbanísticas estruturais e urbanização acessível orientadas pelas funções sociais da cidade e da propriedade; ii) OBJETIVO 0322 - Fomentar a implementação de instrumentos democráticos e participativos de planejamento e de gestão urbana sustentável como forma de promover a reforma; e iii) OBJETIVO 0324 - Promover a regularização fundiária urbana como forma de ampliação do acesso.

As ações de requalificação urbana ganharam maior destaque após os eventos da Copa do Mundo e Olimpíadas do Rio de Janeiro. Assim o OBJETIVO 0321 passaria a ganhar destaque com metas como: i) a implementação de projetos estratégicos, com a participação privada, para projetos urbanos de expansão e reabilitação urbana; ii) o fomento ao uso de operações urbanas consorciadas e iii) o apoio a estados e município em ações de intervenções para qualificação do espaço público (pavimentação e eliminação de barreiras arquitetônicas). Assim, sairíamos do extremo do planejamento urbano entendido como peça de regulamento para o planejamento urbano entendido como peça instrumental de requalificação urbana de grandes projetos voltados para eventos internacionais.

Sendo um governo de continuidade, os programas setoriais de desenvolvimento urbano (mobilidade, saneamento e habitação), não apresentaram modificações estruturais significativas. Mesmo diante da crise econômica, da baixa arrecadação e da consequente baixa capacidade de investimento, não houve uma mudança significativa em relação a estrutura de planejamento em ações de desenvolvimento urbano no PPA 2016 - 2019. A lógica estrutural das ações do MCID e de sua forma de pensar políticas públicas de desenvolvimento urbano seguiria os moldes estabelecidos preteritamente.

3.2.2 Análise orçamentária

A análise da distribuição dos recursos orçamentários destinados à Ação de planejamento urbano é um componente crucial para a compreensão do ciclo de políticas públicas no Brasil, especialmente no contexto do Planejamento-Plurianual (PPA) e do orçamento geral do Ministério. Neste subcapítulo, buscaremos avaliar comparativamente a dedicação orçamentária às iniciativas de planejamento urbano, agregando à iniciativa as Ações de reabilitação urbana e apoio à gestão municipal (como explicado anteriormente, no capítulo 2.3.1 no qual explicamos a estrutura do Ministério, tais Ações acabaram sendo incorporadas as iniciativas da Agenda de Planejamento Urbano do MCID), áreas que se entrelaçaram e refletiram a complexidade das demandas urbanas sobre o tema do planejamento.

A partir da revisão das alocações orçamentárias no período de 2003 a 2016, será possível identificar, para além do discurso e do simbólico, as prioridades efetivamente estabelecidas pelo governo federal e como estas se materializariam na prática. A experiência desse período revela um cenário dinâmico, onde ajustes ministeriais e mudanças nas diretrizes governamentais influenciaram a destinação de recursos.

Embora os discursos dos PPAs, do período de análise, tenham demonstrado certa priorização ampliada para todos os setores do desenvolvimento urbano, tal qual preconizado pelo MCID (habitação, saneamento e mobilidade urbana e programas urbanos), a destinação orçamentária voltadas ao fortalecimento das estratégias municipais de planejamento urbano, mesmo quando somadas às ações de fortalecimento da gestão municipal e da reabilitação de áreas centrais, ficou aquém das expectativas mínimas para o desenho de uma política comprometida com a execução e alcance de todo território nacional .

Essa discrepância entre o discurso e o orçamento destinado para implementação não apenas evidencia as escolhas estratégicas do governo, mas também levanta questões sobre a eficácia das políticas públicas de desenvolvimento urbano implementadas, ou sobre a fragilidade delas.

Ao abordar a distribuição dos recursos orçamentários, pretendemos não apenas elucidar as prioridades do governo federal, mas também contribuir para uma

reflexão crítica sobre as implicações dessas alocações para o desenvolvimento urbano.

A análise proposta permitirá uma compreensão mais aprofundada do impacto das decisões orçamentárias na própria luta do Ministério das Cidades pela agenda de reforma urbana e o reatamento de suas políticas nas cidades brasileiras, assim como das oportunidades e desafios enfrentados na implementação das políticas públicas no campo do planejamento urbano.

Como pode ser observado na TABELA 1⁷³, já descrito na análise sobre a conformação dos PPAs do período 2003 a 2016, as Ações Orçamentárias destinadas à agenda de planejamento urbano pelo Ministério das Cidades foram as Ações 0642 – Apoio à implementação dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades e a elaboração dos planos diretores (2004 - 2007) e Ação 8874 – Assistência técnica para o planejamento territorial e a gestão urbana participativa (2008 - 2011), que posteriormente, já no Governo Dilma (I e II), seria alterada para a Apoio ao Planejamento Territorial e Gestão Urbana Participativa (2012 - 2016).

Em termos práticos, de todas as ações criadas pelo MCID, que foram inúmeras, como demonstrado pelas análises do PPA, apenas uma foi destinada inicialmente à Agenda de Planejamento Urbano (nos termos já delimitados aqui e vinculados a atuação legal do Departamento de Planejamento Urbano - DPU), a Ação 0642, que tinha por principal objetivo apoiar os municípios no processo de elaboração dos planos diretores. Apesar da mudança do identificador, assumindo o identificador 8874 a partir do segundo Governo Lula, a ação continua até o ano de 2016 com o único propósito de fomentar a elaboração dos planos diretores participativos e demais instrumentos do Estatuto da Cidade.

⁷³ A tabela, bem como as demais análises orçamentárias deste capítulo, foi estruturada a partir de dados e informações recuperados pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP para o período de análise (2003 – 2016). O SIOP é uma ferramenta do Governo Federal do Brasil, projetada para apoiar e otimizar os processos de planejamento e orçamento). O SIOP agrega: i) Dados Orçamentários: Informações sobre o Plano Plurianual (PPA), Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO); ii) Execução Orçamentária: Dados sobre a execução orçamentária, incluindo valores empenhados, pagos e autorizados, que permitem monitorar a utilização dos recursos públicos; iii) Emendas Parlamentares: Informações relacionadas às emendas parlamentares, que são alterações no orçamento propostas pelos legisladores, permitindo um acompanhamento detalhado das modificações orçamentárias; iv) Legislação Orçamentária: A legislação pertinente ao orçamento federal também é integrada ao SIOP, garantindo que as informações estejam alinhadas com as normas vigentes; e v) Dados das Estatais: Informações sobre as estatais e suas respectivas execuções orçamentárias.

Tal Ação teve maior destaque orçamentário, ainda que insignificante se comparado ao orçamento de investimento do Ministério das Cidades (ver comparação anual proposta na TABELA 1). Ela alcançou maior relevância no período próximo ao prazo inicialmente instituído pelo Estatuto das Cidades para que os Municípios cumprissem a obrigação de elaborar seus PDPs (julho de 2006)⁷⁴. Como pode ser verificado a partir da análise do GRÁFICO 1, o pico de investimentos em planos diretores alcançou seu ápice no orçamento de 2005 e foi reduzindo drasticamente até o final do período em análise.

Apesar de os recursos ministeriais ganharem um aumento significativo a partir do ano de 2007, com o advento do PAC, o investimento em planejamento urbano seguiu uma lógica inversamente proporcional: quanto mais recursos aplicados em infraestrutura setorial de desenvolvimento urbano, menos se aplicou ao suporte básico em planejamento urbano. Tamanha discrepância fez com que os investimentos previstos para a Ação Orçamentária, já no ano de 2016, descesse aos patamares do que era investido pelo Governo FHC em 2003.

O grau de insignificância da ação para o governo federal era tamanho que a Ação 8874 ou a Ação 0642 jamais chegou a alcançar mais de 0,5% do total dos recursos disponibilizados pelo Ministério das Cidades em suas ações de desenvolvimento urbano⁷⁵. Como demonstra a TABELA 2, mesmo no período áureo do debate sobre reforma urbana (2003 a julho de 2005, com a queda da plenitude da agenda de Reforma Urbana e do Ministério para o Partido Progressista e seu viés administrativo utilitarista e desenvolvimentista), o investimento em planejamento urbano já era pífio, alcançando valores da ordem de 0,42% do orçamento do MCID.

⁷⁴ Nos termos do art. 50 do Estatuto da Cidade: Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos. Como a lei foi editada em julho de 2001, o prazo inicial seria julho de 2006.

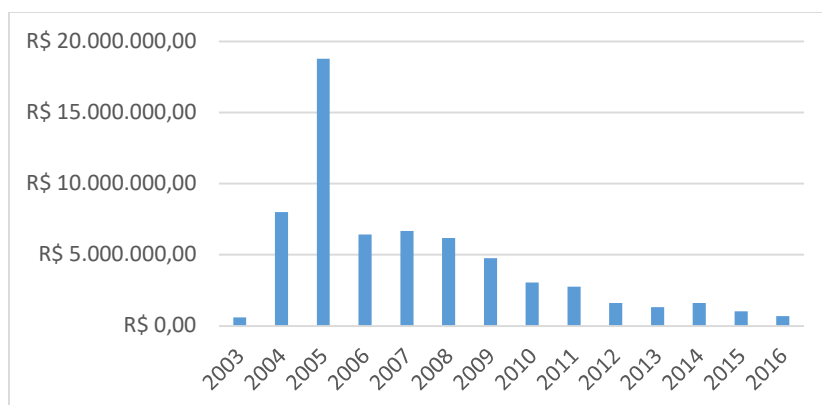
⁷⁵ Apesar de a Ação 10T2 estar vinculada a execução do Departamento de Planejamento Urbano a partir de 2016, optou-se por não contabilizar como orçamento da Secretaria, tendo em vista sua característica de ação guarda-chuva que pouco teve a contribuir com ações de planejamento urbano, servindo muito mais como moeda para barganhas políticas.

TABELA 1 – Orçamento Ministerial e da Ação de Planejamento urbano (2003 - 2016)

Ano	Programa	Ação	Projeto de Lei	Dotação
2003	0311 - Gestão Urbana e Metropolitana	3965 - Estudos para Formulação de Planos Municipais de Desenvolvimento Urbano Sustentável	-	593.470,00
	Orçamento total da Secretaria		3.202.935.590,00	3.202.935.590,00
2004	1136 - Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana	0642 - Apoio à Implementação dos Instrumentos previstos no Estatuto das Cidades e à Elaboração de Planos Diretores	5.000.000,00	8.000.000,00
	Orçamento total do Ministério		1.750.561.856,00	2.970.074.595,00
2005	1136 - Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana	0642 - Apoio à Implementação dos Instrumentos Previstos no Estatuto das Cidades e à Elaboração de Planos Diretores	14.871.611,00	18.765.864,00
	Orçamento total do Ministério		2.079.144.575,00	4.497.383.091,00
2006	1136 - Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana	0642 - Apoio à Implementação dos Instrumentos Previstos no Estatuto das Cidades e à Elaboração de Planos Diretores	5.000.000,00	6.416.579,00
	Orçamento total do Ministério		2.273.347.276,00	5.103.413.785,00
2007	1136 - Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana	0642 - Apoio à Implementação dos Instrumentos Previstos no Estatuto das Cidades e à Elaboração de Planos Diretores	7.000.000,00	6.660.000,00
	Orçamento total do Ministério		2.617.986.176,00	9.101.566.191,00
2008	1136 - Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana	8874 - Assistência Técnica para o Planejamento Territorial e a Gestão Urbana Participativa	8.500.000,00	6.160.000,00
	Orçamento total do Ministério		5.436.303.631,00	8.728.338.285,00
2009	1136 - Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana	8874 - Assistência Técnica para o Planejamento Territorial e a Gestão Urbana Participativa	8.556.000,00	4.760.000,00
	Orçamento total do Ministério		7.975.851.516,00	15.314.807.771,00
2010	1136 - Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana	8874 - Assistência Técnica para o Planejamento Territorial e a Gestão Urbana Participativa	3.600.000,00	3.050.000,00
	Orçamento total do Ministério		12.995.552.855,00	16.200.331.984,00
2011	1136 - Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana	8874 - Assistência Técnica para o Planejamento Territorial e a Gestão Urbana Participativa	2.750.000,00	2.750.000,00
	Orçamento total do Ministério		19.475.705.536,00	22.252.255.913,00
2012	2054 - Planejamento Urbano	8874 - Apoio ao Planejamento Territorial e Gestão Urbana Municipal e Interfederativa	2.000.000,00	1.600.000,00
	Orçamento total do Ministério		18.650.428.919,00	28.548.587.382,00
2013	2054 - Planejamento Urbano	8874 - Apoio ao Planejamento Territorial e Gestão Urbana Municipal e Interfederativa	1.860.000,00	1.310.000,00
	Orçamento total do Ministério		20.884.248.406,00	26.771.145.488,00
2014	2054 - Planejamento Urbano	8874 - Apoio ao Planejamento Territorial e Gestão Urbana Municipal e Interfederativa	2.000.000,00	1.600.000,00
	Orçamento total do Ministério		24.148.792.288,00	27.178.004.786,00
2015	2054 - Planejamento Urbano	8874 - Apoio ao Planejamento Territorial e Gestão Urbana Municipal e Interfederativa	1.271.178,00	1.016.943,00
	Orçamento total do Ministério		27.807.489.581,00	37.258.179.368,00
2016	2054 - Planejamento Urbano	8874 - Apoio ao Planejamento Territorial e Gestão Urbana Municipal e Interfederativa	834.000,00	667.200,00
	Orçamento total do Ministério		19.943.917.022,00	13.123.253.217,00
TOTAL DO PERÍODO			169.242.265.227,00	220.250.277.446,00

Fonte: Elaborado pelo autor, dados extraídos do sistema SIOP

Tal situação só viria a ser agravada ao longo dos próximos governos e da consolidação do programa PAC, período no qual os investimentos desceram para a casa dos 0,01% do orçamento Total do MCID.

GRÁFICO 1 – Investimento em Planejamento Urbano (2003 - 2016)

Fonte: Elaborado pelo autor

Embora povoe em nossas cabeças a ideia de que a política de desenvolvimento urbano seja orientada excessivamente pelos temas do planejamento e por gestões tecnocráticas, o neo-desenvolvimentismo no Ministério das Cidades (MARICATO, 2011) tentava impor um regime de investimentos acelerados sem preocupação com as profundas articulações destes investimentos com um processo de planejamento urbano, ou setorial, pactuado e participativo com toda a sociedade (contrariando os moldes do até então defendido pelas lutas e agenda de reforma urbana). A emergência da resposta em números, metas, indicadores, cunhou uma nova abordagem no qual o planejamento, mesmo o planejamento das infraestruturas setoriais de desenvolvimento urbano (habitação, saneamento e mobilidade), estavam submetidos ao universo das demonstrações de resultado, mas não necessariamente de efetividade.

TABELA 2 – Síntese comparativa dos Investimentos (2003 - 2016)

Ano	Ministério		Ação de Planejamento Urbano		Razão*
	Projeto de Lei	Dotação	Projeto de lei	Dotação	
2003	3.202.935.590,00	3.202.935.590,00	593.470,00	593.470,00	0,02%
2004	1.750.561.856,00	2.970.074.595,00	5.000.000,00	8.000.000,00	0,27%
2005	2.079.144.575,00	4.497.383.091,00	14.871.611,00	18.765.864,00	0,42%
2006	2.273.347.276,00	5.103.413.785,00	5.000.000,00	6.416.579,00	0,13%
2007	2.617.986.176,00	9.101.566.191,00	7.000.000,00	6.660.000,00	0,07%
2008	5.436.303.631,00	8.728.338.285,00	8.500.000,00	6.160.000,00	0,07%
2009	7.975.851.516,00	15.314.807.771,00	8.556.000,00	4.760.000,00	0,03%
2010	12.995.552.855,00	16.200.331.984,00	3.600.000,00	3.050.000,00	0,02%
2011	19.475.705.536,00	22.252.255.913,00	2.750.000,00	2.750.000,00	0,01%
2012	18.650.428.919,00	28.548.587.382,00	2.000.000,00	1.600.000,00	0,01%
2013	20.884.248.406,00	26.771.145.488,00	1.860.000,00	1.310.000,00	0,00%
2014	24.148.792.288,00	27.178.004.786,00	2.000.000,00	1.600.000,00	0,01%
2015	27.807.489.581,00	37.258.179.368,00	1.271.178,00	1.016.943,00	0,00%
2016	19.943.917.022,00	13.123.253.217,00	834.000,00	667.200,00	0,01%
Total		220.250.277.446,00		63.350.056,00	0,03%

Fonte: Elaborado pelo autor, dados extraídos do SIOP

* Expressa a razão entre orçamento do Ministério e o investimento em Planejamento Urbano (Ações 8874 e 0642)

Se formos mais generosos com o entendimento das Ações Orçamentária destinadas à agenda federal de planejamento urbano, buscando para isso vincular aos resultados orçamentários tanto a Ação de Fortalecimento da Gestão Urbana (que até o ano de 2007 esteve exclusivamente atrelada ao fortalecimento e sensibilização dos municípios par a agenda de elaboração dos PDPs), quanto a Ação de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, que a partir de 2011 passa a integrar o Departamento de Planejamento Urbano, é possível notar uma ampliação dos investimentos.

Como demonstrado na TABELA 3, para os anos de 2004 e 2005 a ação passou a contar com cerca de 1,2% do orçamento total do MCID, tal fato ainda se

deve em muito a necessidade de apoio aos municípios dada obrigatoriedade de elaboração de planos diretores imposta pelo dispositivo do Estatuto da Cidade, que até aquele momento estabelecia como prazo final julho de 2006, sob pena de processos de improbidade administrativa para as autoridades municipais responsáveis.

TABELA 3 – Investimento em Ações Ampliadas de Planejamento Urbano (2003 - 2016)

Ano	MCID	Ações Ampliadas*	Razão**
	Dotação	Dotação	
2003	3.202.935.590,00	11.942.070,00	0,37%
2004	2.970.074.595,00	36.668.000,00	1,23%
2005	4.497.383.091,00	53.536.390,00	1,19%
2006	5.103.413.785,00	27.454.322,00	0,54%
2007	9.101.566.191,00	42.540.000,00	0,47%
2008	8.728.338.285,00	39.475.942,00	0,45%
2009	15.314.807.771,00	7.129.185,00	0,05%
2010	16.200.331.984,00	16.375.318,00	0,10%
2011	22.252.255.913,00	3.600.000,00	0,02%
2012	28.548.587.382,00	10.431.667,00	0,04%
2013	26.771.145.488,00	23.855.000,00	0,09%
2014	27.178.004.786,00	45.506.155,00	0,17%
2015	37.258.179.368,00	131.869.243,00	0,35%
2016	13.123.253.217,00	10.959.654,00	0,08%
Total	220.250.277.446,00	461.342.946,00	0,21%

Fonte: Elaborado pelo autor, dados extraídos do SIOP

* Agrega de ações de planejamento urbano, reabilitação de áreas centrais e Apoio à gestão municipal

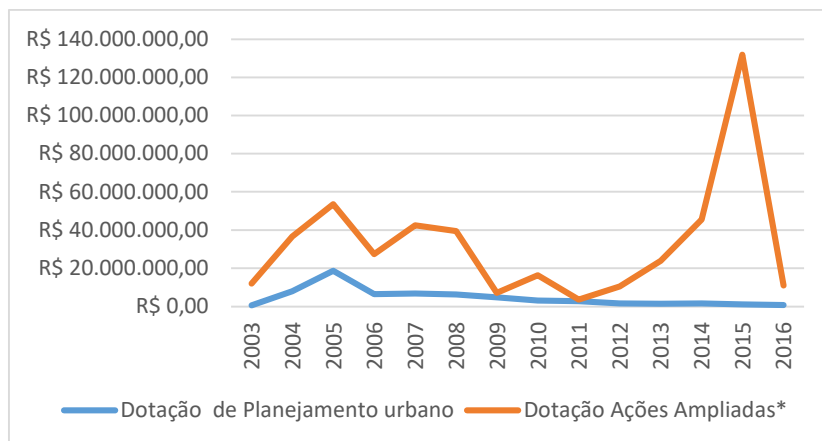
** Expressa a razão entre orçamento do Ministério e o investimento em Planejamento Urbano

Passado este período, entraríamos novamente em um período de esquecimento orçamentário da agenda de planejamento urbano, que só viria a ter uma melhora significativa por volta de 2014 e 2015, quando a emergência provocada pela necessidade de entrega das obras das Olimpíadas e Paralimpíadas do Rio demandaria maiores investimentos em reabilitação de áreas urbanas centrais. Assim, embora, em termos percentuais, isso representasse apenas 0,35% do Orçamento do MCID, para o ano de 2015, em termos absolutos isso significou um orçamento da ordem dos R\$ 132 milhões⁷⁶.

⁷⁶ O exercício de comparação orçamentária a partir das dotações iniciais da LOA é um mero exercício de avaliação de ordens de grandezas de investimentos em função das Ações Orçamentárias. Os valores estabelecidos nas dotações iniciais muitas das vezes passaram por contingenciamentos de recursos muito drásticos, assim este exercício de demonstrar um comparativo de dotações não significa que o montante previsto foi o montante disponibilizado para execução das ações. No período de crise que se acentuou a partir de meados do 2º Governo Dilma o contingenciamento de recurso de ações não estratégicas para o governo, como as de planejamento urbano, era muito comum e chegava a inviabilizar as tentativas de implementar as políticas estabelecidas nos próprios PPAs.

Este pico de investimento, relatado no último parágrafo (como demonstra o GRÁFICO 2), deve ser entendido como um *outlier*⁷⁷ que não expressa o comportamento orçamentário do Governo Federal para com a Agenda de Planejamento Urbano ao longo do período. Este súbito aumento não pode ser encarado como uma perspectiva de ampliação do grau de significância do tema.

GRÁFICO 2 – Investimento em Ações Ampliadas* (2003 - 2016)



Fonte: Elaborado pelo autor

* Agrega as Ações de Planejamento, Reabilitação e Gestão Urbana

Este pico de investimentos deve ser entendido mais pelo seu enquadramento momentâneo a uma necessidade objetiva e concreta de investimento do Governo Federal em reabilitação de núcleos urbanos, destinados a recepção de eventos internacionais assumidos pelo Governo Federal, para o caso específico as Olimpíadas do Rio, em 2016, que como uma estratégia de fortalecimento da Agenda Federal de Planejamento Urbano. Tal explicação pode ser validada pelo panorama de redução drástica do orçamento nos anos anteriores e sequenciais ao pico de investimento de 2015.

3.3 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

A implementação de políticas públicas é uma etapa fundamental no ciclo de políticas, onde as intenções e diretrizes formuladas nas fases anteriores se traduzem

⁷⁷ O termo *outlier* refere-se a um ponto de dados que se desvia significativamente do padrão do restante de um conjunto de dados. Em estatística, um *outlier* é considerado um valor atípico, que pode distorcer análises e influenciar negativamente os resultados se não for adequadamente identificado e tratado.

em ações concretas e mensuráveis. Este processo é frequentemente complexo e multifacetado, exigindo a articulação entre diversos atores, recursos e contextos sociais.

Neste capítulo, abordaremos a implementação da Política Pública Federal de Planejamento Urbano (PPFPU), com um enfoque particular nas ações desenvolvidas pelo Ministério das Cidades, especialmente através do Departamento de Planejamento Urbano (DPU), que possuía a responsabilidade legal de propor políticas, ações e programas voltados para o desenvolvimento urbano sustentável.

O Ministério das Cidades desempenhou e desempenha um papel central na formulação e implementação de políticas urbanas no país. Por meio do Departamento de Planejamento Urbano, o Ministério buscou promover uma agenda de planejamento urbano que respondesse pelos anseios do movimento de luta pela reforma urbana, buscando sanar as principais mazelas que incidiam sobre a população brasileira. Este Departamento foi o responsável por elaborar ações que orientaram a atuação dos municípios e fomentar a integração entre os diferentes níveis de governo.

Contudo, a implementação dessas diretrizes enfrentou desafios significativos, como a escassez de recursos financeiros, a baixa representatividade política e social do tema e a resistência à mudança por parte de alguns *stakeholders*, em especial os que representavam a força do mercado imobiliário.

Além das ações do DPU, o Conselho das Cidades e seu Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano (CTPG) exerceram uma função crucial na implementação da política, em especial por meio de suas resoluções de orientação das políticas públicas urbanas. Composto por representantes da sociedade civil, do poder público e do setor privado, o conselho garante uma pluralidade de vozes na discussão sobre desenvolvimento urbano. O CTPG emitiu uma série de recomendações e orientações que influenciaram diretamente as ações do Ministério das Cidades e de outros órgãos envolvidos na agenda de planejamento urbano. Essa colaboração entre diferentes setores seria essencial para uma implementação eficaz das políticas, pois permite que as decisões sejam informadas por uma ampla gama de perspectivas.

Entretanto, a implementação da política de planejamento urbano não é isenta de desafios. Entre os principais obstáculos estão a fragmentação das ações entre diferentes esferas governamentais e a dificuldade em mobilizar recursos financeiros

adequados. Além disso, a resistência à mudança por parte de alguns grupos pode atrasar ou até inviabilizar iniciativas importantes.

Ao longo deste capítulo, buscaremos não apenas relatar a etapa de implementação, mas também identificar os desafios enfrentados na implementação da PPFPU. A experiência acumulada pelo Ministério das Cidades e pelo Conselho das Cidades pode oferecer *insights* valiosos sobre o que fazer e o que não fazer, em nível federal, quando se pretende promover um planejamento urbano mais inclusivo e sustentável. Ao final, esperamos contribuir para um entendimento mais profundo sobre a importância da etapa de implementação como uma das peças para entendimento e análise de uma política pública.

3.3.1 As Ações do Departamento de Planejamento Urbano

Como destacado nas análises sobre formação de agenda e tomada de decisão (seção 3.2), o caminho da Agenda de Federal de Planejamento Urbano na estruturação na Política de Desenvolvimento Urbano pelo MCID seria orientado pela bandeira da elaboração e implementação dos planos diretores, renomeados como Planos Diretores Participativos (PDPs). Esta mudança de denominação tinha em vista a centralidade da participação social, fato que pode ser destacado pela política e campanhas que mobilizariam a agenda federal de apoio aos municípios no período 2004 a 2006.

Tendo por principal objetivo divulgar e estimular a adoção dos princípios da Estatuto da Cidade, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) buscava fortalecer a visão de “cidades para todos”, que sendo para todos, demandava a participação de ampla em sua construção. Tal fato já se orientava em sentido diametralmente oposto a histórica abordagem de partição social limitada, instrumental dos planos diretores no Brasil, ou de novas concepções inclinadas às orientações estratégicas e desenvolvimentistas para os planos diretores.

Como divulgado pela SNPU na publicação Plano Diretor Participativo (Brasil, 2006)⁷⁸, o órgão foi criado para promover uma transformação profunda nas cidades brasileiras, buscando garantir o direito à cidade para todos os cidadãos. Ao avaliar

⁷⁸ Ver: Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Plano Diretor Participativo/coordenação geral de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro – Brasília: Ministério das Cidades, 2006.

suas propostas e estrutura administrativa, identifica-se ações voltadas principalmente para os seguintes tópicos:

- Planejamento Urbano Participativo: Incentivando a criação de planos diretores que envolvessem a população na definição do futuro das cidades, garantindo que as necessidades e os desejos dos cidadãos fossem considerados nas decisões sobre o uso do solo e a organização do espaço urbano.
- Regularização Fundiária: Facilitando a regularização de áreas ocupadas irregularmente, garantindo segurança jurídica aos moradores e evitando a formação de novas favelas.
- Reabilitação de Centros Urbanos: Revitalizando áreas degradadas ou subutilizadas, valorizando o patrimônio histórico e cultural das cidades e promovendo a melhoria da qualidade de vida dos moradores.
- Redução de risco de desastres: fornecendo metodologias e subsídios para a prevenção de risco por meio de ações de planejamento de intervenções urbanísticas para

Através dessas ações, a SNPU buscava imprimir a bandeira da construção de cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis, onde todos os habitantes tivessem acesso aos serviços públicos e oportunidades de desenvolvimento. Nesta perspectiva, a SNPU atuou em parceria com diversos atores sociais (gestores públicos, conselhos e movimentos sociais, academia, entre outros) buscando construir uma política urbana mais democrática e participativa.

Em resumo, a SNPU buscava garantir o direito à cidade para todos os cidadãos, em especial no que tange à garantia do acesso ao solo urbanizado para todas as pessoas. Esta abordagem era tema central para se entender a perspectiva do planejamento territorial urbano e a gestão do solo preconizados pela instituição.

Em especial por meio de seu Departamento de Planejamento Urbano (DPU), a SNPU buscou estabelecer uma nova agenda de planejamento voltada para inserir os setores de baixa renda no processo de construção das cidades brasileiras. A estratégia era superar uma dualidade ainda existente entre territórios formais e informais, entre população de baixa renda e população de maior renda, dialogando com o princípio da “cidade para todos”.

Nosso debate aqui buscará entender a construção deste princípio ou lema, “cidade para todos”, no âmbito da agenda de planejamento urbano. Envidada principalmente pela campanha dos PDPs, pelas Ações de apoio à elaboração dos PDPs, pelo apoio à implementação dos instrumentos do Estatuto das Cidades e, posteriormente, pelas Ações e iniciativas de suporte a reabilitação das áreas urbanas centrais. O DPU procurou estruturar mensagens e políticas para combater o uso especulativo do solo através do planejamento territorial, estimulando práticas democráticas e sustentáveis.

A partir da análise da publicação Plano Diretor Participativo (*op.cit.*, 2006) e dos Relatórios de Gestão (período 2003 a 2016), é possível destacar as mensagens que acabariam por estruturar as ações do DPU:

- A primazia do Estatuto da Cidade: O Estatuto da Cidade é entendido como um marco legal que estabelece as diretrizes para o planejamento urbano no Brasil, promovendo a gestão democrática das cidades. Sendo de central importância a participação da população na elaboração de planos diretores, garantindo que as vozes dos cidadãos sejam ouvidas e consideradas nas decisões que afetam seu ambiente urbano.
- Da divisão ao acesso à cidade: A divisão do território municipal foi abordada como uma maneira de facilitar a participação e a discussão sobre as especificidades de cada área da cidade. Essa divisão podia incluir a criação de zonas ou setores que refletissem as características e necessidades locais, permitindo um planejamento mais eficaz e direcionado.
- Diversidade Regional: A diversidade regional também se configurou como um fator crucial na elaboração de planos diretores. Reconhecia-se que cada cidade possui suas particularidades, e o planejamento deve levar em conta as diferentes realidades sociais, econômicas e ambientais. O reconhecimento dessa diversidade era entendido como fundamental para a criação de soluções que atendessem às necessidades específicas de cada comunidade.
- Cidade para todos, questões de todos: a agenda de planejamento enfatizava que as questões urbanas afetavam a todos os habitantes

da cidade, independentemente de sua classe social ou localização. Portanto, era essencial que o planejamento urbano incluísse a participação de diversos grupos sociais, garantindo que as propostas e soluções fossem inclusivas e representativas das necessidades de toda a população.

- Os instrumentos da participação: Reforçava-se a prática do planejamento participativo, que deveria utilizar de diversos instrumentos de participação e de busca pela efetiva participação social nos processos de elaboração e implementação das peças de planejamento territorial. Isso incluía a realização de oficinas, consultas públicas e a utilização de tecnologias que permitissem uma comunicação mais eficaz entre a administração pública e os cidadãos, fato que visava promover um ambiente de colaboração e co-criação nas políticas de desenvolvimento urbano.

Tendo em vista estas mensagens centrais das ações da SNPU e do DPU, passaremos nas próximas seções a entender as atividades e iniciativas implementadas por estes setores do MCID para promoção dos PDP enquanto arena central das disputas pelo acesso ao solo urbanizado. Nesta revisita ao campo da implementação das políticas desenvolvidas pelo SNPU, trataremos de entender suas principais iniciativas e ações, que em síntese podem ser representadas pelas seguintes categorias:

- i. Repasse de Recursos Diretos: apoio financeiro do Ministério das Cidades e outros órgãos federais e parcerias para elaboração ou revisão dos planos diretores;
- ii. Fornecimento de Material de Capacitação: Produção e distribuição de materiais de capacitação para formação e capacitação sobre os temas PDPs e instrumentos do Estatuto da Cidade;
- iii. Implementação de atividades de capacitação e sensibilização: elaboração e implementação de atividades de capacitação e sensibilização em escala nacional visando espraio da agenda de planejamento urbano;

- iv. Constituição de uma Rede de Apoio: Criação da Rede Plano Diretor Participativo, que conectando ao MCID, em especial à SNPU, atores nacionais, dos mais diversos segmentos que se engajariam na agenda de reforma urbana proposta pelo novo debate dos PDPs.

3.3.1.1 *A Campanha Nacional Planos Diretores Participativos*

Ao se deparar com a realidade, com o estado da arte da implementação de planos diretores, o MCID, em especial a SNPU, identificou uma série de desafios (Brasil, 2005)⁷⁹ estruturais atrelados à baixa absorção dos princípios e das diretrizes dadas pela CF 88 e pelo Estatuto da Cidade para os municípios brasileiros. Neste contexto, impunha-se uma série de questões que vale a pena revisitar para que sejam entendidas as estratégias da implementação da política pelo MCID, a saber:

- Como transformar a obrigatoriedade dos PDPs em oportunidade de construir cidades mais justas, democráticas, com melhor qualidade de vida para todos?
- Como chegar a cada município respeitando a sua diversidade e a competência, de ordenamento do seu território, delegada pela Constituição?
- Como fazer chegar o conhecimento do Estatuto aos gestores, técnicos e sociedade civil para que pudessem ser compreendidos e utilizados?
- Como tornar os processos de elaboração dos planos em arenas democráticas que possibilitem a negociação e pactuação de projetos de cidade e desenvolvimento urbano? (BRASIL, 2005)

Diante destas questões e da demanda de implementação dos PDPs, surge em 2003 a Campanha Nacional “Planos Diretores Participativos – Cidades de Todos”.

⁷⁹ A SNPU, para implementar a política de planejamento urbano nas diretrizes do Estatuto da Cidade, identificava os seguintes obstáculos: Desconhecimento do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade e seus instrumentos (caráter complexo, polêmico e inovador que tratam de matérias tributárias, urbanísticas, políticas e jurídicas para implantar a reforma urbana); Fragilidade das equipes técnicas; a falta de informações sobre a realidade local; falta de prática de planejamento e gestão territorial, muito menos participativos; Descrença generalizada nos efeitos do planejamento, pela tradicional desconexão entre os planos e a prática cotidiana das prefeituras. Prática de planos copiados ou vendidos a prefeitos desinformados ou coniventes (ver: BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Campanha Nacional "Plano Diretor Participativo - Cidade de Todos". Brasília, 2005. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/Anexo_10__PDP.pdf. Acesso em: 21 de set. de 2024.

Lançada em maio de 2005 pelo MCID e contando como a atuação central do Departamento de Apoio a Gestão Municipal e Territorial (DAGEMT) e do ConCidades, a Campanha foi uma iniciativa estratégica de propagação da nova maneira de se pensar o planejamento urbano e visava a construção de cidades inclusivas, democráticas e sustentáveis no Brasil, nos termos defendidos pela luta pela Reforma Urbana. Nas palavras do MCID:

A Campanha foi uma iniciativa do Ministério e do Conselho das Cidades para “fazer pegar” uma lei federal – o Estatuto da Cidade (a lei da reforma urbana) mas cuja implementação cabe aos municípios. O governo federal não tem instrumentos para induzir esta ação. (Brasil, 2005)

A campanha nasce visando estruturar as seguintes estratégias:

- Comunicação - materiais de comunicação em diversas mídias e em linguagem acessível;
- Mobilização - articulação dos atores em Núcleos Estaduais;
- Capacitação - cursos e oficinas realizados de forma descentralizada, pelos Núcleos;
- Monitoramento e registro - banco de experiências e duas pesquisas nacionais sobre os Planos Diretores. (BRASIL, 2005)

A iniciativa se estruturou a partir da identificação de dois pressupostos: a limitação de recursos e a necessidade hercúlea de que aproximadamente 1.700 municípios, com população acima de 20 mil habitantes ou que faziam parte de regiões metropolitanas, elaborassem ou revisassem seus Planos Diretores, conforme estipulado pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), isso para o ano de 2006.

A não conformidade com tal exigência poderia levar os prefeitos a incorrer em improbidade administrativa, fato que gerava certa apreensão por parte dos municípios e do Congresso Nacional. Tal apreensão que acabaria por e estimular a edição de legislação federal para alterar a data de obrigatoriedade de elaboração dos PDPs⁸⁰.

A campanha buscou transformar essa obrigatoriedade em uma oportunidade para repensar o desenvolvimento urbano, promovendo um processo participativo em

⁸⁰ A Lei nº 11.673, de 8 de maio de 2008, alteraria a Lei nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais, que passou a ser 2008.

que a população pudesse discutir e propor soluções para as distorções existentes nas cidades. Na perspectiva defendida pelo DPU, o PDP devia definir a função social de cada área urbana, levando em consideração as especificidades econômicas, culturais e sociais.

Assim, a Campanha seria desenvolvida estruturando-se na força da replicação de conteúdos e no fortalecimento de arranjos locais em vinte e sete (27) Núcleos Estaduais, sendo os vinte e seis (26) estados e DF, (Brasil, 2011)⁸¹. Estes núcleos contavam com a participação de diferentes segmentos sociais, o que refletia na sua composição e organização peculiares em correspondência à diversidade do país (BRASIL, *op.cit.*).

A SNPU e o ConCidades, por meio da Campanha, realizaram 45 oficinas, formando mais de 3.150 multiplicadores provenientes de diversos segmentos sociais (BRASIL, 2011), como prefeitos, vereadores, ministério público, representantes de movimentos populares, e população em geral, como pode ser verificado na estratégia de divulgação da campanha (Ver FIGURA 4, que apresenta o esquema pensado para espraiamento e direcionamento da campanha)⁸².

Essas oficinas foram fundamentais para disseminar conhecimento sobre planejamento urbano participativo e engajar a sociedade civil nesse processo de reconstrução do território urbano a partir dos planos diretores. Não obstante esta disseminação também foi propiciada pela elaboração e distribuição de cerca de 12.000 kits (SUTTI, 2018)⁸³ da campanha, estes kits continham materiais diversos para sensibilização e capacitação⁸⁴.

Neste curto período de 2004 (no qual se iniciou-se a estruturação da campanha) a 2006 (quando tivemos as últimas atividades finalizadas), a SNPU e o

⁸¹ Ver: BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Campanha Plano Diretor Participativo. Publicado: 11 de abril de 2011. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/dadosabertos/145-secretaria-executiva/noticias1/2267-campanha-plano-diretor-participativo>. Acesso em: 14 de jul. de 2025.

⁸² Ver: BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Campanha Nacional "Plano Diretor Participativo - Cidade de Todos". Brasília, 2005. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/Anexo_10_PDP.pdf. Acesso em: 21 de ago. de 2024.

⁸³ Ver: SUTTI, W. O Ministério das Cidades e o ciclo de planos diretores do século. In: A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo / organizado por Nabil Bonduki. - São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

⁸⁴ O kit da campanha, além de comerciais para televisão e spots publicitários para rádio que foram veiculados em rede nacional durante a campanha do Governo Federal, continha: um videodocumentário; cartazes; folhetos; o livro intitulado "Plano Diretor Participativo: Guia para Elaboração pelos Municípios e Cidadãos", desenvolvido em parceria com o Confea; um CD do curso "Planejamento Territorial Urbano e Plano Diretor Participativo", produzido pela Caixa Econômica Federal; e a reedição do Guia do Estatuto da Cidade, elaborado pela Câmara dos Deputados.

ConCidades realizaram cerca de 45 oficinas, formando mais de 3.150 multiplicadores provenientes de diversos segmentos sociais (BRASIL, 2011), como prefeitos, vereadores, ministério público, representantes de movimentos populares, e população em geral, como pode ser verificado na estratégia de divulgação da campanha (Ver FIGURA 5, que apresenta o esquema pensado para espraiamento e direcionamento da campanha)⁸⁵. Essas oficinas foram fundamentais para disseminar conhecimento sobre planejamento urbano participativo e engajar a sociedade civil nesse processo de reconstrução do território urbano a partir dos planos diretores.

Simultaneamente, os núcleos estaduais da campanha também desenvolveram estratégias de mobilização e capacitação que incluíam a elaboração de cartilhas e atividades de monitoramento. Até o final de 2005, haviam 23 núcleos estão ativos, promovendo atividades tanto nas capitais quanto no interior dos estados (Brasil, 2011), que foram responsáveis pela implementação de 388 atividades de capacitação e sensibilização, o que significou espraiamento da campanha para mais de 21.300 pessoas de cerca de 1.350 municípios (Brasil, 2005).

Agregou-se também a este esforço das Equipes MCID e ConCidades a instituição de uma rede “pro-planejamento”, com cerca de 30.000 endereços eletrônicos (e-mail), instituindo um canal dinâmico e diversificado para discussões e troca de experiências sobre planejamento urbano (BRASIL, 2011). A implementação dessas estratégias gerou uma rede colaborativa que facilitou a troca de experiências e boas práticas entre os municípios.

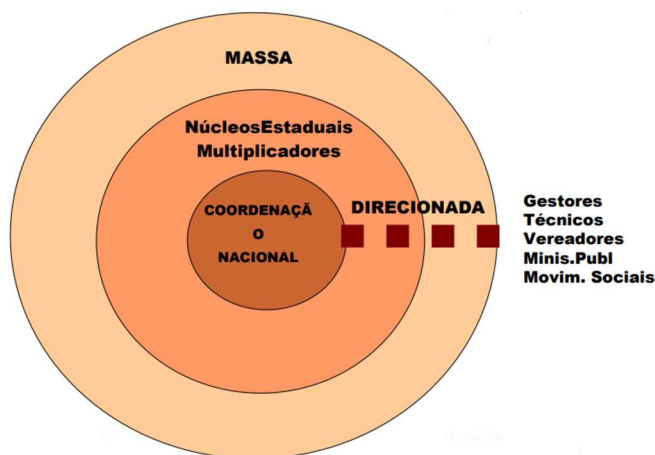
Agregou-se também a este esforço das Equipes MCID e ConCidades a instituição de uma rede “pro-planejamento”, com cerca de 30.000 endereços eletrônicos (e-mail), instituindo um canal dinâmico e diversificado para discussões e troca de experiências sobre planejamento urbano (BRASIL, 2011). A implementação dessas estratégias gerou uma rede colaborativa que facilitou a troca de experiências e boas práticas entre os municípios.

Além das iniciativas já citadas para o fortalecimento do processo de gestão do processo e desafio de implementação dos Planos diretores, SUTTI (2018) destaca que no âmbito destas iniciativas para envidar a luta pelos PDPs, tratou-se de estruturar

⁸⁵ Ver: BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Campanha Nacional "Plano Diretor Participativo - Cidade de Todos". Brasília, 2005. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/Anexo_10_PDP.pdf. Acesso em: 21 de ago. de 2024.

uma chamada pública para cadastramento de profissionais “cada região do país com experiência na capacitação ou na elaboração de plano diretor e implementação do Estatuto da Cidade” (*op.cit.*, p. 157). Ainda, segundo o autor esta iniciativa, até 2005, cadastrou cerca de 387 profissionais que estariam aptos pelo cadastramento a orientar os processos de elaboração dos planos diretores municipais.

FIGURA 4 – Estratégia da Campanha Nacional dos PDPs



Fonte: Adaptado de: BRASIL. Ministério das Cidades. Campanha Nacional Plano Diretor Participativo - Cidade de Todos, 2005.

A avaliação do Ministério das Cidades (Brasil, 2005), na perspectiva dos resultados da campanha, tendo em vista uma análise de correlação entre a campanha e as iniciativas dos municípios em elaborar e revisar seus planos diretores (como pode ser visto na TABELA 4) aponta para um resultado significativamente positivo. A busca pela elaboração e revisão dos planos diretores teve uma média nacional equivalente a 92.5%. Apesar da Região Sudeste, que alcançou 95.30%, puxar a média nacional para o alto, é possível afirmar que o esforço foi alto em todas as regiões do país, em especial tendo em vista que a Região Centro-Oeste, com menor proporção de municípios com iniciativas iniciadas de elaboração ou revisão de seus planos diretores, não foi inferior a 90%.

É certo que é de difícil comprovação o nível de certeza da completa correlação entre a consecução da Campanha e os resultados em elaboração e revisão dos planos diretores. Talvez tenha feito maior pressão pela elaboração a força do dispositivo legal do Estatuto da Cidades, pois os municípios estavam também na iminência do

vencimento do prazo para elaboração dos Planos diretores, e do *stick* ⁸⁶ da improbidade administrativa deixado na legislação, que incidiria sobre o prefeito ou demais autoridades responsáveis pela não aprovação do plano diretor no prazo estabelecido.

TABELA 4 – Resultado da Campanha por Região

Região	Municípios que tomaram iniciativa de elaborar/ revisar os Planos Diretores		Municípios que não tomaram iniciativa		Total de municípios pesquisados	
	absol.	rel.	absol.	rel.	absol.	rel.
Norte	109	94%	7	6%	116	9%
Nordeste	452	90,30%	48	9,60%	500	35%
Centro-Oeste	81	90%	9	10%	90	6%
Sudeste	411	95,30%	20	4,60%	431	29%
Sul	282	92,50%	23	7,50%	305	21%
Total	1335	92,50%	107	7,50%	1442	100%

Fonte: Adaptado de MCID/Confea (2007), *apud*. Brasil (2005)

Não obstante, há de se concordar que independente da correlação pretendida, o mais relevante de todo o processo é que o mesmo “deixou de ser uma ação federal e se tornou uma ação nacional, multifacetada por uma rede de atores os mais variados, em centenas de municípios” (BRASIL, 2005, p.20).

Ainda nesta perspectiva, de tentativa de balanço dos resultados, A Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) buscou avaliar, ainda que sinteticamente e sem um instrumento de validação científica ou estatística, os resultados da Campanha Nacional "Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos". Nesse contexto, a SNPU afirmou que os resultados qualitativos relacionados ao conteúdo e à aplicabilidade dos planos diretores começaram a ser levantados (BRASIL, 2005). Ela indica que embora existissem resultados concretos na transformação das cidades, a avaliação desses impactos é considerada prematura e complexa. Afirma também que é crucial não

⁸⁶ Conforme entendiam Bemelmans-Videc, Rist e Vedung (2003, *apud*. SANT'ANA, 2016) os instrumentos de políticas públicas devem ser conformados por três elementos estruturais: i) *carrots*; ii) *sticks*; e iii) *sermons*. Ou seja, instrumentos que: tragam alguma vantagem, ou estímulo (*carrots*); gerem um nível de coerção ou regulação, que desestimulem rumos diversos ao estabelecido (*sticks*); e garantam persuasão, que assumem um papel de propagar um discurso, convencimento, uma mensagem educativa acerca da pauta política pública desejada (*sermons*). Neste sentido, o Estatuto da Cidade grafou em sua estrutura um forte dispositivo de desestímulo ao descumprimento do preconizado pela política, a improbidade administrativa.

superestimar a importância das leis e dos planos, nem subestimar as contradições sociais que podem despolitizar o processo e dificultar o enfrentamento das forças contrárias às mudanças. Por fim afirma que essas forças operariam em escalas que transcendem o local e se beneficiam do padrão atual de desigualdade e insustentabilidade nas cidades brasileiras.

Em suma, a Campanha representou um esforço significativo para promover um planejamento urbano mais inclusivo e democrático no Brasil. A qualidade dos planos diretores elaborados e sua efetividade na transformação das cidades em tese dependem do nível de organização da sociedade civil, do compromisso dos gestores públicos em implementar as diretrizes do Estatuto da Cidade e das capacidades do corpo técnico, que terá o papel fundamental de transformar o desejo popular na política pública de planejamento urbano e seus instrumentos. Não obstante, a principal aposta foi feita na participação ativa da população como ponto de partida para garantir que o planejamento urbano atendesse às necessidades de todos os habitantes.

Embora tenha sido positivamente avaliada por vários atores nacionais, a campanha dos planos diretores teria suas últimas atividades encerradas no ano de 2006 e já no novo governo Lula, 2007-2010, nenhuma iniciativa de continuidade seria tomada no sentido de reforçar o esforço iniciado e aprimorar as iniciativas de fortalecimento democrático e participativo.

3.3.1.2 *Ações de apoio ao planejamento urbano*

Como destacado na seção anterior, a principal função da SNPU, no tocante ao objeto desta pesquisa, foi estruturar uma nova perspectiva de planejamento urbano. Almejava-se algo mais participativo, atento aos pressupostos da Agenda da Reforma Urbana, que buscasse a implementação do direito a cidade e da função social da propriedade urbana, princípios fundamentais de nossa CF/88. Com tais pressupostos, como já destacado nas seções anteriores, a grande aposta seria o plano diretor e os demais instrumentos do Estatuto da Cidade em um arranjo participativo.

Buscando alterar a tônica do planejamento centrado pela visão técnica, herdado do período militar, as novas peças de planejamento urbano seriam marcadas pela luta pela representação das vontades sociais, populares. Nossa peça maior de

planejamento urbano, o plano diretor, deveria se mostrar como maior engrenagem desta guinada. Para tanto, passaria a incorporar em seu próprio nome os signos desta mudança almejada, passando a ser denominado Plano Diretor Participativo.

Assim, como destaca o relatório de Prestação de Contas da Presidência da República de 2003⁸⁷, as primeiras mudanças preparatórias para o 1º PPA do Governo Lula (2004 a 2003) se deram ainda sob o regime do PPA 2000-2003. A mudança significativa, alinhada ao novo modelo de planejamento urbano proposto, se daria no Programa Gestão Urbana e Metropolitana, mais especificamente na Ação Orçamentária Estudos para Formulação de Planos Municipais de Desenvolvimento Urbano Sustentável. Esta Ação passaria a dar suporte a execução dos planos diretores, já ensaiando o debate proposto pelos PDPs.

Ainda em 2003, contando com recursos da ordem de cerca de seiscentos mil reais (R\$ 600.000,00) seriam contratados cerca de 8 planos diretores. Além disso foram feitos esforços para contratação de mais 2 planos diretores no âmbito do Programa Infraestrutura Urbana (PRÓ-INFRA).

Embora o apoio de apenas 10 planos possa parecer insignificante diante do universo dos municípios com obrigatoriedade para elaboração ou revisão de seus planos diretores, a adaptação das Ações e Programas do Governo FHC já serviram de balão de ensaio para as ações em PDP que viriam a ser programadas. O tempo de elaboração de um contrato federal já seria um dos pontos destacados. O Relatório destacaria a inevitabilidade da atraso na finalização do contrato, previsto para o ano de 2003, sendo prevista um potencial encerramento para o ano de 2004⁸⁸.

A partir de 2004, já operando o PPA 2004 – 2007, em específico pela Ação 0642 – Apoio à Implementação dos Instrumentos Previstos no Estatuto das Cidades e à Elaboração de Planos Diretores, a SNAPU e seu Departamento de Planejamento

⁸⁷ É relevante destacar em especial a Prestação de Contas do Presidente da República de 2003 dado que ela aborda o detalhamento das ações do MCID ainda funcionando sobre as bases do planejamento proposto no PPA 2000-2003, do 2º Governo FHC. Assim já é possível vislumbrar, a partir das adaptações operacionais os rumos das mudanças que viriam para o campo do planejamento urbano (ver: BRASIL. Relatório de Prestação de Contas do Presidente da República 2003. Brasília, 2003);

⁸⁸ Os anos subsequentes da gestão Lula I e Lula II, em especial com o advento do PAC, demonstraria que os municípios tomariam mais tempo para finalizar seus contratos que o desejável. Tais como as dificuldades enfrentadas pelas áreas setoriais do MCID, a elaboração dos PDPs também enfrentava dificuldades de diversas ordens, em especial: i) técnicas - fragilidade das capacidades de desenho e implementação das ações, projetos e políticas por parte dos entes subnacionais; ii) operacionais – dificuldades com as gestões dos processos operacionais como contratações e prestação de contas; e iii) políticas – conflito de interesses entre os projetos contratados e prioridades políticas em nível local.

Urbano (DPU), passaria a estruturar iniciativas de apoio aos entes municipais para elaboração dos planos diretores.

Como demonstrado pelas análises orçamentárias, o orçamento para tal tipo de ação sempre foi muito aquém aos montantes necessários e demandados para o apoio aos municípios. Além disso eram desproporcionais aos montantes disponibilizados para as demais ações setoriais do MCID. Resgatando os dados e informações apresentados na seção sobre análise orçamentária (item 3.2.2), verifica-se valores percentuais variando entre 0,27% a 0,13% (Tabela 2) do total do orçamento do Ministério (entre 2004 a 2006), já nos restringindo aos valores disponibilizados tendo em vistas as pretensas prioridades políticas estabelecidas pelo PPA 2004-2007 do 1º. Governo Lula. Depois deste período os investimentos caíram para a casa dos 0,01% do orçamento anual do MCID.

Diante destas limitações orçamentárias e tendo em vista o tamanho do desafio a estratégia desenvolvida pela equipe gestora, a estratégia central, foi ampliar as parcerias institucionais, estimulando a ampliação da aplicação de recursos para o objeto PDPs. Assim, como destacado na publicação Plano Diretores Participativo (BRASIL, 2006), foram estruturadas as seguintes parcerias para elaboração de Planos Diretores.

- Ministério da Cultura, por intermédio do Programa Monumenta para elaboração de Planos Diretores em cidades com patrimônio histórico tombado;
- Ministério do Meio Ambiente, na utilização de recursos do Fundo Nacional de Meio Ambiente, para elaboração de Planos Diretores Participativos integrados à Agenda 21 e Zoneamento Ecológico Econômico nos municípios da área de influência da BR-163; no Projeto de Assistência Técnica para a Agenda da Sustentabilidade Ambiental (TAL Ambiental) com recursos para o apoio metodológico de 13 municípios; no Projeto Estratégia de Apoio à Gestão Ambiental Urbana, em parceria com Habitat e Pnuma, organismos da ONU, para articular e harmonizar metodologias envolvendo quatro experiências pilotos;
- Ministério do Turismo, com recursos do Prodetur II/ Nordeste, Sul e Projeto JK, para elaboração de Planos Diretores em municípios turísticos;

- Ministério da Fazenda e CAIXA, com recursos do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios (PNAFM), reestruturado para o atendimento dos municípios com demandas para elaboração de Planos Diretores;
- Ministério da Integração, no apoio à elaboração de Planos Diretores em cidades gêmeas, localizadas em faixas de fronteira;
- Ministério da Ciência e Tecnologia, tendo como órgão executivo o CNPq, para estimular Grupos de Extensão Universitária de Instituições de Ensino Superior em todo o País, no esforço de apoio técnico aos municípios que estão elaborando seus planos;
- Eletronorte, para elaborar ou revisar Planos Diretores dos municípios a montante da hidrelétrica de Tucuruí. Furnas, acordo de cooperação, para apoiar os planos de 52 municípios no entorno do lago da hidrelétrica. (*op.cit.*, pg.23)

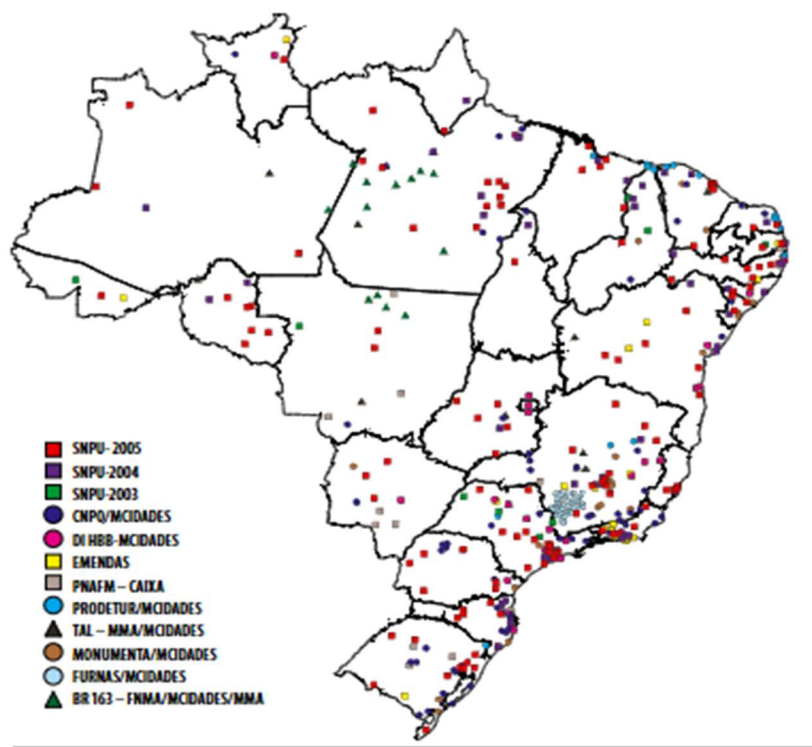
Consideradas estas parcerias, estimasse que foram investidos cerca de R\$ 60 milhões⁸⁹, no período 2003 a 2005, para o apoio à elaboração de PDPs em 550 municípios, cerca de 30% do universo dos municípios obrigatórios (Brasil, *op.cit.*). A fragilidade orçamentária seria parcialmente superada pela disposição administrativa da SNPU em articular outras fontes de financiamento para a luta pela agenda de planejamento urbano. Como destacado pela Figura 5, a ampliação de ação por meios destas parcerias possibilitou espalhar o apoio a elaboração dos planos diretores por todo o território nacional.

Além do apoio direto por meio do repasse de recursos orçamentários do Orçamento Geral da União (OGU) ou de outras fontes dos parceiros do MCID, visando fortalecer este centro de gravidade da PPFPU, destaca-se também, como ação estratégica do DPU, o suporte por meio de ações de assistência técnica.

Como destacado em Brasil (2006), a parceria Ministério das Cidades - Ministério da Ciência e Tecnologia, representou um marco significativo no fortalecimento da gestão municipal por meio do apoio à agenda de elaboração de Planos Diretores Participativos.

⁸⁹ É importante destacar que além do orçamento previsto para a Ação Orçamentária agregam-se também neste montante o orçamento destas fontes parceiras e das emendas parlamentares.

FIGURA 5 – Investimentos em Planos Diretores pelo Governo Federal (2003-2005)



Fonte: Brasil, 2006.

Lançado em outubro de 2005, o edital promovido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) convocou grupos de extensão universitária a desenvolver projetos que visam integrar a participação popular no planejamento urbano. Essa abordagem não apenas busca aprimorar a capacidade técnica das prefeituras, mas também fortalecer a interação entre os diversos segmentos sociais envolvidos na gestão territorial.

A iniciativa selecionou 50 propostas de projetos que abrangeram todas as regiões do Brasil. Avaliadas por um comitê composto por especialistas em planejamento urbano e territorial, essas propostas foram escolhidas com base em critérios que buscavam assegurar que as iniciativas apresentadas fossem viáveis e relevantes para as comunidades atendidas. Basicamente o projeto se conformou em oferta de bolsas de Fomento Tecnológico e recursos para custeio dos projetos, tem

sido fundamental para garantir a implementação efetiva dessas ações (BRASIL, 2006).

Além disso, a parceria possibilitou o avanço do debate para o campo do desenvolvimento e disseminação de tecnologias em gestão participativa, promovendo não apenas a capacitação das equipes técnicas municipais, mas também a valorização dos recursos locais. Essa estratégia foi entendida como essencial para enfrentar os desafios que as prefeituras enfrentam na atualidade, assegurando que novos conceitos e práticas de planejamento fossem acessíveis e compreensíveis por todos os envolvidos (BRASIL, 2006).

Já se adentrarmos no período 2006 a 2016, em especial tendo em vista a fragilização do DPU e da própria pauta do PDP, que ainda resistiu fragilizada até finalização do projeto Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos (que será analisado na seção 3.4, dedicada à etapa de avaliação e monitoramento de políticas públicas), e dos instrumentos do estatuto da cidade, verifica-se uma atuação da política pública de planejamento urbano sem a conformação de um centro de gravidade, ou com centros de gravidade dispersos, sem uma centralidade forte como a fornecida pela agenda de luta por Reforma Urbana.

Os relatórios de gestão deste período apontam para atuações pontuais e sem reverberação orçamentária ou política em temas como: Governança metropolitana, instrumentos do Estatuto das Cidades, acessibilidade urbana, gestão urbano-ambiental, planejamento urbano como prevenção de risco de desastres, controle da expansão urbana, locação social, e reabilitação de áreas urbanas centrais.

De todas os temas listados, que em alguma medida foram ensaiados como políticas públicas para o gerenciamento do Departamento de Planejamento Urbano, a temática da reabilitação de áreas urbanas centrais foi a que melhor se aproximou da linguagem desejada pelo governo para as políticas públicas de desenvolvimento urbano. Não obstante, como explicado anteriormente a reabilitação de áreas centrais só viria a compor efetivamente o DPU a partir das mudanças trazidas pela 1ª Gestão Dilma, já em 2011, entre 2006 a 2010 a temática da reabilitação ficou articulada ao Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos, também integrante da SNPU

Por ser uma ação desenvolvida no âmbito da mesma Secretaria, e dada afinidade temática, se opta por também computá-la na análise. Em especial, tendo em

vista o diálogo muito aproximado ao DPU, no que tange às ações de aprimoramento da formulação e aplicação dos instrumentos do Estatuto das Cidades, com destaque para em os instrumentos vinculados as atividades de reabilitação de áreas urbanas centrais, tais como outorga onerosa, operação urbana consorciada, direito de preempção, entre outros.

A partir da análise dos Relatórios de Gestão do Ministério das Cidades para o período de análise da tese, 2003 - 2016, é possível categorizar os principais resultados alcançados pela Ação de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais e, com isso, será possível também fazer transparecer os direcionamentos desta política e suas aproximações e distanciamentos em relação à política de apoio à elaboração dos PDPs e dos instrumentos do Estatuto das Cidades.

Com esta perspectiva, identificamos as seguintes categorias de ação e projetos:

- i. Planejamento e Elaboração de Projetos - nesta categoria enquadram-se: a destinação de recursos financeiros para a elaboração de planos de reabilitação e execução de projetos em diversas cidades para obras de infraestrutura e requalificação de espaços públicos; a elaboração de projetos para reforma e adaptação de imóveis.
- ii. Cooperação e Parcerias – nesta categoria podem ser elencadas as ações e iniciativas que buscaram estabelecer parceria com outros órgãos federais ou governos estaduais e municipais para: implementação de estudos para evolução do tema da reabilitação de áreas centrais e temas correlatos, tais como as operações urbanas consorciadas e a recuperação e manutenção do patrimônio histórico; Avaliação da evolução urbana das áreas centrais das grandes cidades brasileiras; e para análise das Operações Urbanas Consorciadas e desenvolvimento de indicadores de avaliação de impacto social, econômico e territorial de intervenções de reabilitação urbana.
- iii. Execução de Obras e Intervenções urbanas – Nesta categoria se inserem todas as ações de execução de obras de reabilitação de áreas urbanas centrais;

- iv. Pesquisa e Produção de Informações – se alinham a esta categoria as análises sobre o retrato das áreas centrais do Brasil, os cadernos técnicos sobre regulamentação e implementação do Estatuto da Cidade e os estudos e análises para elaboração da política de locação social;
- v. Capacitação e Divulgação – Esta categoria será composta por ações de: desenvolvimento de cursos para capacitação de gestores municipais na implementação de ações de reabilitação de centros; processos de sensibilização e formação em oficinas e seminários regionais e municipais sobre reabilitação de áreas urbanas centrais e a produção da série de documentários sobre planejamento e desenvolvimento urbano.
- vi. Reabilitação e Uso de Imóveis Públicos – nesta categoria serão incluídas as ações de análise de viabilidade de imóveis desmobilizados do INSS para habitação de interesse social; a destinação de imóveis adquiridos do INSS ao Programa Minha Casa Minha Vida; e a reabilitação de imóveis urbanos.

A análise das agendas de planejamento urbano e de reabilitação de áreas urbanas centrais revela tanto aproximações quanto distanciamentos significativos entre essas dimensões da política urbana. O Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, ao buscar a revitalização de espaços públicos e a recuperação de imóveis subutilizados, se alinhava com os princípios do planejamento urbano participativo, que visa a inclusão social e a função social da propriedade. Essa sinergia é evidenciada na busca por cooperação intersetorial e na destinação de recursos para a elaboração de planos de reabilitação, refletindo uma tentativa de integrar as demandas sociais nas estratégias de desenvolvimento urbano.

Entretanto, existem distanciamentos notáveis entre as duas agendas. Durante o período analisado, a reabilitação de áreas centrais ficou muitas vezes subordinada a outras prioridades setoriais, como evidenciado pela sua articulação temporária com o Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos, antes de ser incorporada definitivamente ao Departamento de Planejamento Urbano. Além disso, as limitações orçamentárias enfrentadas pelo planejamento urbano em geral impactaram

negativamente a eficácia das iniciativas de reabilitação, resultando em ações pontuais sem uma centralidade forte que poderia ter sido proporcionada por uma agenda coesa.

Por fim, enquanto a reabilitação urbana se mostrou uma área em que houve um diálogo mais próximo as diretrizes de governo, incluso em sua abordagem mais neo-desenvolvimentista (MARICATO, 2015), a ação de apoio aos planos diretores enfrentou desafios em consolidar uma agenda integrada e efetiva, incluso que fosse respeitada e valorizada dentro do próprio MCID. A falta de um centro de gravidade nas políticas públicas de planejamento urbano, em especial no período posterior a 2006, dificultou a implementação de estratégias necessárias para enfrentar os problemas estruturais das cidades brasileiras, incluso no que dizia respeito a leitura e preparação das cidades para a recepção de investimentos pelas áreas setoriais do MCID.

3.3.2 O ConCidades e a implementação da política

O Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) desempenhou, e desempenha, um papel crucial na construção da política de desenvolvimento urbano no Brasil, sendo um espaço no seio do Governo Federal do Brasil para a articulação e diálogo entre diferentes esferas do governo e a sociedade civil. Ele participou ativamente da “Campanha Plano Diretor Participativo – Cidade para todos” e da “Rede de Avaliação dos Planos Diretores”, demonstrando que a sociedade Civil pode e deve atuar na elaboração, implementação e monitoramento de políticas públicas, para além da clássica inserção na forma de consulta pontual e instrumental nas etapas de levantamento de problemas e escolhas das melhores opções para uma determinada política pública.

As produções desse conselho, especialmente suas resoluções, ainda que recomendadas, foram fundamentais para a formulação de diretrizes que orientaram a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano e para o planejamento urbano, objeto de interesse desta pesquisa. A importância dessas resoluções se torna ainda mais evidente quando se considera que elas não apenas refletiram as prioridades do desenvolvimento urbano, mas também estabeleceram um marco regulatório que orientaram temas cruciais para o desenvolvimento urbano,

como a elaboração de planos diretores e a aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

As resoluções debatidas pelo Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano, aprovadas pelo plenário do Conselho, são produtos significativos dessa política. Elas visavam promover uma integração entre as diferentes dimensões do desenvolvimento urbano, integrando planejamento urbano à questões como regularização fundiária, uso e ocupação do solo, gestão de riscos e a necessidade de garantir a participação social nos processos decisórios. A produção dessas resoluções deve ser considerada não apenas como um conjunto de diretrizes, mas como elementos integrantes da análise da fase de implementação da PPFPU

Não obstante, para além da abordagem direcionada do Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano, havia outros comitês para os demais campos do desenvolvimento urbano, tal qual instituído na estrutura do MCID, assim havia também os comitês técnicos de: de Habitação; de Saneamento Ambiental; e de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana.

Nessa complexidade de temáticas tratadas pelos comitês, a relevância das resoluções do Conselho Nacional das Cidades é particularmente evidente na forma como elas abordam os temas de habitação, mobilidade e saneamento. Cada uma dessas áreas é tratada com um conjunto diversificado de recomendações que buscam não apenas solucionar problemas imediatos, mas também estabelecer bases para o funcionamento das distintas políticas setoriais.

Por exemplo, as resoluções relacionadas à habitação incluem iniciativas para a criação de modalidades específicas de atendimento habitacional para famílias em situação de vulnerabilidade, além de recomendações para a ampliação das metas do Programa Minha Casa Minha Vida.

No que diz respeito à mobilidade, as resoluções enfatizam a importância de investimentos em transporte público e infraestrutura cicloviária, reconhecendo que uma mobilidade eficiente é essencial para a acessibilidade e sustentabilidade das cidades. As recomendações para o aprimoramento do Plano Plurianual (PPA) em relação à política de mobilidade apontam para uma visão integrada do planejamento urbano, onde o transporte é considerado um elemento chave.

Além disso, as resoluções sobre saneamento básico revelam um comprometimento com a infraestrutura necessária para garantir qualidade de vida nas

áreas urbanas. O acesso ao saneamento é fundamental não apenas para a saúde pública, mas também para promover dignidade humana e equidade social. As recomendações que promovem o tratamento adequado dos resíduos sólidos e a gestão eficiente da água advogam por um ambiente urbano saudável.

Neste capítulo, propõe-se avaliar as resoluções do ConCidades, integradas ao ciclo de políticas públicas do Ministério das Cidades, enfatizando sua importância para a etapa de implementação da política pública. A análise das orientações para a elaboração de planos diretores e de outros instrumentos do Estatuto da Cidade permitirá compreender como e em que medida essas diretrizes influenciaram o entendimento sobre a visão de planejamento urbano propagado pelo MCID para as diversas esferas governamentais e para a sociedade como um todo.

Ao considerar as produções do ConCidades como parte integrante desse constructo político, o entendimento da política pública, busca-se evidenciar a necessidade de uma abordagem holística que considere as interrelações entre os diferentes temas que compõem a agenda de desenvolvimento urbano, em especial aqueles temas centrais da atuação federal.

3.3.2.1 *As Resoluções do ConCidades*

Como destacou Brasil *et.al.* (2013) o Conselho atuava como uma instância de deliberação que não apenas traduzia a agenda reformista (almejada com a pauta da Reforma Urbana), mas também processava conflitos entre diferentes interesses e valores das distintas representações sociais e políticas que lhe conformavam. A capacidade de lidar com esses conflitos era essencial para a função do Conselho. Embora o Conselho tivesse potencial para promover a inclusão e a democratização das políticas urbanas, ele também enfrenta limitações, como seu caráter limitadamente consultivo, que gerava questionamentos sobre sua real influência nas decisões políticas, em especial quando as posições do ConCidades tendiam a gerar enfrentamento às posições de governo, incluso dentro do próprio MCID (Brasil, *op.cit.*).

Não obstante, para além destas contradições, o ConCidades foi estruturado em comitês técnicos que buscavam refletir a própria organização setorializada do MCID (dividindo a política de desenvolvimento urbano em campos setoriais por temáticas). Essa estrutura em comitês técnicos por área temática procurava facilitar a articulação

entre diferentes segmentos da sociedade civil e do governo à estratégia de divisão temática do MCID, mas também acabava representando desafios em termos de coordenação e efetividade.

Entendia-se que a articulação entre os comitês técnicos do Conselho e as diretrizes do MCID e suas áreas técnicas fosse crucial para garantir que as propostas e deliberações fossem efetivamente consideradas nas políticas urbanas. No entanto, essa articulação mostrou-se complexa, especialmente diante de divergências entre os interesses dos diferentes segmentos representados.

Além disso, a opção por reproduzir a setorização estéril da estrutura organizacional do MCID acabou também por reproduzir no ConCidades, em certa medida, uma forma de atuação setorizada com pouca perspectiva de tratar a dimensão urbana em sua necessária complexidade e integralidade. Assim, as Resoluções do Conselho acabavam por seguir as prioridades temáticas de cada área e o debate de fundo sobre a agenda de reforma urbana foi se perdendo ao longo dos anos e das necessidades de avanços em debates específicos e amiúdes, estruturados pelos interesses ou prioridades isoladas das áreas setoriais.

Ao analisarmos a produção normativa do ConCidades, expressas em suas resoluções, focando o período de 2003 a 2016, podemos verificar esta orientação setorizada. Ao total, no período em questão, foram produzidas cerca de cento e setenta e nove (179) Resoluções, das quais cerca de dezenove (19) se tratavam de Resoluções Normativas, destinadas a regular os próprios atos e funcionamento do Conselho. Já as demais resoluções foram destinadas a regular e orientar aspectos das políticas em desenvolvimento e implementação pelo Ministério das Cidades ou políticas, ações e programas em desenvolvimento ou implementação por órgãos externos ao MCID mas que tinham alguma interface com as políticas de desenvolvimento urbano.

Deste total de resoluções, cerca de quinze (15) foram voltadas, em alguma medida, para o debate da agenda de planejamento urbano e destas, dez (10) são anteriores a 2007. Assim, a maioria são anteriores à agenda de desenvolvimento urbano ressignificada pelo Programa PAC, mais uma vez mostrando a oposição, ou o simples descaminho, incluso dentro do ConCidades, entre investimento, gestão, planejamento e desenvolvimento urbano.

Assim, levando em consideração o transcorrer do período em análise, foram geradas cerca de cento e sessenta (160) Resoluções que visavam normatizar ou orientar algum aspecto das políticas de desenvolvimento urbano ou de políticas que tivessem interface com a agenda de desenvolvimento urbano (ver TABELA 1).

A análise do conjunto das resoluções do Conselho das Cidades revela um panorama que destaca a ênfase em temas setoriais como habitação, mobilidade e saneamento, enquanto o planejamento urbano e metropolitano aparece em uma posição de sub-representação. Do total de resoluções identificadas no período em análise, apenas quinze (15) abordaram diretamente o planejamento urbano, o que evidencia também uma clara desproporção na atenção dada a esse tema em comparação com os temas de outras áreas do MCID.

TABELA 5. Resoluções do ConCidades (2003 – 2016)

Tipo de Resolução		Resoluções por Ano														TOTAL
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Resoluções	Geral	-	22	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30
	Plan. Urb.**	-	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4
Resoluções Recomendadas*	Geral	-	-	3	19	8	15	11	10	12	8	9	10	10	-	115
	Plan. Urb.**	-	-	1	5	1	-	2	-	1	-	-	-	1	-	11
Resoluções Normativas***		-	-	1	3	1	3	1	2	-	4	1	1	2	-	19
TOTAL																179

FONTE: O Autor, a partir de dados do Ministério das Cidades (<https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades/resolucoes-concidades>)

* São resoluções relativas aos atos de outras unidades administrativas das esferas do Poder Público e entidades da sociedade civil.

** São as resoluções enquadradas como atinentes ao tema do Planejamento Urbano

*** São resoluções reservadas à regulamentação e normatização dos atos do ConCidades.

Claro, há de se entender que as resoluções do Conselho das Cidades são instrumentos que visam orientar a formulação e implementação de políticas públicas no âmbito urbano. Assim, elas refletem as prioridades do Conselho e, por conseguinte, do Ministério das Cidades. A predominância de resoluções voltadas para habitação, mobilidade e saneamento sugere uma abordagem reativa à crise urbana, na qual as soluções são frequentemente propostas em resposta às demandas emergentes, sem um planejamento de longo prazo, que deveria ser o papel basilar da temática de planejamento urbano.

Neste sentido, há de se considerar a pressão por políticas de habitação, em especial de habitação de interesse social, dado se configurar como uma questão crítica para o desenvolvimento urbano brasileiro, especialmente diante do nosso processo histórico de urbanização acelerada, da desigualdade social e de déficit habitacional que se conforma em um problema que afeta milhões de brasileiros, com

muitas famílias vivendo em condições precárias, sem acesso a serviços básicos e infraestrutura adequada.

As resoluções relacionadas à habitação são numerosas e abrangentes, refletindo a preocupação do Conselho com a crise habitacional. Por exemplo, a Resolução Recomendada nº. 182 propõe a criação de modalidades específicas de atendimento habitacional para famílias de baixa renda em assentamentos precários. Essa iniciativa pode ser entendida como crucial, pois aborda diretamente as condições inadequadas de moradia enfrentadas por muitos cidadãos, proporcionando não apenas abrigo, mas também dignidade e segurança.

Além disso, a Resolução nº. 161 recomenda a ampliação de metas para o Programa Minha Casa Minha Vida, visando aumentar a oferta de moradias. Outra resolução relevante é a Resolução nº. 173, que recomenda ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal a criação de uma força-tarefa para diagnosticar as dificuldades específicas na execução do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades.

No tocante a Agenda da Mobilidade Urbana, podemos caracteriza-la como outro tema central das resoluções do Conselho das Cidades. Reconhecida como um pilar fundamental para o desenvolvimento sustentável das cidades, dado o aumento da população urbana e o crescimento das cidades, a mobilidade se torna um desafio crítico que impacta diretamente a qualidade de vida dos cidadãos. Isso demandou orientações e normatizações de diversas ordens, em especial tendo em vista os investimentos massivos aportados a partir dos investimentos do programa PAC.

Assim, a título de exemplo, foram editadas: i) Resolução Recomendada nº. 185 que recomenda garantias de recursos para o planejamento e operação de sistemas de trens urbanos, um investimento vital para promover a acessibilidade e reduzir a dependência do transporte individual, contribuindo para a diminuição dos congestionamentos e da poluição nas áreas urbanas; ii) a Resolução Recomendada nº. 97, que destina recursos ao Programa Bicicleta Brasil, refletindo uma diversidade de abordagens que buscavam promover alternativas mais ecológicas e acessíveis para a política de mobilidade; iii) a Resolução nº. 109 apontando para o aprimoramento do Plano Plurianual (PPA) no que diz respeito à política de mobilidade, uma resolução que destaca a importância da integração das estratégias de transporte

nas diretrizes de desenvolvimento urbano, evidenciando que a mobilidade não deve ser vista isoladamente.

Outras resoluções também recomendam melhorias nos sistemas de transporte público coletivo e o desenvolvimento de infraestrutura ciclovária, enfatizando uma abordagem holística que considera diferentes modos de transporte como parte essencial do planejamento urbano. Essas resoluções demonstram um esforço contínuo para identificar e solucionar os obstáculos que fragilizavam a efetividade das políticas setoriais de desenvolvimento urbano.

Em outro aspecto, a interdependência entre saneamento e habitação, por exemplo, também fica evidente na Resolução nº. 144, que aprova o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), considerando que o acesso a serviços de saneamento é fundamental para garantir condições de vida adequadas. Assim, as resoluções do Conselho não apenas demonstravam um forte compromisso com a questão habitacional, mas também ressaltavam a necessidade de uma abordagem integrada entre as áreas setoriais, uma integração que considerasse as interdependências entre habitação e infraestruturas básicas.

Já do ponto de vista do Saneamento Ambiental, outro “carro chefe” do Ministério das Cidades, podemos constatar o amplo tratamento do tema nas resoluções do Conselho. O acesso ao saneamento foi entendido como fundamental não apenas para a saúde pública, mas também para promover dignidade humana e equidade social. A falta de serviços adequados resultava em consequências graves, como surtos epidêmicos e degradação ambiental, afetando desproporcionalmente as populações mais vulneráveis.

Assim, por exemplo, a Resolução Recomendada nº. 187 refere-se à aprovação do Relatório Anual de Avaliação do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), enquanto a Resolução nº. 111 estabelece orientações para a elaboração dos Planos Municipais e Estaduais de Saneamento Básico. Essas resoluções demonstram um comprometimento com a infraestrutura necessária para garantir qualidade de vida nas áreas urbanas.

Além disso, outras iniciativas promoviam o tratamento adequado dos resíduos sólidos e a gestão eficiente da água. Por exemplo, a Resolução nº 134, que aprova o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, indica uma estratégia abrangente para lidar com os desafios relacionados ao manejo dos resíduos urbanos. Essas

resoluções não apenas tratavam da necessidade imediata de serviços básicos, mas também visavam estabelecer um marco regulatório que promova práticas sustentáveis no gerenciamento urbano.

Não obstante o avanço das agendas setoriais, quer seja pela ausência de uma pressão social e política em prol do desenvolvimento da agenda, quer seja pela fragilidade de investimentos ou pela ausência de uma visão integrada entre as áreas técnicas do Ministério e do próprio ConCidades, o planejamento urbano teria um tratamento limitado por parte do Conselho das Cidades e por suas resoluções.

A análise das resoluções do ConCidades revela um panorama que destaca a ênfase em temas setoriais como habitação, mobilidade e saneamento, enquanto o planejamento urbano e metropolitano aparece em uma posição de sub-representação. Tal fato se manifestou mais significativamente no período posteriormente ao Programa PAC.

Além da sub-representação e estagnação do debate no período posterior ao PAC, as resoluções tenderam a seguir a mesma limitação de entendimento sobre a agenda de planejamento urbano que o implementado pelo MCID, se limitando basicamente a regular e orientar as ações de apoio a elaboração de PDPs e os instrumentos do Estatuto das Cidades.

Tal fato limitaria em outra instância o entendimento da agenda de planejamento urbano, conformando-a aos instrumentos de caráter regulatório, de pouca abordagem prática, de difícil diálogo com as necessidades populares, de baixo diálogo com os investimentos das áreas setoriais de desenvolvimento urbano e de baixo atendimento às limitações de tempo, impostas pela pressão política e social (que acabam por ditar os rumos do investimento público).

Este desenho e abordagem é passível de verificação a partir da identificação e separação das resoluções que trataram diretamente de interagir com os temas sob a responsabilidade do Departamento de Planejamento Urbano, órgão integrante da Secretaria Nacional de Programas Urbanos e autoridade designada para o tema do planejamento urbano no Governo Federal do Brasil. Assim, identificam-se:

Resoluções:

- Resolução nº.15, de 03 de setembro de 2004 - Realizar uma Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização visando a

elaboração e implementação de Planos Diretores Participativos, com o objetivo de construir cidades includentes, democráticas e sustentáveis: institui a campanha nacional para estimular a criação e implementação de Planos Diretores Participativos (PDPs) nos municípios brasileiros. Essa iniciativa, fundamentada no Estatuto da Cidade, visava fortalecer a democracia participativa e garantir a construção de cidades mais justas e sustentáveis. A campanha, com previsão de término em 2006, buscava envolver diversos atores sociais, como prefeituras, vereadores, lideranças comunitárias e sociedade civil, na construção de cidades mais inclusivas. Para tanto, foram estabelecidos eixos temáticos como o acesso à terra urbanizada, a distribuição justa dos benefícios do crescimento urbano e a participação popular no planejamento e gestão das cidades. A resolução também previu a criação de núcleos mobilizadores em âmbito nacional, estadual e regional para coordenar as ações da campanha e fortalecer as parcerias entre os diferentes atores envolvidos;

- Resolução nº. 14, de 03 de setembro de 2004 - Recomendar aos Parlamentares do Congresso Nacional que as emendas de alocação de recursos para o Ministério das Cidades sejam destinadas, prioritariamente, para apoiar os municípios na sua elaboração dos Planos Diretores Participativos: A resolução em questão tem como objetivo principal incentivar os municípios brasileiros a elaborarem seus PDPs, conforme determina o Estatuto da Cidade. Para isso, ela recomenda ao Congresso Nacional que destine recursos financeiros específicos para apoiar os municípios nesse processo. Em resumo, a resolução visa garantir que os municípios tenham condições orçamentárias e financeira para cumprir a legislação e elaborar seus PDPs, fortalecendo assim a gestão democrática das cidades e promovendo o desenvolvimento urbano sustentável;
- Resolução nº. 25, de 18 de março de 2005 - Emitir orientações e recomendações para a elaboração do Plano Diretor: estabelece diretrizes para a participação popular no planejamento urbano. Na

elaboração dos PDPs. A resolução reforça prazos e critérios para a atualização dos Planos, fortalece a participação da sociedade civil em todas as etapas do processo, incluindo audiências públicas e conferências, e propõe a integração do planejamento urbano ao orçamento municipal, buscando assegurar que as decisões sejam acompanhadas de recursos financeiros. Além disso, a resolução enfatiza a importância de instrumentos de gestão urbana, como zoneamento e parcelamento do solo, para garantir a efetividade das diretrizes estabelecidas nos PDPs. Dessa forma, busca promover um planejamento urbano mais democrático e participativo;

- Resolução nº. 34, de 01 de julho de 2005, alterada pela Resolução Recomendada nº. 164 de 26 de março de 2014 - Emitir orientações e recomendações ao conteúdo mínimo do Plano Diretor, tendo por base o Estatuto das Cidades: a estabelece diretrizes para a elaboração de PDPs no Brasil, visando garantir a função social da cidade e da propriedade urbana. Ao detalhar os elementos essenciais dos PDPs, como a definição de áreas para moradia, trabalho e equipamentos urbanos, a resolução promove a participação popular na gestão urbana e a integração de diferentes setores do planejamento. A norma também institui instrumentos de gestão urbana para garantir a efetividade das políticas definidas nos planos, como o zoneamento, o parcelamento do solo e a outorga onerosa do direito de construir. Em suma, a resolução representa um marco legal para o planejamento urbano brasileiro, ao estabelecer um conjunto de normas e diretrizes que devem ser observadas na elaboração dos PDPs. Ao promover a participação popular, a integração de diferentes setores e a utilização de instrumentos de gestão urbana eficazes, a resolução contribui para a construção de cidades mais justas, equitativas e sustentáveis;

Resoluções Recomendadas:

- Resolução Recomendada nº. 02, de 14 de setembro de 2005 - Recomenda ao Ministério das Cidades o desenvolvimento de um programa de sensibilização sobre saneamento ambiental e

planejamento urbano visando à incorporação da temática de saneamento ambiental nos Planos Diretores Municipais: A resolução enfatiza a necessidade de um programa que envolva prefeituras, operadores públicos de saneamento e lideranças comunitárias, coordenado pelas Secretarias do Ministério das Cidades. O programa deve incluir, no mínimo, oito seminários regionais para sensibilização, abrangendo todos os Estados e um número significativo de municípios. Além disso, a resolução determina que o desenvolvimento do programa deve ocorrer em parceria com organizações da sociedade civil e associações de municípios, visando uma abordagem colaborativa e integrada no tratamento do saneamento ambiental dentro do planejamento urbano;

- Resolução Recomendada nº. 06, de 08 de fevereiro de 2006 - Recomendar ao Ministério das Cidades que inclua um novo item no Manual da Sistemática 2006, relativo ao Programa Fortalecimento da Gestão Urbana – Plano Diretor: A resolução destaca a importância de considerar as populações tradicionais no planejamento urbano, especialmente em face da exclusão desse critério em revisões anteriores do manual. A resolução fundamenta-se na necessidade de garantir que os recursos federais destinados ao planejamento territorial urbano considerem as especificidades das comunidades tradicionais. A inclusão desse critério é vista como essencial para promover um desenvolvimento urbano mais equitativo e representativo, reforçando o compromisso do Conselho com a justiça social e a diversidade cultural nas políticas públicas;
- Resolução Recomendada nº. 09, de 08 de junho de 2006 - Recomenda e orienta os municípios acerca da obrigatoriedade de aprovação dos planos diretores no prazo Legal de 10 de outubro de 2006: reafirma o prazo estabelecido no art. 50 do Estatuto da Cidade, que determina a obrigatoriedade de aprovação dos Planos Diretores Municipais por municípios com população superior a 20.000 habitantes ou que integrem regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. O prazo final para a aprovação pela Câmara de Vereadores

é 10 de outubro de 2006, visando assegurar que esses municípios possuam um plano diretor atualizado, especialmente aqueles que não têm um ou cujo plano foi aprovado há mais de uma década. Ela também enfatiza a importância de considerar aspectos participativos e de conteúdo durante todo o processo de elaboração ou revisão do PDP. Recomenda também a intensificação da Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo”, com a participação de todos os segmentos da sociedade, para garantir que os novos planos atendam às exigências legais e promovam uma gestão urbana mais democrática e inclusiva;

- Resolução Recomendada nº. 17, de 30 de agosto de 2006 - Recomendar a constituição de comissão Inter conselhos, composta pelo Conselho das Cidades – CONCIDADES, e Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, bem como a organização de um seminário, com a finalidade de discutir e propor a Regulamentação do inciso V, art. 41, do Estatuto da Cidade: Recomenda elaborar definições sobre "impacto ambiental de âmbito regional e nacional", conforme o inciso V do artigo 41 do Estatuto da Cidade, e estabelecer delimitações para as compensações previstas. Além disso, determina a organização de um seminário em até 90 dias para coletar subsídios que consolidem uma proposta de resolução regulamentando esse inciso, envolvendo representantes dos ministérios pertinentes, órgãos municipais e estaduais, além de instituições e fóruns relacionados ao planejamento urbano e ambiental. A resolução entra em vigor na data de sua publicação;
- Resolução Recomendada nº. 20, de 30 de agosto de 2006 - Recomendar ao Ministério das Cidades que discuta com a Secretaria Nacional de Direitos Humanos e com o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência, em parceria com os Representantes do segmento Poder Público Municipal, a implementação das Regras do Decreto nº 5.296, Referentes à adaptação de edifícios públicos ou de uso coletivo, ao licenciamento das edificações de uso privado e parcelamento do solo urbano: A

proposta visa assegurar a inclusão e os direitos das pessoas com deficiência no planejamento urbano e nas políticas públicas, promovendo um diálogo interinstitucional para a implementação eficaz das normas de acessibilidade;

- Resolução Recomendada nº. 22, de 06 de dezembro de 2006 - Emitir orientações quanto à Regulamentação dos procedimentos para aplicação dos Recursos técnicos e financeiros, para a elaboração do Plano Diretor dos municípios inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental, de âmbito Regional ou nacional, com Referência nas diretrizes constantes dos incisos II, IX e XIII do art. 2º e inciso V do art. 41, do Estatuto da Cidade: Esta resolução estabelece uma conexão direta entre grandes empreendimentos e o planejamento urbano municipal. Ao determinar que empresas que realizam projetos de grande porte e impacto ambiental contribuam financeiramente para a criação ou atualização dos PDPs, a resolução defende que os municípios afetados por esses empreendimentos tenham recursos para planejar seu desenvolvimento de forma mais sustentável e equitativa. A participação popular é fundamental nesse processo, assegurando que os interesses da comunidade sejam considerados na elaboração dos planos. A resolução detalha como os recursos financeiros devem ser utilizados, incluindo a contratação de técnicos, a realização de estudos e a participação da comunidade. Ela também estabelece critérios para calcular o valor da compensação a ser paga pelas empresas, considerando o tamanho do município e o impacto do empreendimento. Ao vincular o licenciamento ambiental à existência de um PDP atualizado, a resolução incentiva os municípios a elaborarem seus planos e a utilizarem os recursos de forma eficiente para promover o desenvolvimento urbano sustentável;
- Resolução Recomendada nº. 39, de 11 de maio de 2007 - Recomenda a divulgação dos Resultados da Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo – PDP: Vida dar ciência dos avanços e desafios encontrados na elaboração desses planos em todo o país,

destacando exemplos exitosos de cada estado. Além disso, a resolução determina que esse relatório seja amplamente distribuído e disponibilizado durante a 3ª Conferência Nacional das Cidades, visando promover a troca de experiências e o aprimoramento contínuo dos PDPs no Brasil.

- Resolução Recomendada nº. 74, de 10 de agosto de 2009 - Recomendar a Revisão da Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano: a resolução estabelece diretrizes mais rigorosas para a implantação de infraestrutura básica em parcelamentos de interesse social, definindo responsabilidades claras entre os entes públicos e privados e agilizando os processos de licenciamento. Defende também o detalhamento dos critérios para a caracterização das famílias de baixa renda beneficiárias desses parcelamentos, além de flexibilizar as dimensões mínimas dos lotes em áreas específicas. Ela aprimora também os procedimentos de intervenção em parcelamentos irregulares, visando garantir a proteção dos direitos dos adquirentes e a regularização do empreendimento. Por fim, a proposta unifica os processos de licenciamento ambiental e urbanístico, simplificando os trâmites burocráticos e agilizando a aprovação de novos parcelamentos.
- Resolução Recomendada nº. 83, de 08 dezembro de 2009 - Recomendar ao Ministério das Cidades que emita orientações com Relação à Revisão ou alteração de Planos Diretores: estabelece diretrizes para a revisão e alteração de Planos Diretores nos municípios brasileiros, com o objetivo de garantir a participação popular e a atualização constante desses instrumentos de planejamento urbano. A norma enfatiza a importância de seguir o Estatuto da Cidade e de realizar audiências públicas para garantir a participação da sociedade civil nesse processo. Além disso, a resolução determina que os Planos Diretores sejam revisados periodicamente e que as informações sobre as revisões sejam amplamente divulgadas. Em suma, o objetivo da resolução é fortalecer a democracia participativa na gestão urbana e garantir que

os Planos Diretores reflitam as necessidades e os anseios da população;

- Resolução Recomendada nº. 124, de 10 de novembro de 2011 - Delibera diretrizes para implementação das ações do PPA 2012 – 2015 de Responsabilidade da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades: A resolução defende a ampliação do escopo de apoio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos para a revisão e implementação de planos diretores para todos os municípios brasileiros, independentemente de obrigatoriedade legal. Além disso, a resolução determina a expansão das instâncias estaduais e regionais de prevenção e mediação de conflitos para todo o território nacional. Por fim, a resolução solicita ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Casa Civil a ampliação dos recursos destinados às políticas urbanas, visando garantir a efetiva implementação das diretrizes estabelecidas nas Conferências das Cidades.
- Resolução Recomendada nº. 164, de 26 de março de 2014: Alterar orientações constantes da Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005, do Conselho das Cidades: A principal mudança consiste na inclusão de novas exigências para os municípios, especialmente aqueles localizados em áreas de risco. A partir dessa resolução, os municípios brasileiros incluídos no cadastro nacional de áreas suscetíveis a deslizamentos, inundações e outros eventos geológicos são orientados a elaborar e aprovar seus PDPs em um prazo máximo de cinco anos, conforme determina o Estatuto da Cidade. Além disso, a resolução estabelece que os municípios que desejam expandir seus perímetros urbanos devem seguir as diretrizes do Estatuto da Cidade para garantir um planejamento urbano mais seguro e sustentável.
- Resolução Recomendada nº. 177, de 17 de junho de 2015 - Recomenda, aos Estados, a adequação do arcabouço legal das Regiões metropolitanas ao Estatuto da Metrópole e, ao Ministério das Cidades, a publicação de orientações sobre o Estatuto da Metrópole: recomenda aos Estados brasileiros que atualizem suas leis

complementares sobre regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões para que estejam em conformidade com o Estatuto da Metrópole. Além disso, a resolução sugere que os Estados envolvam os Conselhos das Cidades nesse processo de atualização. O Conselho das Cidades também recomenda ao Ministério das Cidades que publique orientações para auxiliar na implementação do Estatuto da Metrópole. O objetivo principal dessa resolução é garantir que as organizações territoriais de cooperação entre municípios estejam alinhadas com a política nacional de desenvolvimento urbano e com os princípios do Estatuto da Metrópole.

Tendo em vista as motivações de origem para a criação do ConCidades, sendo um espaço fundamental para a articulação e diálogo entre diferentes esferas do governo e a sociedade civil, é de se esperar que o Conselho devesse desempenhar um papel crucial na construção da política de desenvolvimento urbano no Brasil, em especial com a edição de suas resoluções.

As resoluções do ConCidades, ainda que recomendadas, dado arranjo definido pelo próprio governo, seriam essenciais para a formulação de diretrizes que deveriam orientar a implementação de políticas públicas voltadas para o planejamento urbano. A importância dessas resoluções se tornaria ainda mais evidente ao se considerar que elas não apenas refletiriam as prioridades para a agenda de desenvolvimento urbano, mas também estabeleceriam um marco regulatório para temas cruciais, como a elaboração dos PDPs e a aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

Assim, as resoluções debatidas pelo Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano, aprovadas pelo plenário do ConCidades, teriam o desafio de promover uma integração entre as diferentes dimensões do desenvolvimento urbano. Elas deveriam integrar o planejamento urbano às políticas setoriais, às questões como regularização fundiária, uso e ocupação do solo, gestão de riscos e a construir um novo modelo de gestão urbana que garantisse a efetiva participação social nos processos decisórios. A produção dessas resoluções deveria ser considerada não apenas como um conjunto de diretrizes, como orientações genéricas, mas como elementos integrantes efetivo da fase de implementação da PPFPU.

Entretanto, uma análise crítica das resoluções voltadas para a agenda de planejamento urbano revela limitações significativas que comprometem a própria perspectiva de uma política de planejamento urbano em nível federal. Se por um lado destacamos os aspectos quantitativo e temporal, também cabe destacar uma limitação referente ao recorte de atuação (aspecto temático): das quinze (15) resoluções diretamente aplicáveis ao campo do planejamento urbano, doze (12) delas são relacionadas a temas direta e indiretamente relacionados aos PDPs.

Embora as resoluções busquem incentivar a elaboração dos PDPs, frequentemente se restringiram a uma abordagem formalista que prioriza aspectos normativos em detrimento dos problemas reais da agenda de planejamento das realidades locais, das carências locais e das fragilidades institucionais, políticas e técnicas dos municípios brasileiros para lidar com os PDPs (como ficaria comprovado posteriormente, em 2011, pela pesquisa Rede, que será objeto de análise da fase de análise da etapa de monitoramento e avaliação do Ciclo de Políticas Públicas).

A Resolução nº. 25, por exemplo, estabelece diretrizes para a participação popular na elaboração dos planos, mas não aborda suficientemente as condições reais nas quais os municípios operam seus processos decisórios. Assim as resoluções se encaminhavam mais para a orientação genérica que para uma orientação que efetivamente buscava enfrentar algum aspecto da fragilidade e direcionamentos institucional e político que limitavam os processos efetivamente participativos.

Pode-se apontar para um caráter formalista das orientações. Este é o caso da Resolução nº. 14, que recomenda ao Congresso Nacional destinar recursos financeiros para apoiar os municípios na elaboração dos PDPs. Emitiu-se a orientação, publicou-se e nenhum desdobramento efetivo foi tomado para verificar como tal Resolução foi recebida, se é que foi recebida, pelas casas parlamentares.

Neste mesmo sentido, podemos apontar a Resolução Recomendada nº. 09, que a reafirmar os prazos definidos em Lei para que os municípios fizessem seus planos diretores. Além da reafirmação de um prazo legal instituído por Lei Federal, a Resolução pouco teve a contribuir para superação dos processos de elaboração dos PDPs, feitos muitas das vezes apenas para dar cumprimento à exigência legal do prazo, às exigências burocráticas que demarcavam tentativas de fuga de sanções legais do EC, sem um verdadeiro engajamento com as necessidades das cidades e de seus habitantes.

Outro ponto crítico é o limite de entendimento quanto ao papel e o próprio entendimento do planejamento urbano como uma peça básica da complexa Agenda de Desenvolvimento Urbano. Idealisticamente, os PDPs são, nos termos constitucionais, as peças básicas para regulação da função social da cidade e da propriedade. Não obstante, o PDP não tem como regular todos os aspectos necessários para o bom ordenamento e uso do solo urbano, tanto pela própria característica da escala de intervenção e regulação do PDP quanto pela própria característica pouco pragmática dos PDPs nesta nova abordagem do MCID.

Além disso, é possível apontar que a falta dessa perspectiva mais pragmática nas orientações para elaboração dos PDPs acabou por afastá-los das próprias políticas setoriais do MCID, cuja velocidade demandada para implementação de infraestruturas setoriais não poderiam esperar o tempo de resolução dos PDPs. '

Esta perspectiva mais etérea dos PDPs acabou por dificultar também o debate com a própria população, que sempre buscavam as audiências de consulta pública do PDP um espaço para apresentar suas "ordens de serviços", suas necessidades de resolução dos problemas diários, de seus bairros, de suas ruas, da localidade onde trabalhavam, entre outros.

Nesta crítica a atuação do ConCidades, há de se destacar também o silêncio quanto às limitações orçamentárias dos programas voltados para o planejamento urbano ou gestão e governança urbana. Apesar da Resolução nº. 14 defender junto ao congresso condições orçamentárias para os municípios elaborarem seus PDPs, não se abordou o desequilíbrio de investimentos internos ao MCID, quanto mais as profundas restrições financeiras e orçamentárias das prefeituras para elaborar e implementar suas peças de planejamento urbano.

A dependência excessiva de recursos federais e a falta de autonomia financeira e orçamentária dificultavam também qualquer tipo de fortalecimento institucional, no sentido de tornar os municípios capazes de implementar efetivamente as políticas de desenvolvimento urbano. Se realmente pretendia-se discutir o fortalecimento municipal para implementação de políticas de desenvolvimento urbano, tal questão devia ter sido debatida em alguma medida.

Em conclusão, as resoluções do ConCidades sobre planejamento urbano apresentaram características de uma busca pela promoção de uma abordagem mais democrática e integrada no desenvolvimento urbano no Brasil. No entanto, as

limitações do ConCidades se conformaram em desafios críticos para a efetividade de suas orientações, podendo ser destacadas as limitações relacionadas: ao formalismo das orientações, ao limite orientativo imposto ao ConCidades, a concentração de sua atuação ao período anterior ao PAC, ao limite e a restrição temática aos PDPs, ao não enfrentamento da fragmentação da agenda urbana, à fragilidade em tratar do tema orçamentária e da baixa capacidade dos municípios em lidar com o planejamento

Para que as resoluções se traduzissem em melhorias concretas da agenda de desenvolvimento urbano, era essencial promover, além dos princípios certos da reforma urbana, uma abordagem mais integrada, pragmática e que enfrentasse os principais gargalos da formulação e implementação das políticas públicas de desenvolvimento urbano.

Com a finalidade de tirar lições e retroalimentar as possibilidades de fortalecimento e de melhorias da atuação do ConCidades seria necessário olhar, por exemplo, para as fragilidades do processo de investimento urbano iniciado pelo PAC, neo-desenvolvimentista, nos termos de Maricato (2011), e muitas vezes antagônicos aos próprios preceitos da luta pela reforma urbana. Neste alinhamento algumas questões merecem reflexão: afinal, onde o MCID falhou e como corrigir tais falhas? Qual o papel do ConCidades na superação destas falhas?

É necessário encarar a fragilidade de nossas instituições, das quais os conselhos fazem parte, ao menos em alguma medida. Encarar esta fragilidade demanda reverberar tal reflexão aos níveis municipal, estadual e federal e entender os conselhos como parte destas instituições. Neste rumo, caminharíamos para uma participação mais ativa e efetiva dos conselhos na construção de soluções, tais quais ensaiadas pelos projetos Campanha Cidade para todos e Rede de Avaliação dos Planos Diretores.

3.4 AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO

A etapa de monitoramento e avaliação (M&A) é uma fase essencial do ciclo de gestão de políticas públicas. Isso especialmente para o contexto de nossa pesquisa sobre a Política Federal de Planejamento Urbano, consubstanciada na disputa pelos planos diretores municipais, no qual o ideal almejado foi a promoção da reforma urbana, uma reforma que buscava promover os ideários do Estatuto da Cidade. Esta

fase do ciclo de políticas públicas não apenas permite a verificação da implementação das políticas, mas também a análise de seus impactos e resultados.

O monitoramento é um processo contínuo que envolve a coleta sistemática de dados sobre as atividades e resultados das políticas. Essa prática é crucial para identificar rapidamente desvios em relação aos objetivos estabelecidos, possibilitando ajustes em tempo hábil. No âmbito dos planos diretores, o monitoramento busca garantir que as diretrizes de desenvolvimento urbano sejam seguidas, assegurando assim que as metas de sustentabilidade e inclusão social, por exemplo, sejam efetivamente alcançadas. Além disso, a transparência promovida por essa etapa fortalece a confiança da população nas instituições governamentais, uma vez que os cidadãos têm acesso às informações sobre o uso dos recursos públicos e os resultados obtidos.

A avaliação complementa o monitoramento ao investigar o impacto das políticas implementadas. Por meio de diversas metodologias, é possível analisar quais aspectos dos planos diretores estão funcionando e quais necessitam de melhorias. Essa análise crítica é fundamental para o aprendizado institucional, fato que permitiria que lições sejam extraídas e aplicadas em futuras iniciativas de políticas de planejamento urbano.

Não obstante, ações de M&A de políticas públicas tem alcançado baixa prioridade de implementação pelo Governo Federal, são raras as políticas que efetivamente implementam este tipo de ação. Neste contexto, a pesquisa "Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos"⁹⁰, se configurando como uma das poucas iniciativas de avaliação de políticas implementadas pelo MCID, ilustra a relevância de ações em M&A ao evidenciar como essa prática pode contribuir para o aprimoramento das políticas públicas.

Neste aspecto, uma avaliação bem estruturada pode contribuir significativamente para a construção de políticas mais eficazes e adaptadas às realidades locais. A implementação deste projeto de M&A, aplicado à política federal de planejamento urbano, foi vital para entender como os municípios, em suas tarefas

⁹⁰ Ver: SANTOS JUNIOR, O.A.; MONTANDON, D.T. (Orgs). Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2011.

de implementação de seus planos diretores e dos instrumentos do Estatuto da Cidade, consideraram as especificidades locais e as necessidades reais de sua população.

Outro aspecto importante absorvido por esta pesquisa foi a participação social no processo de M&A. Envolver a comunidade na avaliação das políticas públicas não apenas aumenta a legitimidade das ações governamentais, mas também enriquece o processo com diversas perspectivas e experiências. A participação ativa dos cidadãos nos planos diretores pode resultar em soluções mais inovadoras e adequadas às necessidades locais, além de fomentar um senso de pertencimento e responsabilidade entre os moradores.

Apesar da sua relevância, a implementação efetiva de sistemas de M&A enfrenta desafios significativos, como a falta de capacitação técnica entre os gestores públicos e a escassez de dados confiáveis. No entanto, iniciativas como o "Projeto Rede de Avaliação" buscaram superar essas barreiras ao oferecer treinamento e ferramentas adequadas para os profissionais envolvidos. A capacidade de adaptação e aprendizado contínuo é fundamental para que as políticas urbanas se tornem mais resilientes diante das mudanças sociais e ambientais.

A pesquisa "Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos" representou um avanço significativo na compreensão da importância do monitoramento e avaliação nas políticas públicas urbanas. Embora não tenha se detido sobre o processo de elaboração ou implementação da política pública, o projeto se destaca por buscar, por meio de análises qualitativas, entender a efetividade e impacto, direta e indiretamente, dos planos diretores implementados pós-políticas do MCID, em especial no período 2003-2010. Assim, se configurando como uma avaliação de efetividade⁹¹, ou de impacto,

⁹¹ A avaliação de efetividade, ou impacto, é um processo sistemático que busca mensurar as mudanças sociais resultantes de intervenções específicas, como programas, políticas ou projetos. Segundo o Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS), o impacto é definido como a "mudança social produzida por um programa ou projeto", enquanto os resultados referem-se às conquistas concretas alcançadas (IDIS, 2021). Esse tipo de avaliação permite analisar a relação de causalidade entre as intervenções e os impactos percebidos, identificando fatores que podem impulsionar transformações ou que atuam como barreiras. A avaliação de impacto vai além da simples mensuração de resultados; ela propõe uma reflexão sobre como um projeto pode gerar valor social para seus beneficiários e para a sociedade em geral (IDIS, 2021). A efetividade é frequentemente associada ao grau em que os objetivos de uma intervenção são alcançados. Donabedian (2003) destaca que a efetividade é o grau em que melhorias são realmente atingidas em comparação com o que poderia ter sido alcançado sob condições ideais. Assim, a avaliação de efetividade envolve não apenas a medição dos resultados, mas também uma comparação entre o desempenho real e o desempenho potencial das intervenções (Noronha, 2004). Em suma, a avaliação de efetividade é uma

da política pública implementada, o projeto buscou aferir os resultados alcançado pela política de elaboração dos planos diretores e de implementação dos instrumentos do Estatuto das Cidades, em especial no tocante ao processo de participação social, no direito a cidade e na correta cobertura das políticas setoriais de desenvolvimento urbano. Ao abordar as práticas atuais em planejamento urbano e propor melhorias, o projeto visava não apenas contribuir para o fortalecimento das capacidades institucionais, mas também promover uma maior participação social no processo decisório.

Os achados desta pesquisa serão analisados detalhadamente neste capítulo, no qual se discutirá a efetividade dos planos diretores na construção da agenda de reforma urbana e se estes realmente contribuíram para a transformação desejada nas cidades. Assim, espera-se que esta análise não apenas amplie o conhecimento sobre ações de M&A da PPFPU, mas também forneça subsídios para uma reflexão crítica sobre a centralidade do planejamento urbano para a agenda de desenvolvimento urbano, destacando a importância de avaliar se as políticas pensadas estão, de fato, promovendo as mudanças almejadas.

3.4.1 O Projeto Rede

A elaboração e implementação de Planos Diretores constituíram um aspecto fundamental da agenda federal de planejamento urbano, em especial após a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 e do MCID em 2003. O projeto REDE Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos (PDP) foi concebido com o objetivo de promover uma avaliação qualitativa dos Planos Diretores elaborados pelos municípios brasileiros, avaliando se eles estavam em conformidade com os preceitos do Estatuto da Cidade e com os princípios da reforma urbana.

Desde 2003, o Ministério das Cidades vinha atuando como muito esforço no apoio aos municípios na elaboração e implementação dos PDP. Não obstante, muitos debates em cenário nacional questionavam a efetividade dos PDP na promoção do ideário da reforma urbana, ainda mais tendo em vista que os próprios investimentos

ferramenta crucial para compreender o impacto social das ações implementadas, fundamentando decisões estratégicas e contribuindo para a melhoria contínua das políticas públicas e programas sociais.

setoriais do Ministério das Cidades pareciam estar desarticulados dos PDP em nível local. Reconhecendo a importância de um instrumento de avaliação que permitisse identificar erros, acertos e desafios nas políticas públicas urbanas, a pesquisa que fundamenta o projeto foi estruturada em quatro etapas principais.

A primeira etapa envolveu a constituição da rede e o planejamento das atividades, que incluiu articulações com a Rede Observatório das Metrópoles, coordenado pelo IPUR/UFRJ, o Ministério das Cidades e outras entidades relevantes. A segunda etapa focou na avaliação dos Planos Diretores, utilizando um roteiro metodológico que abrangeu temas como o acesso à terra urbanizada e a adequação dos serviços urbanos. Essa avaliação resultou na elaboração de quinhentos e vinte e seis (526) relatórios municipais, representando cerca de um terço dos municípios obrigados, naquela época, a elaborar Planos Diretores, além de relatórios estaduais e um relatório nacional. Essa quantidade significativa de dados coletados possibilitaria uma análise abrangente da situação dos planos em diferentes contextos municipais e regionais.

Os municípios foram selecionados com base em critérios específicos: o plano diretor deveria ter sido aprovado após a promulgação do Estatuto da Cidade, considerar a distribuição populacional dos municípios e garantir que as leis dos PDP tivessem sido aprovadas há pelo menos um ano. Esses critérios pretendiam assegurar que a pesquisa fosse realizada de maneira a refletir a realidade dos municípios que realmente estavam em processo de implementação de suas políticas urbanas.

A partir da análise, é possível depreender da proposta da pesquisa seu foco nos seguintes eixos de análise: (i) a relação planejamento urbano e políticas setoriais de habitação, mobilidade e saneamento ambiental; (ii) a relação entre o planejamento e os temas estratégicos para o desenvolvimento urbano, tais como o acesso ao solo urbanizado, meio ambiente urbano e governança e planejamento metropolitanos; e (iii) a incorporação ou tratamento pelos instrumentos de planejamento urbano e de sistemas de gestão que promovam a participação social efetiva.

Optou-se por estruturar tais eixos de análise dada importância dos mesmos para a agenda de desenvolvimento urbano desenvolvida pelo MCID, bem como por sua relevância para a qualidade de vida urbana e para a efetividade das políticas públicas. Tal fato almejava permitir uma avaliação crítica das ações desenvolvidas pelos municípios no que tange ao planejamento, circunscrito aqui ao que vinha sendo

desenvolvido no âmbito da implementação dos planos diretores e dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

De forma geral, os resultados da pesquisa revelaram que, apesar dos avanços na elaboração dos PDP, muitos municípios ainda enfrentavam desafios significativos na implementação das políticas de planejamento e gestão urbanas. A pesquisa destacou a importância de uma avaliação qualitativa dos planos, que permitisse não apenas medir a conformidade com as diretrizes legais, mas também entender a efetividade das ações propostas. Essa avaliação qualitativa seria essencial para identificar não apenas os pontos fortes, mas também as fragilidades dos PDPs, possibilitando ajustes e aprimoramentos que atendessem melhor às necessidades da população.

Adicionalmente, a pesquisa enfatizou a necessidade de capacitação dos agentes públicos e sociais envolvidos na gestão urbana como forma de fortalecer a implementação dos Planos Diretores e garantir uma participação democrática efetiva. A capacitação se configurou como um elemento-chave para que os gestores públicos pudessem compreender e aplicar eficazmente as diretrizes do Estatuto da Cidade, promovendo uma gestão mais inclusiva e participativa. O Projeto Rede buscou promover a mobilização social e o fortalecimento dos atores sociais para o monitoramento e controle social na implementação dos instrumentos previstos nos planos. As atividades de capacitação, realizadas em nível nacional e regional, envolveram oficinas, cursos e seminários, mobilizando cerca de três mil pessoas.

Em conclusão, a pesquisa sobre os Planos Diretores no Brasil evidenciou a complexidade do planejamento urbano e a importância de uma abordagem integrada que considerasse as especificidades de cada município. O projeto REDE visou não apenas à análise dos PDP, mas também visou a capacitação dos municípios para a implementação efetiva dos instrumentos urbanísticos. A expectativa era que os resultados da pesquisa contribuíssem para a efetivação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, possibilitando um planejamento urbano mais justo e inclusivo.

3.4.1.1 As Políticas Setoriais do MCID e os PDPs

Como explicado no tópico de introdução deste capítulo, as análises feitas pelo projeto Rede podem ser entendidas em três eixos, neste eixo, que trata da análise da

relação entre o planejamento e as políticas setoriais de desenvolvimento urbano, trataremos de analisar como os planos diretores abordaram a articulação das políticas setoriais de habitação, saneamento e mobilidade nos planos diretores municipais.

No tocante ao tema da habitação, o capítulo "O Plano Diretor e a Política de Habitação", de Cardoso e Silveira (2011)⁹², apresenta uma análise crítica da efetividade dos Planos Diretores municipais brasileiros no enfrentamento da questão habitacional, se baseando para isso nos relatórios estaduais da abrangente análise dos estudos dos planos diretores de 524 municípios.

O texto contextualiza a problemática habitacional no Brasil, destacando o déficit quantitativo de moradias, a precariedade dos assentamentos informais e a expansão urbana desordenada. Aponta que, apesar dos avanços recentes com a criação do Ministério das Cidades e programas como o PAC e o Minha Casa Minha Vida, a questão fundiária permanece central para o sucesso de qualquer política habitacional. Nesse sentido, na visão dos autores, os Planos Diretores, responsáveis por definir a função social da propriedade e implementar instrumentos de controle da especulação imobiliária, assumem um papel crucial.

Para os autores torna-se claro um descompasso entre as diretrizes do Estatuto da Cidade e sua implementação nos planos diretores. A avaliação dos Planos Diretores revelou um descompasso entre o discurso e a prática. Embora muitos planos incorporassem as diretrizes do Estatuto da Cidade, a efetiva promoção do acesso à moradia e à terra urbanizada ainda era limitada. Apesar de muitos municípios incorporarem o discurso da função social da propriedade e da regularização fundiária, a pesquisa aponta para a falta de medidas concretas e efetivas para garantir o acesso à terra urbanizada e à moradia digna.

Em aspectos gerais, Cardoso e Silveira (*op.cit.*) apontam os seguintes aspectos críticos da incorporação no debate da habitação nos planos diretores municipais:

- Sentido geral dos planos diretores: Predomínio de intenções, diretrizes e objetivos gerais, sem estratégias concretas para o enfrentamento das questões socioespaciais;

⁹² CARDOSO, A.L.; SILVEIRA, M.C. O Plano Diretor e a Política de Habitação. *In*: SANTOS JUNIOR, O.A.; MONTANDON, D.T. (Orgs). Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2011. p.99-126

- Acesso à terra urbanizada: Menção superficial à função social da propriedade e incorporação ineficaz dos instrumentos do Estatuto da Cidade, resultando em baixa efetividade na promoção do acesso à terra e à moradia digna. Para os autores a “questão fundiária é central para o sucesso de qualquer política habitacional” (*op.cit.*, p. 175);
- Política de habitação: Definições tímidas e pouco efetivas, com ênfase na criação de planos, fundos e conselhos, possivelmente impulsionada por requisitos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social;
- Baixa autoaplicabilidade: A maioria dos planos apresentava baixo grau de aplicabilidade, com falta de metas, recursos, prazos e responsáveis definidos, além de fraca articulação com o orçamento municipal.

Diante das fragilidades identificadas, o capítulo propõe uma série de recomendações para a efetivação do direito à cidade e à moradia, tais como: Elaboração de planos municipais de habitação; Implantação e fortalecimento dos conselhos; Regulamentação complementar aos planos diretores; Capacitação dos movimentos sociais e atores envolvidos no debate; Fortalecimento institucional e capacitação do corpo técnico das prefeituras; Definição da política habitacional como eixo central das demais políticas setoriais.

O capítulo conclui que, apesar de avanços no debate democrático sobre a cidade, os Planos Diretores ainda apresentam limitações na promoção de cidades mais justas e socialmente equilibradas. Cardoso e Silveira (2011) apontam que "os planos diretores, apesar de avanços no debate democrático sobre a cidade, ainda se mostram limitados para a promoção de cidades mais justas e socialmente equilibradas" (*op.cit.*, p.194). A efetivação do direito à cidade e à moradia, pelo exposto nos autores, exige medidas mais concretas e transformadoras, que superem a mera retórica e o cumprimento burocrático de requisitos legais.

Do ponto de vista da política de Saneamento Ambiental, o capítulo "Saneamento Ambiental nos Planos Diretores Municipais", de Ana Lucia Britto⁹³, analisa o tratamento dado à questão do saneamento básico nos planos diretores de municípios brasileiros, também se baseando nos relatórios estaduais de avaliação dos planos diretores. A autora destaca a importância do Plano Diretor como instrumento da política de desenvolvimento urbano e a necessidade de sua articulação com a Lei da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445/2007).

Britto (2011) aponta para a dificuldade dos municípios em construir um diagnóstico adequado da situação do saneamento, devido à predominância das companhias estaduais na prestação dos serviços e à assimetria de poder entre municípios e empresas. Uma das fragilidades desta etapa de diagnóstico reside na baixa interação entre as peças de planejamento urbano e as peças de planejamento de infraestruturas e serviços de saneamento. Como destaca a autora "os planos também negligenciam os princípios de articulação entre os setores que compõem o saneamento ambiental e a necessidade de um Plano Municipal de Saneamento com definição de objetivos e diretrizes e o estabelecimento de prazos" (*op.cit.*, p.141).

A análise dos planos diretores evidenciou a fragilidade no tratamento do tema, com diretrizes genéricas, falta de integração entre os setores de saneamento e pouca ênfase no controle social. A autora concluiu que os planos, em geral, não conseguem formular uma política municipal de saneamento integrada à política de desenvolvimento urbano, e sugere que a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento, conforme a Lei 11.445/2007, pode ser uma oportunidade para os municípios assumirem suas responsabilidades e fortalecerem o planejamento, com a participação ativa da sociedade civil.

A análise de Britto (2011) revela um cenário preocupante em relação à inclusão do saneamento ambiental nos planos diretores municipais brasileiros. A autora constata que, apesar da importância do saneamento para o desenvolvimento urbano sustentável e da existência de um marco legal que o respalda, os planos diretores analisados apresentam diversas fragilidades no tratamento do tema.

⁹³ BRITTO, Ana Lúcia. Saneamento Ambiental nos Planos Diretores Municipais. In: SANTOS JUNIOR, O.A.; MONTANDON, D.T. (Orgs). Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2011. p.127-153.

Um dos principais problemas apontados pela análise é a dificuldade dos municípios em construir um diagnóstico adequado da situação do saneamento, o que compromete a formulação de diretrizes, instrumentos e programas eficazes. A autora atribui essa dificuldade à predominância das companhias estaduais na prestação dos serviços e à assimetria de poder entre municípios e empresas, fato que muitas vezes impede o acesso às informações cruciais sobre os sistemas e redes de saneamento.

A análise dos planos diretores também revelou a falta de uma visão integrada do saneamento: caracterizável por diretrizes genéricas, objetivos e metas pouco concretos, e pouca articulação entre os diferentes setores que compõem o saneamento ambiental (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de resíduos sólidos). Além disso, a questão da universalização do acesso aos serviços, embora mencionada em muitos planos, raramente foi acompanhada de instrumentos e estratégias específicas para sua concretização, o que mais uma vez aponta para o caráter "teórico" mais que prático e objetivo dos PDPs ou para o conflito institucional do tema, já que "ainda predomina no Brasil uma situação em que as companhias estaduais são majoritariamente responsáveis pela prestação dos serviços de água e esgotos" (*op.cit.*, p.128).

Outro ponto crítico destacado pela autora é a pouca ênfase dada ao controle social na política de saneamento. A criação de conselhos, embora prevista em muitos planos, muitas vezes não se traduziu em instâncias efetivas de participação e controle social, devido à falta de clareza sobre suas atribuições e composição, e à predominância do caráter consultivo em detrimento do deliberativo.

Britto (*op.cit.*) evidencia em suas análises um descompasso entre o marco legal e a prática do planejamento urbano no que se refere ao saneamento ambiental. A autora conclui que os planos diretores, em geral, não conseguem formular uma política municipal de saneamento integrada à política de desenvolvimento urbano.

Já quanto a política de mobilidade urbana, a análise dos avanços sobre o tratamento deste tema nos Planos Diretores foi analisada no capítulo "A Política de Mobilidade Urbana e os Planos Diretores", de Liane Nunes Born (2011)⁹⁴. A autora tratou de analisar como os planos diretores municipais brasileiros incorporam a

⁹⁴ BORN, Liane Nunes. A Política de Mobilidade Urbana e os Planos Diretores. In: SANTOS JUNIOR, O.A.; MONTANDON, D.T. (Orgs). Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2011. p.155-171.

questão da mobilidade urbana. Em sua análise, a autora contextualiza a problemática da mobilidade no Brasil, evidenciando o modelo de mobilidade vigente, preponderantemente rodoviário, desde a década de 1960 tem impactos negativos, como a exclusão social, os acidentes de trânsito e a poluição. Diante disso, defende a necessidade de novos paradigmas para uma mobilidade sustentável, com base nos princípios do Estatuto da Cidade, que priorizem o transporte coletivo, os modos não motorizados e a acessibilidade universal.

Avançando no debate para além da contextualização, a análise aponta que, embora ainda timidamente, os planos diretores têm incorporado a política de mobilidade como instrumento de inclusão social, sustentabilidade ambiental e democratização dos espaços públicos. A análise de Born (2011) oferece um panorama da política de mobilidade urbana nos planos diretores brasileiros, destacando avanços, mas também desafios a serem superados. A autora ressalta a importância de integrar no plano diretor os debates sobre o transporte público, a criação de ciclovias, a adaptação dos espaços públicos para pessoas com deficiência e promoção da inclusão social no sistema de transporte.

A autora evidencia que muitos municípios tem buscado soluções para os problemas da mobilidade, como a integração do transporte público e a criação de ciclovias. No entanto, a autora também aponta para a necessidade de aprofundar o debate e a implementação de políticas de mobilidade urbana. A falta de recursos financeiros, a carência de planejamento integrado e a persistência do modelo rodoviarista são alguns dos desafios que precisam ser superados.

Born (2011) defende a necessidade de uma mudança cultural, com maior valorização do transporte coletivo e dos modos não motorizados, e a participação da sociedade civil na construção de um novo modelo de mobilidade.

A autora conclui que, apesar dos desafios, os planos diretores têm avançado na incorporação da política de mobilidade como instrumento de inclusão social, sustentabilidade ambiental e democratização dos espaços públicos.

3.4.1.2 *Temas estratégicos e os PDPs*

Neste tópico trataremos de analisar a relação entre o planejamento e os temas estratégicos para o desenvolvimento urbano, trataremos de analisar como os planos

diretores trataram os temas do acesso ao solo urbanizado, da qualificação do meio ambiente urbano e da promoção da governança e planejamento metropolitanos.

Oliveira e Biasotto (2011), em seu texto "O Acesso à Terra Urbanizada nos Planos Diretores Brasileiros" ⁹⁵, investigam os planos diretores municipais brasileiros aprovados após advento do Estatuto da Cidade, com ênfase na democratização do acesso à terra urbanizada. A pesquisa, fundamentada em relatórios estaduais, revelou que, apesar da incorporação dos princípios do Estatuto, as ações concretas para promover o acesso à moradia e combater a especulação imobiliária são limitadas. Eles afirmam que "a regulamentação dos instrumentos de política urbana foi frequentemente insuficiente ou contrária às diretrizes da lei federal" (*op.cit.*, p.58). Essa insuficiência é um ponto central na crítica apresentada no artigo.

Os autores destacam um descompasso entre discurso e prática, onde a inclusão dos princípios do Estatuto da Cidade nos planos diretores muitas vezes se limitam a um aspecto formal. Eles afirmam que "a mera incorporação dos princípios do Estatuto da Cidade nos planos diretores não é suficiente para garantir a efetivação do direito à cidade e à moradia" (*op.cit.*, p.59). Isso sugere que a efetiva transformação requereria ações mais profundas e efetivas.

Os instrumentos de política urbana, como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e a outorga onerosa do direito de construir, são identificados como problemáticos. A pesquisa indica que "em muitos casos, a regulamentação é insuficiente, frágil ou até mesmo contrária às diretrizes do Estatuto da Cidade" (*op.cit.*, p.60). Este cenário tende a comprometer a efetividade desses instrumentos na promoção da justiça social no acesso à terra urbana.

Outro aspecto crítico abordado na pesquisa é a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Embora a criação de ZEIS seja prevista na maioria dos planos, os autores observam que "raramente essas zonas são delimitadas de forma a garantir o acesso da população de baixa renda a áreas bem localizadas e com infraestrutura adequada" (*op.cit.*, p.61). Além disso, "em alguns casos, a faixa de renda considerada para o acesso às ZEIS chega a seis salários mínimos" (*op.cit.*,

⁹⁵ OLIVEIRA, F.L.; BIASOTTO, L. O Acesso à Terra Urbanizada nos Planos Diretores Brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, O.A.; MONTANDON, D.T. (Orgs). Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2011. p. 57-98.

p.65). A falta de recursos específicos e as definições inadequadas de faixas de renda limitavam ainda mais a eficácia desse instrumento.

O estudo conclui que a democratização do acesso à terra urbanizada no Brasil enfrenta desafios significativos. Para além das normas e planos existentes, se tornava premente a busca por "ações, sujeitos e estratégias que concretizem esses direitos" (*op.cit.*, p.62). Essa perspectiva sugeria uma necessidade urgente de superar a tradição de apropriação individual em favor de uma distribuição mais justa dos benefícios da urbanização.

Em suma, as análises de Oliveira e Biasotto (2011) contribuem significativamente para o debate sobre planejamento urbano no Brasil ao evidenciar as limitações dos planos diretores na promoção do acesso à terra urbanizada. Os autores, por fim, enfatizam que "a participação popular e a mobilização social são cruciais na construção de cidades mais justas e democráticas" (*op.cit.*, p.63), onde o direito à moradia e à cidade seja garantido para todos.

Já ao que tange à análise do tema ambiental, o capítulo "A Dimensão Ambiental nos Planos Diretores de Municípios Brasileiros: Um Olhar Panorâmico sobre a Experiência Recente", de Costa, Campante e Araújo (2011)⁹⁶, examina como os planos diretores municipais brasileiros incorporam a questão ambiental, a partir de relatórios estaduais de avaliação. O estudo focou na existência de diretrizes, instrumentos e propostas vinculadas a políticas específicas de meio ambiente, excluindo temas como saneamento, habitação, mobilidade e uso do solo, que, embora pudessem ser relacionados, foram objeto de outras análises.

A pesquisa revelou uma heterogeneidade no tratamento da questão ambiental entre as regiões e estados, com disparidades mesmo dentro de um mesmo estado. A maioria dos planos incorporou o discurso ambiental, mas poucos o adotaram como referência para a estruturação do território e outras políticas setoriais. Os autores evidenciaram a dificuldade em se observar um tratamento homogêneo da questão ambiental nos planos diretores, mesmo com a incorporação do discurso ambiental na maioria deles. Costa, Campante e Araújo (2011) apontam para uma heterogeneidade no tratamento da questão ambiental, segundo os autores "Não foi possível perceber

⁹⁶ Ver: COSTA, H.S.M.; CAMPANTE, A.L.G.; ARAÚJO, R.P.Z. A Dimensão Ambiental nos Planos Diretores de Municípios Brasileiros: Um Olhar Panorâmico sobre a Experiência Recente. In: SANTOS JUNIOR, O.A.; MONTANDON, D.T. (Orgs). Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2011. p. 173-217.

um tratamento homogêneo da questão ambiental, sequer uma semelhança de princípios e fundamentos, entre as regiões e/ou estados analisados" (*op.cit.*, p. 175).

A falta de mecanismos ou instrumentos para concretizar a política ambiental é apontada como um problema recorrente, evidenciando um descompasso entre o discurso e a prática. Para Costa, Campante e Araújo (*op.cit.*)

A análise também aponta para uma abordagem fragmentada das questões ambientais, tratadas de forma isolada das demais políticas setoriais. Desta forma, é possível falar na construção de um discurso ambiental sem mecanismos de efetivação: "Na maioria das vezes, entretanto, a despeito do discurso apresentado, não foram previstos mecanismos ou instrumentos capazes de dar concretude à política ambiental" (*op.cit.*, p. 175).

A sustentabilidade, apesar de mencionada, não se traduz em ações integradas. A prevalência de uma visão tradicional, que separa a cidade da natureza, e a falta de integração entre as agendas verde e marrom são alguns dos desafios identificados. Para os autores é possível apontar para uma visão fragmentada do meio ambiente:

Os Planos Diretores, de modo geral, não expressam uma abordagem integrada para questões ambientais e demais políticas setoriais, as quais continuam sendo tratadas de maneira segmentada e muitas vezes conflitante, sem mecanismos efetivos de compatibilização (*op.cit.*, p. 177).

Outro ponto crítico apontados pelos autores é a ausência de autoaplicabilidade da maioria dos planos. Neste sentido, para os para os autores "outra característica grave e marcante é a ausência de autoaplicabilidade que predomina na maioria dos Planos Diretores avaliados" (*op.cit.*, p.180). A dependência de leis complementares para a implementação de instrumentos e mecanismos dificulta a efetivação da política ambiental nos planos diretores. Os autores sugerem que essa lacuna está relacionada à baixa capacidade técnica e de gestão participativa dos municípios.

No tocante ao tema metropolitano, este será abordado pelo capítulo "O Tema Metropolitano nos Planos Diretores", de autoria de Benny Schvarsberg e Alberto

Lopes⁹⁷. Este capítulo tratou de avaliar, com base nos relatórios estaduais de avaliação, como os planos diretores municipais brasileiros tratam a questão metropolitana. Os autores contextualizaram a questão metropolitana no Brasil, destacando a evolução do marco legal e a diversidade de contextos regionais.

A análise revelou a fragilidade do tratamento da temática metropolitana nos planos, evidenciando a falta de integração entre os municípios em um dado arranjo interfederativo e a prevalência de uma visão municipalista. Os autores afirmaram que

"(...) a legislação estadual e a própria ação política e prestadora de serviços de governo no âmbito estadual pouco ou quase nada avançaram na oferta de garantias e de suporte institucional para a integração dos municípios a um efetivo processo de planejamento." (*op.cit.*, p. 225).

Os autores concluíram que os planos diretores, em geral, não conseguem formular uma política de desenvolvimento urbano que responda adequadamente aos desafios metropolitanos, sugerindo a necessidade de maior articulação entre os entes federativos e a sociedade civil na construção de uma gestão metropolitana efetiva. Ficava evidenciada a complexidade da questão metropolitana no Brasil, marcada por desigualdades regionais, fragilidades institucionais e dificuldades na articulação entre municípios.

A análise dos planos diretores revelou que, embora muitos municípios reconheçam a importância da temática metropolitana, poucos conseguem traduzir essa preocupação em ações concretas e integradas. Schvarsberg e Lopes (*op.cit.*) apontam para a necessidade de superação da visão municipalista predominante nos planos diretores, buscando "estratégias de planejamento e gestão compartilhada que respondessem aos desafios metropolitanos" (*op.cit.*, p.224).

Outro aspecto crítico destacado pelos autores é a ausência de visão metropolitana nos planos diretores. Eles afirmam que "a temática metropolitana, quando aparece nos PD, tende a apresentar tratamento assessorio, quando não secundário ou ausente" (*op.cit.*, p.226). A criação de consórcios públicos, a participação da sociedade civil e o fortalecimento da articulação entre municípios,

⁹⁷ SCHVARSBERG, B.; LOPES, A. O Tema Metropolitano nos Planos Diretores. In: SANTOS JUNIOR, O.A.; MONTANDON, D.T. (Orgs.). Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2011. p.219-254.

estados e União são alguns dos caminhos apontados para a construção de uma gestão metropolitana efetiva.

A necessidade de articulação intermunicipal é enfatizada pelos autores ao recomendar que "na esfera estadual, essas conferências institucionalizem a inclusão de um capítulo obrigatório sobre o tema metropolitano" (*op. cit.*, p. 251). Além disso, eles ressaltam que "é fundamental apontar para as possibilidades de construção de estratégias comuns e simultâneas entre os municípios metropolitanos" (*op. cit.*, p. 253), o que reforça a importância da participação da sociedade civil na construção de soluções integradas.

Em suma, o capítulo oferece uma análise crítica sobre as limitações dos planos diretores em abordar adequadamente as questões metropolitanas no Brasil. A análise sugere que é necessário um esforço conjunto para superar as barreiras institucionais e promover uma gestão urbana mais integrada e eficaz.

3.4.1.3 *A participação social*

Atentos a centralidade da participação social na agenda federal de planejamento urbano (consubstanciado nos planos diretores e na implementação do Estatuto das Cidades), dado seu entendimento como mola de promoção de uma nova gestão urbana, o Projeto Rede também se dedicou em promover a formação popular para participação no planejamento urbano. Assim, capítulo "Educação Crítica e Gestão Democrática das Cidades: A Experiência de Capacitação no Âmbito do Projeto de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos", de Patrícia Ramos Novaes (2011)⁹⁸, apresenta uma reflexão sobre o processo de capacitação desenvolvido no âmbito do projeto de avaliação dos Planos Diretores Participativos.

Novaes (2011) defende que o acesso à educação e à informação é fator crucial para a gestão democrática das cidades, e que a capacitação de agentes

⁹⁸ NOVAES, P.R. Educação crítica e gestão democrática das cidades: a experiência de capacitação no âmbito do projeto de avaliação e capacitação para a implementação dos planos diretores participativos. In: SANTOS JUNIOR, O.A.; MONTANDON, D.T. (Orgs.). Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2011. p.281-295.

públicos e da sociedade civil é fundamental para a implementação efetiva dos Planos Diretores.

Novaes (2011) destaca a importância da educação crítica para a construção de uma sociedade democrática e sustentável, utilizando a perspectiva freiriana de educação como prática de liberdade e problematizadora. O processo de capacitação, baseado nessa concepção, buscou articular ação e reflexão, incentivando o pensamento crítico e a ação transformadora. A metodologia adotada foi flexível, permitindo que os estados adaptassem as atividades às suas realidades locais, mas com diretrizes gerais para garantir a qualidade e o alcance do projeto.

O balanço do processo de capacitação apontou para resultados positivos, como a ampliação do debate sobre a importância dos Planos Diretores, o desenvolvimento de ações integradoras entre diferentes segmentos da sociedade e a reflexão sobre os princípios do Estatuto da Cidade. No entanto, a análise também reconhece os desafios da implementação dos planos, como a falta de participação efetiva da sociedade em sua elaboração e a necessidade de regulamentação complementar para a aplicação de alguns instrumentos.

A autora conclui que, apesar das dificuldades, o projeto plantou uma semente importante para o fortalecimento das organizações sociais e a promoção do direito à cidade. A capacitação, ao promover a reflexão crítica e a ação consciente, contribuiu para a construção de uma gestão democrática mais efetiva e para a transformação da realidade urbana. Nas palavras da autora, "o acesso ao conhecimento e ao pensamento crítico é um requisito central para a gestão democrática" (*op.cit.*, p. 281).

3.4.2 Uma trilha de avanços e desafios

A urbanização acelerada e as complexas dinâmicas sociais e econômicas enfrentadas pelas cidades brasileiras impuseram desafios significativos à elaboração e implementação de políticas públicas de planejamento urbano eficazes. Neste contexto, os Planos Diretores e os instrumentos do Estatuto das Cidades surgiram como instrumentos fundamentais para a organização do espaço urbano, visando promover um desenvolvimento sustentável e inclusivo. No entanto, como comprovado pelo Projeto Rede, a implementação desses instrumentos, a partir do fomento do

MCID, se deparou como uma séria de desafios à plena efetividade do ideário da função social da cidade e da propriedade.

Tendo estes aspectos em mente, buscou-se estruturar as análises deste exercício de M&A do MCID, o Projeto Rede, em três partes principais: A primeira parte tratou de analisar as políticas setoriais, destacando as lacunas existentes nos Planos Diretores em relação às questões habitacionais, de mobilidade e de saneamento ambiental; A segunda parte tratou de abordar como os planos diretores trataram de temas estratégicos para o desenvolvimento urbano contemporâneo, assim foram analisados os temas do acesso ao solo urbanizado, a questões ambiental e a governança metropolitana; Por fim, a terceira parte discutiu a participação social como um elemento essencial para a legitimidade das ações governamentais, enfatizando a necessidade de fortalecer as instâncias participativas para garantir que as vozes da sociedade civil sejam ouvidas nas decisões sobre o desenvolvimento urbano.

Nesta etapa trataremos de sintetizar os principais apontamentos feitos pelos diversos eixos de análise do Projeto Rede buscando destacar os grandes desafios identificados pela pesquisa enquanto limites ou restrição ao avanço das políticas de planejamento urbano, em específico, como limites e desafios às políticas de elaboração e revisão dos planos diretores.

Dando prosseguimento desta análise, cabe destacar que a relação entre os Planos Diretores e as políticas setoriais de habitação, saneamento e mobilidade urbana revelou um descompasso significativo entre as diretrizes do Estatuto da Cidade e sua implementação prática. As seguintes questões podem ser destacadas no debate sobre o tema das políticas setoriais de desenvolvimento urbano:

- Habitação - Neste tema pode-se destacar: a existência de muitos planos diretores com um predomínio de intenções gerais sem estratégias concretas para enfrentar questões habitacionais; a falta de medidas efetivas para garantir o acesso à terra urbanizada e à moradia digna é um ponto crítico; a fragilidade de tratamento do tema da função social da propriedade, muitas vezes mencionada superficialmente, resultando em baixa efetividade na promoção do acesso à moradia. Além disso, a pesquisa evidenciou que, embora os planos incluíssem diretrizes sobre regularização fundiária e controle da especulação imobiliária, a aplicação prática dessas diretrizes era

frequentemente limitada. Destacou-se também a ausência de metas claras e a falta de articulação com as políticas habitacionais federais. Todas estas questões são caracterizáveis como fatores que contribuíram para a ineficácia dos esforços em garantir moradia digna para todos no âmbito das políticas de desenvolvimento urbano.

- Saneamento Ambiental - sobre este tema, é possível destacar que os planos diretores enfrentavam dificuldades na construção de diagnósticos adequados devido à predominância das companhias estaduais na prestação dos serviços. A pesquisa demonstrou uma falta de integração entre os setores de saneamento e planejamento urbano, resultando em diretrizes genéricas que não atendiam às necessidades locais. A análise ainda revelou que muitos planos não contemplavam a universalização do acesso aos serviços de saneamento, o que comprometia o desenvolvimento sustentável das cidades. A ausência de um Plano Municipal de Saneamento adequado, conforme preconizado pela Lei 11.445/2007, era uma lacuna crítica que tendeu a impedir o bom diálogo com as políticas de planejamento territorial e a formulação de políticas eficazes e integradas.
- Mobilidade Urbana – sobre este tema fica demonstrado que os planos diretores começavam a incorporação de questões relacionadas à mobilidade urbana, embora ainda de forma tímida. A pesquisa apontou para a conformação de novos paradigmas que priorizem o transporte coletivo e modos não motorizados; no entanto, há de se destacar que muitos planos ainda careciam de uma abordagem integrada que considere as necessidades reais da população. A análise destacou que a mobilidade urbana foi frequentemente tratada como um tema secundário nos planos diretores, sem uma articulação clara com outras políticas urbanas. Além disso, a falta de investimentos em infraestrutura para transporte coletivo e a contínua priorização do transporte individual perpetuavam um modelo insustentável que impacta negativamente a qualidade de vida nas cidades.

Sobre os temas tratados pelo eixo dos temas estratégicos abordados nos Planos Diretores foram analisados o acesso ao solo urbanizado, meio ambiente urbano e governança metropolitana. A pesquisa revelou que muitos municípios ainda enfrentam dificuldades em articular essas questões de forma eficaz.

- Acesso ao Solo Urbanizado - A análise indicou que a promoção do acesso ao solo urbanizado era frequentemente negligenciada nos planos diretores, resultando em um cenário onde a especulação imobiliária predomina. A falta de instrumentos efetivos para regularizar áreas ocupadas irregularmente impedia que muitas famílias tenham acesso à moradia digna. Além disso, a pesquisa apontou que muitos planos não estabeleciam mecanismos claros para a função social da propriedade, o que resultou em uma aplicação inconsistente das diretrizes do Estatuto da Cidade. Essa omissão contribuiu para a perpetuação de desigualdades no acesso à terra, especialmente em áreas urbanas em expansão.
- Meio Ambiente Urbano - A integração das questões ambientais nos planos diretores era insuficiente. Muitos municípios não conseguiam estabelecer diretrizes claras para garantir um desenvolvimento sustentável que levasse em consideração as especificidades ambientais locais. Isso se traduziu em práticas inadequadas de uso do solo, fato que comprometia recursos naturais essenciais. A pesquisa destacou que a falta de articulação entre os setores de planejamento urbano e ambiental resultou em diretrizes genéricas, sem a definição de metas concretas para a preservação ambiental. Além disso, a ausência de um diagnóstico ambiental robusto comprometeu a formulação de políticas eficazes que integrassem o desenvolvimento urbano e a sustentabilidade.
- Governança Metropolitana - A falta de articulação entre diferentes níveis de governo e entre os municípios dificultou a implementação de estratégias eficazes para o desenvolvimento urbano integrado, em especial em arranjos territoriais metropolitanos. Essa fragmentação resultou em políticas públicas que não consideram as dinâmicas

metropolitanas complexas e suas implicações para os municípios que integram tal região. A pesquisa evidenciou que muitos planos diretores são elaborados sem uma visão metropolitana, levando à duplicação de esforços e à ineficiência na alocação de recursos. Além disso, a ausência de mecanismos de governança colaborativa impedia que os municípios trabalhassem juntos para enfrentar desafios comuns, como os desafios postos para as políticas de mobilidade, habitação e saneamento.

Por último, a participação social era entendida como um componente essencial para a legitimidade das ações governamentais. No entanto, muitos planos diretores ainda apresentam lacunas significativas nos seguintes aspectos:

- **Incorporação da Participação Social:** A pesquisa evidenciou que a participação social nos processos de planejamento urbano muitas vezes se limitava à consulta pública superficial, sem garantir um envolvimento efetivo da comunidade nas decisões. Isso acabou por gerar desconfiança nas instituições públicas e desestímulo à participação cidadã.
- **Fortalecimento das Instâncias Participativas:** Era necessário fortalecer os conselhos municipais e outras instâncias participativas para assegurar que as vozes da sociedade civil sejam ouvidas e consideradas nas decisões sobre o desenvolvimento urbano. O fortalecimento dessas instâncias poderia contribuir para uma gestão mais democrática e inclusiva.

A análise dos Planos Diretores em relação às políticas públicas urbanas revelou um conjunto complexo de desafios que comprometeram a efetividade das diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade. A pesquisa evidenciou que, apesar da intenção de promover um desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo, muitos municípios enfrentavam barreiras significativas na implementação de diretrizes. As lacunas na articulação entre diferentes políticas setoriais, a falta de estratégias concretas e a ausência de uma visão integrada para o planejamento urbano resultaram em práticas que não atenderam às necessidades reais da população.

Além disso, a fragmentação nas abordagens de governança e a insuficiência na participação social exacerbavam as dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos. A desconfiança nas instituições e a limitação do envolvimento comunitário nas decisões urbanas eram fatores que dificultavam a construção de um espaço urbano mais justo e equitativo.

A pesquisa demonstrou que ser imperativo que se promova uma reavaliação das práticas atuais nos Planos Diretores, adotando uma abordagem mais colaborativa que integrasse as diversas dimensões (políticas, social, econômica, entre outros) ao planejamento urbano e fortalecesse as instâncias participativas. Somente assim será possível avançar em direção a um desenvolvimento urbano que realmente atenda às necessidades da sociedade.

4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: UM CAMINHO PARA O PLANEJAMENTO URBANO

Neste capítulo, de discussão dos resultados encontrados, queremos debater “o lugar do planejamento urbano” no governo federal, para isto exploraremos os resultados apresentados pela pesquisa sobre a Política Pública Federal de Planejamento Urbano (PPFPU). Assim buscaremos entender seu comportamento em relação aos conceitos centrais de estruturação de políticas públicas e seu comportamento ao longo do ciclo de políticas públicas, buscaremos entender este comportamento da etapa de identificação do problema à etapa de avaliação e monitoramento.

Cabe destacar também que a PPFPU não pode ser compreendida isoladamente, ela deve ser analisada em um contexto mais amplo que considera a interação entre decisões governamentais, a participação da sociedade civil e as dinâmicas institucionais. A definição de políticas públicas como um conjunto de decisões e ações interligadas, orientadas por objetivos de governo, é fundamental para entender como o planejamento urbano se insere nas prioridades governamentais e como essas prioridades são moldadas pela realidade social.

As características da política pública, especialmente no que diz respeito ao planejamento urbano, tendo em vista nosso marco legal, incluem a necessidade de uma ampla participação popular e a inclusão de entidades da sociedade civil no processo decisório. Essa participação é crucial para assegurar que as políticas reflitam as reais necessidades da comunidade e sejam legitimadas socialmente. Além disso, o planejamento urbano, tendo em vista seu desenho constitucional, demanda ser abordado de forma integrada, considerando as interações entre diferentes níveis de governo — federal, estadual e municipal — para promover uma abordagem colaborativa, que equilibre interesses sociais, econômicos e políticos.

Feitas tais considerações iniciais, ao longo deste capítulo, exploraremos as etapas do ciclo de políticas públicas, desde a identificação dos problemas até a avaliação das políticas implementadas. Essa análise permitirá compreender como as decisões tomadas em cada etapa influenciam o desenvolvimento e a eficácia da PPFPU.

Além disso, já cientes das inúmeras contradições inerentes ao processo de estruturação de políticas públicas de planejamento urbano queremos também construir uma leitura sobre a ótica das disjuntivas críticas (CARDOSO JUNIOR, 2019) que emergem no contexto da gestão urbana e da gestão de políticas públicas de desenvolvimento urbano. A análise realizada ao longo da tese revelou uma série de contradições e conflitos que permeiam o processo de planejamento, refletindo a complexidade inerente à interação entre as expectativas dos agentes envolvidos e a realidade da execução de políticas urbanas. Essa discussão é fundamental para entender como as estruturas institucionais e as dinâmicas políticas influenciam a eficácia do planejamento urbano no Brasil.

A partir dos dados coletados e das análises feitas, este capítulo busca identificar e categorizar as disjuntivas críticas que se manifestam em diferentes níveis: macroinstitucional, mesoinstitucional e microinstitucional. Cada um desses níveis traz à tona questões específicas que afetam o planejamento urbano, desde as tensões entre o desenvolvimento econômico e a justiça social até os desafios enfrentados na implementação. Ao abordar essas disjuntivas, pretendemos lançar luz sobre as lacunas existentes entre o discurso e a prática do planejamento urbano, evidenciando a necessidade de uma abordagem mais integrada e holística sobre os vários elementos que conformam a *policy*.

4.1 A POLÍTICA FEDERAL DE PLANEJAMENTO URBANO - PPFPU

Como explicitado pelo desenho da pesquisa, quisemos construir uma análise da PPFPU que nos possibilitasse entender seu comportamento ao longo de todo o ciclo de políticas públicas (da identificação dos problemas à avaliação da política implementada). Buscou-se analisar as decisões e os entendimentos do Governo, de seu nível mais operacional, responsável pela implementação das políticas, ao nível dos mais altos escalões, que, em um cenário de recursos escassos (orçamentários, tecnológicos, humanos, entre outros), acaba por definir qual política sai do nível do discurso e do simbólico para ocupar lugar efetivo na agenda de prioridade de investimentos e atenção governamental.

Nesta etapa da seção de discussão dos resultados, com base nas análises feitas na seção de Apresentação e Análise dos Resultados (Capítulo 3), trataremos

de construir uma linha de entendimentos sobre a PPFPU, à luz das principais teorias, entendimentos e características da política pública, tal qual tratado na seção 2.1 desta pesquisa.

Além disso, busca-se também discutir a Agenda de Planejamento Urbano no Governo federal, buscando entender seu tratamento em cada uma das etapas do ciclo de políticas públicas, ao longo de todo período de análise. Ao fim, espera-se lançar luzes sobre o grau de significância do debate e ações em planejamento urbano tendo em vista às estratégias e rumos concretos do Governo Federal. Entender as trilhas de encontro e as trilhas de desencontros (o que chamamos de descaminhos no título desta tese) entre o planejamento governamental e o planejamento urbano, será um passo para o entendimento de futuras estratégias, para uma ressignificação do campo do planejamento urbano, em uma perspectiva que lhe trate como política pública complexa e não apenas um marco regulatório do controle e uso do solo, debatido a cada 10 anos.

4.1.1 Características da política pública

Iniciamos o debate sobre políticas públicas definindo seu conceito como o conjunto de decisões, ações e instrumentos interligados, orientados por objetivos de governo e tendo por metas responder problemas de interesse público, formulados e implementados com ampla participação popular e com entidades da sociedade civil, através de mecanismos que garantam a representatividade, a inclusão e a diversidade.

A compreensão da Agenda de Planejamento Urbano, na abordagem proposta, considerando seu recorte federal e seu entendimento como uma política pública, demanda uma busca por compreensão das várias dimensões inerentes ao planejamento urbano, destacando sua função de ordenamento do uso do território, da promoção da justiça social e da garantia da sustentabilidade das cidades, como fatores que vão muito além da simples construção de peça de regulação urbanística.

Cabe destacar também, como instituído por nossos marcos legais de desenvolvimento urbano, que as políticas públicas aplicadas ao planejamento urbano devem ser formuladas e implementadas com a participação ativa e efetiva da população e das entidades representativas da sociedade civil, assegurando

representatividade, inclusão e diversidade. Essa participação é fundamental para que as decisões reflitam as reais necessidades da comunidade e para que os projetos urbanos sejam legitimados socialmente.

Além disso, diferentemente da prática em nosso país, por força de nosso pacto federativo, as políticas públicas em planejamento urbano devem ser integradas e coordenadas entre diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal), promovendo uma abordagem colaborativa que busque equilibrar os distintos interesses em jogo, mas principalmente, que garanta o esforço interfederativo coordenado em benefício da população.

Assim, ao considerar o conceito de políticas públicas sob a perspectiva do planejamento urbano, é evidente que a eficácia dessa política federal depende não apenas da definição clara de objetivos e metas, mas também da capacidade de engajamento da sociedade civil no processo decisório, em especial tendo em vista a concretude e efetividade de suas propostas.

A atenção dada aos conceitos etéreos e às metas globais, subjetivas e de longo período de alcance gerou distanciamento em relação a noção de urgência popular, em especial tendo em vista a vulnerabilidade de nossas cidades e das prioridades políticas, sempre regidas por uma lógica de estruturação de escolhas populares expressas em última instância por uma lógica estruturada pela economia do voto⁹⁹.

⁹⁹ Sobre este aspecto é importante resgatar duas abordagens sobre a estruturação das escolhas: i) a do voto retrospectivo, se refere à prática dos eleitores de avaliar o desempenho de um governo ou político com base em experiências passadas, especialmente durante o período de mandato. Os teóricos Key (1956) e Downs (1957) foram fundamentais para a construção desse conceito, enfatizando que os eleitores tendem a punir ou recompensar incumbentes com base em suas avaliações do desempenho governamental. Fiorina (1981), em sua obra "Retrospective Voting in American National Elections", amplia essa análise ao sugerir que o voto retrospectivo é uma maneira eficaz e econômica de os eleitores adquirirem informações sobre candidatos, utilizando o desempenho passado como um atalho para decisões futuras. Assim, o voto retrospectivo não apenas reflete um julgamento sobre a gestão anterior, mas também serve como um mecanismo de responsabilização (accountability) pelos resultados das políticas públicas implementadas; ii) o voto econômico, conforme observado por Carreirão (2000), destaca que a avaliação do governo é fortemente influenciada pelo estado da economia. Carreirão (*op.cit.*) argumenta que os eleitores utilizam a performance econômica como um referendo para decidir seu voto, onde uma avaliação positiva do desempenho econômico leva a um voto favorável ao incumbente, enquanto uma avaliação negativa resulta em punição. Ver: CARREIRÃO, Y. S. A decisão do voto nas eleições presidenciais no Brasil (1989 a 1998): a importância do voto por avaliação de desempenho. 2000. 250 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000; FIORINA, M. Retrospective voting in American national elections. New Haven. Yale University Press, 1981; DOWNS, Anthony. An economic theory of democracy. New York: Harper & Row Publishers, 1957; KEY, V.O. The responsible electorate: rationality in presidential voting, 1936-1966. Cambridge: Belknap Press, 1966.

Feitas tais considerações, recuperaremos e discutiremos algumas das características de política pública que foram detalhadas nas seções iniciais desta pesquisa. Como já esclarecido, não se trata de uma tentativa de instituição de uma taxonomia de políticas públicas por suas características, mas apenas uma convergência de ideias e conceitos entendidos como estruturantes da política pública. Assim serão trabalhados os seguintes tópicos: i) - Abordagem interdisciplinar; ii - Cooperação multisetorial; iii - Base em evidências; iv - Orientação por resultado; v - Participação social; vi – Equidade e justiça social; e vii - Transparência e *accountability*.

Do ponto de vista da abordagem interdisciplinar da política de planejamento urbano do governo federal brasileiro entre 2003 e 2016, em especial tendo em vista as iniciativas consideradas como objeto de intervenção da política pública, os PDPs e a ação de requalificação de áreas centrais, a complexidade dos problemas enfrentados, demanda a interação entre conhecimentos de diversas áreas do conhecimento, em especial das áreas setoriais do desenvolvimento urbano (habitação, saneamento e mobilidade urbana). Essa perspectiva é alinhada com as ideias de Lasswell (1971), que enfatizam a necessidade de uma síntese de técnicas oriundas de diferentes disciplinas para lidar com questões interdisciplinares em políticas públicas.

Durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, a política de planejamento urbano federal incorporou essa abordagem interdisciplinar em especial na perspectiva de construção de uma cidade inclusiva. Tanto nas etapas de identificação de problemas quanto na tomada de decisão e implementação, em especial na perspectiva dos *sermons* (recuperando BEMELMANS-VIDEC *et. al.*, 2003, *apud.* SANT'ANA, 2016), das mensagens passadas por uma política pública, à produção do Departamento de Planejamento Urbano - DPU delineou-se diretrizes fundamentais para a PPFPU, refletindo a interação entre diferentes áreas do conhecimento. Essa integração é crucial para entender como as decisões políticas foram formuladas e implementadas, permitindo uma visão mais abrangente dos desafios urbanos e das soluções propostas pela agenda de planejamento urbano.

Além disso, a análise do ciclo de políticas públicas no Brasil revela que as etapas de identificação dos problemas e definição da agenda foram influenciadas por essa abordagem interdisciplinar. A identificação dos desafios urbanos não se limitou

a um único aspecto, mas considerou múltiplas dimensões sociais e econômicas, sem nem adentrarmos nos desafios das áreas setoriais do desenvolvimento urbano que mereciam tratamento pelas peças de planejamento urbano, tal qual defendido pela DPU.

Assim, a abordagem interdisciplinar da PPFPU durante esse período não apenas enriqueceu o debate sobre as políticas públicas, mas também contribuiu para um entendimento mais profundo das interações entre diferentes fatores que afetam o desenvolvimento urbano no Brasil. Não obstante, como destacado na etapa de monitoramento e avaliação, em especial pelos resultados da pesquisa Rede, o tratamento interdisciplinar ficou mais demarcado ao nível do retórico, do *sermons*, que delimitado pela dimensão da estruturação prática e efetiva no âmbito das políticas que vinham construindo o solo urbano no período (habitação, mobilidade e saneamento).

A abordagem interdisciplinar, entendida como fundamental para os PDPs, deixou muito a desejar enquanto consubstanciação do debate do tratamento das mazelas urbanas, que vulnerabilizam as cidades brasileiras, em especial para a população de menor renda, em determinações efetivas voltadas para sanar ou minimizar tais mazelas a partir da articulação com as políticas setoriais de desenvolvimento urbano.

Já do ponto de vista da cooperação multisetorial, a análise da política de planejamento urbano do governo federal revela a importância de uma abordagem integrada e colaborativa para enfrentar os desafios urbanos complexos. A PPFPU durante esse período foi marcada pela necessidade de envolver diversos atores, incluindo diferentes esferas do governo, sociedade civil, empresas e academia, mas acima de tudo, tendo em vista as estratégias de expandir a política, incluindo vários setores do governo federal que viram na ação de elaboração de PDPs uma janela de oportunidade para resolução de suas próprias políticas.

Essa perspectiva está em consonância com a ideia de que nenhum ator sozinho pode responder de forma eficaz a todas as etapas do processo de formulação e implementação de políticas públicas. A cooperação multisetorial é essencial para a construção de um sistema de governança eficaz, conforme destacado por Stoker e Evans (1998), que afirmam que a governança se preocupa com a criação de condições para a ação coletiva ordenada. No contexto da PPFPU, isso implica

entender que as decisões não são tomadas isoladamente, mas em colaboração com múltiplos *stakeholders*, que trazem diferentes conhecimentos e experiências para a mesa de negociação e tomada de decisões da *policy*. Essa interação é crucial para abordar as complexidades dos problemas urbanos, que frequentemente envolvem, de forma interligada, as dimensões sociais, econômicas, políticas, entre outras.

Em termos práticos, em especial no que tange às estratégias de implementação dos PDPs, a análise dos relatórios de gestão indicam um esforço em promover essa integração por meio da criação de diretrizes e mecanismos que incentivam a participação de diferentes setores na promoção dos planos diretores. Em especial identificou-se ações junto ao Ministério do Meio Ambiente, ao Ministério da Cultura, ao Ministério de Energia, ao Ministério do Transporte, entre outros órgão e instituições que por um interesse ou outro acabaram fortalecendo a ação de elaboração de PDPs por meio de financiamento e apoio aos municípios brasileiros (como demonstrado na análise da etapa de implementação, por meio da ação destes Ministérios e órgãos, o DPU ampliou sua ação de apoio aos municípios).

A análise dos Cadernos do Ministério das Cidades e das políticas implementadas durante as gestões de Lula e Dilma revela tentativas significativas de incorporar essa abordagem multisetorial. No entanto, ainda restaram lacunas na efetividade dessa cooperação, especialmente em relação à articulação entre os diferentes níveis de governo e à mobilização da sociedade civil. A falta de um diálogo contínuo (considerando o eclipse causado pelo advento do PAC para o tema de planejamento urbano) termina por resultar em políticas fragmentadas que não atendem adequadamente às necessidades urbanas.

Em suma, a cooperação multisetorial foi um elemento fundamental para a PPFPU entre 2003 e 2016. A necessidade de uma abordagem integrada foi crucial para enfrentar os desafios complexos que se impunham às cidades brasileiras. Embora tenha havido progressos na promoção dessa colaboração, os desafios persistem, exigindo um compromisso contínuo com a governança inclusiva e a articulação entre os diversos atores envolvidos no processo de formulação e implementação das políticas públicas urbanas. Essa análise evidencia como a interação entre diferentes setores pode enriquecer o debate sobre o planejamento urbano, promovendo soluções mais eficazes e sustentáveis para os problemas enfrentados nas cidades brasileiras.

Debatida a questão multisetorial, cabe encaminhar a perspectiva da construção de uma política baseada em evidências, a análise da PPFPU enfatiza a necessidade de fundamentar decisões políticas em dados concretos, análises e pesquisas como estratégia para garantir a efetividade das iniciativas. Durante esse período, as administrações de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff enfrentaram desafios significativos, como déficit habitacional, mobilidade e infraestrutura urbana de maneira geral. A abordagem baseada em evidências foi crucial para a formulação de políticas públicas que buscavam resolver problemas complexos.

Esta dimensão é mais factível de ser verificada a partir da análise das etapas de identificação dos problemas e de definição da agenda, etapas iniciais do ciclo de políticas públicas. Essa fase envolveu entender como as questões sociais, econômicas e políticas se transformam em temas relevantes, em especial podemos destacar os apontamentos consolidados pela construção de análises históricas fornecidas pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana e pelo Caderno Moradia, do Partido dos Trabalhadores.

Não obstante, mesmo ilustrando o debate em tais etapas, o planejamento urbano não foi tratado como prioridade central nas gestões em análise, em especial no que tange à etapa de tomada de decisão, no que se refere à destinação de recursos financeiros para sua consecução. Pelo que se identificou nas análises, ficou evidente que a aposta em planejamento urbano, como instrumento básico para consolidar a agenda de reforma urbana, não foi bem recebida nem dentro do próprio Ministério, pelas áreas setoriais de desenvolvimento urbano, especialmente se nos referirmos ao período de advento do PAC, cuja urgência pela implementação de obras acabaria por atropelar o debate de fundo da agenda de reforma urbana, que passara por uma intensa construção no período 2003 a 2005.

A falta de uma base sólida de evidências, voltada para entender a centralidade da PPFPU e seu papel na Agenda de Desenvolvimento Urbano, pode ter contribuído para essa omissão da agenda de planejamento urbano na concreta incorporação do planejamento urbano na tomada de decisão, conforme apontam Stoker e Evans (2016).

Além disso, o processo não linear de formulação de políticas implica que as evidências devem ser integradas em um diálogo dinâmico com as realidades políticas,

econômicas e sociais. Embora os programas desenhados pelos Governos Lula e Dilma reconheçam, ainda que superficialmente, a demanda por planejamento urbano, muitas vezes não são acompanhados por estratégias claras fundamentadas em dados que orientem a implementação efetiva.

Os Cadernos do Ministério das Cidades demonstram tentativas significativas de incorporar uma abordagem baseada em evidências no planejamento urbano. No entanto, ainda existem lacunas na efetividade dessa abordagem, especialmente na articulação entre diferentes níveis de governo e na mobilização efetiva da sociedade civil.

Por fim, conforme argumenta De Marchi et al. (2014), o modelo baseado em evidências deve ser ampliado para incluir uma análise mais abrangente que considere as complexidades dos problemas enfrentados. Isso implica envolver *stakeholders* na construção das evidências e na interpretação dos resultados, garantindo que as políticas reflitam as necessidades reais da população. Assim, em conclusão, a análise da PPFPU entre 2003 e 2016, sob a ótica do processo decisório baseado em evidências, destaca a importância de fundamentar decisões em dados concretos.

Sanada a questão da dimensão multisetorial e da tomada de decisão baseada em evidências, outro elemento desta análise se encaminha para o entendimento da orientação por resultados. A análise da PPFPU entre 2003 e 2016, sob a perspectiva da orientação por resultados, destaca a necessidade de estabelecer metas claras e mensuráveis para avaliar a eficácia das políticas implementadas. Durante as administrações de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, o foco em resultados foi uma característica central na formulação e execução das políticas públicas, como pudemos verificar nos sucessivos PPAs analisados.

A orientação por resultados implica que as políticas devem ser fundamentadas em evidências e dados concretos, permitindo que os formuladores de políticas identifiquem problemas, definam prioridades e monitorem o progresso. No contexto da política de planejamento urbano em análise, ficou demonstrado que as expectativas foram sobre vários aspectos fragilizadas pelo próprio governo. Os investimentos necessários foram pífios, como demonstrado na análise orçamentária da ação, em especial se comparado ao orçamento disponibilizado para as demais Ações, Políticas e Programas do MCID.

Neste aspecto, o orçamento sempre foi inferior ao necessário para implementação das metas. Isso, sem nem adentrar no debate sobre o limitado número de Ações Orçamentárias voltadas para enfrentar a fragilidade das capacidades municipais de planejamento municipal, ou Ações para o fortalecimento institucional. Tais iniciativas foram reduzidas ao caráter de existência simbólica, de *sermons*, restrita ao papel representativo da manutenção do tema na previsão dos PPAs e orçamentos do MCID. Na prática, a PPFPU não existiam em seu aspecto orçamentário e financeiro, elemento fundamental ao debate da orientação por resultados.

Ainda assim, pelo menos no período 2003 a 2006, o DPU extrapolou as expectativas possibilitadas pela disponibilidade orçamentária disponibilizada para suas Ações. Por meio de uma estratégia de amplificação de parcerias institucionais o DPU maximizou resultados em apoio à elaboração de PDPs e à PPFPU.

Outra análise deve ser ancorada sobre os aspectos da construção democrática de PPFPU. No que tange à perspectiva da participação social e da equidade e justiça social, estas dimensões tratam da importância de se envolver a sociedade civil no processo de formulação e implementação das políticas públicas para a correção das desigualdades sociais e ampliação da justiça social.

Quanto à participação social, ela fica mais que comprovada que teve papel fundamental na construção da PPFPU. Durante o período analisado, foi promovida a Campanha Nacional de Planos Diretores Participativos, que incentivou a inclusão da população nas discussões sobre o desenvolvimento urbano. Os Cadernos do Ministério das Cidades delinearam diretrizes que enfatizavam a importância da participação cidadã na elaboração de políticas, reconhecendo que a inclusão dos cidadãos pode levar a soluções mais adequadas às necessidades locais. Tais avanços se destacam principalmente para o desenho das políticas do período 2003 a 2006, anteriores ao advento do programa PAC.

Além disso, como demonstrado na etapa de implementação, o ConCidades cumpriu papel central tanto na Campanha dos Planos Diretores, quando na Pesquisa Rede, quanto na elaboração de resoluções que orientaram a ação do DPU e dos demais *stakeholders* inseridos no contextos da formulação e da implementação da PPFPU ou das políticas de planejamento urbano em outras esferas federativas, em específico, de elaboração e revisão de planos diretores.

No entanto, a efetividade a participação popular na política de planejamento urbano foi limitada por diversos fatores. Podemos destacar a falta de articulação entre diferentes níveis de governo e a dificuldade em mobilizar a sociedade civil tendo em vista a implementação de ações e iniciativas objetivas, já que os PDPs acabaram por circunscrever sua atuação ao campo do debate simbólico da agenda da “cidade para todos”. Assim os PDPs não conseguiriam sequer influir objetivamente na definição popular dos investimentos em desenvolvimento urbano municipais financiados pelo próprio MCID.

Embora houvesse um reconhecimento formal da importância da participação social, na prática, muitos processos decisórios, em especial os que definem a alocação de recursos urbanos, continuaram dominados por elites políticas e econômicas, comprometendo a efetividade das políticas urbanas e da soberania da vontade popular.

A dimensão da equidade e justiça social foi entendida como crucial no contexto da PPFPU, uma vez que as cidades brasileiras enfrentam desafios profundos relacionados à desigualdade. A análise desta política nos programas do Governo Federal e nos PPAs revelou que apesar de haver uma preocupação frequente com a dimensão da justiça social, as propostas de planejamento urbano eram frágeis em sua função de interagir com as políticas setoriais de desenvolvimento urbano, que na prática acabavam efetivamente atuando na construção do território urbano e na promoção da justiça social.

A “Carta ao Povo Brasileiro” de Lula, por exemplo, menciona a urgência de reformas estruturais para enfrentar desigualdades históricas, mas não aborda diretamente o planejamento urbano como uma prioridade central, nem aponta o planejamento urbano como instrumento de base para superação das mazelas sociais em habitação e saneamento.

Em suma, a análise da PPFPU no Brasil, entre 2003 e 2016, sob a perspectiva da dimensão da participação social e da justiça e equidade revela tanto avanços quanto desafios significativos. A promoção da participação cidadã e da justiça social foram reconhecidas como essenciais para o a política de planejamento urbano, mas sua implementação efetiva enfrentou barreiras. Afinal: Como medir o enfrentamento à desigualdade social e à injustiça quando esta ferramenta de luta tem tempo de resposta de longo prazo? Como lograr significância popular quando se configura como

peça de alcance distante para os anseios urgentes e cotidianos da população urbana? Isso sem nem falar de a possibilidade de determinantes de planejamento urbano sequer serem implementados pelas políticas setoriais de desenvolvimento urbano, posto que as demais políticas setoriais, ao menos no que tange ao debate dos PDPS, sequer os observaram os princípios e peças de planejamento urbano (como apontado pela pesquisa Rede).

Por último, no que tange à análise da *accountability* da política pública, há de se destacar que esta política está submetida aos mesmos parâmetros de transparência e prestação de contas que regem todas as ações federais. Assim temos o controle exercido por diversos instrumentos de prestação de contas da ação pública. Neste estudo utilizamos principalmente as prestações de Contas da Presidência da República e os Relatórios de Gestão do MCID.

Além desses instrumentos, um aspecto central da *accountability* é a avaliação e monitoramento das políticas implementadas. Sobre este aspecto, o Projeto Rede, por exemplo, buscou avaliar os resultados dos investimentos em Planos Diretores Participativos (PDPs), sendo fundamental para entender se as metas estabelecidas foram alcançadas.

Para encerrar o debate sobre as características da PPFPU, é fundamental reconhecer que, apesar dos avanços significativos na promoção da participação social e na busca por justiça e equidade, os desafios persistem. A análise revela que a implementação efetiva dessas políticas enfrenta barreiras estruturais e operacionais, que muitas vezes resultam em uma desconexão entre as necessidades urgentes da população e as ações governamentais. A falta de um diálogo contínuo entre os diferentes níveis de governo e a sociedade civil pode levar a políticas fragmentadas, que não atendem adequadamente às complexidades dos problemas urbanos.

Além disso, a necessidade de uma abordagem baseada em evidências se torna evidente. As decisões políticas devem ser fundamentadas em dados concretos e análises rigorosas, permitindo que as iniciativas de planejamento urbano sejam mais eficazes e sustentáveis.

A construção de uma política pública que realmente reflita as necessidades da população requer a inclusão de diversos *stakeholders* no processo de formulação e avaliação das políticas. Somente assim será possível garantir que as ações de

planejamento urbano não apenas abordem as desigualdades históricas, mas também promovam um desenvolvimento urbano que seja inclusivo e sustentável.

Por fim, é crucial reconhecer como lições para as futuras gestões governamentais a centralidade do planejamento urbano, integrando-o de forma mais efetiva nas agendas de políticas públicas setoriais de desenvolvimento urbano. A superação das mazelas sociais em habitação e saneamento, conforme mencionado na "Carta ao Povo Brasileiro", deve ser acompanhada de um compromisso real com a reforma urbana, que considere as especificidades locais e a participação ativa da sociedade. Neste contexto, dificilmente a leitura fragmentada de cada uma das políticas setoriais conseguirá conduzir os rumos de um crescimento urbano equitativo e sustentável, aqui o planejamento urbano se destaca como o tecido conjuntivo com poder de agregar as diversas políticas para o desenvolvimento urbano.

4.1.2 As etapas do ciclo de políticas públicas

Nesta outra seção da discussão de resultados trataremos de abordar cada uma das etapas do ciclo de políticas públicas que utilizamos para avaliar a PPFPU. Buscando trazer luzes mais consolidadas sobre os principais apontamentos de cada uma das etapas analisadas.

A etapa de identificação e definição da agenda no ciclo de políticas públicas foi crucial para compreender como questões sociais, econômicas e políticas se transformaram em temas relevantes para a formulação de políticas governamentais e como moldaram a política de planejamento urbano. Essa fase inicial do modelo envolveu a identificação e análise dos problemas que afetam a vida da sociedade, bem como a definição dos temas que compuseram a agenda política do governo. Em termos práticos, tratou-se de entender quais problemas foram priorizados nas ações governamentais e como esses problemas foram apresentados nos Programas de Governo.

No contexto das gestões presidenciais, entre 2003 e 2016, lideradas por Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, a análise dos documentos oficiais, como programas de governo e comunicações de governo, revelam a perspectiva do governo sobre os desafios enfrentados pelo país. Esses documentos delinearão-se as linhas de ação escolhidas para enfrentar os problemas identificados como centrais para a

atuação governamental. A análise proposta nesta pesquisa buscou investigar especificamente como a identificação dos problemas e a definição da agenda abordaram as políticas de desenvolvimento urbano, com o intuito de compreender o lugar da PPFPU nas perspectivas dessas gestões.

Para implementar essa análise, dois procedimentos foram adotados. O primeiro consistiu em verificar a frequência de termos relacionados ao desenvolvimento urbano, como habitação, saneamento, mobilidade urbana e transporte. Esse procedimento visou entender o espaço ocupado pela agenda de desenvolvimento urbano no debate político. O segundo procedimento envolveu a verificação do contexto em que esses termos foram utilizados nos documentos analisados, buscando entender qual visão sobre planejamento urbano é apresentada.

A análise dos Programas de Governo revelou uma evolução nas propostas destinadas a enfrentar as desigualdades históricas do Brasil e promover o desenvolvimento sustentável. A "Carta ao Povo Brasileiro", apresentada por Lula em 2002, destaca a urgência de reformas estruturais que abordassem questões como distribuição de renda e redução da pobreza. Embora esse documento articule um novo projeto nacional e busque estabelecer um diálogo com diferentes setores da sociedade, ele não endereçou o planejamento urbano como uma questão central, apesar de mencionar o déficit habitacional, revelando um reconhecimento do urbano como uma dimensão digna de nota na mensagem de governo.

Com a transição para o governo Dilma Rousseff, observou-se no discurso das peças de planejamento governamental um maior foco nas políticas urbanas. O "Programa de Governo Dilma 2010", a título de exemplo, reafirmava as diretrizes anteriores, mas também busca aprofundar as políticas voltadas para o desenvolvimento urbano. A gestão urbana ganhou destaque nas propostas de Dilma, ao menos no campo do discurso, refletindo uma preocupação crescente com as questões habitacionais e a necessidade de um planejamento urbano eficaz.

A análise dos Programas de Governo do período revela que, apesar das mudanças nas abordagens ao longo do tempo, o planejamento urbano não foi tratado como prioridade central nas agendas políticas do Governo Federal. As reformas propostas visavam não apenas o crescimento econômico mas também a inclusão social e a redução das desigualdades. O planejamento urbano, neste cenário, atuava

mais como um discursos para o campo do simbólico, do *sermons*, que não fundamentaria as etapas efetivas do ciclo de políticas públicas.

As mudanças no contexto econômico e político ao longo do período exigiram adaptações nas políticas públicas, embora nem sempre essas adaptações tenham sido claramente evidentes nos discursos, em especial para o tema do planejamento urbano. Mesmo diante da fragilidade dos resultados em implementação das políticas setoriais, muita das vezes por conta de desafios de regulação do uso e ocupação do solo urbano, a leitura do planejamento urbano enquanto parte da resolução do problema passou ao largo das leituras do Governo.

Em suma, a análise desta etapa do ciclo evidencia a complexidade do processo de formulação de políticas públicas no Brasil e destaca a importância da identificação precisa dos problemas para uma definição eficaz da agenda governamental. Apesar de sempre presente, em uma medida ou outra, o tratamento da agenda de planejamento urbano sempre tangenciou a etapa de identificação dos problemas, não foi possível, nos documentos analisados, caracterizar o planejamento urbano como um problema estrutural que merecesse maior destaque pelo Governo Federal.

As mazelas históricas de nossas cidades, em especial as mazelas vinculadas aos problemas habitacionais, de saneamento básico e mobilidade urbana bem como a premência de superação de déficits históricos em infraestrutura urbana, eclipsou olhares e perspectivas sobre o problema estrutural da fragilidade do planejamento urbano, de sua ausência ou de sua captura pelas parcelas mais abastadas da população brasileira.

E, se como dizem, não se lembra do que não é visto, a etapa de formulação e definição da agenda não seria mais generosa com o tema do planejamento urbano. Como visto nas inúmeras soluções passíveis de serem aplicadas (Ações Orçamentárias e *polícies* geradas) para promoção da reforma urbana e dos princípios da cidade para todos, poucos se expressaram em termos de políticas mais ampliadas de planejamento urbano, restando mais efetivamente tal tarefa à luta instituída pela agenda dos PDPs.

Assim a etapa de Elaboração do Programa e Tomada de Decisão seria ainda menos representativa para o planejamento urbano. A análise desta etapa tratou de abordar a complexidade do planejamento e da execução da PPFPU no Brasil,

ênfatizando a interconexão entre o Planejamento Plurianual (PPA) e o Orçamento Público (OP). Neste debate, o PPA deve ser entendido como um instrumento fundamental para a definição das diretrizes e prioridades do governo, estabelecendo um horizonte de quatro anos para a execução de políticas públicas. Ao PPA, é articulado o OP, que na prática se configura como a ferramenta que efetivamente define quais ações entram ou não na agenda de políticas públicas.

Tal estrutura, PPA - OP, permite que o governo planeje ações de forma estratégica e integrada, sendo crucial para garantir que os recursos sejam alocados de maneira a atender as necessidades da população, pela ótica de priorização do Governo, e promover o desenvolvimento social e econômico. A relação entre o PPA e o OP é central para a compreensão de como as decisões governamentais se traduzem em ações concretas. O orçamento público representa a materialização das diretrizes estabelecidas no PPA, e a análise conjunta desses dois instrumentos é vital para identificar discrepâncias entre o que é planejado e o que é efetivamente destinado à execução. Tais discrepâncias podem indicar falhas na gestão pública, revelando a necessidade de uma avaliação crítica das políticas implementadas.

Assim, ao analisarmos todos os PPAs do período tentamos destacar como o Governo Federal, a partir de uma análise da problemática urbana resolveu estruturar iniciativas, na forma de Programas e Ações Orçamentárias, para a geração de soluções ao povo brasileiro. Como exposto pela análise proposta na seção 3.2 desta pesquisa, o número de ações voltadas para o tratamento da vulnerabilidade de nosso sistema de planejamento urbano se limitou a uma ou duas Ações Orçamentárias por PPA e estas geralmente estavam articuladas à programas genéricos que sequer conseguiam evidenciar pelo seu título, nome, a temática do planejamento urbano.

Diferentemente das Ações Orçamentárias e Programas das áreas setoriais de desenvolvimento urbano (habitação, mobilidade e saneamento), que chegavam a ser excessivamente detalhadas, criando inúmeras frentes e iniciativas que tenderam a ser inexecutáveis dadas as capacidades do MCID, o tema do planejamento urbano parecia resistir à completa obliteração. Talvez só não ocorrida tamanha negligência em função da potencial pressão e mensagens negativas que a ausência do tema, dentre as linhas de ação do Governo Federal, poderia causar na opinião pública de setores especializados da sociedade. Tal fato, se implementado, tenderia a depor contra as

iniciativas de desenvolvimento urbano do governo, afinal: “como defender a reforma urbana sem ao menos falar em planejamento urbano?”

Se na perspectiva dos programas do PPA, bem como das Ações Orçamentárias derivadas, o tema do planejamento urbano já se configurava subvalorizado e sub-representado, a análise orçamentária demonstraria o completo descaso do governo para com a PPFPU. Na análise implementada, a partir da avaliação das disponibilidades orçamentárias anuais para os temas de planejamento urbano, verificou-se que este tema sequer chegou a representar em média 0,5% do orçamento disponibilizado para o MCID, isso ao longo dos 13 anos tratados por esta pesquisa.

Mesmo tendo em vista os anos áureos de crescimento econômico e investimentos federais vultuosos na Agenda de Desenvolvimento Urbano, durante a era PAC, o investimento em planejamento urbano, ainda que fosse vital à implementação de vários programas estruturantes, parecia ser algo abjeto pelo Governo Federal. Em verdade, nos ciclos de maior orçamento do MCID a Agenda de Planejamento Urbano entrou em derrocada, quer seja pela ruptura das linhas de investimentos, já irrisórias, quer seja pela própria oposição implícita entre planejamento urbano e investimento setorial em infraestrutura urbana. A velocidade demandada para a entrega das obras tinha pouca margem de tempo de espera pelos processos de planejamento urbano, quanto mais pelos processos participativos e democráticos defendidos pelo DPU e ConCidades.

Já encaminhando para a avaliação da etapa de implementação, considerando o cenário deixado pelas etapas anteriores, há de se destacar a limitação em proposições de políticas públicas voltadas para o planejamento urbano, a limitação orçamentária e a própria delimitação restritiva do campo do planejamento urbano tal qual teorizado e implementado pela DPU e regulado pelo ConCidades.

Em síntese a análise apontou que a DPU adotou o debate do planejamento urbano a partir de um centro de gravidade¹⁰⁰, os PDPs, que por meio de campanhas

¹⁰⁰ Fazemos esta referência ao conceito de Centro de Gravidade, de literaturas de estratégia, tendo em vista que ao que tudo indica, dadas as especificidades e limitações do período, a DPU teve de escolher entre pontos críticos do debate sobre planejamento urbano. O ponto crítico ou tema escolhido acabaria sendo alçado para a Agenda de Desenvolvimento urbano, se conformando em Política Pública. Se como demonstramos, a pauta do planejamento urbano não era algo priorizado nos discursos de governo, muito menos pela destinação orçamentária, e diante da fragilidade dos recursos humanos disponíveis para a elaboração e implementação da agenda de planejamento urbano, a

nacionais, redes de avaliação e ações de apoio aos municípios, se tornaria o carro chefe do debate nacional sobre o planejamento urbano. Este foco imperou especialmente no período 2003 a 2008, data final do prazo de obrigatoriedade de elaboração dos PDPs, mas principalmente até 2006, quando do prazo original do Estatuto da Cidade. Neste contexto a grande aposta se conformou na participação social nos processos de construção das peças de planejamento. A estratégia principal era trazer a participação popular como balizamento dos debates sobre justiça social e correção de desigualdades do acesso à cidade.

Associado a pressão de elaboração dos PDPs, em função da obrigatoriedade e prazos do Estatuto das Cidades, a mobilização social, em nível nacional, foi entendida como primeiro passo, a primeira batalha a ser conquistada. Neste caminho, a estruturação da Campanha Nacional se conformaria em uma estratégia para dar visibilidade à agenda e mobilizar atores nacionais em prol deste novo modelo de planejamento urbano. Este modelo, centralmente estruturado sob a égide da participação popular, da reconstrução do processo democrático, se conformava como princípio básico para a construção de pactos territoriais mais justos.

Neste sentido, a Campanha Nacional, estruturada pela DAGEMT em esforço conjunto com o ConCidades e pelo DPU, além de dar voz ao princípio da participação social nos processos decisórios sobre a construção das cidades, teve significativa importância para a estratégia de reverberação nacional da retomada do debate do planejamento urbano, dos PDPs, como peça básica para promoção de modificações estruturais do uso e ocupação do território urbano e da luta pela reforma urbana. Isso até o tema ser eclipsado pelo planejamento e orçamento governamental a partir de 2007, a Era PAC.

Parte deste ofuscamento da Agenda de Planejamento Urbano foi em muito minimizado pelas iniciativas em cooperação e trabalho em rede instituídos, estrategicamente, pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) e seu Departamento de Planejamento Urbano (DPU): diante da fragilidade de recursos das mais diversas ordens, mas em especial da fragilidade de recursos orçamentários e financeiro, a SNPU estabeleceu uma estratégia de ampliação de parcerias estratégicas que garantissem reverberar o alcance das campanhas de sensibilização

escolha por um “alvo” a ser alcançado se configura como a opção viável de desenho de política pública, mas não necessariamente a ideal, tendo em vista a fragilidade de todo sistema de planejamento urbano e territorial no Brasil.

pró-PDPs e amplificar os investimentos no apoio aos municípios em suas atribuições de elaboração de seus planos.

Assim, o relativo sucesso na implementação da política de planejamento urbano, em especial neste período de 2003 a 2006, pode ser atribuída mais às iniciativas das equipes de gestão e equipes técnicas do MCID, em parceria com o ConCidades e demais parceiros, que necessariamente a uma estratégia consolidada no Planejamento Governamental. Em outras palavras, a SNPU fez muito com pouco a partir de estratégias de cooperação com outros ministérios, órgão estratégicos e sociedade civil organizada, em especial aquela parcela articulada aos arranjos dos conselhos das cidades (subnacionais e nacional).

Não obstante, este relativo sucesso na implementação não pôde ser reafirmado por uma avaliação de impacto e de resultado, possibilitados por uma análise da etapa de monitoramento e avaliação (seção 3.4). A etapa de avaliação e monitoramento revelou certa fragilidade do investimento em PDPs, quer seja por meio das campanhas, das orientações do ConCidades ou dos apoios aos municípios com obrigatoriedade de elaboração de seus planos diretores.

Uma primeira dimensão desta fragilidade que merece ser destacada pode ser resumida pela baixa articulação dos planos diretores às políticas setoriais do próprio MCID: os planos não conseguiram incorporar o debate necessário da correção das mazelas urbanas para além do discurso geral, orientado pelo próprio MCID e ConCidades. Questões de mobilidade urbana, habitação e saneamento, apesar da presença ao nível do discurso, do *sermon*, pouco tratamento efetivo e especializado recebiam nos PDPs.

Nesta mesma linha, uma crítica mais geral aponta pela análise destaca a baixa concretude dos planos elaborados neste período. Podemos dizer que se consolidou uma visão geral da inclusão do debate da justiça social e correção das desigualdades urbanas, mas efetivamente poucos instrumentos urbanísticos, tributários ou legislativos foram instituídos para superação de tais questões.

O avanço mais nítido, destacado pela pesquisa, aponta para a reverberação da necessidade de inclusão social nos processos decisórios sobre a estruturação de nossas cidades. Embora sejam verificadas limitações ao processo participativo, o grande avanço da luta pela implementação dos planos diretores pode ter sido a reafirmação e eminente destaque do papel da participação social. Não se avaliou a efetividade da

participação popular nestes processos, nem o real empoderamento popular a partir dos aprendizados da elaboração dos planos diretores, mas, dado nível de mobilização nacional propiciada pelas iniciativas da PPFPU, considerou-se, em um contexto de reconstrução democrática, positiva e construtiva a iniciativa de participação popular.

A análise das etapas do ciclo de políticas públicas, especialmente no que diz respeito à PPFP no Brasil entre 2003 e 2016, revela a complexidade e os desafios enfrentados na formulação e execução dessas políticas. A fase inicial de identificação e definição da agenda foi essencial para entender como questões sociais, econômicas e políticas emergiram como prioridades nas ações governamentais. Durante as gestões de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, os documentos oficiais evidenciam um reconhecimento das desigualdades históricas e a necessidade de reformas estruturais. Este ponto deve ser reconhecido mesmo que o planejamento urbano não tenha sido tratado como uma questão central. A análise dos programas de governo mostra que, apesar de algumas propostas voltadas para o desenvolvimento urbano, o planejamento frequentemente foi referenciado mais como um discurso do que como uma prioridade efetiva nas agendas governamentais.

Entender este distanciamento entre discurso e prática em política pública passa pela interconexão entre o Planejamento Plurianual (PPA) e o Orçamento Público (OP). Tais peças são cruciais para compreender a materialização das diretrizes governamentais em ações concretas. Em tese, o PPA estabelece as diretrizes estratégicas, enquanto o OP traduziria essas diretrizes em ações práticas. No entanto, a análise da Agenda de Planejamento Urbano revela que o investimento em planejamento urbano foi irrisório, representando menos de 0,5% do orçamento destinado ao Ministério das Cidades anualmente e ao longo do período estudado. Podemos afirmar que a PPFPU simplesmente teve aportes orçamentários insignificante diante do desafio imposto às cidades brasileiras.

Mesmo durante períodos de crescimento econômico, o planejamento urbano permaneceu subvalorizado, refletindo a falta de prioridade na Agenda Federal. Essa situação foi agravada pela dificuldade em articular o planejamento urbano com outras políticas setoriais, resultando em uma abordagem fragmentada que não conseguiu abordar adequadamente as mazelas urbanas.

Por fim, a etapa de avaliação e monitoramento evidencia fragilidades significativas na implementação das políticas urbanas. Embora tenha havido esforços

para incluir a participação social nos processos decisórios, os planos diretores muitas vezes não conseguiram incorporar efetivamente as questões urbanas das políticas setoriais. A análise aponta para uma visão geral da inclusão da justiça social no debate urbano, mas com poucos instrumentos concretos estabelecidos para superar as desigualdades.

Apesar das limitações observadas na participação popular e na efetividade dos planos elaborados, a mobilização social durante esse período foi um avanço importante, destacando a necessidade de um maior envolvimento da sociedade na construção das cidades. Não obstante, é difícil falar em participação social quando a política desenvolvida tem pouca estrutura de suporte para modificação da realidade. Assim, para que a PPFPU se torne uma prioridade real na agenda de políticas públicas brasileiras, é fundamental garantir que as ações implementadas reflitam essa prioridade em termos orçamentários e estratégias governamentais.

4.2 DISJUNTIVAS CRÍTICAS EM PLANEJAMENTO URBANO

Ao longo da análise da Política Pública Federal de Planejamento Urbano (PPFPU), da formação da agenda à avaliação e monitoramento, foi possível identificar uma série de contradições, conflitos, caminhos ambíguos e dicotômicos inerentes ao ato do planejamento urbano. Neste contexto, falar em disjuntivas críticas, nos termos propostos por Cardoso Júnior (2019), mas adaptando-os ao contexto do planejamento urbano, refere-se: às contradições e conflitos que emergem entre as expectativas dos agentes envolvidos no processo de planejamento urbano e a realidade do planejamento e implementação das políticas urbanas, em sua estreita interface com o planejamento governamental.

Essa abordagem das disjuntivas críticas é fundamental para a compreensão das complexidades que caracterizam o planejamento urbano e a PPFPU, especialmente em contextos em que as estruturas institucionais, o desejo social e as dinâmicas políticas não estão plenamente alinhadas.

Essencialmente, as disjuntivas críticas em planejamento urbano destacam a discrepância entre o que os gestores, políticos, burocratas e população esperam que aconteça no planejamento urbano e o que realmente ocorre na prática diária da construção de cidades ou de implementação de projetos urbanos. Essa diferença

pode gerar frustrações e ineficiências na implementação de políticas de desenvolvimento urbano, em especial às políticas de planejamento e gestão. Fato que evidencia a necessidade de uma análise mais profunda das condições que cercam a PPFPU e o planejamento urbano nos municípios.

Além disso, essas disjuntivas revelam os conflitos que surgem entre diferentes dimensões do governo, como a relação entre o planejamento urbano e o orçamento, ou entre as orientações legais e as práticas administrativas. Tais conflitos podem resultar em uma institucionalização inadequada, onde as normas, orientações e procedimentos não se traduzem em ações efetivas, ou onde ações são inexecutáveis dada realidade orçamentária ou operacional.

Outro aspecto relevante da adaptação das disjuntivas críticas no planejamento urbano é a diversidade de interpretações que diferentes agentes podem ter sobre normas, conceitos, objetivos e ações das políticas públicas. Essa diversidade pode levar a apropriações e implementações variadas, dificultando a coesão e a efetividade das ações de planejamento.

A abordagem em disjuntivas críticas pode servir como uma ferramenta analítica que permite aos gestores e estudiosos do planejamento urbano refletirem sobre as limitações e os desafios enfrentados na gestão das cidades ou no planejamento de ações federais. Essa reflexão é essencial para identificar áreas que necessitam de melhorias e para promover um planejamento mais eficaz e alinhado com as realidades sociais, institucionais, políticas e econômicas. Em suma, as disjuntivas críticas do planejamento urbano são fundamentais para entender as complexidades e contradições inerentes ao planejamento, contribuindo para a construção de um sistema mais responsivo e efetivo na busca por soluções que promovam o desenvolvimento urbano sustentável e do bem-estar social.

Feitas estas considerações e adaptações conceituais, passaremos a identificar e categorizar as disjuntivas críticas ao planejamento urbano. Ao longo da pesquisa acabamos por nos deparar com várias destas contradições e nesta seção trataremos de identificá-las e categorizá-las. Para isto, ainda seguindo a orientação conceitual de Cardoso Junior (2018), buscaremos refletir os diferentes níveis de interação e funcionamento das instituições que moldam a prática do planejamento e da gestão urbana. Assim, as disjuntivas críticas serão estruturadas em três escalas:

1. Macroinstitucional;

2. Mesoinstitucional; e
3. Microinstitucional.

A categoria das disjuntivas críticas macroinstitucionais refere-se a uma perspectiva ampla ou global. No contexto do planejamento urbano e das instituições que interagem com ele, a análise macroinstitucional envolve a consideração de fatores que operam em um nível das estruturas e dinâmicas mais amplas que influenciam o planejamento governamental e a gestão pública. Isso pode incluir: Estruturas Políticas e Econômicas - Considera como as instituições políticas, como o sistema de governo, as leis e as políticas públicas, influenciam o planejamento e a gestão urbanos. Contexto Histórico e Social - Considera a evolução histórica das instituições e como eventos sociais e socioeconômicos moldam as práticas de planejamento; Interações Internacionais - Considera como as dinâmicas globais, como a globalização e as relações internacionais, impactam as políticas e o planejamento em um país.

Nesta Categoria podemos listar as seguintes disjuntivas críticas do planejamento urbano:

4. Planejamento Urbano vs. Capitalismo: As tensões entre a lógica do planejamento urbano e as forças do mercado, que priorizam interesses econômicos em detrimento do bem-estar social.
5. Planejamento Urbano vs. Democracia: A contradição entre a necessidade de um planejamento participativo e as práticas políticas que limitam a inclusão da população nas decisões sobre desenvolvimento urbano. Neste ponto também podem ser interpretados a contradição entre nosso modelo de planejamento participativo frente ao nosso sistema democrático representativo, que em vias de fato tem o poder, nas casas legislativa, de alterar os pactos construídos em consultas ou co-criação populares.
6. Planejamento Urbano vs. Tempo: as dificuldades de articulação entre planejamento urbano e o recorte temporal demandado pelas políticas públicas, intrinsicamente amarradas aos marcos temporais do orçamento público e do planejamento plurianual, vinculados diretamente aos exercícios de mandatos de representantes dos poderes legislativos e executivos. Neste ponto também poderia ser

explorada a dificuldade de articulação entre o planejamento urbano e a urgência por implantação de infraestrutura urbana, em especial nas parcelas do território ocupadas pelas parcelas mais vulneráveis de nossa sociedade.

7. Planejamento Urbano vs. PPA / Planejamento Governamental: As dificuldades na articulação entre o planejamento urbano e as diretrizes e prioridades de ação estabelecidas pelo PPA, que podem restringir a implementação de ações sem um retorno imediato, visível, concreto e de curto prazo de retorno político.

Já a categoria mesoinstitucional refere-se a um nível de análise intermediário, que se concentra nas interações e relações entre as diversas funções governamentais e as instituições que operam no âmbito do planejamento e da gestão urbanos no Brasil. Envolve também a relação entre o planejamento urbano instituído pelo PPA e o orçamento público. A análise mesoinstitucional foca nas interações entre diferentes instituições e funções governamentais. Isso inclui: Relações entre Instituições - Examina como diferentes órgãos e agências governamentais interagem entre si, especialmente em relação ao planejamento e ao orçamento; Coordenação e Colaboração - Avalia a necessidade de coordenação entre diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) e entre setores públicos e privados.

Nesta Categoria podemos listar as seguintes disjuntivas críticas do planejamento urbano:

1. Planejamento Urbano vs. Orçamento: As dificuldades na articulação entre o planejamento urbano e a devida provisão orçamentária, que podem restringir as iniciativas e metas proposta ao nível do planejamento da política detalhado em PPA.
2. Planejamento Urbano vs. Preservação Ambiental: as dificuldades entre a promoção do desenvolvimento urbano por meio de processos de planejamento e as demandas de preservação de áreas de interesse social ou áreas protegidas diretrizes de investimento estabelecidas pelo PPA, que podem restringir a implementação de ações sem um retorno imediato, visível, concreto e de curto tempo de retorno político.

3. Planejamento Urbano vs. Abordagem de intervenções territoriais: as dificuldades de articulação entre planejamento urbano e as limitações impostas por escolhas de abordagens de planejamento urbano e as demandas populares, se afastando assim das reais e urgentes necessidades populares de estruturação do território urbano.
4. Planejamento urbano vs. Marco Legal: as dificuldades entre a implementação de políticas de planejamento urbano e a abordagem rígida de nossa cultura legislativa, que pode levar a uma abordagem mais regulatória que efetivamente voltada para a promoção de dispositivos de fomento ao desenvolvimento urbano.
5. Planejamento Urbano vs. Questão Federativa: As dificuldades entre o planejamento urbano e a estrutura de nossos arranjos federativos com papéis pouco claros dos entes federativos, quanto mais no que tange aos mecanismos de coordenação e cooperação interfederativa, fato que leva à baixa otimização de recursos e aos conflitos entre investimentos e necessidades locais.
6. Planejamento Urbano vs. Estrutura organizacional. As dificuldades entre o planejamento urbano e a estrutura organizacional das instituições responsáveis pelo desenho e implementação das políticas de planejamento urbano, levando a uma desconexão entre objetivos planejados e ações executadas.

Por fim, O nível microinstitucional refere-se a uma análise de base. Nesta categoria as disjuntivas revelam problemas práticos que surgem na formulação e implementação de políticas urbanas, como a centralização versus descentralização funcional, ou a fragmentação versus coesão dos sistemas, comprometendo, assim, a execução das políticas públicas. O nível microinstitucional, neste aspecto, poderia ser interpretado pelas contradições entre planejamento urbano e a gestão do planejamento urbano, ou entre a formulação e a implementação da PPFPU. O nível microinstitucional refere-se a uma perspectiva que está na base da estruturação e por isso abrange aspectos mais específicos e detalhados.

No contexto do planejamento governamental, a análise microinstitucional concentra-se nas práticas e processos cotidianos dentro das instituições. Isso inclui:

Práticas Burocráticas - Examina como os agentes públicos interpretam e aplicam as normas e diretrizes de planejamento em suas atividades diárias; Implementação de Políticas: Considera os desafios e as dificuldades enfrentadas na execução de políticas públicas, incluindo a resistência à mudança e a falta de recursos; Dinâmicas Organizacionais - Considera como as estruturas organizacionais e os processos administrativos influenciam a implementação de políticas de planejamento urbano e a eficácia do planejamento; Interações Individuais - Avalia como as interações entre indivíduos, dentro das instituições (como funcionários públicos, gestores e cidadãos), influenciam o processo de planejamento e a tomada de decisões.

Nesta Categoria podemos listar as seguintes disjuntivas críticas do planejamento urbano:

1. Formulação vs. Implementação: As lacunas que existem entre o desenvolvimento de políticas públicas de planejamento urbano e sua efetiva execução, frequentemente resultantes de falta de coordenação ou capacidade institucional para implementação das políticas formuladas.
2. Planejamento Urbano vs. Áreas Setoriais: A fragmentação entre as áreas administrativas e técnicas responsáveis pela formulação das políticas de desenvolvimento urbano, culturalmente desagregadas entre as áreas de planejamento urbano e as áreas de planejamento de infraestrutura e serviços de desenvolvimento urbano, dificultando uma abordagem integrada.
3. Coesão vs. Fragmentação: A tensão entre a necessidade de um planejamento urbano coeso que considere as interconexões urbanas e a fragmentação das ações que podem ocorrer devido a diferentes interesses locais e políticos.

Concluindo esta seção sobre as disjuntivas críticas, é evidente que as contradições e conflitos identificados ao longo da análise refletem a complexidade intrínseca de processos da PPFPU e demais políticas públicas de planejamento urbano. As disjuntivas críticas, ao serem adaptadas ao contexto do planejamento urbano, revelam a discrepância entre as expectativas dos diversos agentes envolvidos — gestores, políticos, burocratas e a própria população — e a realidade da execução

das políticas urbanas. Essa diferença não apenas gera frustrações, mas também compromete a efetividade das iniciativas de desenvolvimento urbano, ressaltando assim a necessidade de uma análise aprofundada das condições que cercam o planejamento urbano nas cidades.

Além disso, as disjuntivas críticas destacam os conflitos que emergem entre diferentes dimensões do governo, como a relação entre o planejamento urbano e o orçamento ou entre as orientações legais e as práticas administrativas. Tais conflitos podem resultar em uma institucionalização inadequada, onde normas e procedimentos não se traduzem em ações efetivas. A diversidade de interpretações sobre normas e objetivos das políticas de planejamento urbano por diferentes agentes contribui para essa fragmentação, dificultando a coesão e a efetividade das ações implementadas.

O conceito de disjuntivas críticas pode servir, portanto, como um recurso analítico essencial para gestores e estudiosos do planejamento urbano, isto se entendermos o planejamento urbano como uma política pública e não apenas uma peça de regulação do território. Ele permite uma reflexão sobre as limitações e desafios enfrentados na gestão das cidades, identificando áreas que necessitam de melhorias. Essa reflexão é crucial para promover um planejamento urbano mais efetivo, que esteja alinhado com as realidades sociais, econômicas institucionais e políticas.

Por fim, ao categorizar as disjuntivas críticas em níveis macroinstitucional, mesoinstitucional e microinstitucional, esta pesquisa não apenas quer iluminar, a partir da análise da PPFPU, as complexidades da política de planejamento urbano construída e operada pelo Governo Federal e demais *stakeholders*, mas também oferecer um caminho para a construção de um sistema de planejamento mais responsivo e efetivo, que se atente nas contradições que podem limitar o próprio desempenho da política desenhada. As disjuntivas críticas oferecem a possibilidade de desenvolvimento de estratégias que promovem um olhar mais complexo do desenvolvimento urbano, fato que possibilitaria enxergar de forma mais consistentes caminhos mais sustentáveis e equitativos, que contribuam para a construção de soluções e rotas mais factíveis para nossas cidades.

O conceito de disjuntivas críticas pode servir como uma ferramenta analítica para refletir sobre as limitações enfrentadas pela gestão urbana. A reflexão sobre as

disjuntivas críticas aplicada a PPFPU sugere que a abordagem tradicional, focada apenas na conformação do planejamento urbano enquanto peça de legislação urbanística ou peça de participação social, é insuficiente para enfrentar os desafios contemporâneos do desenvolvimento urbano. Para o futuro do pensamento em planejamento urbano, é crucial adotar uma perspectiva mais ampla que considere a estruturação de políticas públicas como um todo, de forma holística. Isso implica em:

- **Integração entre Setores:** Aponta para a necessidade de superação da fragilidade de articulação entre diferentes áreas governamentais e setores da sociedade civil, garantindo que as políticas de planejamento urbano estejam alinhadas com as necessidades reais da população.
- **Participação Social:** A inclusão efetiva da sociedade civil no processo de planejamento pode ajudar a mitigar vários aspectos das disjuntivas críticas, permitindo que as expectativas dos cidadãos sejam consideradas na formulação e implementação das políticas.
- **Flexibilidade Normativa:** As normas e regulamentos enrijecem as peças de planejamento urbano, dotando-os de pouca adaptabilidade e capacidade de ajuste às realidades locais e às dinâmicas sociais em constante mudança. A rigidez normativa pode implicar em ineficiências.
- **Desenvolvimento Institucional:** Não há planejamento urbano em um quadro institucional precário. O fortalecimento das capacidades institucionais dos órgãos responsáveis pelo planejamento urbano é fundamental para garantir que as políticas sejam implementadas de forma efetiva, responsiva e democrática e participativa.
- **Análise Crítica Contínua:** O uso contínuo do conceito de disjuntivas críticas como ferramenta analítica permite uma avaliação constante das práticas de planejamento, podendo gerar subsídios para promoção de ajustes necessários para atender às complexidades urbanas.

Esses apontamentos indicam que um futuro para o planejamento urbano depende não apenas da criação de legislações robustas, mas também da construção de um sistema integrado de políticas públicas que respondam às realidades sociais, econômicas e ambientais das cidades. Essa abordagem pode contribuir significativamente para o desenvolvimento de um novo olhar sobre o ato do

planejamento urbano, um olhar mais adequado à construção de políticas públicas voltadas para interação ou intervenção em um complexo sistemas de disputas entre atores, instituições, poderes e desejos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo de considerações finais têm como objetivo sintetizar os principais achados e apontamentos da pesquisa, refletir sobre suas implicações e sugerir direções futuras para a Política Pública Federal de Planejamento Urbano (PPFPU). A investigação centrou-se na questão fundamental: É possível afirmar que foi dedicada efetiva atenção governamental, durante as gestões federais do Partido dos Trabalhadores, no sentido de garantir a construção de uma PPFPU? Para responder a essa pergunta, a pesquisa propôs uma hipótese que sustentava a existência de uma PPFPU efetiva entre 2003 e 2016.

Neste contexto, a pesquisa buscou explorar diversas questões complementares, como a integração da política de planejamento urbano nas diretrizes estratégicas do governo, sua representação nos instrumentos de planejamento e orçamento, e o impacto da estrutura da Agenda de Desenvolvimento Urbano nas políticas de planejamento urbano implementadas. Através dessa análise, foi possível identificar as características da política pública em questão, bem como as limitações que seu desenho impôs e o alinhamento com as estratégias governamentais e as políticas setoriais do MCID.

A partir dos resultados obtidos, este capítulo se estrutura em quatro tópicos principais. Primeiramente, será apresentada uma síntese dos principais resultados, onde se discutirá o planejamento urbano pela ótica da análise de políticas públicas. Em seguida, abordaremos as implicações das descobertas, refletindo sobre o impacto da PPFPU na realidade urbana brasileira, em especial para as iniciativas e processos de elaboração e implementação de ações de planejamento urbano.

Na terceira parte, serão discutidas as limitações da pesquisa, reconhecendo os desafios enfrentados na coleta e análise dos dados e sugerindo áreas para investigações futuras. Por fim, sequencialmente apresentaremos reflexões finais sobre a PPFPU implementada pelo Governo Federal e um chamado à ação para formuladores de políticas públicas, acadêmicos e sociedade civil, enfatizando a necessidade urgente de um compromisso contínuo com a justiça social e a inclusão no desenvolvimento urbano e de um compromisso por estruturação de abordagens que incorporem os debates da ciência política, em especial os avanços do campo das políticas públicas.

Assim, ao final deste capítulo, espera-se não apenas concluir sobre o grau de efetividade da política pública analisada, mas também contribuir para um entendimento mais amplo das dinâmicas que permeiam a formulação e implementação da PPFPU, bem como das políticas públicas de planejamento urbano no Brasil. Esperamos oferecer subsídios para futuras pesquisas e práticas no campo do desenvolvimento urbano.

5.1 SÍNTESE DOS PRINCIPAIS RESULTADOS

Sintetizando os resultados das análises, é possível afirmar que a Política Pública Federal de Planejamento Urbano (PPFPU) esteve alinhada aos conceitos fundamentais de políticas públicas, caracterizando-se por um conjunto de decisões e ações interligadas, voltadas para resolver problemas de interesse público com a participação da sociedade civil. Essa política visava fomentar o ordenamento do uso do território, promover a justiça social, reconhecer a participação como mecanismo de construção da democracia e garantir a sustentabilidade das cidades.

Entre suas principais características, destacou-se a abordagem interdisciplinar, que reconhece a complexidade dos problemas urbanos e a necessidade de integrar conhecimentos de diversas áreas, como habitação e mobilidade. A cooperação multisetorial também foi crucial, envolvendo diferentes esferas do governo e a sociedade civil para enfrentar desafios urbanos complexos. Apesar dos esforços, ainda existem lacunas na efetividade dessa colaboração. A política enfatizou também a estruturação baseada em evidências, neste ponto, a fragilidade de uma base sólida de evidências, voltada para entendimento do planejamento urbano e de seu papel na reforma urbana, comprometeu a priorização do planejamento urbano nas agendas governamentais (a fragilidade de nosso planejamento não foi apontado como um dos pontos nevrálgicos de nossa vulnerabilidade urbana).

A orientação por resultados foi uma característica inalienável, dado nosso sistema jurídico-institucional, exigindo metas claras para avaliar a eficácia, eficiência e a efetividade das políticas. Embora os investimentos tenham sido insuficientes, as estratégias da SNPU e DPU tentaram suprir suas metas governamentais por meio de parcerias e atuação em rede, ação cooperativa. Neste aspecto a participação social

foi vital, em iniciativas como a Campanha Nacional de Planos Diretores Participativos ou a pesquisa Rede de Avaliação, conformou-se ações de incentivo a inclusão da população nas discussões sobre desenvolvimento urbano. Essa participação foi entendida como essencial para que as políticas refletissem as necessidades reais da comunidade.

Já na perspectiva do comportamento da política nas etapas do ciclo de políticas públicas é possível afirmar que na etapa de identificação e definição da agenda, foi crucial entender como as questões sociais, econômicas e políticas se tornaram relevantes para a formulação de políticas. Durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, documentos oficiais mostraram que o planejamento urbano, embora em alguma medida presente na agenda, não era tratado como uma prioridade. A análise revelou que temas como habitação, saneamento e mobilidade urbana foram mencionados como centralidade nos debates sobre nossas mazelas urbanas.

Na etapa de elaboração do programa e tomada de decisão, observou-se uma relação complexa entre o Planejamento Plurianual (PPA) e o Orçamento Público (OP). Ainda que o PPA limitadamente tenha definido ações e prioridades de ação para a PPFPU, os OPs voltados para este tema eram limitados e ínfimos, se comparados à disponibilidade orçamentária do Ministério das Cidades. Essa subvalorização do planejamento urbano nas peças orçamentárias refletiu a falta de comprometimento governamental com a política em análise.

Já a etapa de implementação, limitada pela fragilidade orçamentária e pela falta de uma articulação do planejamento urbano às estratégias e propostas concretas de intervenção urbana, identificou-se maior eficiência dados os arranjos de cooperação intersetorial e estratégias de trabalho em rede por parte do DPU e SNPU. Não obstante, apesar de iniciativas como os PDPs terem promovido a participação social, o impacto real dessas ações é de difícil mensuração.

Tendo em vista tais constatações da etapa de implementação, a etapa de avaliação e monitoramento, centrada principalmente na avaliação dos PDPs, deixa evidente a fragilidade dos investimentos implementados e a baixa incorporação de temas estratégicos para o desenvolvimento urbano, como os propostos pelas agendas de desenvolvimento setorial do MCID.

Embora seja um resultado positivo a consolidação de um discurso em favor da participação social efetiva, da justiça social e da correção das desigualdades urbanas, poucos instrumentos efetivos foram implementados para abordar essas questões nos PDPs, o que acaba por caracterizar logros mais no campo do simbólico e do discurso, o que deve ser valorizado tendo em vista o constante ataque aos processos democráticos e participativos.

Em síntese, a análise das etapas do ciclo de políticas públicas revela que embora o planejamento urbano tenha sido reconhecido em diversos momentos entre 2003 e 2016, sua implementação efetiva foi prejudicada por uma série de fatores, incluindo a falta de priorização na agenda governamental, limitações orçamentárias e uma articulação insuficiente entre os planos diretores e as políticas setoriais. A participação social emergiu como um aspecto positivo nesse contexto, mas ainda assim não foi suficiente para garantir resultados concretos para a efetividade de PPFPU ou para a melhoria do planejamento urbano no Brasil.

5.2 IMPLICAÇÕES DAS DESCOBERTAS

As análises implementadas pela pesquisa possibilitaram a identificação de uma série de contradições e conflitos que permeiam o processo da PPFPU e de planejamento urbano, evidenciando disjuntivas críticas entre as expectativas dos diversos agentes envolvidos e a realidade da formulação e implementação das políticas urbanas. Essas disjuntivas, conforme adaptadas ao contexto urbano, ressaltam a discrepância entre as aspirações de gestores, políticos, burocratas e a população e o que realmente ocorre na prática, gerando frustrações e ineficiências na implementação de políticas de desenvolvimento urbano.

Além disso, os conflitos entre diferentes dimensões do governo, como a relação entre planejamento urbano e orçamento, podem resultar em uma institucionalização inadequada, onde normas e orientações não se traduzem em ações efetivas.

A diversidade de interpretações sobre normas e objetivos das políticas por parte dos agentes também contribui para a fragmentação e dificuldade na coesão das ações de planejamento, destacando a necessidade de uma análise mais profunda das condições que cercam o planejamento nas cidades.

Refletir sobre como as descobertas podem influenciar futuras políticas públicas no Brasil, especialmente as voltadas para a Agenda de Planejamento Urbano, passa obrigatoriamente pela necessidade de uma maior articulação entre o planejamento urbano e outras políticas setoriais, como habitação, mobilidade e saneamento, e os distintos mecanismos de planejamento setorial.

No nível macroinstitucional da análise das disjuntivas críticas, destacam-se as tensões entre o planejamento urbano e o capitalismo, a democracia, a temporalidade das políticas públicas e o PPA, evidenciando como interesses econômicos e limitações políticas podem comprometer a eficácia do planejamento. No nível mesoinstitucional, as dificuldades na articulação entre o planejamento urbano e o orçamento, a preservação ambiental, abordagens territoriais e a rigidez do marco legal refletem os desafios enfrentados pelas instituições na implementação de políticas integradas. Por fim, no nível microinstitucional, as lacunas entre formulação e implementação, a fragmentação e concorrência entre áreas setoriais e a tensão entre coesão e fragmentação revelam problemas práticos, operacionais, que dificultam a execução das políticas urbanas.

Essas problemáticas identificadas como disjuntivas críticas não apenas geram frustrações e ineficiências, mas também comprometem a efetividade das iniciativas de planejamento urbano. Agir sobre esta diversa gama de contradições desponta como uma função *sine qua non* se desejamos estrutura uma política de planejamento urbano efetiva. Portanto, entende-se como necessário que os planejadores urbanos reconheçam nessas disjuntivas, ao menos nas contradições que eles conformam, uma oportunidade para refletir sobre as limitações do processo de formulação e implementação de políticas públicas de planejamento urbano.

Mais que isso, a abordagem destas disjuntivas críticas devem ser entendidas como necessária para construção de um visão mais holística do universo de elementos que moldam as políticas públicas de planejamento urbano. Inseridas em uma cultura de planejamento urbano como uma peça, um instrumento legal, limitada à regulação do uso e ocupação do solo, frequentemente as políticas públicas de

planejamento urbano acabam por se conformar exclusivamente nesta faceta do planejamento urbano, sua dimensão de marco legal.

Não obstante, o planejamento urbano se configura, ou deveria se configurar, mais que uma peça meramente regulatória do ordenamento do solo, com base em uma abordagem de construção de política pública: efetiva, concreta e de amplo espectro (distributiva, redistributiva, regulatória e constitutiva).

5.3 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

A pesquisa sobre a Política Pública Federal de Planejamento Urbano (PPFPU), abrangendo o período de 2003 a 2016, revela diversas lacunas que podem ser exploradas em estudos futuros para aprofundar o entendimento sobre a efetividade e os desafios dessa política. Neste sentido, uma das principais lacunas identificadas é a necessidade de avaliação de impacto da política de planejamento urbano implementada. Avaliar se houve avanços para além da recepção ao nível do discurso e dos marcos legais, se houve efetivo rebatimento nas práticas municipais diárias de produção do espaço urbano.

Outro desafio, ainda nesta linha, diz respeito a uma análise longitudinal, que considere os impactos de políticas anteriores e posteriores ao período em questão. Essa abordagem poderia fornecer uma visão mais abrangente sobre a evolução do planejamento urbano no país e dos avanços conseguidos pelos PDPs.

Agrega-se a esta dimensão longitudinal a possibilidade de uma perspectiva regional. A pesquisa concentra-se em uma análise federal, mas uma investigação das diferenças regionais na implementação e nos resultados das políticas de planejamento urbano poderia revelar como contextos locais influenciam a efetividade da PPFPU.

Além disso, embora a participação social tenha analisada em especial no tocante a atuação do ConCidades e na participação formal dos processos de elaboração dos PDPs, uma análise mais detalhada sobre como essa participação foi efetivamente incorporada nas decisões de planejamento e quais foram os resultados dessa inclusão, poderia enriquecer a discussão sobre a legitimidade e a efetividade do planejamento urbano.

Tão importante quanto o aspecto da participação é necessário avançar em estudos futuros no entendimento da percepção dos gestores e técnicos responsáveis pela elaboração, implementação e monitoramento das políticas de planejamento urbano. Tal perspectiva deve avançar para o entendimento desta questão nos três níveis de governo (União, estado e Município), visando cobrir toda a cadeia de implementação do planejamento urbano, garantindo uma visão sistêmica a partir do olhar dos formuladores de políticas públicas.

Por fim, essas lacunas sugerem que há um espaço significativo para pesquisas futuras que possam aprofundar o entendimento sobre a PPFPU, podendo ampliar assim as contribuições e o desenvolvimento de práticas mais eficazes.

5.4 REFLEXÕES FINAIS

A reflexão sobre o estado atual do planejamento urbano no Brasil, por meio da análise da PPFPU, revela um cenário complexo, marcado por desafios significativos e oportunidades para um futuro mais inclusivo e sustentável. O período de 2003 a 2016, em especial o período 2003 a 2006, época áurea da luta pela reforma urbana no MCID, foi crucial para a formulação de políticas públicas que buscavam enfrentar as desigualdades urbanas e promover a justiça social.

A consecução desta tese aponta para a existência de uma PPFPU para o período em análise. Não obstante, aponta também para uma série de fragilidades, das mais diversas ordens, que acabam por depor contra a efetividade da política elaborada, implementada e avaliada pelo MCID e seus parceiros. Em grande medida dada a ação estratégica da SNDUM, do DPU e do ConCidades.

Passado o período áureo do MCID no que tange a agenda de reforma urbana (2003 – 2006), a Agenda de Planejamento Urbano, perdeu seu centro de gravidade — a luta explícita pela reforma urbana e pelo ideário da “cidade para todos” — e, com isso, passou a constelar uma série de temáticas pontuais sem refletir diretamente a agregação das novas iniciativas e esforços à luta fundamental pela função social da cidade e da propriedade urbana. O brilho dos recursos em investimentos urbanos, possibilitados por programas de investimentos, como o PAC, ofuscou os princípios básicos que orientaram a agenda da reforma urbana no âmbito das ações em planejamento urbano.

Nesta mesma linha de ofuscamento da agenda de planejamento urbano, as disjuntivas críticas identificadas ao longo da pesquisa evidenciam que, apesar dos avanços, ainda persistem lacunas e contradições que comprometem a efetividade das iniciativas em planejamento urbano. E mais que isso, demonstram que tais lacunas e contradições estão longe de serem sanadas, em especial tendo em vista que são pouco enxergadas.

A tensão entre as expectativas dos diversos agentes envolvidos — gestores, políticos, burocratas e a população — e a realidade da execução das políticas urbanas destaca a necessidade de um compromisso contínuo com a inclusão e a participação social no planejamento urbano e com o fortalecimento institucional dos setores responsáveis por iniciativas de planejamento urbano, em especial dada a primazia de um olhar holísticos sobre os desafios urbanos e sobre a integração das diversas áreas setoriais do desenvolvimento urbano.

As perspectivas futuras para a PPFPU e para o planejamento urbano devem ser fundamentadas em um compromisso renovado com a concretude das ações. Isso implica em grande medida garantir que as vozes populares e das comunidades vulneráveis sejam ouvidas de forma mais objetiva e integradas nos processos de tomada de decisão de política pública, em especial nas etapas determinantes para a provisão e alocação de recursos públicos em investimentos urbanos. A promoção de um planejamento participativo não apenas fortalece a legitimidade das políticas, mas também assegura que as soluções propostas atendam às reais necessidades da população, sem nem citar o fortalecimento do nosso sistema democrático.

Não obstante, a participação precisa estar atenta a real demanda social mais que a orientação técnica sobre os caminhos e futuros distantes de uma “cidade que queremos”. A precariedade e vulnerabilidades de nossas cidades demandam uma abordagem em planejamento urbano que também dê conta das demandas populares mais concretas, mais localizadas, mais expedita, de alcance rápido, dadas as urgências urbanas e sociais, da quilo que opera as dificuldades do dia-a-dia.

Nesta guinada, é necessário reconciliar desenho e planejamento urbanos, ou intervenções urbanísticas e planejamento urbano. Assim esta guinada da Agenda de Planejamento Urbano abre uma possibilidade para a participação real, efetiva e concreta da população no desenho de processos concretos de melhoria de sua condição de vida urbana.

Além disso, é as fragilidades identificadas por esta pesquisa apontam para a necessidade de desenvolvimento de estratégias que entendam e enfrentem as fragilidades institucionais para a gestão e desenvolvimento da Agenda de Planejamento Urbano. É preciso superar a desconfiança na administração pública, mudar o enfoque de discursos ainda persistentes em aviltar as instituições e os servidores públicos para fortalecer estratégias de real cooperação e coordenação de esforços entre sociedade e governos, entre a população e servidores públicos.

Se por um lado temos certa clareza de que avanços em construções participativas podem reforçar todo processo democrático e ressignificar nossa democracia, não menos certa é a necessidade de fortalecimento de nossas instituições públicas e de fortalecimento dos mecanismos de engajamento destas instituições e servidores na luta pela reforma urbana.

Nesse contexto, é fundamental um chamado à ação para formuladores de políticas, acadêmicos e sociedade civil. Um planejamento urbano efetivo, que vá além do discurso e do *sermon*, é essencial para enfrentar os desafios contemporâneos das cidades brasileiras, como a urbanização acelerada, as desigualdades socioeconômicas, a anomia social, a fragmentação da agenda de desenvolvimento urbano e os impactos das mudanças climáticas, entre tantos outros desafios que apontamos com as disjuntivas críticas.

Além disso, a colaboração entre diferentes níveis de governo — federal, estadual e municipal — demanda fortalecimento. Se visamos uma implementação coerente das políticas urbanas, é necessário entender e enfrentar a dimensão federativa em nossos processos de planejamento urbano.

Em suma, o estado atual da PPFPU e do planejamento urbano no Brasil exige uma reflexão crítica sobre os caminhos percorridos até aqui e um compromisso renovado com a justiça social e a inclusão. Somente através de uma ação coletiva, coordenada, cooperativa e integrada será possível enfrentar os desafios urbanos contemporâneos e construir um futuro mais promissor para toda população brasileira onde o planejamento urbano seja entendido como um processo fundamental.

6 REFERÊNCIAS

- ABERS, R. **O papel da burocracia na construção das políticas públicas**. Cadernos ENAP. Brasília: ENAP, 2021.
- ABRANCHES, S.H.H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: <https://politica3unifesp.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.
- AGUIAR, B.S; e PEREIRA, M.R. O antifeminismo como backlash nos discursos do governo Bolsonaro Agenda Política. **Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos**, São Carlos, v.7, n. 3, p.8-35, 2019 Disponível em: https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agenda_politica/article/view/271/250. Acesso em: 15 de jun. 2022.
- AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**, v. 3, n. 2, p. 12-42, jul./dez. 2015.
- ALMEIDA, J. Evolução de imagem do governo Lula e comportamento eleitoral em 2006. **Dossiê. Política e sociedade**. nº. 10, p.24-43, abr. 2007.
- ALVES JUNIOR, A.J; HENSHEL, C. L; STUDART, R. Terraplanismo econômico na Reforma da Previdência. In **Brasil: incertezas e submissão?** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p.191 – 210, 2019.
- AMARAL, O. E. do; RIBEIRO, P. F. Por que Dilma de novo? Uma análise exploratória do Estudo Eleitoral Brasileiro de 2014. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 56, p. 107-123, dez. 2015.
- AMATO, P. M. **Introdução à administração pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1958.

ANDRÉ, P.; MARTIN, P.; LANMAFANKPOTIN, G. Citizen Participation. *in* CÔTÉ, L. & SAVARD, J.F. (eds.), **Encyclopedic Dictionary of Public Administration**. 2012. Disponível em: www.dictionnaire.enap.ca. Acesso em: 14 de jun. 2022.

ARAÚJO, Bruno Bernardo de. **A mediatização da corrupção política na cobertura do Escândalo do Mensalão: estudos do discurso de imprensa**. 2018. Tese (Doutorado em Comunicação) - Universidade de Brasília. Disponível em: <http://icts.unb.br/jspui/handle/10482/33826>. Acesso em: 02 mai de 2022.

ARRETCHE, M.T.S (coord.); CORDEIRO, B.S.; FUSARO, E.; DIAS, C. E.; BITTAR, M. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole. 2012. Disponível em: https://biblio.fflch.usp.br/Arretche_MTS_49_2504879_CapacidadesAdministrativasDosMunicipiosBrasileirosParaAPoliticaHabitacional.pdf. Acesso em: 09 jan. 2023.

ASSMANN, M. B. et ai. Análise crítica do orçamento plurianual de investimentos. **Revista ABOP**, Brasília, v. 2, n. 3, p. 105-106, set./dez. 1976.

AZEVEDO, M. N. S.; FREITAS, J. F. B. O seminário de habitação e reforma urbana: antecedentes de uma política para habitação popular. **URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, Campinas, SP, v. 6, n. 1, p. 758–775, 2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reta e Augusto Pinheiro. 1. ed. Lisboa: Edições 70, 1995.

BARREIROS NERTO, J. **Teorias da Democracia**. Coleção democracia e reforma política. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2019.

- BARROS, R.C. Bolsonaro: O racismo fora do armário. *In*. LEITE, A. Z. *et al* (Org.) **Brasil: incertezas e submissão?** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 421 – 439, 2019.
- BASTOS, P.P.Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Economia Contemporânea**, número especial: p. 1-63, 2017.
- BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2012.
- BERELSON, B. **Content analysis in communications research**. New York: Free Press, 1952.
- BEZERRA, G. M. L.; VIEIRA, M. P. C. Interpretações e poderes em disputa: o ressurgimento do Centrão na política brasileira. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**, Vitória, v. 10, n. 1, p. 36-59, 2022.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.
- BONDUKI, N. G. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, nº 82, p. 73- 89, mai./jun., 2009.
- BORN, Liane Nunes. A Política de Mobilidade Urbana e os Planos Diretores. *In*: SANTOS JUNIOR, O.A.; MONTANDON, D.T. (Orgs). **Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, p.155-171, 2011
- BOURGUIGNON, François. Revisiting the Debate on Inequality and Economic Development. **Revue d'économie politique**, v. 125, n. 5, p. 633-663, 2015

Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-d-economie-politique-2015-5-page-633.htm>. Acesso em 19 de abr. 2023.

BRASIL, F.G.; CAPELLA, A. C. N. Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 844-868, nov./dez, 2016.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Orçamento e Gestão. O desafio do planejamento governamental**. Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília. MP. 2002. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/publicacoes/desafio_governamental.htm. Acesso em: 28 de mar. 2022.

_____. **Decreto nº.4665**, 2003.

_____. **Mensagem Presidencial do Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2012.

_____. **Prestação de Contas do Presidente da República- 2003**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/exercicios-anteriores#bgu>. Acesso em 01 de ago. 2023

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Campanha Plano Diretor Participativo**. Publicado: 11 de abril de 2011. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/dadosabertos/145-secretaria-executiva/noticias1/2267-campanha-plano-diretor-participativo>. Acesso em: 14 de jul. 2025.

_____. **Campanha Nacional "Plano Diretor**

Participativo - Cidade de Todos. Brasília, 2005. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/ Anexo_10__PDP.pdf. Acesso em: 21 de ago. 2024.

_____. **Plano Diretor Participativo.** Coord. Geral de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro – Brasília: Ministério das Cidades, 2006.

_____. **Plano Brasil de todos, participação e inclusão.** Orientação Estratégica de Governo: Crescimento Sustentável, Emprego e Inclusão Social. 2003.

_____. **Planejamento territorial urbano e política fundiária.** Coleção Cadernos Midades de Desenvolvimento Urbano. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

_____. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.** Coleção Cadernos Midades de Desenvolvimento Urbano. Brasília: Ministério das Cidades, 2004

_____. **Relatório de Gestão do ano de 2003**
<https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/prestacao-de-contas>

BRITTO, Ana Lúcia. Saneamento Ambiental nos Planos Diretores Municipais. In: SANTOS JUNIOR, O.A.; MONTANDON, D.T. (Orgs). **Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos.** Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, p.127-153, 2011.

BROOKS, S. **Public Policy in Canada:** An Introduction, Toronto, Oxford University Press.1998.

BRUGNAGO, F.; CHAIA, V. A nova polarização política nas eleições de 2014. **Aurora: revista de arte, mídia e política**, São Paulo, v.7, n.21, p.99-129, 2015.

BRUNN, M. H. Communities and the commons. Open access and community ownership of the urban commons. *In*: BORCH, C.; KORNBERGER, M. (Org). **Urban Commons: Rethinking the City**. London; New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2016.

CALDAS, M. F. **A utopia da Reforma Urbana. Ação Governamental e Política pública no Brasil**. Belo Horizonte: C/Arte, 2018.

CALMON, K. M. N.; GUSSO, D. A. A experiencia de avaliação do Plano Plurianual do Governo Federal do Brasil. **Planejamento E Políticas Públicas**, v.25. 2002 Disponível em: www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/61. Acesso em: 26 de set. 2023.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. (Coleção Governo e Políticas Públicas). Brasília, DF: ENAP, 2017.

_____. **Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas**: um panorama das pesquisas no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 54(6):1498-1512, nov. - dez. 2020.

CARDOSO, A.L.; SILVEIRA, M.C. O Plano Diretor e a Política de Habitação. *In*: SANTOS JUNIOR, O.A.; MONTANDON, D.T. (Orgs). **Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, p.99-126, 2011.

CARDOSO JUNIOR, J. C. Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento. *In*: **Brasil: incertezas e submissão?** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p.151-169, 2019.

-
- _____. Raízes da submissão do PPA à lógica orçamentária no Brasil pós CF-1988. **Revista brasileira de planejamento e orçamento**. v.9, n.1, p. 25-37, 2019.
- CARREIRÃO, Y. S. **A decisão do voto nas eleições presidenciais no Brasil (1989 a 1998)**: a importância do voto por avaliação de desempenho. 2000. 250 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- CARVALHO, J. P. S. **Planejamento econômico durante a ditadura militar e seus desdobramentos sobre a economia goiana**. 2020. Dissertação (Mestrado em Territórios e Expressões Culturais no Cerrado) - Universidade Estadual de Goiás, Unidade Universitária Anápolis de Ciências Socioeconômicas de Anápolis, Anápolis, 2020.
- CAVALCANTE, P.L. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, 58 (2): 129-150, abr./jun., 2007.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G (Orgs). **Middle-level bureaucrats**: profile, trajectory and performance. Tradução Martin Charles Nicholl. Brasília: Enap, 2015.
- CICONELO, A. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. *In*: GREEN, Duncan. **From poverty to power: How active citizens and effective states can change the world**.(s.l) Oxfam, 2012.
-
- _____. Relatório do Seminário: **Novas Estratégias para Ampliar a Democracia e a Participação**. 2006. Disponível em: www.fes.org.br. Acesso em: 23 de abr. de 2023.
- COBB, R.; ELDER, C. **Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building**. Boston: Allyn and Bacon, 1972.

COSTA, H.S.M.; CAMPANTE, A.L.G.; ARAÚJO, R.P.Z. A Dimensão Ambiental nos Planos Diretores de Municípios Brasileiros: Um Olhar Panorâmico sobre a Experiência Recente. *In*: SANTOS JUNIOR, O.A.; MONTANDON, D.T. (Orgs). **Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, p. 173-217, 2011.

CRESWELL, W. **A Concise Introduction to Mixed Methods Research**. Los Angeles: SAGE, 2015.

DAL BEM PIRES, J.S/ MOTTA, W.F. A Evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 25, n.2, p.16-25, 2006.

DAHL, R.A. **Quem governa? Democracia e poder em uma cidade americana**. Tradução de Luiz Eduardo Beckman. São Paulo: Martins Fontes. 2011.

DE MARCHI, G.; LUCERTINI, G.; TSOUKIÀS, A. From evidence-based policy making to policy analytics. **Annals of Operations Research**, v. 236, n. 1, p.15-38, 2014.

DIAS, A.F.L, A democracia como vítima do golpe tragicômico de 2016 no Brasil. **Argumentos**, Fortaleza, ano 10, n. 19 , jan./jun., p.62-72, 2018.

DONABEDIAN, A. Evaluating the quality of medical care. **The Milbank Memorial Fund Quarterly**, v. 44, n. 3, p. 166-206, 1966.

DOWNS, Anthony. **An economic theory of democracy**. New York: Harper & Row Publishers, 1957.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. Curitiba: Ed. UFPR. **Educar, Curitiba**, n. 24, p. 213-225, 2004. Disponível em: Acesso em: 23 de jul. 2023.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. 3ª.ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall,

1978.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

ETZIONI, A. **The active society: A theory of societal and political processes**. New York: Free Press. 1986.

FAINSTEIN, S. Justice, politics and the creation of urban space. *In*: Merrifield, A., Swyngedouw, E. **The urbanization of injustice**. New York: New York University Press, p. 18 – 44, 1997.

_____. Planning theory and the city. **Journal of planning education and research**, Tallahassee, n. 25, p.121-130, 2005.

FALCÃO, André de Lima. **Classificação de empresas familiares de acordo com a familiaridade**. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, PUC-Rio, 2010.

FERREIRA, R.F.C.F. Movimentos sociais, autogestão e a construção da política nacional de habitação no Brasil. *In*: LAGO, L.C. (Org). **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2012.

FEINBERG, A.; GHORBANI, A.; HEDER, P. (2021). Diversity and Challenges of the Urban Commons: A Comprehensive Review. **International Journal of the Commons**, v.15, n.1, p.1-20, 2021. Disponível em: <https://thecommonsjournal.org/articles/10.5334/ijc.1033>. Acesso em: 23 de jun.2022.

FIORINA, M. **Retrospective voting in American national elections**. New Haven: Yale University Press, 1981.

- FRANÇA, Vladimir da Rocha. Princípio da legalidade administrativa e competência regulatória no regime jurídico-administrativo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 254, p. 149-172, abr./jun, 2014.
- FREEMAN, R. E.; PHILIPS, R. A. Stakeholder Theory: A Libertarian Defense. **Business Ethics Quarterly**, v.12, n.3, p.331-349, 2002. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3858020>. Acesso em: 02 de out. 2021.
- FREIRE, A. O. G. *et.al.* **Perfil da burocracia de médio escalão do Poder Executivo Federal**. Brasília: Enap, 2014.
- FREITAS, F. C. Revisitando” algumas teses do passado: a eleição de 2006 e a disputa antagônica entre PT e PSDB. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 32, p. 43-92, mai. 2020.
- FRANCISCONI, J.G. A capacitação do Urbanista. *In*: GONZALES, S.F.N; FRANCISCONI, J.G; PAVIANI, A. **Planejamento e Urbanismo na atualidade brasileira**. São Paulo: Livre expressão. 2013.
- GASTIL, J. **By Popular demand: revitalizing representative democracy through deliberative elections**. Berkeley: University of California Press, 2000.
- GRAZIA. G.; RODRIGUES, E. Uma alternativa para a gestão urbana: o Ministério das Cidades e seus desafios. **Revista Rio de Janeiro**, n. 9, p. 11-21, jan./abr. 2003. Disponível em: http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_9/009_011.pdf. Acesso em: 15 de abr. 2023.
- GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 13. Ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2005.
- GOW, J. I. Accountability. *in* L. Côté and J.-F. Savard (eds.), **Encyclopedic Dictionary of Public Administration** (online). 2012. Disponível em: www.dictionnaire.enap.ca. Acesso em: 14 de abr. 2023.

- GREENE, J. C.; CARACELLI, V. J.; GRAHAM, W. F. (1989). Toward a Conceptual Framework for Mixed-Method Evaluation Designs. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, v.11, n.3, p.255-274.1989. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.3102/01623737011003255>. Acesso em: 23 de jul. 2022.
- GUIMARÃES. C.R. A Crise Política e econômica no Brasil: Uma análise de conjuntura sob a ótica da opinião pública nos EUA e de organismos internacionais (ONU, OCDE, FMI). **Cadernos de Relações Internacionais**, v. 9, n. 2, 2016.
- HARDIN, G. A tragédia dos comuns. **Revista Ciência**, v. 162, n. 3859, p.1243-1248, 1968.
- HARDINA, D. (2008). Citizen Participation . *In*: T. Mizrahi and L. E. Davis, **Encyclopedia of Social Work**. National Association of Social Workers and Oxford University Press, 2008.
- HARDT, M.; NEGRI, A. **Commonwealth**. Massachusetts: Harvard University Press, 2009.
- Hebbert, M. Town planning versus urbanismo. **Planning Perspectives**, v.21, n.3, p.233–251, 2006.
- HEIDENHEIMER, Arnold J. Politics, Policy and Policity as Concepts in English and Continental Languages: An Attempt to Explain Divergences. **The Review of Politics**, v. 48, n. 1, p.3-15, 1986. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-politics/article/abs/politics-policy-and-policity-asconcepts-in-english-and-continental-languages-an-attempt-to-explaindivergences/2E2830F1909928DEFF47F8EBA27DAD8B>. Acesso em: 12 de out. 2023.
- HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. *In*: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, p.23-39, 2009.

HENRY, J.F. "A Theory of the State: The Position of Marx and Engels". **Revista Soc. Econ.** V.37, p.13-25, 2008. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1007/s12143-007-9011-4>. Acesso em: 25 de abr. 2022.

HEPNER, Alexandre. **Desenho urbano, capital e ideologia em São Paulo: centralidade e forma urbana na marginal do rio Pinheiros**. 2010. 342 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

HOBBS, T. **Leviatã**. Tradução de Victor Chamon. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

HOGWOOD, B.W. Public policy. **Public Administration**, v.73, n.1, p.59-73, 1995.

_____; GUNN, L.A. **Policy analysis for the real world**. Oxford: Oxford University Press. 1987.

HOWARD, C. The Policy Cycle: A Model of Post-Machiavellian Policy Making? **Australian Journal of Public Administration**, v.64, p.3-13, 2005.

IDIS. **O que é Avaliação de Impacto e por que ela é importante?** Disponível em: <https://www.idis.org.br/o-que-e-avaliacao-de-impacto/>. Acesso em: 30 set. 2023.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. 2ª ed. São Paulo: Instituto Cidadania, 2000. Disponível em: <https://erminiamaricato.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/07/projeto-moradia.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. **A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023**. Texto para Discussão. Brasília: Ipea. 2020.

JENSEN, M. C.; MECLINHG, W.H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency

costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, vol. 3, Issue 4, p.305-360, 1976. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X>. Acesso em: 14 de mar. 2021.

JINKINGS, I. O golpe que tem vergonha de ser chamado Golpe (apresentação). *In* JINKINGS, I.; DORIA, K. (Orgs). **Por que Gritamos Golpe? Para Entender o Impeachment e a Crise Política no Brasil**. São Paulo: Boitempo. 2016. Disponível em: https://www.google.com.br/books/edition/Por_que_gritamos_Golpe/qSCsDAAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=1&dq=livro+%22porque+gritamos+golpe+%3F%27&printsec=frontcover. Acesso em: 24 set. 2023.

KATZ, R. S. Party Government and Its Alternatives. *In*: R. WILDENMANN, F (Eds.). **The future of the party government**. vol.2. pp. 1-26. Berlin: de Gruyter.1987.

KEY, V.O. **The responsible electorate: rationality in presidential voting, 1936-1966**. Cambridge: Belknap Press, 1966.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2ª ed. Michigan: Longman, 1995.

KIP, M.; SCHOLL, C. **Editorial: Social movements and sustainable urban commons governance**. *Frontiers Sustainable Cities*, v.4, p.96-108, 2022.

KRIPPENDORFF, K. **Content analysis: an introduction to its methodology**. California: Sage Publications, 2004.

LAMARCA, M. G. Insurgent acts of being-in-common and housing in spain: making urban commons? *In*: DELLENBAIGGH, M. et.al. (Org). **Urban Commons.Moving Beyond State and Market**. Basel: Birkhäuser. P.165-177, 2015. Disponível em: [degruyter.com](https://www.degruyter.com). Acesso em: 14 de jun. de 2022.

LASSWELL, H. D. The Emerging Conception of the Policy Sciences. **Policy Sciences**, 2(3), 275-276. 1971.

- LAVAL, C.; DARDOT, P. **Interferências: El desafío de la política de lo común es pasar de la representación a la participación**. Disponível em: https://www.eldiario.es/interferencias/laval-dardot-comun_132_2587416.html. Acesso em: 25 de mar. 2021.
- LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. São Paulo: Paz e Terra, 2013.
- LEHER, Roberto. **Movimentos das classes dominantes e desafios da esquerda socialista**. 2014. Disponível em: <http://marxismo21.org/wp-content/uploads/2014/09/Roberto-Leher-dossie.pdf>. Acesso em: 21 de mai. 2023.
- LELLO, R. C. de. **Reflexões sobre o conceito de tecnocracia em Platão, Saint-Simon e Veblen**. Monografia de Bacharelado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, 2010.
- LIMA, W. G. Política pública: discussão de conceitos. **Interface (Comunicação, Saúde, Educação)**, v. 18, n. 50, p.411-427, 2014. disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/interface/article/view/370/260>. Acesso em: 05 de mai. 2022.
- LINDBLOM, C.E; WOODHOUSE, E.J. **The policy making process**. 3ª ed. New Jersey: Prentice Hall, 1993.
- LOCKE, John. **Dois Tratados sobre o Governo**. Tradução de Carlos Eduardo Ornelas. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/974990>. Acesso em: 12 de ago. 2022.
- LÖWY, M. Da tragédia a farsa: o golpe de 2016 no Brasil. In: JINKINGS, I.; DORIA, K.

(Orgs) **Por que Gritamos Golpe? Para Entender o Impeachment e a Crise Política no Brasil.** São Paulo: Boitempo. 2016 Disponível em: https://www.google.com.br/books/edition/Por_que_gritamos_Golpe/qSCsDAAABQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=1&dq=livro+%22porque+gritamos+golpe%3F%27&printsec=frontcover. Acesso em: 24 de set. 2023.

MANDAL, U.C. **Dictionary of Public Administration.** Nova Delhi: Sarup & Sons, 2007.

MARICATO, E. Impasses da política urbana no Brasil. **CaderNAU-Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas**, v.8, n. 1, p. 11-22, 2015.

MARQUES, F.P.J.A. Participação política, legitimidade e eficácia democrática. **Caderno CRH.** Salvador, v.23, n.60, p.591-604, set./dez. 2010.

MARSHAL, T.H. *Citizenship and Social Class.* In PIERSON, C.; CASTELS, F.G. (Org.) **The Welfare State Reader.** 2ª ed. Cambridge: Polity Press. (Pg. 30-40) 2006. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=kSw_y6f0PghMC&oi=fnd&pg=PA30&dq=Citizenship+and+Social+Class&ots=bGCBY0b99l&sig=PUhpBRB0xUHUP5HNRD3yM1RGQ94#v=onepage&q=Citizenship%20and%20Social%20Class&f=false. Acesso em: 01 de fev. de 2023.

MARTINS, C.M. Tecnocracia ou Tecnoassessoria? **Revista de Administração de Empresa.** Rio de Janeiro, 10(2): 39-66, 1970.

MATOS, S. (2016). A Desaceleração do Crescimento Brasileiro: Causas Externas ou Domésticas? In.: BONELLI, R.; VELOSO, F. (Orgs.). **A Crise de Crescimento do Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2016.

MAZOUZ, B. Management by Results. in CÔTÉ, L.; SAVARD, J.F. (Eds.), **Encyclopedic Dictionary of Public Administration.** 2012. Disponível em: www.dictionnaire.enap.ca. Acesso em: 23 de mai. de 2022.

_____; LECLERC, J. **La gestion intégrée par résultats**. Montreal: Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec. 2008.

MCADAM, D. **Political process and the development of black insurgency, 1930-1970**. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

MCKELVEY, B. Organizational for the empirical classification of organizations. **Administrative Science Quarterly**, v.20, p. 509-525, 1975.

MERGUTI, B.O.; COSTA, M.A; JUNIOR, E.A.S.A; CESÁR, Y.B.; TAVARES, S.R. Gestão, Governança e Planos Metropolitanos (2017-2020): Avaliação Continuada e os impactos da lei nº. 13.683/2018. *In*: COSTA, M.A.; TAVARES, S.R; MARGUTI, B.O.; LUI, L; MARTINS, L.G.V. **Federalismo, Planejamento e Financiamento: Avanços e desafios da governança metropolitanos no Brasil**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2021.

MILL, J. S. **Sobre a Liberdade**. Tradução de Pedro Madeira. - [Ed. especial]. - Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

_____. **O Governo Representativo**. Tradução de Manoel Innocêncio Santos. Brasília: Ed. UnB, 1981.

_____. **Sobre a Liberdade**. Tradução de Pedro Madeira. - [Ed. especial]. - Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

MILLER, D.; FRIESEN, P. H. A. Longitudinal Study of the Corporate Life Cycle. **Management Science**, 30(10), p. 1161-1183, 1984.

MONTREZOR, D. P.; BERNARDINI, S. P. Planejamento e desenho urbanos: uma conciliação possível? **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/335901152_Planejamento_e_desenho_urbanos_uma_conciliacao_possivel. Acesso em: 17 de abr. 2023.

- NONINI, D. Theorizing the urban housing commons. **Focaal - Journal of Global and Historical Anthropology**. p. 23-38, 2017.
- NORONHA, V. A. Avaliação de efetividade: conceitos e práticas. **Proadess**. Disponível em: <https://www.proadess.iciict.fiocruz.br/index.php?pag=efetiv>. Acesso em: 30 set. 2023.
- NOVAES, P.R. Educação crítica e gestão democrática das cidades: a experiência de capacitação no âmbito do projeto de avaliação e capacitação para a implementação dos planos diretores participativos. In: SANTOS JUNIOR, O.A.; MONTANDON, D.T. (Orgs.). **Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, p.281-295, 2011.
- NUNES. M. O programa de aceleração do crescimento e as fronteiras. In: PÊGO, B.; MOURA, R. (Coor.). **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. vol. 1. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.
- OLIVEIRA, A.D.; CARVALHO, E. O presidencialismo de coalizão e sua influência no Golpe da presidente Dilma em 2016. **Revista Discente Planície Científica**. v. 1, n.2, 2019.
- OLIVEIRA, F. O estado e o urbano. **Espaço e Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos**. São Paulo: Ed. Cortez. v.6, 1982.
- OLIVEIRA, F.L.; BIASOTTO, L. O Acesso à Terra Urbanizada nos Planos Diretores Brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, O.A.; MONTANDON, D.T. (Orgs.). **Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, p. 57-98, 2011.

OSTROM, E. **Governing the commons. The evolutions of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PAULO, L. F. A. Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão para resultados ou painel de políticas? **Revista Brasileira de Política e Administração Pública**. Brasília, v. 3, n. 1, p. 44-64, 2013. Disponível em: <https://www.assecor.org.br/rbpo>. Acesso em: 07 ago. 2023.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo 2002, coligação Lula Presidente**. Um Brasil para todos. 2002. Disponível em: https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/14-programa_governo.pdf. Acesso em: 13 de abr. 2023.

. **Programa de Governo 2007 – 2010, Lula Presidente**. 2006. Disponível em: https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Programa_de_governo_2007-2010.pdf. Acesso em: 13 de abr. de 2023.

. **Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira**. 2010. Disponível em: https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Programa-de-governo-presidencia_2010.pdf. Acesso em: 13 de abr. 2023.

. **Programa de Governo Dilma Rousseff – 2014**. Mais mudança, mais futuro. 2014. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/Prog-de-Governo-Dilma-2014-INTERNET1.pdf>. Acesso em: 17 de abr.2023.

PAPI, L.P.; AGUIAR, R.B.; LIMA, L.L.; LUI, L. Planejamento governamental e capacidades estatais nos municípios brasileiros. In GRIN, E.J.; DEMARCO, D.J.; ABRUCIO, F.L. (Orgs.). **Capacidades estatais municipais. O universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Ed. UFRGS/CEGOV. 170-197, 2021.

- _____; SEIDI, M; SANTOS, G.T. Burocracia de Médio Escalão e Capacidade Burocrática: Uma pesquisa de escopo. **IX Encontro Brasileiro de Administração Pública**, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap-2022/812.pdf>. Acesso em: 23 de out. 2023.
- PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. *In* GIACOMONI, J; PAGNUSSAT, J.L. (orgs). **Planejamento e orçamento governamental**. Coletânea, v.1. Brasília: ENAP. 2006.
- PEIXOTO, Vitor; RENNÓ, Lucio. Mobilidade social ascendente e voto: as eleições presidenciais de 2010 no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 17, n2, nov., p.304-332, 2011.
- PELLINI, A. M. Os sistemas de planejamento, execução e controle da gestão pública: uma nova proposta. **Contexto**. v. 3, n. 4, p. 25-50, jan./jun. 2003.
- PEREIRA, A.E.G.; SHIKIDA, C.; RIBEIRO, F.G.; NAKABASHI, L. A Eleição de Dilma em 2010 e seus Determinantes: Evidências Empíricas do Programa Bolsa Família. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 33, n. 64, p.111-142, set. 2015.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265–301, 2002.
- PEREIRA, F.B. Voto econômico retrospectivo e sofisticação política na eleição presidencial de 2002. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 50, p. 149-174, jun. 2014.
- PETERS, B. G. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 59, n. 3, p.289-307, 2018.

POLKINGHORNE, D.E. Narrative configuration in qualitative analysis. **International Journal of Qualitative Studies in Education**, 8(1), p.5-23,1996.

RENNÓ, L. R. Escândalos e voto: as eleições presidenciais brasileiras de 2006. **Opinião Pública**, v. 13, n. 2, p. 260–282, nov. 2007.

ROLNIK, R. 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**, [s. l.], v. 11, n. 2, p. 31, 2009. Disponível em: <https://rbeur.emnuvens.com.br/rbeur/article/view/219>. Acesso em: 2 mar. 2023.

_____. Impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do estado de São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s. l.], n. 2, p. 73, 2000. Disponível em: <https://rbeur.emnuvens.com.br/rbeur/article/view/38>. Acesso em: 2 jan. 2024.

ROMAGNOLI, A.J. **Uma análise da política pública de habitação urbana no estado de São Paulo**.141f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Carlos, 2012.

RUA, M.G. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. *In*: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. **O Estudo da Política: Temas Selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

_____. **Políticas públicas** / Maria das Graças Rua. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

SABATIER, Paul A. **Theories of the Policy Process**. 1st Ed. Oxford: Westview Press. 1999.

SADER, E. A construção da hegemonia pós-neoliberal. *In*: SADER, Emir (Ed.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. Rio de Janeiro:

Boitempo/Flacso, Editorial, p. 204-217, 2015.

SAMPAIO, R. C., & LYCARIÃO, D. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação**. Brasília: Enap, 2021.

SANCHES, O. M. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. *In* GIACOMONI, J; PAGNUSSAT, J.L. (Orgs). **Planejamento e orçamento governamental**. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SANT'ANA, M. C. Estatuto da Metrópole: Limites e possibilidade dos instrumentos e estratégias de planejamento e gestão urbanos da lei nº 13.089, de 2015. Meridiano – **Revista de Geografia**, (versão digital), nº. 5, 2016. Disponível em: <http://www.revistameridiano.org/index.php>. Acesso em: 05 de jul.2021.

SANTOS, E.N; NUNES, E.S; GOMES, G.D.S. O Plano Plurianual (PPA). **Revista de gestão pública, previdência e seguridade social**. v.1, n.1, p. 68-78, jul.-dec., 2018.

SANTOS JUNIOR, O. A. **O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade**. Rio de Janeiro: FASE, 2009.

_____; MONTANDON, D.T. (Orgs). **Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2011.

_____. Síntese, Desafios e Recomendações. *In*: SANTOS JUNIOR, O.A.; MONTANDON, D.T. **Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2011.

SANTOS, E. P. J; SILVA. **Análise do Discurso**. Compilado das Aulas. São Cristóvam: Universidade Federal de Sergipe, 2014. Disponível em:

https://cesad.ufs.br/ORBI/public/uploadCatalogo/09553824032014Analise_do_Discurso_Aula_1.pdf. Acesso em: 24 de jun. 2022.

SARAIVA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. *In*: SARAIVA, E; FERRAZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas**: Coletânea - Vol. 1. Brasília: ENAP, 2006.

SAULE, N.; UZZO, K. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. Disponível em <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/SAULE-JR-e-UZZO-A-trajet%C3%B3ria-da-reforma-urbana-no-Brasil.pdf>. Acesso em 02 de jun. 2023.

SAVARD, J.F.; BANVILLE, R. Policy Cycles. *in* CÔTÉ, L.; Savard, J.F. (eds.), **Encyclopedic Dictionary of Public Administration**, [online]. 2012. Disponível em: www.dictionnaire.enap.ca. Acesso em: 18 de abr. 2023.

SCHASBERG, B. Do ensino do urbanismo ao planejamento urbano e suas interações. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v.6, n.1, p.18–31, jan./jul. Disponível em: <https://journalppc.com/RPPC/article/view/209/143>. Acesso em: 21 de abr. 2024.

_____.; LOPES, A. O Tema Metropolitano nos Planos Diretores. *In*: SANTOS JUNIOR, O.A.; MONTANDON, D.T. (Orgs.). **Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles. p.219-254, 2011

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133 p.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

- SILVA, G.U.L. **O Fórum Nacional de Reforma Urbana e o Ministério das Cidades**. Dissertação (Mestrado em Ciências sociais) - Universidade de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.
- SILVA, M. G. D.; MACHADO RODRIGUES, T. C. O Populismo de direita no Brasil: neoliberalismo e autoritarismo no governo Bolsonaro. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 26, n. 1, p. 86–107, 2021. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/42098>. Acesso em: 12 abr. 2022.
- SILVA, R. S; SILVA, E.R. Origens e matrizes discursivas da Reforma Urbana no Brasil. **Espaço e Debates**, São Paulo, nº 46, 2006. Disponível em: https://www.academia.edu/1538913/Origens_e_matrizes_discursivas_da_Reforma_Urbana_no_Brasil. Acesso em: 17 de mar. 2023.
- SMITH, K.B. Typologies, Taxonomies, and the Benefits of Policy Classification. **Policy Studies Journal**, ano 30: p.379-395, 2002.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.
- SOUZA, J. A gramática social da desigualdade brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, p. 79–96, fev. 2004.
- SOUZA-LOPES, A. V.; SAAB, T. B. Uma análise da política pública de habitação urbana no estado de São Paulo. **Geousp**, v. 25, n. 2, e-173754, ago. 2021.
- STOKER, G. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, Oxford, v. 50, n. 155, p. 17-28, mar. 1998.
- _____; EVANS, M. ONE Evidence-based policy making and social science. *In* Stoker, G.; Evans, M. **Evidence-based policy making in the social sciences: Methods that matter**. Bristol: Bristol University Press, Policy Press, 2016.

- SUTTI, W. O Ministério das Cidades e o ciclo de planos diretores do século XXI. *In* Bonduki, N.G.(Org.) **A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.
- TARROW, S. **Power in Movement. Social Movements and Contentious Politic**. 2ªed. Cambbribde: Cambridge University Press, 2012.
- TATAGIBA, Luciana. Entre as ruas e as instituições: os protestos e o impeachment de Dilma Rousseff. **Lusotopie**, v. 17, p. 112-135, 2018.
- TERRON, S.L.; SOARES, G.A.D. As bases eleitorais de Lula e do PT: do distanciamento ao divórcio. **Opinião Pública**, v. 16, nº 2, p.310 -333, nov. 2010.
- TEIXEIRA, A. C. E.M. **A utopia antipolítica de Negri e Hardt**. São Paulo: Lua Nova, São Paulo, 2019.
- TEIXEIRA, M. F. I. M. **Planejamento urbano e desenho urbano: um estudo sobre suas relações múltiplas e mutantes**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2013.
- TESTA, G.; LARA, M.; BOLOGNESI, B. Do fisiologismo ao centro do poder: as reformas eleitorais e o centro 2.0. **Caderno CRH**. Salvador, v. 37, p. 1-22, 2024. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.scielo.br/j/ccrh/a/KYZ8sp5GL475Rnww8bMVGhj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 de jan. 2023.
- TILLY, C. From mobilization to revolution. Massachuset: Addison-Wesley, 1978. Disponível em: <https://archive.org/details/frommobilization00till/page/n1/mode/2up>. Acesso em: 10 de mar. 2023.

TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Sociedade e Estado**, v. 28, n. 1, p. 29–52, jan. 2013.

TURGEON, Jean; SAVARD, Jean-François. Public Policy. *In*: CÔTÉ, L.; SAVARD, J.-F. (eds.). **Encyclopedic Dictionary of Public Administration** (Online). Quebec: École nationale d'administration publique, 2012. Disponível em: www.dictionnaire.enap.ca. Acesso em: 21 de jul. 2023.

VANNUCCI, P. **O Instituto Cidadania e a virada histórica do Brasil**. 2011. Disponível em: <https://lula.com.br/artigo-o-instituto-cidadania-e-virada-historica-do-brasil/>. Acesso em: 07 de jul. 2024.

VARTANIAN, P. R.; GARBE, H.S. The Brazilian economic crisis during the period 2014-2016: is there precedence of internal or external factors? **Cadernos de Relações Internacionais**, v. 9, n. 2, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.17771/PUCRio.CadRI.28060>. Acesso em: 02 de mai. 2023.

VEIGA, L. F.; DUTT-ROSS, S.; MARTINS, F. B. Os efeitos da economia e da Operação Lava-Jato na popularidade da Presidente Dilma Rousseff no período pré-impedimento. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 72, p.02-15, 2019.

VILLAÇA, F. **Perspectivas do planejamento urbano no brasil de hoje**. 2000. Disponível em: < www.flaviovillaca.arq.br/camp-gde.pdf > Acesso em: 13 de out 2021.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no país. *In*. DUCK, C.; RAMOS, S. (Orgs.). **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Edit. USP, p.170 – 243, 1999.

VITAGLIANO, L. F. **PT: entre a autofagia e a sobrevivência**. A Terra é Redonda, 2023. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/pt-entre-a-autofagia-e-a-sobrevivencia>. Acesso em: 11 jun. 2024.

WAHRLICH, B. M. S. Evolução das ciências administrativas na América Latina.
Revista de Administração Pública, v.13, n.1, p.31-68, jan./mar., 1979.

WEBER, M. **Ciência e Política: duas vocações**. Tradução Leonidas Hegenberg e
Octany Silveira da Mota. Ed. 18ª. São Paulo: Cultrix, 2011.

_____. **A objetividade do conhecimento nas ciências sociais**. tradução
Gabriel Cohn. São Paulo: Ática, 2006.