



**Universidade de Brasília – UnB**  
**Instituto de Ciência Política - IPOL**  
**Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

**CLAUDIO ALVES FERREIRA JUNIOR**

**COORDENAÇÃO FEDERAL E DESCENTRALIZAÇÃO:**  
**a elaboração dos planos municipais setoriais no federalismo**  
**brasileiro**

Brasília - DF  
2020

**Universidade de Brasília – UnB**  
**Instituto de Ciência Política - IPOL**  
**Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

**CLAUDIO ALVES FERREIRA JUNIOR**

**COORDENAÇÃO FEDERAL E DESCENTRALIZAÇÃO:  
a elaboração dos planos municipais setoriais no federalismo  
brasileiro**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em  
Ciência Política da Universidade de Brasília  
(UnB), como requisito para a obtenção do título de  
Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Adrián Nicolas Albala Young

Brasília - DF  
2020

**Universidade de Brasília – UnB**  
**Instituto de Ciência Política - IPOL**  
**Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**COORDENAÇÃO FEDERAL E DESCENTRALIZAÇÃO:**  
**a elaboração dos planos municipais setoriais no federalismo**  
**brasileiro**

**Autor:** Claudio Alves Ferreira Junior

**Orientador:** Adrián Nicolas Albala Young

**Banca Examinadora:**

Prof. Dr. Adrián Nicolas Albala Young – Orientador  
Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília (Ipol/UnB)

Prof. Dr. Vanessa Elias de Oliveira – Examinadora Externa  
Universidade Federal do ABC (UFABC)

Prof. Dr. Denílson Bandeira Coêlho – Examinador Interno  
Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília (Ipol/UnB)

Prof. Dr. Frederico Bertholini Santos Rodrigues - Suplente  
Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília (Ipol/UnB)

## AGRADECIMENTOS

É impossível concluir um trabalho da magnitude de um mestrado sem o apoio e companheirismo de tantas pessoas. Primeiramente, agradeço meu orientador Adrián Albala pela paciência e compreensão, mesmo em um contexto tão atípico para a produção acadêmica. Também agradeço ao corpo de professores do Instituto de Ciência Política (Ipol) da Universidade de Brasília (UnB), não só pela excelência das aulas ministradas como pela disponibilidade e anseio em ajudar a evolução das pesquisas em andamento. Agradeço ao professor Denílson Bandeira por acreditar no potencial do projeto de pesquisa apresentado, e aos membros do Laboratório de Pesquisa em Comportamento Político, Instituições e Políticas Públicas (Lapcipp) do Ipol/UnB, que acrescentaram comentários importantes ao trabalho durante o desenvolvimento da pesquisa, em especial à Amanda Vitória da Silva pela organização dos encontros virtuais e aos professores Lucio Rennó e Frederico Rodrigues pelas contribuições ao projeto.

Agradeço à estatística Janaína Rezende Barreto pela ajuda no cálculo das regressões e pelo apoio durante a redação da dissertação. E também aos alunos de graduação de Administração Pública da UnB Carolina Neves, Éder Mendonça, Frederico Alves e João Lucas Strick pela ajuda inestimável na coleta de dados dos planos setoriais de saúde. Agradeço também aos geniais companheiros de pós-graduação que tive o prazer de conhecer Alana Fontenelle, Elisa Leonel, Gabriel Squeff, Gustavo de Barros, Janikelle Bessa, June Alves, Marina Lazarotto Andrade, Max Stabile, Milena Oliveira, Renaud Evina, Patrícia Costa e Sávio Costa.

A lista de agradecimentos não pode deixar de fora minha família na figura de meus pais Claudio e Maria Sônia, que sempre apoiaram meus estudos e não mediram esforços para proporcionar as oportunidades que poucos têm a chance de usufruir no país.

Também agradeço à Karina Tambellini pelas inúmeras conversas, trocas e apoio, que resultaram no projeto de pesquisa aqui desenvolvido. A Paulo Alas pelos sempre melhores e mais sinceros comentários ao projeto. E à Ana Carolina Souza pelo apoio e disponibilidade em ajudar. Também agradeço à Camila Reis pelos incentivos e dicas nutricionais.

Agradeço aos amigos dos tempos de Seplag, em Osasco, onde entrei em contato pela primeira com o tema do planejamento municipal, em especial nas figuras de Tássia

Ribeiro e Cássia Fernanda da Silva. Aos amigos de graduação em Ciências Sociais na FFLCH/USP Daniel Cobucci, Gustavo Pelegrini, Marco Antonio Faganello, Paulo Victor Nogueira, Felipe Magalhães, Francisco Crozera, Diego Costa e Diego Romano pelas incessantes trocas de mensagens e compartilhamento de informações, que fazem surgir as mais diversas ideias de pesquisa.

Agradeço à Renata Mourão pelo apoio e confiança na difícil jornada de vida e de pós-graduação. Agradeço aos amigos Roberto Paschoalino, Samuel Cavalcanti, Rafael Dias, Lucas Vilela, Tiago Cañas, Vinicius Prado Leonardo Taveira, Paulo Goulart, Vanessa Lanza, Carol Zahra, Barbara César, Raíssa Santos e a tantos outros refugiados ou não no Cerrado, não só companheirismo, mas por tornar a vida em Brasília sempre divertida. Além da sempre presente, onde quer que esteja, Maísa Helena!

Agradeço aos amigos de ministério Marcell Costa, Glaucia Maia, Julia Spinelli, Ludmila Bandeira, Fernando Araldi, Amanda Ivens, Diogo Lemes, Tassiane Santos, Nina Apparicio, entre tantos outros servidores comprometidos com as políticas urbanas, além de Joel Crucioli, fundamental na coleta de dados na área da Educação.

Agradeço aos amigos de basquete Alessandro Nery, Eduardo Burmann, Everaldo Macena, Tiberius Perito, João Goto, Thiago Nicodemo, Felipe Rodrigues, José Armando Louzada pelos inúmeros fins de semana de diversão, mupys e biffes.

Agradeço à Thais Montanini pela loucura de compartilhar os tempos mais insanos. A Gustavo Domingues, Gustavo Danesi, Demival Vasques e Fabio Marangoni pelas melhores discussões. A Bruno Elias (Guga), Lesley Durmann, Debora Demaio, Tiê, Daniel Goncharov e Caio Laruccia, entre tantos outros amigos que se somam à jornada difícil e maravilhosa, que faz valer a pena cada momento e às trocas de conhecimento e emoções com todos.

Agradeço demais a todos e todas por fazerem possível a conclusão desse trabalho, pela parceria e pelos futuros projetos!

## RESUMO

Entre 1990 e 2014, o governo brasileiro se utilizou de uma série de leis com o intuito de induzir o planejamento dos governos locais através dos planos municipais setoriais. No entanto, cada uma das políticas setoriais apresentou um número diferente de municípios adotantes do instrumento requerido pelo governo federal. Esta pesquisa dialoga com a literatura sobre federalismo e descentralização para identificar possíveis condicionantes para a diferença de adoção dos planos setoriais nas diferentes áreas. Através de análise estatística com o total de 5.569 municípios brasileiros mais o Distrito Federal, foi possível identificar que variáveis que desvendam os recursos financeiros disponíveis pelas prefeituras têm peso significativo na adoção dos planos colocados na agenda pelo governo federal. Em suma, a maturidade de cada política setorial, traduzida pela maior ou menor regulação do fluxo de recursos do governo central ao governo local, mostrou-se crucial para adoção dos planos setoriais. Tal conclusão ajuda a entender como se dá a descentralização de políticas públicas, a capacidade de coordenação pelo governo central e o dinamismo da correlação de forças em um arranjo federativo.

**Palavras-chave:** descentralização; recentralização; federalismo; coordenação; políticas públicas; planejamento.

## **ABSTRACT**

Between 1990 and 2014, the Brazilian government used a series of laws in order to induce the planning of local governments through sectoral municipal plans. However, each of the sectoral policies presented a different number of municipalities adopting the instrument required by the federal government. This research dialogues with the literature of federalism and decentralization to identify possible conditions for the difference in the adoption of sectoral plans in different areas. Through statistical analysis with a total of 5,569 Brazilian municipalities plus the Federal District, it was possible to identify that variables that reveals the financial resources available by the city halls have significant weight in the adoption of the plans placed on the agenda by the federal government. In short, the maturity of each sectorial policy, translated by the greater or lesser regulation of the flow of resources from the central government to the local government, has shown to be crucial for the adoption of sectoral plans. This conclusion helps to understand the decentralization of public policies, the coordination capacity by the central government and the dynamism of the correlation of forces in a federative arrangement.

**Keywords:** decentralization; recentralization; federalism; coordination; policy; planning.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ACIR – Advisory Commission on Intergovernmental Relations

BNH - Banco Nacional da Habitação

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CONCID - Conselho das Cidades

CONPDEC - Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil

EHA – Event History Analysis

FCP - Fundação Casa Popular

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNS - Fundo Nacional da Saúde

FUNASA - Fundação Nacional de Saúde

FUNDEB - Fundo Nacional de Educação Básica

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICV - Índice de Condição de Vida

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

LAI – Lei de Acesso à Informação

LC - Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional

MEC - Ministério da Educação e Cultura

MMA- Ministério do Meio Ambiente

MP - Medida Provisória

MPV – Medida Provisória

MS - Ministério da Saúde

MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais

NGP – Nova Gestão Pública

NPM – New Public Management

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PGIRS - Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos  
PIB – Produto Interno Bruto  
PL - Projeto de Lei  
PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social  
PLS - Projeto de Lei do Senado  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar  
PNC - Plano Nacional de Cultura  
PNC – Plano Nacional de Cultura  
PNPDEC - Política Nacional de Proteção e Defesa Civil  
PNS - Plano Nacional de Saúde  
PPA – Plano Plurianual  
PRONAC - Programa Nacional de Apoio à Cultura  
PRONURB - Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos  
PROSANEAR - Programa de Saneamento para População de Baixa Renda  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PSGIRS - Plano Simplificado de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos  
PT – Partido dos Trabalhadores  
RAG - Relatório Anual de Gestão  
SARGSUS - Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão  
SINPDEC - Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil  
SIOPS - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde  
SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
SNAPU - Secretaria Nacional de Programas Urbanos  
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social  
SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento  
SRHU - Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano  
SUAS - Sistema Único de Assistência Social  
SUAS - Sistema Único de Assistência Social  
UFBA - Universidade Federal da Bahia

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Correspondências entre Tipologias de Classificação sobre Federalismo	19
<b>Tabela 2:</b> Correlações bilaterais de Pearson	29
<b>Tabela 3:</b> Períodos do planejamento governamental brasileiro	32
<b>Tabela 4:</b> Ordem cronológica dos Plano Setoriais, legislação, proposições e governos	36
<b>Tabela 5:</b> Número de municípios por plano setorial e punição legal pela não elaboração do plano	39
<b>Tabela 6:</b> Capacidade Institucional – Fatores e indicadores	42
<b>Tabela 7:</b> Regressão logística com os planos locais de habitação de interesse social.	51
<b>Tabela 8:</b> Regressão logística com os planos diretores	54
<b>Tabela 9:</b> Regressão logística com os planos de saneamento	57
<b>Tabela 10:</b> Regressão logística com os planos de resíduos sólidos	60
<b>Tabela 11:</b> Regressão logística com os planos de mobilidade urbana	63
<b>Tabela 12:</b> Regressão logística com os planos de mobilidade urbana	70

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Aprovação de planos municipais de assistências social, por ano	44
<b>Figura 2:</b> Planos municipais de Saúde, por ano	46
<b>Figura 3:</b> Linha do tempo da elaboração dos planos municipais de educação	48
<b>Figura 4:</b> Linha do tempo da elaboração dos planos locais de habitação de interesse social (PLHIS)	50
<b>Figura 5:</b> Linha do tempo da elaboração dos planos diretores	53
<b>Figura 6:</b> Linha do tempo da elaboração dos planos de saneamento	56
<b>Figura 7:</b> Linha do tempo da elaboração dos planos municipais de resíduos sólidos.	59
<b>Figura 8:</b> Cronologia dos principais marcos da política de mobilidade urbana	62
<b>Figura 9:</b> Linha do tempo da elaboração dos planos municipais de cultura	65
<b>Figura 10:</b> Planos setoriais municipais por número de municípios adotantes e data da lei que o introduziu na agenda governamental federal	66

## SUMÁRIO

<b>1) Introdução</b>	13
<b>2) Marco Teórico</b>	18
<b>3) Metodologia</b>	
3.1 - Apresentação das Hipóteses	27
3.2 - Estratégia Metodológica	31
3.3 - Coleta e Operacionalização dos dados	35
<b>4) Resultados</b>	
4.1 - Assistência Social	43
4.2 - Saúde	45
4.3 - Educação	47
4.4 – Habitação	49
4.5 - Planejamento Urbano	52
4.6 - Saneamento Básico	55
4.7 - Resíduos Sólidos	58
4.8 - Mobilidade Urbana	61
4.9 - Cultura	64
4.10 – Análise geral dos planos setoriais municipais	66
<b>5) Considerações finais</b>	70
<b>6) Bibliografia</b>	73

## Introdução

A forma como se dá a relação entre os governos locais e o governo central é tema que vem recebendo grande atenção por parte da Ciência Política nas últimas décadas. Por muitas vezes conflituoso, o relacionamento entre diferentes esferas de governo se dá em arranjos institucionais muito distintos, de tensão e negociação constantes, gerando diferentes configurações de políticas públicas no território. A partir do fim dos anos 1970s, essa relação acabou sofrendo grande influência das ideias da Nova Gestão Pública (NGP) ou *New Public Management* (NPM), que incentivaram os países a descentralizar políticas, transferindo aos governos locais maiores responsabilidades, recursos e autoridade para prover os serviços públicos (Pollitt & Bouckaert, 2002). Com a terceira onda de democratização no mundo, a partir da queda dos regimes militares na América Latina e do bloco soviético no leste europeu, os países em desenvolvimento também vêm sofrendo forte influência dos ideais descentralizadores. No entanto, essa descentralização não se deu do mesmo modo nos diferentes países. Há diferenças importantes no que foi descentralizado, no grau de descentralização e na ordem temporal das dimensões da política descentralizada (fiscal, política e administrativa). Diante desse contexto, a capacidade de coordenação e regulação desses governos centrais se tornaram preponderantes no modo pelo qual as políticas públicas descentralizadas operam no território (Arretche, 2010; Eaton & Dickovick, 2004; Dickovick, 2011).

Nos países em desenvolvimento, a literatura internacional aponta o Brasil com um alto grau de descentralização nas dimensões fiscais, políticas e administrativas (Shah, 2006; Falleti, 2010; Diaz-Cayeros, 2006). Isso se deu em meio a dois processos que vem interferindo diretamente na capacidade estatal de coordenação. Por um lado, o país atravessou desde o fim dos anos 1990 até pelo menos meados dos anos 2010, por uma retomada do planejamento por parte do Estado, que voltou a ter um papel primordial na elaboração de um projeto nacional de desenvolvimento (Rezende, 2011). E ao mesmo tempo, a partir da Constituição Federal 1988, vem ocorrendo processos de descentralização/municipalização de políticas públicas, transferindo muitas das responsabilidades da implementação de políticas sociais universais para os municípios (Souza, 2004). Por outro lado, a literatura também identifica o Brasil como um caso de pouco incentivo para atuação compartilhada dos entes federados (Abrucio, 2005) e de

falta de fortalecimento dos agentes locais para novas responsabilidades adquiridas pela descentralização (Abrucio, 2006). Essa configuração brasileira permite uma análise única de um país federalista, com problemas de capacidade institucional por parte do poder local e problemas de coordenação pelo governo central para a formulação e execução de políticas públicas nos moldes difundidos pela NPM.

Uma estratégia adotada pelo governo central brasileiro diante desses desafios foi a tentativa de indução do planejamento no nível municipal através de planos municipais setoriais. A partir dos anos 2000s, o país estaria em uma fase que Jackson de Toni (2014: 10) chamou de “desenvolvimentista-societal”, que se caracteriza pela preocupação em garantir a “consolidação de um mercado interno de massas e a inclusão social”, pela “inserção de práticas mais participativas na elaboração das políticas” e ainda pela “proliferação de artefatos de planejamento *ad hoc*, com desenhos organizacionais heterogêneos”. Esses artefatos de planejamento *ad hoc* são os planos municipais setoriais, que passaram a fazer parte da estratégia do governo federal para consolidar a retomada do planejamento e a descentralização das políticas públicas no Brasil. Essa indução por parte do governo federal para que os municípios passem a elaborar instrumentos específicos de planejamento setorial vem sendo possível graças a um conjunto de leis federais que estão fomentando a criação desses instrumentos pelos municípios<sup>1</sup>. No entanto, houve uma grande diferença na adoção de planos setoriais municipais das diferentes áreas. Em políticas como educação e saúde, por exemplo, quase a totalidade dos municípios elaboraram seus respectivos planos. Por outro lado, planos de cultura e mobilidade urbana foram adotados por um número reduzido de prefeituras pelo país. Portanto, estudar as diferenças entre as áreas de políticas públicas no que diz respeito a adoção dos planos setoriais por parte dos municípios pode elucidar características da relação interfederativa que podem até serem extrapoladas para a relação como um todo, não só para uma área em específico.

Diante desse arranjo institucional, o objeto desta pesquisa consiste na coordenação federal por parte da União para a adoção de planos setoriais municipais. Essa abordagem visa identificar como se dá a relação interfederativa em um país com incentivos tanto de cooperação quanto de competição entre os entes federados (Franzese, 2010). O fenômeno da implementação dos planos setoriais municipais permite ir além da simples dicotomia descentralização/centralização, elucidando o modo

---

<sup>1</sup> Na Seção 3.3, é apresentado o histórico das leis em vigor que determinam a elaboração dos planos setoriais por parte dos municípios.

de implementação local de políticas públicas nacionais e a dimensão administrativa das relações interfederativas, para além da descentralização fiscal amplamente abordada pela literatura.

Nesse contexto, o objetivo desta pesquisa é identificar os fatores que podem explicar uma maior ou menor adoção de políticas públicas, determinadas em nível federal, e implementadas no âmbito municipal. Em outras palavras: por que em determinadas áreas de políticas públicas, como educação e saúde, os planos setoriais municipais são mais disseminados do que outras, como cultura e mobilidade urbana? Para isso, pretendo dar atenção a nove leis criadas desde a redemocratização até meados dos anos 2000, sendo seis delas a partir de 2005, para fomentar este desenvolvimento institucional das prefeituras<sup>2</sup>. Também serão levados em conta todos os 5.569 municípios brasileiros mais o Distrito Federal como unidade de análise.

O estudo da adoção de planos setoriais por parte dos municípios a partir de um arcabouço normativo federal pode ajudar a elucidar os mecanismos pelo qual se dão relações interfederativas, contribuindo para o extenso debate sobre federalismo e descentralização, sobre o modo como se dá a descentralização/recentralização de políticas públicas no país e quais aspectos interferem na capacidade de coordenação do poder central e na adoção de políticas públicas por parte dos governos locais. A literatura sobre descentralização e federalismo tem concentrado esforços especialmente nas dimensões fiscal e política de governo e no modo como cada país vem regulamentando as relações entre os diferentes níveis de governo nessas duas dimensões. No entanto, o modo como se dá a dimensão administrativa nas relações interfederativas e a coordenação por parte do governo central de políticas públicas nacionais implementadas pelo poder público local não tem tido a mesma atenção, apesar da grande importância para o resultado dessas políticas no território. Desse modo, a solução encontrada pelo governo central brasileiro para induzir o planejamento local, através dos planos setoriais municipais, pode ser considerada *sui generis* e seu estudo

---

<sup>2</sup> As duas leis criadas pelo governo federal que não serão analisadas dizem respeito à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Decreto Presidencial nº 7.272/2010) e à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei Federal nº 12.608/2012). O decreto e a lei em questão mencionam a criação de um plano local para a política setorial, mas os respectivos órgãos/ministérios responsáveis não fazem controle ou gestão desses instrumentos. Há alguma relação dos municípios que elaboraram planos locais apenas para a área de segurança alimentar e nutricional, hoje sob responsabilidade da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, do Ministério da Cidadania. No entanto, há menos de 33 municípios descritos com planos, sendo três apenas deles aprovados em instrumento normativo (lei municipal, decreto municipal ou resolução) impedindo uma análise quantitativa conforme proposta neste projeto de pesquisa.

pode contribuir ao extenso debate sobre relação interfederativa e descentralização de políticas públicas.

Desse modo, esta pesquisa tem como objetivos específicos identificar: i) Se há padrões no comportamento dos governos locais frente às políticas definidas em nível federal; ii) Quais estratégias foram utilizadas pelo governo central para disseminar os planos setoriais municipais e quais foram mais ou menos exitosas; e iii) Quais instrumentos são utilizados na relação entre governo federal e governo local no planejamento de políticas públicas.

Em resumo, a partir do estudo sobre instrumentos de planejamento e suas diferentes disseminações, de acordo com a área da política pública em questão, pretendo identificar como alguns fatores podem influenciar no êxito ou no fracasso da coordenação federal para a elaboração dos planos setoriais municipais, o que pode indicar também como essa coordenação pode ser afetada. O estudo ainda pode contribuir com a literatura sobre as características que influenciam na elaboração de planos municipais setoriais por parte dos municípios de modo geral e em áreas específicas. Desse modo, entender a abrangência dos planos setoriais municipais pode ajudar a compreender por que e como desenhos institucionais são lançados e disseminados e ainda como se dá a relação interfederativa num contexto de descentralização.

Os planos municipais setoriais, por mais criticados que sejam pela sua pouca efetividade para a formulação e implementação de políticas públicas, tem um alcance e normatização únicos, que ajudam na identificação da relação do governo central com o poder local que outros instrumentos não possuem, incluindo peças orçamentárias, até então mais utilizadas nos estudos sobre relações interfederativas. Essa singularidade dos planos municipais setoriais permitem uma análise inter e intra setorial, difícil de se atingir com outros instrumentos.

Nesta pesquisa, seguindo os achados de Arretche (2010), a principal referência normativa é que o grau de regulação ou institucionalização de determinada área interfere diretamente no grau de cooperação com a coordenação federal por parte dos governos locais e, além disso, a regulação do fluxo de recursos do poder central para o local pode interferir na capacidade de coordenação pela União e também na capacidade de implementação de políticas públicas pelo poder local. Assim, a partir da elaboração de um instrumento de planejamento por parte de uma subunidade nacional, podemos identificar como se dá a articulação entre políticas pelo governo central e como este

tenta induzir determinadas políticas locais, elucidando tensões, conflitos e obstáculos entre diferentes esferas de governos dentro de um pacto federalista.

A continuação, no Capítulo 2 apresento o referencial teórico, fazendo uma discussão da descentralização de políticas públicas com a literatura sobre federalismo e difusão de políticas públicas. No Capítulo 3, são apresentadas as hipóteses testadas, a estratégia metodológica da pesquisa e a coleta e instrumentalização dos dados utilizados. O Capítulo 4 descreve os resultados obtidos com a pesquisa, com o arcabouço legal das políticas setoriais analisadas, os dados relacionados à elaboração de cada um dos nove planos municipais (Assistência Social, Saúde, Educação, Habitação, Plano Diretor, Saneamento Básico, Resíduos Sólidos, Mobilidade Urbana e Cultura) e ainda são retomadas as hipóteses apresentadas no Capítulo 3. Por fim, nas Considerações Finais aponto algumas reflexões sobre os determinantes da capacidade de coordenação do governo central brasileiro perante os governos locais durante o período dos governos petistas, que tentaram induzir o planejamento municipal através dos planos setoriais.

## 2: Marco Teórico

O tipo de pacto federalista adotado por diversos países do mundo desde a independência dos Estados Unidos vem sendo um importante objeto de estudo por cientistas políticos. Desde publicações como *O Federalista* (Hamilton, Madison & Jay, 1787) e *Democracia na América* (Tocqueville, 1835), o modo como se dá a divisão de poderes e responsabilidades entre diferentes esferas de governo num mesmo território vem chamando a atenção devido à adoção de diferentes arcabouços institucionais de separação de poderes e por seus resultados na oferta de serviços públicos. Desde então, diversas democracias optaram por algum tipo de pacto federalista, desde países com dimensões continentais, como Brasil, Rússia e Austrália, até países com menor extensão territorial, como Bélgica e Suíça.

Por sistema federalista ou pacto federativo entende-se uma divisão constitucional de poder entre um governo central e os governos subnacionais (Duchacek, 1987), onde a soberania é compartilhada. Esse pacto se contrapõe ao Estado Unitário, onde o governo central está acima dos governos locais, cujas relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal (Abrucio & Franzese, 2007).

*(...) arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles* (Elazar, 1987: 5).

A vasta literatura sobre federalismo dentro da Ciência Política também produziu nas últimas décadas um grande número de tipologias para identificar quais características definem os diferentes pactos federativos no mundo. Essas classificações se pautaram basicamente pelo compartilhamento de responsabilidade entre os diferentes entes da federação. Como dois tipos ideias de federalismo, segundo a divisão das responsabilidades dos entes federados, Scharpf (1988) contrapõe os modelos dos Estados Unidos, onde a responsabilidade pela política pública seria delimitada em apenas uma esfera de governo, e Alemanha, onde essa jurisdição seria compartilhada entre as diferentes esferas. Já Obringer *et. al.* (2005) e Broschek (2007) denominaram o modelo em que as políticas são distribuídas entre as diferentes esferas de interestado, similar ao modelo norte-americano, enquanto o modelo alemão, de sobreposição de

funções entre entes, de intraestado. Em outra classificação, a *Advisory Commission on Intergovernmental Relations - ACIR* (1981) chamou de dual o modelo norte-americano/interestado, em que há divisão clara de responsabilidade, enquanto o modelo alemão/intraestado pode ser encaixado em duas classificações: cooperativo, em que além de sobreposição de responsabilidade, os governos subnacionais possuem autonomia e capacidade financeira para executar as políticas públicas; já no federalismo centralizado, haveria a sobreposição de responsabilidades, mas o governo central possuiria os recursos e poder regulador, passando aos governos subnacionais a função de meros agentes administrativos da federação (Machado & Palotti, 2015: 62-63).

Jurisdição sobre áreas governamentais	Tipologia Scharpf (1988)	Tipologia Obinger et al. (2005) e Broschek (2007)	Tipologia ACIR (1981)
Responsabilidade de uma única esfera de governo	Federalismo norte-americano	Federalismo interestado	Federalismo Dual
Compartilhada entre diferentes esferas de governo	Federalismo alemão	Federalismo intraestado	Federalismo cooperativo
			Federalismo centralizado

**Tabela 1:** Correspondências entre Tipologias de Classificação sobre Federalismo; MACHADO & PALOTTI (2015: 63).

No caso brasileiro, a literatura aponta para uma classificação mais próxima ao federalismo alemão/intraestado, mas há divergências se o Brasil estaria mais próximo ao federalismo cooperativo ou centralizados. Abrucio (2005), Souza (2005) e Machado & Palotti (2015), entre outros, identificam que o compartilhamento de responsabilidades não garante que essa divisão venha a se configurar com um padrão dominante de cooperação intergovernamental. Daí a tensão da cooperação como pressuposto adotado em uma norma constitucional e a cooperação de fato, ou ainda da diferenciação entre federalismo cooperativo e competitivo. De todo modo, neste trabalho é adotada a ideia de que arranjos centralizados e descentralizados são parte de um processo de coordenação federativa e não seu resultado (Prud'Homme, 1995). Ainda assim, o governo local no Brasil apresenta um protagonismo ímpar, em especial comparado a outros países em desenvolvimento. Aqui, a Constituição dá aos municípios status legal de ente federado, conferindo à federação brasileira, assim como à belga, um sistema de três níveis (triplo federalismo), pois “incorporou os municípios, juntamente com os estados, como partes integrantes da federação, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados sobre as questões locais” (Souza, 2005: 110).

Esse nível de protagonismo dos governos locais só começou a aparecer nas constituições federalistas em outros países em democratização ou redemocratização após a Segunda Guerra Mundial.

*The first was the Constitution of the Federal Republic of Germany of 1949. Although the Spanish Constitution of 1978 was focused on the creation of Autonomous Communities, local autonomy was nevertheless mentioned. Brazil's return to civilian rule was also marked by the extensive protection of local self-government in the Constitution of 1988 (Steytler, 2005: 1-2).*

Com um papel cada vez maior nas constituições federalistas, o governo local também vem abraçando maiores responsabilidades e maior visibilidade na oferta de serviços públicos. Diante dessas mudanças, esse pacto federalista nos países que o adotaram não se dá sem tensões, conflitos e disputas entre as diferentes esferas de governos. O peso do governo central, a autonomia dos governos subnacionais, a divisão de responsabilidades e a divisão de recursos levaram cada país a um arcabouço institucional próprio e a uma constante tensão entre essas diferentes instâncias de governo, com resultados distintos para cada país e com diferentes capacidades dos entes federados no âmbito da barganha federativa.

*O princípio federal, portanto, não se encerra a modelos porque não é uma fórmula acabada, mas um método de resolução de conflitos que comporta uma negociação constante, sempre em busca do compromisso (Licio, 2012: 51).*

Desse modo, ao analisar um instrumento específico de planejamento por parte da unidade subnacional dentro de uma federação, pode ser possível identificar o modo como determinado tipo de federalismo pode influenciar também no resultado da política pública e na interação entre os entes. No caso em estudo, pode-se averiguar como o processo de coordenação federativa do tipo alemão/intraestado, presente no caso brasileiro, pode influenciar na elaboração ou não de planos locais setoriais. Presume-se que no modelo norte-americano/interestado de federalismo, em que há divisão clara de responsabilidade dos entes, e no modelo alemão/intraestado do tipo cooperativo haja menor poder de coerção por parte da unidade central, enquanto no modelo alemão/intraestado do tipo centralizado o poder central teria maior capacidade de induzir a unidade subnacional.

Nessa disputa de poder e recursos e de negociação constante, o desenho institucional que determina as relações entre os diferentes níveis de governo é importante, mas não determina sozinho o resultado das diferentes combinações entre atores e situações para seu funcionamento (Franzese, 2010). Os atores estão sujeitos também a pressões internas e a fatores exógenos ao próprio pacto federalista, que acabam interferindo no grau de autonomia dos governos locais e no modelo de oferta de serviços públicos. Nesse contexto, Snyder (2001: 93) afirmou que vivemos em uma “era de descentralização”<sup>3</sup>, influenciada pelas ideias de livre-mercado e pela democratização da representação política, que vêm forçando a uma crescente descentralização. Essa descentralização, segundo Cheema & Rondinelli (2007:1), foi se ampliando nas últimas décadas, rompendo estruturas hierárquicas centrais até a abertura do poder decisório com o mercado e a sociedade civil. Segundo os autores, a primeira onda de descentralização pós-Segunda Guerra Mundial, a partir dos anos 1970, focou em desconcentrar burocracias e estruturas de governo hierárquicas. A segunda onda, da metade dos anos 1980, ampliou o conceito incluindo a divisão de poder político, democratização e liberalização do mercado, expandindo o escopo também para o setor privado. Já nos anos 1990, a descentralização passou a ser vista como um meio de abrir a governança para uma maior participação popular através das organizações da sociedade civil.

A descentralização pode ser entendida como uma mudança que prepara o terreno para novas disputas entre atores nacionais e subnacionais sobre a distribuição de autoridade entre diferentes níveis de governo, transferindo responsabilidades, recursos e autoridade para as unidades subnacionais (Montero, 2001; Eaton & Dickovick, 2004). Essa mudança pela qual se dá a relação entre governos nacionais e subnacionais pode ocorrer por meio de “a) transferência de capacidades fiscais e de decisão sobre políticas para autoridades subnacionais; b) transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal e c) deslocamento de atribuições do governo nacional para os setores privado e não-governamental” (Almeida, 2005: 30).

A descentralização passou a ser identificada como um importante movimento de superação dos velhos vícios dos aparatos excessivamente centralizadores (Hommes,

---

<sup>3</sup> Dillinger (1995), por exemplo, identificou em um estudo de 75 países, que 63 deles teriam implementado reformas que transferiram algum tipo de poder político para os governos locais. Em outro estudo, Rodden (2005) concluiu, a partir de uma lista de 29 países, entre estados federais e unitários, que há uma tendência geral em direção à descentralização fiscal.

1995), de fortalecimento da vida cívica e da participação social (Borja, 1988), além de promotora de uma maior eficiência e eficácia da gestão pública. Segundo Arretche (1996), essa visão predominante considera que a prestação de serviços públicos seria mais democrática e poderia fortalecer a democracia e o controle social (*accountability*), elevando o bem-estar da população. Essa visão tem relação com a interpretação de que a configuração de governos locais com capacidades fiscais, políticas e administrativas fortes seria um pré-requisito essencial para a constituição de um estado de bem-estar (Sellers & Lidström, 2007: 626). No entanto, como observa Abrucio (2005: 44), essa “montagem dos *Welfare States* nos países federativos é bem mais complexa, envolvendo jogos de cooperação e competição, acordos, vetos e decisões conjuntas entre os níveis de governo”. Assim, a descentralização por si só não gera os resultados esperados pelo consenso descentralizador (Arretche, 1996).

Em relação ao resultado da agenda descentralizadora que vigora nas democracias pelo mundo, Falleti (2006, 2010) defende que a ordem da descentralização das três dimensões das políticas públicas (fiscal, política e administrativa) interferem decisivamente no grau de descentralização do país. Para a autora, “se os interesses subnacionais prevalecem no final da primeira rodada de negociações, a descentralização política tem probabilidade de ocorrer primeiro” (Falleti, 2006: 66-67). Com maior autonomia política, os prefeitos teriam maior autonomia política em relação ao poder central e o presidente, poderia tornar-se dependente para mobilização de votos nas eleições nacionais.

Desse modo, o governo central teria maior inclinação à descentralização administrativa em relação à fiscal e à política ( $A > F > P$ ), preferindo transferir responsabilidades ao invés de recursos para cumpri-las (Falleti, 2006: 64). O mesmo raciocínio se aplica para explicar a ordem reversa das preferências dos governos subnacionais ( $P > F > A$ ), que escolherão autonomia política, sem o medo de retaliação vinda de cima, e a transferência de recursos em lugar da de responsabilidades.

Segundo Falleti (2010), o Brasil seria um caso peculiar de alto grau de descentralização de países em desenvolvimento, com uma trajetória que teria contribuído para um alto grau de descentralização, com a ocorrência primeiro de autonomia política<sup>4</sup> dos entes subnacionais, seguida pela descentralização fiscal<sup>5</sup>. Por

---

<sup>4</sup> A primeira medida para a autonomia políticas dos governos subnacionais no Brasil em seu processo de redemocratização recente se deu através da Emenda Constitucional n° 15, 1980, que restabelecia a eleição direta para

sua vez, a descentralização administrativa, tratada neste trabalho, foi se consolidando ao longo dos anos 1990, primeiro com a criação do SUS, na área da Saúde, e do Fundef, na educação. Posteriormente, outras áreas passaram a transmitir atribuições aos governos locais, incluindo a responsabilidade pelo planejamento através dos planos setoriais municipais.

*Em 1981, apenas 22% do número total de estabelecimentos de saúde estavam sob responsabilidade municipal, 50% sob responsabilidade estadual, e 28% nas mãos do Governo Federal. Em 1989, esses mesmos números eram 45%, 46% e 9%, respectivamente (Falleti, 2006: 79).*

Essa percepção de que o federalismo brasileiro dá aos governos subnacionais excessiva autonomia é baseada não só pela trajetória de descentralização como na crescente arrecadação dos governos locais nas últimas décadas, o que caracterizaria o momento mais descentralizado de recursos na história democrática brasileira<sup>6</sup>. Essa maior participação dos governos locais na divisão dos gastos públicos, ainda que significativamente menor em relação a países desenvolvidos, é considerada elevada em comparação com países em desenvolvimento (Shah, 2006).

Dentro dessa percepção de alta descentralização, com governos altamente influenciados pelas ideias da “era descentralizadora” e alguma autonomia fiscal poderia se esperar que a institucionalização administrativa e fiscal da descentralização, através de peças orçamentárias e administrativas próprias, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os planos setoriais municipais, respectivamente, seriam amplamente difundidos entre os municípios, independente da área de governo.

Por outro lado, com uma visão mais pessimista em relação à descentralização brasileira que Falleti, Abrucio se posiciona de modo mais cético e crítico em relação a esse processo de negociação entre os diferentes níveis de governo. Para o autor, o federalismo brasileiro criou um "modelo predatório e não-cooperativo de relações intergovernamentais", com maiores atribuições aos governos locais, mas sem o devido fortalecimento dos agentes locais para essas novas responsabilidades (Abrucio, 2005 e

---

governadores e para todos os membros do Senado. Com a Constituição de 1988, o processo se completou com eleições diretas também para prefeituras municipais.

<sup>5</sup> Houve aumento das transferências automáticas para os estados (FPE) e municípios (FPM) com a Emenda Constitucional (EC) 23, de 1983, e com a EC 27, de 1985, seguidas por novos aumentos relativos dos respectivos fundos na Constituição de 1988.

<sup>6</sup> Ver Almeida (2005), Arretche (2010), Shah (2006), entre outros.

2006). Para Abrucio (2005: 57), “a União não se preparou adequadamente para atuar como agente coordenador no plano intergovernamental”.

Souza também identificou a mesma lógica de falta de coordenação e cooperação intergovernamentais, que estariam coibindo canais de negociação que pudessem diminuir a competição entre os entes. Assim, o “objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo” (Souza, 2005: 112).

Já Arretche (2010), para além da crescente arrecadação dos governos locais, argumenta que a autonomia dos prefeitos no federalismo brasileiro é baixa e que os gastos dependem mais de fatores exógenos, que constroem prefeitos através de instrumentos legais de cima para baixo, do que fatores discricionários, como preferência ideológica/partidária.

*Independentemente de suas preferências ideológicas, e, mesmo, das preferências ideológicas do eleitorado local, prefeitos estão constroem a empregar suas receitas de acordo com normas previstas pela legislação federal. Dado que os orçamentos são fixos, os efeitos desta regulação afetam não apenas os patamares de gasto nas políticas reguladas, mas também os recursos disponíveis para as políticas não reguladas (Arretche, 2010: 612).*

Segundo Arretche, haveria um padrão de gastos dos municípios brasileiros em que “políticas reguladas”, como educação e saúde, teriam alta prioridade na alocação do gasto municipal, enquanto as políticas “não reguladas”<sup>7</sup>, como habitação e mobilidade urbana, não teriam a mesma prioridade.

Dentro dessa visão do federalismo brasileiro, já poderia se esperar uma menor adoção dos planos setoriais municipais, mas que a abrangência dessa elaboração por parte do poder público local estaria relacionada com a regulamentação do setor por parte do poder público central.

---

<sup>7</sup> Segundo Arretche (2010: 603), políticas reguladas são “aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas” e as não reguladas são “aquelas nas quais execução das políticas (policy-making) está associada à autonomia para tomar decisões (policy decision-making)”.

No debate internacional, essa capacidade de coordenação dos governos centrais frente à descentralização de políticas públicas para governos subnacionais é chamada muitas vezes de “recentralização”. Ainda que haja ambiguidade no termo, com alguns autores o definindo como a retomada por parte do governo central de determinados componentes fiscais (Eaton & Dickovick, 2004; Dillinger & Webb 1999), aqui será adotada uma definição mais conectada com a crescente demanda por coordenação, sem que haja necessariamente uma perda de recursos ou de autonomia dos governos subnacionais, seja fiscal, administrativa ou política. Gershberg & Jacobs (1998: 1), por exemplo, se referem à recentralização como essa necessidade de fortalecimento das funções do governo central como forma de garantir a descentralização de políticas públicas para os governos locais. Essa recentralização gera, no entanto, tensão e pontos críticos de barganha e negociação, que podem estimular tanto a cooperação quanto a competição entre os diferentes níveis de governo. Nesse sentido, Grodzins (1966) já alertava para a possibilidade de a coordenação do governo central ser usada tanto para descrever situações de atuação conjunta dos diversos níveis de governo, quanto para situações de coerção ou cooperação forçada.

Diante desse contexto, de negociação constante entre os entes, de descentralização de políticas e necessidade de coordenação por parte do governo central, pôde-se identificar na primeira década do século XXI uma “proliferação de artefatos de planejamento ad hoc, com desenhos organizacionais heterogêneos” (De Toni, 2014: 10), que fazem parte da estratégia do governo federal brasileiro para consolidar a retomada do planejamento (Rezende, 2011) e intensificar a descentralização de políticas públicas. Desde a exigência pela elaboração do Plano Diretor na Constituição de 1988, passando pela publicação do Estatuto da Cidade, de 2001, do Plano Nacional de Saúde de 2004 até o Plano Nacional de Educação, de 2014, foram mais de uma dezena de planos setoriais que o governo federal passou a demandar por parte do poder público local como etapa fundamental do planejamento de políticas públicas setoriais. Em alguns casos, como nas áreas de mobilidade urbana e defesa civil, não há plano nacional setorial, mas existe ao menos uma política com diretrizes e princípios definidos. Já as punições para a não elaboração dos planos setoriais locais nem sempre são claras, mas podem ser condicionantes para o repasse de recursos federais para os municípios em alguns casos, como nas áreas de saneamento básico, resíduos sólidos e mobilidade urbana.

Porém, cada uma das áreas tratadas por esses planos setoriais municipais teve alcance muito diferenciados, sendo necessária uma investigação para se identificar como o arcabouço institucional brasileiro e características endógenas e exógenas ao poder público municipal interferem na eficácia da coordenação do governo central e na capacidade de planejamento no nível local. A literatura vem considerando tanto determinantes internos quanto externos, principalmente a partir do trabalho de Berry & Berry (1990) sobre a adoção de loterias estaduais nos EUA, utilizando modelos econométricos. Sobre os fatores externos ao tomador de decisão (o prefeito, no caso), os autores revisaram os modelos de difusão e elencaram cinco padrões, tendo como foco as diferenças dos mecanismos de difusão e o modo como a inovação é comunicada entre as unidades ao longo do tempo. A literatura também reconhece a importância da autonomia do ator político para a tomada de decisão e a insuficiência do papel indutor do governo central para explicar um processo de difusão (Coelho, 2016:37). Essa autonomia pode ou não estar circunscrita a um arcabouço próprio, com diferentes graus de coerção por parte do governo central. Desse modo, podemos pensar não apenas como regras importam em processo de difusão coordenados ou descoordenados (Idem: 58) mas também como as regras importam para a coordenação em processos de difusão. Os planos municipais setoriais estão imersos em um arcabouço institucional próprio de cada política setorial. Cada política tem seu próprio regramento legal, seus próprios normativos e o plano, nesse contexto, pode ter abrangência e escopo únicos. Com efeito, o número de municípios que elaboram cada um dos planos setoriais requisitados pelo governo federal varia de política para política, podendo abranger um grupo limitado ou até quase a totalidade de municípios do país.

Com a análise dos planos setoriais municipais, pode ser possível identificar as condicionantes que influenciam na elaboração desses planos, assim como as diferenças entre políticas públicas diferentes, possibilitando ver como se dá relações de diferentes níveis de governo na dimensão administrativa de políticas públicas. No Brasil, em um federalismo com tensões de caráter tanto cooperativa quanto competitivo, podemos encontrar nos planos setoriais municipais um instrumento de descentralização administrativa que encontrou diferentes níveis de adoção por parte dos municípios. Com esse processo de negociação constante em que forças descentralizadoras e recentralizadoras operam, identificar as condicionantes da elaboração desses planos pode ajudar a elucidar importantes aspectos do federalismo tido como cooperativo, tal como características relevantes para o sucesso da coordenação central.

### 3: Metodologia

#### 3.1 – Apresentação das Hipóteses

Conforme apresentado no Capítulo 2 desta pesquisa, a literatura de Ciência Política é abundante sobre possíveis explicações para a tomada de decisão políticas. Para esta pesquisa, optou-se pela realização do modelo econométrico de regressão múltipla por meio da aplicação do método logístico de regressão (Wooldridge, 2006; Kellstedt & Whitten, 2016). A regressão logística é adequada para variáveis dependentes binárias, do tipo *dummy*, e seu coeficiente indica a razão de chance de um evento ocorrer sob efeito de uma ou mais variáveis.

A primeira hipótese (H1) investigada diz respeito ao tempo de adoção do plano setorial municipal por parte das prefeituras em relação à lei federal introduzida nacionalmente na tentativa de induzir o planejamento municipal. É de se esperar que lei federais mais antigas obtenham um maior número de municípios adotantes de planos setoriais pelo simples fato de ter havido maior tempo para que esses municípios utilizassem seus recursos para isso. Nesse processo, segundo a literatura sobre difusão de políticas públicas (*policy diffusion*), os inovadores assumiriam os riscos de serem os pioneiros. Em seguida, os “*early adopters*”, mirando no êxito dos inovadores, seguiriam seus exemplos para, em um momento seguinte, a adoção do evento (elaboração do plano setorial) atinja seu auge com a adoção dos “*majority adopters*”. Por fim, os “*late majority*” aderem ao modelo quando ele já está consolidado, deixando os “*laggards*” ou retardatários, quando o evento já está amplamente difundido (ROGERS, 1962). Portanto, a “curva S” cumulativa dos adotantes mostra como o tempo pode ser determinante para uma maior abrangência de municípios que adotam o plano setorial em uma determinada política pública.

Desta forma, segundo H1: *Quanto maior o tempo da lei que solicita o plano setorial, maior a propensão de elaboração do plano setorial municipal.*

Como segunda hipótese (H2), foram observados os incentivos financeiros lançados por parte do governo central para a adoção dos planos setoriais, tentando minimizar assim qualquer problema de escassez de recursos do poder público local para a adoção do plano. Nesse caso, espera-se que ministérios de políticas setoriais que

empregam maior volume de recursos para elaboração de planos apresentam maior número de adotantes.

*Assim, em H2: Quanto maior o repasse de recursos federais para elaboração do plano, maior a adoção do plano setorial.*

Em uma terceira hipótese (H3), foi investigada como a capacidade econômica do município pode influenciar na tomada de decisão sobre o plano setorial. Para isso, foi utilizado o Produto Interno Bruto (PIB) per capita municipal, que pode ser entendida como principal medida econômica do município. Com ela, espera-se medir, em comparação com os demais, se os recursos financeiros disponíveis fazem diferença na elaboração ou não do plano. Essa hipótese tem paralelo com os estudos de Collier & Messick (1975), que analisaram o padrão de adoção de seguridade social de nações ao redor do mundo e identificaram que as nações pioneiras na adoção desse tipo de política eram economicamente mais desenvolvidas.

*H3: Quanto maior o PIB per capita, maior a propensão de elaboração do plano setorial municipal.*

Assim como os recursos financeiros podem influenciar na tomada de decisão, os recursos humanos e tecnológicos também foram testados para averiguar como sua influência sobre os agentes públicos locais. Nesse sentido, a capacidade institucional está relacionada à existência de recursos humanos e tecnológicos suficientes, habilidades dos agentes, conhecimentos e experiências que permitem que se possa entregar de forma eficaz suas responsabilidades (McCall & Dunn, 2012; Kim et al., 2016). Assim, espera-se que os municípios com quadros mais qualificados, com maior número de servidores e com maior e melhor equipamentos, possuem melhores condições para entregar à população os serviços requisitados.

*H4: Quanto maior a capacidade institucional, maior a propensão de elaboração do plano setorial municipal.*

Por fim, as cidades ou centros urbanos são considerados pontos de encontro das pessoas no território e reúnem recursos que podem tornar o ambiente propício à inovação e à adoção de planos setoriais. Por conta disso, Berry & Berry (2007), ao elencar fatores internos que possam ter um impacto na propensão da adoção de uma

nova política, colocam o nível de urbanização como um dos fatores que podem afetar a decisão do poder local de adotar ou não uma inovação em política pública. Desse modo, é de se esperar que municípios com maior população urbana em relação ao total, teriam maior probabilidade de aderir aos planos setoriais

*H5: Quanto maior a proporção da população urbana do município, maior a adoção do plano setorial.*

Outras variáveis tradicionalmente testadas na literatura, tais como competição e alinhamento político, ideologia do tomador de decisão (partido do prefeito) e proximidade geográfica não foram testadas por limitações metodológicas, mas que podem ser incluídas na análise em momento posterior. Optou-se pela parcimoniosidade do modelo, que já abrange uma complexa comparação entre nove diferentes políticas públicas e um alto número de observações (large-N). Além disso, como forma de testar a inexistência de multicolinearidade das variáveis contínuas, representadas pelas variáveis explicativas das hipóteses 3 (PIB per capita municipal), 4 (capacidade institucional municipal) e 5 (proporção da população urbana municipal), foi realizado o teste de correlações bilaterais de Pearson, ao nível de significância 0,01. No entanto, não foram observadas correlações bilaterais significativas, o que garante que o modelo proposto não está sujeito a esse tipo de viés.

		PIB per capita	Capital Institucional	Urbanização
PIB per capita	Coefficiente de Correlação	1		
	Sig. (2 extremidades)			
	N	5570		
Capital Institucional	Coefficiente de Correlação	,374*	1	
	Sig. (2 extremidades)	0		
	N	5519	5519	
Urbanização	Coefficiente de Correlação	,419*	,163*	1
	Sig. (2 extremidades)	0	0	
	N	5565	5514	5565

\*. A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

**Tabela 2:** Correlações bilaterais de Pearson; Elaboração própria.

As cinco hipóteses elencadas não exaurem as possibilidades de análise e de explicação para a adoção de planos setoriais municipais, mas permitem enxergar a adoção desses planos de modo comparado, ajudando a entender os mecanismos que agem na descentralização de políticas públicas no Brasil.

Nesta pesquisa, a hipótese principal é que as variáveis de caráter econômico (exógenas ao tomador de decisão) devem ter maior importância para a adoção ou não do plano setorial em questão. O que se espera é que municípios com maiores recursos financeiros tenham mais condições de elaborar planos setoriais que municípios com menos recursos e que esse tipo de recurso se mostre mais determinante que outros tipos de recursos, como recursos humanos ou tecnológicos.

## 3.2 – Estratégia Metodológica

A pesquisa realizada, dentro dos limites que uma pesquisa de dissertação permite para um tema tão complexo, pode ser caracterizada de caráter descritivo e quantitativo, além de comparativo. Dado que o objetivo aqui é determinar, ainda que de modo exploratório, fatores que podem influenciar a tomada de decisão de governos subnacionais dentro do federalismo brasileiro, buscou-se contrapor o resultado da adoção dos diferentes planos setoriais municipais, comparando a influência dos mesmos fatores em diferentes políticas públicas para determinar padrões e condicionantes da elaboração de tais planos, elucidando a interação do governo central e do governo local no contexto brasileiro de descentralização. Também é considerada descritiva, pois, de acordo com Martins (2002) e Oliveira (1997), a pesquisa descritiva se coloca no papel de descrever as características de determinada população ou fenômeno, bem como o estabelecimento de relações entre variáveis e fatos. A pesquisa também é quantitativa, pois se utiliza de técnica estatísticas, correlacionando variáveis e verificando a influência e a validade da interação delas (Oliveira, 1997). Aqui, a variável dependente é binária, ou seja, o município elaborou o plano setorial em questão ou não. E a unidade de análise leva em conta todos os 5.569 municípios brasileiros mais o Distrito Federal.

Desse modo, tomando como base os aspectos elencados na introdução desse trabalho e os pontos discutidos no marco teórico, entende-se que, apesar de a literatura de Ciência Política ter desenvolvido novas abordagens para estudar comparativamente processos de mudança política e as causas da adoção de novas iniciativas governamentais, a análise sobre o grau de descentralização/centralização de políticas públicas entre os níveis de governo dentro de um território e no modo como se dá a coordenação federal ou mesmo a cooperação entre os entes federados tem focado atenção principalmente em seu aspecto fiscal (Dyaz-Cayeros, 2006; Falleti, 2006 e 2010; Shah, 2006). Outros estudos, como os de Eaton (2017) e Leiras (2010), colocaram em evidência a questão partidária/ideológica. No entanto, a literatura sobre o aspecto administrativo da relação entre governo central e governo local é escassa. Essa dimensão é justamente a que define as atribuições de cada esfera governamental, permitindo que haja implementação e planejamento em cada área. Por isso, os planos setoriais municipais, peças que ganharam importância nas últimas décadas (De Toni, 2014; Oliveira, 2006), seja pela ideia de políticas públicas baseadas em evidências

(*evidence-based policy and practice*), seja pela demanda por maior participação e controle social, demonstram ser instrumentos efetivos para a comparação entre políticas públicas em um contexto de descentralização.

Fase	Características	Período
<b>I:</b> nacional-desenvolvimentista	● Planejamento Estatal	dos anos 30 ao pós-guerra
	● Nacional econômico	
	● Planejamento econômico-normativo	
<b>II:</b> desenvolvimentista-dependente	● Desenvolvimento associado ao capital externo - Industrialização acelerada	do pós-guerra ao golpe militar
	● Modernização do Estado e da burocracia estatal	
<b>III:</b> desenvolvimentista-autoritário	● Planejamento autoritário, economicista e normativo	nos governos militares
	● Lógica do comando e controle	
	● Planos de Desenvolvimento	
<b>IV:</b> democrática-liberal	● Recomposição formal das organizações de planejamento	da redemocratização ao governo Lula I
	● CF 1988, Início dos ciclos dos PPAs	
	● Gerencialismo e domínio da lógica orçamentar fiscal	
<b>V:</b> desenvolvimentista-societal	● Retomada do planejamento com ênfase setorial	do governo Lula I até Dilma II
	● Mudanças pontuais nos PPAs; mais participação e territorialização da agenda	
	● PPAs de Estados e Municípios	

**Tabela 3:** Diferentes períodos do planejamento governamental brasileiro; DE TONI (2014: 8).

Os planos setoriais municipais, no entanto, não estão imunes de críticas, já que praticamente não recebem avaliação externa do próprio órgão que o elaborou e muitas vezes não recebem a devida atenção nem são implementados, total ou parcialmente. Ainda assim, são peças únicas, que podem permitir a comparação entre políticas e entre municípios. Os planos setoriais municipais são descritos muitas vezes em leis federais como instrumentos de efetivação das políticas nacionais ou mesmo instrumento básicos das próprias políticas, como no caso do Plano Diretor, e servem para o planejamento local setorial a curto, médio e longo prazo. De todo modo, ainda que os planos não cumpram seu propósito como peça planejadora das políticas setoriais, eles têm como intuito responder às necessidades sociais, a fim de garantir a gestão democrática das cidades – como preconiza o Art.43, I do Estatutos das Cidades. Em sua maioria possuem vigência mínima de 10 anos, sendo revistos com periodicidade variada. Em função de sua vigência ultrapassar o período dos mandatos, constituem-se enquanto

planos de Estado. Tanto a construção participativa dos planos quanto sua aprovação pela Câmara Municipal e sanção do Prefeito, conferindo-lhe o status de lei municipal, garantem legitimidade para o plano não se restringir a apenas uma gestão, além de fomentar a continuidade das políticas públicas.

*O Plano é o nível mais agregado da técnica de planejamento. Ele constitui um conjunto de informações ordenadas e articuladas que permite o estabelecimento de objetivos, estratégias e políticas gerais, de modo a servir de base para a elaboração de políticas detalhadas de programas e projetos. Têm como propósito estabelecer marcos de orientação das medidas políticas e inversões a serem realizadas. Inclui um conjunto de metas fixadas para um período, por exemplo: quinquenal” (Brasil – Sudene, Pnud & Banco Mundial, 1987).*

É importante destacar que nesta pesquisa esses planos também não receberão nenhuma avaliação em relação ao seu conteúdo, sendo limitada a análise apenas se o município o elaborou e o informou ao governo central sobre sua elaboração. Além disso, por ser um instrumento requisitado a um grande número de municípios, eles são peças únicas que permitem comparação entre prefeituras e entre políticas diversas em relação à dimensão administrativa da política pública, pouca abordada pela literatura. Os planos também vêm recebendo alguma atenção pela literatura, como pode-se observar em pesquisas como as de Carvalho (2015) para planos municipais de saneamento básico e Da Silva (2019) para planos municipais de mobilidade urbana, mas faz-se necessária também a comparação entre as áreas para poder identificar possíveis fatores condicionantes da relação interfederativa. Cabe destacar que a elaboração dos planos setoriais não garante a implementação de uma política pública em específico e, na maioria das vezes, essa implementação por parte do governo local não está relacionada com a elaboração dos planos nem prevista neles. Ainda assim, ao analisar a relação interfederativa através da elaboração dos planos, é possível extrapolar sobre essa relação de modo comparado entre diferentes áreas.

A análise sobre o nível local também permite uma descrição complexa de processos e do contexto abordado, que seria extremamente limitada se focada apenas na esfera nacional, regional ou estadual. Em unidades municipais, é possível uma maior

imersão e desagregação dos aspectos estudados, sendo possível a identificação de relações e processos que podem passar despercebidos em outros desenhos de pesquisa.

*Disaggregating countries along territorial lines makes it possible to explore the dynamics linkages among the distinct regions and levels of a political system. Analyzing these linkages is an indispensable step for understanding and explaining fundamental processes of political and economic change (Snyder, 2001: 94).*

Nesta pesquisa, também levo em conta o Distrito Federal por ser o provedor de serviços públicos no território. Por seu caráter híbrido, o Distrito Federal no caso brasileiro ora se comporta mais próximo às demais Unidades Federativas caracterizadas pelos Governos Estaduais, ora como o poder local representados pelas prefeituras. No entanto, em relação aos planos locais setoriais, o Distrito Federal está sujeito às mesmas punições e responsabilidades que os municípios, podendo ser incluído como unidade de análise.

### **3.3 – Coleta e operacionalização de dados**

Para essa análise da relação entre coordenação federal e adoção de planos setoriais municipais, pretende-se identificar por que em determinadas áreas de políticas públicas os planos setoriais municipais são mais disseminados do que outras. Conforme dito na Introdução, para isso serão analisadas nove leis criadas entre 1990 e 2014 para fomentar este desenvolvimento institucional das prefeituras. Outras duas leis criadas pelo governo federal não serão analisadas pela falta de coordenação federal em gerenciar os municípios adotantes destes planos ou mesmo pela baixa ou quase inexistente abrangência desses planos entre as prefeituras pelo país. As duas leis são a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Decreto Presidencial nº 7.272/2010) e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei Federal nº 12.608/2012). Nestes casos os respectivos órgãos/ministérios responsáveis não fazem controle ou gestão desses instrumentos. Apenas a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, do Ministério da Cidadania, faz o controle dos planos municipais de segurança alimentar, mas somente 33 municípios constam ter elaborado o plano, sendo apenas três deles aprovados em instrumento normativo (lei municipal, decreto municipal ou resolução) impedindo uma análise quantitativa conforme proposta neste projeto de pesquisa.

Entre a promulgação da Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, praticamente não houve a consolidação em leis das proposições legislativas para regulamentar os planos setoriais municipais. As duas únicas exceções foram a Lei Orgânica da Saúde (Lei Federal Nº 8.080/1990), que determinou aos entes federados, incluindo os municípios, a elaboração e atualização periódica do plano de saúde, e a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Federal nº 8.742/1993), que determinou como condição para repasses de recursos do Sistema Único de Assistência Social (Suas) a elaboração do plano de assistência social.

Planos Setorial	Proposta Original	Propositor do PL Original	Legislação	Governo / Período
Saúde	MSC 360/1989	Poder Executivo (Sarney)	Lei Orgânica da Saúde (Lei Federal Nº 8.080/1990)	Collor / Democrático-Liberal
Assistência Social	MSC 530/1993	Poder Executivo (Itamar)	Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Federal nº 8.742/1993)	Itamar / Democrático-Liberal
Plano Diretor	PL 5788/1990	Senador Pompeu de Sousa (PSDB/DF)	Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001)	FHC / Democrático-Liberal
Habitação	PL 2710/1992	Nilmário Miranda (PT/MG)	Lei Federal nº 11.124/2005	Lula/ Desenvolvimentista- Societal
Saneamento Básico	PL 7361/2006	Senado Federal - Comissão Mista	Plano Nacional de Saneamento (Lei Federal nº 11.445/2007)	
Resíduos Sólidos	PL 203/1991	Senador Francisco Rollemberg (PFL/SE)	Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010)	
Cultura	PL 6835/2006	Gilmar Machado (PT/MG)	Plano Nacional de Cultura (Lei nº 12.343/2010)	
Defesa Civil	MPV 547/2011	Poder Executivo (Dilma)	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei Federal nº 12.608/2012)	Dilma/ Desenvolvimentista- Societal
Mobilidade Urbana	PL 694/1995	Deputado Federal Alberto Goldman (PSDB/SP)	Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012)	
Educação	PL 8035/2010	Poder Executivo (Lula)	Plano Nacional de Educação (Lei Federal nº 13.005/2014)	

**Tabela 4:** Ordem cronológica dos Plano Setoriais, legislação, proposições e governos; Elaboração própria.

Depois dos exemplos do planejamento urbano, saúde e assistência social, de 2007 até 2014, ou seja, do início do segundo mandato de Lula na presidência até o fim do primeiro mandato de Dilma Rousseff, ambos do Partido dos Trabalhadores (PT), os planos setoriais passaram a ser sistematicamente abordados nos projetos de lei. O primeiro deles se materializou com a Lei Federal nº 11.124/2005, que regulamentou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e ainda previu a elaboração do Plano Habitacional de Interesse Social (PLHIS) como pré-requisito para acesso ao FNHIS.

Em 2006, a Lei nº 11.346/2006 criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que foi apresentado com o objetivo de "formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional", texto em

conformidade com a proposição inicial do PL 6047/2005, de autoria do Poder Executivo. Em 2010, o Decreto 7.272/2010 foi mais explícito determinando como atribuição municipal a "elaboração, implementação, monitoramento e avaliação dos respectivos planos de segurança alimentar e nutricional".

Em 2007, foi a vez do plano de saneamento básico aparecer no Plano Nacional de Saneamento (Lei Federal nº 11.445/2007). Em 2010, mais duas leis que instituíram a previsão de elaboração de algum plano setorial: a Lei Federal nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos e determinou a elaboração do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos como “condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade”; e a Lei Federal nº 12.343/2010, que instituiu o Plano Nacional de Cultura (PNC) e determinou aos entes da federação a necessidade de “elaborar os seus planos decenais até 1 (um) ano após a assinatura do termo de adesão voluntária” ao PNC. Em 2012, foi instituída a Política Nacional de Mobilidade Urbana através da Lei Federal nº 12.587/2012, que determinou aos municípios a tarefa de elaborar o plano municipal de mobilidade urbana. Ainda em 2012, a Lei Federal nº 12.608/2012 instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC) e ainda determinou aos municípios integrantes do cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos a tarefa de elaborar o Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil. O texto da lei acabou sofrendo muitas alterações da proposição original feita através da Medida Provisória nº 547/2011, que previa a necessidade de elaboração de um Plano de Expansão Urbana<sup>8</sup>.

Finalmente em 2014, a Lei nº 13.005/2014 aprovou o Plano Nacional de Educação, indicando que os municípios "deverão elaborar seus correspondentes planos

---

<sup>8</sup> Conforme nota de rodapé nº 2, o Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil não será considerado nessa pesquisa, pois a Secretaria Nacional de Defesa Civil, atualmente no Ministério do Desenvolvimento Regional, não faz qualquer controle sobre a elaboração desses planos por parte dos municípios. Já os Planos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional não fazem parte dessa pesquisa, pois apenas 33 municípios possuem tal plano, sendo apenas três deles aprovado em lei, decreto ou outro normativo, impossibilitando qualquer análise e comparação com outras políticas.

de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE". A lei levou quatro anos desde a proposição original com o PL 8035/2010, de autoria do Poder Executivo, até ser finalmente aprovado.

Ao fim, 11 planos setoriais municipais acabaram previstos em legislação federal como tarefa local, sendo oito deles em um período de oito anos de dois mandatos presidenciais de governos petistas. Essa enxurrada de leis federais com a tentativa de indução do planejamento local não encontra paralelo em outros países, demonstrando tanto a ideia da necessidade de retomada do planejamento pelo poder público nas diferentes esferas quanto uma ação coordenada por parte do poder público federal para que esse planejamento pudesse ser concretizado.

A partir desse contexto, com base nas informações coletadas junto aos ministérios do governo brasileiro e ao IBGE, foi possível identificar diferenças importantes na abrangência de municípios com cada um dos planos setoriais requisitados e no arcabouço legal que o circunscreve. De um lado, temos os planos de Saúde, Educação e Assistência Social com quase a totalidade dos municípios com planos municipais. Os planos diretor e de habitação foram adotados por cerca de 3 mil municípios ou mais da metade do universo de municípios no país. Já os planos de Saneamento e Resíduos Sólidos foram adotados por pouco mais de 1 mil municípios, algo entre 20% a 25% do total. Por fim, os planos de mobilidade urbana e cultura foram adotados cerca de 200 municípios, menos de 5% do total.

<b>Planos Setorial</b>	<b>Punição</b>	<b>Nº de municípios com plano aprovado por lei; decreto municipal ou resolução Até dez/2018</b>
Plano de Assistência Social	Impedimento de receber recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	5546
Plano de Saúde	Impedimento de receber recursos discricionários federais destinados à área da Saúde	5481
Plano de Educação	-	5407
Plano Local de Habitação de Interesse Social	Impedimento de receber recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)	3053
Plano Diretor	Improbidade Administrativa	2623
Plano de Saneamento Básico	Impedimento a obter recursos da União, quando destinados a serviços de saneamento básico.	1323
Plano de Resíduos Sólidos	Impedimento de obter acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.	1220
Plano de Mobilidade Urbana	Impedimento de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana	216
Plano de Cultura	-	151

**Tabela 5:** Número de municípios por plano setorial e punição legal pela não elaboração do plano; Elaboração própria.

Na maior parte dos casos, a exigência da lei coloca o plano setorial como pré-requisito para o município ter acesso aos recursos federais na área, geralmente imprescindíveis para a viabilidade da política pública no território. Também há punição de improbidade administrativa para o prefeito que não elaborar o plano diretor e, nos casos de cultura e educação não há previsão de qualquer punição para o município ou para os agentes públicos locais, incluindo o prefeito, pela não elaboração do plano.

Para testar as hipóteses, foram utilizados dados obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei Federal no 12.527/2011) junto aos ministérios relacionados com cada um dos planos. Nessa coleta de dados, foram solicitadas informações do estágio de elaboração do referido plano, a data de elaboração (se o município já o tiver elaborado)

e ainda valores de repasse na área em questão por ano. Além disso, foram solicitados normativos de possíveis repasses de recursos para elaboração de planos setoriais, os prejuízos da não elaboração e os prazos que envolvem a elaboração dos planos. No caso da Assistência Social, a data de elaboração do plano municipal foi obtida pelo Censo SUAS. Foi considerado sempre o plano mais antigo relatado pelo município, desde que tivesse sido elaborado a partir de 2000. Para os planos municipais de saúde, as datas dos planos foram obtidas através do Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão (SARGSUS) do Ministério da Saúde. Também foram levados em conta os planos mais antigos e somente aqueles aprovados a partir de 2001. Os planos municipais de educação foram levantados através do portal do Plano Nacional de Educação em Movimento, do Ministério da Educação. A data dos planos diretores foi obtida pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) 2018, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Nos municípios onde houve recusa, não foi informado ou a prefeitura não soube informar, mas havia a data disponível na Munic 2015, foi utilizada a informação prestada na Munic 2015, levando em conta apenas os planos a partir de 2001. Para o plano municipal de cultura, a informação foi obtida junto ao então Ministério da Cultura, que disponibiliza os planos no portal do Plano Nacional de Cultura. Já os planos de habitação, mobilidade urbana, saneamento básico e resíduos sólidos foram obtidos junto ao então Ministério das Cidades (hoje Ministério do Desenvolvimento Regional). Os planos de saneamento e resíduos sólidos são informados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, enquanto os de mobilidade urbana são informados na página do ministério. Já os planos de habitação de interesse social foram informados pela Lei de Acesso à Informação (LAI).

Também foram coletados dados populacionais do Censo 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de renda per capita do município, também publicados pelo IBGE (até 2017), além de informações relativas à capacidade institucional, através da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), também do IBGE, a população urbana em relação ao total, também medida pelo Censo de 2010 do IBGE.

Para a hipótese 3, sobre recursos econômicos municipais, medidos pelo PIB per capita municipal, foram utilizados dados publicados pelo IBGE para 2017, último ano disponível com dados publicados. Desse modo, os municípios foram separados em 5 grupos, de acordo com a renda per capita municipal: 1) até 1salário mínimo mensal; de

1 a 2 salários mínimos mensais; de 2 a 3 salário mínimos mensais; de 3 a 5 salários mínimos mensais; e acima de 5 salários mínimos mensais.

Para operacionalização da variável que trata de capacidade institucional, correspondendo à hipótese 4, foi necessária uma adaptação da proposta utilizada em Bandeira (2018)<sup>9</sup>, onde foi construído um índice (variável contínua) a partir de dados da Pesquisa Perfil de Informações Básicas Municipais 2015 (MUNIC 2015) para se identificar a capacidade institucional dos municípios. Este índice se refere à existência de recursos suficientes, habilidades, conhecimentos e experiências que permitem entregar produtos e serviços de forma mais eficaz. A lógica, com a construção desse índice, é que possa existir um estreito vínculo entre capacidade institucional e capacidade de planejamento e de gestão de política públicas, conforme aponta Fernandes (2016).

Para a construção de um índice de capacidade institucional, o procedimento utilizado foi similar ao da construção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e do Índice de Condição de Vida (ICV). Ambos indicadores utilizaram método composto por três passos: primeiro, escolhe-se os indicadores utilizados e define-se como estes serão divididos entre as dimensões/aspectos; o segundo passo consiste em transformar os diversos indicadores em índices cujos valores variem entre zero e um, de tal forma que valores mais elevados indiquem melhores condições de vida (CQGP, 2017).; e, finalmente, o terceiro passo envolve a escolha dos pesos atribuídos a cada indicador. Dentro de cada dimensão, escolhe-se um peso para cada um dos indicadores que compõem a dimensão. A partir destes pesos, obtém-se um índice sintético para cada dimensão. Num segundo momento, escolhe-se um peso para cada índice sintético de cada dimensão e, com base nesses pesos e nos valores dos índices sintéticos, compõe-se o índice sintético geral. Assim, espera-se dimensionar a qualidade das burocracias estatais em nível local e a estrutura dos governos locais em garantir a execução de políticas com equipe técnica suficiente e capacitada e recursos tecnológicos adequados a necessidade de atuação.

---

<sup>9</sup> O fator Recursos financeiros, medido pelo PIB per capita, foi retirado do índice de Capacidade Institucional proposto por Bandeira (2018) para evitar viés no cálculo estatístico, já que a mesma informação está sendo medida separadamente pela Hipótese 3.

Fator		Indicador	Valor mín - Valor máx.	Peso
Recursos Humanos	Disponibilidade	(Total de funcionários ativos da administração direta + Total de funcionários ativos da administração indireta) / População	0 - 1	1/4
	Capacitação	(Total de funcionários ativos da administração direta c/ Ensino Superior + Total de funcionários ativos da administração direta c/ Pós-graduação + Total de funcionários ativos da administração indireta c/ Ensino superior + Total de funcionários ativos da administração indireta c/ Pós-graduação) / (Total de funcionários ativos da administração direta + Total de funcionários ativos da administração indireta)	0 - 1	1/4
Recursos Tecnológicos		Serviços disponibilizados na página (Serviços informativos do município e notícias; Acesso a documentos e formulários; Licitações; Ouvidoria, serviço de atendimento ao cidadão; Pregão eletrônico; Consulta a processos; Consulta prévia (obtenção de alvará provisório); Diário oficial, legislação municipal e finanças públicas; Concursos públicos; Matrícula escolar na rede pública online; Emissão de certidão negativa de débito; Agendamento de consulta na rede pública de saúde; Outros)	0 - 13	1/2

**Tabela 6:** Capacidade Institucional – Fatores e indicadores. Elaboração própria, com base em Bandeira (2018:73).

Desse modo, com as informações coletadas, será possível uma análise quantitativa das variáveis, com a construção de um modelo econométrico de regressão múltipla por meio da aplicação do método logístico de regressão (Wooldridge, 2006; Kellstedt & Whitten, 2016). A adoção do modelo logístico se justifica por causa do tipo de variável dependente, que aqui é binário: elaborou o plano ou não elaborou. Com os testes estatísticos, espera-se identificar padrões que possam contribuir à literatura sobre federalismo e descentralização de políticas públicas, elucidando aspectos da relação entre governo central e governo local. No entanto, é preciso ressaltar que nos casos de Assistência Social, Saúde e Educação, por conta da adoção dos planos por quase a totalidade dos municípios, as regressões não apresentam significância estatística para nenhuma das variáveis apresentadas nas hipóteses 2, 3, 4, e 5, por isso não são apresentados no Capítulo 6: Resultados.

A seguir, será desenvolvida a descrição de cada uma das políticas setoriais, com seu histórico institucional, o perfil dos municípios adotantes e o resultado das regressões logísticas, com exceção dos Planos Segurança Alimentar e Nutricional, de Contingência de Proteção e Defesa Civil e do Plano Viver Sem Limites, que não serão abordados nesta pesquisa, conforme exposto anteriormente, além dos de Assistência Social, Saúde e Educação pela impossibilidade de qualquer resultados estatisticamente significativo.

## 4: Resultado

### 4.1 – Assistência Social

Como dito no capítulo anterior, não é possível a análise estatística dos municípios que adotaram o Plano Municipal de Assistência Social, pois todas as variáveis se comportam homogeneamente, devido ao fato de quase a totalidade dos municípios já terem elaborado o plano. De todo modo, as informações coletadas junto ao atual Ministério da Cidadania e o histórico da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) mostram que a preocupação com o planejamento local na área é dos mais antigos entre as diferentes políticas públicas. A proposição inicial da lei foi feita pelo próprio Poder Executivo em 1993, durante o governo Itamar Franco, através da Mensagem do Poder Executivo ao Congresso Nacional 530/1993, transformada no Projeto de Lei 4100/1993, e finalmente aprovada como Lei Federal nº 8742/1993.

A lei instituiu o Sistema Único de Assistência Social (Suas), o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e ainda previu a elaboração da Política Nacional de Assistência Social, aprovada em 2004. A lei ainda passou a exigir dos municípios, em seu art. 30, a efetiva instituição e funcionamento de:

*I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;*

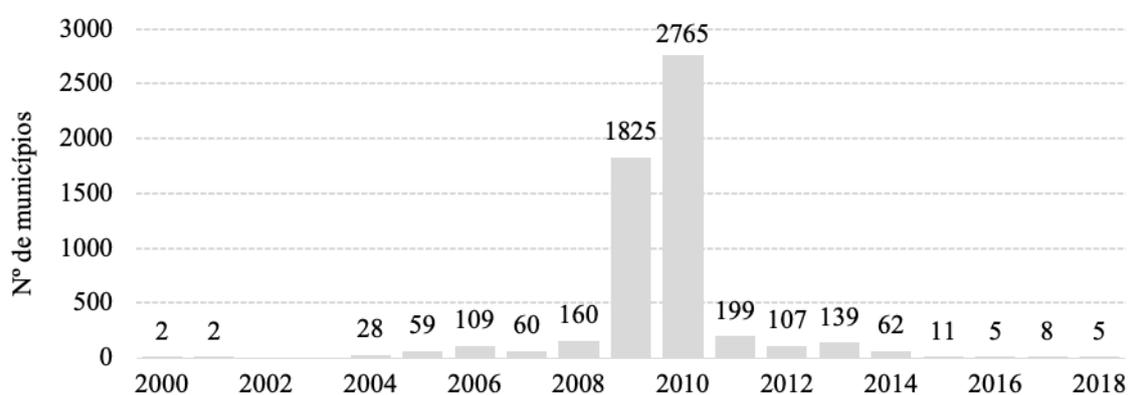
*II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;*

*III - Plano de Assistência Social.*

No caso da Assistência Social, o plano passou a ser requisito para repasse de recursos federais na área, que se utiliza do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), com sua regulamentação aprovada através da Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012. No entanto, segundo o Ministério da Cidadania, a efetiva vedação do repasse passou a ocorrer somente a partir de 2020. Também de acordo com o Governo Federal, não houve repasse de recursos exclusivo para elaboração do plano aos municípios, cabendo ao poder público municipal disponibilizar recursos humanos e financeiros sua elaboração.

O Ministério da Cidadania também passou a realizar a partir de 2010 o Censo Suas, em que solicita informações sobre a gestão, participação social e serviços de atendimento aos cidadãos. No Censo Suas, é solicitado aos municípios também sobre a existência de planos municipais de Assistência Social, sua data e se houve aprovação do

Conselho Municipal. Desse modo, é possível traçar um histórico mais confiável da elaboração desses planos apenas a partir de 2010, quando o Censo passou a ser realizado. É possível que planos anteriores a essa data não tenham sido computados, já que, para o Ministério da Cidadania, o plano tem vigência apenas de quatro anos, o mesmo período do mandato do prefeito na gestão municipal, sendo necessário novo plano e nova aprovação pelo Conselho Municipal a cada nova gestão. Por conta disso, a grande maioria dos municípios tiveram seu primeiro plano de Assistência Social detectado pelo Censo Suas nos anos de 2009 e 2010. Foram 4590 municípios com planos reportados nos anos de 2009 e 2010, no primeiro ano do Censo Suas.



**Figura 1:** Aprovação de planos municipais de assistências social, por ano. Fonte: Ministério da Cidadania; Elaboração própria.

## 4.2 - Saúde

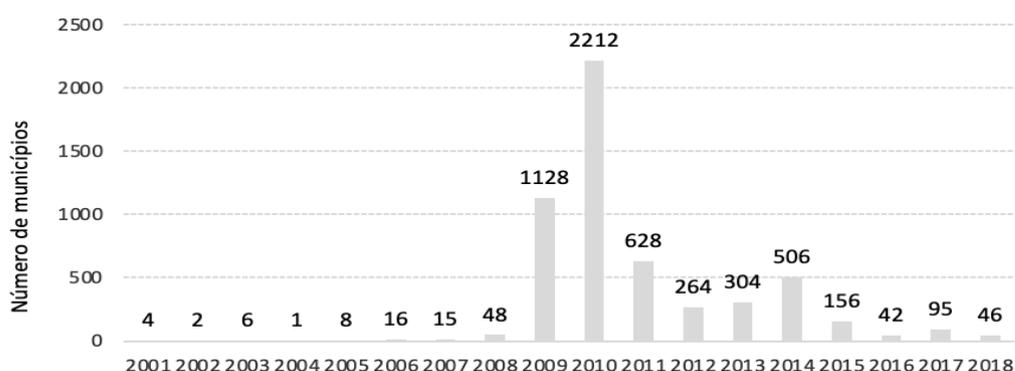
Os planos municipais de Saúde, junto com os de Assistência Social e Educação, podem ser identificados como os de maior abrangência em sua adoção pelos municípios brasileiros. Segundo dados do Ministério da Saúde (MS), 4.628 municípios declararam ter elaborado seu respectivo Plano Municipal através do Relatório Anual de Gestão (RAG). Porém, no caso da Saúde, houve sim previsão legal de impedimento de repasse de recurso, conforme Art. 36º da Lei Orgânica da Saúde (Lei Federal Nº 8.080/1990), que vedou "a transferência de recursos para o financiamento de ações não previstas nos planos de saúde, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública, na área de saúde". Posteriormente, a Lei Complementar (LC) 141/2012 também vetou o impedimento de transferência de recursos "destinada ao custeio de ações e serviços públicos de saúde". Ao final, no entanto, nenhum município chegou a ser penalizado pela falta de um plano municipal de saúde, segundo o Ministério da Saúde. O MS ainda informou que para que fosse impedido algum repasse discricionário "faz-se necessário que haja uma metodologia única para eventuais suspensões de repasse de recurso", metodologia que está em construção, segundo o MS.

A aplicação de recursos na área da Saúde pelo poder público municipal é compulsória, de acordo com a LC 141/2012. Os municípios devem aplicar, no mínimo, 15% da arrecadação dos impostos em ações e serviços públicos de saúde. Na área da Saúde, assim como na Assistência social, é requisitada a existência de Conselho, Plano e Fundo (CPF) locais para repasse de recursos federais do Fundo Nacional da Saúde (FNS). Aqui, ainda que não tenha ocorrido repasse de recursos federais para elaboração de planos municipais, pode-se identificar um vasto arcabouço legal com regulamentações rígidas para recebimento e aplicação de recursos. As Portarias do Ministério da Saúde 204/2007, 6/2017 e 3.992/2017, por exemplo, regulamentam transferências federais (Blocos Custeio e Investimento) e exigem alimentação do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS).

Na área da saúde, o primeiro Plano Nacional de Saúde (PNS) foi aprovado através da Portaria nº2.607/GM, de dezembro de 2004. Depois, o MS ainda publicou o PNS 2008/2009-2011, o PNS 2011-2016 e o PNS 2016-2019, sempre com a participação do Conselho Nacional de Saúde. Aqui, assim como na Educação, os planos contam com metas nacionais e locais, relacionadas com os programas e ações previstas nos Planos Plurianuais (PPA) nas 3 esferas de governo (União, Estados e Municípios).

Já em relação à exigência federal para elaboração dos planos municipais de Saúde, a proposição original ficou a cargo do Poder Executivo, através do MSC nº 360/1989, consolidada através da Lei Federal nº 8080/1990, a Lei Orgânica da Saúde. A Lei chegou a vedar "a transferência de recursos para o financiamento de ações não previstas nos planos de saúde, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública, na área de saúde". Já a Lei Complementar 141/2012 vetou o impedimento de transferência de recursos “destinada ao custeio de ações e serviços públicos de saúde no âmbito do SUS”, sendo consolidadas as diretrizes do plano municipal somente com a Portaria de Consolidação Nº 1, de 28 de setembro de 2017, do Ministério da Saúde.

Em relação ao histórico dos planos municipais de Saúde, a área apresenta problema semelhante ao de Assistência Social. O primeiro ano de funcionamento do Sistema de Apoio ao Relatório Anual de Gestão (SARGUS) aconteceu em 2007. Cabe destacar que o Relatório Anual de Gestão se tornou obrigatório a partir da Portaria nº 399/GM/MS, de 23 de fevereiro de 2006, e precisa ser submetido à apreciação e aprovação do respectivo Conselho de Saúde até o final do primeiro trimestre do ano subsequente ao relatório. Por isso, pelos dados do Ministério da Saúde, os anos em que houve maior número de planos municipais foram os de 2009 e 2010, com 3.340 municípios. Porém, é possível que planos anteriores não tenham sido identificados pelo SARGUS.



**Figura 2:** Planos municipais de Saúde, por ano. Fonte: Ministério da Saúde; Elaboração própria.

Em resumo, a Saúde apresenta no Brasil uma abrangência muito ampla no que diz respeito à elaboração dos planos municipais e o setor preserva uma forte regulação, com planos nacionais com metas pactuadas também para nível local de governança e com espaços de participação social institucionalizados através dos conselhos municipais nos diferentes níveis de governo.

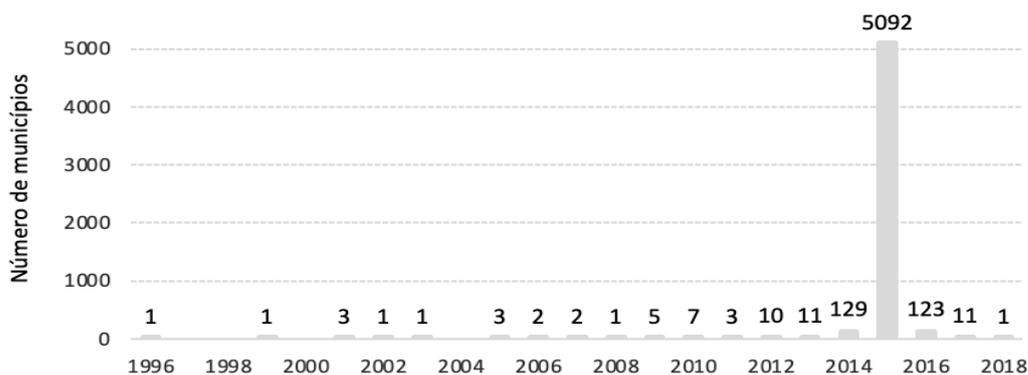
### 4.3 - Educação

Na área da educação, a previsão legal para elaboração dos planos municipais foi instrumentalizada pela Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024. Em 2001, o Congresso já havia aprovado o Plano Nacional de Educação para o decênio 2001-2010 com a Lei Ordinária 10.172/2001, que teve origem com o PL 4155/1998, do deputado federal Ivan Valente então no PT/SP (hoje no PSOL). No entanto, tanto a Constituição Federal, em seu artigo 214º, quanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal nº 9.394/1996) e a Lei Federal nº 10.172/2001 não mencionaram a elaboração de um plano por parte dos municípios, mas apenas um Plano Nacional de Educação. Desta vez, com a lei de 2014, o texto foi explícito em relação à elaboração do plano por parte dos municípios:

*Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.*

Mesmo sem indicar qualquer punição pela não elaboração do plano, a adoção dos planos municipais de educação foi praticamente universal. Segundo informação do Ministério da Educação, até o final de 2018 apenas seis municípios (Guarulhos/SP, Ribeirão Preto/SP, Vargem/SP, Iaras/SP, Miguel Calmon/BA e Rio de Janeiro/RJ) não haviam declarado a elaboração do plano ao Ministério da Educação (MEC). Também não há claramente na legislação uma indicação que o plano deve ser aprovado em lei, mas mais uma vez quase a totalidade (5.407 municípios) o aprovaram em lei municipal ou resolução do conselho municipal.

Essa abrangência quase universal do plano é ainda mais impactante quando analisamos o espaço temporal em que os planos foram aprovados. Há plano aprovado na base de dados do MEC desde 1996, mas até 2013 eles não passaram de 60. Após a aprovação do PNE a partir da Lei nº 13.005/2014, foram 129 planos aprovados só em 2014 e outros 5.092 em 2015.



**Figura 3:** Linha do tempo da elaboração dos planos municipais de educação. Fonte: MEC; Elaboração própria.

Ainda segundo o MEC, até o momento, nenhum município deixou de receber recursos federais na área por conta da não-elaboração do plano. Também não há hoje qualquer linha de financiamento para elaboração de plano municipal de educação. Ainda assim, identifica-se uma abrangência quase universal dos planos.

Em 2006, começou a tramitar no Congresso um projeto de lei sobre responsabilidade dos gestores públicos na área, mas o projeto (PL 7.420/2006) nunca chegou a ser apreciado pelo plenário. De todo modo, a oferta pelos serviços educacionais no país está presente em todos os municípios da União e há repasses ordinários da União aos municípios todo o ano, assegurados pela Constituição. Aos municípios, segundo a Emenda Constitucional 59/2009, compete a oferta prioritária da Educação Infantil e compartilha ainda com os Estados a oferta do Ensino Fundamental, sendo a Educação Básica (Ensino Infantil + Ensino Fundamental + Ensino Médio) obrigatória e gratuita. Para isso, a Constituição Federal exige que os municípios utilizem no mínimo 25% de suas receitas resultantes de impostos em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. O governo federal ainda organiza o repasse de recursos através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com programas para transporte escolar (PNATE), alimentação escolar (PNAE), além de repasse diretos às escolas (PDDE) e recursos do Fundo Nacional de Educação Básica (FUNDEB), calculado a partir do número de matrículas na rede municipal na Educação Infantil e Fundamental.

De todo modo, é preciso estudos mais aprofundados específicos na área da Educação para identificar quais fatores podem ter influenciado a elaboração desses planos em um período tão curto de tempo, já que não houve punições legais como em outras áreas, mas se encontra um complexo arcabouço montado para financiar e estruturar os serviços de educação pública no país.

## 4.4 - Habitação

A política habitacional no Brasil ganhou nas últimas décadas um papel central para o planejamento das cidades. Após experiências como a da Fundação Casa Popular (FCP), na década de 1940, e do Banco Nacional da Habitação (BNH), na década de 1960, a área ganhou um novo arcabouço institucional a partir da Constituição Federal de 1988. A promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais ficaram definidas como competência comum dos três entes federativos, e o texto constitucional ainda previu a função social da propriedade urbana e a obrigatoriedade de elaboração do plano diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes.

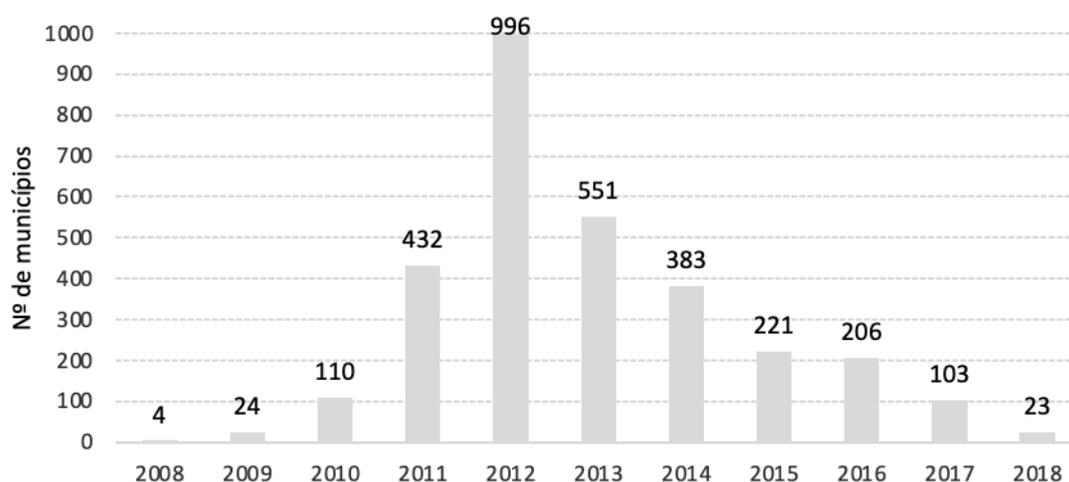
Em 2001, foi aprovado o Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001), que estabeleceu como uma de suas principais diretrizes, a garantia do direito a cidades sustentáveis. Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades para cuidar das políticas públicas urbanas, envolvendo habitação, mobilidade urbana e saneamento. Em 2004, foi a vez da publicação da Política Nacional de Habitação, enfocando o déficit habitacional no Brasil e as diretrizes para a criação de um sistema. Finalmente, em 2005, foi aprovada a Lei Federal nº 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), definindo responsabilidades para os entes sobre a questão. A proposição original, do deputado federal Nilmário Miranda (PT/MG) não chegava a abordar o plano habitacional, mas o artigo que trata do PLHIS acabou incluído nas discussões mais próximas à publicação da lei, sendo requisito para acessar os recursos do FNHIS.

Nesse contexto, a partir de 2006, o Conselho Gestor do FNHIS passou a editar uma série de resoluções para regular o acesso ao FNHIS assim como o conteúdo dos PLHIS. Primeiramente, em 2006, os municípios com mais de 20 mil habitantes teriam até 31 de dezembro de 2007 para elaboração do PLHIS para poder pleitear os recursos do FNHIS. Já o prazo para os municípios com menos de 20 mil habitantes ficou para 31 de dezembro de 2009.

Dada a dificuldade dos municípios de concretizarem a elaboração do PLHIS e para não restringir nenhuma municipalidade nesse processo, esses prazos acabaram sendo prorrogados ano a ano entre de 2007 a 2012. Até que finalmente em 28 de dezembro de 2012 a elaboração do PLHIS passou a ser aceita “a qualquer tempo”.

Paralelamente ao SNHIS, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH), depois da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), direcionou quase a totalidade dos recursos disponíveis para o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), que passa ao largo de todo o arcabouço criado para o funcionamento do SNHIS.

Como resultado do adiamento dos prazos para efetiva punição aos municípios que não adotassem o PLHIS, tivemos na área, segundo dados da Secretaria Nacional de Habitação, do atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), uma crescente adoção desses planos até 2012. A partir daí, os números voltaram a cair gradativamente, concomitantemente com a perda de importância do FNHIS para o financiamento da moradia popular no país, sendo substituído pelo Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), que não utiliza recursos do fundo.



**Figura 4:** Linha do tempo da elaboração dos planos locais de habitação de interesse social (PLHIS) Fonte: MDR; Elaboração própria

Na área de Habitação, segundo o MDR, 1.848 municípios receberam repasse de recursos para elaboração do plano. Destes, 1.368 concluíram o plano. Esse fator, aliado ao PIB per capita municipal foram as duas principais variáveis que apresentaram resultados expressivos na regressão logística do setor.

	B	S.E.	Sig.	Exp(B) - Razão de Chances	95% C.I. para EXP(B)	
					Inferior	Superior
Transferência federal de recurso - Ref: Sem recurso	1,274	,067	,000	3,574	3,134	4,075
PIB per capita: Até 1 SM			,000			
PIB per capita mais de 5 SM - Ref: PIB per capita 1SM	1,135	,159	,000	3,111	2,277	4,250
PIB per capita de 3 a 5 SM - Ref: PIB per capita 1SM	1,249	,110	,000	3,488	2,810	4,331
PIB per capita de 2 a 3 SM - Ref: PIB per capita 1SM	,991	,092	,000	2,694	2,250	3,225
PIB per capita de 1 a 2 SM - Ref: PIB per capita 1SM	,681	,075	,000	1,976	1,706	2,289
Capital Institucional - 1º quintil (até 0,3561)			,020			
Capital Institucional 5º quintil (+ 0,6457) - Ref: 1º quintil	,255	,098	,009	1,291	1,065	1,564
Capital Institucional 4º quintil (0,5555 a 0,6457) - Ref: 1º quintil	,227	,093	,015	1,255	1,045	1,507
Capital Institucional 3º quintil (0,4743 a 0,5555) - Ref: 1º quintil	,258	,092	,005	1,294	1,081	1,549
Capital Institucional 4º quintil (0,3561 a 0,4743) - Ref: 1º quintil	,092	,091	,313	1,096	,917	1,309
Urbanização 1º quintil (até 42,45%)			,001			
Urbanização 5º quintil (+ 85,72%) - Ref: 1º quintil	,092	,100	,357	1,096	,901	1,333
Urbanização 4º quintil (72,28% a 85,72%) - Ref: 1º quintil	,364	,093	,000	1,439	1,199	1,728
Urbanização 3º quintil (57,93% a 72,28%) - Ref: 1º quintil	,253	,091	,005	1,288	1,077	1,539
Urbanização 2º quintil (42,45% e 57,93%) - Ref: 1º quintil	,176	,090	,052	1,192	,999	1,423
Constante	-1,127	,092	,000	0,324		

**Tabela 7:** Regressão logística com os Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Fonte: MDR, IBGE; Elaboração própria.

Conforme pode ser observado na Tabela 7, os municípios que receberam recursos para elaborar o PLHIS apresentaram razão de chance 3,57 maiores de elaborar o plano do que os que não receberam recursos. Já os municípios com PIB per capita superior a 5 salários mínimos mensais tiveram razão de chance 3,11 superior aos de PIB per capita de até ½ salário mínimo. O valor continua expressivo na faixa de 3 a 5 salários mínimos (3,48 razões de chance superiores a faixa menor) e vai diminuindo nas demais faixas.

Os valores identificados na regressão logística para e Capital Institucional não apresentaram significância estatística. Os resultados serão retomados no próximo capítulo.

## 4.5 - Planejamento Urbano

Entre os planos setoriais, os planos de ordenamento do território, como o Plano Diretor, podem ser considerados os mais antigos no planejamento local. A estruturação das cidades através do planejamento urbano data desde os tempos da Grécia Antiga com o Estudo de Planejamento Urbano para o Pireu, do arquiteto e filósofo grego Hipódamo de Mileto, no século V A.C. Com o crescimento das cidades, a exigência de um planejamento cada vez mais abrangente foi ficando indispensável. Após a Revolução Industrial, planos como os de Ildefons Cerdà e Sunyer para Barcelona e de Georges-Eugène Haussmann para Paris serviram de base para outros planejamentos urbanos das metrópoles em expansão. No Brasil, o Plano Agache para a cidade do Rio de Janeiro, no fim dos anos 1920 (Struckenbruck, 1996), e o Plano de Avenidas para a Cidade de São Paulo, o “Plano Prestes Maia”, dos anos 1930 (Rolnik, 1999), foram os primeiros a se voltarem para o planejamento do espaço urbano das cidades brasileiras. Ao longo da segunda metade do século XX, inúmeros municípios brasileiros passaram a adotar o Plano Diretor para ordenação do território. Porém, foi a partir da Constituição Federal de 1988 que os planos diretores passaram a ser também previstos em lei como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e obrigatórios para municípios com mais de 20 mil habitantes. Finalmente, com a publicação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), os planos diretores ganharam outro patamar como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana

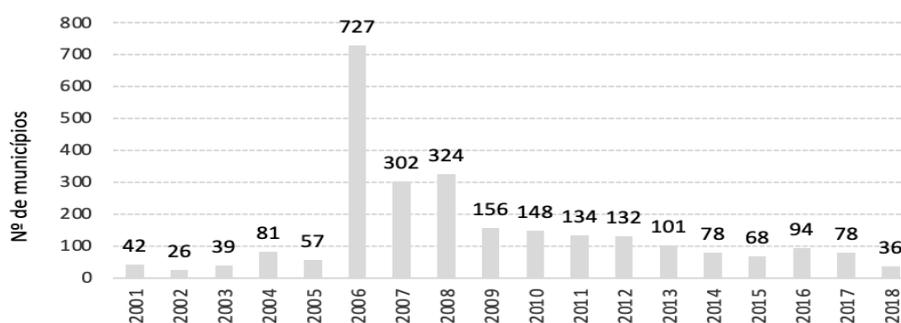
A Constituição Federal de 1988 tornou o “plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes”, enquanto o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) determinou que os planos deveriam ser aprovados até outubro de 2006, prazo prorrogado para 30 de junho de 2008 com a Lei nº 11.673/2008, sob pena da prefeitura incorrer em improbidade administrativa. Aqui, o projeto que deu origem ao Estatuto da Cidade foi o Projeto de Lei do Senado nº 181, de 1989 (PLS 181/1989), de autoria do Senador Pompeu de Souza (PMDB/DF), que já previa a elaboração do Plano Diretor.

Nesse contexto, de acordo com a Pesquisa Básica de Informações Municipais de 2018 (MUNIC/IBGE 2018), 2.623 municípios brasileiros possuíam Plano Diretor na época de realização da pesquisa<sup>10</sup>. A partir de 2001, com a aprovação do Estatuto da

---

<sup>10</sup> Esta pesquisa considerou apenas os planos diretores a partir de 2001, ano do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 12.587/2001). No entanto, o mais antigo da base de dados da MUNIC 2018 data de 1953, somando 78 planos até 1988 e 240 até 2000.

Cidade, os planos diretores ganharam um impulso entre os municípios brasileiros. De 2001 a 2005, foram em média 49 novos planos diretores por ano. Já em 2006, ano de vencimento do prazo para os municípios elaborarem e revisaram seus planos (Santos Jr & Montandon, 2011: 16), houve uma explosão com 727 planos elaborados neste ano. Nos anos de 2007 e 2008, foram mais de 300 em cada ano. Depois, uma paulatina queda no número de elaboração de planos.



**Figura 5:** Linha do tempo da elaboração dos planos diretores. Fonte: MDR; Elaboração própria.

O grande número de planos diretores elaborados no ano de 2006 também pode ter relação com o aparato criado pelo Ministério das Cidades para apoio à elaboração desses planos. A Secretaria Nacional de Programas Urbanos (Snapu), do extinto Ministério das Cidades, instituiu o “Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana” com ações de capacitação técnica e institucional dos municípios (Idem). Entre elas, o a Campanha Nacional "Plano Diretor Participativo - Cidade de Todos" produziu e distribuiu materiais de divulgação (incluindo o Guia para a Elaboração pelos municípios e cidadãos, 1ª edição de 2004) e destinou recursos para bolsas universitárias, para núcleos estaduais, para cadastros de profissionais em cada região do país e ainda repassou verba para municípios através da Ação prevista no PPA "8874 - Apoio ao Planejamento Territorial e Gestão Urbana Municipal e Interfederativa". Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI), que herdou a estrutura do extinto Ministério das Cidades, cerca de metade dos contratos de repasse e dos recursos liberados por esta Ação se concentrou no ano de 2005. Ao fim, 246 municípios receberam recursos federais para elaboração do plano, sendo que 226 concluíram o plano.

Ainda que os recursos federais para elaboração do plano tenham abrangido um número reduzido de municípios, os municípios que receberam o recurso apresentaram 5,35 de chance maior que elaborar o plano que os que não receberam recursos, de acordo com a regressão logística realizada.

	B	S.E.	Sig.	Exp(B) - Razão de Chances	95% C.I. para EXP(B)	
					Inferior	Superior
Transferência federal de recurso - Ref: Sem recurso	1,274	,067	,000	3,574	3,134	4,075
PIB per capita: Até 1 SM			,000			
PIB per capita mais de 5 SM - Ref: PIB per capita 1SM	1,135	,159	,000	3,111	2,277	4,250
PIB per capita de 3 a 5 SM - Ref: PIB per capita 1SM	1,249	,110	,000	3,488	2,810	4,331
PIB per capita de 2 a 3 SM - Ref: PIB per capita 1SM	,991	,092	,000	2,694	2,250	3,225
PIB per capita de 1 a 2 SM - Ref: PIB per capita 1SM	,681	,075	,000	1,976	1,706	2,289
Capital Institucional - 1º quintil (até 0,3561)			,020			
Capital Institucional 5º quintil (+ 0,6457) - Ref: 1º quintil	,255	,098	,009	1,291	1,065	1,564
Capital Institucional 4º quintil (0,5555 a 0,6457) - Ref: 1º quintil	,227	,093	,015	1,255	1,045	1,507
Capital Institucional 3º quintil (0,4743 a 0,5555) - Ref: 1º quintil	,258	,092	,005	1,294	1,081	1,549
Capital Institucional 2º quintil (0,3561 a 0,4743) - Ref: 1º quintil	,092	,091	,313	1,096	,917	1,309
Urbanização 1º quintil (até 42,45%)			,001			
Urbanização 5º quintil (+ 85,72%) - Ref: 1º quintil	,092	,100	,357	1,096	,901	1,333
Urbanização 4º quintil (72,28% a 85,72%) - Ref: 1º quintil	,364	,093	,000	1,439	1,199	1,728
Urbanização 3º quintil (57,93% a 72,28%) - Ref: 1º quintil	,253	,091	,005	1,288	1,077	1,539
Urbanização 2º quintil (42,45% e 57,93%) - Ref: 1º quintil	,176	,090	,052	1,192	,999	1,423
Constante	-1,127	,092	,000	0,324		

**Tabela 8:** Regressão logística com os planos diretores. Fonte: MDR, IBGE; Elaboração própria

Já o valor de PIB per capita, assim como no da Habitação, apresentou valores significativos na regressão logística, com 2,57 razões de chance do estrato com PIB per capita municipal superior a 5 salário mínimos em relação ao estrato inferior, de até ½ salário mínimo. Os municípios com PIB per capita de 3 a 5 salários mínimos tiveram 2,81 razões de chance superior ao do estrato inferior. Já a taxa de urbanização do quintil superior (acima de 85,72% de população sobre o total) apresentou uma razão de chance 2,12 superior ao 1º quintil. Nas demais faixas, o valor não passa de 2, mas ele vai diminuindo a cada faixa da taxa de urbanização. Aqui, assim como no caso da Habitação, Capital Institucional e Urbanização não apresentaram significância estatística.

Ainda sobre o plano diretor, cabe destacar ainda que o Governo Federal possuiu um órgão colegiado da sociedade civil (Conselho das Cidades – ConCid) que apoiou na elaboração dos planos diretores, mas o conselho foi extinto em 2019 com o Decreto Presidencial nº 9759/2019. De todo modo, em nenhum momento houve impedimento de acesso aos recursos federais por parte das prefeituras por não haver elaborado plano diretor e, diferente de áreas como Educação e Saúde, não houve elaboração de qualquer Plano Nacional<sup>11</sup> sobre o tema.

<sup>11</sup> Está em andamento a elaboração de um Plano Nacional de Planejamento Urbano e Regional pela atual Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Urbano e Regional (SMDRU) do MDR.

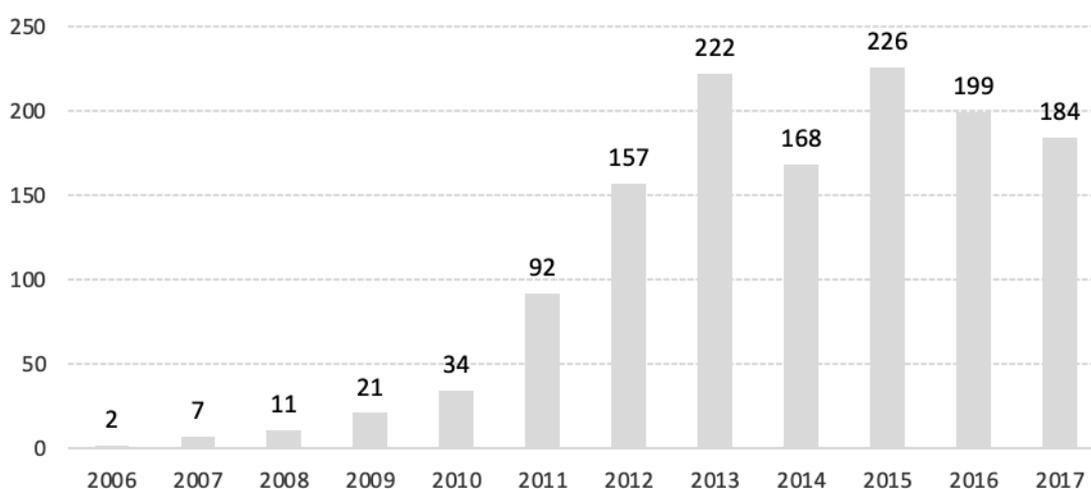
## 4.6 - Saneamento Básico

Na área de Saneamento, a proposição inicial para entrada do plano municipal como tarefa local foi feita através do PL 7361/2006, em uma Comissão Mista do Senado Federal. O Projeto de Lei acabou se tornando no Decreto Presidencial nº 7.217/2010, que previu como punição pela não elaboração do plano por parte do município o impedimento a obter recursos da União, quando destinados a serviços de saneamento básico.

O Decreto deu um passo adiante à crescente institucionalização da política de saneamento em âmbito federal. No setor, o primeiro nacional foi o Serviço Especial de Saúde Pública, em 1942, transformado em Fundação SESP em 1960 e finalmente Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em 1991. Na década de 1970, foi lançado o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) com investimentos utilizando recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), criado na década de 1960 (Heller, 2006). Em 1992, foi criado o Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (PRONURB) e o Programa de Saneamento para População de baixa renda (PROSANEAR). Em 1991, foi proposto pela Deputada Federal Irma Passoni, então no PT/SP, o PL nº 53/1991 sobre a Política Nacional de Saneamento, aprovada pelo Congresso, mas vetado integralmente pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, em 1995. Com a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, em 2003, o plano nacional voltou à pauta política, sendo propostos pela deputada Maria do Carmo Lara (PT/MG) o PL 1144/2003 e em 2005 o PL 5296/2005, pelo próprio Poder Executivo. Somente a partir do PLS 219/2006, aprovado como Lei Federal nº 11.445/2007, que o Plano Nacional de Saneamento Básico foi instituído como marco legal do setor. Depois disso, ainda foi aprovado o “Pacto pelo Saneamento Básico: mais saúde, qualidade de vida e cidadania”, em 2008, em o “Compromisso pelo Meio Ambiente, Saúde e Saneamento Básico”, em 2009. Mas foi o Decreto Presidencial nº 7.217/2010 que determinou que “a partir do exercício financeiro de 2014, a existência de plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, será condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico”. No entanto, o prazo foi prorrogado para 31 de dezembro de 2015 com o Decreto nº 8211/2014, para 31 de dezembro de 2017

com o Decreto nº 8629/2015 e finalmente para 31 de dezembro de 2019 com o Decreto nº 9.254/2017.

Com as seguidas prorrogações de prazos, pode-se identificar, segundo dados de 2017 do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), que 1.323 municípios declararam possuir o plano municipal, sendo dois deles de 2006, antes da lei que estabeleceu as diretrizes nacionais do setor e determinou que a “prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano” e que os “planos de saneamento básico serão editados pelos titulares”.



**Figura 6:** Linha do tempo da elaboração dos planos de saneamento. Fonte: MDR; Elaboração própria.

Também podemos identificar com os dados do SNIS uma maior adoção de municípios adotantes do plano nos anos de 2013 e 2015, quando houve vencimento de prazos para passar a vingar o impedimento de recebimento de recursos federais na área, mas com números continuam relativamente altos nos anos de 2016 e 2017, últimos da série histórica disponível.

Já a regressão logística com os dados, mais uma vez mostram a relevância do PIB per capita para a elaboração do plano. Os municípios com PIB per capita de 3 a 5 salários mínimos e acima de 5 salários mínimos apresentam razões de chance acima de 5 em relação aos municípios com PIB per capita até 1salário mínimo. E, mais uma vez, as variáveis Capital Institucional e Taxa de Urbanização não apresentaram significância estatística.

	B	S.E.	Sig.	Exp(B) - Razão de Chances	95% C.I. para EXP(B)	
					Inferior	Superior
PIB per capita: Até 1 SM			,000			
PIB per capita mais de 5 SM - Ref: PIB per capita 1SM	1,691	,165	,000	5,42	3,92	7,50
PIB per capita de 3 a 5 SM - Ref: PIB per capita 1SM	1,814	,123	,000	6,14	4,82	7,81
PIB per capita de 2 a 3 SM - Ref: PIB per capita 1SM	1,524	,113	,000	4,59	3,68	5,73
PIB per capita de 1 a 2 SM - Ref: PIB per capita 1SM	,985	,105	,000	2,68	2,18	3,29
Capital Institucional - 1º quintil (até 0,3561)			,000			
Capital Institucional 5º quintil (+ 0,6457) - Ref: 1º quintil	,753	,114	,000	2,12	1,70	2,66
Capital Institucional 4º quintil (0,5555 a 0,6457) - Ref: 1º quintil	,527	,115	,000	1,69	1,35	2,12
Capital Institucional 3º quintil (0,4743 a 0,5555) - Ref: 1º quintil	,349	,118	,003	1,42	1,13	1,78
Capital Institucional 4º quintil (0,3561 a 0,4743) - Ref: 1º quintil	,033	,125	,792	1,03	,81	1,32
Urbanização 1º quintil (até 42,45%)			,037			
Urbanização 5º quintil (+ 85,72%) - Ref: 1º quintil	,214	,108	,047	1,24	1,00	1,53
Urbanização 4º quintil (72,28% a 85,72%) - Ref: 1º quintil	-,051	,111	,643	,95	,76	1,18
Urbanização 3º quintil (57,93% a 72,28%) - Ref: 1º quintil	,006	,113	,954	1,01	,81	1,25
Urbanização 2º quintil (42,45% e 57,93%) - Ref: 1º quintil	-,073	,117	,534	,93	,74	1,17
Constante	-2,592	,130	,000	,07		

**Tabela 9:** Regressão logística com os planos de saneamento. Fonte: MDR; Elaboração própria.

Aqui, também cabe destacar que o saneamento, segundo a lei, é composto tanto pelo abastecimento de água, quanto pelo esgotamento sanitário, águas pluviais e resíduos sólidos, e que o “titular” do serviço mencionado pela Lei nº 11.445/2007 nem sempre é o poder público municipal. Muitas vezes o serviço é gerido pelo governo estadual ou mesmo por um consórcio intermunicipal, podendo ter relevância no número de municípios que elaboraram o plano. Também cabe mencionar que a SNSA chegou a promover material técnico de apoio à elaboração dos planos, primeiramente em 2006, com o “Guia para Elaboração de Planos Municipais de Saneamento”, em publicação em parceria com a Funasa, e em 2011 com a publicação “Peças técnicas relativas aos planos municipais de saneamento”. No entanto, houve poucos recursos federais exclusivos para a elaboração do plano. Segundo o MDR, 75 municípios receberam recursos para elaboração do plano, sendo que 33 deles concluíram o plano. De todo modo, a variável não apresentou significância estatística na regressão logística.

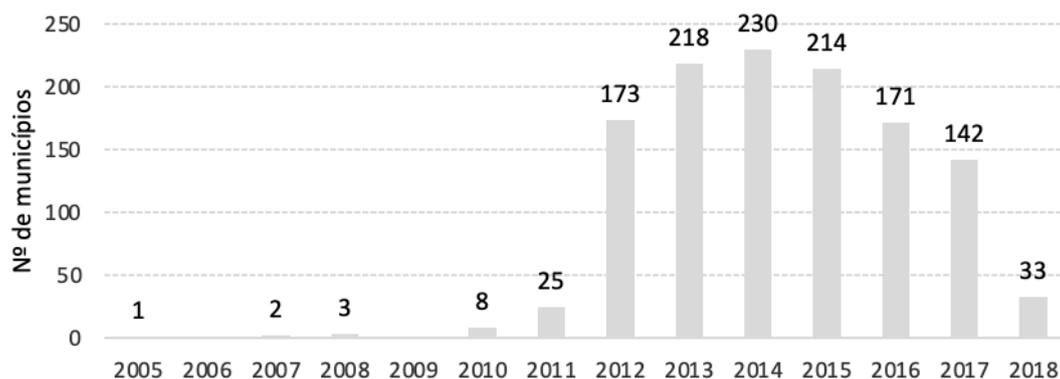
O que identificamos na área de saneamento é que a maior adoção dos planos de saneamento a partir, principalmente, de 2013, veio acompanhada também de uma maior institucionalização do setor, com maior regulação e maior volume de investimento para o setor (Abes, 2013; Ipea, 2009).

## 4.7 - Resíduos Sólidos

Os Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) passaram a ser pré-requisito para o acesso a recursos da União, ou por ela controlados, “destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade” a partir da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010), que começou a tramitar no Congresso Nacional 20 anos antes, a partir do PLS 354/1989, do então Senador Francisco Rollemberg (PFL/SE). A Lei também determinou o prazo de dois anos (ou seja, até agosto de 2012) para valer o impedimento legal de acesso aos recursos federais na área. Já o Decreto Presidencial nº 7404/2010 regulamentou a Política e definiu que os “municípios que optarem por soluções consorciadas intermunicipais para gestão dos resíduos sólidos estão dispensados da elaboração do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, desde que o plano intermunicipal atenda ao conteúdo mínimo previsto”.

No entanto, o prazo estipulado pela Política Nacional de Resíduos Sólidos que ganhou maior repercussão foi, na verdade, o prazo de agosto de 2014 para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, ou seja, para o fim dos “lixões”. Não por acaso, o ano de maior elaboração de planos municipais de resíduos sólidos foi justamente o ano de 2014.

Nesse contexto, os planos de resíduos sólidos, segundo dados de 2017 do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), ganharam impulso principalmente no ano do prazo para sua elaboração, em 2012. Até 2010, antes da Política Nacional, eram apenas seis planos elaborados. Em 2010 e 2011, mais 33 planos, somados os dois anos. Porém, a partir daí os planos se difundiram com quase 200 novos municípios com plano até 2018, totalizando 1.220.



**Figura 7:** Linha do tempo da elaboração dos planos municipais de resíduos sólidos. Fonte: MMA; Elaboração própria.

O que torna o caso dos Resíduos Sólidos singular, em comparação com os outros planos setoriais previsto no ordenamento legal brasileiro, é que seu responsável, o Ministério do Meio Ambiente, foi o único que declarou ter se concretizado o impedimento ao acesso aos recursos da União pela não elaboração do PGIRS. No entanto, o MMA afirmou não ser possível obter a relação desses municípios, pois “essa checagem é feita pelas diversas instituições ofertantes de recursos para o setor de resíduos sólidos (ministérios, bancos, empresas públicas, etc.), na fase de habilitação dos tomadores de recursos”, e que não há “um banco de dados unificado sobre essa informação específica”.

Para o apoio técnico para elaboração dos PGIRS, o MMA lançou em 2012 a publicação "Planos de Gestão de Resíduos Sólidos: Manual de Orientação - Apoiando a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos: do nacional ao local" e, em 2016, as "Orientações para Elaboração de Plano Simplificado de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PSGIRS - para municípios com população inferior a 20 mil habitantes".

Já para o apoio financeiro, o MMA publicou o Edital de Chamada Pública SRHU/MMA nº 001/2011, tendo por objeto “o apoio aos Estados, Distrito Federal, Consórcios Intermunicipais (conforme Lei nº 11.107/2005) e Municípios para a elaboração de planos de resíduos sólidos, com recursos não reembolsáveis do PPA 2008-2011, originários das Ações “2E42 – Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos” e “86AA - Desenvolvimento Institucional para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos”, somando 43 convênios para repasse de recursos, sendo 25 deles para planos intermunicipais, 17 para planos estaduais e apenas um para plano municipal.

Quando olhamos para o modo como recursos financeiros (PIB per capita), capital institucional e a urbanização do município podem ter influenciado a elaboração do PGIRS, identificamos mais uma a variável PIB per capita mais relevante que as demais.

	B	S.E.	Sig.	Exp(B) - Razão de Chances	95% C.I. para EXP(B)	
					Inferior	Superior
PIB per capita: Até 1 SM			,000			
PIB per capita mais de 5 SM - Ref: PIB per capita 1SM	1,427	,170	,000	4,17	2,99	5,82
PIB per capita de 3 a 5 SM - Ref: PIB per capita 1SM	1,635	,125	,000	5,13	4,01	6,56
PIB per capita de 2 a 3 SM - Ref: PIB per capita 1SM	1,416	,115	,000	4,12	3,29	5,16
PIB per capita de 1 a 2 SM - Ref: PIB per capita 1SM	,858	,107	,000	2,36	1,91	2,91
Capital Institucional - 1º quintil (até 0,3561)			,000			
Capital Institucional 5º quintil (+ 0,6457) - Ref: 1º quintil	,598	,118	,000	1,82	1,44	2,29
Capital Institucional 4º quintil (0,5555 a 0,6457) - Ref: 1º quintil	,512	,118	,000	1,67	1,32	2,10
Capital Institucional 3º quintil (0,4743 a 0,5555) - Ref: 1º quintil	,445	,120	,000	1,56	1,23	1,97
Capital Institucional 4º quintil (0,3561 a 0,4743) - Ref: 1º quintil	,119	,127	,349	1,13	,88	1,45
Urbanização 1º quintil (até 42,45%)			,000			
Urbanização 5º quintil (+ 85,72%) - Ref: 1º quintil	,575	,111	,000	1,78	1,43	2,21
Urbanização 4º quintil (72,28% a 85,72%) - Ref: 1º quintil	,094	,116	,417	1,10	,88	1,38
Urbanização 3º quintil (57,93% a 72,28%) - Ref: 1º quintil	,157	,118	,181	1,17	,93	1,47
Urbanização 2º quintil (42,45% e 57,93%) - Ref: 1º quintil	,073	,122	,550	1,08	,85	1,37
Constante	-2,759	,136	,000	,06		

**Tabela 10:** Regressão logística com os planos de resíduos sólidos. Fonte: MDR; Elaboração própria.

Os municípios com PIB per capita superior a 5 salários mínimos, de 3 a 5 salários mínimos e de 2 a 3 salários mínimos apresentaram ao menos 4 vezes razão de chance superior aos municípios com até ½ salário mínimo de PIB per capita. Já as variáveis Capital Institucional e Urbanização, os valores mais uma vez não apresentaram significância estatística.

## 4.8 - Mobilidade Urbana

Enquanto Educação, Saúde e Assistência Social começaram um processo de institucionalização já no início da década de 1990, e outras áreas como Habitação, Planejamento Urbano e, em menor grau, Saneamento e Resíduos Sólidos, iniciaram sua institucionalização na década de 2000, a institucionalização da política de mobilidade urbana é mais recente, ainda que houvesse propostas para o setor tramitando no Congresso há anos.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana saiu em 2012, através da Lei Federal nº 12.587/2012, após 17 anos de tramitação do PL 694/1995, do então deputado federal Alberto Goldman (PSDB/SP). Nela, há diretrizes, princípios e objetivos da política de mobilidade urbana e ainda há a previsão de elaboração dos planos municipais de mobilidade urbana por parte dos municípios. Aqui, o plano passou a ser requisito para acessar qualquer recurso orçamentário federal na área a partir de abril de 2015 para os municípios com mais de 20 mil habitantes e pertencentes a regiões metropolitanas. Antes, o Estatuto da Cidade, de 2001, já determinava que o Plano de Transporte Urbano Integrado deveria ser elaborado pelos municípios com mais de 500 mil habitantes, mas houve pouco monitoramento por parte do governo federal a respeito.

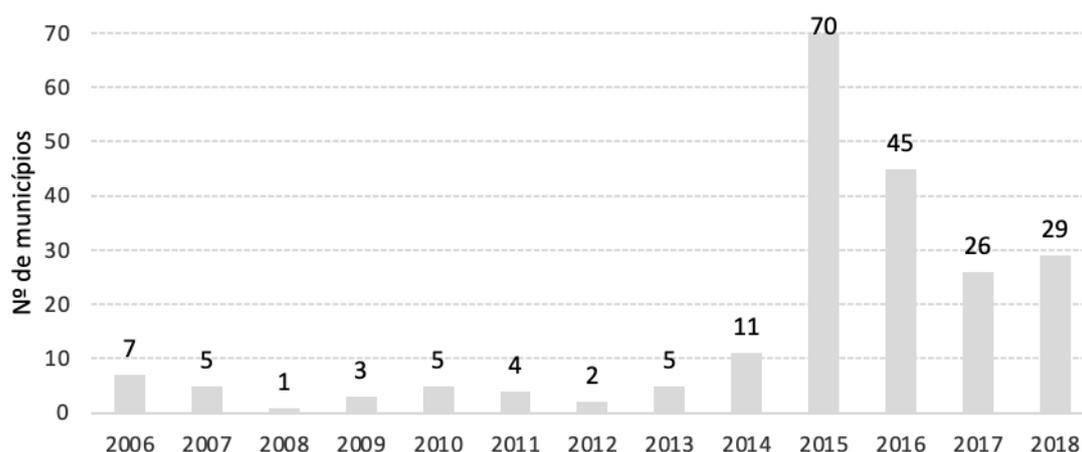
Apesar da exigência legal ter previsto 2015 como prazo para elaboração do plano de mobilidade urbana, tanto o Poder Executivo Federal quanto o Legislativo se preocuparam em estender esse prazo seguidas vezes. Em outubro de 2016, o governo então ampliou o prazo através da Medida Provisória (MP) nº 748/2016 para abril de 2019. No entanto, em dezembro de 2016, a Lei Federal nº 13.406/2016 derrubou a MP e fixou o prazo em abril de 2018. Em janeiro de 2018, nova prorrogação, desta vez para abril de 2019 com a MP 818/2018 e mantido em abril de 2019 com a Lei Federal nº 13.683/2018. Porém, em 2020, a Lei 14000/2020 estipulou abril de 2022 para os municípios com mais de 250 mil habitantes, e abril de 2023 para os municípios com até 250 mil habitantes.

De todo modo, no caso da mobilidade urbana não há fundo nem sistema nacional previsto. Também não houve ainda um real cumprimento do prazo estipulado em lei, ou seja, nenhum município até o momento deixou de receber repasses federais na área. No caso da mobilidade urbana, também não houve linha de financiamento para elaboração de plano nem sistema informatizado simplificado para municípios

menores<sup>12</sup>. A linha de financiamento para plano da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana ainda está em fase de seleção, ou seja, o Programa Avançar Cidades recebe propostas para elaboração de plano, mas ainda não há nenhum projeto de fato contratado recebendo esse tipo de recurso.

Como resultado, segundo dados do MDR, o número de municípios com planos de mobilidade urbana elaborados é bem menor que áreas como Saúde, Educação ou mesmo Resíduos Sólidos, Saneamento e Habitação. São apenas 213 municípios que declararam ao ministério possuir o plano de mobilidade urbana até 2018, sendo 25 destes com data anterior à Lei 12.587/2012.

Não por acaso, o ano de maior concentração de planos elaborados é o ano de 2015, com 70 municípios, ano que venceu o primeiro prazo legal para elaboração do plano, sob risco do município ficar impedido de receber de recursos federais na área.



**Figura 8:** Cronologia dos principais marcos da política de mobilidade urbana. Elaboração própria.

A regressão logística no caso dos planos de mobilidade urbana, pelo seu baixo número de casos, teve dificuldades em apresentar valores com significância estatística em todas as três variáveis testadas. Para Capital Institucional, praticamente todos os estratos testados não apresentaram significância, enquanto PIB per capita e urbanização os estratos mais baixos não apresentaram significância estatística em relação ao estrato mais baixo, como referência. Esses valores podem representar que, no caso da mobilidade urbana, exista uma diferença significativa entre municípios nos dois estratos mais ricos e urbanos em relação aos demais, sem poder ser feita uma distinção nesses estratos mais baixos.

<sup>12</sup> O Sistema de Apoio à Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana para municípios com até 100 mil habitantes, com um formulário digital simplificado e uma cartilha de apoio (Brasil, 2019), entrou em operação somente em 2019.

	B	S.E.	Sig.	Exp(B) - Razão de Chances	95% C.I. para EXP(B)	
					Inferior	Superior
PIB per capita: Até 1 SM			,000			
PIB per capita mais de 5 SM - Ref: PIB per capita 1SM	1,134	,387	,003	3,11	1,46	6,64
PIB per capita de 3 a 5 SM - Ref: PIB per capita 1SM	1,319	,327	,000	3,74	1,97	7,09
PIB per capita de 2 a 3 SM - Ref: PIB per capita 1SM	1,008	,321	,002	2,74	1,46	5,14
PIB per capita de 1 a 2 SM - Ref: PIB per capita 1SM	,482	,321	,133	1,62	,86	3,04
Capital Institucional - 1º quintil (até 0,3561)			,000			
Capital Institucional 5º quintil (+ 0,6457) - Ref: 1º quintil	,633	,241	,009	1,88	1,17	3,02
Capital Institucional 4º quintil (0,5555 a 0,6457) - Ref: 1º quintil	,156	,257	,543	1,17	,71	1,93
Capital Institucional 3º quintil (0,4743 a 0,5555) - Ref: 1º quintil	-,493	,303	,104	,61	,34	1,11
Capital Institucional 4º quintil (0,3561 a 0,4743) - Ref: 1º quintil	-,513	,326	,115	,60	,32	1,13
Urbanização 1º quintil (até 42,45%)			,000			
Urbanização 5º quintil (+ 85,72%) - Ref: 1º quintil	2,854	,465	,000	17,35	6,97	43,20
Urbanização 4º quintil (72,28% a 85,72%) - Ref: 1º quintil	1,934	,479	,000	6,92	2,70	17,70
Urbanização 3º quintil (57,93% a 72,28%) - Ref: 1º quintil	1,381	,502	,006	3,98	1,49	10,63
Urbanização 2º quintil (42,45% e 57,93%) - Ref: 1º quintil	,752	,551	,172	2,12	,72	6,24
Constante	-5,956	,522	,000	,00		

**Tabela 11:** Regressão logística com os planos de mobilidade urbana. Fonte: MDR; Elaboração própria.

De todo modo, os municípios com PIB per capita acima de 3 salários mínimos apresentaram razão de chance superior a 3 em relação aos municípios com PIB per capita médio de até 1 salário mínimo. Já os municípios do quintil de maior urbanização (população urbana superior a 85,72% do total) apresentaram razão de chance 17,35 a mais de elaboração do plano que os municípios do 1º quintil (de população urbana de até 42,45% do total).

## 4.9 - Cultura

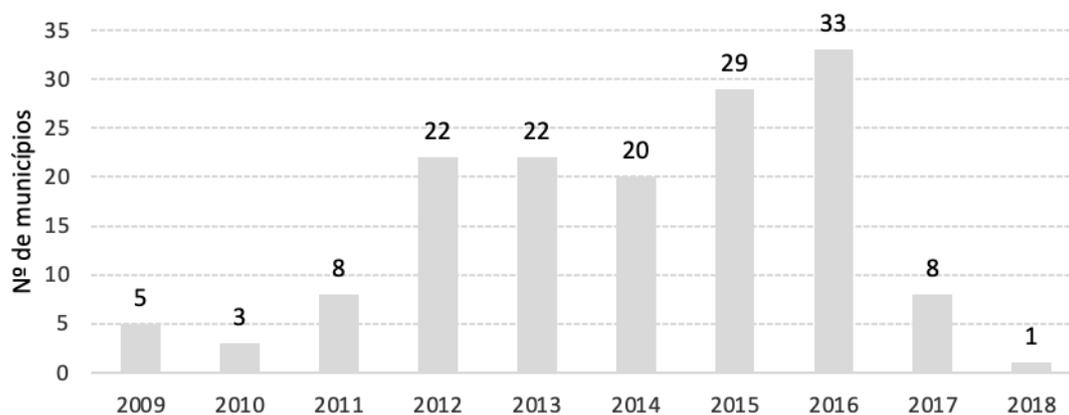
A área da Cultura não só apresenta uma institucionalização mais frágil, como sua organização junto a outros órgãos também é mais errática. A Cultura, no Brasil, ficou organizada no plano federal juntamente com a Educação de 1953 a 1985 no então Ministério da Educação e Cultura (MEC). A partir de 1985, foi criado um ministério próprio para a Cultura, com um breve momento de reincorporação junto ao MEC em 2016 e finalmente absorvido em 2019 por outros ministérios (primeiro ao Ministério da Cidadania e em seguida para o do Turismo). Durante esse processo de consolidação do apoio à Cultura pelo Governo Federal, até 2018, destaca-se a Lei Federal nº 7505/1986, que concedia benefícios fiscais, e o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), instituído em 1986 e conhecido popularmente como Lei Rouanet.

Desde o início do Ministério da Cultura, houve pouca relação do governo federal com o poder público local para fomento da área. No entanto, a partir de 2003, nota-se novas iniciativas da União para tentar fomentar o planejamento da Cultura entre os outros entes federados. Em dezembro de 2005, por exemplo, foi realizada em Brasília a Plenária Nacional da 1ª Conferência Nacional de Cultura. No ano seguinte, foi proposto pelo deputado federal Gilmar Machado (PT/MG) o PL 6835/2006, sobre o Plano Nacional de Cultura (PNC), aprovado em 2010 através da Lei nº 12.343/2010.

O plano estipulou metas nacionais e determinou que a "vinculação dos Estados, Distrito Federal e Municípios às diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura, far-se-á por meio de termo de adesão voluntária". A Lei ainda estipulou que os entes "que aderirem ao Plano Nacional de Cultura deverão elaborar os seus planos decenais até 1 (um) ano após a assinatura do termo de adesão voluntária". Essa adesão ao PNC poderia, segundo a lei, permitir à União oferecer "assistência técnica e financeira aos entes da federação que aderirem ao Plano".

Para apoio à elaboração dos planos, o Ministério da Cultura publicou em 2012 o "Guia de Orientação para os Municípios - Sistema Nacional de Cultura: Perguntas e Respostas". Em 2013, através de uma parceria com a Universidade Federal da Bahia (UFBA), foi publicado o "Guia de Orientação para a Construção de Plano Municipal de Cultura". O mesmo guia foi revisto e ampliado até a publicação de "Planos Municipais de cultura: guia de elaboração".

Porém, não houve aporte financeiro para apoio à elaboração dos planos nem há nenhuma punição para os entes da federação que não elaborarem seus planos de cultura. Assim, houve baixa adesão dos municípios, com 151 municípios com planos de cultura, segundo dados da Secretaria Nacional de Cultura. O maior número de planos se concentrou no período de 2012 a 2016, com 25 planos em média por ano.



**Figura 9:** Linha do tempo da elaboração dos planos municipais de cultura. Fonte: Secretaria Nacional de Cultura; Elaboração própria.

A baixa adesão dos planos municipais de cultura também pode ter inviabilizado a análise estatística das variáveis elencadas para a regressão logística na área. Nenhuma das variáveis explicativas apresentou significância estatística, impossibilitando a identificação de qualquer padrão de perfis de municípios mais prováveis de aderir ao plano.

	B	S.E.	Sig.	Exp(B) - Razão de Chances	95% C.I. para EXP(B)	
					Inferior	Superior
Capital Institucional - 1º quintil (até 0,3561)			,000			
Capital Institucional 5º quintil (+ 0,6457) - Ref: 1º quintil	,724	,254	,004	2,062	1,255	3,389
Capital Institucional 4º quintil (0,5555 a 0,6457) - Ref: 1º quintil	-,014	,290	,963	,987	,559	1,740
Capital Institucional 3º quintil (0,4743 a 0,5555) - Ref: 1º quintil	-,180	,307	,558	,835	,458	1,524
Capital Institucional 4º quintil (0,3561 a 0,4743) - Ref: 1º quintil	-,249	,319	,436	,780	,417	1,457
Urbanização 1º quintil (até 42,45%)			,000			
Urbanização 5º quintil (+ 85,72%) - Ref: 1º quintil	1,783	,329	,000	5,948	3,121	11,337
Urbanização 4º quintil (72,28% a 85,72%) - Ref: 1º quintil	1,006	,356	,005	2,736	1,363	5,492
Urbanização 3º quintil (57,93% a 72,28%) - Ref: 1º quintil	,904	,363	,013	2,468	1,212	5,025
Urbanização 2º quintil (42,45% e 57,93%) - Ref: 1º quintil	,117	,420	,781	1,124	,493	2,561
Constante	-4,694	,356	,000	,009		

**Tabela 12:** Regressão logística com os planos de mobilidade urbana. Fonte: MTur, IBGE; Elaboração própria.

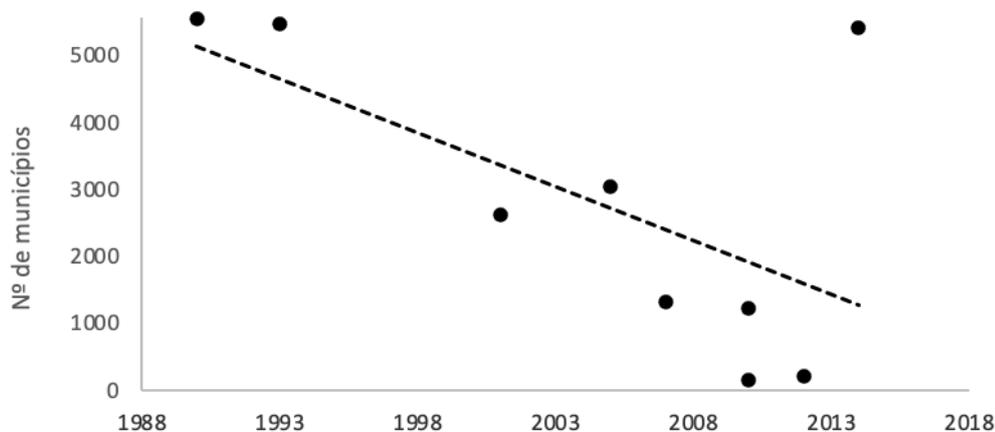
## 4.10 - Análise geral dos planos setoriais municipais

Uma vez visualizado, ainda que brevemente, o contexto de cada uma das políticas setoriais analisadas nesse trabalho e o perfil dos adotantes de cada um dos planos setoriais, podemos tentar identificar quais mecanismos estão presentes nas diferentes áreas, quando comparamos umas com as outras.

Retomando as hipóteses do capítulo “Apresentação das hipóteses”:

- (i) Quanto maior o tempo da lei que solicita o plano setorial, maior a propensão de elaboração do plano setorial municipal

Com os dados obtidos, foi possível observar uma maior elaboração por parte dos municípios nas políticas setoriais onde a respectiva lei federal é, de fato, mais antiga. A única exceção é o caso da Educação, em que a lei é relativamente recente, de 2014, e a adesão ao plano abrange quase a totalidade dos municípios.



**Figura 10:** Planos setoriais municipais por número de municípios adotantes e data da lei que o introduziu na agenda governamental federal; Elaboração própria.

As políticas de Saúde e Assistência Social, com mais de 25 anos de consolidação, apresentam um grande número de municípios adotantes dos planos setoriais. Nesses casos, por causa da implementação do Censo Suas em 2010 e do SIRGS, em 2007, a maior parte dos planos são identificados nos anos de 2009 e 2010, cerca de 20 anos após a publicação das leis. Os dados podem indicar que é preciso mais de uma década para os planos setoriais entrarem na agenda governamental da totalidade dos municípios e que a crescente regulação do setor também demanda tempo.

As políticas setoriais com leis mais novas, com menos de 10 anos de vigência, são as que apresentam menor número de municípios adotantes. No entanto, nos casos da Mobilidade Urbana, Resíduos Sólidos e, em especial, da Cultura apresentam uma queda significativa do número de adotantes nos últimos anos sem ter alcançado um número nem próximo à metade do universo possível. Também é possível que o impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016 tenha arrefecido toda a agenda desenvolvimentista-societal (DE TONI, 2014), em que os planos setoriais estão inseridos.

- (ii) Hipótese 2: Quanto maior o repasse de recursos federais para elaboração do plano, maior a adoção do plano setorial

Na prática, houve repasse de recursos federais para a elaboração de planos somente para Plano Diretor, Saneamento e, principalmente, para Habitação. No entanto, no caso do Saneamento a variável não apresentou significância estatística, enquanto para Habitação e Plano Diretor as razões de chances identificadas foram as maiores encontradas em comparação com qualquer outra variável. Os dados apontam o óbvio: o poder público local, se possível, deseja utilizar recursos externos e deixar os próprios para outras responsabilidades, que são consideradas por uma parte da literatura como acima de suas capacidades. (Abrucio, 2006).

Outro ponto que chama atenção é para os municípios que receberam recursos federais e não concluíram o plano. No caso da habitação, 26% das prefeituras (480 municípios) que receberam recursos, não conseguiram concluir o plano de habitação de interesse social. Já para plano diretor, 15,9% (39 municípios) dos que receberam recursos federais, não elaboraram o instrumento.

- (iii) Hipótese 3: Quanto maior o PIB per capita, maior a propensão de elaboração do plano setorial municipal;

A variável PIB per capita apresentou significância estatística para Plano Diretor, Saneamento, Resíduos Sólidos, Mobilidade Urbana e Habitação, ou seja, apenas para Cultura a variável não apresentou significância estatística. No geral, municípios dos 2 quintis de maior renda (acima de 5 salários mínimos mensais e de 3 a 5 salários mínimos) apresentaram 3 vezes mais chances de elaborar os planos setoriais que os municípios do quintil de menor renda (até 1 salário mínimo). Esses números demonstram que pode haver, de fato, restrições para os municípios mais pobres

aderirem a pautas e exigências externas, dificultando a coordenação federal de políticas públicas para esses municípios.

- (iv) Hipótese 4: Quanto maior a capacidade institucional, maior a propensão de elaboração do plano setorial municipal.

A variável capital institucional não apresentou significância estatística nas políticas setoriais analisadas. Aqui, pode ter se destacado as limitações para se medir os recursos humanos e tecnológicos com a metodologia proposta ou a capacidade institucional pode, de fato, ter baixa influência na adoção de planos setoriais municipais e de pautas externas, que não estão na agenda própria do poder local.

- (v) Hipótese 5: Quanto maior a proporção da população urbana do município, maior a adoção do plano setorial.

No geral, a poluição urbana apresentou problemas de significância estatística em todas políticas setoriais analisadas. Era de se esperar que políticas urbanas tivessem maior adesão de municípios com maior população urbana, que reivindica melhores serviços urbanos, como de mobilidade urbana e habitação. Mais uma vez, há limitações para a medida com dados do IBGE, mas os dados demonstram que os planos setoriais dependem muito mais de questões econômicas e financeiras, sejam elas internas ou externas, do que outras variáveis explicativas.

Em resumo, ao se avaliar as análises estatísticas, aliada ao histórico de cada política setorial, identifica-se que não só os fatores econômicos importam, mas o modo como o fluxo de recursos está organizado e regulado em cada política.

As políticas de Saúde, Educação e Assistência Social, além de possuir um arcabouço legal mais antigo, cerceiam o poder público local de diferentes modos, oferecendo recursos econômicos de seus respectivos fundos para a oferta de serviços no território. No entanto, é preciso ressaltar que esse constrangimento não pode ser explicado apenas por sanções aos governos locais, seja do tipo financeira (acesso a fundos federais) ou administrativa (processo de improbidade administrativa). Foi realizado o teste qui-quadrado entre a existência de qualquer tipo de sanção federal e a elaboração dos planos setoriais municipais, onde não foi possível rejeitar a hipótese nula ( $H_0$ ), pois o valor-p identificado se mostrou maior que o coeficiente de Pearson: X-

squared = 0.0018466; df = 1; p-value = 0.9657. Ou seja, não foi possível concluir que as variáveis estão associadas.

Desse modo, pode-se inferir aqui que a regulação do fluxo de recursos desses setores guarda paralelo com o que Arretche (2010: 603) chamou de políticas reguladas, ou seja, “aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais”. Ou seja, a execução das políticas públicas (policy-making) nessas áreas e a autonomia do poder público local para tomar decisões (policy decision-making) são limitados. Mais que isso, o fluxo de recursos do poder central ao poder local está altamente regulado e institucionalizado, ainda que não haja punições claras ao gestor local no caso da não elaboração de planos de Educação, por exemplo.

Já políticas setoriais onde esse fluxo de recursos não está claramente regulamentado no arcabouço legal federal, o poder público local apresenta menos incentivos para aderir aos planos setoriais, como vemos nas áreas de Mobilidade Urbana e Cultura. Nesses casos, a legislação é mais recente e o fluxo de recursos não empoderam a totalidade os municípios de ofertarem os serviços. Desse modo, a descentralização se dá pela metade.

## **5: Considerações Finais**

Este trabalho teve como objetivo principal identificar como determinados fatores podem influenciar nos resultados da relação interfederativa de diferentes políticas setoriais. Diante do que foi apresentado, entende-se que esta pesquisa cumpriu o seu objetivo de compreender o modo como alguns determinantes operam para a adoção ou não de diferentes planos setoriais municipais dentro do federalismo brasileiro. Desse modo, foi possível explorar como alguns determinantes abordados pela literatura, como capacidade institucional, urbanização, recursos econômicos e tempo de vida da legislação federal, acabam levando praticamente a totalidade dos municípios brasileiros a adotar planos setoriais de Educação, Saúde e Assistência Social, enquanto os planos de Cultura e Mobilidade Urbana sejam adotados por uma parcela de pequena de municípios. Foi possível identificar que variáveis de características econômicas, que podem indicar tanto recursos federais disponíveis para as prefeituras utilizarem especificamente em políticas setoriais ou, em específico, para a elaboração de planos setoriais, quanto capacidade financeira de determinados municípios para a implementação de políticas públicas em nível local (medidas nesta pesquisa através do PIB per capita municipal) importam no planejamento das políticas públicas por parte dos governos locais. Mais que isso, quando o fluxo de recursos financeiros em determinada política setorial está mais regulamentado, maiores as chances para que haja, de fato, uma maior descentralização de políticas governamentais no território.

Com a análise de regressões logísticas sobre a adoção de planos setoriais em seis políticas, além da análise da legislação e normativos de cada uma das nove políticas abordadas nesta pesquisa, foi possível identificar que a institucionalização do fluxo de recursos para os governos locais é fundamental, e, além disso, que o tempo e maturidade de cada política setorial também importam para a adoção dos planos setoriais. Em contrapartida, de modo geral, a capacidade institucional e a urbanização, ao contrário do que aponta parte de literatura (Fernandes, 2016; Berry & Berry, 2007; Da Silva, 2009) não apresentaram valores estatisticamente significativos.

Os achados aqui apresentados estão alinhados com o trabalho de Arretche (2010), que identificou que a legislação e a supervisão federais podem limitar a

autonomia do poder público local. Apesar desta constatação, é preciso reconhecer que a regulação do fluxo de recursos de uma política setorial entre os diferentes entes federados e a institucionalização legal de cada política não necessariamente retiram autonomia do poder público local. Os diferentes arranjos federativos apresentam equilíbrio dinâmico entre tendências centralizadoras e descentralizadoras (Elazar, 1987; Franzese, 2020; Licio, 2012), que podem garantir ao poder público local maior capacidade de tomar decisões políticas (*policy decision-making*) como podem criar espaços de coordenação federal para determinadas políticas. Assim, em um contexto de descentralização de políticas públicas, a regulação, se realizada de modo cooperativo entre os entes federados, pode trazer maior capacidade, no que diz respeito a recursos financeiros em nível local, para o planejamento de políticas públicas pelos governos municipais e até da própria execução de políticas. Ao mesmo tempo, imposições legais isoladas ou mesmo sanções financeiras e administrativas ao poder público local não garantem ao governo central sucesso na tentativa de coordenação de políticas setoriais. Com os resultados obtidos nesta pesquisa, é possível confirmar que o arranjo federativo isolado não consegue explicar a tomada de decisão em nível local de diferentes políticas setoriais. Faz-se necessário desvendar o arcabouço institucional de cada política e o nível de maturidade de regulação dessas políticas, em especial do fluxo de recursos até o poder público local.

Nesta pesquisa também se buscou entender quais os padrões de comportamento dos governos locais frente às políticas definidas em nível federal, os instrumentos utilizados na relação entre governo federal e governo local no planejamento de políticas públicas, e ainda as estratégias para disseminação de políticas como as dos planos setoriais municipais. Aqui, cabe destacar que o período de análise da adoção dos nove planos setoriais municipais (Assistência Social, Saúde, Educação, Habitação, Plano Diretor, Saneamento Básico, Resíduos Sólidos, Mobilidade Urbana e Cultura) foi até dezembro de 2018 e se concentrou principalmente sob os governos dos presidentes Lula e Dilma Rousseff, entre 2003 e 2016, quando houve um movimento articulado do governo central para indução do planejamento local através dos planos setoriais e com a participação ativa da sociedade civil. Após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, mudando o alinhamento ideológico em nível federal da esquerda do espectro político para a direita, é possível que o ciclo de adoção de “artefatos de planejamento *ad hoc*” (De Toni, 2014) tenha perdido ímpeto e que as forças centralizadoras/descentralizadoras tenham mudado de direção. De todo modo, foi

possível identificar que o governo federal lançou mão de leis, portarias e uma série de instrumentos normativos para ampliar a adoção dos planos setoriais municipais. Em todas as nove políticas abordadas, foram elaborados materiais técnicos para uso das prefeituras. A utilização de barganhas, como acesso a fundos específicos, também foi amplamente utilizada pelo governo federal como estratégia de difundir os planos setoriais junto às prefeituras.

De todo modo, entende-se a partir desta pesquisa que olhar para a regulamentação do fluxo de recursos das políticas setoriais pode trazer importante capacidade analítica sobre os processos de descentralização, seja de planejamento ou até de implementação de políticas públicas no território, e da correlação de forças do arranjo institucional de governos federalistas.

## Bibliografia

ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (2013). *Entraves ao investimento em saneamento: parecer técnico*. Setembro de 2013.

ABRUCIO, Fernando L (2005). “A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula”. In: *Revista de Sociologia e Política*, v.24, pp: 41-67.

\_\_\_\_\_ (2006). “Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil”. In: FLEURY, Sonia. (Org.). *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele (2007). “Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil”. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Org.). *Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos*. São Paulo: Fundap, 2007. v. 1, p. 13-31.

ACIR – Advisory Commission on Intergovernmental Relations. 1981), “The condition of contemporary federalism: conflicting theories and collapsing constraints”. Washington, UNT. Disponível em <http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc1339/>, consultado em 18/02/2019.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. (2005). “Recentralizando a federação?” em: *Revista de Sociologia e Política*, nº 24, pp. 29-40.

ARRETCHE, Marta T. S. (1996). “O Mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas?”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 31.

\_\_\_\_\_ (2010). “Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?”. In: *Dados*, vol.53, no.3, p.587-620.

BAILEY, T. C.& GATRELL, A. C. (1995). *Interactive spatial data analysis*. 1st ed. Essex, Longman Scientific and Technical.

BANDEIRA. Ludmila Ferreira (2018). Aspectos Práticos da Governança Local e Desempenho em Políticas Públicas: o caso do programa Minha Casa Minha Vida. (Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), da Universidade de Brasília (UnB).

BERRY, Frances Stokes and BERRY, William D. (1990). “Innovation“State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis”. In: *American Political Science Review*, 84(2): 395-415.

\_\_\_\_\_ (2007). “Innovation and Diffusion Models in Policy Research”. In: *Theories of the Policy Process*. (Ed.) Paul A. Sabatier. Westview Press.

BORJA, Jordi S. (1988). *Democracia Local: Descentralización del Estado, Políticas Económico-Sociales en la Ciudad y Participación Popular*. Barcelona: Ajuntament, Regidoria d'Edicions i Publicacions de Barcelona.

BRASIL. *Lei Federal nº 7.505, de 2 de julho de 1986*. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17505.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17505.htm)>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. SUDENE, PNUD & BANCO MUNDIAL (1987). *Manual de Elaboração e Análise de Projetos de Desenvolvimento Rural*. Recife, 388p.

\_\_\_\_\_, Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 30 de outubro de 2020.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 181, de 1989*. Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1529>. Acesso em: 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 354, de 1989*. Dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1711>. Acesso em: 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm). Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 53, de 1991*. Dispõe sobre a Política Nacional de Saneamento, seus instrumentos e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=170744>. Acesso em: 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 4100/1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=218778>. Acesso em: 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 8.742, de 7 dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm). Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 694/1995*. Institui as Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15750>. Acesso em: 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 4155/1998*. Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25633>. Acesso em: 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 1144/2003*. Institui a Política Nacional de Saneamento Ambiental, define diretrizes para a prestação dos serviços públicos de água e esgoto, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=117570>>. Acesso em: 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. (2004). *Plano Diretor Participativo: Guia para a Elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Portaria nº 2.607/GM, de 10 de dezembro de 2004*. Aprova o Plano Nacional de Saúde/PNS – Um Pacto pela Saúde no Brasil. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/GM\\_2607.pdf](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/GM_2607.pdf)>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 5296/2005*. Institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico – PNS. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=286716>>. Acesso em: 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 6.047/2005*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=303372>>. Acesso em: 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm)>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005*. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm)>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 6.835/2006*. Aprova o Plano Nacional de Cultura. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=319143>>. Acesso em: 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 7.420/2006*. Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332457>>  
. Acesso em: 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 7.361/2006*. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Disponível em:  
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=330604>>  
. Acesso em: 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Portaria nº 399, de 22 de fevereiro de 2006*. Divulga o Pacto pela Saúde 2006 – Consolidação do SUS e aprova as Diretrizes Operacionais do Referido Pacto. Disponível em:  
<[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0399\\_22\\_02\\_2006.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0399_22_02_2006.html)>.  
Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm)>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Portaria nº 204, de 29 de janeiro de 2007*. Regulamenta o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, na forma de blocos de financiamento, com o respectivo monitoramento e controle. Disponível em:  
<[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2007/prt0204\\_29\\_01\\_2007\\_comp.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2007/prt0204_29_01_2007_comp.html)>.  
Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (2008). *Pacto pela Saneamento Básico: mais saúde, mais qualidade de vida e cidadania*. Brasília.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 11.673, de 8 de maio de 2008*. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111673.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111673.htm)>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. *Decreto Presidencial nº 7.217, de 21 de junho de 2010*. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm)>.  
Acesso em: 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010*. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12305.htm)>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. *Decreto Presidencial nº 7.272, de 25 de agosto de 2010*. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm)>. Acesso em: 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010*. Institui o Plano Nacional de Cultura – PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112343.htm)>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. *Decreto Presidencial nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010*. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm)>. Acesso em: 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura (2011a). *Guia de Orientação para os Municípios - Sistema Nacional de Cultura: Perguntas e Respostas*. Brasília.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (2011b). *Guia para a Elaboração de planos municipais de Saneamento Básico*. Brasília.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. (2011c). *Peças Técnicas relativas a Planos Municipais de Saneamento Básico*. Brasília.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm)>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012*. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp141.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm)>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012*. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis n.ºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm)>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. *Decreto Presidencial nº 8.211, de 21 de março de 2014*. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8211.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8211.htm)>. Acesso em: 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e de Mobilidade Urbana (2015). *PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade*. Brasília.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos (2015). *Plano Diretor Participativo/Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro – Brasília: Ministério das Cidades*.

\_\_\_\_\_. *Decreto Presidencial nº 8.629, de 30 de dezembro de 2015*. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8629.htm)>. Acesso em: 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória nº 748, de 11 de outubro de 2016*. Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv748.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv748.htm)>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 13.406, de 26 de dezembro de 2016*. Altera os §§ 3º e 4º do art. 24 da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para estender o prazo exigido para a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana e para sua compatibilização com o plano diretor municipal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13406.htm)>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Portaria de Consolidação nº 6, de 28 de setembro de 2017*. Consolidação das normas sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde. Disponível em: <<http://svs.aids.gov.br/dantps/cgiae/vigilancia-do-obito/servico-verificacao-obito/portaria-consolidacao-6-28092017.pdf>>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Portaria nº 3.992, de 28 de dezembro de 2017*. Altera a Portaria de Consolidação nº 6/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços públicos de saúde do Sistema Único de Saúde. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt3992\\_28\\_12\\_2017.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt3992_28_12_2017.html)>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. *Decreto Presidencial nº 9.254, de 29 de dezembro de 2017*. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9254.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9254.htm)>. Acesso em: 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018*. Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv818.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv818.htm)>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 13.683, de 19 de junho de 2018*. Altera as Leis nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13683.htm)>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Portaria de Consolidação nº 1, de 28 de setembro de 2017*. Consolidação das normas sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde, a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0001\\_03\\_10\\_2017.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0001_03_10_2017.html)>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos. (2019). *Cartilha de apoio à Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana para Municípios com até 100 mil habitantes*. Brasília. Disponível em : <[https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/cartilha-apoio\\_a\\_elaboracao-planos\\_de\\_mobilidade-100milhab.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/cartilha-apoio_a_elaboracao-planos_de_mobilidade-100milhab.pdf)>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. *Decreto Presidencial nº 9.759, de 11 de abril de 2019*. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm)>. Acesso em: 30 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 14.000, de 19 de maio de 2020*. Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, para dispor sobre a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana pelos Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14000.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14000.htm)>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

BRITTO, Neuza Hafner (2017). Planos Municipais de Cultura: guia de elaboração. Salvador: Escola de Administração da UFBA.

BROSCHEK, Jörg (2007). "Federalism and political change: Germany and Canada in historical-institutionalist perspective". Trabalho apresentado em *Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, University of Saskatchewan, Saskatoon*.

CARVALHO, Grégory dos Passos (2015). *Difusão de planos municipais de saneamento básico: condicionantes da formação da agenda governamental em perspectiva comparada*. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade de Brasília (UnB).

CHEEMA, G. Shabbir & RONDINELLI, Dennis A. (2007). "From Government Decentralization to Decentralized Governance". In: CHEEMA & RONDINELLI (ed.), *Decentralizing Governance*. Washington: Brooking Institution Press, pp: 1-20.

COELHO, D. B. (2016). "Mecanismos Políticos e Institucionais da Difusão de Políticas". Em: FARIA, C. A. P.; COELHO, D.B. & SILVA, S. J. (eds.): *Difusão de Políticas Públicas*. Santo André: Editora da UFABC.

COELHO, D. B., CAVALCANTE, P., TURGEON, M. (2016). "Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família". In: *Rev. Sociol. Polit.*, vol. 24, nº 58, pp. 145-165.

COLLIER, David & Messick, Richard E. (1975). "Prerequisites Versus Diffusion: Testing Explanations of Social Security Adoption". In: *American Political Science Review*, 69, 1299-1315.

CQGP - Comitê de Qualidade de Gestão Pública. Definição e Metodologia de Cálculo dos indicadores e índices de desenvolvimento humano e condições de vida (2017). Disponível em: <<http://www.conei.sp.gov.br/ind/MetodologiasIDH-MeICV.pdf>>. Acesso em: 30 de outubro de 2020.

DA SILVA, Josimar Gonçalves (2019). *Difusão de planos municipais de mobilidade urbana: Mecanismos e condicionantes da formação de agenda governamental*. (Tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade de Brasília (UnB)).

DE TONI, Jackson (2014). "A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: Novos dilemas e perspectivas". Em: *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, Volume 4, nº1, pp. 4-20.

DIAZ-CAYEROS, Alberto (2006). *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

DICKOVICK, J. T. (2011). *Decentralization and recentralization in the developing world: Comparative studies from Africa and Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.

DILLINGER, William (1995). "Decentralization, Politics and Public Services". Paper apresentado no *Seminário Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil*, em São Paulo, maio de 1995.

DILLINGER, W. & WEBB, S. (1999). "Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil". In: Policy Research Working Paper, no. 2121. Washington, D.C.: The World Bank.

DUCHACEK, Ivo D. (1987). *Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics*; Lanham, MD: University Press of America.

EATON, Kent (2017) *Territory and Ideology in Latin America: Policy Conflicts between National and Subnational Governments*. Oxford: Oxford University Press.

- EATON, K., & DICKOVICK, J. T. (2004). "The politics of re-centralization in Argentina and Brazil". In: *Latin American Research Review*, 39(1), 90–122.
- ELAZAR, D. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama.
- FALLETI, Tullia G. (2006). "Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada". In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, pp: 46-85.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- FERNANDES, Fabiana Silva. (2016) "Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública". In: *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, nº 3, Artigo 2, Rio de Janeiro.
- FRANZESE, Cibele (2010). *Federalismo Cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos Sistemas de Políticas Públicas*. (Tese de Doutorado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- GERSHBERG, A. I. & JACOBS, M. (1998). *Decentralization and Recentralization: Lessons from the Social Sectors in Mexico and Nicaragua*. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- GRODZINS, Morton (1966). *The American System: a new view of government in the United States*. ed. Daniel J. Elazar. Chicago: Rand McNally.
- HOMMES, Rudolf (1995). "Conflicts and Dilemmas of Decentralization". Paper apresentado na *Annual Bank Conference on Development Economics*, Washington D.C.
- IPEA (2009). "Diagnóstico e desempenho recente da política nacional de saneamento básico". Em: *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: IPEA.
- KELLSTEDT, Paul M. & WHITTEN, Guy D. (2016). *Fundamentos da Pesquisa em Ciência Política*. Edgard Blucher.
- KIEWIET, D.R. & MCCUBBINS, M.D. (1985). "Congressional Appropriations and the Electoral Connection". In: *Journal of Politics*, 47(1), pp.59-82.
- KIM, Milena Kiatkoski. EVANS, Louisa. SCHERLL, Lea M. MARSH (2016). *Applying Governance Principles to Systematic Conservation Decision-Making in Queensland*. Published online in Wiley Online Library (wileyonlinelibrary.com) DOI: 10.1002/eet.1731
- LÓPEZ-LAMBAS, M. E., & LEÁNIZ, C. L.-G. (2010). The Spanish territorial context: an analysis in light of the European Urban Sustainable Mobility Plans. In *Proceedings of the 12th World Conference on Transport Research* (pp. 1-19). Lisbon, Portugal.
- MADISON, James; HAMILTON, Alexander & JAY, John (1787). *Os Artigos Federalistas*. Apresentação: Isaac Kramnick; tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- LEIRAS, Marcelo (2010). "Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina". In: *Política y gobierno*, Volumen XVII, Nº 2, pp: 205-241.

- LICIO, Elena Cristina (2012). *Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)*. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Brasil.
- MACHADO, José Angelo & PALOTTI, Pedro Lucas de Moura (2015). "Entre Cooperação e Centralização - Federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988". In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol, 30, nº 88, pp: 61-83.
- MACHADO, Laura & PICCINI, Lívia Salomão (2018). Os desafios para a efetividade da implementação dos planos de mobilidade urbana: uma revisão sistemática. *urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana* [online]. 2018, vol.10, n.1, pp.72-94.
- MARTINS, G. de A. (2002). *Manual para elaboração de monografias e dissertações*. São Paulo: Atlas.
- MCCALL, Michael K. & DUNN, Christine E. (2012) "Geo-information tools for participatory spatial planning: Fulfilling the criteria for 'good' governance?" In: *Geoforum* 43, pp. 81–94.
- MONTERO, Alfred. 2001. "After Decentralization: Patterns of Intergovernmental Conflict in Argentina, Brazil, Spain and Mexico". In: *Publius* 31, no. 4: 43–66.
- OBRINGER, H.; LEIBFRIED, S. & CASTLES, F. (2005). *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. New York: Cambridge University.
- OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (2006). "Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas". In: *Revista de Administração Pública*, 40 (2): 273-288, Rio de Janeiro.
- OLIVEIRA, S. L. de. (1997). *Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisas, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses*. São Paulo: Pioneira.
- POLLITT, C & BOUCKAER, G (2002). "Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional". In: *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 53, n. 3, p. 5-29.
- PRUD'HOMME, R. (1995). "On the dangers of decentralization". *Policy Research working paper*, nº 1252, Policy Research Dissemination Center. The World Bank.
- REZENDE, F. (2011) "Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução". Em: CARDOSO, J.C. *A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*, IPEA, Brasília.
- RODDEN, J. (2005). "Federalismo comparado e descentralização: sobre significados e medidas". In: *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun.
- ROGERS, Everett M. (1962). *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press.
- SANTOS JR, Orlando Alves dos & MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.) (2011). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ.
- SCHARPF, F. W. (1988), "The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration". In: *Public Administration*, 66 (3): 239-278.
- SELLERS, Jeffrey M. & LINDSTRÖM, Anders (2007). "Decentralization, Local Government, and the Welfare State". In: *Governance*, Vol 20, Nº 4, pp 609-632.
- SHAH, Anwar (2006). *Local Governance in Developing Countries*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

- SNYDER, Richard. 2001 “Scaling Down: The Subnational Comparative Method”. In: *Studies in Comparative International Development*, 36, no. 1: 93–110.
- SOUZA, Celina (2005). “Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988”. In: *Revista Sociologia e Política*. 24, pp: 105-121.
- STEYTLER, Nico (2005). “Introduction”. In: Steytler, N. (ed.). (2015). *The Place and Role of Local Government in Federal Systems*, Johannesburg: Konrad-Adenauer-Stiftung, pp: 1-9.
- STRANG, David (1991). “Adding social structure to diffusion models: An event history framework”. In: *Sociological Methods and Research*, v. 19, n. 3, pp 324-353.
- SUGIYAMA, N. (2008). “Theories of policy diffusion: social sector reform in Brazil”. In: *Comparative Political Studies*, 41:2, pp. 193-216.
- TOCQUEVILLE, Alexis (1835). *A Democracia na América*. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1987.
- UFBA. Universidade Federal da Bahia (2012). Guia de Orientação para a Construção de Plano Municipal de Cultura. Projeto de Assistência Técnica à Elaboração de Planos Culturais de Capitais e Cidades de Regiões Metropolitanas. Salvador.
- WEFERING, F., RUPPRECHT, S., BÜHRMANN, S., & BÖHLER-BAEDEKER, S. (2013). *Guidelines: developing and implementing a sustainable urban mobility plan*. Brussels: Rupprecht Consult, European Commission. 151 p.
- WOOLDRIDGE, Jeffrey M. (2016). *Introdução à Econometria: uma abordagem moderna*. Tradução Rogério César de Souza, José Antonio Ferreira; revisão técnica Nelson Cavalheiro. – São Paulo: Pioneira Thomson Learning.