

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Mariana Ramos Borges

INTERSETORIALIDADE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: Desafios na Política Local de
Belo Horizonte

Belo Horizonte

2025

Mariana Ramos Borges

INTERSETORIALIDADE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: Desafios na Política Local de
Belo Horizonte

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Belo Horizonte

2025

FICHA CATALOGRÁFICA

B732i Borges, Mariana Ramos.
Intersetorialidade e mudanças climáticas: desafios na política local de Belo Horizonte / Mariana Ramos Borges. – 2025.
168 f. ; il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2025.

Orientador: Bruno Lazzarotti Diniz Costa.

Bibliografia: f. 160-168

1. Administração municipal - Belo Horizonte (MG). 2. Intersetorialidade. 3. Política ambiental. 4. Mudança climática - Município - Minas Gerais.

CDU 35:504.3(815.11)

ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
TURMA M-2023/2025

Aos vinte e oito dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e cinco, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada “**Intersetorialidade e mudanças climáticas: Desafios na Política Local de Belo Horizonte**”, elaborada por **MARIANA RAMOS BORGES**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa (FJP) - Orientador, Doutora Flávia de Paula Duque Brasil (FJP) – Avaliadora, Doutor Ricardo Carneiro (FJP) - Avaliador e Doutor José Angelo Machado (DCP/FAFICH/UFMG) - Avaliador. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.

Documento assinado digitalmente
 BRUNO LAZZAROTTI DINIZ COSTA
Data: 15/05/2025 13:15:50-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa (FJP)
Orientador

Documento assinado digitalmente
 FLAVIA DE PAULA DUQUE BRASIL
Data: 16/05/2025 08:16:23-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Doutora Flávia de Paula Duque Brasil (FJP)
Avaliadora



Documento assinado digitalmente
RICARDO CARNEIRO
Data: 16/05/2025 10:45:42-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Doutor Ricardo Carneiro (FJP)

Avaliador



Documento assinado digitalmente
JOSE ANGELO MACHADO
Data: 15/05/2025 18:04:37-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Doutor José Angelo Machado

(DCP/FAFICH/UFMG)

Avaliador



AGRADECIMENTOS

Ao Gui, pelo apoio e parceria em todos os momentos, de quando tudo isso ainda era um sonho distante até a escrita final destas páginas. Obrigada por todos os abraços com poderes estruturadores e por me lembrar que sou capaz nos meus momentos de maior dúvida.

À dona Isabel e ao seu Élio, pelo apoio e confiança nas minhas decisões, pelo carinho constante e por criarem as condições que permitiram a dedicação ao mestrado.

À Andrea Vacchiano e ao Lucas Perdigão, por me concederem a flexibilidade necessária para que eu iniciasse o curso ainda como servidora da prefeitura de Santa Luzia.

À Valéria, por aquela nossa conversa para localizar o desejo e pelo canto da canção para despertar a Coragem.

À Marcela, por ter sido a engrenagem que me colocou nos trilhos dos estudos, por ser uma companheira tão atenciosa e disponível durante todo este tempo.

À Marina, por ser essa amiga já tão entrelaçada na minha vida e que agora também me trouxe conselhos valiosos de quem já percorreu o caminho do mestrado.

À Fabi, pelos tomates e cyber tomates compartilhados. Estudar junto e separado com você foi um alívio para a ansiedade durante a escrita da dissertação.

À Soninha, por ter me recebido sempre com atenção e gentileza para tratar desta pesquisa e por ter aberto tantas portas na prefeitura de Belo Horizonte.

À Bia, à Ju e à Tati, pelas trocas nesse mundo das pesquisas em políticas locais de mudanças do clima e pela possibilidade de ação coletiva por meio da Virada Climática.

À professora Flávia Brasil e aos professores Ricardo Carneiro e José Ângelo, por participarem da banca de defesa da dissertação e enriquecerem o trabalho com suas contribuições.

Aos professores Eduardo Batitucci e Bruno Magalhães, por me ajudarem a criar os primeiros contornos do projeto desta pesquisa, com disponibilidade e delicadeza.

Ao professor Bruno Lazzarotti, a quem tive o prazer de chamar de orientador no último ano, agradeço pelas conversas estimulantes e pelas provocações certeiras. Obrigada pelo bom humor e pela confiança que sempre depositou em mim, fazendo desta caminhada algo muito mais agradável - afinal, ser chamada de "feijão sem bicho" será uma das lembranças mais divertidas de tudo isso.

Este trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG), a quem agradeço pela concessão da bolsa de estudos.

RESUMO

Esta pesquisa é um estudo de caso da política de ação climática de Belo Horizonte, sob a ótica da intersetorialidade. Coordenada pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente com apoio do CMMCE (Comitê Municipal de Mudança do Clima e Ecoeficiência), a política busca articular órgãos e entidades na formulação e implementação de medidas. As mudanças climáticas são um problema complexo, multidimensional, cujo enfrentamento depende da colaboração entre setores com lógicas próprias e interesses em preservar autonomia decisória e de recursos. O objetivo central da pesquisa é explorar a variação setorial na implicação para a intersetorialidade, analisando quais setores demonstram maior propensão à integração, quais resistem e os fatores que explicam essas diferenças. Para isso, foi desenvolvido modelo analítico que articula cinco pressupostos normativos (ou alicerces) da intersetorialidade e as dimensões e recursos específicos dos setores envolvidos. O modelo sustenta que as especificidades setoriais determinam a decisão sobre aderir ou não às estratégias intersetoriais. A pesquisa adota abordagem qualitativa, combinando análise documental, entrevistas em profundidade e observação participante. Complementarmente, métodos quantitativos foram utilizados para explorar assimetrias entre os setores envolvidos. A análise empírica estrutura-se a partir dos cinco alicerces da intersetorialidade. Os resultados indicam que o CMMCE funciona mais como espaço de troca de conhecimento e disseminação de informações do que como instância capaz de assegurar ações intersetoriais. Os parâmetros legais e financeiros indicam a inclusão do tema nos financiamentos municipais e institucionalização da política, porém sem instrumentos claros para incentivar ou sancionar a intersetorialidade. A análise detalhada de quatro setores de políticas - Superintendência de Limpeza Urbana (SLU), Urbel, Fundação de Parques Municipais e Zoobotânica (FPMZB) e Departamento de Gestão das Águas Urbanas (Dgau/Smobi) - quanto aos demais alicerces demonstrou variações significativas na adesão à estratégia intersetorial, cujos fatores explicativos alinham-se ao modelo proposto. Conclui-se que a intersetorialidade não se limita à criação formal de arenas institucionais ou comandos normativos, mas depende da convergência entre as dimensões e recursos específicos dos setores envolvidos e da política intersetorial.

Palavras-chave: Mudanças climáticas; Intersetorialidade; Administração pública municipal; Belo Horizonte

ABSTRACT

This research is a case study of Belo Horizonte's climate action policy, analyzed through the lens of cross-sector strategies. Coordinated by the Municipal Secretariat for the Environment with support from the Municipal Committee on Climate Change and Ecoefficiency (CMMCE), the policy aims to articulate agencies and entities in the formulation and implementation of measures. Climate change is a complex, multidimensional problem that requires collaboration of sectors that operate under their own internal logics and often seek to preserve decision-making autonomy and control over resources. The main objective of the research is to explore sectoral variation in its implications for cross-sector strategies, analyzing which sectors demonstrate a greater propensity for integration, which resist it, and the factors that explain these differences. To this end, an analytical model was developed, integrating five normative assumptions (or pillars) of cross-sector strategies with the specific dimensions and resources of the involved sectors. The model posits that sectoral specificities determine the decision to engage in cross-sector strategies. This study adopts a qualitative approach, combining document analysis, in-depth interviews and participant observation. Additionally, quantitative methods were used to explore asymmetries across the involved sectors. The empirical analysis is structured around the five pillars of cross-sector strategies. The findings indicate that the CMMCE functions more as a space for knowledge exchange and information dissemination than as an instance capable of ensuring cross-sector actions. Legal and financial parameters indicate the inclusion of the topic in municipal financing and the institutionalization of policy instruments, but without clear mechanisms to encourage or sanction integrated sectoral action. A detailed analysis of four policy sectors - Superintendence of Urban Cleaning (SLU), Urbel, Municipal Parks and Zoobotany Foundation (FPMZB), and Department of Urban Water Management (Dgau/Smobi) - concerning the remaining pillars revealed significant variations in adherence to the cross-sector strategy, whose explanatory factors align with the proposed model. It is concluded that cross-sector collaboration is not limited to the formal creation of institutional arenas or regulations; rather, it depends on the convergence among the specific dimensions and resources of the sectors involved and the intersectoral policy.

Keywords: Climate change; Cross-sector strategy; Municipal public administration; Belo Horizonte

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Tipologias de integração, adesão e marcadores relevantes	31
Figura 2: Modelo de Análise da propensão de adesão setorial a estratégia intersetorial	36
Figura 3: Linha do tempo da política local de ação climática de Belo Horizonte	47
Figura 4: Mapa de Atores para o Plano de Redução de Emissões da Prefeitura de Belo Horizonte - PREGEE	53
Figura 5: Distribuição de ações do Plac entre Secretarias Municipais e órgãos e entidades vinculadas	57
Figura 6: Despesas previstas na LOA 2024 e quantidade de funcionários em dezembro de 2024 por setor	
Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Belo Horizonte 2024; 2025.	62
Figura 7: Categorias profissionais dos setores que compõem a política de ação climática (inclui SMSA)	
Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Belo Horizonte 2024a; 2024b.	72
Figura 8: Categorias profissionais dos setores que compõem a política de ação climática (exceto SMSA)	
Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Belo Horizonte 2024a; 2024b.	73
Figura 9: Linha do tempo com eventos frequentados em campo durante a realização do trabalho - 1º semestre	82
Figura 10: Linha do tempo com eventos frequentados em campo durante a realização do trabalho - 2º semestre	83
Figura 11: Composição do CMMCE, titulares e suplentes, em setores e níveis governamentais por ano de modificação da composição	91
Figura 12: Composição do CMMCE, titulares e suplentes, considerando apenas os representantes de setores do executivo municipal, por ano de modificação da composição	91
Figura 13 - Linha do tempo do trâmite das três proposições da política de ação climática na Câmara Municipal	103
Figura 14 - Setorização proposta para o Parque Aterro	117
Figura 15: Foco e especificidade de terminologias utilizadas pelas políticas de ação climática e águas urbanas	140

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Belotur	Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte
BHTrans	Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A
CMBH	Câmara Municipal de Belo Horizonte
CMMCE	Comitê Municipal de Mudança do Clima e Ecoeficiência
Comclima-BH	Comitê Municipal sobre Mudanças Climáticas
Dgau/Smobi	Diretoria de Gestão de Águas Urbanas da Smobi
Drenurbs	Programa de Recuperação Ambiental e Saneamento dos Fundos de Vale e Córregos em Leito Natural de Belo Horizonte
FPMZB	Fundação de Parques Municipais e Zoobotânica
GEE	Gases de Efeito Estufa
Iclei	International Council for Local Environmental Initiatives - Governos Locais pela Sustentabilidade
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change - Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MMA	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
PBH	Prefeitura de Belo Horizonte
PL	Projeto de Lei
Plac	Plano local de ação climática de Belo Horizonte
PlanMob/BH	Plano Diretor de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte.
PMGIRS-BH	Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Belo Horizonte
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
Pró-Izidora	Plano de Urbanização Sustentável da Izidora
Pregee	Plano de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa
Prodabel	Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte S/A
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
SBN	Soluções Baseadas na Natureza
Semad	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Minas Gerais
SLU	Superintendência de Limpeza Urbana
SM	Secretaria Municipal

Smaics	Secretaria Municipal de Assuntos Institucionais e Comunicação Social
Smapu	Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano
Smasac	Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania
SMC	Secretaria Municipal de Cultura
SMDE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
Smed	Secretaria Municipal de Educação
Smel	Secretaria Municipal de Esportes e Lazer
SMFA	Secretaria Municipal de Fazenda
SMGO	Secretaria Municipal de Governo
SMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
Smobi	Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura
SMPOG	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão
SMPU	Secretaria Municipal de Política Urbana
SMSA	Secretaria Municipal de Saúde
SMSP	Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção
Sumob	Superintendência de Mobilidade do Município de Belo Horizonte
Suplor	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento
Suplan	Subsecretaria de Planejamento Urbano
Supdec	Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil
Susan	Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional
Suzurb	Subsecretaria de Zeladoria Urbana
Sudecap	Superintendência de Desenvolvimento da Capital
Urbel	Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 METODOLOGIA	16
3 MUDANÇAS DO CLIMA: DO GLOBAL AO LOCAL NO BRASIL	20
4 INTERSETORIALIDADE E INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS	26
4.1 A intersetorialidade como estratégia de gestão	26
4.2 A lógica setorial e a aplicação da intersetorialidade	32
4.3 Propensão de adesão setorial a estratégias intersetoriais: um modelo de análise	35
5 A POLÍTICA DE AÇÃO CLIMÁTICA DE BELO HORIZONTE: CONTEXTO INSTITUCIONAL E CONDIÇÕES PARA A INTERSETORIALIDADE	46
5.1 Os instrumentos da política e seus indicativos intersetoriais	50
5.1.1 Pregee - Plano de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa	50
5.1.2 Plac - Plano Local de Ação Climática	54
5.2 Assimetrias e heterogeneidade dos setores envolvidos	58
5.2.1 Recursos financeiros e quantitativo de funcionários por setor	59
5.2.2 Categorias profissionais e lógicas setoriais	65
5.3 Primeiras percepções sobre a intersetorialidade a partir de observação participante	80
6 ANÁLISE DOS ALICERCES DA INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA DE AÇÃO CLIMÁTICA DE BELO HORIZONTE	89
6.1 Arena Institucional com objetivos compartilhados: o caso do CMMCE	89
6.2 Parâmetros legais e financeiros próprios ou estáveis	95
6.2.1 A relação com a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (Suplor)	96
6.2.2 Tramitação legislativa e conteúdo das proposições sobre a política de ação climática	101
6.2.3 Apontamentos acerca da nova organização administrativa	110
6.3 Entre a intersetorialidade e a lógica setorial: objetivos e interesses determinantes	111
6.3.1 SLU: intersetorialidade como ferramenta de fortalecimento setorial	112
6.3.2 Urbel: adesão parcial e a busca por legitimidade interna	120
6.3.3 FPMZB: adesão simbólica e a percepção de custos elevados para o setor	129
6.3.4 Dgau/Smobi: preservação da autonomia setorial na definição e gestão de problemas públicos	137
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	150
REFERÊNCIAS	159

1 INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas vêm sendo previstas e anunciadas há cerca de meio século, e os fenômenos e impactos delas decorrentes têm se tornado cada vez mais próximos e tangíveis, afetando diretamente a vida cotidiana nas cidades brasileiras e no mundo. No ano de 2024, enquanto esta pesquisa era desenvolvida, eventos climáticos extremos foram amplamente registrados no país. A cidade de Belo Horizonte e regiões adjacentes enfrentaram uma deterioração significativa na qualidade do ar, atribuída principalmente às ondas de calor, à reduzida umidade do ar e aos incêndios florestais. Em 2024, a cidade registrou mais de 170 dias consecutivos de estiagem (CNN Brasil, 2024), e somente no mês de agosto, Minas Gerais registrou 5.935 focos de incêndio em áreas de vegetação (Souza, 2024). As enchentes no Rio Grande do Sul, causadas por chuvas intensas durante todo o mês de maio, deslocaram mais de 629 mil pessoas de suas casas, com centenas de vítimas e quase R\$19 bilhões estimados para a resposta, assistência e reconstrução (G1, 2024). A região Amazônica vivenciou uma seca histórica, na qual os principais rios da região registraram os níveis mais baixos em 122 anos, desde o início do monitoramento do Serviço Geológico do Brasil (Pereira, 2024). A situação é alarmante também a nível global: a temperatura média do planeta ultrapassou pela primeira vez o limite de 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, definido como meta limite pelo Acordo de Paris. 2024 foi o ano mais quente em todas as regiões continentais e oceanos (Copernicus, 2025).

As mudanças climáticas podem ser caracterizadas como um problema complexo de política, o qual necessita de arranjos institucionais adequados ao tratamento desta complexidade - compreendendo o desenvolvimento de ações coordenadas nos diversos níveis governamentais, do global ao local, com estratégias em diversos setores da política. Dentre os arranjos e abordagens organizacionais existentes que visam maior colaboração entre organizações, as quais podem ser agrupadas sob o termo de *boundary-crossing strategies* (Cavalcante e Lotta, 2021), a intersetorialidade figura como uma das estratégias de gestão adequadas a esta finalidade, a qual implica em mudanças de pelo menos duas ordens - na abordagem dos problemas e na gestão e definição de arranjos organizacionais que prevejam a integração entre setores e espaços de negociação (Bronzo, 2023). O desafio que se coloca é que a intersetorialidade é proposta em um cenário onde as instituições e práticas dos atores governamentais já estão estruturadas, em maior ou menor grau, com políticas sendo criadas, implementadas e avaliadas de forma segmentada pelos setores, os quais operam baseado em

racionalidades próprias, gerando resistências à construção de objetivos e ações compartilhadas.

Além disso, em escala global, as cidades são espaços particularmente vulneráveis às mudanças climáticas, devido à alta concentração populacional e à projeção de crescimento acelerado nas regiões em desenvolvimento (Undesa, 2022). No entanto, no Brasil, ainda há uma carência significativa de ações municipais efetivas para mitigação e adaptação climática. Até o ano de 2020, apenas 14 dos 5.570 municípios possuíam alguma política ou plano específico relativo ao tema (Barbi, 2021). Belo Horizonte está entre as cidades pioneiras no país a adotar iniciativas locais frente às mudanças climáticas, com a criação em 2006 de um comitê consultivo voltado à promoção de ações para mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE). Desde então, o município busca coordenar diversas políticas setoriais associadas ao tema climático, incluindo planejamento urbano, mobilidade, limpeza urbana, ocupação do solo e habitação. Neste sentido, a política depende do estabelecimento de valores e objetivos comuns, bem como de um senso de responsabilidade compartilhada, sendo um campo fértil para se verificar os desafios que emergem da necessidade de colaboração, coordenação, cooperação e compartilhamento de ações, atores e recursos - dimensões as quais são verificáveis através da noção de intersectorialidade.

O problema prático que motiva essa pesquisa é a necessidade de planejamento, formulação e implementação de políticas para as mudanças climáticas em âmbito local no Brasil, que considerem a complexidade e a multidimensionalidade deste problema, para as quais podem ser adotadas estratégias de gestão intersectoriais. Neste sentido, o objetivo deste estudo é compreender como essas políticas estão sendo desenvolvidas no nível local, a partir do estudo de caso de uma política de ação climática de um município brasileiro, no caso, de Belo Horizonte. O objetivo central da pesquisa é explorar a variação setorial na implicação para a intersectorialidade, analisando quais setores demonstram maior propensão à integração, quais resistem e os fatores que explicam essas diferenças. Isto pois construir uma estratégia intersectorial significa introduzir mudanças em uma estrutura administrativa e de abordagem dos problemas públicos consolidada, na qual mudanças frequentemente são percebidas como incertas ou custosas pelos atores envolvidos - o que constitui um obstáculo à integração entre setores.

Em vista de atingir estes objetivos, foi desenvolvido um modelo analítico que busca por fatores explicativos para a propensão de adesão setorial à estratégia de intersectorialidade, estruturados a partir do cruzamento entre duas frentes principais: a primeira compreende as dimensões e recursos setoriais, que influenciam a forma como cada setor

percebe as vantagens e desvantagens de integrar a estratégia intersetorial. Essa frente inclui recursos de poder, legitimidade, conhecimento, recursos humanos e financeiros, além das definições acerca dos problemas públicos e alternativas de solução geridas pelo setor, estruturas organizacionais e regimes normativos. Em segundo lugar, o modelo considera os pressupostos normativos (ou alicerces) para que a intersetorialidade ocorra, os quais definem os âmbitos e formas de interação entre os setores. São eles: visão normativa da integralidade, governança dupla e vinculada, articulação e identidade entre os atores, existência de arenas institucionais com objetivos compartilhados e a presença de parâmetros financeiros e normativos próprios ou estáveis (Abrucio, 2023). O argumento central é que as especificidades na trajetória e dimensões dos setores, em conjunto com o acesso ou demanda por recursos, norteiam o processo decisório de adesão à estratégia intersetorial, podendo resultar em graus distintos de integração, que vão desde a adesão efetiva até a deserção ou adesão meramente simbólica. Os alicerces, por sua vez, expressam em que âmbitos há maior (ou menor) integração setorial em vistas da percepção de benefícios ou custos que justifiquem sua adesão ou deserção.

Neste sentido, esta pesquisa representa uma oportunidade de exercício analítico que poderá contribuir para o avanço do conhecimento acerca da intersetorialidade, abordando aspectos ainda pouco explorados acerca da aplicação desta estratégia em contextos institucionais consolidados. Além disso, oferece uma reflexão sobre as dificuldades práticas da integração intersetorial em torno de um dos principais desafios socioambientais contemporâneos. Ao explorar esses desafios, o estudo pode contribuir para lançar luz nas ações práticas necessárias e urgentes que precisarão ser tomadas pelos governos locais para lidar com as mudanças climáticas nos próximos anos, considerando as dimensões políticas, de definição de problemas e alternativas, de gestão e organizacionais envolvidas nessa tarefa.

Este documento possui 7 seções, sendo a primeira delas esta introdução. A seção 2 expõe a metodologia empregada na pesquisa, baseada principalmente em métodos qualitativos. Esta seção é complementada por notas explicativas nas seções seguintes, nos casos em que há necessidade de maior aprofundamento. A seção 3, “Mudanças do clima: do global ao local no Brasil”, delinea as causas da mudança do clima e sua definição como problema complexo, o estágio atual do aquecimento global e o papel do Brasil e das cidades brasileiras neste cenário. A seção 4 descreve o modelo analítico aplicado na pesquisa, tendo como ponto de partida a exploração dos conceitos associados à intersetorialidade e à integração de políticas, bem como seus desafios de aplicação em contextos institucionais com setores de políticas consolidados. A seção 5, “A política de ação climática de Belo Horizonte:

contexto institucional e condições para a intersectorialidade” tem um carácter mais descritivo, onde são apresentados os principais instrumentos da política, evidenciando a intenção de promover a intersectorialidade, os setores envolvidos e as diferenças e assimetrias entre eles em termos de recursos financeiros e humanos. Além disso, a seção inclui as primeiras percepções de campo sobre a manifestação dessa estratégia em eventos institucionais. A seção 6, de maior corpo analítico, compreende a aplicação do modelo de pesquisa na análise do funcionamento dos alicerces da intersectorialidade na política de ação climática de Belo Horizonte, buscando relacionar de que maneira cada um deles pode facilitar ou dificultar a adesão pelos setores. Em seguida, a análise se volta para quatro setores selecionados, investigando seu nível de adesão à estratégia intersectorial e como interagem com os demais alicerces definidos pelo modelo adotado. A seção 7 contempla as considerações finais que encerram este trabalho com um resgate dos resultados, suas limitações e apontamentos para investigações futuras.

2 METODOLOGIA

O presente estudo propõe-se a responder às seguintes perguntas: *como estão sendo desenvolvidas as políticas de ação climática no nível local, considerando que se trata de um problema complexo de política? O governo adota uma estratégia de gestão intersetorial, capaz de lidar com a natureza multidimensional das mudanças climáticas? Se sim, qual a intensidade da intersetorialidade? E principalmente, que setores tendem a colaborar mais, quais os mais resistentes e o que explica as diferenças?*

Em vistas dessas perguntas, a pesquisa desenvolvida é um estudo de caso, centrado na política de ação climática do município de Belo Horizonte, Minas Gerais, sob a ótica da intersetorialidade. Para tanto, nos dispomos a investigar em profundidade a política em tela, recorrendo a múltiplos métodos de coleta e análise de dados para acessar o contexto em que o fenômeno ocorre, as estruturas que o sustentam e as percepções dos atores envolvidos. Belo Horizonte foi selecionado como estudo de caso por ser um dos municípios pioneiros no Brasil na agenda climática, com trajetória contínua na condução de ações que se iniciam em 2006, com a criação do Comitê Municipal sobre Mudanças Climáticas e Ecoeficiência - CMMCE, sendo este o segundo do tipo no país - o primeiro foi em São Paulo, SP no ano anterior.

A pesquisa tem caráter essencialmente exploratório e analítico, e recorre a métodos de pesquisa qualitativos, dentre os quais a revisão de conveniência e a formação de um *corpus* de pesquisa originado da aplicação de entrevistas em profundidade, da observação participante e dos documentos produzidos acerca da política local de ação climática e outras políticas setoriais. Complementarmente, métodos quantitativos foram utilizados para explorar assimetrias e diversidade entre setores envolvidos, visando oferecer um retrato mais amplo das configurações setoriais. A definição metodológica se dá devido ao caráter subjetivo, dinâmico e de forte interação com as percepções dos atores sobre o fenômeno. A intersetorialidade depende de interações sociais, sendo essencial acessar as narrativas, discursos e interpretações dos atores que compõem esse processo.

A revisão de conveniência cumpriu diversas funções no âmbito da pesquisa, dentre elas, destacamos a contextualização do tema pesquisado - as mudanças do clima como problema complexo e alternativas de enfrentamento em âmbito local no Brasil - e a operacionalização dos conceitos aplicados - a intersetorialidade e as dimensões e recursos necessários à implementação de políticas públicas. A revisão foi fundamental para a estruturação de um modelo analítico capaz de interpretar a intersetorialidade sob a ótica dos

atores setoriais, identificando as variáveis que influenciam sua adesão ou resistência a estratégias de governança intersetorial.

A observação participante ocorreu ao longo de toda a pesquisa, iniciando-se em abril, após a aprovação do projeto que deu origem a esta dissertação, e concluindo-se em novembro, com a participação no último evento institucional relevante. Foram frequentados ao todo 14 eventos, e dentre eles, as reuniões do CMMCE e do Grupo de Trabalho de Monitoramento do CMMCE foram os principais espaços de observação, pois possibilitaram contato direto com os atores institucionais e permitiram acompanhar as interações entre os representantes dos setores. Além disso, também foram acompanhados eventos relacionados à agenda climática promovidos por órgãos e entidades municipais, pela Câmara Municipal, pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Minas Gerais - Semad e por entidades da sociedade civil.

Os principais objetivos da observação participante foram proporcionar uma visão panorâmica do campo empírico e refinar a delimitação do objeto de pesquisa. Além de captar dinâmicas intersetoriais, buscou-se caracterizar de maneira preliminar o nível de adesão dos setores à política de ação climática. Para isso, analisaram-se tanto as presenças e ausências dos setores nos eventos acompanhados quanto a forma como eram mencionados nos discursos dos participantes. Após cada evento, foram registradas notas de campo contendo descrições das interações observadas, falas relevantes e primeiras reflexões sobre a relação das observações com os objetivos da pesquisa. Esse processo buscou assegurar maior sistematicidade na análise e minimizar perdas de detalhes importantes.

A aplicação de entrevistas com representantes dos setores de política municipal foi a principal fonte de dados dessa pesquisa. Sua aplicação corresponde a finalidade de mapear e compreender as narrativas dos atores no contexto da política estudada e a eles aplicar esquemas interpretativos mais conceituais e abstratos (Gaskell, 2002). As entrevistas foram realizadas com os atores elencados no Quadro 1 a seguir. Foram adotadas estratégias diferentes para os atores representantes do órgão coordenador da ação intersetorial, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SMMA, e para representantes dos demais setores envolvidos. Junto aos atores da SMMA, conduzimos entrevistas em formato aberto, a partir da qual buscamos coletar informações acerca de marcos relevantes da trajetória da política de ação climática e captar percepções acerca de que setores são considerados mais articulados ou distantes da ação intersetorial. Estas entrevistas foram largamente complementadas por percepções colhidas durante a estratégia de observação participante. Junto aos demais atores, realizamos entrevistas semi-estruturadas cujo roteiro baseou-se na obtenção de dados de

caracterização geral do ator entrevistado, da trajetória do setor no contexto da administração municipal, das dimensões e recursos dos projetos e políticas geridas pelo setor que representa, bem com das relações dessas iniciativas com a problemática das mudanças climáticas e com a política de ação climática do município. Para minimizar distorções interpretativas e garantir consistência na análise, as entrevistas foram gravadas, transcritas integralmente e submetidas a um processo sistemático de escuta, leitura e releitura. Em seguida, os trechos foram codificados de acordo com categorias previamente definidas no modelo analítico, permitindo a identificação de padrões e recorrências nos discursos dos entrevistados.

Quadro 1: Representantes setoriais entrevistados

Órgão ou entidade	Área de formação	Nível de atuação	Tempo na PBH	Sexo	Formato
SMMA	Geologia	Médio escalão	mais de 20 anos	F	Presencial
SMMA	Engenharia Civil	Sem cargo	até 5 anos	F	Online
Smobi	Administração Pública	Médio escalão	entre 5 e 10 anos	M	Online
Suplor	Economista	Alto escalão	entre 10 e 20 anos	M	Online
FPMZB	Geógrafo	Médio escalão	entre 10 e 20 anos	M	Online
Smobi	Engenharia Civil	Sem cargo	entre 10 e 20 anos	F	Online
SMDE	Relações internacionais	Alto escalão	até 5 anos	F	Online
SLU	Arquitetura	Médio escalão	mais de 20 anos	F	Online
Supdec	Meteorologia	Médio escalão	entre 5 e 10 anos	M	Presencial
Urbel	Engenharia Civil	Médio escalão	entre 10 e 20 anos	F	Online

Fonte: Elaborado pelos autores

Em linhas gerais, buscou-se alcançar como perfil de entrevistado o de servidor, preferencialmente efetivo, ocupante de cargos de direção na burocracia de médio escalão - no caso da Prefeitura Municipal, identificados como diretores e gerentes. Este perfil foi selecionado considerando seu relativo grau de autonomia, com possibilidade de influência em processos decisórios, e a capacidade de lidar com fluxos complexos de informações e recursos, característicos de uma abordagem intersetorial (Lotta et al, 2015). Além disso, priorizou-se entrevistados com mais de 10 anos de atuação na Prefeitura de Belo Horizonte, a fim de garantir um conhecimento aprofundado sobre as dinâmicas institucionais da administração pública municipal. Entretanto, como podemos ver no Quadro 1, nem todos os entrevistados atenderam integralmente a esses critérios. Em alguns casos, as indicações de contato não se encaixavam no perfil esperado, e em outros, houve limitações de acesso a determinados setores. Ainda assim, a diversidade dos entrevistados permitiu a construção de

um panorama sobre a política de ação climática e suas dinâmicas intersetoriais, garantindo um conjunto de perspectivas complementares para a análise.

São fonte documental relevante os documentos produzidos pela Prefeitura Municipal acerca da política local de ação climática - notadamente, as três proposições legais a respeito do tema (de 2011, 2022 e 2024), os planos temáticos da política, Plano Local de Ação Climática - Plac e Plano de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa - Pregee. Adicionalmente, foram analisados documentos relativos às políticas setoriais associadas ao tema, selecionados com base em referências feitas pelos representantes setoriais durante as entrevistas. A inclusão desses documentos visou captar elementos que os entrevistados destacaram como fundamentais para compreender a trajetória, objetivos e interesses setoriais frente à política de ação climática municipal.

Finalmente, métodos quantitativos foram aplicados para delinear assimetrias em termos de acesso a recursos humanos e financeiros e composição por campos profissionais dos setores envolvidos, com o objetivo de explicitar as diferenças que podem dar origem a desigualdades entre os setores - as quais podem impactar a construção de uma visão compartilhada sobre problemas e soluções, bem como em déficits de confiança, influência e interesse que subsidiem as relações intersetoriais. Para tal, consideramos dados de 2024 relativos ao quantitativo de servidores públicos em cada setor, a despesa anual prevista para cada setor no orçamento municipal e a proporção de composição profissional do setor em relação a categorias profissionais organizadas em termos do nível de complexidade e responsabilidade das atividades e o domínio da competência, que se relaciona a área de conhecimento, função e bens produzidos. A seção 5.2, a qual trata desta análise, prevê maior aprofundamento da metodologia utilizada.

Como nota contextual, cabe pontuar que a identificação dos setores abordados neste trabalho baseia-se nas nomenclaturas e estrutura organizacional municipal definida pela Lei Municipal nº 11.065/2017, que estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo e dá outras providências. Esta lei foi alterada em 02/01/2025 pela Lei Municipal nº 11.801/2025, que promove mudanças pontuais na estrutura organizacional da Prefeitura. A publicação desta lei se deu próximo às fases finais de redação do trabalho, o que inviabilizou sua incorporação transversal no estudo - apesar disso, a seção 6.2.3 coteja as principais mudanças introduzidas pela lei nos órgãos e entidades relacionados à política de ação climática.

3 MUDANÇAS DO CLIMA: DO GLOBAL AO LOCAL NO BRASIL

As mudanças climáticas e o aquecimento global tornaram-se um dos principais temas do debate público contemporâneo, impondo desafios à formulação de políticas públicas em todo o mundo e cuja urgência requer ações imediatas em todos os níveis de governo. Nesta seção, abordaremos a causa central das mudanças do clima e sua definição como problema complexo, o estágio atual do aquecimento global, as incertezas acerca dos limiares seguros de aumento de temperatura e a insuficiência dos acordos globais para sua contenção. Finalmente, tratamos do papel do Brasil e das cidades brasileiras neste cenário, relacionando-o às tipologias de políticas de mitigação e adaptação climática.

As mudanças climáticas têm como causa principal a emissão de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera terrestre, com destaque para o Dióxido de Carbono (CO₂) e o Metano (CH₄)¹. Estes gases são responsáveis pela retenção de radiação solar e calor na atmosfera terrestre, cujo aumento acelerado de concentração na atmosfera a partir do período pós-industrial está provocando o aumento da temperatura do planeta. Deste fenômeno decorre o processo de alterações climáticas que caracteriza as décadas recentes e que tende ao agravamento da intensidade, amplitude e frequência de suas manifestações e impactos (Marques, 2023).

A tendência prevista, mantidos os atuais regimes de emissão, é de que alcancemos um aumento médio de temperatura global de 2,7°C até 2100 (Ripple et al, 2024) - uma expectativa trágica, considerando que o Acordo de Paris² definiu a meta de limite do aumento a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, e que há certo consenso de que o aumento de 2,0° poderia ser catastrófico para a biodiversidade terrestre e nossa própria espécie (Marques, 2023). A nível global, os países colaboram para a redução de emissões de GEE por meio de compromissos entre as partes chamados de Contribuições Nacionalmente Determinadas - NDCs - ou seja, definidas voluntariamente - e a realização anual das COP prevê a atualização das metas e realização de rodadas de verificação de inventários e elaboração de planos de

¹ A listagem reconhecida e regulada de Gases de Efeito Estufa pelo Protocolo de Quioto à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima - UNFCCC inclui, além do Dióxido de Carbono (CO₂) e do Metano (CH₄), o Óxido Nitroso (N₂O), Hidrofluorcarbonos (HFCs), Perfluorocarbonos (PFCs) e o Hexafluoreto de enxofre (SF₆). O CO₂ e o CH₄ são destacados pois correspondem a 82% das emissões de GEE na atualidade (IPCC, 2022).

² O acordo de Paris é um tratado global adotado a partir da 21ª Conferência das Partes (COP21), realizada em 2015, pelos países signatários da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). O acordo prevê “manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais” (Brasil, 2017).

ação climática. Segundo relatório elaborado no contexto da realização da COP 28 em novembro de 2023, se as metas nacionais mais recentes forem implementadas, as emissões aumentarão em cerca de 8,8% em comparação com os níveis de 2010. Em relatório elaborado pelo IPCC, por outro lado, apresenta-se a compilação de evidências científicas que indicam que as emissões de GEE precisam ser reduzidas em 43% até 2030, em comparação com os níveis de 2019, visando a limitar o aumento da temperatura a 1,5°C até o final deste século, evidenciando um descompasso entre os esforços que devem ser feitos e as metas estabelecidas (ONU Brasil, 2023), os quais apontam para um aprofundamento das mudanças climáticas e seus efeitos.

As mudanças climáticas vem sendo corretamente previstas e anunciadas há cerca de meio século. Desde a criação da UNFCCC, em 1992, e sua entrada em vigor, em 1994, já foram realizadas 29 COPs - a COP 30 será realizada em Belém em novembro de 2025. Neste processo, há avanços na governança multinível em termos de conhecimento acerca das emissões e pactuação de metas para redução, mas cujos resultados se mostram ainda insuficientes para reverter a escalada de emissões. O contínuo aumento de emissões já apresenta resultados preocupantes - em 2024, a temperatura média do planeta ultrapassou pela primeira vez o limite de 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, sendo o ano mais quente em todas as regiões continentais e oceanos (Copernicus, 2025); e 2023 registra o aumento do quantitativo de pessoas afetadas por desastres em mais de dois terços desde 2013 (UNDESA, 2024).

Neste trabalho nos concentramos nos efeitos mais diretos a espécie humana associados ao ambiente das cidades, mas há uma série de efeitos sistêmicos associados a impactos humanos, com destaque para a insegurança alimentar e crises de abastecimento pelo aumento de regiões secas e insegurança no regime de chuvas (IPCC, 2022) e a inadequação de espécies não-humanas a novas médias climáticas, podendo gerar perdas massivas de biodiversidade com o conseqüente colapso de ecossistemas (Marques, 2023). Não se trata apenas de alguns décimos a mais nas médias globais de temperatura - mas de perturbações inter relacionadas e com potencial retroalimentação ao regime hídrico, à biodiversidade e às sociedades humanas, com efeitos de amplo alcance a humanos e não-humanos.

A dificuldade de estabelecimento e comprometimento de metas ambiciosas pelos países como proposto pelo Acordo de Paris demonstra o quanto a crise climática global é um problema complexo. A definição de uma problema como complexo considera dois aspectos - em primeiro lugar, a natureza multidimensional e o caráter interdependente e incerto dos vários domínios que os conformam; e em segundo, a disputa entre atores com visões, valores

e interesses fortemente divergentes, com conflitos acerca de como abordá-los e qual a solução adequada para enfrentá-los (Alford e Head, 2017). A Comissão Australiana de Serviço Público - APSC (2007 *apud* Bronzo, 2023, p. 47) elenca uma série de fatores que definem este tipo de problemas, dos quais diversos deles tem relação com o problema das mudanças do clima:

(...) os problemas [complexos] são multicausais, com causas interdependentes; tentativas de solução do problema podem levar a consequências não previstas; as evidências sobre esses problemas estão em constante evolução, assim como as alianças políticas em torno deles, o que faz com que os gestores públicos persigam alvos móveis. (...) É preciso aceitar que, muitas vezes, esses problemas não podem ser resolvidos de uma vez por todas, mas apenas gerenciados de forma mais eficaz. Eles são socialmente complexos, além de tecnicamente complexos, e suas soluções exigem uma forte interação e coordenação entre os atores envolvidos, não se limitando apenas aos atores governamentais. Resolver problemas malditos envolve mudanças de comportamento por parte dos cidadãos, exigindo o desenvolvimento de abordagens inovadoras que induzam formas cooperativas de mudança comportamental sustentável. Esses problemas não se enquadram adequadamente em uma única organização ou setor, envolvendo diversas organizações - públicas e privadas - e níveis de governo.

Como vimos, a mudança climática afeta o conjunto da biosfera terrestre, em desconsideração a limites administrativos e regionais, mas depende que os entes nacionais e regionais sejam propositivos no estabelecimento de uma resposta sistêmica, que incida nas causas estruturais das mudanças climáticas. Assim como outros temas da agenda internacional, a atuação neste tema necessita de um grau de coordenação muito alto entre diferentes níveis de governo e entre Estados e a sociedade civil (Lotta et al., 2024). A efetividade nas ações e medidas, por sua vez, demanda transformações nos padrões produtivos e de consumo globais, com adaptações atitudinais em todo o espectro da sociedade - famílias, pequenas e grandes empresas, diferentes níveis governamentais e agências financiadoras - as quais dependem também de desenvolvimento científico e tecnológico. Este desafio se agrava em um contexto de desigualdade global, seja entre os entes nacionais ou na escala local, visto que são os mais pobres que “sofrem seus impactos, mas beneficiam-se muito menos que os mais ricos das comodidades propiciadas pelo uso generalizado de combustíveis fósseis em suas matrizes de transporte, energia e aquecimento domiciliar” (Abramovay, 2022).

Em quase todos os países, especialmente nos mais desenvolvidos, a principal causa de emissões se deve ao uso de combustíveis fósseis, os quais estão na base da matriz energética e dos sistemas de mobilidade em todo o mundo. Nesse sentido, a transformação

necessária para fazer frente a este problema está diretamente associada às atividades cotidianas humanas, e consequentemente, às áreas urbanas, onde as populações se concentram (Abramovay, 2022), estando associada aos padrões de consumo alimentar, sistemas de transporte, aos padrões de construção e ao aquecimento e refrigeração dos domicílios e locais de trabalho.

Entretanto, esse não é o caso do Brasil. Segundo dados atualizados do Observatório do Clima (2023), o setor de mudança da terra, que reporta as emissões identificadas ao processo de desmatamento e queima de resíduos florestais, foi responsável por 48% das emissões do país, correspondentes a 1,2 bilhão de toneladas de GEE no ano de 2022. É notável que o segundo setor mais relevante no caso brasileiro é a agropecuária, que correspondeu a 27% das emissões em 2022, cujo componente mais expressivo é relativo a fermentação entérica, o “arroto do boi”, que respondeu por 64,6% do total, ou 398,4 milhões de toneladas. Além disso, ambas fontes de emissões são relacionadas: do total desmatado na Amazônia nos últimos 39 anos, 90% da área teve como primeiro uso a pastagem, que permaneceu ocupando 77% da área desmatada em 2020 (MapBiomas, 2024). A Amazônia é o bioma brasileiro que concentra emissões de GEE, e no setor de mudança da terra esse número chega a 64,7% do total emitido nacionalmente em 2023, mesmo com a retomada de políticas socioambientais e de controle do desmatamento na região. Ou seja, o Brasil é uma singularidade entre os maiores emissores de GEE e o seu padrão de emissões indica o desenho de políticas específicas para lidar com a redução da emissão dos GEE em âmbito nacional e regional, com foco na região norte do país (Abramovay, 2022).

Isto posto, é relevante que se explicita que as políticas de ação climática podem ser categorizadas em diversas tipologias, dentre elas, a que diferencia políticas de mitigação e adaptação. As políticas de mitigação são identificadas com ações para a redução da emissão de GEE, enquanto as políticas de adaptação, com as ações para promover a adequação das atividades humanas e infraestruturas aos impactos reais ou previstos dos novos regimes climáticos, visando lidar com as consequências, moderar os prejuízos, reduzir as vulnerabilidades ou explorar as oportunidades (ADGER et al., 2003; IPCC, 2007 apud Barbi, 2021). As políticas de mitigação foram o foco de atenção para conter a crise climática até o início do séc XXI, entretanto, com a frustração dos esforços dos países em cumprir as NDCs, com a maior recorrência de eventos climáticos extremos e com o contínuo avanço da temperatura global, tem-se um cenário em que as políticas de mitigação passaram a ser acompanhadas do foco em políticas de adaptação (Barbi, 2021).

No caso brasileiro, como vimos, as políticas de mitigação e de cumprimento das metas de emissão de GEE estão relacionadas principalmente à conservação e restauração da Amazônia e outros biomas, e de decisões acerca da matriz energética, industrial e de transportes do país, as quais são coordenadas em âmbito nacional (Abramovay, 2022). Por outro lado, as políticas de adaptação compreendem ações frente a amplo conjunto de causas, derivadas da maior recorrência de eventos extremos - sendo os principais, no caso brasileiro, os fenômenos de seca e desertificação, o aumento do nível do mar, epidemias, ondas de calor, e eventos extremos de precipitação, acarretando em intensificação de fenômenos hidrogeológicos, qual seja, inundações e movimentos de massa - rolamentos, deslizamentos, fluxo de detritos e subsidência (Barbi, 2021).

Neste sentido, no caso das políticas de adaptação, as cidades têm papel crucial. As cidades concentram efeitos das mudanças do clima, ao mesmo tempo que tendem ao crescimento populacional e conseqüentemente, ao aumento da população sujeita aos desastres decorrentes dos extremos climáticos. O futuro das cidades é diverso e dependente de uma grande variedade de fatores, mas como expectativa média global, há uma tendência de aumento populacional até o ano de 2050, que se dá concentrada nas áreas urbanas das regiões globais em desenvolvimento, a qual é cerca de 5,7x superior a de regiões desenvolvidas³. Este cenário aponta para desafios socioeconômicos e territoriais crescentes nas áreas menos desenvolvidas do planeta que se inter-relacionam às mudanças do clima - e que envolve, no mínimo, os setores de política relativos aos temas de pobreza e desigualdade, planejamento urbano, desenvolvimento de infraestrutura e acesso a serviços urbanos básicos, bem como acesso a saúde e segurança alimentar. Ou seja, somado ao desafio da redução de emissão de gases de efeito estufa, as cidades devem também tomar ações no sentido de se adaptar às mudanças climáticas já em curso, sendo algumas delas irreversíveis (UN Habitat, 2022; Marques, 2023).

No caso das cidades brasileiras, o esforço no sentido do desenvolvimento de políticas de adaptação às mudanças do clima revela que este problema, mais que criar novos riscos, está associado ao agravamento de vulnerabilidades pré-existentes. O padrão histórico da transição urbana no Brasil, o qual se deu de maneira rápida, desigual e excludente, acumulou questões fundiárias que resultaram na concentração de vulnerabilidade

³ O crescimento projetado para as áreas urbanas das regiões mais desenvolvidas no período de 2015 a 2050 é de 14,81%, atingindo 1,1 bilhões de pessoas. Para as regiões menos desenvolvidas, neste mesmo período, é de 85,07%, chegando a 5,5 bilhões de pessoas. São consideradas regiões mais desenvolvidas a Europa, América do Norte, Austrália, Nova Zelândia e Japão, e menos desenvolvidos os países da África, América Latina e Caribe, Ásia e Oceania, com exceção do Japão, Austrália e Nova Zelândia (UNDESA, 2022).

socioambientais (Martins e Ferreira, 2011). Há desafios significativos nos campos de infraestrutura de saneamento básico, em especial relativo ao esgotamento, sistemas de transporte, déficits de política habitacional e deterioração ambiental, o que inclui a exposição ao risco de desastres pela ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis. Portanto, grande parte das ações previstas já estão, ou deveriam estar, nas frentes de atuação dos governos locais. Neste cenário, verifica-se municípios brasileiros, principalmente capitais estaduais e grandes cidades litorâneas⁴, os quais têm desenvolvido ações em prol da redução de emissões em seus territórios a partir da década de 2000, alinhados a tendências de países europeus e incentivados por agendas globais de entidades transnacionais - entretanto, em quantidade bastante restrita: até o ano de 2020, apenas 14 dos 5.570 municípios possuíam alguma política ou plano específico relativo ao tema (Barbi, 2021)

Por outro lado, com o aumento da recorrência, abrangência, intensidade de eventos extremos, tem ficado claro que o âmbito local é o *locus* preferencial do desenvolvimento de políticas para adaptação às mudanças climáticas, as quais visam promover a adequação das atividades humanas e infraestruturas aos impactos reais ou previstos dos novos regimes climáticos. Com a incorporação das mudanças climáticas dentre os problemas públicos locais, tem-se a necessidade de avaliação e redefinição dos demais problemas de política a ele relacionados - o que poderia, idealmente, levar à exploração de causas multidimensionais e interconectadas, indicando a adoção de soluções integradas para seu enfrentamento, o que nos leva à abordagem da intersetorialidade como estratégia de gestão.

⁴ O aumento do nível do mar está entre os fenômenos decorrentes da mudança do clima considerados irreversíveis, visto que a tendência de aumento do nível do mar pode persistir por pelo menos 1.000 a 2.000 anos, mesmo em cenários de redução das emissões (Marques, 2023).

4 INTERSETORIALIDADE E INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS

A intersectorialidade, enquanto estratégia de gestão e integração entre diferentes setores governamentais, é frequentemente associada a ganhos em efetividade e eficácia das políticas públicas. No entanto, sua implementação não ocorre apenas pela intencionalidade traduzida em normas, nem se dá de maneira espontânea. Trata-se de um processo que se constroi em meio a dinâmicas institucionais preexistentes, em um contexto no qual a administração pública já se encontra organizada de maneira segmentada em órgãos e entidades. Esses setores possuem trajetórias próprias construídas em relação ao contexto dos problemas públicos que gerenciam, lógicas de atuação e rotinas específicas e racionalidades que influenciam sua disposição para articular ações conjuntas. Ainda que alguma medida de integração possa ser fundamental para enfrentar problemas complexos, as fronteiras setoriais frequentemente são resguardadas pelos atores institucionais, que buscam preservar seu controle sobre recursos, decisões e políticas sob sua responsabilidade.

Esta seção detalha o conceito de intersectorialidade, especialmente em atenção às perspectivas de integração que oferece e aos desafios para sua implementação em contextos institucionais baseados na delimitação de atribuições específicas para cada área de atuação estatal. Em seguida, apresentamos o modelo analítico que orienta a pesquisa, partindo da premissa de que compreender as variações na adesão dos setores à estratégia intersectorial exige investigar em que medida ela interage com as dimensões setoriais e quais recursos oferece para mediar a decisão dos setores de aderir (ou deserdar) a estratégias que propõem a definição e gestão integrada de problemas públicos complexos.

4.1 A intersectorialidade como estratégia de gestão

A intersectorialidade é uma estratégia de gestão que parte da compreensão multidimensional e integral dos problemas, demandando a convergência de intervenções para um mesmo público ou território (Costa e Bronzo, 2012; Cruz et al, 2024). Essa abordagem é especialmente relevante diante dos chamados problemas públicos complexos - os *wicked problems* - que se caracterizam por sua natureza difusa, interdependência de fatores e resistência a soluções simplistas (Rittel e Webber, 1973). Esses problemas incluem desafios como desigualdade social, mudanças climáticas, insegurança alimentar e violência urbana, que extrapolam a capacidade de resolução de um único setor ou nível governamental. A necessidade de enfrentamento dos problemas complexos demanda a construção de estratégias que visem a articulação, as quais podem ser agrupadas sob o conceito das *boundary-crossing*

strategies, estratégias de cruzar fronteiras, que descreve um conjunto de iniciativas e ferramentas voltadas a lidar com o problema da fragmentação governamental - dentre os quais localiza-se a intersetorialidade (Cavalcante e Lotta, 2021). Ao pressupor maior cooperação, coordenação e colaboração entre diversos setores e atores das políticas públicas, a intersetorialidade pode oferecer benefícios notáveis: maior efetividade das intervenções, otimização de recursos e ações mais ajustadas às necessidades locais. Além disso, essa estratégia minimiza sobreposições de programas e políticas, garantindo maior adequação e pertinência das ações implementadas (Bronzo, 2023).

O mapeamento do debate conceitual no Brasil realizado por Marcondes et al. (2018) na plataforma SciELO identificou 52 artigos publicados até novembro de 2015 que abordam explicitamente o conceito de intersetorialidade e transversalidade.⁵ Apesar do número relativamente reduzido de estudos identificados, as autoras destacam um crescimento do interesse pelo tema ao longo do tempo, com os primeiros artigos datando de 1997 e uma expansão significativa a partir de 2012. A análise revelou a predominância de pesquisas focadas em políticas públicas das áreas de saúde, violência, educação e participação social, frequentemente relacionadas a temas como pobreza e inclusão social. Além disso, os estudos tendem a privilegiar experiências no nível federal, havendo uma lacuna de investigações sobre políticas estaduais e municipais, especialmente em relação a políticas temáticas específicas. A replicação dessa busca para o período de 2016 a 2025 demonstrou a continuidade do interesse pelo tema, com um aumento significativo no número de publicações (141 artigos identificados). Em termos de tendências, a partir de exploração preliminar, observa-se a permanência do enfoque em saúde, educação e assistência social, frequentemente associados a questões de gênero, pobreza e desigualdade. Além disso, nota-se uma maior expressividade de estudos sobre políticas municipais, o que pode indicar uma ampliação da abordagem empírica do fenômeno por este ente governamental. Cabe acrescentar que o tema do meio ambiente é tratado em publicações, associados essencialmente ao tema da saúde e agricultura - e não foram encontrados estudos associando mudanças do clima e intersetorialidade a partir dos critérios de busca adotados.

A partir das pesquisas identificadas, Marcondes et al. (2018) apontam que há uma predominância de uma abordagem normativa e prescritiva no tratamento do tema no Brasil,

⁵ A busca realizada pelas autoras utilizou as expressões “transversal(is)”, intersetorial(is)” e “interseitorialidade”, combinadas com os termos: “governo(s)”, política(s) social(is)” e “política(s) pública(s)” e empregadas em qualquer campo do texto. Foram incluídas publicações da coleção Brasil nas áreas temáticas de Ciências Sociais Aplicadas e Ciências Humanas. Foi mais frequente a presença dos termos associados à interseitorialidade do que à transversalidade, que corresponderam a 35 dos 52 artigos. Dos artigos restantes, 8 continham referência à transversalidade, e 9 traziam ambas expressões.

tanto na literatura institucional quanto acadêmica; perspectiva corroborada em Bichir e Canato (2019), Pires (2016) e Costa e Bronzo (2012), que apontam para a necessidade de estudos que analisem se e como intersectorialidade se efetiva, para além da identificação de fracassos ou de prescrições de modelos ideais. Em revisão sistemática recente, porém centrada no tema da juventude (Guerra e Cruz, 2022), corrobora-se o achado da disseminação de uma visão positiva das abordagens intersectorial e transversal, em geral tratadas com pouco aprofundamento sobre como implementá-las. A partir de uma perspectiva geral e exploratória, vimos estudos recentes que exploram a intersectorialidade a partir de modelos analíticos que assumem maior colaboração como situações ideais e buscam verificar a aderência das experiências a esses modelos; mas que também envidam esforços em problematizar os desafios concretos envolvidos na sua implementação, buscando destacar os fatores que influenciam sua viabilização em estudos de casos empíricos (Cruz et al, 2024; Abrucio et al, 2024). Dessa forma, mais do que verificar apenas se determinada política adere ou não a um modelo normativo, este estudo localiza-se no campo dos estudos que partem de uma visão sobre pressupostos para que se alcance a intersectorialidade, mas que buscam avançar na compreensão das dinâmicas e condicionantes que afetam sua produção prática, no caso, voltado aos fatores setoriais que moldam a articulação.

Há uma diversidade de aplicações para o conceito de intersectorialidade, especialmente em relação a que instrumentos são mobilizados para o atingimento às finalidades propostas, e quais atores ou elementos são articulados (Marcondes et al, 2018). Frente a essa aparente polissemia, diferentes autores buscam delimitações mais precisas para seu uso. Bronzo (2023) distingue a intersectorialidade horizontal - que ocorre entre diferentes setores de políticas dentro de um mesmo nível governamental - da vertical, que se refere às relações entre diferentes níveis de governo. Além disso, a autora distingue uma acepção restritiva, que se limita às interações dentro da administração pública, e outra mais ampla, que incorpora relações entre Estado, mercado e sociedade civil. Por sua vez, Abrucio (2023) propõe uma diferenciação destes três tipos de intersectorialidade em três conceitos para tratar das relações entre entes governamentais e setores sociais: intergovernamentalidade, intersectorialidade e extragovernamentalidade. A intergovernamentalidade trata da articulação entre diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) para implementação coordenada de políticas públicas. A extragovernamentalidade destaca a participação da sociedade civil e de atores não governamentais na formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas. Finalmente, a intersectorialidade enfatiza a integração entre diferentes

setores governamentais (saúde, educação, assistência social, entre outros) para evitar a fragmentação dos projetos e políticas.

Considerando essas distintas abordagens, neste trabalho adotamos a intersectorialidade em sentido estrito conforme Abrucio (2023), ou em sua acepção restritiva e horizontal segundo Bronzo (2023) - qual seja seja, como estratégia de gestão que visa à integração entre diferentes setores governamentais dentro de um mesmo nível de governo. No caso específico deste estudo, interessa-nos observar como essa articulação ocorre no nível municipal, analisando as relações entre setores de políticas na esfera local. Embora o arranjo analisado preveja mecanismos formais e informais de contato com a sociedade civil, nossa ênfase recai sobre as dinâmicas intraestatais, privilegiando a análise das interações entre órgãos públicos para a construção de respostas integradas a problemas públicos complexos.

Também utilizamos da noção de Costa e Bronzo (2012) de que a intersectorialidade pode se dar em níveis, categorizados em nível mais intenso, intermediário e menos intenso, os quais têm relação com um maior compartilhamento, pelos setores, de atividades do ciclo de políticas públicas. No nível mais intenso, os projetos e políticas são desenhadas, executadas, monitoradas e avaliadas de forma intersectorial. No nível intermediário, os projetos e políticas são formuladas intersectorialmente, mas executadas de forma setorial, com monitoramento de ações e resultados centralizado e realizado de forma regular, para evitar descompassos e deserções. Finalmente, o nível de menor intensidade prevê a realização de planejamento estratégico em conjunto, visando garantir consistência entre fins e estratégias e evitar duplicação de esforços, com desenho, planejamento, gestão e monitoramento setorial. Níveis mais intensos de intersectorialidade apresentam maior exigência em termos de capacidade institucional, de gestão e relacional, com maior tendência a conflitos e problemas de implementação.

O conceito de intersectorialidade aparece em larga medida associado às definições de cooperação, coordenação, e colaboração, que merecem ser detalhadas para evidenciar suas diferenças em termos de grau de compromisso, formalidade e nível de exigência e intensidade de interações entre (ou intra) organizações. Estes são conceitos por vezes utilizados de maneira intercambiável, mas que também estão associados a níveis diferentes de integração, e no caso, de adesão a uma estratégia intersectorial. Ainda, há discordâncias se a intersectorialidade poderia ser considerada apenas como uma manifestação de coordenação - o que pode ser o caso para suas versões de nível intermediário e menos intenso, mas parece insuficiente para caracterizar níveis de maior intensidade. Neste sentido, também pesa a noção de que estratégias intersectoriais se fundamentam essencialmente a partir da construção de uma

nova visão integral, conjunta, multidimensional de determinados problemas públicos - que por sua vez, é associada ao correspondente organizacional dos setores se perceberem mais interdependentes que independentes - o que não são exigências para mecanismos de coordenação (Bronzo, 2023; Costa e Bronzo, 2012; Keast *et al*, 2007).

Em vistas a clarear o uso destes conceitos, a sugestão de Keast *et al* (2007) é localizá-los em um *continuum* em que podem ser localizados mecanismos de integração horizontal - que vão desde mecanismos de comunicação em uma ponta, a coesão e fusão na outra. Os conceitos de cooperação, coordenação, e colaboração emergem como os mais comumente enfocados no âmbito dos estudos sociais. Neste sentido, a cooperação é considerada aquela de menor intensidade e articulação entre os três, que também funcionaria como uma primeira instância de integração. Ela é pouco exigente em termos limitações à autonomia das organizações envolvidas - trata-se de estabelecer articulações com outros atores em vistas de trocar conhecimento ou informações relevantes, por vezes pontuais; de conhecer os objetivos uma das outras e tentar acomodá-los. A coordenação, por sua vez, está centrada na ideia de que há um objetivo comum a ser alcançado, frequentemente estabelecido previamente à utilização de mecanismos deste tipo e que demandam que os setores ajustem mutuamente suas intervenções, ainda que restritas ao próprio setor. Diferentemente da cooperação, que aponta para integrações mais informais, aqui começam a ser mais frequentes mecanismos para maior formalização e institucionalidade, em que formas convencionais preveem o uso de arenas para integração dos atores e de entes designados como coordenadores, com posição central. Trata-se de estabelecer atividades conjuntas, evitar sobreposições de ações e esforços, e de otimizar o uso dos recursos disponíveis (Keast *et al*, 2007).

Finalmente, a colaboração seria então o conceito associado a maior intensidade de integração dentre os três enumerados. Neste caso, os objetivos não apenas são comuns mas compartilhados entre as organizações, estabelecidos em um processo de interações contínuas em que devem existir altos níveis de confiança e compromisso. Há, portanto, um maior compartilhamento de valores e interesses entre as organizações envolvidas, maior necessidade de flexibilidade e negociação, e por vezes, perda de autonomia. Por outro lado, há também maiores incertezas, sendo um conceito associado à inovação e criação de visões e soluções alternativas (Keast *et al*, 2007). Se a coordenação pode estar mais associada ao conceito de eficiência, a colaboração (ou níveis mais intensos de intersectorialidade) refere-se a eficácia, e ao atingimento de resultados mais significativos quanto ao impacto das ações (Costa e Bronzo, 2012). Colaborar pode ser custoso às organizações envolvidas, pois exige

alinhamento de valores e objetivos, nem sempre convergentes, com potenciais mudanças na alocação de recursos e em processos ou atividades estabelecidas. A simples formalização por meio de portarias ou decretos não garante engajamento, já que a implementação da colaboração, e mesmo da cooperação, enfrenta dilemas clássicos da ação coletiva. Entre eles, destacam-se problemas de confiança entre os participantes, riscos de comportamento oportunista e a possibilidade de que alguns agentes assumam um papel mais passivo, esperando que outros arquem com os custos desta articulação. Para que a colaboração de fato ocorra e se sustente, os benefícios percebidos pelas partes envolvidas devem superar os custos da integração e da execução conjunta das políticas.



Figura 1: Tipologias de integração, adesão e marcadores relevantes

Fonte: Elaborado pelos autores

Neste sentido, para além da análise dos níveis de intersetorialidade ou da natureza da integração entre setores nos termos da formulação ou regulamentação inicial de políticas, nos interessa compreender os desafios para a sua implementação - em específico, os fatores e mecanismos que contribuem para uma maior propensão de adesão, pelos setores envolvidos, à estratégia de gestão intersetorial. A ideia de adesão refere-se à decisão do setor de se engajar ou não na estratégia intersetorial, enquanto cooperação, coordenação e colaboração dizem respeito à natureza desse engajamento - qual seja, consideramos que em uma mesma estratégia intersetorial podem coexistir diferentes graus de integração quando focalizados os setores, e não apenas o tipo ou grau intencionado previamente pelos coordenadores. Uma

indicação sobre a forma como decisão de adesão e natureza de engajamento interagem, e de que marcadores são relevantes para que estes elementos possam ser caracterizados é ilustrado na Figura 1 acima.

4.2 A lógica setorial e a aplicação da intersectorialidade

A estruturação das políticas públicas em setores reflete uma lógica organizacional fundamentada na especialização profissional e na delimitação de atribuições específicas para cada área de atuação estatal. O modelo burocrático, amplamente adotado, busca garantir eficiência administrativa e aprofundamento técnico nas respostas a desafios sociais diversos, evitando interferências externas e garantindo decisões técnicas e impessoais. No entanto, essa fragmentação apresenta limites evidentes para a resposta a certas situações, especialmente diante da complexidade de problemas que transbordam as fronteiras disciplinares e institucionais, e demandam ação articulada entre diferentes organizações (Pires, 2016), como é o caso das mudanças climáticas. A abordagem setorial, ao delimitar campos de atuação a partir da especialização, pode dificultar respostas integradas, tornando a intersectorialidade um caminho necessário, mas desafiador (Santos, 2011).

Essa definição não implica que o setor seja o lugar de consensos - visto que dentro de uma mesma organização podem haver discordâncias entre os atores quanto a referenciais, abordagens e formas de atuação. Além disso, os setores comumente são subdivididos em unidades funcionais ainda mais especializadas (diretorias, gerências, assessorias) que podem estar em desacordo entre si não apenas sobre ideias e práticas oriundas do campo profissional, mas também sobre as interpretações dos problemas públicos a cargo do setor e formas adequadas de intervenção. Portanto, ainda que o setor (e as unidades organizacionais que os materializam) seja utilizado como unidade de análise neste trabalho, há no pano de fundo uma lógica escalar, desde a micro escala dos atores, até a macro escala dos entes governamentais, em que conflitos e arenas coexistem e que podem ser focalizados para análise de disputas em torno da formulação e implementação de políticas públicas.

Cabe acrescentar que a fragmentação setorial verificada em entes governamentais não decorre apenas da especialização burocrática. Os setores são conformados (e continuamente reconfigurados) como resultado de trajetórias históricas de interação entre os problemas públicos de um local e os atores sociais, políticos e econômicos (Nogueira, 1998). A conformação dos setores é também resultado de mudanças em condicionantes externos - como fontes de financiamento, estrutura político-partidária e a construção de coalizões de

governo, e no caso dos entes locais, o desenho de estratégias de indução para delegação de responsabilidades de gestão de políticas (Arretche, 1999) - que se constituem como fatores relevantes na compreensão das escolhas organizacionais que moldam os setores. Embora as estruturas administrativas sejam inspiradas nos modelos ideais burocráticos de especialização do conhecimento, repartição rígida de competências e funções, na prática cotidiana dos entes governamentais verifica-se sobreposições de ações e falta de coordenação, oriundas de visões parciais e fragmentadas dos problemas e da ausência de informações e linguagens comuns para promoção de atuações articuladas, com problemas sendo tratados de modo parcial (ou mesmo dissonante) por setores distintos (Nogueira, 1998; Pires 2016).

Diante dessas definições, a intersetorialidade emerge como uma estratégia para lidar com problemas que exigem articulação entre diferentes setores, com campos de atuação e lógicas profissionais distintas. Nessas situações, as fronteiras setoriais precisam ser tensionadas, uma vez que a efetividade das ações depende da integração entre múltiplos atores e seus saberes. No entanto, essa articulação não ocorre de maneira automática ou consensual, pois demanda mobilização dos diversos atores políticos relevantes e desafia estruturas enraizadas, valores profissionais e mecanismos de controle de recursos próprios de cada setor. A intersetorialidade implica redistribuição de poder e reconfiguração de papéis institucionais, o que gera resistências e conflitos tanto no nível organizacional quanto entre os atores diretamente envolvidos na implementação das políticas públicas. Pires (2016) sintetiza os desafios para a produção da intersetorialidade no contexto dos setores governamentais nos seguintes termos: a resistência e o corporativismo burocrático; a especialização setorial; e as heterogeneidades e assimetrias institucionais. A resistência e o corporativismo burocrático são acionadas como fatores pois a gestão intersetorial frequentemente demanda mudanças nas rotinas de trabalho e redistribuição de atribuições, gerando reações adversas por parte de servidores preocupados com a preservação de sua autonomia profissional e organizacional. A especialização setorial, por sua vez, leva à ausência de uma linguagem e bases de conhecimento comuns, criando barreiras na construção de uma visão compartilhada sobre os problemas e suas soluções. Finalmente, a produção da intersetorialidade é impactada por heterogeneidades institucionais, déficits de confiança e assimetrias de capacidades, que podem reforçar desigualdades entre órgãos mais e menos dotados de recursos financeiros, humanos e informacionais. Dessa forma, os desafios da intersetorialidade estão associados às disputas políticas e institucionais que permeiam os setores governamentais. Setores buscam estabelecer e legitimar sua autonomia, de modo a preservar e ampliar o controle sobre recursos e decisões. Assim, qualquer esforço intersetorial precisa reconhecer que a articulação

entre setores não ocorre naturalmente, mas exige negociação contínua, superação de resistências e, sobretudo, mecanismos institucionais que viabilizem compromissos entre agentes com racionalidades, interesses e poderes desiguais.

Nesta perspectiva, a autonomia setorial é objeto de negociação em estratégias intersetoriais, e pode ser objeto de cessão na medida em que a ação conjunta ofereça benefícios de outras ordens para os atores do setor e para as políticas que gerenciam; ou então, na aceitação de compromissos mínimos para evitar sanções externas, sem abrir mão de controle interno. Sendo assim, entendemos que mesmo quando há fortes incentivos institucionais para a intersectorialidade, como nos casos em que ela assume formas fortemente coordenadas por uma unidade dominante de caráter central e hierarquicamente superior, os setores não necessariamente perdem sua autonomia por completo ou no mesmo grau. Eles seguem tomando decisões com base em seus contextos institucionais, trajetórias de ação e interesses específicos. Dessa forma, a efetiva adesão a estratégias intersetoriais passa por uma avaliação pragmática dos custos e benefícios envolvidos e dos constrangimentos impostos, em termos de autoridade, legitimidade e recursos materiais ou institucionais, que é realizada internamente ao setor, em seus próprios termos. Se considerada benéfica, esta avaliação pode levar à adesão plena; mas por outro lado, caso apresente mais custos que benefícios e a margem de autonomia do órgão setorial o permitir, pode levar a adesão parcial ou simbólica a essas iniciativas; e na ausência de sanções ou custos, ao limite da deserção. Desta forma, a simples presença de representantes em arenas intersetoriais não significa coordenação ou colaboração efetiva, podendo se tratar apenas de uma aproximação superficial, ritualística ou simbólica, sem integração real de seus objetivos e recursos. Essa dinâmica, apontada por Bichir e Canato (2019), evidencia que a intersectorialidade não se resume à coexistência de diferentes setores em espaços comuns, mas depende da construção de pontes entre eles, superando a mera justaposição burocrática.

Desta forma, compreender a abordagem setorial como ponto de partida para a análise intersectorial, se justifica para que esta não seja compreendida como um dado ou como resultante de decisões e processos triviais, verificada apenas através da constituição de arenas intersetoriais ou de criação de parâmetros financeiros e legais - que são relevantes e podem oferecer incentivos à adesão setorial, mas nem sempre suficientes. Trata-se de construção que pressupõe mediação constante entre diferentes interesses, linguagens e lógicas institucionais. O desafio que se coloca é que a intersectorialidade é proposta em um cenário onde as instituições e práticas dos atores governamentais já estão estruturadas, em maior ou menor grau, com políticas sendo criadas, implementadas e avaliadas de forma segmentada pelos

setores. Como vimos, mudanças institucionais podem ser difíceis e geram incertezas e resistências entre os atores, pesando como custo relevante para a ação intersetorial. Nesse sentido, trata-se de compreendê-la como estratégia adequada a um tipo de problema público, multidimensional, complexo: trata-se de oferecer uma solução com maior eficácia do que se abordada setorialmente; mas também de implementá-la sem perder de vista que esta estratégia demanda custos organizacionais e de gestão específicos, associados a negociar a autonomia dos setores envolvidos, fomentar e gerir as articulações entre os setores de modo estratégico, para garantir sua permanência e efetiva integração.

Além disso, quanto maior a quantidade, diversidade e assimetria de atores envolvidos, mais desafiadora se torna a integração, especialmente em termos de recursos, interesses e perfis entre esses atores. É preciso considerar que podem haver diferenças na disposição a adotar as mudanças oriundas de estratégias intersetoriais entre áreas mais ou menos consolidadas, com diferenças em termos de recursos de legitimidade política, recursos humanos e financeiros e em níveis de institucionalidade. Por fim, podem surgir divergências quanto à adoção de uma nova concepção dos problemas públicos, especialmente quando a intersetorialidade exige que prioridades e metas de um setor sejam revistas ou subordinadas às necessidades identificadas por outro setor; ou quando os benefícios oriundos da adesão a intersetorialidade não estão claros setorialmente, ainda que sejam relevantes coletivamente para o governo e para a sociedade (Costa e Bronzo, 2012).

4.3 Propensão de adesão setorial a estratégias intersetoriais: um modelo de análise

A adesão dos setores à estratégia intersetorial pode assumir diferentes formas, variando desde formas de engajamento mais ativas (adesão plena) até formas mais limitadas (adesão parcial, ritualística ou simbólica), ou mesmo a recusa de envolvimento (deserção). Na definição de um modelo de análise para a propensão de adesão setorial a estratégias intersetoriais, em que possam ser analisados custos e benefícios do ponto de vista dos setores, utilizamos da consolidação dos “cinco alicerces para a intersetorialidade” propostos por Abrucio (2023), juntamente com as dimensões e recursos para implementação de políticas públicas apresentados por Nogueira (1998). Estes conceitos já haviam sido operacionalizados como forma de compreender a intersetorialidade por Costa e Bronzo (2012), mas a partir de outros esquemas teóricos acerca da intersetorialidade que não o proposto por Abrucio. O modelo é o ilustrado na Figura 2 a seguir:

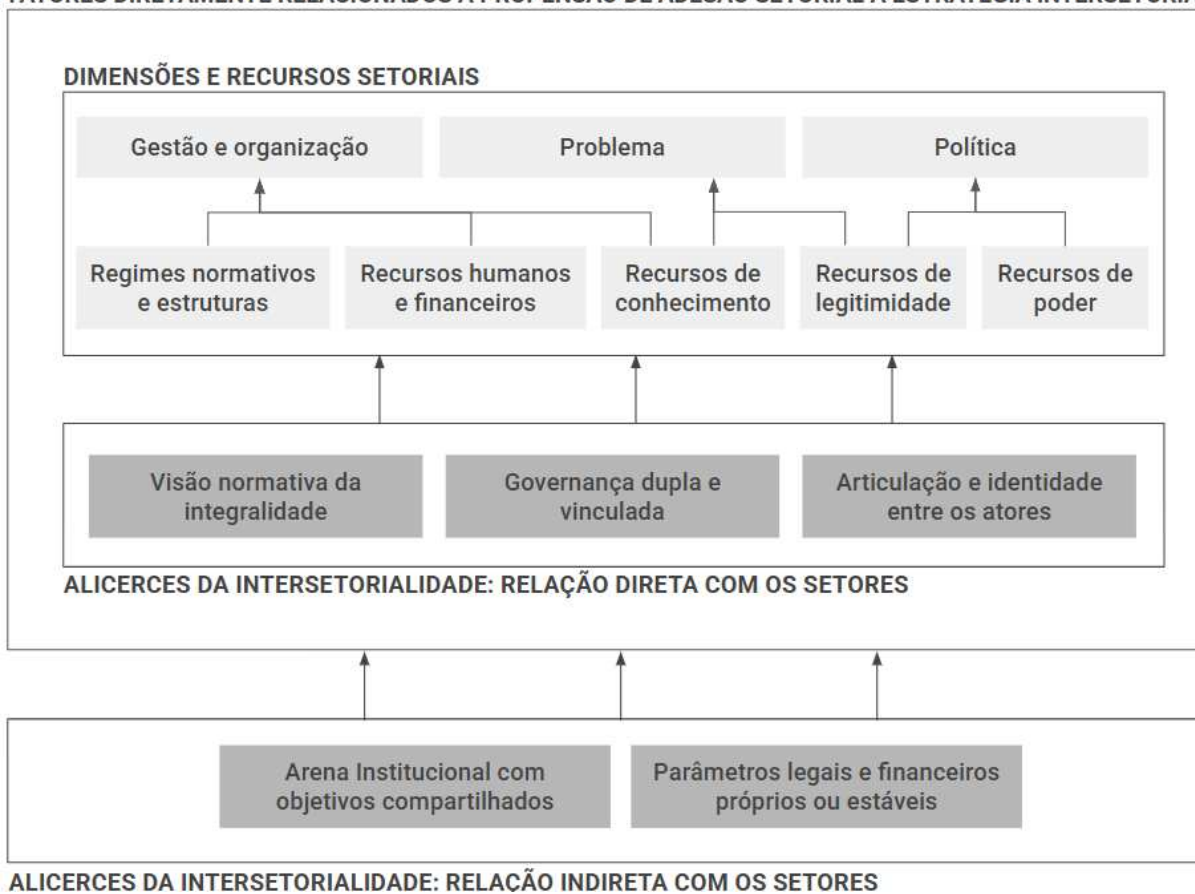
FATORES DIRETAMENTE RELACIONADOS A PROPENSÃO DE ADEÇÃO SETORIAL A ESTRATÉGIA INTERSETORIAL


Figura 2: Modelo de Análise da propensão de adesão setorial a estratégia intersectorial
 Fonte: elaborado pelos autores

As dimensões e recursos setoriais mobilizados no modelo se originam dos elementos necessários para implementação de projetos e políticas sociais. Tais projetos e políticas são concebidos como “processos de conversão de intencionalidades políticas em consequências sobre a sociedade”. Estes processos preveem um conjunto de produtos, resultados e impactos, respectivamente: os produtos gerados pelas organizações envolvidas; os resultados alcançados em vista dos recursos mobilizados e benefícios gerados; e impactos em termos de alterações na realidade ou comportamento dos indivíduos e grupos sociais (Nogueira, 1998).

A dimensão do problema compreende o conjunto dos padrões normativos e marcos analíticos que fornecem visões e teorias sobre a realidade social e que dão substância aos projetos e políticas geridas pelos setores. O padrão normativo é o referencial que define o que deve ser promovido ou corrigido em termos da condição de bem-estar e capacidades dos indivíduos ou grupos sociais. Ele agrupa concepções sobre quais são condições de vida aceitáveis ou desejáveis, e que capacidades que devem ser desenvolvidas pelos indivíduos

para integração à sociedade. O padrão normativo contém os elementos que justificam as escolhas e critérios adotados, principalmente em termos da definição de priorização do público sujeito aos projetos e políticas sociais, mas também quais os meios mais justos, preferíveis ou aceitáveis para a consecução dos objetivos. Já o marco analítico trata do conjunto das concepções sobre a realidade social, sobre as condições de indivíduos, grupos e territórios, e de como se dão os processos de mudança de valores e comportamentos. É onde as intervenções se apoiam para explicar determinada situação, suas relações causais e trajetória histórica, para que daí se estabeleça um prognóstico que visa as transformações desejadas. É a dimensão mais técnica da intervenção, orientada pela preocupação sobre: o que funciona? Como funciona? Qual a consistência entre fins e meios? A dimensão dos problemas é central na definição dos projetos e políticas públicas, e são objeto de controvérsias e conflitos, sujeitas à discricionariedade política e a convenções sociais (Nogueira, 1998; Costa e Bronzo, 2012; Capella, 2018).

A dimensão dos problemas apoia-se em recursos de conhecimento e de legitimidade social. A legitimidade social refere-se ao reconhecimento e à aceitação pela sociedade - ou seja, o projeto ou política social precisa ser percebido como justo e necessário, pois aderente a valores compartilhados pela sociedade e com suporte de grupos sociais estratégicos, que conferem credibilidade e mobilizam apoio. O recurso de legitimidade social associa-se a menores resistências e custos de implementação. Já os recursos de conhecimento, largamente associados ao âmbito dos campos profissionais, refere-se a validação das concepções da realidade e alternativas de solução propostas pelos especialistas, orientados pelos referenciais técnicos e científicos. Os recursos de conhecimento mediam a aceitação profissional e conferem autoridade técnica à proposta, tornando-a mais difícil de ser contestada.

A dimensão da gestão e organização compreende o conjunto de estruturas e processos de trabalho definidos para levar a cabo as ações intencionadas. No que compete à organização, estão as regras que definem a distribuição de responsabilidades e capacidades decisórias, mecanismos de coordenação, participação e processos de trabalho. Já a gestão compreende a ação propriamente dita - as modalidades de funcionamento, e de administração de recursos; o manejo do ambiente, das tensões e incertezas do desenvolvimento dos projetos e políticas sociais. Neste sentido, a esta dimensão também se associam recursos de conhecimento, os quais respaldam as escolhas pelos modelos de organização e gestão; os regimes normativos das estruturas administrativas, que conferem estabilidade e moldam a autonomia dos setores; e os recursos financeiros e humanos, alocados para as intervenções a

cargo do setor, cuja disponibilidade (ou escassez) define a capacidade de planejamento e implementação de projetos e políticas pelo setor (Nogueira, 1998; Costa e Bronzo, 2012).

A dimensão política não está claramente definida no modelo proposto por Nogueira (1998), mas foi incluída analiticamente para agrupar as ações associadas às estratégias para manter ou ampliar as intervenções e políticas a cargo de um setor, o que é mediado por recursos de poder e de legitimidade. Recursos de poder são aqueles mobilizados para estabelecer os objetivos e assegurar os meios para alcançá-los; e os recursos de legitimidade, já mencionados anteriormente, tratam da construção da aceitação social e autoridade técnica das ações propostas. Esta dimensão também dá conta da relação dos setores com os atores políticos estratégicos, considerando um cenário de disputas internas a um ente governamental por recursos e maior atenção governamental. Interessa notar que, apesar de desejável, a atenção governamental tem uma base paradoxal: atrair a atenção de atores políticos estratégicos facilita o acesso a todos os outros recursos necessários, mas pode tornar os setores sujeitos à maior controle governamental, com perdas em sua autonomia. Essa atração pode se dar internamente através das relações por meio das estruturas da organização, ou também mediada por grupos sociais estratégicos, como associações e movimentos sociais, que conferem apoio social e visibilidade a determinados problemas e alternativas de solução; e cuja ação pode culminar na atração de atores políticos relevantes para o tema.

Como vimos, as políticas e projetos sociais são construídos a partir de múltiplas dimensões, que agrupam os tipos de recursos necessários para sua formulação e implementação. A forma como os setores definem os problemas e suas prioridades, mobilizam recursos de conhecimento, legitimidade e poder determina não apenas o escopo e viabilidade das intervenções, mas também seus potenciais pontos de conflito e disputa. Essas dimensões, ao mesmo tempo em que garantem a operacionalidade setorial, também delimitam os perímetros a partir dos quais se dá a interação entre setores, na medida em que consolidam lógicas próprias de atuação. Assim, um modelo que se proponha a analisar a propensão de adesão setorial a estratégias intersetoriais deve partir dos elementos próprios aos setores para daí relacioná-los aos pressupostos normativos para que a intersetorialidade ocorra.

Para Abrucio (2024), os cinco alicerces para a intersetorialidade são os seguintes: 1) a visão normativa da integralidade; 2) governança dupla e vinculada; 3) articulação e identidade entre os atores; 4) arena institucional com objetivos compartilhados; 5) parâmetros legais e financeiros próprios ou estáveis. O modelo dos cinco alicerces busca compreender de que requisitos a intersetorialidade necessita para produzir políticas mais eficientes e efetivas.

Destes cinco, sugerimos que os três primeiros são mais intensos em interação com as dimensões e recursos setoriais, e portanto chave para compreender a adesão setorial a intersectorialidade; enquanto os dois últimos operam de forma indireta, podendo colaborar com recursos específicos que fomentem a estratégia intersectorial ou com a criação de sanções externas que evitem a deserção, o que será melhor detalhado e justificado a seguir, a partir da exposição de cada um dos alicerces e sua relação com as dimensões e recursos setoriais. Qual seja, a ideia na qual se apoia o modelo é que as especificidades das dimensões e recursos dos setores podem indicar as razões pelas quais determinado setor decide aderir a estratégia intersectorial - ou em que dimensões ou a partir de quais recursos os benefícios ou custos de adesão são percebidos pelos setores. Já os alicerces expressam como essa adesão se dá, ou em que âmbitos necessários a intersectorialidade há maior interação daquele setor, em vistas de obter os recursos que justifiquem sua adesão.

A visão normativa da integralidade é o alicerce central para a intersectorialidade. A noção de integralidade está associada a encarar determinado público alvo (indivíduo, família, comunidade, território) ou eixo temático (pobreza, raça, gênero, mudanças climáticas) como multidimensional; e que requer a convergência de intervenções de naturezas diversas (Bronzo, 2023). Como vimos, os setores tendem a visões parciais da realidade e dos problemas públicos a partir dos seus campos profissionais e especialidades, sendo este, portanto, um alicerce de forte interação e tensão com as lógicas setoriais. Isso pois há uma interação clara tanto com a dimensão dos problemas quanto com a dimensão política: do ponto de vista dos problemas, a intersectorialidade pode atuar oferecendo novos recursos de conhecimento para interpretar modelos causais dos problemas públicos e alternativas de solução gerenciados pelos setores, que tanto podem ser acomodados como podem ir de encontro às visões construídas e consolidadas internamente. Já do ponto de vista político, se as lógicas profissionais e campos de conhecimento são a base da definição dos perímetros da atuação setorial, negociar e reformular problemas pode levar a perdas no âmbito da legitimidade e do poder para definir objetivos e gerir determinados problemas. Definir um problema é um ponto crítico da delimitação própria de um setor, e redefinições podem se configurar como um grande risco a sua constituição enquanto organização.

O alicerce da governança dupla e vinculada remete à estratégia de gestão subjacente à intersectorial, que necessita de operar em dois níveis complementares. O primeiro nível diz respeito ao fortalecimento das políticas setoriais, reconhecendo a importância da estruturação e do bom funcionamento de cada setor para o atingimento dos objetivos da política. O segundo nível, por sua vez, visa à integração entre as políticas setoriais,

articulando-as de maneira coerente e eficaz. O modelo dos dois níveis parte do pressuposto de que a intersectorialidade não deve ignorar a lógica setorial que a atravessa - pelo contrário, a organização e o funcionamento adequado das políticas em seus respectivos setores são condições essenciais para que a articulação intersectorial seja viável. Ainda assim, o segundo nível é necessário pois, apesar do sucesso das políticas setoriais ser um requisito para a implementação da intersectorialidade, ele, por si só, não garante sua efetivação, demandando coordenação e colaboração (Abrucio, 2023).

O alicerce da governança dupla e vinculada evidencia a necessidade de que o órgão responsável pela coordenação intersectorial desenvolva estratégias capazes de integrar os diferentes setores sem que a intersectorialidade represente uma sobrecarga para suas dinâmicas internas; e também para que esteja atento a projetos setoriais que estejam alinhados ao padrão normativo e aos objetivos da política intersectorial, uma vez que a execução destes projetos se configura como um benefício de efeito duplo, setorial e intersectorial. Há uma forte relação com as dimensões e recursos setoriais neste alicerce pois, no melhor cenário, a política intersectorial pode ser percebida como uma oportunidade para fortalecer ações estratégicas setoriais, viabilizando acesso a novos recursos e ampliando sua capacidade de atuação. Neste mesmo sentido, setores em desvantagem dentre as prioridades da gestão municipal, com baixa atenção governamental, podem usar da aproximação a política temática da intersectorialidade para trazer relevância e atualidade para suas políticas internas. No entanto, quando a ação intersectorial é percebida como um custo adicional ou como algo demasiadamente periférico às prioridades setoriais, a demanda por incentivos coordenados pelo órgão central se torna mais evidente, sendo necessária a oferta de benefícios concretos que estimulem a integração.

O terceiro alicerce é a articulação e identidade entre os atores, que parte do reconhecimento de que as políticas intersectoriais são, por natureza, compostas não só por setores, mas efetivamente por múltiplos atores, indivíduos heterogêneos em termos de campos profissionais e culturas organizacionais (Abrucio, 2023). Este alicerce trata da necessidade de se construir um senso de pertencimento e de responsabilidade compartilhada entre os gestores e implementadores de políticas, que vão influenciar a adesão continuada em todo o processo de formulação e implementação de projetos e políticas (Abrucio et al 2024; Cunill-Grau, 2016). Novamente, aqui se coloca um desafio ao órgão coordenador da política intersectorial, que deve desenvolver ações em prol da articulação entre os atores e construção de identidades comuns - que são mais desafiadoras na medida em que haja percepções de maior custo que benefício pela adesão à política intersectorial.

Expostos os alicerces com relação direta com as dimensões e recursos setoriais, resta tratar dos dois últimos, que se relacionam indiretamente: a criação de arena institucional com objetivos compartilhados; e o estabelecimento de parâmetros legais e financeiros próprios ou estáveis. A criação de arena institucional frequentemente aparece como mecanismo de coordenação intersetorial, sob a forma de comitês, fóruns e grupos de trabalho. Estas arenas contam com atores de diversos setores de políticas do ente governamental, mas é desejável que abarque também atores de outras esferas de governo e de setores da sociedade (Abrucio, 2023). O objetivo por trás da criação destes espaços é torná-los meios de deliberação, elaboração de propostas e planejamento da política intersetorial. As atividades a serem desenvolvidas apontam para produção, análise e difusão de informações relevantes, definição de objetivos estratégicos, políticas e metodologias de trabalho; e na estruturação e gestão de redes relacionais internas e externas (Serra, 2005). Ou seja, são espaços que podem ser concebidos como sistemas de relacionamento e de conhecimento, tanto do ponto de vista dos atores diretamente envolvidos quanto da expectativa de alcançar níveis mais altos da gestão municipal e setores da sociedade, em prol de apoio e visibilidade para o tema objeto da política intersetorial.

Em um cenário ideal, as arenas concentram indivíduos relevantes das políticas setoriais, que somados à produção de diagnósticos e planos de qualidade, com o tempo, poderão atrair atores políticos estratégicos para o tema (Abrucio, 2023). Acerca dos atores envolvidos, trata-se da definição de indivíduos com capacidade articulação, influência e experiência; voltados à construção de pontes entre setores (*bridging*), em vez de apenas reforçar vínculos internos já existentes (*bonding*) (Putnam, 2000). Isto porque os atores que participam das arenas intersetoriais podem ter de fato um papel mais “representativo”, em que defenda os interesses do setor de origem; ou mais “mediador”, com a construção de novas conexões, valores compartilhados e confiança, operacionalizando a governança dupla e vinculada.

Como vimos, há forte relação deste alicerce com o anterior, relativo à articulação e identidade entre os atores, uma vez que as arenas tornam-se mais relevantes na medida em que são compostas por representantes setoriais com possibilidade de influenciar a forma como a intersetorialidade é operada internamente ao setor de origem. Em setores cujos princípios e abordagens diferem substancialmente da política intersetorial em questão, pode ser estratégico identificar e selecionar atores internos que já adotem uma visão divergente das perspectivas dominantes, uma vez que, para esses atores, a articulação com a arena intersetorial pode representar uma oportunidade de fortalecimento interno, através de acesso a recursos de poder

e legitimidade. No entanto, ainda que o órgão coordenador da política intersetorial tenha interesse em influenciar esta composição, as decisões sobre quais representantes setoriais participam de quais arenas intersetoriais permanecem amplamente subordinadas às dinâmicas internas de cada órgão. Essas decisões são mediadas pelos gestores dos setores, que filtram a participação com base em interesses setoriais próprios. Esse processo pode resultar tanto em adesão plena, voltada à integração efetiva, quanto em participações de caráter simbólico ou ritualístico, que preservam a autonomia setorial sem gerar compromissos concretos.

Outro fator importante a ser considerado é a pré-existência de quadros burocráticos estáveis internamente aos setores. Isto significa que os atores não estão partindo de um ponto neutro: eles já acumulam um histórico de interações no qual pode ter se consolidado afinidades ou conflitos; e ainda, que suas decisões sobre adesão ou deserção não se dão isoladamente, mas em um contexto mais amplo em que coexistem múltiplas arenas institucionais. Nessas arenas, vinculadas a diferentes políticas, os atores avaliam seus interesses a partir de processos contínuos e simultâneos de integração, que podem envolver negociação e barganha; o que implica que sua disposição para aderir à política intersetorial sob análise pode depender de dinâmicas que a transcendem - do que decorre que a interação entre os atores pode ser complexa de determinar em vistas da focalização de apenas uma política ou arena. Neste sentido, compreendemos que o alicerce de articulação entre os atores apresenta um escopo de análise mais amplo, que pode alcançar um espaço temporal e temático de maior abrangência que aqueles da política intersetorial em tela.

O último alicerce apresentado por Abrucio (2023) é a definição de parâmetros legais e financeiros próprios ou estáveis, fundamental para estruturar a intersetorialidade sem que ela dependa exclusivamente de arranjos políticos contingentes. A criação de legislação específica, com diretrizes claras, planos temáticos e alocação orçamentária nos instrumentos de planejamento municipal, pode atuar como um indutor da intersetorialidade ao condicionar o direcionamento de recursos e incentivar a reformulação de problemas e soluções para se adequarem às novas diretrizes de financiamento. Além disso, o acesso a determinados fundos pode estar condicionado ao compromisso com arenas e iniciativas intersetoriais, estimulando a presença dos setores nesses espaços. No entanto, esses incentivos também carregam riscos: setores podem aderir de maneira simbólica, ajustando formalmente seus programas sem alterar práticas consolidadas; ou adotar mudanças suficientes apenas para acessar recursos, mantendo sua autonomia decisória interna.

Parâmetros legais conferem maior legitimidade à intersetorialidade, ampliando a disponibilidade deste tipo de recurso, ao mesmo tempo em que podem impor obrigações

formais aos setores envolvidos, com maiores custos de deserção aos setores. Normas claras também reduzem incertezas e favorecem a continuidade das políticas no longo prazo, conferindo previsibilidade. No entanto, setores podem explorar ambiguidades jurídicas para justificar a manutenção de sua lógica própria de atuação, sem incorporar de fato a intersectorialidade, ou incorporando-a apenas ritualisticamente. No processo de formulação e aprovação dessas legislações, também há espaço para tentativas de captura por parte dos setores, que podem buscar influenciar as regras para maximizar benefícios próprios sem comprometer sua autonomia.

A intersectorialidade não opera à revelia das lógicas setoriais; pelo contrário, os três primeiros alicerces impactam diretamente a identidade e a lógica operacional dos setores, enquanto os dois últimos agem mais como incentivos ou restrições externas que podem tanto fomentar a intersectorialidade quanto serem contornadas ou minimizadas pelos setores. A visão normativa da intersectorialidade atinge o cerne da identidade setorial ao questionar marcos analíticos dos problemas e suas soluções. Como setores operam sob lógicas próprias, essa abordagem pode gerar tensões políticas e profissionais, exigindo ajustes internos significativos. A governança dupla e vinculada afeta diretamente a forma como os setores operam, pois, se por um lado pode ser vista como oportunidade de alçar projetos internos a novos âmbitos, com acesso a recursos e atenção governamental, pode exigir que os setores conciliem suas estruturas internas com novas demandas intersectoriais. Isso pode ser visto como um custo adicional e requer incentivos concretos para garantir adesão. Já a articulação e identidade entre os atores demanda recursos internos para a construção de novos laços e alinhamento entre atores heterogêneos, os quais já possuem um contexto de interações em outras arenas e políticas, com afinidades e resistências acumuladas. No contexto das arenas intersectoriais, a escolha de atores como representantes evidenciam interesses prévios no exercício de papéis mais representativos ou de fato mediadores, que podem reforçar ou reconfigurar as relações de poder dentro e entre os setores. Estes alicerces implicam mudanças na forma como os setores operam, o que pode gerar resistência ou adesão.

Já os alicerces da criação da arena institucional e de definição de parâmetros legais e financeiros próprios ou estáveis são considerados indiretamente relacionados às dimensões setoriais pois podem não exigir grandes mudanças internas, e sua força depende em grande medida da atuação de setores externos, em especial, do setor coordenador da ação intersectorial. Ademais, trata-se de alicerces que afetam o conjunto dos setores, e não cada um deles em suas dimensões e recursos particulares. A arena institucional pode tornar-se valiosa para os setores na medida em que a política cresça em legitimidade e atenção governamental;

e a escolha pela deserção ou adesão ritualística às arenas fica mais custosa se são estabelecidos mecanismos para coordenação hierárquica, com atuação em termos de maior controle, monitoramento, incentivos e sanções concretas. Já os parâmetros legais e financeiros, embora possam condicionar incentivos e criar sanções, não exigem ajustes internos imediatos nos setores. Os setores podem aderir sem modificar suas dimensões, apenas ajustando formalmente suas políticas para atender os novos requisitos. Ou seja, são alicerces que embora favoreçam a integração, também admitem que a adesão dos setores seja simbólica ou ritualística, sem mudanças substantivas na estrutura e operação setorial.

Assim, a intersetorialidade se constroi a partir das tensões e possibilidades que emergem da estrutura setorial existente, entre o interesse em manter a autonomia setorial e a possibilidade de acesso a novos recursos, que ampliem a capacidade de intervenção dos setores envolvidos. A adesão a estratégias intersetoriais pelos setores passa por uma avaliação dos custos e benefícios envolvidos, que pode levar à adesão plena; mas por outro lado, caso apresente mais custos que benefícios, pode levar a adesão simbólica ou ritualística a essas iniciativas, e na existência de custos e ausência de sanções, à deserção.

Exposto o modelo a ser utilizado para analisar a propensão setorial de adesão a estratégia intersetorial, resta delinear brevemente os mecanismos pelos quais ele pode ser aplicado a casos empíricos. Em primeiro lugar, entendemos que as informações necessárias à sua aplicação são melhores obtidas via metodologias qualitativas, devido ao caráter subjetivo e de forte interação com as percepções dos atores sobre o fenômeno. Em linha com esta observação, as metodologias empregadas neste estudo foram a observação participante, a entrevista em profundidade e a análise documental.

No caso em análise, a estratégia intersetorial já existe há quase 20 anos, com trajetória que permite verificar como os elementos do modelo de análise se articulam ao longo da existência da estratégia. Trata-se de entender, por um lado, em que dimensões ou a partir de quais recursos os benefícios ou custos de adesão são percebidos pelos setores; e por outro, como os alicerces da intersetorialidade podem ser mobilizados para descrever como essa adesão se dá, ou em que alicerces há maior interação daquele setor para obtenção dos recursos que viabilizem sua adesão.

Visando caracterizar a adesão, colhemos percepções a partir da observação participante, em que verificamos as presenças e ausências dos setores nos eventos frequentados, tanto por meio dos representantes, quanto de como eram tratados nas falas e menções a eles. Também recorreremos às entrevistas com representantes do órgão coordenador da ação intersetorial, a partir da qual buscamos compreender que setores são considerados

mais articulados ou distantes da ação intersetorial. Recorremos aos elementos que caracterizam a intensidade da integração (em cooperação, coordenação, colaboração), sumarizados na Figura 1, tais como: o conhecimento e relação entre os objetivos setoriais, se a relação restringe-se a trocas pontuais de informação ou se há envolvimento em atividades conjuntas ou mesmo interações contínuas baseadas em compromisso e confiança.

Por outro lado, recorremos a entrevistas em profundidade com representantes dos setores e análise documental para descrever a trajetória, as dimensões e recursos relevantes para os projetos e políticas geridas pelos órgãos. A partir daí, intencionamos compreender em que medida este setor está integrado a estratégia intersetorial, que custos e benefícios são associados à decisão de adesão (ou deserção), e por meio de que alicerces esta integração se viabiliza, associada ao provimento de que tipo de recursos para os projetos e políticas setoriais. A seção 6 apresenta essa análise, que como veremos, demonstra existir diferentes situações quanto à adesão setorial à estratégia intersetorial em tela, ainda que considerados setores semelhantes do ponto de vista de perenidade de integração a política local de ação climática municipal.

5 A POLÍTICA DE AÇÃO CLIMÁTICA DE BELO HORIZONTE: CONTEXTO INSTITUCIONAL E CONDIÇÕES PARA A INTERSETORIALIDADE

No Brasil, vimos que diversos dos temas diretamente afetados pelas mudanças climáticas estão também sob gestão dos municípios. No entanto, esses entes federativos enfrentam desafios significativos em termos de capacidade estatal para formular e implementar políticas públicas em geral. Quando se trata de mudanças climáticas, essa dificuldade é ainda mais evidente: trata-se de conteúdo técnico mais exigente, falta de diretrizes comuns, repertório limitado de alternativas identificadas e falta de um marco legal para ação municipal, o qual foi iniciado a nível federal apenas em 2024.

Barbi (2021) apresenta três principais variáveis em prol da consolidação de estratégias políticas climáticas em âmbito local: a participação em redes transnacionais de municípios, os arranjos institucionais emergentes na governança climática urbana e os próprios riscos climáticos. Dentre os arranjos institucionais elencados pela autora, há destaque para a constituição de fóruns ou comitês locais. Neste sentido, temos que Belo Horizonte apresenta relativa perenidade na condução de políticas de ação climática e apresenta trajetória de interesse para o desenvolvimento de estudo de caso. Em 2006, o município criou o Comitê Municipal sobre Mudanças Climáticas e Ecoeficiência - CMMCE, que permanece em funcionamento, sendo o segundo espaço do tipo em município brasileiro (o primeiro foi em São Paulo, SP no ano anterior). Entre 2006 e 2009 o CMMCE foi coordenado pela vice-prefeitura municipal, e a partir de 2009 passou a ser coordenado pela chefia da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Belo Horizonte, 2006). Além da existência do Comitê, Belo Horizonte também está na primeira leva de municípios a aprovar legislação municipal que define uma política específica para o clima, o que se deu no ano de 2011.⁶ Estes e outros momentos relevantes estão destacados na linha do tempo abaixo (Figura 3). Ainda, o município aderiu a várias redes, programas e projetos transnacionais, sendo a mais recente delas o Pacto Global de Prefeitos para o Clima e a Energia (GCoM) em 2017, e a mais antiga, que data de 1993, com o Iclei - Governos locais para a sustentabilidade (PBH, 2022).

⁶ Em 2024 foi aprovada nova legislação para regulamentar esta política, cujo processo de tramitação e conteúdo será discutido na seção 6.2.2.

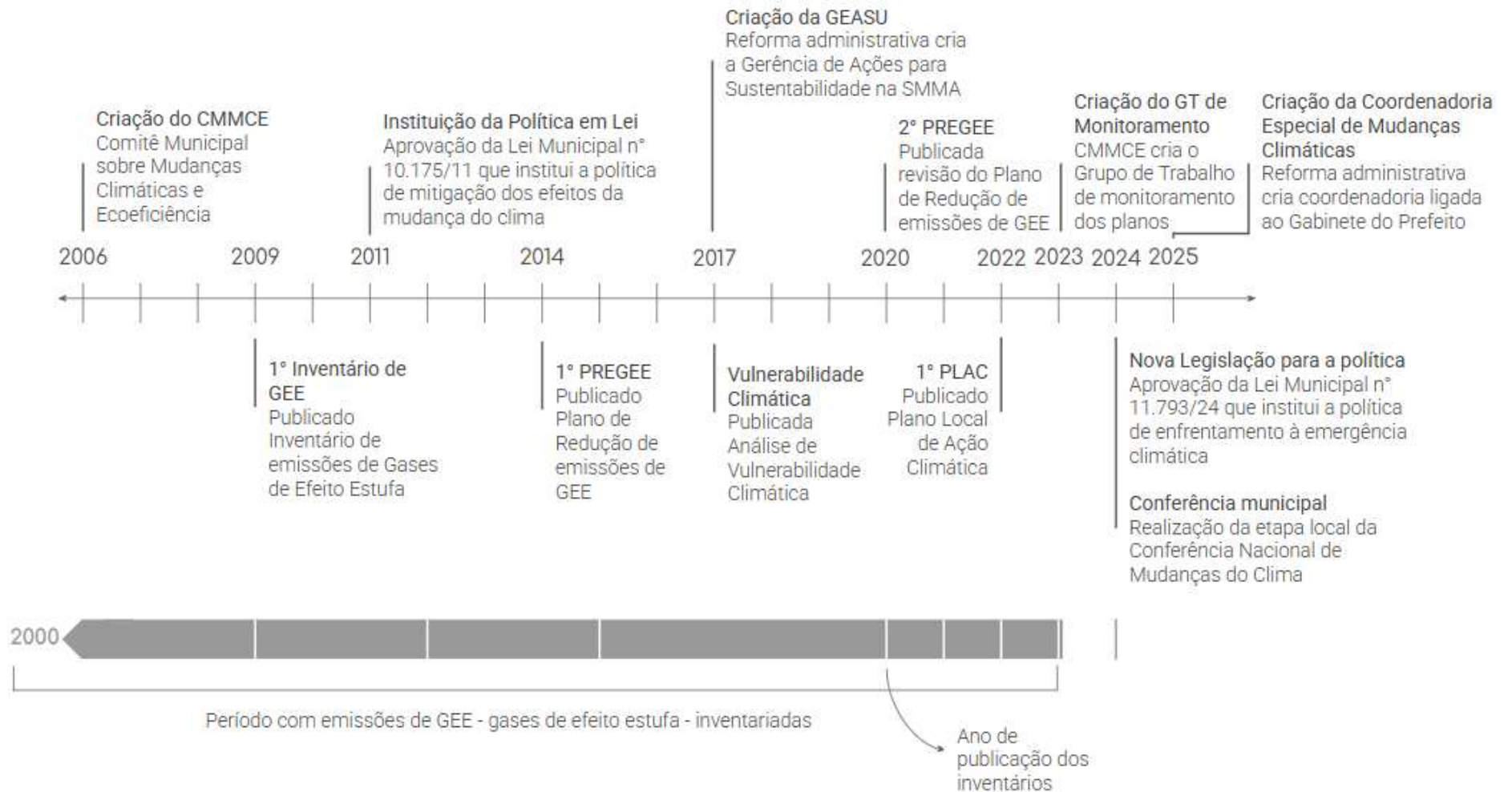


Figura 3: Linha do tempo da política local de ação climática de Belo Horizonte
 Fonte: elaborado pelos autores

Na legislação municipal de 2011, o objetivo geral da política estabelecida era contribuir para as metas de redução de GEE do Brasil estabelecidas pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (Belo Horizonte, 2012). Na nova legislação, aprovada em 2024, este escopo de objetivos já aparece ampliado, e para além dos temas de mitigação e adaptação, a política aciona objetivos alinhados aos temas da transição de modelo energético, economia de baixo carbono, gestão de riscos de desastres e implementação de estratégias de sumidouros de carbono, através de incremento em arborização urbana. Ainda assim, durante a maior parte de sua existência, a política voltou-se a ações em prol da mitigação de emissões, que continuam como foco relevante da formulação de projetos e políticas (Amaral et al, 2022).

O principal instrumento informacional que subsidia as políticas de mitigação é o inventário de emissões de GEE, cuja elaboração é a ação com maior perenidade na política - o primeiro documento data de 2009, e o mais recente deles, sendo o oitavo inventário, de 2024. Os inventários consolidam informações acerca das emissões setoriais de GEE, de modo que fundamentem a proposição de ações adequadas aos setores e às metas pactuadas.⁷ Nesta linha, o município tem como instrumento principal o Plano de Redução de Gases de Efeito Estufa - Pregee, onde são elencadas ações mitigadoras nos principais setores correlacionados com as emissões de GEE - mobilidade, energia e saneamento -, cuja primeira versão data de 2013, e a segunda e mais recente, de 2022.

Mais recentemente, o enfoque da mitigação da emissão de GEE tem dado espaço às dimensões mais associadas à adaptação às mudanças do clima. O principal documento que fundamenta ações no município é o Estudo de vulnerabilidade climática publicado em 2017, que identifica áreas de maior risco climático na cidade e projeta os cenários de mudanças para 2030. Para cada porção territorial são verificados os riscos de eventos hidrogeológicos decorrentes de eventos climáticos extremos, ondas de calor e epidemias de dengue (Belo Horizonte, 2017). De modo a indicar ações associadas a este tema, bem como sumarizar ações relativas às emissões de GEE, foi publicado em 2022 o Plano local de ação climática - Plac, elaborado a partir de financiamento e consultoria pelo ICLEI. O Plac é estruturado em torno de 3 eixos, e para cada um dos eixos, são definidas ações. Cada ação é acompanhada de uma breve descrição, órgão líder, órgãos de apoio, subações, metas, prazos e indicadores. Grande

⁷ Um Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa é um levantamento detalhado que quantifica e categoriza as emissões de GEE em determinado território, organização ou setor econômico. Ele permite identificar as principais fontes emissoras e a distribuição dessas emissões ao longo do tempo. Os inventários seguem metodologias reconhecidas internacionalmente, sendo utilizadas em Belo Horizonte as do *Global Protocol for Community-Scale Greenhouse Gas Emissions Inventories* - GPC (Belo Horizonte, 2013).

parte das ações estão vinculadas a SMMA, entretanto, outra parte tem como líderes ou órgãos de apoio outros setores do poder público municipal - tais como obras e infraestrutura, habitação, planejamento urbano, segurança alimentar, entre outros -, em ações que interferem em políticas e práticas destes setores (Belo Horizonte, 2022d).

Isso posto, destacamos a relevância da intersetorialidade para a efetividade desta política. Na dimensão dos problemas, sabemos que esta política depende do estabelecimento de valores e objetivos comuns, bem como de um senso de responsabilidade compartilhada. Acerca das dimensões organizacionais e de gestão, verifica-se a necessidade do desenho de processos de colaboração, comunicação e compartilhamento de ações, atores e recursos. Quanto aos arranjos organizacionais, destacamos a criação do CMMCE como potencial espaço de negociação, o qual pode estar desempenhando o papel de disseminação de conhecimento e interação entre atores relevantes da política.

A partir deste cenário, levantamos algumas questões: como essas políticas estão sendo desenvolvidas no nível local, considerando que se trata de um problema complexo de política? O governo adota uma estratégia de gestão intersetorial, capaz de lidar com a natureza multidimensional das mudanças climáticas? Se sim, qual a intensidade da intersetorialidade? E principalmente, que setores tendem a cooperar mais, quais os mais resistentes e o que explica as diferenças?

Nesta seção iniciamos a explorar essas questões, principalmente em busca de evidenciar como a política tem sido desenvolvida em termos de interação com a problemática das mudanças do clima e articulações setoriais. Na seção 5.1 apresentaremos os planos elaborados no contexto desta política - Plac e Pregee - em atenção aos elementos que apontam para a intenção de aplicação de estratégia intersetorial. Uma vez explorados os principais temas e setores os quais a política de ação climática municipal visa alcançar, partimos para uma ilustração geral das assimetrias entre os setores na seção 5.2, em termos do acesso a recursos humanos e financeiros e composição por perfis profissionais. Finalmente, a seção 5.3 sumariza percepções oriundas da observação participante, no qual pudemos observar as interações entre atores no âmbito desta política, iniciar conversas e identificar potenciais contatos para maiores aprofundamentos.

5.1 Os instrumentos da política e seus indicativos intersetoriais

5.1.1 Pregee - Plano de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa

A elaboração da primeira versão do Plano Municipal de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa - Pregee foi iniciada em 2011, com a entrega dos produtos finais em 2013 pela consultoria WayCarbon. O processo contou com a participação de representantes de diferentes setores do governo municipal, governo estadual, sociedade civil e setor privado. Além disso, a atualização do Inventário Municipal de Emissões de GEE foi incorporada à estruturação do plano, e visto que estes documentos servem como base para o planejamento de políticas públicas de mitigação das emissões, o que de certa forma justifica a contratação conjunta dos produtos naquele momento (Belo Horizonte, 2013).

O Pregee foi organizado em quatro eixos estratégicos principais: Transporte, Energia, Saneamento e Adaptação. Um aspecto relevante é a inclusão de ações voltadas à adaptação, evidenciando uma abordagem que buscava ir além do tema de mitigação das emissões de GEE. O documento não atribui responsabilidades específicas aos setores na condução das ações. Sua estrutura tem como foco a organização das medidas de acordo com o potencial de redução de emissões, seguindo a distribuição das fontes emissoras conforme os inventários municipais. A única exceção a essa lógica ocorre no eixo de adaptação, que não se baseia diretamente nas emissões.

A primeira versão do PREGEE contempla 44 ações, distribuídas da seguinte forma: 25 ações no eixo transporte, 7 em saneamento, 6 em energia e 6 em adaptação. No eixo transporte, há predominância de medidas voltadas ao desestímulo ao transporte individual motorizado e ao incentivo ao uso de combustíveis de menor emissão. Também são previstas ações para a expansão da infraestrutura de transporte coletivo e cicloviário, com menções a investimentos em metrô e trens urbanos e sua relação com o desenvolvimento urbano. O eixo energia enfatiza ações relacionadas a novas construções e ao licenciamento urbano e ambiental. Além disso, prevê iniciativas para a redução do consumo energético nos próprios municipais e incentivos para que grandes consumidores reduzam seu consumo. Já no eixo saneamento, o foco está na gestão de resíduos sólidos, com algumas menções ao esgotamento sanitário. Por fim, no eixo adaptação, as ações contemplam temas como drenagem urbana, monitoramento e alerta de eventos extremos, comunicação e educação ambiental. As medidas aqui previstas têm um caráter mais amplo, incluindo definição de

diretrizes, criação de programas e incentivos, além da elaboração de estudos e propostas para maior detalhamento das intervenções.

Em 2020, o PREGEE passou por uma revisão coordenada pelo CMMCE, a partir da contratação da consultoria WayCarbon em 2019. O processo contou com a participação de setores municipais, empresas, sindicatos de classe, organizações da sociedade civil e representantes de universidades. Para conduzir a revisão e validar cada etapa da reformulação do plano, foi criado um grupo de trabalho específico (Amaral et al., 2022). De acordo com representantes da SMMA, essa segunda versão reflete um maior amadurecimento do planejamento da política de ação climática, permitindo um detalhamento mais preciso das propostas e uma articulação mais estruturada com os setores e atores envolvidos na política climática. Diferentemente da versão anterior, esta revisão do plano não contempla ações voltadas à adaptação, distribuindo-se em três eixos principais: energia, mobilidade e saneamento, conforme Quadro 2 a seguir:

Quadro 2: Quantitativo de ações por campo de resultado do Pregee 2020

Eixo	Campos de resultado	Qntd de ações
Energia	Iluminação limpa e eficiente das instalações públicas municipais	11
	Geração municipal de energia limpa	2
	Iluminação limpa e eficiente das construções comerciais e residenciais	6
	Comunicação e educação	7
Mobilidade	Gestão Urbana	3
	Gestão da demanda	15
	Eficiência energética	14
	Articulação Institucional	11
Saneamento	Gestão dos Resíduos Orgânicos	11
	Gestão dos resíduos recicláveis secos	4
	Gestão dos resíduos da construção civil	4
	Gestão de Efluentes	3
	Articulação Institucional	8
Total		99

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de WayCarbon, 2020.

As ações detalhadas apresentam similaridades com a versão de 2013 do plano, mas apresentam um maior detalhamento das iniciativas - o que contribui para um incremento no número de ações, de 44 para 99 ações no total. O eixo de energia busca promover a transição para uma matriz energética mais limpa e eficiente. Os campos de resultado deste eixo separam as ações destinadas à própria administração pública daquelas voltadas para a

sociedade em geral. No caso das ações para implementação de medidas de eficiência energética em prédios públicos municipais, o foco está na redução do consumo e na modernização das infraestruturas, que são detalhadas por tipologia (e, de certa maneira, por responsabilidade) das edificações - como centros de saúde, escolas municipais e prédios ocupados pela administração pública em geral. O campo de resultado referente à geração distribuída de energia renovável também se divide em ações para áreas públicas e privadas, contemplando estratégias associadas ao estudo e incentivo à instalação de painéis solares e a necessidade ações conjuntas junto à Cemig - Companhia Energética de Minas Gerais. Este eixo inclui ainda as ações relativas ao Aterro Sanitário Municipal, localizado na BR-040, que envolvem a instalação de fontes de geração de energia renovável e o aproveitamento de biogás.

O eixo de mobilidade é novamente o mais enfatizado, com 43 ações. Os campos de resultado desse eixo propõem ações que associam mobilidade e desenvolvimento urbano. No campo da gestão urbana, são previstas estratégias de desenvolvimento de centralidades e a promoção do adensamento populacional ao longo de eixos de transporte coletivo. No campo da gestão da demanda, há ênfase em ações de mobilidade ativa, com a promoção de infraestrutura para pedestres e ciclistas. O campo de eficiência energética foca no incentivo à mudança da frota pública e privada de veículos, além de ações voltadas para a operação eficiente do trânsito, tanto no transporte em geral quanto no transporte de cargas. O campo de articulação institucional prevê ações de comunicação e conscientização para a população em geral, bem como instrumentos de gestão democrática, como a promoção de fóruns de discussão e transparência das informações. Este eixo também contempla ações articuladas com os governos estaduais e municipais para a implementação de infraestrutura de trens urbanos metropolitanos e metroviária.

O eixo de saneamento concentra-se principalmente em ações no campo dos resíduos sólidos, com exceção de três ações voltadas para o tratamento de efluentes sanitários. As ações tratam de temas como a promoção da reciclagem e incentivos à reintegração produtiva de catadores, o fomento à compostagem de resíduos orgânicos e a melhoria da coleta seletiva, além de estratégias para resíduos da construção civil e logística reversa. As ações preveem interfaces com instrumentos de licenciamento ambiental e urbanístico, além de ações conjuntas com os setores de agricultura urbana, saúde e meio ambiente. No caso da gestão de efluentes, há referências à necessidade de ações colaborativas com a concessionária de saneamento do município, a Copasa - Companhia de Saneamento de Minas Gerais.

Tanto na versão de 2013 quanto de 2020, o Pregee não estabelece atribuições claras de responsabilidade, mas menciona a gestão intersetorial por meio do tratamento de diversos temas e da referência a órgãos e entidades da administração pública municipal, estadual e federal. A revisão do plano em 2020 envolveu um amplo mapeamento dos atores institucionais estratégicos para sua implementação, incluindo setores da administração pública municipal e estadual, organizações da sociedade civil, empresas privadas e universidades, conforme ilustração constante do plano reproduzida na Figura 4 acima.

O processo identificou como atores-chave, predominantemente, órgãos entidades da administração pública municipal, envolvidas diretamente com os temas de saúde, educação, meio ambiente, transporte e agricultura urbana, resíduos sólidos, como temas fundamentais para o alcance dos objetivos de redução de emissões de GEE estabelecidos no plano. Entre os atores-chave externos ao setor público, figuram entidades privadas, sindicatos e organizações representativas dos setores econômicos, como as instituições universitárias privadas, empresas ligadas ao transporte e representantes do comércio e serviços locais. Organismos internacionais aparecem de maneira secundária, como atores de suporte técnico e operacional à implementação do plano. Desta forma, são condicionantes fundamentais para o sucesso da implementação das ações a capacidade de articulação entre atores estratégicos, o estabelecimento de mecanismos institucionais estáveis para coordenar as ações previstas e a disponibilidade efetiva de recursos financeiros e humanos. Soma-se a isso a necessidade de mecanismos que garantam não apenas a participação formal dos setores envolvidos, mas sua efetiva adesão à estratégia intersetorial, viabilizando maior colaboração entre eles e reduzindo as resistências decorrentes da lógica tradicional de atuação autônoma dos setores.

5.1.2 Plac - Plano Local de Ação Climática

O Plano Local de Ação Climática de Belo Horizonte - Plac foi publicado em 2022, consolidando um esforço de planejamento voltado tanto para a mitigação das emissões de GEE quanto para a adaptação aos impactos das mudanças climáticas. Sua formulação partiu de um processo participativo e colaborativo, coordenado pelo Comitê Municipal sobre Mudanças Climáticas e Ecoeficiência CMMCE, com a participação de órgãos e entidades do governo municipal, representantes do governo estadual, sociedade civil e universidades, viabilizado por meio de financiamento e consultoria do ICLEI. O documento se insere em um contexto de crescente preocupação com a vulnerabilidade climática das cidades, tomando como base diagnósticos prévios, como o Estudo de Vulnerabilidade Climática (Belo

Horizonte, 2017), que identificou áreas de risco climático e projetou cenários para 2030. (Belo Horizonte, 2022d). É interessante notar que, mesmo neste instrumento, há referências às ações de mitigação das emissões de GEE, incluindo a sumarização das diretrizes estabelecidas pelo Pregee em 2020. Isso reforça a perspectiva de uma política que, embora tenha ampliado seu escopo, mantém a mitigação como eixo central, tema que historicamente possui maior legitimidade junto ao governo nacional e a entidades transnacionais (Amaral et al., 2022).

O Plac é estruturado em 3 eixos, que contém um conjunto de ações, que por sua vez são divididas em sub ações. A coordenação é organizada no nível das ações, com a indicação de órgãos líderes e órgãos de apoio, sendo portanto este o nível no qual nos deteremos nesta análise. O eixo 1, “Mais Vozes, Menos Desigualdade”, conta com 5 ações, o eixo 2, “Mais Vida, Menos Vulnerabilidade”, 5 ações; e o eixo 3, “Mais Verde, Menos Emissões”, 6 ações, contabilizando 16 ações e 89 subações no total.

Durante uma reunião do Grupo de Trabalho Monitoramento do CMMCE, nos foi informado que as ações foram distribuídas aos setores da seguinte forma: uma vez definidas as ações, a SMPOG - Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão organizou consulta aos responsáveis dos órgãos, os quais definiram quais ações eram pertinentes aos seus setores. Todas as demais ações não adotadas por algum setor neste processo passaram a estar a cargo da SMMA. Este aspecto é relevante ao avaliar a distribuição de coordenação das ações, conforme será descrito nas figuras e Quadro 3 a seguir.

No caso de órgãos líderes, é maior a centralidade da SMMA: das 16 ações do plano, 12 ações estão sob a liderança deste órgão; 2 ações com a Smobi, 1 com a Belotur - Empresa Municipal de Turismo, 1 com dois órgãos líderes: a Smasac - Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania, e a Susan - Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional. Importante destacar que a Susan é uma Subsecretaria da Smasac - portanto, embora tenha havido esta designação separada entre estes dois setores, no agregado, trata-se da mesma secretaria municipal.

Por outro lado, quando considerados os órgãos de apoio, há muito mais diversidade que os de órgãos líderes. São mencionados no plano 25 setores, que estão contidos ou correspondem às 14 secretarias presentes na organização administrativa definida em 2017. Qual seja - ao menos como órgão de apoio em ao menos uma das ações, há menção a todas as secretarias municipais (Figura 5). Os 25 setores são mencionados ao todo 86 vezes - ou seja, na média, cada ação conta com 5,2 setores definidos como órgãos de apoio, indicando o interesse de induzir, por meio da definição de órgãos líderes e de apoio, que tais ações possam ser desdobradas em políticas, programas e projetos intersetoriais.

Quadro 3: Ações, órgãos líderes e órgãos de apoio do Plac

Descrição da ação	Órgão líder	Órgãos de apoio							
Elaborar e implementar um Plano Contínuo de Comunicação Social e Educação Ambiental sobre Mudança Climática, reforçando os espaços de comunicação já existentes	SMMA	Smaics	Smde	Smed	SLU	FPMZB	SMFA	Urbel	
Estruturar um Plano de Governança Climática	SMMA	Sudecap	Urbel	SLU	Smobi	SMPU	SMGO	SMPOG	BHTrans
Instituir um Painel de Monitoramento de Indicadores Climáticos	SMMA	SMPOG	Belotur	SMC	SMPU	FPMZB			
Fortalecer a utilização do critério de justiça climática na concepção de novos projetos de infraestrutura	Smobi	Sudecap	SMMA	SMFA	Urbel	SMPU	SMPOG		
Promover o Turismo Sustentável e Comunitário.	Belotur	Smde	SMC	SLU	Sudecap	FPMZB	Smel	Smasac	
Estruturar e Promover Ações Territoriais.	SMMA	SMPU	Smde	Belotur	BHTrans	Sumob	Smobi		
Fortalecer o sistema de prevenção de risco e desastre considerando o enfoque nos eventos climáticos extremos.	Smobi	Urbel	SMPU	SMPOG	SMSP				
Elaborar e implementar uma Política Municipal de Segurança Hídrica	SMMA	Smobi	SMPU	SMSA	FPMZB	SLU			
Fortalecer a Política Municipal de Apoio à Agricultura Urbana	Smasac e Susan	SMMA	SLU	SMPU	Smed	SMPOG	FPMZB	SMFA	
Adotar Soluções baseadas na Natureza e priorizar os espaços de passagem da Trama Verde-Azul.	SMMA	Smobi	SMPU	FPMZB	Sudecap				
Reduzir o passivo ambiental do município.	SMMA	SMPU	Smobi	Smde	SLU	Sudecap	Urbel	Prodabel	FPMZB
Universalizar a Arborização Urbana através da ampliação da arborização das vias e dos espaços públicos de Belo Horizonte.	SMMA	Sudecap	FPMZB						
Proteger e fortalecer a biodiversidade local.	SMMA	FPMZB							
Priorizar e acompanhar ações de mobilidade com maior potencial de efetiva redução de emissões de GEE.	SMMA	BHTrans	Smobi	SMPU	Sudecap				
Priorizar e acompanhar ações de saneamento/resíduos com maior potencial de efetiva redução de emissões de GEE.	SMMA	SLU	Smasac	SMSA	SMPU	Copasa	Sudecap		
Priorizar e acompanhar ações de energia com maior potencial de efetiva redução de emissões de GEE	SMMA	Smde	Cemig	Sudecap	Smed	Smobi	Suplan		

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Belo Horizonte, 2022d.

Apesar desta ampla indicação de secretarias municipais, há concentração de ações em 5 delas (Figura 5). As três mais citadas remetem aos setores e temas com presença mais perene no CMMCE afetos aos serviços urbanos, a obras e infraestrutura, a mobilidade e a política habitacional e urbana; e as outras duas delas referem-se a setores que passam a integrar o comitê a partir de 2024, como veremos na seção 6.1.

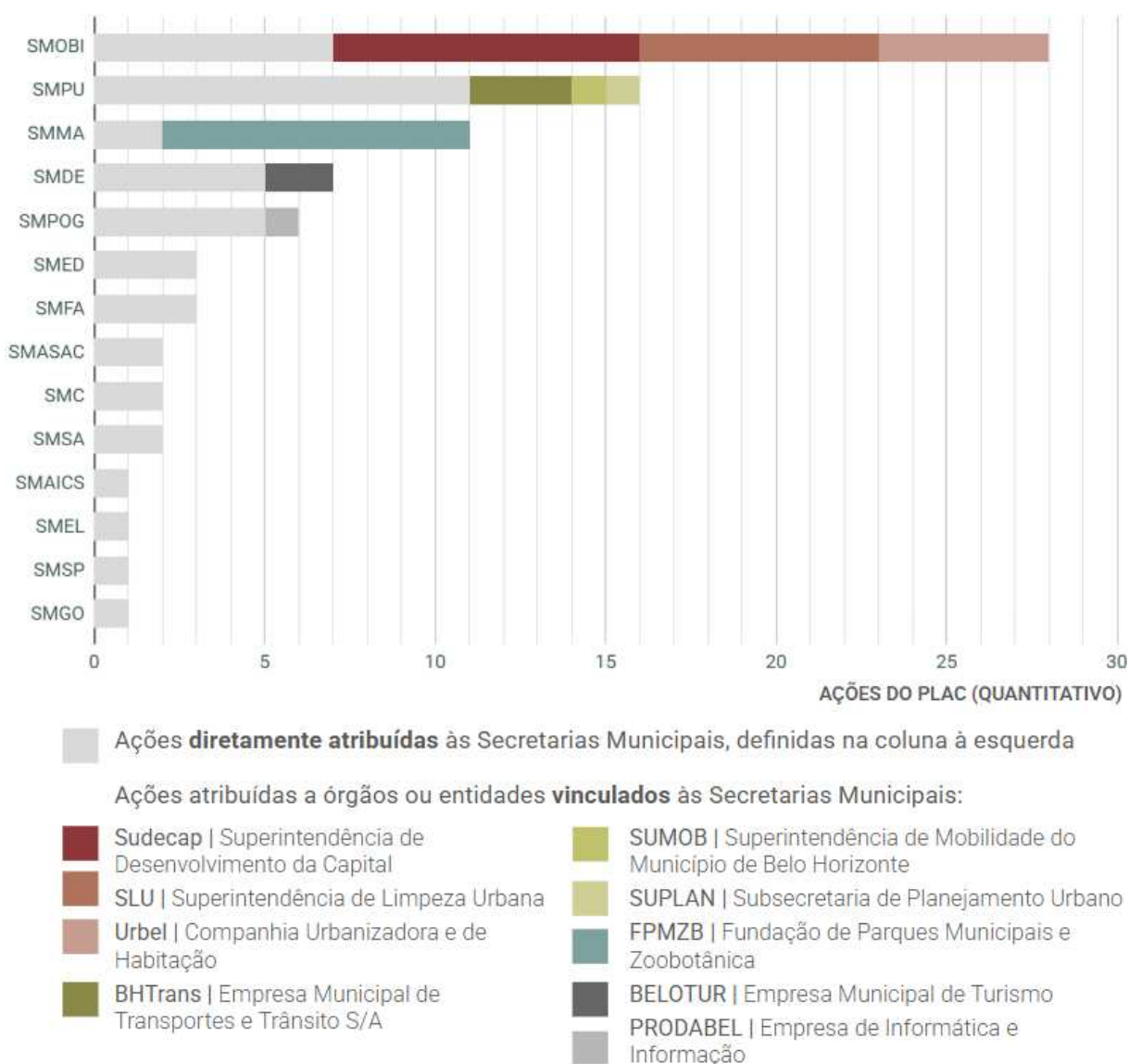


Figura 5: Distribuição de ações do Plac entre Secretarias Municipais e órgãos e entidades vinculadas
Fonte: elaborado pelos autores.

Diferentemente do Pregee, o Plac atribui responsabilidades diretas aos órgãos e entidades municipais, designando setores como líderes ou apoio em ações específicas. Isso sugere um esforço para ampliar a participação de diferentes áreas da administração municipal, incentivando a construção de ações que considerem definições mais integradas dos problemas e maior articulação entre organizações. Assim como no Pregee, os membros do CMMCE estiveram envolvidos na formulação das propostas; portanto podemos inferir que os setores

tiveram a oportunidade não apenas de indicar ações, mas também de vetar ou abrandar outras, conforme seus interesses e percepções de viabilidade. Dado a forma como o CMMCE é composto, esse processo ocorreu sob o crivo da sociedade civil e demais atores participantes, que poderiam avaliar a pertinência das inclusões e exclusões. Dessa forma, tanto o Pregece quanto o Plac podem ser compreendidos como o resultado da interação entre a intencionalidade da SMMA, enquanto órgão coordenador, as contribuições das consultorias contratadas e os interesses dos setores, mais ou menos aderentes à estratégia intersetorial. Essa perspectiva reconhece que os documentos resultantes do processo de planejamento refletem não apenas o esforço para estruturar um plano abrangente e tecnicamente fundamentado, mas também os processos de negociação política que permeiam a formulação dessas políticas climáticas. A análise detalhada da relação de alguns setores com a intersetorialidade, desenvolvida na seção 6, permite esclarecer como diferentes órgãos se posicionam diante da inclusão, modificação ou abrandamento de ações no contexto dos planos da política local de ação climática. Esses movimentos, por sua vez, influenciam as percepções setoriais sobre as vantagens ou desvantagens de adesão à estratégia intersetorial da política de ação climática do município.

5.2 Assimetrias e heterogeneidade dos setores envolvidos

A análise dos principais instrumentos da política de ação climática evidencia a busca por uma estratégia intersetorial para sua efetiva implementação, enfrentando o desafio de lidar com atores de perfis, interesses e recursos assimétricos e heterogêneos. A lógica setorial muitas vezes reforça barreiras à integração, especialmente quando há diferenças significativas na alocação de recursos financeiros e humanos. Para ilustrar essas assimetrias no contexto da estratégia intersetorial municipal em tela, e começar a adentrar em uma perspectiva de análise centrada nas variáveis associadas aos setores, utilizamos dados do portal de transparência do município, que indicam a composição setorial em termos de quantidade de indivíduos lotados nos órgãos, seus perfis profissionais, e a alocação de despesas do orçamento municipal nos órgãos e entidades que compõem esta política.

Para esta análise, foram selecionados 12 setores, a iniciar pela SMMA, secretaria coordenadora da política de ação climática e outras 5 secretarias municipais, as seguintes: SMSA, Smobi, Smasac, SMPU, SMPOG. Também foram considerados 6 órgãos da administração indireta municipal: SLU, Sumob, Urbel, BHTrans, Sudecap e FPMZB. Adotamos a escala de análise das secretarias e não de subsecretarias, considerando a

disponibilidade de dados financeiros agregados neste nível organizacional. Estas secretarias e entidades da administração indireta foram selecionadas considerando sua maior perenidade como representantes no CMMCE, e o maior número de ações relacionadas nos planos da política.

5.2.1 Recursos financeiros e quantitativo de funcionários por setor

No comparativo de acesso a recursos financeiros e humanos para a realização de políticas a cargo dos setores, as variáveis consideradas foram as despesas previstas pela Lei Orçamentária Anual - LOA de 2024 do município de Belo Horizonte e a quantidade de funcionários dos setores em dezembro de 2024, ilustradas na Figura 6. A LOA é um instrumento de planejamento e ação governamental, associado à aplicação da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e ao Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, previstos pela Constituição Federal. O PPAG delimita a atuação dos entes públicos, elencando as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as ações relativas à implementação das políticas e despesas de capital. Ele tem duração de quatro anos, devendo ser aprovado no segundo ano de uma gestão governamental. A LDO compreende as metas e prioridades para cada ano de governo e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA. Já a LOA, cujos dados foram utilizados, é o instrumento mais operacional entre os três, visto que se baseia no planejamento governamental delimitado no PPAG e delimita as despesas para a execução física e financeira das ações dos entes públicos, pois indica a alocação dos recursos necessários à implementação e execução de cada ação governamental (Brasil, 1988; Belo Horizonte, 2023b).

Foram utilizados os dados de despesa previstos na LOA classificados pelas instituições autorizadas a realizá-los, visando ao desempenho de suas atribuições legais. Essa classificação define a responsabilidade administrativa na formulação, na execução e no controle dos orçamentos. Os dados encontram-se disponíveis no portal de transparência municipal, em tabela denominada “Demonstrativo despesa órgão função” (Belo Horizonte, 2024i). Nesta tabela, cada linha representa uma unidade orçamentária, que representa o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão. Cada unidade orçamentária é identificada por um código em que os 2 primeiros algarismos identificam o órgão ou entidade, e os 2 últimos, especificam as unidades orçamentárias. As funções definem áreas de atuação governamental - saúde, administração, segurança pública, entre outras (Belo Horizonte,

2024i). Para cada setor analisado foram agrupadas as unidades orçamentárias correspondentes, conforme o Quadro 4 a seguir.

Quadro 4: Código e descrição de unidades orçamentárias agrupadas aos setores

Setor	Unidade orçamentária	
	Código	Descrição
SMSA	2301	Hospital Metropolitano Odilon Behrens
	2302	Fundo Municipal de Saúde
	2304	Fundo Municipal Sobre Drogas
Smobi	2700	Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura
	2711	Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil
Smasac	1000	Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar
	1010	Fundo Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
	1011	Fundo Municipal de Assistência Social
	1013	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
	1014	Fundo Municipal de Alimentação Escolar
	1018	Fundo Municipal do Idoso
	1019	Fundo Municipal de Proteção e Defesa das Minorias
	1022	Fundo Municipal do Auxílio de Transporte Escolar
	1023	Fundo Municipal dos Direitos da Mulher
SLU	2708	Superintendência de Limpeza Urbana
Sumob	3302	Superintendência de Mobilidade do Município de Belo Horizonte
	3303	Fundo Municipal de Mobilidade Urbana
Urbel	2703	Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte
	2704	Fundo Municipal de Habitação Popular
	2706	Fundo da Operação Urbana BH Morar/Capitão Eduardo
BHTrans	3304	Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte
SMPU	3300	Secretaria Municipal de Política Urbana
	3301	Fundo de Desenvolvimento Urbano das Centralidades
SMPOG	0600	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão
Sudecap	2702	Superintendência de Desenvolvimento da Capital
FPMZB	2504	Fundo de Operação do Parque das Mangabeiras
	2505	Fundação de Parques Municipais e Zoobotânica
SMMA	2500	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
	2503	Fundo Municipal de Defesa Ambiental

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Belo Horizonte, 2024i.

Quanto à metodologia de uso e seleção dos dados, as funções foram agrupadas por unidades orçamentárias, visto que nos interessa as despesas por setores. Não foram incluídas na análise as despesas com função de encargos gerais, encargos especiais e reserva de contingência, pois estas não resultam em produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Os encargos gerais e especiais correspondem às amortizações e encargos, aquisição de títulos, pagamento de sentenças judiciais, ressarcimentos, indenizações, pagamento de inativos, participações acionárias e compensações financeiras (Belo Horizonte, 2023b). Já a reserva de emergência prevê fonte de recursos para abertura de créditos adicionais em atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (Brasil, 2000). No caso das Unidades Orçamentárias que se referem a fundos que estão relacionados às secretarias municipais mas cujo tema refere-se a entidades da administração indireta (em específico, o caso das unidades orçamentárias 3303, 2704, 2706 e 2504), a escolha foi por contabilizá-los junto às despesas das entidades, visto maior proximidade temática, e portanto, da organização responsável pela execução das despesas. Foram incluídas todas as unidades orçamentárias vinculadas aos órgãos e entidades analisados, a exceção das seguintes, vinculadas ao setor SMPOG: 0604, 0613 e 0614 - respectivamente, Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte - Prodabel, Fundo Financeiro e Fundo Previdenciário - BHprev. Essas despesas não foram incluídas pois a unidade orçamentária 0604 refere-se a Prodabel, e não a SMPOG, órgão a qual é vinculada, sendo portanto específica a esta entidade; já as despesas dos fundos 0613 e 0614 são destinadas a previdência dos servidores municipais, não sendo utilizados para a execução das políticas públicas a cargo deste órgão que não a de demandas previdenciárias dos servidores municipais (Belo Horizonte, 2023b).

Para o levantamento quantitativo de funcionários foram utilizados os dados de remuneração e pessoal também disponíveis no portal da transparência municipal, para o mês de dezembro de 2024, de modo a dispor de maior atualidade quanto à situação dos setores em termos de recursos humanos. Foi realizada a análise conjunta de duas tabelas: “Relatório do Funcionalismo público - Administração Direta” e “Relatório do Funcionalismo público - Administração Indireta”, considerando a possibilidade de cessão entre órgãos e entidades municipais, ou seja, a permissão para que um servidor público exerça funções em outro órgão ou entidade, sem interromper o vínculo com o local de origem. Neste sentido, foram considerados os órgãos ou entidades de lotação atual dos funcionários, qual seja, o local onde o servidor exerce suas funções, e não a entidade pelo qual ingressou no município.

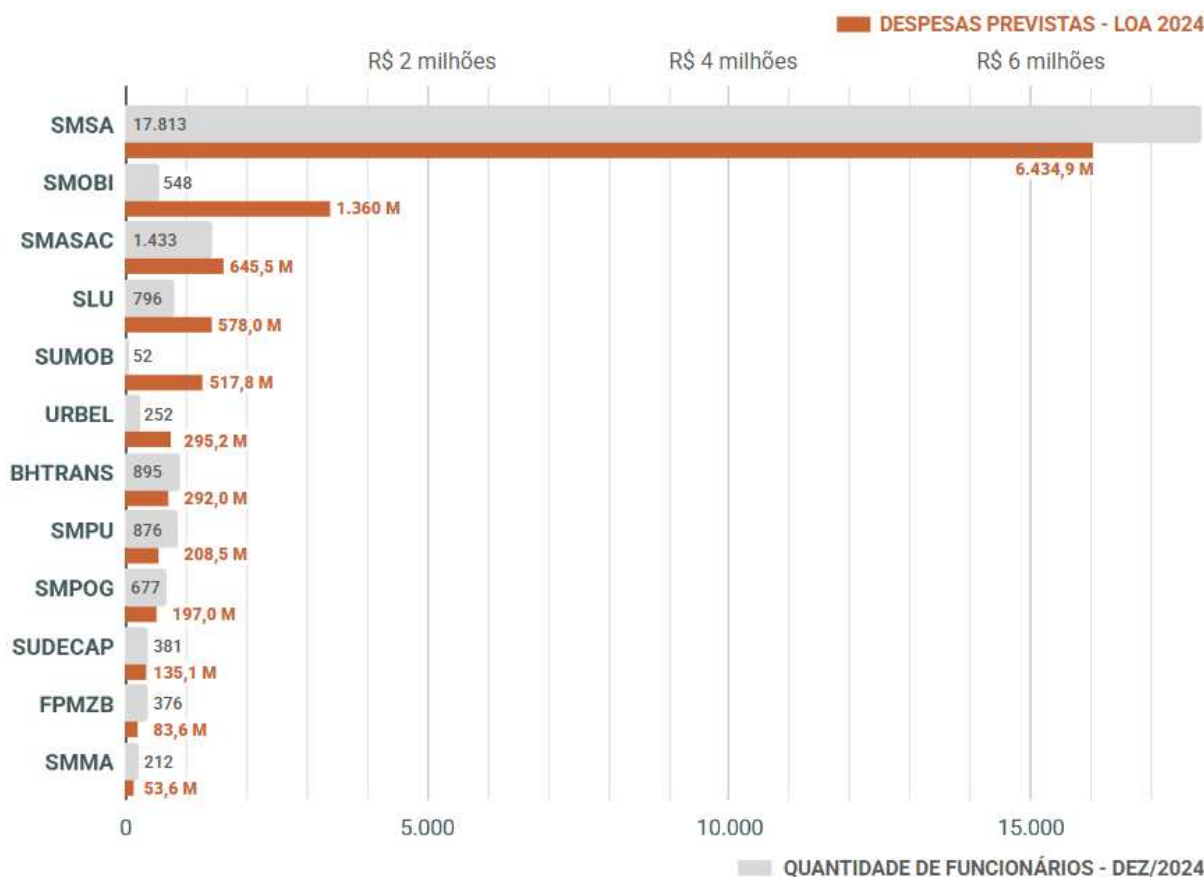


Figura 6: Despesas previstas na LOA 2024 e quantidade de funcionários em dezembro de 2024 por setor
 Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Belo Horizonte 2024; 2025.

Em primeiro lugar, destacamos os setores melhores e piores colocados nesta análise. A SMSA, responsável pela saúde, destaca-se como o setor com maior orçamento e maior número de funcionários dentre os setores analisados, com 12x mais funcionários que o segundo colocado (Smasac) e quase 5x mais orçamento que a Smobi, em segundo lugar nesta categoria. A saúde faz parte das políticas com despesas vinculadas pelo orçamento federal, que recebem um percentual fixo das receitas. No quesito número de funcionários, a SMSA, assim como a Smasac, responsável pela assistência social, exerce suas políticas em grande parte mediadas por equipamentos públicos próprios, com grande investimento em recursos humanos para executar as políticas diretamente junto às famílias e territórios.

Na outra extremidade do gráfico encontra-se a SMMA e a Fundação de Parques, entidade a ela vinculada, com o menor número de funcionários e despesas previstas. A SMMA, como órgão coordenador da política de ação climática, claramente encontra-se em desvantagem em relação aos demais setores envolvidos nesta política no quesito de acesso a recursos financeiros e humanos - o que pode estar relacionado inclusive a menores recursos de poder para dispor destes recursos em termos da gestão da política intersetorial de mudanças do clima. Interessa notar que a SMMA, juntamente com a Fundação de Parques e

Sudecap, figuram abaixo da SMPOG tanto em número de funcionários quanto em despesas previstas. A SMPOG é uma secretaria central para a administração municipal, focada na produção de bens e serviços administrativos internos, como a formulação das políticas de planejamento governamental, alocação de recursos e monitoramento orçamentário. Por lidar com planejamento e gestão, o trabalho dela tende a ser menos dependente de grandes insumos ou materiais e mais centrado em capital humano, com alto grau de continuidade e acesso a recursos. A diferença de posição chama a atenção pois os três órgãos citados têm um papel mais voltado à entrega direta de bens e serviços à sociedade, como manutenção de parques e obras públicas, o que demanda não só capital humano, mas também insumos materiais, veículos, equipamentos e outros recursos operacionais para viabilizar suas atividades. Esta diferença pode ilustrar e sugerir o maior acesso a recursos de poder da SMPOG para garantir recursos financeiros e humanos contínuos para suas atividades, e por outro lado, as dificuldades de acesso pelos demais órgãos, cujo exercício de atribuições é mais dependente de atividades de gestão de oportunidades de financiamento, licitações e contratos, que se associa a provisão de recursos variáveis para os setores.

Destacamos também a situação da Smobi e entidades a ela vinculadas - SLU, Urbel e Sudecap, que somadas, atingem a marca de R\$2.368,3 milhões e 1.977 funcionários. Isoladamente, a Smobi, responsável pelas obras públicas e infraestruturas, figura como segunda colocada no quesito de despesas, à frente das entidades a ela vinculadas. Isto pode indicar maior grau de centralização no planejamento da execução orçamentária, com impacto na autonomia dos setores a ela vinculados para execução de políticas. Ainda assim, SLU e Urbel figuram na metade superior do gráfico em termos de orçamento, e a Sudecap encontra-se dentre as entidades da metade inferior, o que pode sugerir maior subordinação deste setor à Smobi em relação aos demais.

O tema da mobilidade urbana, atualmente tratado por dois setores - BHTrans e Sumob - também tem destaque no gráfico. Antes de adentrarmos nos dados, cabe uma explicação contextualizando essa aparente duplicidade organizacional. A BHTrans foi criada em 1991 com a finalidade de gerir a prestação de serviços públicos relativos a transporte coletivo e individual de passageiros, tráfego, trânsito e sistema viário, tendo sido vinculada às secretarias responsáveis pelos temas de obras públicas e infraestrutura desde então (Belo Horizonte, 1991). Entretanto, em 2021 foi criada a Sumob, vinculada a SMPU, secretaria a qual também passou a estar vinculada a BHTrans a partir deste ano. A legislação que cria a Sumob prevê a extinção gradual da BHTrans em um período de até 15 anos, com a extinção de cargos e carreiras, finalização dos contratos vigentes e quitação dos passivos da empresa.

Esse processo de mudança organizacional e de gestão do tema da mobilidade urbana se origina em um contexto de crescente percepção pública de que há irregularidades na empresa, o que culminou com a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI pela Câmara Municipal e com a decisão pela extinção da empresa. Atualmente, a Sumob ainda está em fase de estruturação e opera em cooperação técnica com a BHTrans, a fim de dar continuidade ao serviço prestado (Maradei e Castilho, 2023). Formalmente, a Sumob possui as mesmas competências que a BHTrans, com maior detalhamento de atribuições e indicação mais explícita a princípios associados ao tema da sustentabilidade, com a priorização dos pedestres e usuários de transporte coletivo e modais ativos em suas ações. Acerca da previsão de despesas, o Fundo de Mobilidade Urbana, com recursos executados pela Sumob e cujas despesas previstas em 2024 somam R\$128,7 milhões, era anteriormente denominado Fundo de Transportes Urbanos e era administrado pela BHTrans (Belo Horizonte, 2021).

Neste sentido, caso sejam considerados em conjunto, as despesas de BHTrans e Sumob somam R\$809,8 milhões, o que renderia ao tema da mobilidade urbana a terceira colocação em termos de recursos financeiros. No quesito número de funcionários, a BHTrans já ocupa o terceiro lugar em termos de recursos humanos, e a situação de transição entre os órgãos justifica o baixo quantitativo de funcionários da Sumob, que, somados, atingem a marca de 947 funcionários. Por outro lado, a atual vinculação destas entidades com a SMPU ao invés da Smobi pode favorecer uma maior proximidade da política climática, visto este órgão é percebido como um parceiro desta política por representantes da SMMA e mesmo por atores de outros setores. A SMPU, por sua vez, posicionada ao centro do gráfico, também passa a possuir maior peso em termos de acesso a recursos financeiros e humanos a partir da vinculação com o tema da mobilidade urbana. Se isoladamente a SMPU ocupa a 8ª posição no quesito despesas previstas e a 4ª, no número de funcionários, avaliada em conjunto com a BHTrans e Sumob ela atinge a 3ª posição em ambas categorias, atrás apenas da SMSA e Smobi (neste caso, também considerados os valores em conjunto com as entidades a ela vinculada).

A análise das diferenças de acesso a recursos financeiros e humanos entre os setores envolvidos na política de ação climática evidencia grandes assimetrias e heterogeneidades organizacionais. A SMMA, responsável pela coordenação dessa política, encontra-se em desvantagem tanto em orçamento quanto em número de funcionários, posicionando-se como o setor pior colocado dentre os demais setores analisados. Tal cenário reflete não apenas uma alocação assimétrica de recursos, mas também pode ser visto como indicativo da limitada influência política da secretaria para disputar e gerenciar os recursos

necessários para a implementação intersetorial da política climática. Em contraste, setores como a SMSA, Smobi e Smasac se destacam por seus maiores orçamentos e grandes equipes. A essas disparidades de recursos soma-se as diferenças em termos de campos profissionais, as quais reforçam ainda mais as assimetrias no processo de gestão intersetorial, o que será explorado a seguir.

5.2.2 Categorias profissionais e lógicas setoriais

Para a análise de diversidade de campos profissionais dos setores foram novamente utilizadas as tabelas “Relatório do Funcionalismo público - Administração Direta” e “Relatório do Funcionalismo público - Administração Indireta” referentes ao mês de dezembro de 2024, disponíveis no portal da transparência municipal (Belo Horizonte, 2024a; 2024b). Neste caso, foi considerado o dado referente ao cargo ocupado pelo servidor. Para o somatório do número de servidores em determinado cargo, foram desconsiderados aqueles que acumulam cargos de vínculo efetivo com posições de direção e assessoramento municipal - a exemplo, determinado servidor cujo cargo definido na tabela seja “Gari de coleta - Direção e Assessoramento Municipal 4” foi considerado apenas como Gari de coleta. Ainda a este respeito, os dados de número de ocupantes de cargos de direção e assessoramento contabilizam apenas servidores que só possuem este vínculo com a prefeitura municipal, oriundos de recrutamento amplo.

A fonte de dados utilizada apresenta alguns limites para a análise, que serão destacados a seguir. Como vimos, trata-se de tabela que contém os cargos ocupados, e não as formações acadêmicas ou profissões dos servidores. Nem sempre é clara a relação dos cargos com as profissões, pois há cargos cuja nomenclatura refere-se a funções na administração municipal, como pode ser verificado no Quadro 5. Ainda, não há informações acerca do grau de formação dos servidores, podendo ser consultado apenas o grau mínimo de formação exigido para ocupação dos cargos na legislação correspondente - ou seja, para cargos em que é exigido para ocupação apenas a escolaridade de nível médio, por exemplo, não há informações se os ocupantes são de nível superior e de que áreas de formação; e nem se os servidores possuem títulos de pós graduação.

Tabela 1: Número de funcionários e tipos de cargos por setor

Setores	Número de funcionários	Tipos de cargos
BHTrans	895	32
FPMZB	376	29
SLU	796	28
Smasac	1.433	27
SMMA	212	22
Smobi	548	26
SMPOG	677	23
SMPU	876	24
SMSA	17.813	27
Sudicap	381	27
Urbel	252	12
Sumob	52	10
Total	24.311	287
Sem duplicatas	-	101

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Belo Horizonte, 2024a; 2024b..

Conforme a Tabela 1 acima, há grande variedade de tipos de cargos municipais nos setores analisados. A exceção da Urbel e Sumob, todos os órgãos apresentam de 22 a 32 tipos de cargos diferentes, com um total de 101 tipos de cargos em todos os órgãos e entidades analisados. Para que esta diversidade pudesse ser apreendida e analisada, os cargos foram agrupados em 15 “Categorias Profissionais”, conforme exposto no Quadro 5. A criação das categorias observou dois conjuntos de informações: critérios mais gerais, expostos pelos agrupamentos da Classificação Brasileira de Ocupações; e critérios mais específicos, associados às atribuições dos cargos, definidos por legislação municipal. Em casos específicos em que houve maior dúvida na classificação, também foram consultadas a lotação típica dos cargos nos setores e subsetores, além da obtenção de informações mais detalhadas acerca do perfil profissional em conversas com servidores destes setores.

A Classificação Brasileira de Ocupações - CBO é o documento normalizador da denominação e da codificação dos títulos das ocupações do mercado de trabalho brasileiro. Os títulos ocupacionais agregam situações similares de emprego e/ou trabalho com mobilização de competências similares, a qual é função tanto no nível de complexidade e responsabilidade das atividades quanto do domínio da competência, que se relaciona a área de conhecimento, função e bens produzidos. As ocupações são agregadas em 04 níveis de

agrupamentos, com diferentes graus de especificidade, sendo utilizado neste trabalho como referência os agrupamentos do tipo “Subgrupo principal”, que classifica as ocupações em 47 tipos diferentes (Brasil, s.d.). Cabe informar que não foram utilizadas especificamente os Subgrupos da CBO, mas a lógica hierárquica de agregação proposta serviu, em grande medida, para orientar o modelo de categorização adotado em áreas de conhecimento e em níveis de complexidade.

Como podemos verificar no Quadro 5, há um conjunto de cargos que correspondem a uma profissão e uma área de formação: é o caso de advogados, médicos, arquitetos, bibliotecários e sociólogos, entre outros, agrupáveis pelas agregações propostas pela CBO. Entretanto, estes são minoria dentre os cargos municipais. O maior conjunto de cargos possui denominação que aponta para uma função, como é o caso dos agentes sanitários, fiscais de transporte e trânsito, supervisores, analista de requisitos e auxiliar de escola. Nestes casos, na medida em que a denominação dos cargos aponta para áreas de conhecimento, foram feitos agrupamentos em linha com as categorias profissionais. Já os cargos em que não há exigência de ensino superior e cuja denominação não aponta para áreas de conhecimento específicas, foram agrupados predominantemente na categoria “Serviços gerais e operacionais”. Ainda, há cargos que são pouco específicos acerca da função desempenhada, a exemplo dos agentes executivos governamentais e assistentes técnicos, para os quais foram consultadas as legislações de planos de carreira da prefeitura de Belo Horizonte.⁸ Estes cargos foram distribuídos preferencialmente nas categorias “Administração, Contábeis e Econômicas”, para aqueles de ensino superior, “Administração - nível médio”, e “Serviços gerais e operacionais”, nos casos em que não havia menção a serviços administrativos dentre as atribuições.

⁸ São as carreiras de Agente Executivo Governamental, definida pela Lei Municipal nº 11.225/2020; Analista de Planejamento e Gestão Governamental, Lei Municipal nº 11.376/2022; Ajudante de Serviço Operacional, Assistente de Serviço Público, e Técnico de Serviço Público, Lei Municipal nº 11.226/2020; Agente de Apoio Técnico e Assistente Técnico, Lei Municipal nº 9.330/2007; e Oficial de Serviços, Técnico de Nível Médio, Lei Municipal nº 9.329/2007.

Categorias profissionais	Cargos Municipais	Órgãos e entidades que apresentam os cargos											
		BHTrans	FPMZB	SLU	Smasac	SMMA	Smobi	SMPOG	SMPU	SMSA	Sudicap	Sumob	Urbel
Serviços Gerais e Operacionais	Teledigfonista												
	Telefonista												
Território e Obras Públicas	Arquiteto												
	Assistente Técnico												
	Assistente Técnico - Edificações												
	Assistente Técnico - Estradas												
	Assistente Técnico - Segurança do trabalho												
	Engenheiro												
	Fiscal de Controle Urbanístico e Ambiental												
	Geógrafo												
	Geólogo												
	Oficial de Serviços												
	Técnico em Segurança do Trabalho												
Transporte e Trânsito	Analista de Sistemas de Tráfego												
	Analista de Transporte e Trânsito												
	Fiscal de Transporte e Trânsito												
	Técnico em Transporte e Trânsito												
Vigilância Sanitária	Agente Sanitário												
	Fiscal Sanitário Municipal												

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Belo Horizonte, 2024a; 2024b.



Figura 7: Categorias profissionais dos setores que compõem a política de ação climática (inclui SMSA)

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Belo Horizonte 2024a; 2024b.

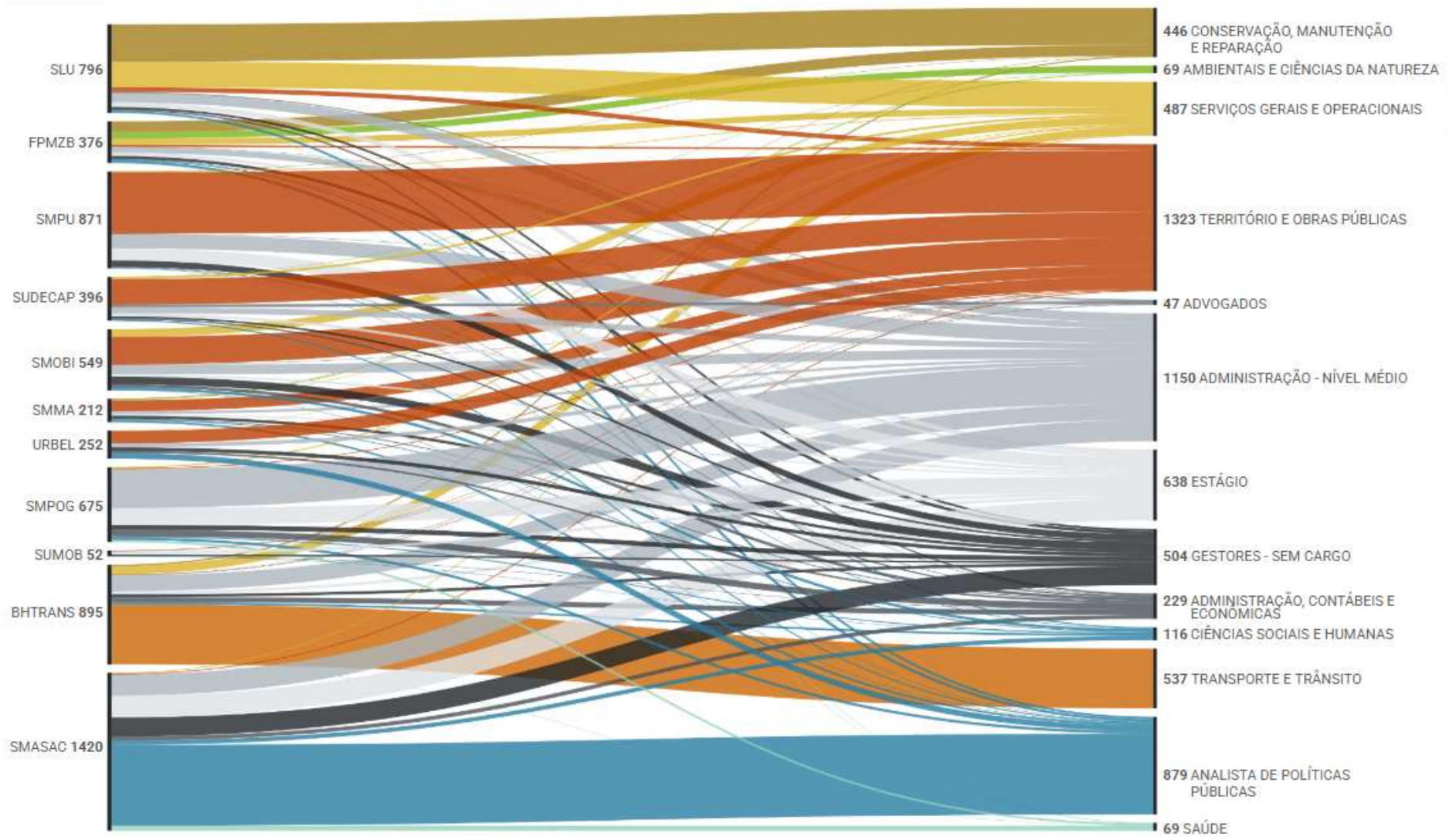


Figura 8: Categorias profissionais dos setores que compõem a política de ação climática (exceto SMSA)

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Belo Horizonte 2024a; 2024b.

Cabe ainda explicitar a motivação de algumas decisões na definição de categorias e agrupamentos. Dado o pequeno número de profissionais do campo da educação neste conjunto - 61 servidores nos cargos de auxiliar de escola, bibliotecário, educador social, pedagogo e professor municipal - este grupo foi alocado na categoria “Ciências Sociais e Humanas”. Geógrafos e geólogos (22 e 27 servidores, respectivamente) foram agrupados em “Território e Obras Públicas”, considerando que estes profissionais foram incluídos recentemente na carreira de Engenharia e Arquitetura municipais, sob a argumentação de desempenho de funções de competência e nível de complexidade similar ao desse grupo de profissionais, conforme informações junto a servidores dos órgãos⁹.

Foi criada categoria em separado denominada “Analistas de Políticas Públicas”, que contém os ocupantes deste cargo, lotados em sua maioria na Smasac, e do cargo de Analista Técnico, lotados apenas na Urbel. Em conversa com representantes de ambos setores, vimos que há bastante similaridade na área de formação da maioria dos ocupantes destes cargos. Na Smasac, estes cargos são tipicamente ocupados por assistentes sociais e psicólogos, com algum destaque também para profissionais da área de sociologia e história. Na Urbel, esses servidores são chamados de “Técnicos Sociais”, majoritariamente oriundos das ciências sociais, geografia, pedagogia, assistência social e psicologia - entretanto, também há ocupantes com formação em economia, história e biologia. Não há, na Lei Municipal nº 11.376/2022, que cria a carreira dos Analistas de Políticas Públicas, restrição a ocupação de cargos por egressos das áreas de ciências sociais e humanas, definindo como atribuição do cargo “realizar atividades de planejamento, implementação, supervisão, monitoramento e execução das ações e dos projetos de políticas públicas, atuando nas áreas de serviços de assistência social, atenção à saúde, esportes, entre outros, conforme área de habilitação”. Neste sentido, escolhemos por mantê-los em categoria à parte, cientes que ela se assemelha com o grupo de profissionais da categoria “Ciências Sociais e Humanas”.

A BHTrans apresenta grande especificidade na definição de cargos - tanto por apresentar cargos cuja denominação só existem neste setor - como os técnicos em contabilidade, técnicos em administração, analista de tarifas e custos - quanto pela existência de conjunto de cargos associados a funções de transporte e trânsito, temática central do setor, e que motivou a criação de categoria em separado para estes profissionais. Diferente de outros

⁹ A Lei Municipal nº 7971/2000, que dispõe sobre o “Plano de Carreira dos Servidores da Área de Atividades de Engenharia e Arquitetura” foi alterada pela Lei Municipal nº 11.678/2024 para incluir os profissionais das áreas de geografia e geologia. Entretanto, a equiparação salarial dos geógrafos, motivada pelo argumento de desempenho de funções de competência e nível de complexidade similar, já acontece desde a publicação da Lei Municipal 11.080/2017; e no caso dos geólogos, desde a Lei Municipal nº 11.224/2020. Anteriormente, estes profissionais estavam no rol de profissões abarcadas pelo cargo de Analista de Políticas Públicas.

setores, não localizamos legislação municipal a respeito dos cargos desta entidade - o que pode ser devido a sua constituição como empresa pública - e nos valem de dois editais de concurso para cargos do setor para subsidiar as escolhas quanto às categorias dos cargos.¹⁰ Não consta nestes editais seleção para o cargo de Fiscal de Transporte e Trânsito, que corresponde a maioria dos profissionais da categoria, não havendo informação além da denominação do cargo para subsidiar sua classificação.

O edital nº 01/2018 selecionou Técnicos de Transporte e Trânsito, cujos requisitos foi a formação em curso técnico de Estradas ou Transportes e Trânsito, ou Sistema Viário, ou Estradas e Pontes, ou Transportes Rodoviários, com atribuições específicas para o desenvolvimento de estudos e projetos viários, geométricos e de sinalização. No edital nº 01/2013 consta que os Analistas de Transporte e Trânsito, cargo que corresponde a 20,5% da categoria, sejam profissionais do campo de engenharia e arquitetura; entretanto, com funções específicas associadas a esta política:

Planejar, elaborar e implementar projetos de transporte e trânsito, envolvendo a adoção de normas técnicas e procedimentos para monitoramento e operação do sistema, objetivando adequá-los às reais necessidades e desenvolvimento de novas tecnologias e contribuindo para a melhoria da mobilidade urbana e sustentabilidade; planejar e apoiar as fiscalizações dos transportes e trânsito, bem como definir logísticas de intervenções para realização de eventos e obras na cidade.

Pelo motivo de terem cargos com denominação específica a uma função, e cuja função encontra-se restrita em edital, decidimos por agrupá-los em categoria específica.

Finalmente, acerca dos profissionais da engenharia, cabe informar que os dados diferenciam os engenheiros nas especialidades de mecânica, segurança do trabalho, meio ambiente e saneamento, agrimensura, agronomia, ambiental e civil. há ainda um grupo de profissionais identificados como “Engenheiro Civil/Arquiteto Urbanista”. Entretanto, essa diversidade de especialidades não está totalmente incorporada a tabela, sendo a vasta maioria enquadrada apenas como “Engenheiro” (72,1%, ou 425 de 589 profissionais). A exemplo, sabemos que há engenheiros ambientais lotados na SMMA, mas nenhum deles encontra-se identificado na tabela. Deste modo, todos os engenheiros, a despeito da identificação de especialidade, foram agrupados na categoria “Território e Obras Públicas”.

Uma vez definidas as categorias profissionais e distribuídos os profissionais, foi calculada a sua incidência em cada setor. De modo a ilustrar essa distribuição e incidência, foi

¹⁰ Trata-se dos editais nº 01/2008 e nº 01/2013, específicos para a seleção de cargos na BHTrans. Os editais podem ser acessados no seguinte link: <https://prefeitura.pbh.gov.br/bhtrans/concursos-e-estagios>, acessado em 27/02/2025.

utilizado o diagrama de Sankey, conforme Figuras 7 e 8, nos quais os setores estão listados à esquerda e as categorias profissionais à direita dos diagramas.

O Diagrama de Sankey é uma representação visual de fluxos em que a largura dos cursos é proporcional à magnitude do fluxo que representam. Esse tipo de gráfico é utilizado para visualizar transferências e distribuições, especialmente na análise de fluxos de recursos dentro de um sistema. Neste contexto, sua aplicação visa permitir uma leitura multifacetada e proporcional dos dados, visto que ele não apenas mostra a relação entre os setores e as categorias profissionais, mas também permite comparar proporções dentro e entre esses grupos simultaneamente.

Como podemos ver, foram criadas as Figuras 7 e 8 para dispor das informações ora incluindo, ora excluindo os dados da SMSA, devido à grande discrepância dos dados deste setor em relação aos demais setores. Será dada preferência pela análise a partir da figura 8 sendo referida a figura 7 quando tratarmos da situação da SMSA. A análise também apresentará percentuais relativos à proporção de servidores nos setores e categorias, que correspondem aos dados ilustrados nos diagramas.

Em linhas gerais, podemos afirmar que os setores possuem grande variedade de categorias profissionais em sua composição. A exceção de Sumob e Urbel, que são compostos por, respectivamente, 7 e 6 categorias, todos os demais setores possuem representantes de 9 a 12 categorias profissionais. As categorias profissionais, por sua vez, não são incidentes de maneira uniforme nos setores. Das 15 categorias definidas, 3 estão presentes em apenas 3 ou menos setores - Transporte e Trânsito, Ambientais e Ciências da Natureza e Vigilância Sanitária. Por outro lado, 4 categorias estão presentes nos 12 setores abordados: Administração - nível médio; Administração, Contábeis e Econômicas; Gestores - sem cargo; e Território e Obras Públicas. Se por um lado é esperado que os profissionais que desempenham atividades administrativas e de gestão estejam presentes em todos os setores públicos, a presença de profissionais de território e obras públicas em todos eles foi um achado inesperado.

A grande incidência de profissionais desta categoria nos setores em tela pode estar relacionada ao fato de que a infraestrutura urbana e a gestão territorial se mostraram como componentes relevantes da política de ação climática municipal. Cabe detalhar que este grupo não se encontra distribuído de maneira proporcional - ele é a categoria predominante (e por vezes, a maioria) dos servidores dos seguintes setores: SMPU (63,5% dos servidores do setor nesta categoria), Sudecap (58,1%), SMMA (47,2%), Smobi (45,2%), e Urbel (44,8%). Na SMPU, podemos dizer que essa categoria conforma o setor - à exceção das categorias de

administração, gestão e estágio, todas as demais ocupam menos de 1% do setor. No caso da SMMA, assim como na Urbel, há também relativa importância dos Analistas de Políticas Públicas, que contribuem com a diversidade de perfis profissionais. Deste grupo de setores, a SMMA é o mais diverso, apresentando também profissionais de Ambientais e Ciências da Natureza (assim como a Sudecap) e Ciências Sociais e Humanas (também presentes na Smobi). A Sudecap, por sua vez, concentra os advogados, que são pouco expressivos em todos os setores que estão presentes, e que concentram na Sudecap 53,2% do total da categoria.

São também bastante incidentes as categorias Estágio (11 setores), Serviços Gerais e Operacionais (11 setores) e Analistas de Políticas Públicas (10 setores). Entretanto, embora estas categorias sejam amplamente distribuídas entre setores, a concentração de profissionais em determinados órgãos e entidades sugere um grau significativo de especialização em temas, atribuições e rotinas de atividades. Esse fenômeno reflete a organização funcional e temática da administração municipal, e como vimos, também influencia a construção de formas distintas de perceber e intervir na realidade dos problemas públicos locais por cada um dos setores, pois contribui para a consolidação de expertises específicas que orientam a formulação e implementação de políticas públicas.

As categorias associadas a atividades de administração e gestão (Administração - nível médio; Administração, Contábeis e Econômicas; e Gestores - sem cargo) encontram-se, em linhas gerais, distribuídas de maneira proporcional pelos setores, com algumas exceções que serão listadas a seguir. O primeiro destaque é a SMPOG, em que, somadas, estas categorias representam 66,8% dos profissionais do setor, em linha com o esperado para um órgão cujas atribuições estão mais relacionadas a entregas administrativas, de planejamento, orçamento e de gestão para o governo municipal. Pela figura 8, a Smasac aparenta apresentar gestores em maior proporção que os demais setores, mas isso se deve, parcialmente, ao fato de ser também uma secretaria com mais funcionários. A proporção de gestores em relação ao número total de funcionários na Smasac é similar ao da SMMA, Smobi e Urbel, de cerca de 12%, conformando grupo com maior proporção de gestores entre funcionários do setor, à exceção da Sumob. A Sumob apresenta o maior percentual de gestores: 28,8% dos servidores estão nesta categoria. Interessa notar que, neste setor, 51,9% são estagiários - que somados, são mais de 80% dos funcionários do setor. A alta proporção de gestores pode refletir um perfil mais estratégico da secretaria, demandando capacidade decisória elevada; entretanto, estagiários e gestores possuem vínculo precário com a administração pública, sendo portanto um setor com pouco corpo técnico efetivo e contínuo para desenvolvimento de suas políticas -

situação que reflete o estado de transição deste órgão em relação a BHTrans, de corpo técnico não só maior, mas também efetivo e especializado.

Como vimos nas figuras, há determinadas categorias profissionais que se concentram em alguns setores, ou que são predominantes em relação às demais categorias profissionais daquele setor. Na figura 7 podemos ver que a SMSA possui o maior quantitativo de funcionários dentre os setores elencados - e além disso, tem composição bastante homogênea em termos de sua composição por categorias profissionais, com 95,7% deles oriundos de áreas de formação e função relacionadas à saúde, representados pelas categorias Saúde - nível médio; Saúde - nível superior; e Vigilância Sanitária.

Já na figura 8, podemos ver que outros setores também chamam atenção por serem o local típico de exercício de determinadas categorias profissionais. A Smasac é onde está lotada a grande maioria dos Analistas de Políticas Públicas, correspondendo a mais de 80% do total destes profissionais; a BHTrans possui conjunto de cargos específicos com funções associadas ao tema de transporte e trânsito, lotados exclusivamente neste setor; a Fundação de Parques é composta pela maioria dos ocupantes de cargos da categoria Ambientais e Ciências da Natureza, com fatia de 87% do total; e a SLU é onde estão a maioria dos servidores da categoria Conservação, Manutenção e Reparação (75,1% da categoria) e a maior proporção daqueles oriundos da categoria Serviços Gerais e Operacionais. Somados, os profissionais dessas categorias representam 71,1% dos servidores SLU.

A distribuição setorial das categorias profissionais reflete a demanda técnica de cada órgão e a forma como as políticas públicas são estruturadas e implementadas. A forte presença de Analistas de Políticas Públicas na Smasac, por exemplo, majoritariamente das áreas de serviço social e psicologia, está associada ao desempenho de atividades nos equipamentos desta política, diretamente junto aos indivíduos e famílias que são o público-alvo das ações do setor. Essas são profissões cuja atuação se estrutura a partir da relação interpessoal, seja no atendimento direto, na mediação de conflitos ou na formulação de estratégias de intervenção baseadas na escuta e compreensão das dinâmicas sociais. Nesse sentido, o trabalho desses profissionais se dá tanto no contato humano quanto na construção de políticas voltadas à garantia de direitos e ao enfrentamento de vulnerabilidades. Já as categorias majoritárias da SLU indicam o grande foco operacional do setor, com desempenho de atividades voltadas à conservação e limpeza urbana, evidenciando uma lógica de trabalho associada à gestão territorial e à infraestrutura da cidade. Enquanto a Smasac tem como eixo central a relação com as pessoas, a SLU opera sobre a materialidade dos espaços urbanos,

estruturando-se a partir da organização do trabalho físico e da manutenção da funcionalidade da cidade.

A categoria Ambientais e Ciências da Natureza está fortemente concentrada na Fundação de Parques, onde representa a maior parte dos profissionais - sobretudo por meio dos agentes de serviço ambiental, cargo específico desse setor e que responde por 84% dos profissionais da categoria. No Quadro 5, vimos que é uma categoria com pouca variedade de tipos de cargos no caso dos setores analisados - e mesmo considerando que há profissionais em outras categorias que poderiam responder por esta temática, como é o caso dos geógrafos e geólogos, estes também estão presentes em baixo quantitativo. Chama atenção também a presença reduzida desta categoria na SMMA, órgão responsável pela política ambiental e climática do município. Considerando que este é o campo de conhecimento mais diretamente vinculado à compreensão dos fenômenos climáticos e ecológicos, a baixa expressividade dessa categoria na estrutura da SMMA sugere que outras áreas de conhecimento e da gestão pública têm assumido papel central na formulação e implementação dessas políticas.

A análise das diferenças de composição em termos de categorias profissionais entre os setores envolvidos na política de ação climática evidencia os diferentes tipos de setor em termos de maior especialização ou heterogeneidade profissional. De forma mais ampla, a distribuição de profissionais nos setores não apenas define as atividades desempenhadas, mas também conforma modos distintos de conceber e intervir na realidade. A depender da expertise predominante, cada setor constrói uma visão própria sobre os problemas que enfrenta e as soluções que propõe: onde há forte presença de profissionais das ciências sociais, a intervenção tende a ser mais voltada às dinâmicas humanas e sociais; onde prevalecem categorias técnicas e operacionais, a ênfase recai sobre a infraestrutura e os processos de gestão do território. Nesse sentido, a alta incidência da categoria Território e Obras Públicas em diversos setores pode ser interpretada como reflexo do peso que a infraestrutura urbana e a gestão territorial assumem na política climática municipal. No entanto, essa distribuição não é homogênea – essa categoria é predominante em setores como SMPU, Sudecap, SMMA, Smobi e Urbel, o que indica que o recorte territorial está concentrado em determinadas áreas de formulação e execução de políticas. Assim, as profissões e suas práticas configuram um filtro pelo qual a administração pública interpreta e atua sobre o mundo, orientando tanto a formulação quanto a execução das políticas públicas.

Ao mesmo tempo, essa diversidade de composições profissionais impõe desafios à intersetorialidade, especialmente em um contexto em que os setores públicos tendem a atuar de maneira segmentada, estruturados por racionalidades próprias e pelo desejo de preservar

seus recursos e autonomia decisória. Integrar diferentes áreas exige coordenação administrativa e disposição para revisar prioridades e negociar concepções distintas dos problemas públicos. É interessante notar que a SMMA, órgão responsável por coordenar a política climática, está entre o grupo com maior diversidade profissional entre os setores analisados, não só reunindo profissionais de diversas categorias, mas também com distribuição proporcional, sem que determinada categoria se sobressaia de modo determinante. Esse perfil heterogêneo pode favorecer o diálogo entre abordagens distintas, internamente e entre setores. Ainda assim, a superação das barreiras setoriais depende não apenas da diversidade interna de cada órgão, mas também da disposição política e institucional para tensionar fronteiras e construir estratégias compartilhadas.

5.3 Primeiras percepções sobre a intersectorialidade a partir de observação participante

Após a análise dos instrumentos da política, que permitiu identificar a intencionalidade intersectorial expressa nos planos e normativos, e do exame das assimetrias entre os setores a partir de indicadores quantitativos, a pesquisa agora se volta para a abordagem qualitativa. A prática da observação participante nos possibilitou explorar como essas dinâmicas se manifestam na prática, investigando as interações entre os representantes dos setores e a forma como se mobilizam em torno da política climática.

O trabalho de campo foi realizado com o objetivo de estabelecer contato com os atores institucionais, observar as relações e interações entre os representantes dos setores e refinar as perguntas de pesquisa, identificando quais aspectos eram mais pertinentes de serem aprofundados. A experiência em campo permitiu captar dinâmicas não evidenciadas nos documentos analisados previamente, auxiliando na formulação de questões investigativas mais direcionadas e na identificação de elementos particularmente relevantes para a compreensão da intersectorialidade na política climática municipal. Nos interessava verificar a presença ou ausência dos setores nos espaços institucionais; e as posturas, discursos e articulações entre os atores representantes dos setores, oferecendo uma perspectiva complementar às análises documentais e quantitativas realizadas previamente.

Foram frequentados ao todo 14 eventos, sendo 9 deles no primeiro semestre e 5 no segundo semestre. A linha do tempo dos eventos frequentados, organizados semestralmente, está ilustrada nas Figuras 9 e 10. As incursões em campo realizadas durante o primeiro semestre também buscaram ampliar a compreensão sobre a inserção da política de

ação climática para além dos atores da administração pública municipal. Os eventos promovidos pela sociedade civil foram importantes para construir um panorama mais amplo do debate público local acerca das mudanças climáticas em interface com outros temas de políticas. Isso incluiu a observação de ONGs, movimentos da sociedade civil organizada, atores da Câmara Municipal, representantes de entidades estaduais e de setores municipais que não a SMMA. Também foram acompanhados eventos que, embora não estivessem exclusivamente voltados à política climática municipal, possuíam relações indiretas com a pauta (como é o caso do Seminário acerca do Plano de Arborização Urbana), permitindo captar como o tema se articula em diferentes arenas e quais discursos e abordagens predominam nesses espaços.

Como podemos verificar pelas figuras, foi mais expressiva a presença nas reuniões do CMMCE, as quais totalizaram seis eventos - a posse de representantes, uma reunião de trabalho e quatro reuniões do grupo de trabalho de monitoramento do comitê. Esses eventos são predominantes no segundo semestre, período em que a investigação já estava mais focalizada, direcionando a observação para espaços institucionais estratégicos para a análise da intersectorialidade. A exceção do CMMCE, participamos de três eventos realizados por órgãos da Prefeitura Municipal (SMMA, Urbel e FPMZB). O evento promovido pela SMMA é a etapa municipal da Conferência Nacional do Clima, ocorrida em novembro. Já os eventos promovidos por Urbel e FPMZB foram em parceria com entidades da sociedade civil - a ONG Eu amo minha quebrada e o movimento social Virada Climática, respectivamente. Frequentamos um seminário promovido pela Semad, em parceria com a SMMA, um seminário promovido pela Câmara Municipal de Belo Horizonte - CMBH; e três eventos realizados por entidades da sociedade civil - um evento promovido pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais - Sinduscon-MG, outro pelo movimento Eco Trabalhismo e o terceiro, pela ONG Eu amo minha quebrada, os quais articularam diversos setores sociais em torno de temas ambientais.



Figura 9: Linha do tempo com eventos frequentados em campo durante a realização do trabalho - 1º semestre

Fonte: Elaborado pelos autores.

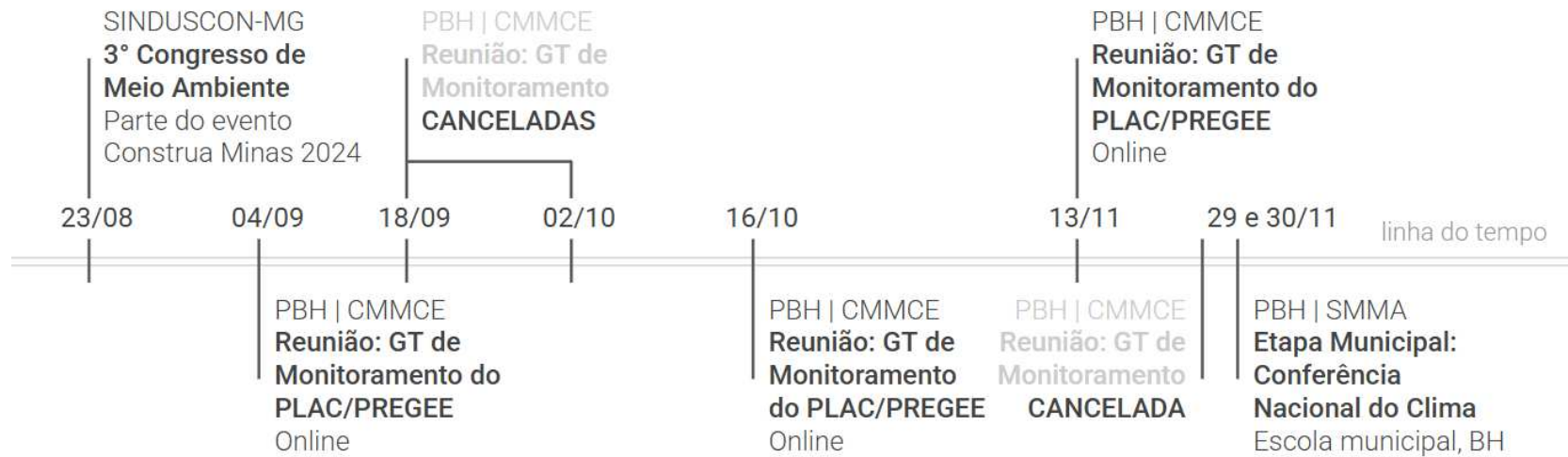


Figura 10: Linha do tempo com eventos frequentados em campo durante a realização do trabalho - 2º semestre
 Fonte: Elaborado pelos autores.

As inserções em campo tiveram início no final de abril de 2024, motivadas por dois canais principais, que foram essenciais para a identificação de novos contatos e oportunidades de pesquisa. O primeiro foi o grupo de *WhatsApp* do Movimento Virada Climática¹¹, o qual integramos a partir de novembro de 2023. O segundo foi o contato com uma integrante da equipe da SMMA, que possibilitou a inclusão no *mailing* responsável pelos convites para eventos institucionais da secretaria e do CMMCE, ampliando o acesso a espaços. Em conversa com os membros deste comitê, nos parece que há dois tipos de reuniões - as fechadas, onde são convocados apenas os membros do comitê, e as abertas, de acesso público. Independente da modalidade da reunião, não há divulgação oficial de sua realização nos portais oficiais de informações da Prefeitura de Belo Horizonte - as últimas publicações em diário oficial relacionadas a publicização de reuniões do CMMCE datam de 2016.

As inserções realizadas no primeiro semestre foram marcadas por três acontecimentos externos que influenciaram a agenda política e o discurso dos atores em campo, os quais deram destaque ao tema das mudanças do clima no debate público nacional e local. O primeiro deles foi o período de chuvas intensas e inundações no Rio Grande do Sul, ocorridas entre 27/04 e 24/05, às quais afetaram 478 municípios e 2,3 milhões de pessoas (G1, 2024). Em segundo lugar, entre 01 e 05 de junho comemora-se a Semana Nacional do Meio Ambiente, data utilizada como marco para a realização de ações de educação ambiental, eventos públicos e publicação de atos pelos governos associados à temática ambiental. E em terceiro lugar, temos que 2024 foi o último ano de gestão municipal, e o período de realização da pesquisa coincidiu com o período eleitoral municipal. Neste sentido, os acontecimentos externos influem e evidenciam o campo de disputa de agendas para o município, ao qual podem ser relacionadas às ações pelos agentes políticos e servidores públicos da prefeitura municipal, bem como dos candidatos à eleição municipal e aos atores e organizações da sociedade civil. Com uma eleição em disputa, este momento é um terreno fértil para perceber o posicionamento dos atores quanto à centralidade e à legitimidade do tema das mudanças climáticas na agenda pública e no plano decisório.

Em campo, os atores foram bastante produtivos acerca de suas percepções quanto à centralidade do tema na agenda pública e plano decisório da política municipal, convergindo

¹¹ O grupo de *whatsapp* do Movimento Virada Climática é composto por ativistas locais da ação climática e de movimentos e organizações de temáticas relacionadas, e possui atualmente 58 membros. O grupo é utilizado para divulgação de ações e eventos promovidos pelos movimentos sociais e ativistas ali presentes, sendo relevante para identificação de eventos para o trabalho de campo - frequentemente associados a ações voltadas para a sociedade civil, mas também em interface com os governos - locais, estadual e federal. O grupo foi utilizado intensamente entre março a junho de 2024 como canal para organização do evento Virada Climática (realizado em 08/06), o qual será melhor detalhado a seguir.

para uma compreensão de que se trata de tema de baixa centralidade, embora crescente, em partes impulsionada tanto em resposta a eventos climáticos extremos quanto pela conjuntura eleitoral. Especialmente entre os meses de maio e outubro, membros do GT de Monitoramento do CMMCE percebiam a existência de uma "janela de oportunidade", criada a partir das enchentes no Rio Grande do Sul, que poderia ser mobilizada para conferir maior protagonismo ao tema das mudanças climáticas no debate das eleições municipais. Localmente, o debate associado a temas ambientais esteve mais relacionado ao tema da arborização urbana, em resposta à preparação e realização do evento "Stock Car", que demandou o corte de árvores e perturbações em áreas ambientalmente protegidas, e gerou insatisfação e reação de movimentos sociais e associações civis locais.¹² Servidores da SMMA comentaram como "nunca tinham visto a arborização urbana como tema de debate nas eleições municipais"; e de que, por ocasião da semana de meio ambiente, a prefeitura havia lançado uma Nova Agenda Verde para o município, que incluía a ampliação da meta anual de plantio de mudas (de 25 mil para 35 mil) e reenvio do Projeto de Lei acerca da política de mudanças climáticas para apreciação pela Câmara Municipal.¹³

Apesar destas mudanças recentes, que apontam para uma relevância crescente, vimos que trata-se de tema com pouca atenção e prioridade governamental, da qual decorre na ausência de mecanismos que poderiam promover a intersectorialidade por vias de coordenação hierárquica. Em sua origem, esta política esteve ligada a existência de forte empreendedor político, um "vice-prefeito ambientalista", que esteve à frente do CMMCE enquanto esteve no cargo, o que explica as alterações na composição do comitê após sua saída da vice-prefeitura em 2009 (Figura 12). Atualmente, percebemos que a intersectorialidade depende em grande medida de atores do médio escalão da SMMA e suas motivações intrínsecas relacionadas ao tema da política. Estes atores utilizam de suas relações pessoais desenvolvidas ao longo de sua trajetória como agente públicos em prol da mobilização de recursos de poder, financeiros e de conhecimento. Trata-se de contatos estabelecidos com representantes dos demais setores e externamente a prefeitura, com a construção de coalizões com vereadores municipais, deputados estaduais e suas assessorias, associações civis e movimentos sociais.

¹² A Stock Car é um campeonato de corrida automobilística, que teve etapa realizada em Belo Horizonte entre os dias 15 e 18 de agosto de 2024. A realização do evento gerou controvérsias associadas ao corte de 63 árvores no entorno do Estádio Mineirão e efeitos do ruído sobre a vizinhança, em especial nas atividades acadêmicas e de pesquisa do Hospital Veterinário da UFMG. As ações de mobilização contrária ao evento incluiu membros da comunidade acadêmica da UFMG, moradores da região e ativistas ambientais, através de ações judiciais e protestos. (Castro e Guimarães, 2024)

¹³ A seção 6.2 trará maior detalhamento e contextualização do lançamento da Nova Agenda Verde, bem como suas implicações para a política de ação climática municipal.

Do ponto de vista institucional, a ausência de mecanismos de coordenação hierárquica e pouca atenção do primeiro escalão do governo são percebidas como entraves para o avanço da política, e as duas coisas são associadas nas falas dos representantes da SMMA - “hoje nós não podemos cobrar diretamente os setores, temos que convencer o prefeito primeiro” - que apontam seus limites ao cobrar a participação nas reuniões dos representantes setoriais, o envio de dados e o acompanhamento das ações. Há grande variação de implicação para a intersetorialidade pelos setores, que foi notada no período principalmente através da recorrente presença ou ausência dos representantes nos eventos, nas menções aos setores pelos representantes presentes, e também no envolvimento às atividades propostas e no atendimento aos prazos elencados. Os setores que estiveram mais frequentes em reuniões neste período (e que são percebidos como mais próximos em geral pelos presentes, através de menções e do engajamento nas reuniões) são SLU, Urbel, Supdec/Smobi, Suplan/SMPU e BHTrans, responsáveis pelos temas de transportes e trânsito, limpeza urbana, defesa civil e política habitacional e urbana.

Segundo Costa e Bronzo (2012), a intersetorialidade pode se estruturar em diferentes níveis de integração. No nível mais intenso, a política é desenhada, executada, monitorada e avaliada de forma intersetorial. No nível intermediário, a formulação ocorre de maneira intersetorial, mas a execução é setorial, com monitoramento centralizado e regular. Já no nível menos intenso, há um planejamento estratégico conjunto, mas o desenho, a implementação e o monitoramento das ações permanecem setoriais. A partir destas participações, foi possível perceber que trata-se de política cujo nível de intersetorialidade varia de baixo a médio. Isso se deve ao fato de que o planejamento e o monitoramento das ações estão centralizados no CMMCE, coordenado pela SMMA, enquanto a execução das medidas elencadas nos planos ocorre de forma predominantemente setorial. As participações no Grupo de Trabalho de Monitoramento reforçam essa percepção. Embora o Plac atribua um órgão líder e um órgão de apoio para cada ação, conforme analisado na seção 5.1, observamos que as metas são cobradas apenas do órgão líder. Apenas em caráter excepcional foi mencionada a constituição de grupo de trabalho intersetorial para o desenho e implementação de ações.¹⁴

No que se refere às atividades de monitoramento, é importante destacar que o Grupo de Trabalho de Monitoramento do CMMCE não possui a mesma composição em termos de número e diversidade de membros que o comitê como um todo. O GT é formado por

¹⁴ Trata-se do grupo de trabalho intersetorial instituído com o objetivo de fomentar e formular ações de ampliação da proteção social aos catadores de materiais recicláveis, autônomos ou cooperados, em situação de vulnerabilidade social, por meio da Portaria Conjunta SMASAC/SUASS/SLU nº 006/2022. A criação deste grupo está relacionada à ação constante do eixo de saneamento do Pregee.

representantes da SMMA, SLU, Urbel, Supdec, Suplan, Sumob e BHTrans, além de integrantes de associações civis e universidades. Durante as reuniões do primeiro semestre, havia uma preocupação expressa de promover ações de mobilização e divulgação de informações da política para que o governo eleito dê maior suporte a esta agenda, compartilhada pelos movimentos sociais e por representantes dos setores municipais. Nas reuniões do CMMCE, os representantes da prefeitura e de movimentos sociais ressaltaram a necessidade de produção de informações, pois “estamos querendo dar mais peso para isto, para aproveitar esta maré”. A produção e divulgação de informações também visa interferir na definição do primeiro escalão pelo governo eleito, sendo dito por representante de associação civil que “não queremos cair no abismo de ter um outro secretário fraco para esta pasta [SMMA]”.

Estava prevista a conclusão do primeiro relatório de monitoramento das ações da política até dezembro de 2024, mas essa meta não foi alcançada, ao menos até março de 2025. O não cumprimento da meta foi influenciado pelo ritmo e mudança de pauta das reuniões do GT ao longo do segundo semestre, impactando o avanço das atividades planejadas. A última reunião sobre este relatório ocorreu em 12 de julho, e até essa data, apenas alguns setores haviam enviado informações sobre o *status* do atingimento de metas - SLU, SMPU, SMPOG e BHTrans. A partir desta data, as reuniões foram convertidas para atividades de suporte à etapa municipal da Conferência Nacional de Mudanças Climáticas, ou foram canceladas, conforme indicado na Figura 10. Esses elementos evidenciam a baixa institucionalização das atividades de monitoramento, além de reforçar os desafios enfrentados para a implementação das ações da política. As dificuldades se manifestam tanto na articulação entre os órgãos e entidades envolvidas quanto internamente ao órgão coordenador, aspecto que será detalhado a seguir. Ainda relativo às atividades de monitoramento, foi indicado que a SMPOG se interessou pelo trabalho e deve assumi-lo em algum momento do futuro, visto que o órgão já centraliza atividades de monitoramento das políticas públicas, o que é visto com bons olhos pelos atores, que entendem este interesse como um sinal de maior legitimidade e atenção governamental para a política, visto ser essa uma secretaria central ao governo, como será discutido no item 6.2.1.

A política de ação climática apresenta limitações associadas à baixa institucionalidade dos seus processos e recursos, fazendo com que seja percebida como “política de governo, e não de Estado”, apesar de sua trajetória destacada no cenário nacional - a qual compreende a perenidade em termos de funcionamento do CMMCE e publicação regular de inventários de GEE. Há um reconhecimento dos atores em campo da relevância da

política do clima de Belo Horizonte expressa pela sua perenidade e pioneirismo, a exemplo do aceno a esta questão feito por representante do Ministério do Meio Ambiente - MMA na posse de novos membros do CMMCE, quando diz que “BH sempre foi onde fomos beber na fonte de uma política ambiental progressista.” Isto também se nota na utilização de Belo Horizonte como um “caso vitrine” para os outros municípios do Estado, na programação do seminário promovido pela SEMAD. Este evento contou com representantes de diversos municípios mineiros, entre eles Ouro Preto, Ribeirão das Neves, Santa Luzia e Paraopeba, com parte relevante da programação sendo dedicada à apresentação do estágio da política por Belo Horizonte, e em seguida, por Contagem, para os demais representantes municipais.

Em ocasiões públicas em que servidores da SMMA foram porta-vozes da política de ação climática, nota-se um duplo movimento nas falas: se, por um lado, também ressaltam o histórico da política, no sentido de buscar consolidar os recursos de legitimidade, há uma preocupação em elevar o seu nível de institucionalidade, a exemplo da frequente menção à necessidade de regulamentar e tornar obrigatório o processo de elaboração de inventários de gases de GEE; e aos entraves para a continuidade de reuniões em vistas ao monitoramento dos planos: “estamos sendo atropelados em nossas tarefas; o que não é urgente vai ficando. Fazemos isso por nós mesmos, não tem ninguém cobrando”.

A ausência de mecanismos formais de coordenação hierárquica na política climática municipal, aliada à baixa centralidade governamental do tema, cria um cenário em que a intersetorialidade se apoia fundamentalmente nos atores do médio escalão da SMMA e em suas redes pessoais de articulação. A pesquisa de campo evidenciou que a articulação intersetorial ocorre de maneira fragmentada e depende, em grande medida, da capacidade desses atores de estabelecer conexões informais dentro e fora da administração pública. Nesse contexto, a falta de incentivos institucionais claros para a integração, seja por meio de pressões hierárquicas ou da alocação diferenciada de recursos, faz com que os setores tenham maior margem de discricionariedade na decisão de se engajar ou não na política climática. Esse cenário torna ainda mais relevante a análise setorial detalhada que será conduzida a seguir, investigando como as dimensões e os recursos específicos de cada setor influenciam sua disposição para aderir à estratégia intersetorial, mesmo na ausência de sanções ou incentivos mais centralizados.

6 ANÁLISE DOS ALICERCES DA INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA DE AÇÃO CLIMÁTICA DE BELO HORIZONTE

Esta seção apresenta a análise da adesão dos setores à política de ação climática de Belo Horizonte tendo como ponto de partida os cinco alicerces da intersectorialidade. Como discutido, a adesão setorial não se dá de maneira homogênea ou linear, variando conforme os benefícios e custos percebidos pelos órgãos envolvidos. A intersectorialidade, ao mesmo tempo em que pode ampliar a capacidade de atuação dos setores, também impõe desafios operacionais, políticos e institucionais que condicionam a natureza dessa adesão.

Dessa forma, esta seção examina como cada um dos cinco alicerces se manifesta no caso da política de ação climática de Belo Horizonte. O objetivo é compreender como esses elementos estruturam a participação setorial na estratégia intersectorial e em que medida contribuem para consolidar ou fragilizar essa integração. A seção está organizada de modo que os alicerces que têm relação indireta com os setores - arena institucional com objetivos compartilhados; e parâmetros legais e financeiros próprios ou estáveis - são apresentados primeiro, devido ao seu caráter mais geral para a análise. Os demais alicerces, que apresentam relação direta com as dimensões e recursos setoriais - visão normativa da integralidade; governança dupla e vinculada; articulação e identidade entre os atores - são apresentados na seção 6.3, a qual é organizada em torno dos setores, e não dos alicerces. Isto pois consideramos que a relação dos alicerces com a lógica setorial é melhor exposta quando cada setor pode ser trabalhado a partir de sua trajetória e características próprias.

Ao longo da análise, observamos que setores com atribuições e estruturas organizacionais distintas interagem de formas variadas com esses alicerces, seja reforçando seus interesses em torno dos projetos e políticas geridos pelo setor, seja negociando os termos da estratégia intersectorial. Os dados coletados por meio da observação participante, das entrevistas e da análise documental permitem identificar as relações entre a adesão e as diferentes trajetórias setoriais dentro da política em análise.

6.1 Arena Institucional com objetivos compartilhados: o caso do CMMCE

A criação de arenas institucionais com objetivos compartilhados é um dos alicerces da intersectorialidade, frequentemente assumindo a forma de comitês, fóruns e grupos de trabalho. Esses espaços têm o potencial de reunir diferentes setores da administração pública, bem como atores de outras esferas de governo e da sociedade civil, podendo funcionar como instâncias de deliberação, planejamento e formulação de políticas

intersetoriais (Abrucio, 2023). No entanto, a efetividade dessas arenas depende da capacidade de mobilização dos atores e da existência de incentivos instrumentos para a integração.

No caso de Belo Horizonte, a primeira iniciativa municipal relacionada à política de ação climática foi justamente a criação de uma arena institucional: o Comitê Municipal sobre Mudanças Climáticas e Ecoeficiência - CMMCE, de caráter consultivo, instituído por decreto em 2006 e sediado na Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SMMA. O comitê passou por modificações nos anos de 2009 e 2011, ampliando sua composição setorial e incorporando novos representantes governamentais e da sociedade civil. A mais recente dessas mudanças ocorreu em 2024, refletida na posse dos representantes em maio deste ano, mas ainda não oficializada por meio de publicações oficiais (para a análise a seguir, nos baseamos na minuta de portaria datada de setembro de 2024, acessada por meio de comunicação pessoal).

Entre 2011 e 2024 não foram localizados documentos que apontam mudanças na indicação de setores para composição do CMMCE. Entretanto, nas entrevistas junto aos setores que não estavam na composição de 2011, mas estavam na de 2024 (Suplor/SMPOG e Supdec) há indicações de que houve incorporação destes setores ao comitê ao menos desde 2020. No caso da SLU, também a partir de 2020 houve mudança na indicação da pessoa que representa o setor junto ao CMMCE, sem publicação em meio oficial que documente a mudança. A informalidade dessas mudanças foi apontada como associada às proposições para alteração da política de ação climática municipal em lei¹⁵, relatadas por servidores da SMMA e também em trecho da entrevista com a representante da SLU:

Foi em 2020 que a [representante] se aposentou. E eu acredito que não tenha sido nem publicado o meu nome. Porque desde então, estavam tentando fazer aquela mudança da lei, sabe? A lei do clima. E aí o pessoal ficava assim, “não, vamos tratar as duas coisas juntas. A gente faz o projeto de lei e nomeia o comitê.” Então, eu acho que o comitê tá meio que informal. A gente tá trabalhando. Veio Pregee, veio o Plac, tudo isso. A gente tá trabalhando informal. Oficialmente, a SLU já me designou lá, mas não tem uma portaria publicada no DOM. (E. SLU, 2024)

¹⁵ A tramitação e conteúdo das proposições de lei são apresentados na seção 6.2.2.

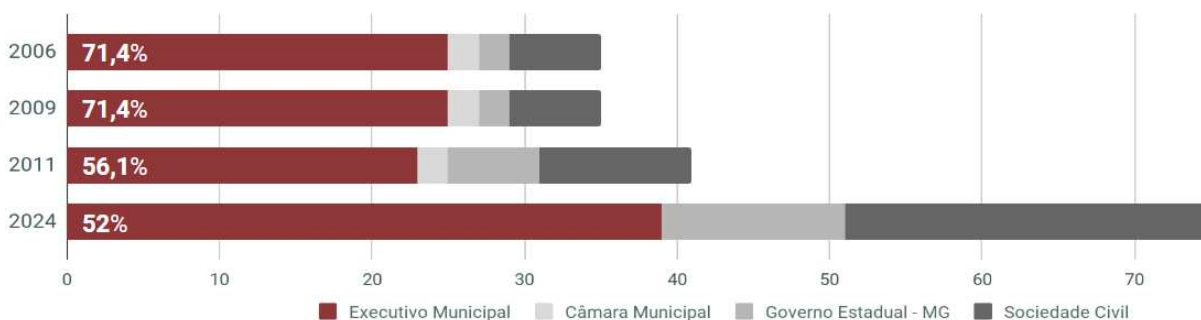


Figura 11: Composição do CMMCE, titulares e suplentes, em setores e níveis governamentais por ano de modificação da composição

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Belo Horizonte, 2006; 2009; 2011 e 2024.

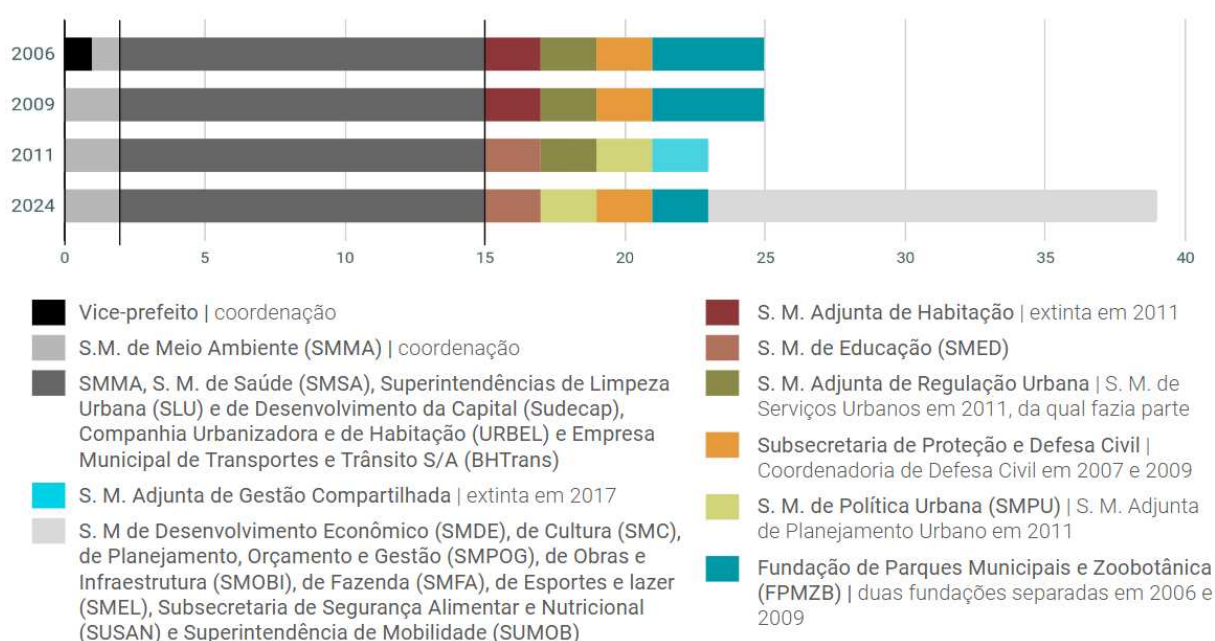


Figura 12: Composição do CMMCE, titulares e suplentes, considerando apenas os representantes de setores do executivo municipal, por ano de modificação da composição

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Belo Horizonte, 2006; 2009; 2011 e 2024.

A Figura 11 ilustra a composição do CMMCE, titulares e suplentes, em setores e níveis governamentais e participação da sociedade civil¹⁶ por ano de modificação da

¹⁶ O foco deste estudo está em verificar a composição e atuação do CMMCE quanto a intersectorialidade, mas cabe nota a respeito dos membros representantes da sociedade civil que participaram deste comitê ao longo do tempo. O decreto estabelecia inicialmente que os representantes fossem oriundos de estabelecimentos de ensino superior da Capital, Organizações Não-Governamentais e entidades representativas das indústrias, comércio e serviços. Nas nomeações entre 2007 e 2015 foram indicados representantes da UFMG, Associação Mineira de Defesa do Meio Ambiente - AMDA, ONG Ponto Terra e Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais - FIEMG. A partir de 2011, há alteração no decreto para inclusão fixa de representantes da FIEMG, do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais - SINDUSCON e Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Minas Gerais - CREA/MG. Além dessas entidades, em 2017, foram indicados representantes do Movimento Nossa BH e do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas - CBH Rio das Velhas (em substituição a AMDA e ONG Ponto Terra), sendo mantidos os representantes da UFMG. Finalmente, a composição de 2024 mantém apenas a representação do SINDUSCON, Movimento Nossa BH e CBH Rio das Velhas, e passa a incluir: Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Minas Gerais - CAU-MG, Sindicato de Engenheiros no Estado de Minas Gerais - SENGE-MG, Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES MG, Conselho Regional de Biologia - 4ª Região - CRBio-04, Centro Federal de

composição. Há em todos os anos composição majoritária pelo executivo municipal, embora este percentual tenha sido reduzido nos anos de 2011 (56,1%) e 2024 (52,0%). Em 2011, trata-se de redução percentual devido a retirada de representantes do executivo municipal e maior inclusão de representantes do governo estadual e sociedade civil. Já em 2024, há retirada dos representantes da Câmara Municipal e maior crescimento dos representantes da sociedade civil, que passam de 10 para 24 representantes (ou em percentual, de 24,4% para 32,0%). Em que pese o processo de redução do percentual de representantes do executivo municipal, em 2024 é a composição com maior quantitativo de representantes e de maior diversidade de setores municipais, como ilustrado na Figura 12.

A Figura 12 restringe-se a apresentar a composição detalhada do CMMCE pelos setores do executivo municipal. Entre 2006 e 2009, a única alteração na distribuição setorial é na coordenação do CMMCE, antes presidido pelo vice-prefeito municipal, e que passa a ser coordenado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, que anteriormente exercia a função de coordenação adjunta. Entre 2009 e 2011, há uma maior mudança na composição por setores do município, com a retirada do setor de defesa civil e setor de parques municipais (atualmente Supdec e FPMZB), os quais retornam em 2024. Por outro lado, há a inclusão dos setores de educação e planejamento urbano (Smed e SMPU), que se mantém no comitê em 2024. Finalmente, em 2024, há incorporação de grande diversidade temática de setores com o aumento da representação municipal de 23 para 39 representantes - ou de 11 para 20 setores.

Para compreender parte das mudanças nesta composição é necessário compreender que no período analisado ocorreram reformas na organização administrativa municipal, com mudanças relacionadas à separação, fusão, criação e a alteração de vinculações hierárquicas e temáticas entre setores. No início do período analisado, é vigente a organização administrativa estabelecida pela Lei Municipal nº 9.011/2005, a qual passou por emendas legislativas que ocasionaram em mudanças nos setores aqui ilustrados nos anos de 2009, 2011 e 2016. Uma nova organização é definida pela Lei Municipal nº 11.065/2017, em vigor atualmente¹⁷.

As mudanças na composição decorrentes da fusão e extinção de setores são menos impactantes para o CMMCE, visto que não alteraram a diversidade dos temas abordados pela política. São elas: a extinção da Secretaria Municipal Adjunta de Habitação

Educação Tecnológica de Minas Gerais – CEFET-MG, Fundação Mineira de Educação e Cultura – FUMEC, Associação de Jovens Engajamundo, Fórum Municipal Lixo e Cidadania - FMLC e Associação de Ciclistas Urbanos de Belo Horizonte - BH em Ciclo.

¹⁷ Em janeiro de 2025, esta lei também foi objeto de modificações, as quais promoveram alterações em setores envolvidos na estratégia intersetorial, o que foi tratado na seção 6.2.3.

em 2011, cujas funções são absorvidas pela Urbel - presente em todas as composições - e pela Smobi - com representação na composição de 2024. A segunda mudança trata do tema da regulação urbana, que compreende atribuições associadas ao licenciamento urbanístico de edificações. Este tema esteve presente em todas as composições do CMMCE, mas tratado por órgãos diferentes nas composições: em 2006 e 2009, é representado pela Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana - Smaru; em 2011, esta secretaria passa a estar vinculada a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos - SMSU, a qual é integrada ao CMMCE; e em 2024 a Smaru passa a ser denominada Sureg, a qual está vinculada a SMPU - em 2011, denominada SMSU (Belo Horizonte, 2005; 2017).

São mais significativas para nossa análise as mudanças na organização administrativa que alteraram as vinculações entre setores representados no CMMCE, os quais podem expressar mudanças em termos de maior facilidade ou dificuldade de coordenação devido às relações hierárquicas estabelecidas em lei. Neste sentido, as composições de 2006 e 2009 são as mais agregadas em termos de dispersão dos temas por secretarias municipais. À exceção da Secretaria Municipal de Saúde - SMSA e do Gabinete do Vice-prefeito, todos os demais setores que compunham o CMMCE nestes anos estavam vinculados à uma mesma Secretaria Municipal de Políticas Urbanas.

A nomenclatura “Secretaria Municipal de Política(s) Urbana(s)” refere-se a setores de estruturas bastante distintas nas leis de 2005 e 2017. A Secretaria Municipal de Políticas Urbanas de 2005, por vezes mencionada nas entrevistas como “super secretaria”, é mais semelhante à atual estrutura da Smobi, embora atualmente a estrutura contemple menor vinculação de órgãos e entidades, como será discutido a seguir. Compunham esta secretaria em 2005: a Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente; a Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana; a Secretaria Municipal Adjunta de Habitação; a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil; a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - URBEL; a Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S.A. - BHTRANS; a Superintendência de Desenvolvimento da Capital - SUDECAP; a Superintendência de Limpeza Urbana - SLU; a Fundação Zoobotânica de Belo Horizonte - FZB; a Fundação de Parques Municipais - FPM. Já a atual Secretaria Municipal de Política Urbana, identificada neste trabalho pela sigla SMPU, compreende os setores Subsecretaria de Fiscalização - Sufis; Subsecretaria de Planejamento Urbano - Suplan e Subsecretaria de Regulação Urbana - Sureg - que, a exceção do setor responsável pelas políticas de planejamento urbano, corresponde a estrutura da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos - SMSU de 2011.

As mudanças decorrentes da desagregação dos setores que compunham a Secretaria Municipal de Políticas Urbanas também podem ter gerado um desafio maior para a construção de articulações no âmbito do CMMCE, antes basicamente restritas a órgãos e entidades dessa secretaria, pois passam a exigir interfaces com secretarias municipais autônomas, igualmente vinculadas ao poder municipal segundo a estrutura administrativa. A primeira dessas mudanças, em 2009, refere-se à autonomização do setor responsável pelas políticas de meio ambiente, que torna-se uma secretaria à parte a qual vincula-se às Fundações de Parques e Zoológico Municipal. Há contínua desagregação setorial nos anos de 2011 e 2016, com a extinção da Secretaria Municipal de Habitação e retirada dos setores responsáveis pelas políticas de defesa civil, regulação urbana e mobilidade. Segundo a estrutura administrativa definida pela legislação de 2017, a secretaria que mantém a maior parte dos setores implicados pela política de ação climática foi renomeada como Secretaria Municipal de Obras e Infraestruturas - Smobi, pois contempla os setores Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil - Supdec, SLU, Sudecap e Urbel.

Ao longo da trajetória do CMMCE, observa-se maior presença dos setores ligados aos temas de saúde, habitação popular, transportes e trânsito e limpeza urbana, com incrementos na composição por temas de política social em 2011 e 2024. Destaca-se especialmente a entrada recente de setores centrais ao governo municipal, como a Secretaria Municipal da Fazenda - SMFA e a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão - SMPOG, o que sugere a busca por maior atenção governamental ao tema das mudanças climáticas. Se, por um lado, a diversidade interna no Comitê poderia favorecer uma visão mais integral das mudanças climáticas, por outro, amplia a complexidade institucional de gestão deste espaço, exigindo esforços ainda maiores para a articulação e negociação das assimetrias existentes entre os diferentes setores em termos de interesses, prioridades e recursos disponíveis, tarefa que demanda esforço permanente e nem sempre assegurado pelo órgão coordenador da política, a SMMA.

No trabalho de campo realizado em 2024, a atuação do CMMCE pareceu concentrar-se em eventos de caráter mais ritualístico e de divulgação e compartilhamento de informações - como posses dos membros e apresentação de relatórios -, nos quais destaca-se o papel predominante exercido pela SMMA enquanto órgão coordenador. Já as reuniões do GT de Monitoramento, associadas ao CMMCE e com caráter potencialmente mais operacional, não apresentaram regularidade ou dinâmica suficientemente estruturada, limitando-se a poucas reuniões efetivas e reduzida produção concreta, especialmente ao longo do segundo semestre. Esse contexto é exemplificado pela conversão das reuniões para apoiar a etapa local

da Conferência Nacional de Mudanças Climáticas ou mesmo pelo cancelamento de encontros previstos, devido a necessidades de reorganização de agendas dos responsáveis pela condução das reuniões.

As entrevistas, as quais serão detalhadas na seção 6, reforçam a visão de que o CMMCE serve principalmente a função de troca de informações. Foram mais frequentes as menções às reuniões como um espaço no qual os setores buscam ser frequentes, mas cujas atividades estão mais relacionadas a um acompanhamento mais geral do andamento da política, e eventualmente, ao fornecimento de informações para produção dos inventários ou outros relatórios. Por outro lado, também foi mencionada a função do CMMCE na construção de redes informais entre os representantes dos setores municipais, contribuindo para a formação de contatos interpessoais que podem favorecer iniciativas setoriais específicas, ilustrado pela aproximação da Urbel com a Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional - Susan (ver seção 6.3.2). Para a SLU, por sua vez, as reuniões do CMMCE em torno da elaboração dos planos se constituíram como oportunidades para influenciar diretamente a formulação das ações, buscando a consolidação de uma visão integrada dos problemas associados às mudanças climáticas e ao tema de resíduos sólidos, tema de competência da SLU. Esses elementos sugerem que os representantes dos setores tendem a se envolver mais ativamente nos momentos em que estão em jogo questões que possam afetar diretamente suas responsabilidades e atribuições, ou prover benefícios mais concretos à implementação de suas próprias políticas.

6.2 Parâmetros legais e financeiros próprios ou estáveis

A existência de parâmetros legais e financeiros próprios ou estáveis é o alicerce associado a garantir previsibilidade e condicionar a ação setorial a diretrizes comuns, podendo oferecer incentivos ou sanções aos setores. No caso da política de ação climática de Belo Horizonte, este alicerce será trabalhado nas seções seguintes observando os seguintes processos: o aumento da disponibilidade de recursos para investimento para a política de ação climática, associados a recente articulação entre a SMMA e a Suplor, que dispõe de atenção governamental e recursos de poder e legitimidade para tratar do orçamento municipal; a evolução do marco legal desta política como indicativo de maior centralidade do tema e com institucionalização dos instrumentos da política, mas ausente de mecanismos de incentivo ou sanção aos setores; e a recente reforma administrativa, publicada em janeiro de 2025, com

destaque a criação da Coordenadoria Especial de Mudanças Climáticas vinculada ao Gabinete do Prefeito.

6.2.1 A relação com a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (Suplor)

A Suplor tem papel central no governo municipal, atuando na distribuição de recursos para implantação de projetos e políticas municipais. Uma maior articulação da Suplor com a estratégia intersetorial pode estar associada a uma maior atratividade desta para os setores, contribuindo para a adesão. Nesta seção, trataremos da aproximação recente deste setor com a política local de ação climática e com a SMMA, com benefícios associados a uma maior atenção governamental para o tema, bem como a disponibilização de recursos financeiros e de legitimidade.

A Suplor foi recentemente incluída no rol de setores os quais busca-se alcançar com a estratégia intersetorial da política de ação climática municipal. Isto pois sua menção e inclusão nos instrumentos desta política data do ano de 2024, quando o setor passa a ter representação formal no CMMCE. Assim como vimos em outros setores, pode ser que esta representação tenha sido iniciada informalmente em anos anteriores, mas não foi possível precisar esta data.

A Suplor tem como atribuições a coordenação do PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental e Plano de Metas, que compreende os projetos estratégicos do governo, além do controle orçamentário geral da prefeitura e estrutura para captação de recursos e financiamento. Trata-se de organização que atua na distribuição de recursos financeiros, e para isso, dispõe de recursos de poder, legitimidade e atenção governamental. Na fala de servidor da SMMA, o responsável pela Suplor é alguém que tem “os ouvidos do prefeito”. Isso é expresso objetivamente pela estrutura organizacional e de gestão, e pode ser notado também em aspectos mais sutis durante a entrevista. Diferentemente de outros representantes setoriais que mencionam as mudanças gerais de organização e planejamento municipal, aqui as falas são de identificação com o processo de elaboração destes produtos - como quando o entrevistado informa que “a gente fez a reforma administrativa”, remetendo-se a reforma do ano de 2017; “começa um governo, a gente tem que definir estratégia”, explicando do que se trata o Plano de Metas; “quando eu faço a carteira de projetos estratégicos (...)”, demonstrando papel relevante na estruturação deste documento; e finalmente, referindo-se a CCG - Câmara de Coordenação Geral, que delibera sobre diversas questões relativas às despesas do município, avaliando a conveniência governamental dentro do contexto fiscal, e

da qual a Suplor faz a função de Secretaria Executiva: “o prefeito acompanha essa reunião quase que, sei lá, 90 e tantos por cento (...) eu faço secretaria executiva e aí a gente vai avaliar o que vai ser aprovado, o que não vai, pra onde que a prefeitura vai. Qualquer novo gasto. (...) A gente controla tudo. Cada real que gasta.”

Nas entrevistas exploratórias que realizamos com representantes da SMMA, foi nos informado que a aproximação entre os gestores destes setores, Suplor e SMMA é relativamente recente, sendo possível traçá-la e abordá-la na entrevista com os representantes dos setores. Nesta aproximação, são destacados dois momentos relevantes, ambos datados de abril de 2024 - o primeiro deles é a chegada de novo secretário a SMMA, e o segundo, a participação do representante da Suplor em evento com o tema de mudanças climáticas, realizado por entidade transnacional. O atual secretário da SMMA assumiu a gestão do setor em 02 de Abril de 2024 (Belo Horizonte, 2024c), e já desde o início de sua gestão passou a buscar o representante da Suplor em prol de obtenção de atenção governamental para os projetos e políticas de meio ambiente. Nas palavras do entrevistado:

A equipe que eu mais me aproximei recentemente foi a equipe do Meio Ambiente. Principalmente depois da chegada do [novo Secretário]. Sem querer falar mal de ninguém, mas os outros secretários tocavam lá dentro e não nos procuravam muito. E o [novo Secretário] chegou e falou “ô gente, ô, o negócio aqui não tá bom não, eu preciso da ajuda de todo mundo”. O [novo Secretário] teve essa capacidade de nos puxar. (...) Como está todo mundo demandando da gente, a gente vai... acho que é normal isso, a gente vai atender a quem mais demanda. (...) E aí a gente entrou, e ele foi dando corda, e aí nós fomos dando corda também. (Suplor, 2024)

No trecho acima, fica evidenciada a percepção de relação próxima entre a Suplor e os recursos de poder e atenção governamental, e que há uma disputa entre os setores para que estes recursos sejam destinados para seus projetos e políticas. No caso, o responsável pela SMMA é caracterizado como agente que buscou oportunidades para captar tais recursos, diferente de gestores anteriores (cabe destacar aqui, que o entrevistado da Suplor encontra-se no cargo a 10 anos, podendo referir-se, portanto, a secretários das últimas três gestões municipais). A aproximação com a Suplor, se por um lado promove benefícios aos setores, por outro lado, também têm custos - principalmente em termos de menor autonomia e maior controle das ações; a exemplo, foi citada em outro momento da entrevista que, uma vez decididos projetos prioritários para acompanhamento pela Suplor, são realizadas reuniões quinzenais de monitoramento das ações estratégicas, em que são cobrados os compromissos pactuados - o que pode explicar, ao menos parcialmente, os dilemas dos gestores dos órgãos e entidades entre a escolha de se aproximar ou seguir de forma mais independente.

Em segundo lugar, a aproximação entre os setores foi oportunizada por evento promovido por entidade transnacional que tinha como finalidade reunir municípios e agências financiadoras de ações climáticas. Trata-se do “3º Encontro Nacional do Iclei”, realizado entre os dias 16 e 18 de abril de 2024, na cidade de Belém - atualmente evidenciada no cenário nacional e internacional devido ao fato de que sediará a COP 30 em novembro de 2025. Neste evento, foram debatidas estratégias para fortalecer a capacidade técnica e administrativa dos municípios brasileiros no acesso a financiamentos climáticos (Iclei, 2024). O entrevistado informou que não é comum que a Suplor participe de eventos associados ao tema da mudança do clima, e que só participou deste pois tinha uma agenda de captação de recursos (Suplor, 2024). O entrevistado não mencionou em entrevista, mas vimos que houve representação da Suplor em ao menos mais um evento desta natureza - o “Congresso Mundial do Iclei”, ocorrido posteriormente, entre 18 e 21 de junho de 2024 em São Paulo (Gelson Leite, 2024).

O papel das entidades transnacionais para as políticas locais de ação climática já se encontra abordado do ponto de vista da promoção de agenda e disponibilização de recursos, principalmente de conhecimento e financeiros (Barbi, 2020). Neste caso, vemos que tais entidades também podem desempenhar papel relevante na criação de redes de relacionamento entre representantes de setores intramunicipais, que poderiam encontrar dificuldades em se aproximar em meio a demandas cotidianas da administração municipal. No caso, já havia sido iniciada uma aproximação dos gestores da SMMA e Suplor de maneira geral para os projetos e políticas a cargo do setor, mas este evento abriu caminho para que fossem realizadas consolidações importantes para o avanço das ações de captação de recursos no último ano associadas ao tema das mudanças do clima, como descrito pelo entrevistado:

De lá [evento Iclei em Belém], eu falei “gente, nós temos que formatar isso aí numa carteira de projetos de meio ambiente. Vamos criar isso.” Sentamos e criamos uma carteira, igual a gente tem carteira de obras, uma carteira de projetos de meio ambiente. (...) Chegamos, marcamos, sentamos fisicamente. A equipe de meio ambiente que tem conteúdo, montou essa carteira. Aí já envolveu a SLU (...), envolvemos a Secretaria de Obras, aí já dá início a contratação de um projeto, né? Se é o que é necessário. Então a gente vai tomando medidas a partir dessas reuniões e depois a gente mesmo vai monitorando.

Neste trecho vemos mobilizado o interesse do gestor da Suplor em prol da consolidação de documento que medie a captação de recursos financeiros para projetos relacionados às políticas ambientais e de mudança do clima, com a incorporação dos setores relacionados, SLU e Smobi, para além da SMMA. A carteira de projetos mencionada foi consolidada e posteriormente apresentada ao BNDES e BID, a partir da qual foram pactuados

recursos para investimentos em projetos e políticas municipais associadas a política de ação climática.

A apresentação ao BNDES se deu no contexto do Programa Novo PAC, programa para financiamento do governo federal, que prevê investimentos na ordem de R\$1,8 trilhão distribuídos em 9 eixos, que incluem Transporte eficiente e sustentável; Infraestrutura Social Inclusiva; e Cidades Resilientes e Sustentáveis (Brasil, 2023). Em Belo Horizonte, foram contratados junto ao BNDES e Caixa Econômica Federal - CEF créditos equivalentes a R\$ 468,6 milhões por meio da Lei Municipal nº 11.710 de julho de 2024, a serem destinados para a aquisição de 100 ônibus elétricos e estrutura de recarga; e investimentos em vilas e favelas, notadamente, no Programa Pró-Izidora¹⁸ e criação de parque linear na vila Cabana Pai Tomás (Belo Horizonte, 2024d). Outros R\$ 425,8 milhões foram contratados junto a CEF através da Lei Municipal nº 11.796 de dezembro de 2024, também no contexto do Novo PAC, a serem destinados para a investimentos em mobilidade urbana, na criação de faixas exclusivas ou preferenciais e obras complementares de infraestrutura viária; e na implantação do Parque Linear do Onça¹⁹ (Belo Horizonte, 2024g).

Já em relação ao BID, o entrevistado informou que a consolidação da carteira de projetos está associada ao avanço da proposta do Parque Aterro, ou Parque Taiobeiras, a ser implantado no antigo aterro sanitário localizado na Via 040²⁰. Esta intervenção foi posteriormente incluída no escopo do projeto ‘BH verde azul: programa de redução de carbono’ capitaneado pela Suplan, que dispõe de R\$ 440 milhões para a finalidade de adaptar a cidade aos desafios das mudanças climáticas, e incluem investimentos em áreas de centralidades²¹ previstas no Plano Diretor nas 9 regionais da cidade, incrementos em arborização urbana, recuperação de nascentes e gestão de águas por meio de soluções baseadas na natureza - SBN²², e requalificação e implantação de parques urbanos, dentre eles,

¹⁸ O escopo do programa Pró-Izidora será detalhado na seção 7.3.2, que trata da Urbel; por ora, basta informar que trata-se de plano de intervenção em assentamento informal com forte alinhamento às problemáticas de promoção de resiliência urbana e ações climáticas.

¹⁹ O Parque Linear do Onça visa a recuperação e conservação das margens do Ribeirão do Onça e Gorduras, com tratamento de áreas de risco de inundação e criação de espaços públicos, com extensão aproximada de 5,5 km. O projeto foi elaborado de forma participativa junto à comunidade local pela Suplan e o projeto executivo, por contrato supervisionado pela Sudecap (Belo Horizonte, 2018). Outros comentários acerca do papel da comunidade local no projeto podem ser encontrados na seção 7.3.3, que trata da FPMZB.

²⁰ O histórico da utilização do aterro sanitário da Via 040 e detalhamento da proposta do Parque Aterro podem ser encontrados na seção 7.3.1, acerca da SLU.

²¹ As centralidades são um zoneamento previsto no Plano Diretor, demarcadas em porções do território municipal onde se pretende direcionar maior adensamento construtivo e populacional e a concentração de atividades econômicas, complementarmente à qualificação urbanística do espaço urbano. Há previsão de direcionamento de recursos específicos para fomento a estes locais, como estratégia de desenvolvimento urbano sustentável (Belo Horizonte, 2019).

²² Definição do termo Soluções baseadas na natureza e sua relação com a problemática do tema da drenagem urbana estão dispostos na seção 7.3.4, que trata da Dgau/Smobi.

a proposta do Parque Aterro, especificamente a parte do projeto dedicada aos espaços de uso público e usina fotovoltaica. Em um primeiro momento, a aprovação do financiamento foi realizada junto ao Governo Federal, em setembro de 2024 (Pinto, 2024). Esta operação ainda depende de aprovação por lei municipal - não tendo sido enviado projeto de lei com esta finalidade à Câmara Municipal até o momento. Todos os projetos e programas citados acima, ou estão incluídos no escopo dos planos locais da política de ação climática, ou guardam forte relação com os princípios orientadores desta política, como podemos ver na seção 5.1.

A atuação do gestor da Suplor aparece novamente em um outro desdobramento de ações associada a elaboração da carteira de projetos, tratado no trecho a seguir:

[A agenda verde] foi uma evolução daquela história do plano de intervenções que eu te falei, dos parques, lá atrás em Belém do Pará. Dei a ideia de fazer uma carteira de projetos, e da carteira de projetos nós falamos assim “E aí, o que mais nós vamos fazer?”. Aí tendo a semana do Meio Ambiente e tal, falei “vamos fazer uma divulgação disso que nós estamos fazendo”. E aí nós vimos que tinha coisa que já estava sendo feito pela prefeitura, ou que estava na alçada da prefeitura, que não precisava de captação. Então nós ampliamos o que inicialmente era uma carteira de projetos para captação, para uma carteira de coisas que vamos fazer, que estamos fazendo. E deu esse resultado. Participei dessas reuniões, da elaboração disso.

A Agenda Verde mencionada acima foi lançada no dia mundial do meio ambiente, em 5 de junho de 2024, compreende, além dos empreendimentos citados, a publicização de outras ações que encontram ressonância com as premissas da política de ação climática. Em resumo, trata-se das seguintes ações: incremento de arborização urbana, com plantio anual de 35 mil árvores; a criação de corredor verde na Avenida Antônio Carlos; a criação e ampliação de parques urbanos; a criação de ferramenta de Power BI para monitoramento do plantio árvores, o “Arvorômetro”; publicação de protocolos de ação coordenada para prevenção e combate a incêndios florestais, visando a proteção dos parques municipais; e a criação do terceiro meliponário da cidade - instalação dedicada à criação de abelhas sem ferrão, responsáveis pelo serviço ecossistêmico de polinização, e portanto, de contribuição para o aumento da biodiversidade (Belo Horizonte, 2024e). No momento de divulgação da Agenda Verde, foi feito o compromisso do plantio de 100 mil árvores até o final da gestão municipal, no ano de 2024 - tendo sido plantadas 101.226, segundo o Arvorômetro. Deste total, apenas em 2024 foram 40.901 árvores, um número 2,2 vezes superior à média dos três anos anteriores (Belo Horizonte, 2023a). A Agenda Verde também compreendeu o envio para a Câmara Municipal do Projeto de Lei que institui a Política Municipal de Enfrentamento à

Emergência Climática, publicado em dezembro de 2024, cujo detalhamento do conteúdo e processo de aprovação se dará na próxima seção.

Até dezembro de 2024, com a reeleição do prefeito municipal, foram feitos ainda novos desdobramentos associados às metas definidas para a Agenda Verde pela gestão municipal, para além da aprovação da nova legislação da política de ação climática. Foi ampliada de 35 mil para 50 mil a meta de plantio anual de árvores; aumento do quantitativo de meliponários, refúgios climáticos e jardins de chuva, e recuperação de nascentes de cursos d'água. Também foram anunciadas mudanças organizacionais e de gestão em reforma administrativa - com destaque a criação de “Autoridade Climática”, a Coordenadoria Especial de Mudanças Climáticas, atrelada ao Gabinete do Prefeito (Belo Horizonte, 2024j) - a qual foi publicada em janeiro de 2025, e será abordada brevemente na seção 7.2.3 deste trabalho.

A recente aproximação entre a Suplor e a SMMA e seus desdobramentos evidenciam o papel estratégico da coordenação orçamentária na viabilização da política de ação climática em Belo Horizonte. O envolvimento da Suplor ampliou a capacidade de captação de recursos e a inserção da pauta climática nos instrumentos de planejamento municipal, fortalecendo sua legitimidade e atraindo maior atenção governamental. O saldo dessa relação já se reflete na consolidação de uma carteira de projetos específica para a temática ambiental e na obtenção de financiamentos expressivos junto ao BNDES, BID e Caixa Econômica Federal, viabilizando investimentos nas áreas de mobilidade urbana, infraestrutura verde e adaptação climática. Neste sentido, podemos falar em crescente atenção governamental ao tema, ao menos no que se refere a maior interface, ou mesmo uma maior sensibilização para o tema, pelos atores responsáveis pela coordenação do orçamento e planejamento municipal. A maior aproximação entre os setores Suplor e SMMA contribui com efeitos benéficos ao alicerce da estratégia intersetorial de criação de parâmetros legais e financeiros próprios ou estáveis, e que, indiretamente, relaciona-se a tornar a estratégia intersetorial mais benéfica aos setores envolvidos, podendo influir em uma maior propensão de adesão setorial.

6.2.2 Tramitação legislativa e conteúdo das proposições sobre a política de ação climática

A legislação municipal que institui a política municipal associada às mudanças climáticas foi objeto da elaboração de três proposições, duas delas tendo efetivamente se tornado leis municipais, em 2011 e 2024, e uma delas rejeitada pela Câmara Municipal, em 2022. Nesta seção vamos trazer aspectos do conteúdo e da tramitação dessas proposições,

considerando que a existência de legislação específica, com diretrizes claras e dispositivos que apontem para incentivos ou sanções aos setores, podem atuar como indutores da intersectorialidade. Ainda, o conteúdo e a tramitação serão analisados em vistas a compreender a centralidade e atenção governamental destinada para o tema, e a existência de mecanismos que possam conferir maior legitimidade e previsibilidade para a política de ação climática municipal.

Acerca da tramitação das proposições, importa conhecer o prazo de tramitação, uma vez que este pode estar relacionado a centralidade e atenção governamental destinada para o tema; ou ainda a existência de audiências públicas e outros recursos que ampliem a participação da sociedade civil no processo de tramitação e corroborem com a legitimidade social da proposta. Será explorado o conteúdo das respostas às diligências encaminhadas pela prefeitura às comissões da Câmara Municipal, visto que estas oferecem informações contextuais relevantes que posicionam o conteúdo e o processo de elaboração das proposições em relação ao governo municipal e aos setores municipais. Para apresentação e análise do conteúdo legal, adotamos que, no caso das proposições que originaram leis, será debatido apenas o conteúdo da legislação, sem análise do texto das proposições que as originaram; já para o Projeto de Lei de 2022, o qual foi recusado, será utilizado o texto do projeto, visto este não ter originado legislação.

Iniciamos essa seção com um breve relato dos temas pertinentes à tramitação dos projetos de lei, em consulta aos dados disponíveis no portal da Câmara Municipal. As datas dos principais eventos associados ao trâmite estão ilustradas na Figura 13 a seguir. A Lei Municipal 11.175/2011, que Institui a Política Municipal de Mitigação dos Efeitos da Mudança Climática, se origina do PL 155/2009, que tem como autoria o Vereador Anselmo José Domingos, membro do CMMCE neste mesmo período como representante da Câmara Municipal. Apesar disso, não há menção à participação do Comitê na elaboração deste projeto nos documentos que acompanham a proposição (CMBH, 2009). Podemos afirmar que o posicionamento da prefeitura, se não era abertamente contrário ao projeto, também não expressava apoio à proposta. Em ofício assinado pelo então Secretário Municipal de Governo, os termos são de que há mérito na proposta, mas que as definições das políticas para os setores municipais já seria abarcado pelo Plano Diretor municipal, e que:

Nesse sentido, com vistas à manutenção da concisão na organização da legislação municipal, bem como à coerência de seu conteúdo, quaisquer aperfeiçoamentos relativos aos temas destacados devem ser incluídos no Plano Diretor, hipótese preferível em relação à elaboração de um novo instrumento legal (Belo Horizonte, 2009).

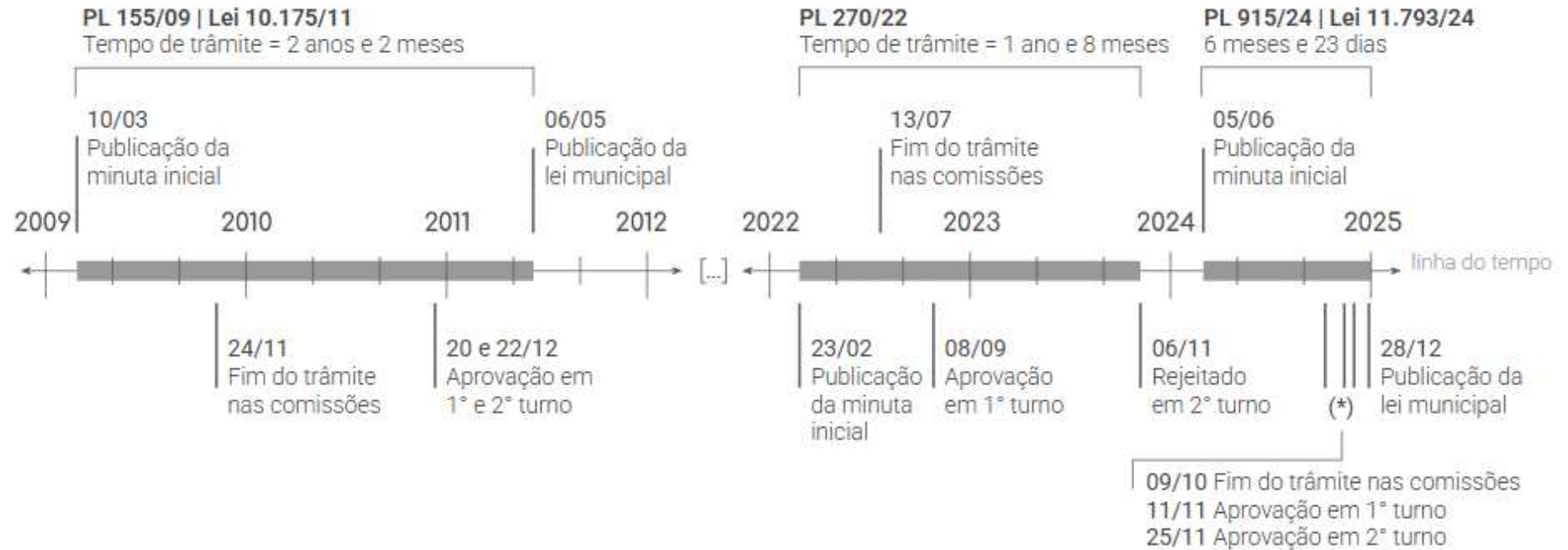


Figura 13 - Linha do tempo do trâmite das três proposições da política de ação climática na Câmara Municipal
 Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do portal da Câmara Municipal de Belo Horizonte.

Ele finaliza apontando um conjunto de ações que a prefeitura já executa associada à política climática - funcionamento do CMMCE, elaboração de inventário de GEE (o primeiro inventário estava em elaboração neste período) e programas nos campos de qualidade do ar, energia, mobilidade urbana, habitação, resíduos sólidos, drenagem urbana e gestão das águas. Apesar disso, a tramitação do projeto continua, sem que haja registros de realização de audiências públicas ou outros mecanismos de promoção de escuta e participação popular, com finalização dos trâmites nas comissões e aprovação em sessão plenária mais de 1 ano depois. O projeto de lei foi aprovado de maneira quase unânime: 30 votos favoráveis e uma abstenção no primeiro turno²³, e 29 votos favoráveis no segundo turno, sendo este o total de vereadores presentes naquela sessão. Cumpre notar que a lei foi publicada há cerca de 2 anos e 2 meses a contar do início da tramitação do projeto de lei, conforme podemos verificar na Figura 13.

Mais de 10 anos depois, a origem e tramitação do segundo projeto de lei, o PL 270/2022, apresenta características distintas da proposição anterior. Em primeiro lugar, este projeto tem como autor o executivo sua elaboração “contou com a participação ativa e fundamental do Comitê de Mudanças Climáticas e Ecoeficiência de BH, durante um período de dois anos de discussão” (Belo Horizonte, 2022). A minuta foi elaborada a partir da previsão desta ação no escopo das metas da SMMA.

Diferente do projeto de lei anterior, em que os temas eram vistos como pertinentes ao Plano Diretor municipal, nesta minuta o objetivo foi “a proposição de uma legislação mais enxuta e que reduzisse a sobreposição com outras normativas e focasse em ações diretas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas” (Belo Horizonte, 2022). Ou seja, diferente do momento anterior, agora o executivo municipal adota a perspectiva de que há razões suficientes para a elaboração de instrumento legal próprio para esta política. A mudança na quantidade de dispositivos é expressiva e traduz a intenção de uma legislação mais direta e enxuta - a lei de 2011 foi aprovada com 45 artigos, e o texto de 2022 contém 17 artigos. Justamente em razão das supressões de temas em comparação com a legislação anterior, a SMMA é chamada a se manifestar por meio de diligência encaminhada durante a tramitação na Comissão de Administração Pública. Como justificativa, a SMMA remete a existência de

²³ Previamente à aprovação do PL 155/09, foram votados em destaque dispositivos do projeto de lei, os quais foram todos rejeitados pelos vereadores, também de maneira quase unânime. Foram ao todo cinco destaques, três deles sobre temas de mobilidade urbana - priorização da circulação de modais ativos e transporte coletivo sobre o automotivo individual e estabelecimento de programa de inspeção e manutenção de veículos, visando contenção de emissões de GEE. Os demais dispositivos rejeitados dispunham sobre prazos para o cumprimento de realização de estudo de emissões e ajuste de metas de emissões pelo Executivo.

planos e parcerias nas políticas urbanas, de mobilidade, resíduos sólidos, energia e saúde em curso pela prefeitura - o Plano Diretor municipal, o PlanMob - BH - Plano Diretor de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte, o PMGIRS-BH - Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Belo Horizonte e à parceria com o Programa de Assistência à Gestão do Setor de Energia do Banco Mundial (Belo Horizonte, 2022). A tramitação do projeto segue, novamente sem registros de realização de audiências públicas ou outros mecanismos de promoção de escuta e participação popular.

Em sessão plenária, o PL 270/2022 foi aprovado em primeiro turno com unanimidade pela Câmara Municipal, através do voto favorável dos 39 vereadores presentes. Entretanto, o projeto é rejeitado em segundo turno, em sessão plenária realizada mais de 1 ano após o primeiro turno, contabilizando cerca de 1 ano e 8 meses após o início da tramitação. Nesta sessão, dos 38 vereadores presentes, são contabilizadas 12 abstenções e um voto contrário²⁴, de modo que o PL contou apenas com 25 votos favoráveis (eram necessários 28 votos). De um ponto de vista prático, não há diferença regimental entre se abster de votar e votar de maneira contrária a uma proposição - em conversas com representantes da SMMA que acompanharam a tramitação, a percepção é de que a abstenção serviu como forma de “mandar um recado” ao executivo; sendo visto também como uma possibilidade de os vereadores se posicionarem de forma menos contraditória, considerando que a mesma proposição havia sido aprovada com unanimidade em primeiro turno. No dia seguinte, alguns dos vereadores que se abstiveram registraram suas motivações em entrevista a um jornal local (Diário do Comércio, 2023):

Jorge Santos (Republicanos) afirmou que ‘política é feita de gestos’ e que fizeram vários para a Prefeitura de BH pedindo diálogo. (...) Como não teve conversa, o PL acabou rejeitado na Casa. (...) Gilson Guimarães (Rede) frisou que não vota em propostas do atual governo e que se absteve. (...) Braulio Lara (Novo) também justificou sua abstenção dizendo que não houve diálogo da Prefeitura com os parlamentares. Ele ainda salientou que (...) diversos trechos do PL não estavam devidamente claros, o que poderia culminar em uma falha de interpretação. (...) O vereador citou que os incisos I e II do artigo 9º do texto, que se refere as metas intermediárias de redução de CO2 e os artigos 11 e 12, referentes a metas de qualidade do ar, por exemplo, eram pontos controversos e que o empresariado de BH estava com receio de não conseguir cumprir (...). Os pedidos para uma adequação no projeto vieram, inclusive, de grandes entidades mineiras como a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg) e a Câmara do Mercado Imobiliário e o Sindicato de Habitação (CMI/Secovi-MG).

²⁴ O voto contrário foi de representante do PTB; as abstenções incluem todos os representantes dos partidos NOVO, PATRIOTA, PL, PMN, PSDB, REDE, REPUBLICANOS, e parte dos vereadores dos partidos PODEMOS e PSD.

Os dispositivos mencionados pelo vereador Braulio Lara no trecho acima, definidos como controversos e que justificam sua abstenção, estabelecem metas intermediárias de redução de GEE para 2030 e 2040, e de alcance de índice qualidade do ar boa ou ótima em 100% dos dias até 2030, com a publicação periódica de estudos de emissões de poluentes atmosféricos e monitoramento da qualidade do ar, e ainda, de elaboração de Plano de Promoção da Qualidade do Ar e Saúde Ambiental. Interessa notar que não há menção a tais impedimentos elencados pelos vereadores em outra matéria de jornal, que indicava a aprovação da proposição no dia da votação (CNN Brasil, 2023).

Nos voltamos agora para a terceira proposição, o PL 915/24, o qual foi submetido à Câmara Municipal no contexto do lançamento da Agenda Verde municipal, como vimos na seção 7.2.1. Assim como o PL 270/22, esta proposição tem como autor o executivo municipal. Em reunião do CMMCE realizada neste mesmo dia, os servidores da SMMA relataram aos demais membros do comitê o lançamento da Agenda Verde, e acerca da minuta do projeto de lei, informaram que o trabalho de reestruturação do texto para envio para a Câmara Municipal foi feito às pressas, e que surgiu a partir da demanda de consolidar ações para a Agenda Verde - evidenciando o desconhecimento dos membros do CMMCE deste texto e também as articulações que ocorreram no nível dos gestores dos órgãos para mobilizar ações para lançamento da agenda. A discussão acerca do conteúdo será feita posteriormente, mas interessa notar que ambos projetos de lei, 270/2022 e 915/2024 são bastante semelhantes. A diferença mais expressiva é que foram retirados integralmente da minuta os dispositivos apontados pelo vereador Braulio Lara como controversos no trecho citado acima. Assim como nas proposições anteriores, a tramitação se dá sem registros de realização de audiências públicas ou outros mecanismos de promoção de escuta e participação popular.

Há novamente pedido de diligências para avaliação do projeto durante o trânsito nas comissões - neste caso, encaminhados pelo vereador Braulio Lara através da Comissão de Mobilidade Urbana, Indústria, Comércio e Serviços para 4 entidades: SMMA, do governo local, SEMAD, do governo estadual, para a Secretaria Nacional de Mudança do Clima do MMA, como instância do governo federal, e ainda para a Coordenação das Nações Unidas no Brasil. O vereador questiona acerca da “real efetividade do texto apresentado”; de que a proposta “parece tímida e pouco resolutiva” e encaminha questionamentos (CMBH, 2024). As três entidades governamentais respondem à diligência do vereador, afirmando o alinhamento a diretrizes do governo federal e melhores práticas internacionais (MMA, 2024; Minas Gerais, 2024; Belo Horizonte, 2024h). Neste sentido, a prefeitura resgata contexto de

elaboração da proposta, buscando agregar legitimidade técnica e social (Belo Horizonte, 2024h):

Para esse Projeto de Lei foi feita uma extensa revisão de literatura das legislações que instituem políticas do clima, estando, portanto, alinhado com o que há de mais relevante no cenário global ao que compete aos poderes locais. O Projeto de Lei foi legitimado por discussões e validações desenvolvidas no âmbito do Comitê que tem representação da sociedade civil, do setor econômico, academia e das entidades públicas e privadas.

O trâmite do projeto de lei prossegue com o parecer positivo do vereador nesta comissão. Nas sessões plenárias, o PL é aprovado de forma unânime em primeiro e segundo turno, em sessões que contam com a presença de todos os vereadores da casa nos dias 11/11/24 e 25/11/24. A Lei Municipal nº 11.793/2024, que Institui a Política Municipal de Enfrentamento à Emergência Climática, foi publicada dezembro de 2024, totalizando pouco mais de 6 meses em todo o trâmite, sendo este o prazo mais curto em relação às três proposições aqui analisadas.

Em específico acerca do conteúdo das proposições e sua relação com os aspectos da participação de setores municipais, podemos notar que há de fato grande semelhança entre o PL 270/22 e Lei Municipal nº 11.793/2024, em que pese as diferenças já apontadas anteriormente, a respeito das metas de emissões parciais e dispositivos acerca da qualidade do ar - e por outro lado, maior diferença entre estas proposições e a Lei Municipal 10.175/2011. A Lei Municipal 10.175/2011 é a única das três de autoria de vereador, e não do próprio executivo municipal. Trata-se de uma legislação mais longa, que como vimos, busca abarcar diretrizes para as políticas temáticas de transporte, energia, gerenciamento de resíduos, saúde, construções e uso do solo, defesa civil e educação ambiental. No entanto, a amplitude temática da Lei Municipal 10.175/2011 não se traduz necessariamente em um maior potencial de coordenação intersetorial. Ao buscar abarcar múltiplas políticas setoriais, a legislação adota diretrizes excessivamente genéricas, que pouco diferem de obrigações já previstas em normativas específicas de cada setor; ou, por outro lado, estabelece disposições excessivamente detalhadas, que demandariam regulamentação própria posteriormente. Esse caráter híbrido, simultaneamente abrangente e impreciso, pode indicar limitações na formulação legislativa, possivelmente decorrentes de um menor domínio por parte do legislador sobre os processos internos de formulação e implementação das políticas setoriais. A lei nº 10.175/2011 não estabelece órgão responsável pela coordenação ou execução da política, o que é definido apenas posteriormente através de decreto regulamentador como a Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SMMA, a qual é definida em lei apenas mais

recentemente, através da definição de uma nova estrutura orgânica administrativa para a Prefeitura Municipal em 2017. Em contraste, as proposições mais recentes formuladas pelo executivo municipal, ainda que menos ambiciosas em sua abrangência, demonstram maior alinhamento com os instrumentos de planejamento e gestão já consolidados, buscando atuar de forma a não se sobrepor, mas de complementar as políticas setoriais.

O PL 270/22 e Lei Municipal nº 11.793/2024 optam por centrar o conteúdo na definição de uma política específica para o tema do enfrentamento às mudanças climáticas, com instrumentos próprios. É criada a exigência de elaboração, publicação, divulgação e revisão de inventário de emissões, estudo de vulnerabilidade climática, Plac e Pregee - já desenvolvidos, mas sem exigência legal; e a criação por meio de lei de um comitê colegiado consultivo, agora denominado Comclima-BH - Comitê Municipal sobre Mudanças Climáticas - visto que o CMMCE foi criado por decreto municipal, com menor força normativa. Ambos estabeleceram a meta de redução de 100% das emissões líquidas²⁵ de GEE até 2050 em âmbito municipal, acompanhando o pacto do governo federal em âmbito internacional. No texto de ambas proposições, mas com mais destaque na minuta aprovada, há menções a aspectos de transversalidade, multidisciplinaridade, intersetorialidade e integração na formulação, implementação e revisão das políticas setoriais, seja como princípio da lei, mas também nas diretrizes e estratégias para elaboração das políticas e de gestão²⁶. No entanto, essa diretriz apresenta um caráter mais geral, sem a definição de mecanismos concretos, como incentivos financeiros, prazos ou exigências normativas que assegurem a incorporação efetiva do tema nas políticas setoriais.

Quanto às diferenças entre ambas proposições, vê-se na lei de 2024 uma maior urgência do tema pelo nome dado às proposições - anteriormente uma política de “enfrentamento das mudanças climáticas”, que passa a ser de “enfrentamento à emergência climática”. Cresce no texto a relevância de temas associados à segurança hídrica e à justiça climática. Além da meta geral de emissões, há previsão de meta específica de redução de emissões de GEE pelo transporte coletivo público - de 40% até 2030 e 100% até 2040²⁷. Além dos temas de mitigação e adaptação, a política aciona objetivos alinhados aos temas da transição de modelo energético, economia de baixo carbono, gestão de riscos de desastres e implementação de estratégias de sumidouros de carbono, através de incremento em

²⁵ O conceito de emissões líquidas corresponde à estimativa total de emissões, descontadas as remoções de carbono, por meio de métodos naturais ou tecnologias de captura de GEE (Belo Horizonte, 2024l).

²⁶ As menções aos termos elencados estão localizadas no Art. 3º, III; Art. 5º, I; Art. 6º, I e XVII e Art. 7º.

²⁷ Cumpre informar que o transporte é o maior setor de emissões de GEE no município, correspondendo a 55% do total de emissões em toda a série histórica (Belo Horizonte, 2024h).

arborização urbana, acompanhando em certa medida a ampliação e especificação de temas associados às políticas de mudanças climáticas propostas recentemente pelo governo federal²⁸. Em específico em relação a intersetorialidade, há inclusão no texto de comando destinado aos representantes setoriais no Comclima-BH, para que sejam ativos no papel de agentes integradores de ambas políticas:

Art. 8º (...) § 3º - Os membros do Comclima-BH deverão promover a divulgação dos instrumentos desta política pública e o engajamento das instituições que representam nas ações que envolvam a disponibilização de dados, bem como incorporar as premissas climáticas nas políticas setoriais ou empresariais desenvolvidas pelas entidades de origem.

Esta seção buscou apresentar aspectos do trâmite legislativo e conteúdo das leis municipais que instituem a política de ação climática em relação a necessidade de fixação de parâmetros legais e financeiros estáveis como alicerce para a intersetorialidade. A análise do trâmite legislativo das proposições evidencia variações significativas no grau de centralidade e atenção governamental ao tema, especialmente a comparação entre o longo processo de tramitação das proposições de 2011 e 2022, em contraposição à rápida aprovação da lei de 2024. O respaldo institucional à lei de 2024 foi reforçado pelo lançamento da Agenda Verde que incluiu o envio do PL à Câmara Municipal, o que conferiu visibilidade e apoio da gestão municipal ao projeto de lei, podendo ter contribuído para maior alinhamento entre os poderes executivo e legislativo na tramitação. Por outro lado, vimos que a viabilidade de tais proposições está atrelada à sua capacidade de evitar conflitos com setores politicamente influentes. Isto é evidenciado pela análise das diferenças e semelhanças no conteúdo das minutas de 2022 e 2024, visto que na redação do texto de 2024 foram retirados os dispositivos considerados controversos por vereador municipal e associações do campo das indústrias e construção civil, e que foram apontados como motivo da rejeição ao PL de 2022. Isso sugere que, embora a rápida aprovação da lei de 2024 demonstre maior centralidade do tema na agenda do Executivo, isso não se dá à revelia de processos mais amplos de acomodação política, uma vez que o governo optou por não confrontar diretamente interesses econômicos organizados, limitando o alcance da proposição.

O conteúdo da minuta de 2024 reforça aspectos fundamentais da institucionalização da política climática no município. Tanto o PL 270/22 quanto a Lei Municipal 11.793/2024 cumprem um papel relevante ao formalizar instrumentos que antes não tinham previsão legal, como a exigência de inventários, estudos e planos, além da própria

²⁸ A referência, neste caso, é aos temas de discussão propostos para a Conferência Nacional de Mudanças Climáticas, que teve sua etapa municipal em novembro de 2024. São eles: Mitigação, Adaptação e preparação para desastres, Justiça climática, Transformação ecológica, Governança e educação ambiental.

institucionalização do comitê gestor da política, que anteriormente existia apenas por decreto. Ao serem incorporados na legislação municipal, esses instrumentos deixam de depender exclusivamente de arranjos governamentais contingentes, ganhando maior previsibilidade e estabilidade, o que pode contribuir para uma maior legitimidade do tema frente aos setores municipais. Além disso, o texto da lei de 2024 enfatiza ainda mais os aspectos de transversalidade, multidisciplinaridade, intersetorialidade e integração, inserindo tais princípios tanto na formulação e implementação quanto na revisão das políticas setoriais. No entanto, apesar dessa ênfase discursiva, a ausência de mecanismos normativos e financeiros que assegurem a efetiva incorporação do tema pelas diferentes áreas de governo pode limitar os efeitos práticos dessa intersetorialidade, mantendo-a no nível da intenção, sem garantias concretas de operacionalização. Como vimos, há avanços no sentido normativo do alicerce que trata da definição de parâmetros legais e financeiros próprios ou estáveis, com maior previsibilidade e legitimidade, mas o potencial de indução intersetorial segue limitado pela falta de mecanismos que possam condicionar o acesso a recursos ou imponham obrigações formais aos setores envolvidos.

6.2.3 Apontamentos acerca da nova organização administrativa

Esta seção traz breves apontamentos acerca da nova organização administrativa municipal, publicada através da Lei Municipal nº 11.801/2025. Esta lei materializa a intenção de criação de “Autoridade Climática” em âmbito municipal, relacionada ao lançamento da Nova Agenda Verde pelo prefeito municipal em meados de 2024. Isto pois essa lei cria a Coordenadoria Especial de Mudanças Climáticas, subordinada diretamente ao Gabinete do Prefeito, cujas atribuições específicas foram estabelecidas através do Decreto nº 18.948/2025. Suas competências principais são a promoção de articulação intersetorial no poder executivo; a criação de parcerias com instituições públicas, privadas e comunitárias, e com a sociedade civil; e promoção da participação social. Destaca-se ainda seu papel de apoio à execução e monitoramento das ações previstas no Prege e Plac; e de realização de campanhas educativas e de conscientização pública sobre mudanças climáticas e soluções baseadas na natureza, assim como a divulgação dos resultados obtidos com as ações desenvolvidas pelo município. É importante notar que o apoio logístico e operacional para o funcionamento da coordenadora compete à SMMA, o que mantém o vínculo deste setor com o tema. A criação da Coordenadoria pode indicar uma maior atenção governamental e centralidade do tema no campo decisório, com potencial de oferecer recursos de legitimidade política às ações

climáticas e instituir mecanismos hierárquicos de coordenação intersetorial. Contudo, ainda é incerto se essa medida representa um efetivo fortalecimento institucional ou apenas uma resposta circunstancial à conjuntura política do período eleitoral, exigindo análise posterior acerca da sua implementação concreta. De todo modo, a eficácia no cumprimento de suas atribuições dependerá das condições concretas de funcionamento da coordenadoria e da capacidade de coordenar e mobilizar recursos e interesses dos atores dos diversos setores municipais.

Por fim, cabe destacar que a reforma administrativa também criou novas secretarias municipais, ampliando a autonomia administrativa de áreas antes subordinadas a outras pastas. As mudanças em órgãos que estão envolvidos na política de ação climática municipal são: a transformação da antiga Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional - Susan em Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - SMSAN, agora diretamente ligada ao poder executivo central, o que confere maior autonomia institucional à temática da segurança alimentar; e a criação da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana - SMMUR, cujas entidades (BHTrans e Sumob) e atribuições estavam distribuídas entre a SMPU e Smobi. Essas mudanças poderão influenciar a dinâmica da intersectorialidade na política climática, visto que poderão influenciar na capacidade de negociação e no acesso a recursos de poder e legitimidade dos setores recém-autônomos.

6.3 Entre a intersectorialidade e a lógica setorial: objetivos e interesses determinantes

Nesta seção, a análise se volta para os setores da administração municipal, explorando como diferentes órgãos e entidades se relacionam com os demais alicerces da intersectorialidade. Em vez de organizar a discussão a partir dos alicerces como adotamos nas seções anteriores, aqui a abordagem parte dos setores, permitindo examinar como a intersectorialidade se manifesta em contextos organizacionais distintos, além de identificar a partir de que objetivos, interesses e recursos cada setor decide pela adesão (ou deserção) a estratégia intersectorial. A análise busca explorar aspectos como a afinidade entre os projetos e políticas setoriais e aqueles propostos pela política de ação climática; os tipos de recursos de maior interesse pelo setor em relação àqueles dos quais o órgão ou entidade pode dispor através da estratégia intersectorial; e que estruturas organizacionais e de gestão podem facilitar ou criar restrições a integração.

Para esta análise, foram selecionados quatro setores: a Fundação de Parques Municipais e Zoobotânica - FPMZB, a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo

Horizonte - Urbel, a Superintendência de Limpeza Urbana - SLU e o Departamento de Gestão das Águas Urbanas da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura (Dgau/Smobi). A escolha desses órgãos e entidades baseia-se na percepção preliminar, construída a partir das entrevistas iniciais exploratórias com representantes da SMMA, em conjunto com os achados da observação participante, de que há diferenças significativas em seu engajamento com a estratégia intersetorial na política de ação climática municipal. Ademais, estes setores foram selecionados considerando sua maior perenidade como representantes no CMMCE, e o maior número de ações relacionadas nos planos da política, o que os torna semelhantes no sentido de intenção de integração por parte da SMMA; e por outro lado, pois trata-se de setores com variedade no acesso a recursos humanos e financeiros e composições por categorias profissionais, conforme ilustrado na seção 5.2. Como veremos, enquanto alguns setores demonstram maior proximidade e integração, enquanto outros apresentam características de maior resistência e de adesão simbólica. Assim, essa abordagem permite testar empiricamente o modelo analítico apresentado na seção 4.3 em uma maior variedade de situações, verificando sua aplicabilidade na realidade municipal.

6.3.1 SLU: intersetorialidade como ferramenta de fortalecimento setorial

A SLU - Superintendência de Limpeza Urbana - se apresenta como o setor com maior adesão a estratégia intersetorial dentre os setores abordados nesta pesquisa. Como veremos a seguir, entendemos que isso se deve em grande medida ao fato da SLU verificar benefícios setoriais relacionados aos três alicerces para a intersetorialidade com maior interação com as dimensões setoriais - visão normativa da integralidade; articulação e identidade entre os atores e governança dupla e vinculada, associados principalmente a aquisição de recursos de legitimidade e financeiros e a percepção de uma maior atenção governamental para os projetos e políticas de limpeza urbana.

A SLU foi criada em 1973, em substituição a departamentos de engenharia sanitária e limpeza pública nos setores de serviços urbanos. Nos primeiros 10 anos de sua existência, esteve diretamente vinculada ao prefeito municipal, assim como outras entidades da administração indireta. Entre 1983 e 2000, a SLU esteve vinculada ao órgão municipal responsável pelas políticas ambientais da cidade (Belo Horizonte, s.d.). Por um breve período durante os anos 2000, a Superintendência tornou-se uma secretaria; seu retorno à condição de superintendência tornou-a vinculada administrativamente a secretarias mais associadas a temas de planejamento urbano e obras públicas. Essa vinculação é percebida pela entrevistada

como perda de autonomia, especialmente no âmbito de captação de recursos e priorização setorial para manutenção e investimentos. A partir da reforma administrativa de 2017 esta subordinação atingiria pontos críticos com a criação da Suzurb, subsecretaria vinculada a Smobi, que passou a concentrar os contratos e equipes para realização de manutenção de próprios municipais, o que foi acompanhado da redução da equipe interna da SLU para estas atividades em seus próprios equipamentos, contribuindo para uma percepção de redução de autonomia e aumento da subordinação em relação a Smobi, órgão ao qual a Suzurb está vinculada e que atua junto a definição de atividades e prioridades.

Atualmente, a estrutura básica da SLU contempla diretorias jurídica e administrativa-financeira, assim como outros órgãos da prefeitura de Belo Horizonte. As demais diretorias, de planejamento e operação, são consideradas “carros-chefe” do setor pela entrevistada, e lidam, em seus âmbitos, com os serviços de coleta de resíduos e varrição de vias públicas, principais atividades do setor. A exceção desses serviços, a SLU gere os serviços de coleta de resíduos especiais, que compreendem a coleta seletiva de recicláveis, resíduos da construção civil, resíduos hospitalares e compostagem. Estes programas, à exceção dos resíduos hospitalares, foram inicialmente criados e geridos pela então Assessoria de Mobilização e Comunicação Social (hoje, um departamento), com forte entrelaçamento com temas sociais. Isso tanto do ponto de vista dos operadores “na ponta” da política - os catadores, no caso da coleta de recicláveis, e os carroceiros, no caso dos resíduos da construção civil - quanto da dependência das atividades de mobilização e sensibilização do público em geral para o bom funcionamento desses programas. É necessário que a sociedade em geral desempenhe parte ativa nesta política, através da segregação de resíduos na fonte - nas residências e locais de trabalho - para o seu adequado funcionamento. Nos termos da entrevistada:

As pessoas não sabem qual é o caminho do lixo, né? Todo mundo, com relação a água e o esgoto, o abastecimento, é você dar a descarga e vai embora. E o lixo, o que acontece? Se não tiver participação social da pessoa, pegar o saquinho ali e levar para fora no dia certo da coleta e tal, como é que você vai fazer para o lixo desaparecer? Então o trabalho, desde que eu entrei aqui na SLU, quando eu te falei que eu entrei dentro da mobilização social, foi muito por causa disso. Os programas de coleta seletiva, eles eram muito ligados com o social com muita abordagem de campo mesmo.

Do ponto de vista do problema, há pela SLU a produção de bem público, a “limpeza urbana”, como principal serviço ofertado pela política. O seu público alvo encontra-se disperso e atomizado, com interesses difusos - afinal, todos os cidadãos beneficiam-se da limpeza da cidade. Por outro lado, há também um conjunto de associações,

cooperativas e empresas que, por serem operadoras de alguma das partes do processo de coleta, triagem e destinação de resíduos, torna-se beneficiária indireta de sua execução. A política de limpeza urbana também gera custos para sua operação, que são concentrados territorialmente. Ele se manifesta pela presença dos equipamentos aterro sanitário, galpões de catadores para triagem de resíduos e URPVs - Unidades de Recebimento de Pequenos Volumes - para resíduos da construção civil, que geram vizinhanças “desvalorizadas” do ponto de vista das dinâmicas de mercado imobiliário.

Como vimos anteriormente, a gestão social aparece, desde o início, como necessária a esta política, mais fortemente associada aos programas especiais, mas também às ações principais de coleta e varrição. As ações de mobilização, sensibilização e comunicação social, apresentadas pela entrevistada como fortemente presentes na trajetória da SLU, desempenham o papel de obter colaboração do público em geral, com ganhos de eficiência na condução da política:

(...) eu lembro que tinha uma vertente que trabalhava a coleta seletiva, tinha um grupo que trabalhava nas escolas, tinha um grupo que trabalhava em vilas, dentro da mobilização social. Sempre procurando levar esse conhecimento de base. E tinha (...) um grupo de teatro que era muito bacana, tinha atores contratados, o pessoal escrevia peças. (...) Fora os movimentos que aconteciam na cidade. A gente tinha uma tradição de fazer a tal da caminhada da limpeza urbana, que era praticamente anual, no aniversário da SLU, que é agosto. Você tinha aquela grande massa laranja, descendo a Afonso Pena, era muito bacana. (...) Então, desde a origem, sempre teve esse trabalho ligando comunicação e mobilização para sensibilizar. E essas ações de grupo de teatro, apresentação e tal, acaba que dava muita mídia. Muita mídia grátis para a prefeitura. Então, a gente divulgava o trabalho e, com isso, melhorava um pouco a gestão dos resíduos, porque não é uma coisa simples.

O órgão é apresentado pela entrevistada como sendo coordenado por lógica profissional do campo das engenharias. Entretanto, as políticas não se restringem a este campo, sendo as ações desenvolvidas nos programas especiais são responsabilidade de equipe multidisciplinar:

(...) as equipes [da SLU] eram multidisciplinares. (...) Elas ainda são. A gente da área da engenharia, a gente ajuda a pensar na infraestrutura. Mas, na verdade, é uma infraestrutura que não tem sentido se você não construir tanto com a cidade, com a sociedade civil, quanto com os próprios trabalhadores. (...) Porque os engenheiros, no geral, têm uma formação muito técnica. Muito de fazer o projeto, apresentar o projeto, e implantar, e pronto. (...) Eu acho que essa coisa da gente fazer um trabalho multidisciplinar, num primeiro momento, com o pessoal da mobilização, que tinha sociólogo, psicólogo, todos osólogos, os geógrafos, um pessoal super bacana de trabalhar, depois com os engenheiros também. Aí você vai fazendo a ponte.

Às ações desenvolvidas internamente na SLU, somam-se um histórico de ações em interface com outros órgãos da prefeitura e organizações externas. A entrevistada menciona estes trabalhos caracterizando-os como trabalho em parceria, em rede e integrado. São citadas parcerias com a Smasac, Smed, SMPU, SMMA, SMDE, SMSA (no âmbito do setor responsável pelas políticas de zoonoses), cooperativas e associações de catadores, de bares e restaurantes, e a UFMG, em específico, o departamento de Veterinária. A Smasac, responsável pela política de assistência social, é citada em vários momentos como parceira do trabalho social junto aos catadores e carroceiros; e mais recentemente, há ações em conjunto entre os órgãos para executar projetos de compostagem, devido às ações da Smasac, através da Susan, no fomento à agricultura urbana. Neste sentido, é interessante notar a negociação realizada pela SLU para que haja envolvimento da Smasac nas ações com catadores e carroceiros. Ao mesmo tempo que há falas em que reconhece que há equipes multidisciplinares internas para gestão de ações de mobilização e gestão social, também marca-se o caráter operacional e de engenharia do setor, para aproximar o órgão responsável por políticas sociais e estabelecer pontes:

Então é um trabalho muito delicado, de inclusão. Então são coisas que o tempo inteiro... essa interface com o social, num determinado momento o social não queria isso mais, “não, isso não é problema nosso.” E a gente assim “é problema seu sim, porque a SLU trabalha com limpeza urbana, nós somos uma empresa de engenharia, a gente não é uma empresa de assistência social”. (...)

Então são essas coisas que eu acho que a partir do momento que a gente começa a ser enxergado na cidade como um órgão, que tem várias interfaces, então a gente pode trabalhar com todas as secretarias, que a gente tem interface com todas, e elas reconhecendo a importância desse trabalho integrado, eu acho que a gente vai avançando nas políticas públicas.

A Smed, responsável pela política de educação, é citada como parceira dos programas de educação ambiental e de coleta seletiva de recicláveis nas escolas. A SMPU, responsável pela política urbana, é citada em diversos momentos - devido ao seu papel central na elaboração e gestão do Plano Diretor, de regramentos associados ao uso das vias e do parcelamento do solo e licenciamento - e portanto, à localização dos equipamentos de limpeza urbana; e a respeito da coordenação do trabalho de fiscalização urbana. A questão das atividades de fiscalização urbana é um ponto de conflito, com convergência recente entre os setores. Isso pois até 2011, o trabalho de fiscalização ocorria em separado nos órgãos - com fiscais especializados nos temas de obras públicas, posturas urbanas, ambiental e de limpeza urbana. Em 2011 foram publicadas duas leis municipais: nº 10.101/2011, que modifica a estrutura organizacional da administração direta com a criação de uma Secretaria Municipal

Adjunta de Fiscalização, vinculada a S.M. de Serviços Urbanos, com atribuições específicas para desempenho das atividades de fiscalização, de modo centralizado; e nº 10.308/2011, que cria o cargo público de fiscal integrado (hoje denominado fiscal de atividades urbanas e controle ambiental), que unificou a carreira dos fiscais de atividades em vias urbanas, de controle ambiental, de obras, de posturas e de limpeza urbana e estabeleceu um prazo de migração destes fiscais para o novo cargo. A entrevistada refere-se a um longo processo de “reivindicação” pela SLU para que os fiscais integrados voltassem a dedicar esforços para a limpeza urbana, que após a reforma, teria se tornado um tema pouco considerado frente aos demais, os quais eram mais associados a atividades de controle e regulação urbana, atribuições da S. M. de Serviços Urbanos. Neste caso, a negociação entre os órgãos foi percebida como mais custosa, sendo necessário lançar mão de instrumentos mais institucionais de coordenação - o que teria sido feito mediante publicação de portaria conjunta no ano de 2018, que teria criado grupo integrado com representação de ambos órgãos para atingimento dessa finalidade.²⁹

Os exemplos listados acima demonstram uma trajetória permeada por estratégias intersetoriais para o desenvolvimento de políticas a cargo da SLU ou associadas aos seus temas principais de atuação. Destacamos os casos das negociações junto a Smasac e SMPU, que exemplificam o uso de estratégias bastante diversas para criar articulação entre os setores e denotam o repertório da SLU em negociar o trabalho intersetorial de seu interesse. No caso da Smasac, trata-se de negociar atribuições como setor com finalidade diversa a da SLU, mais próxima ao campo profissional da engenharia, de modo a demandar e abrir espaço para o campo profissional da assistência social junto ao mesmo público, os catadores e carroceiros. Já no caso da SMPU, uma vez perdidas a autonomia e os recursos de gestão do trabalho dos fiscais, e a partir da percepção que a limpeza urbana ficou preterida em prol de outros temas, foi necessário lançar mão da publicação de portaria - qual seja, instrumento que conferisse maior grau de institucionalidade a parceria entre os órgãos para a ação intersetorial.

²⁹ A publicação da portaria conjunta foi informada em entrevista, entretanto, não foi possível localizar este documento em consulta ao Diário Oficial Municipal. Neste sentido, decidimos por manter a menção ao documento neste trabalho ainda que ele não tenha sido localizado, dado que o mesmo foi referenciado pela entrevistada e ilustra as capacidades de articulação da SLU em prol do atingimento de interesses setoriais.

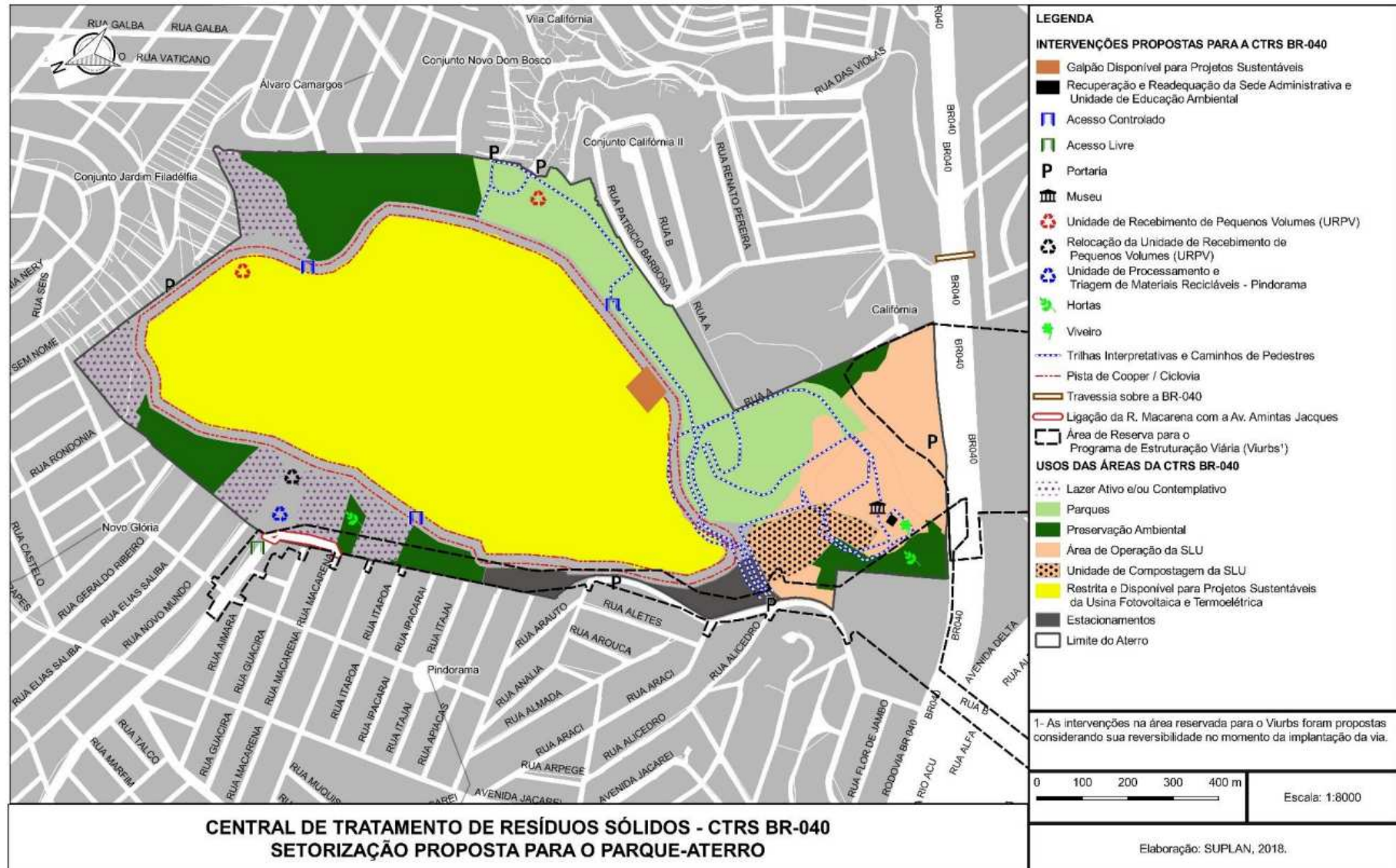


Figura 14 - Setorização proposta para o Parque Aterro
 Fonte: Belo Horizonte, 2018.

Em específico quanto à estratégia intersetorial em torno do tema das mudanças climáticas, fica clara a visão de integração de ambos problemas pela entrevistada, bem como os benefícios recebidos pela SLU por aderir a esta estratégia, principalmente em termos de recursos financeiros e legitimidade. Em relação a dimensão do problema, a entrevistada aponta que esta agenda não aponta a necessidade de novos projetos ou políticas para o setor, e sim, que remete a questões que já são antigas. Mais além, de que o tema das mudanças do clima está profundamente ligado ao percurso histórico da SLU, e confere maior legitimidade às políticas de limpeza urbana, como no seguinte trecho:

“E, de repente (...) vem essa pauta de mudança climática, ela vem e casa mesmo com esse percurso. É como se a gente já estivesse vindo e construindo e, de repente, a gente encontrou o nosso lugar. A sensação que eu tenho é essa.” (SLU, 2024).

Nesta toada, são apresentados projetos ilustrativos da trajetória das políticas de limpeza urbana associados ao tema das mudanças climáticas, como o caso da gestão do aterro sanitário desativado, localizado na Via 040. O aterro começou a funcionar em 1975, e desde que começou a funcionar contou com usina de compostagem e separação de recicláveis, ações que tornaram-se influentes associadas à sustentabilidade e às mudanças climáticas. Especificamente relacionado à mitigação de emissões de GEE, é preciso informar que aterros sanitários emitem metano, que é um dos gases de efeito estufa. A entrevistada aponta que já havia pela SLU trajetória de execução de atividades de medição, captação e uso do metano, que é também um dos principais constituintes do biogás. A entrevistada aponta que seu uso como combustível de veículos da própria SLU remonta aos anos 80, em parceria com a Gasmig - Companhia de gás de Minas Gerais; e que, quando surgiu a demanda pelo município de elaborar os inventários de emissões de GEE, em meados dos anos 2000, a SLU se destacou pois já possuía série histórica consolidada com as medições de emissões pelo aterro.

O aterro sanitário também tem papel relevante para a política de ação climática, agora sob o ponto de vista de ações de adaptação. Isso pois foi desenvolvido projeto para o local, denominado Parque Aterro, ou Parque Taiobeiras, que visa a conversão do aterro para os usos de preservação ambiental, lazer e uso público e geração de energia. O projeto já estava previsto como diretriz na Lei Orgânica Municipal, publicada em 1990. O aterro sanitário teve sua vida útil esgotada em 2007, e em 2016 a SLU buscou apoio da Smapu (atual Suplan) para a realização de plano diretor para o local, para implantação de parque urbano no local. Em momento posterior foi composto grupo interdisciplinar composto por, além da SLU e Smapu, a SMMA, Smel, Sudecap, além de integrantes da UFMG e UFOP - Universidade

Federal de Ouro Preto. A Figura 14 apresenta a setorização proposta. A área em amarelo corresponde ao maciço de aterro de resíduos, que devido a sua sujeição a sujeito a atividades de monitoramento geotécnico e ambiental contínuos para verificar a estabilidade e segurança do maciço, não será aberta para uso público, sendo incompatível a novas edificações. A área será dedicada a projeto que visa a geração de energia solar através da instalação de usina fotovoltaica. A porção em laranja corresponde a locais que concentram atividades de tratamento e gestão de resíduos sólidos, tais como compostagem, recolhimento de resíduos especiais e unidade de aproveitamento de biogás. As áreas com caracterização de parque urbano e revegetação/requalificação ambiental estão distribuídas nas porções leste e oeste da área, com previsão de trilhas ecológicas interpretativas, construção de hortas comunitárias, áreas de lazer e esporte - inclusive com demarcação dos campos de futebol existentes. (Belo Horizonte, 2018)

Uma vez estabelecida a grande proximidade entre ambas políticas, foi possível mobilizar as ações e metas setoriais da SLU no âmbito das políticas de ação climática, com efetiva replicação destas no Pregee e Plac, planos locais das políticas de ação climática, segundo a entrevistada. A SLU dispõe de plano setorial, o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Belo Horizonte - PMGIRS-BH, cuja elaboração foi iniciada em 2014 e publicação em 2017. A existência do plano, bem como os aprendizados acumulados durante o seu processo de elaboração, são recursos organizacionais e de conhecimento da SLU, que puderam ser empregados na política de ação climática. Por trás deste movimento, está a busca por mais recursos para esta política, com destaque para os tipos financeiro e de legitimidade. Nas palavras da entrevistada:

O Pregee, pra nós, foi uma mega oportunidade de levar as metas que estavam no PMGIRS e colocar lá no Pregee. Por exemplo, o plano de gestão de resíduos orgânicos, ele está previsto no PMGIRS. Você buscar outras tecnologias pra tratar resíduos orgânicos, também está previsto lá, só que a gente não tem dinheiro, entendeu? Então, quando você traz isso pro Pregee, coloca isso como uma meta para o município, (...) se isso vira uma demanda da cidade, a gente ganha outra visibilidade, outras possibilidades de fazer acontecer. (...) O pessoal brinca que [o PMGirs] é a nossa bíblia, só que a gente implantou pouquíssimo do que estava previsto. (...) A gente... a limpeza urbana não tem muita visibilidade no município. Mas a partir do momento que a gente integra com o meio ambiente e o próprio planejamento urbano com essas questões que impactam na vida do cidadão, eu acho que a gente se fortalece, entendeu?

A entrevistada também cita a participação em eventos e capacitações promovidos por entidades transnacionais como momentos relevantes para a adesão da SLU a esta política. São momentos para a aquisição de recursos de conhecimento, que levam ao amadurecimento

dos projetos; e a possibilidade de acesso a recursos financeiros, quando os projetos são apresentados a bancos internacionais. Mais além, e em especial ao projeto do Parque Aterro, há grande relação com o tema da governança dupla e vinculada. Isso pois a entrevistada destaca articulações realizadas pelos setores de meio ambiente e de planejamento urbano em prol deste projeto, que, por um lado, beneficia a SLU que criou o projeto e tem grande interesse em sua implantação, mas também beneficia a ação intersetorial como um todo, uma vez que ele se torna associado ao tema das mudanças do clima e acaba por fortalecer o compromisso da SLU com a estratégia intersetorial:

E quando a gente conseguiu se fazer enxergar, a gente deu muita sorte, porque a gente foi colocado dentro de um projeto maior. Quer dizer, na verdade, o projeto do parque foi sendo construído a partir dessas questões ambientais mesmo. Veio o Iclei, de repente veio o Cidades Emblemáticas, que foi um outro programa, “vamos capacitar o município”, e aí a gente foi pegando carona. Nessa hora, o Meio Ambiente foi muito legal de trazer a oportunidade para a SLU levar a pauta adiante. E aí, depois disso tudo, veio o Planejamento Urbano, que também encampou a ideia. (...) veio a história do BID e esse projeto aí da trama verde e azul, que aí o pessoal pegou o projeto do Parque e incluiu lá também. Foi muito legal. Então, é a esperança que a gente tem de que o nosso passivo vire um ativo, né?

Como vimos, a SLU é o setor com maior adesão a ação intersetorial dentre os setores abordados. Há a percepção de grande identificação entre o problema setorial da SLU e o problema da ação climática, o que corresponde ao alicerce da visão normativa da integralidade. Há a percepção por representantes deste setor de que trata-se de oportunidade de se utilizar dos recursos de gestão e de legitimidade desta política em prol dos projetos da SLU, como aplicação de estratégia de governança dupla e vinculada, em que são fortalecidas tanto a política setorial quanto a política intersetorial. Neste sentido, é interessante observar que não se trata apenas de incentivos promovidos pela SMMA, órgão coordenador da política - mas de ações ativas dos representantes da SLU, engajados em atingir benefícios para objetivos setoriais próprios. Trata-se de órgão com forte atuação operacional, mas com trajetória de trabalho em campos profissionais multidisciplinares, tanto internamente quanto em relação a outros setores, o que pode ter colaborado para uma postura de maior articulação e identidade entre atores também com a política de ação climática.

6.3.2 Urbel: adesão parcial e a busca por legitimidade interna

A Urbel ilustra caso de adesão a estratégia intersetorial assim como a SLU, abordada anteriormente. Entretanto, há diferenças entre estes setores quanto às dimensões e recursos que mediam esta adesão. Para a SLU, a adesão é mediada pela aquisição de recursos

de legitimidade e financeiros para os projetos e políticas do setor, em maior interação com os alicerces de visão normativa da integralidade e governança dupla e vinculada. Já no caso da Urbel vemos maior interesse na aquisição de recursos de conhecimento e associação ao alicerce de articulação e identidade entre os atores. Ainda, a integração entre ambas políticas é conduzida por representante de subsetor com temática ambiental na Urbel, que visa o maior atendimento a requisitos desta ordem nos projetos e políticas do setor a partir do estabelecimento de pontes tanto com atores de outros setores municipais quanto a partir da criação de grupos intersetoriais internos a Urbel.

A Urbel foi criada em 1983, em substituição a Chisbel - Coordenação da Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte, existente entre 1970 e 1983 (Belo Horizonte, s.d.). Até o início dos anos 1980, as ações governamentais voltadas para as áreas ocupadas informalmente por famílias de baixa renda no país visavam quase exclusivamente à sua remoção, o que era o caso da atuação da Chisbel em Belo Horizonte. A criação da Urbel se dá em meio a proliferação de movimentos sociais urbanos, que no caso dos movimentos de habitação se organizavam em torno de reivindicações contra os despejos e remoções das vilas e favelas e favoráveis às ações de regularização fundiária, melhoria habitacional e a produção de habitação de interesse social. Neste contexto, é criado o Programa Municipal de Regularização de Favelas - Profavela em Belo Horizonte, visando a regularização de ocupações informais, acompanhado da criação de um órgão encarregado da sua gestão e execução, a Urbel (Mendonça et al., 2021).

Atualmente, a atuação do setor segue centrada em áreas de vilas e favelas e áreas de risco. O setor também atua na provisão habitacional, tanto para a redução do déficit habitacional municipal quanto nos casos em que as obras públicas geram necessidade de reassentamento, sejam elas originadas do próprio processo de urbanização das vilas e favelas, seja de obras públicas em geral, coordenadas pela Sudecap. O público atendido por esta política é definido em grande medida por critérios territoriais e de renda. Seus objetivos gerais são de prover melhores condições habitacionais, de inserção na cidade e de acesso aos serviços públicos urbanos e de políticas sociais. (Urbel, s.d.)

A Urbel guarda similaridades com lógicas de funcionamento de setores de obras públicas em suas rotinas de trabalho e produtos, mas também apresenta diferenças importantes em relação a estes setores, devido ao conjunto de atribuições com previsão de maior contato com a comunidade e trabalho social, o que explica parte da composição de servidores voltada para esse perfil profissional, que é semelhante aos setores de políticas sociais analisados. A Urbel desenvolve métodos participativos como parte dos processos de

trabalho, tanto no planejamento das intervenções nas vilas e favelas como de uma forma mais abrangente através do Conselho Municipal de Habitação, criado em 1994. Por outro lado, é sabido que as áreas que costumam ser informalmente ocupadas e tornam-se escopo de trabalho da Urbel costumam estar no rol de áreas de preservação, como as áreas de preservação permanente de nascentes, rios e córregos; áreas com alta declividade, ou áreas com vegetação relevante, entre outras. Isso torna a Urbel um campo em que se juntam saberes técnicos ambientais, de obras e engenharia e de trabalho social.

Dado esse escopo de atuação, a Urbel lida diretamente com desafios associados à adaptação às mudanças climáticas no contexto urbano. As áreas onde atua estão frequentemente localizadas em áreas de maior vulnerabilidade socioambiental, sujeitas a riscos agravados por eventos climáticos extremos, como deslizamentos de terra e inundações. Além disso, a proximidade da Urbel com as comunidades torna esse setor um ponto estratégico para a implementação de políticas voltadas à mitigação desses riscos e à adaptação climática. Do ponto de vista da estratégia intersetorial, a articulação com setores como meio ambiente, defesa civil e planejamento urbano possibilita o desenvolvimento de soluções que considerem tanto a necessidade de intervenções estruturais quanto a dimensão social da ocupação desses territórios, ampliando a capacidade de resposta do município.

Do ponto de vista da dimensão do problema, a visão da entrevistada é que a atuação da Urbel pode ser considerada sustentável, como ponto de partida. Isso pois trata-se da promoção de melhorias de condições sociais e ambientais:

Mas eu acho que a atuação da Urbel em si já é sustentável, sabe? (...) É porque a questão da Urbel é urbanização de vilas. A gente está tirando as pessoas do risco, tirando de encosta. Você tirar uma ocupação de uma encosta já é bom para o meio ambiente. E para as pessoas, então ele é sustentável nesse sentido. Você remover pessoas de beira de córrego, sanear aquele córrego, isso já é sustentável e é a atuação da Urbel em si. Ampliar o espaço das casas, ventilação.

Nesta fala, vemos ilustrada a percepção de que o tema da mudança climática é percebido em conjunto com o tema da sustentabilidade. Ao tratar das mudanças do clima, foi pouco tratado pela interessada os impactos diretos no trabalho da Urbel, qual seja, a possibilidade do aumento de exposição a desastres em áreas de risco. O monitoramento de área de risco é um eixo de atuação consolidado na Urbel, cujo marco formal é a criação do Pear - Programa Estrutural de Áreas de Risco em 2001, com o início de ações neste sentido em 1993 (Coelho, 2002; Mendonça et al., 2021). Trata-se de uma frente de trabalho estruturada no município, com métodos e protocolos estabelecidos. No entanto, a entrevistada não pertence ao setor responsável pela gestão do trabalho em áreas de risco, o que pode ter

influenciado a forma como o tema foi abordado (não foi possível no contexto deste trabalho obter entrevistas junto ao setor em específico).

O tema das mudanças do clima apareceu vinculado a contribuições que a Urbel poderia fazer a mitigação a partir da sua atuação, com exemplos mais relacionados ao campo de obras públicas - telhados verdes nas obras executadas, plantio em áreas remanescentes, que são terrenos sem destinação específica que resultam da desocupação de famílias em função dos projetos de urbanização de vilas e favelas, e tratamento de encostas por métodos “sem tanto concreto”:

Muito concreto, né? Eu, pessoalmente, o que me incomoda muito são os muros de contenção que a Urbel faz. Concreto jateado, além de ter feio esteticamente, faz você passar com a cidade toda concreta. Com este clima que a gente está vivendo, não tem nada de sustentável nisso. Acho que a gente consegue fazer melhor. Mas é isso: tem que fazer hoje, porque vai cair. É pra ontem. A gente tem que licitar. A gente vai entrando nisso e nunca faz diferente, sabe? (Urbel, 2024)

Outra ação exemplificada, o plantio em áreas remanescentes, é um projeto em curso, iniciado a partir da motivação da equipe e gestores da área ambiental da Urbel, área temática da qual faz parte a entrevistada. Este setor se origina a partir das atividades de processamento do licenciamento ambiental das intervenções da Urbel, que por vezes, geram a necessidade de cumprir condicionantes destes licenciamentos, notadamente, a exigência de plantio compensatório para a supressão de vegetação, controle e monitoramento ambiental, gestão de resíduos e ações de educação ambiental. O projeto surge a partir da dupla percepção de que poderia ser feito algo mais e “que teria que partir da gente” (Urbel, 2024):

Na minha equipe eu tenho a [servidora], que é uma bióloga, que de prefeitura, ela deve ter uns 30 anos. Ela já é aposentada, e um dos motivos que ela continuou lá mesmo aposentada, foi que a gente conseguiu fazer plantio em áreas remanescentes. É tudo que ela sempre quis. (Urbel, 2024)

Nos trechos anteriores, observa-se um olhar crítico sobre soluções tradicionalmente adotadas pela Urbel para os problemas públicos que enfrenta, tanto no que se refere às técnicas de estabilização de encostas quanto à prática de deixar áreas remanescentes sem uso nos projetos de urbanização. Do ponto de vista da gestão, percebe-se um interesse em ir além do mero cumprimento das exigências normativas, mas também um reconhecimento das dificuldades associadas à urgência de determinadas intervenções para evitar desastres, à dificuldade de incorporar novas abordagens e à necessidade de rápida execução das obras. Esse tensionamento reflete um desafio mais amplo: a necessidade de estruturar estratégias que equilibrem segurança, viabilidade técnica e sustentabilidade ambiental.

No entanto, a implementação dessas iniciativas esbarra em desafios organizacionais, segundo a entrevistada. A visão de que são ações ainda periféricas no escopo de trabalho do setor, o que faz com que seu avanço ocorra de forma gradual, bastante dependente da motivação de indivíduos e da disponibilidade de tempo diante das demandas prioritárias. Assim, a sobrecarga de trabalho e o foco na execução imediata de intervenções acabam por postergar o desenvolvimento de estratégias ambientais mais estruturadas, que acabam ficando para “quando houver tempo”. Além disso, a entrevistada mencionou a existência de grupos internos mais conservadores, especialmente ligados aos setores de obras, que demonstram resistência a mudanças voltadas à incorporação de critérios de sustentabilidade. Essa resistência se manifesta tanto na ênfase na natureza operacional do setor – que lida com problemas urgentes do presente – quanto na descrença na viabilidade dessas mudanças. De um lado, há a percepção de que soluções mais sustentáveis seriam financeiramente inviáveis para a realidade orçamentária do município, sendo vistas como propostas caras, associadas a projetos internacionais e distantes das possibilidades locais. De outro, persiste uma visão estereotipada sobre o público atendido, expressa no receio de que soluções inovadoras não sejam preservadas, sofram vandalismo ou não sejam adequadamente cuidadas, o que reflete preconceitos sobre a relação dessas populações com o espaço urbano.

Associado a este tema, uma outra questão que pesa para o avanço em termos de conhecimento de soluções técnicas disponíveis e seus custos associados, é a possibilidade de aceitação e gestão futura pela comunidade. Isso pois, via de regra, a Urbel atua em territórios da cidade com forte componente de auto-gestão e com práticas participativas de desenho e implantação de intervenções - portanto é relevante que as tecnologias aplicadas sejam reconhecidas socialmente e com possibilidade de serem mantidas pelas comunidades. De fato, o conjunto de intenções apresentado carece de maior robustez, como apontado pela entrevistada:

A ideia era que desde o planejamento já viesse com intervenções mais sustentáveis. Menos concreto... ter algum telhado verde, em algum equipamento público... Já vir com essa previsão de plantio... e a gente ainda não conseguiu que isso viesse. É claro que as meninas [dos planos] tentam, mas não tem nem força para isso chegar em projetos e seguir para obra. A gente buscava algumas tecnologias, a gente não conseguiu ter esse material. Elas já tentam fazer alguma coisa, mas a gente gostaria de extrapolar isso. (...) A gente precisa de mais conhecimento sobre isso para saber medir, para saber orçar. A gente não conseguiu levantar nisso. (Urbel, 2024)

As percepções da entrevistada acerca dos entraves em termos das dimensões de problema e gestão para tratar de intervenções mais sustentáveis dentro do escopo da Urbel denotam não ser este um tema prioritário para o setor, sendo uma agenda específica deste

subsetor associado a temas ambientais. Neste sentido, é interessante notar que a participação da entrevistada no CMMCE, e a criação de laços de articulação e identidade com este tema e com atores envolvidos na política de ação climática surgem como oportunidade de fortalecimento interno do setor por meio da busca de acesso a recursos de gestão e de conhecimento. Isso é ilustrado por duas interfaces ocasionadas pelo CMMCE - a primeira delas com um representante da Susan, e outra, da SMMA.

Eu fui em uma das reuniões do comitê, até quando eram as reuniões presenciais, antes da pandemia, e o [representante da SMMA] apresentou uma agrofloresta que eles fizeram e aí [pensei que] a gente podia fazer isso com as nossas áreas. Aí fui conversar com ele, e ele me apresentou a [representante da Susan] (...). A gente fez junto com Susan – na verdade a gente tentou junto com a Susan – fazer uma agrofloresta no Alto Vera Cruz. (...) A gente tentou, tivemos um bom diálogo com eles, mas infelizmente não foi pra frente ainda. (...) A gente queria muito fazer agrofloresta em muitos lugares. Mas tem muitos requisitos, tem que entrar numa fila, eles avaliam as áreas, tem que fazer uma capacitação com os moradores.

No trecho citado, vemos que a intervenção conjunta dos órgãos em áreas remanescentes não foi possível, sendo apontados entraves associados à forma de atuação da Susan, que já possui locais prioritários e formas de trabalho social mais exigentes que as executadas pelo subsetor da Urbel. Apesar disso, o caso interessa como exemplo de articulação entre atores iniciada a partir do CMMCE.

No segundo caso, a articulação com representantes da SMMA através do Comitê motivou a realização de uma palestra de servidora da SMMA para a equipe da Urbel em meados de 2024, com o intuito de apresentar o Plac - Plano Local de Ação Climática. Além dos temas específicos do plano, a palestra foi oportunidade para tratar de outros temas afins a ambos setores, sendo dado destaque para o conflito existente entre abordagens para intervenção em APP - Área de Preservação Permanente:

A [representante da SMMA], você conhece ela, né? Ela é muito empolgada com o tema, ela é muito incisiva no que ela fala.

Para ela não pode ter casa em APP e ponto final. E a Urbel já pondera, né? Espera aí, se a gente tirar aqui, então podem ter novas invasões. Se a gente tirar essa pessoa que tá aqui, ela tá cuidando do córrego, da nascente. Se tirar, pode vir outra pessoa que não vai cuidar... A gente sempre pondera. Ela acha que não tem que ponderar. É área verde? Tira. Pronto. E aí, virou uma discussão, uma polêmica maravilhosa movimentou muito todo mundo.

O debate ilustra o conflito de ideias entre a visão de representante da SMMA, mais estrita a salvaguarda das áreas de preservação permanente, e uma posição mais contemporizada pelos representantes da Urbel, em que fatores como o cuidado com o curso d'água e a ausência de risco efetivo pesam como favoráveis à permanência das famílias em

APP. Longe de afastar os setores envolvidos, o embate se revelou uma oportunidade de difusão de conhecimentos e fomento a debates internos na Urbel, indo além do momento da palestra. A ocasião da palestra marca o aparecimento de novos interessados pelo tema ambiental dentro da organização, ampliando a base de discussão para além das iniciativas já conduzidas pela entrevistada. Se a entrevistada já tinha uma motivação pessoal para avançar com iniciativas voltadas à sustentabilidade e às mudanças climáticas, a mobilização interna que se seguiu foi o impulso necessário para a criação do Gtec – Grupo Técnico de Mudança Climática, destinado a aprofundar a discussão sobre o papel da Urbel nesse campo.

Teve muito interesse, teve repercussão. Depois as pessoas me procuraram. (...) eu vi que as pessoas ficaram tocadas, “vamos ter que fazer diferente, não dá mais para continuar fazendo obras como a gente faz” (...). E eu falei, “olha, eu tenho esse plano de fazer um grupo técnico aqui, da gente fazer essas discussões”, e as pessoas se mostraram interessadas, “vamos fazer, vamos pôr pra frente”, e aí eu pus. Estou pondo, na verdade. (Urbel, 2024)

Quando realizamos a entrevista, em setembro de 2024, o grupo estava em fase de criação. Isso significa que havia a previsão de publicação de portaria com indicação dos membros fixos do grupo, o que foi feito em dezembro de 2024 através da Portaria Urbel Nº 113/2024. O Gtec tem como proposta ser um grupo interno para a implementação e desenvolvimento de propostas no âmbito da empresa, associadas ao Plac. A Urbel é composta por uma assessoria de comunicação, duas coordenações de apoio e sete diretorias temáticas, duas delas de administração e jurídica e as demais associadas aos campos de atuação - risco, produção habitacional, planejamento, trabalho social e regularização fundiária. A estratégia de seleção de membros para o Gtec visou alcançar servidores de todas as diretorias da Urbel (a exceção da Diretoria Jurídica), como um esforço interno de produzir um espaço intersetorial para troca de conhecimento e desenvolvimento de ações (Belo Horizonte, 2024k). O Gtec teve sua primeira reunião em outubro de 2024, e os primeiros esforços do grupo estão voltados ao estabelecimento de programa de coleta seletiva internamente ao setor (comunicação pessoal, 2025).

Outro exemplo do bom funcionamento do alicerce referente articulação e identidade entre atores foi a participação da Urbel no curso “Urgência Climática” em 2024. O curso foi realizado pelo Lincoln Institute of Land Policy - LILP, uma thinktank americana cujo propósito é “melhorar a qualidade de vida através do uso, tributação e administração eficazes da terra” (LILP, s.d.). Trata-se de entidade transnacional com histórico de relacionamento com a SMPU, a qual organizou o curso junto aos servidores municipais. Foram convidados representantes da Urbel e SMPU, e também da SMMA e Defesa Civil. A

articulação intergovernamental não é o foco deste trabalho, mas interessa notar que o escopo contemplava interação entre os servidores municipais dos municípios participantes - Belém, Salvador, Campo Grande, Campinas, Teresina, Recife e Belo Horizonte. Isso pois o curso envolveu horas de aula e também de desenvolvimento de estudos de caso de propostas e intervenções dos municípios.

Em Belo Horizonte, o curso teve como estudo de caso ação proposta no âmbito do Pró-Izidora - Plano de Urbanização Sustentável da Izidora, projeto desenvolvido pela SMPU com apoio da Urbel, em parceria com o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS), o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE). O Pró-Izidora é um plano para regularização de assentamentos informais nesta região, em que convivem cerca de 5.000 famílias em 4 ocupações informais em áreas de relevante valor ambiental, devido a grande preservação de áreas de nascentes e cursos d'água em meio a matas nativas dos biomas mata atlântica e cerrado. Nas palavras do governo municipal, trata-se da introdução de inovações em meio a tradição de atendimento à população dos assentamentos precários da cidade, com o desenvolvimento de plano que tem a resiliência urbana como tema central, e tem como intuito trazer soluções práticas para debates no campo de ações climáticas (Belo Horizonte, 2022c).

O Pró-Izidora é percebido pela entrevistada como um projeto “que se tornou grande dentro da prefeitura”, conquistando ampla atenção governamental e recursos de legitimidade. Além de sua importância para a regularização fundiária e a inclusão socioambiental na região, o plano pode ter implicações mais amplas para a atuação da Urbel. Um projeto bem-sucedido, que consiga integrar diretrizes de resiliência urbana e sustentabilidade de forma efetiva ao conjunto de instrumentos da política habitacional, pode servir como referência para futuras intervenções da empresa, impulsionando mudanças no marco normativo e na formulação de novos projetos. A demonstração prática da viabilidade de soluções sustentáveis - seja por meio da preservação de nascentes, da incorporação de infraestrutura verde e azul - fortalece a legitimidade dessas abordagens e pode incentivar sua replicação em outras frentes da política habitacional do município. Assim, acompanhar de perto a implementação do Pró-Izidora e participar dos debates que emergem de sua execução tornam-se estratégicos para o subsetor de temática ambiental da Urbel, tanto para ampliar seu repertório técnico quanto para posicionar suas ações dentro da agenda climática da cidade.

Em atenção aos exemplos de articulação e identidade entre atores e da presença em arenas intersetoriais, em vista da obtenção de recursos de conhecimento e legitimidade,

chama a atenção tanto a abertura para participação e criação destes grupos quanto a organização da Urbel na gestão, sejam internos ou externos à empresa. A entrevistada relatou que a Urbel tem ao menos dois grupos técnicos internos para o tratamento de temas transversais, o primeiro relativo à Acessibilidade e o segundo, Igualdade Racial, aos quais se soma o Gtec. No interesse de promover a circulação de conhecimento dentro da instituição, a Urbel também mantém o Programa “Entre Nós”, voltado à realização de palestras e encontros regulares entre funcionários. Esse programa funciona como um espaço para discutir temas relevantes ao escopo de trabalho do setor, além de permitir a troca de experiências entre servidores que participam de eventos, congressos ou desenvolvem trabalhos externos, inclusive acadêmicos.

Além disso, a Urbel se destaca por uma organização mais estruturada para gerenciar a participação em grupos intersetoriais. A entrevistada relatou que, sempre que um servidor representa a Urbel em grupos de trabalho, comitês ou conselhos, é necessário preencher um formulário interno, gerido pelo gabinete, registrando um relato do evento e eventuais encaminhamentos para o órgão. Ainda que não haja clareza sobre o uso efetivo dessas informações ou sobre o rigor no preenchimento por parte dos servidores, trata-se de um nível maior de institucionalização e centralização na gestão dos espaços de articulação externa, em comparação com outros setores analisados. Essa estrutura, somada à existência de grupos técnicos internos e ao incentivo à circulação de conhecimento, sugere uma maior abertura da Urbel para acolher sugestões e inovações trazidas pelos próprios funcionários, tanto internamente quanto em relação a outras políticas municipais.

Considerando a propensão de adesão do setor à estratégia intersetorial, vimos que a política local de ação climática desenvolvida pela SMMA encontra aderência pelo subsetor associado aos temas ambientais da Urbel. Isso se dá, em grande medida, por ter como ponto focal representante de setor interno que já lidava com temas ambientais e com forte motivação pessoal, sua e de membros da sua equipe, para ampliar este escopo de atuação internamente na Companhia. Ou seja - não se trata de setor, como um todo, que pretende alcançar benefícios ao se aproximar da política de ação climática - mas de departamento interno a este setor com este objetivo. Este departamento pretende a criação de relacionamentos e geração de recursos de conhecimento a partir desta aproximação, com ampliação do escopo de atuação com o viés da sustentabilidade pela Urbel. A representante atua como promotora da visão da integralidade, e da articulação e identidade entre os atores, atuando como ponte entre a Urbel, a política de ação climática e seus atores relacionados. Isso é bem ilustrado na criação de laços em outros setores para qualificar as intervenções de plantio em áreas remanescentes e na

promoção de palestras de especialistas que fomentem debates internos. Se não há prioridade clara da Urbel para estas mudanças, por outro lado, este trabalho se vê facilitado através de estrutura que contempla a possibilidade de criação de grupos de trabalho, como o Gtec, e pela composição por perfil profissional diverso, que permite o debate multidimensional do tema das mudanças do clima.

6.3.3 FPMZB: adesão simbólica e a percepção de custos elevados para o setor

A FPMZB, apesar de vinculada à SMMA, órgão coordenador da estratégia intersetorial da política de ação climática, apresenta características diversas desta secretaria em relação às dimensões e recursos para implementação de políticas, notadamente quanto ao padrão normativo que define o problema, e os recursos organizacionais e de gestão. A adesão à política de ação climática aparenta oferecer mais custos que benefícios para a Fundação de Parques, que busca enfatizar mais os riscos associados aos parques municipais do que o papel benéfico que estes poderiam ter para esta política, com possível tensionamento entre atores envolvidos em políticas ambientais e territoriais. O movimento parece ser o de buscar acessar novos recursos, especialmente financeiros e humanos, e evitar novas despesas para o setor. O caso parece expor debilidades nos três alicerces da intersetorialidade que dependem de interação com dimensões e recursos setoriais - visão normativa da integralidade, articulação e identidade entre os setores e governança dupla e vinculada.

A Fundação de Parques Municipais e Zoo-botânica é uma entidade da administração indireta municipal. A primeira fundação a ser criada com este tema foi a Fundação Zoo-botânica através da Lei Municipal nº 5.904 de 1991, com atribuições principais de planejar e administrar o Jardim Zoológico e Jardim Botânico da cidade. A Fundação de Parques Municipais foi criada posteriormente através da Lei Municipal nº 9.011 de 2005, com atribuições de planejar e administrar os parques municipais e a finalidade de desenvolver atividades, programas e projetos de conservação e educação ambiental associado a estas áreas. Interessa notar que a criação da Fundação de Parques Municipais é uma ação da mesma gestão municipal que criou o CMMCE em 2006, provavelmente a partir de influência do mesmo “vice-prefeito ambientalista”. Recentemente, na reforma administrativa de 2017, ambas fundações foram fundidas em uma mesma organização, a Fundação de Parques Municipais e Zoobotânica - FPMZB.

Em relação às dimensões do problema, a Fundação atua em problemas públicos “domesticados”, com rotina de atividades e composição profissional mais alinhada a

prestação de serviços operacionais - qual seja, a operação e manutenção dos parques municipais, com atividades que vão desde o manejo da arborização e fauna, manutenção de infraestruturas dos parques e cercamentos, à promoção de eventos e atividades de lazer e à gestão de pessoal em serviços gerais. Há a percepção pelo entrevistado de que trata-se de problema público com baixa atenção governamental, visto não se tratar de novas infraestruturas, mas de manutenção dos próprios existentes. Desta vinculação decorre que a disponibilidade de recursos para a gestão e operação dos parques correntemente não acompanha o aumento de áreas que passam a ser responsabilidade do setor:

A preocupação com custeio no Brasil, na administração pública, é um negócio difícil de explicar. Você tem uma capital como Belo Horizonte. (...) é uma realidade comum no país todo, as nossas cidades consolidadas têm uma verba de investimento maior que a de custeio no orçamento, e isso é uma loucura. (...) investimento é uma coisa que tem muito mais enfoque do que custeio, e nós somos um órgão muito mais de custeio do que de investimento, porque nós fazemos gestão das unidades existentes. A gente só entra para as novas [áreas] na emissão de diretrizes. A gente não cria parque novo, não é atribuição da Fundação (FPMZB, 2024).

Nos primeiros anos após a sua criação, a rotina de atividades da Fundação incluía esforços no sentido de identificar, caracterizar e cadastrar as áreas definidas como parques no município, visto que até então, mesmo o número de parques municipais não era precisamente determinado, sendo ainda mais difusa e fragmentada a existência de informações que permitissem a caracterização adequada das áreas para sua operação e manutenção (FPMZB, 2024). Atualmente, há maior conhecimento destas áreas e portanto, das demandas de trabalho, com as atividades de gestão se voltando menos à busca de informações que a emissão de diretrizes para orientar a realização das atividades de reformas, manejo arbóreo e paisagístico ou mesmo à criação de novos parques.

Mesmo no campo das atividades de manutenção das áreas, o entrevistado apresenta uma percepção de baixa autonomia do setor, notadamente, a partir da reforma administrativa de 2017. Isso pois foi criada a Suzurb, subsecretaria vinculada a Smobi, que passou a concentrar os contratos e equipes para realização de manutenção de próprios municipais, o que inclui contratos para a realização de podas nas árvores e a Sudecap passou a exercer o papel de centralizar a necessidade de obras de maior porte demandadas pelos setores. Com isso, a FPMZB passou a contar com menos recursos de poder para indicar as manutenções necessárias, e também há percepção de menor legitimidade frente a outras políticas sociais na priorização das demandas do setor, a exemplo do caso de necessidade do serviço de poda, expresso no trecho a seguir:

É porque é difícil você disputar. Quando você é um gerente de manutenção regional, você tem uma árvore que está precisando ser atuada numa escola e num parque. Eu no lugar dele escolheria a escola, e ele escolhe a escola. Isso é natural. (...) Não é a fundação que define as prioridades de execução das regionais. Então, a gente está disputando atenção com outras demandas que apertam o calo do gerente regional mais do que o nosso. E nem questiono isso, como eu comentei, no lugar dele, eu talvez tomasse exatamente a mesma decisão. Mas é uma coisa que tira um pouco a nossa autonomia por assim dizer.

Do ponto de vista da gestão, interessa notar que a Fundação, apesar de gerir os parques existentes, não cria novos parques. Os parques são criados por lei municipal - portanto com necessidade de motivação pelo prefeito e legislativo municipal - e a partir daí passam a estar a cargo da Fundação para as atividades de gestão e operação.³⁰ A criação de parques municipais também se dá a partir de demandas populares, onde são relevantes o apoio e visibilidade da sociedade civil, por meio de associações e outros grupos sociais, que visam a proteção de determinadas áreas de interesse ambiental no município. Em Belo Horizonte há diversos exemplos de parques municipais cuja criação partiu de forte mobilização social, sendo caso emblemático o do Parque Lagoa do Nado³¹, e casos recentes incluem a Mata do Jardim América³² e Parque do Ribeirão do Onça³³.

As implicações para a Fundação do processo pelos quais os parques são criados é de que este setor tem pouca gestão acerca dos fatores que modificam a demanda de trabalho; e o entrevistado relatava que experimentam uma crescente indisponibilidade de recursos financeiros e humanos relacionada ao aumento de áreas de parques municipais sem o ajuste

³⁰ Cumpre esclarecer que a criação de parques municipais não é a única forma de proteger áreas de interesse ambiental ou de associá-las a usos sociais. Tendo como base a classificação do SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, instituído pela Lei Federal nº 9.985/2000, há outras formas de proteção ambiental para as quais as áreas podem ser destinadas, como é o caso da RPPN - Reserva Particular do Patrimônio Natural, criadas em propriedades privadas, com proteção perpétua; ou as RVS - Refúgio de Vida Silvestre, que protege espécies ou habitats, em áreas públicas ou privadas, com remanescentes de fauna e flora significativos.

³¹ A área pertenceu à família de ex-prefeito municipal, e foi declarada de interesse público na década de 1970. O interesse dos moradores do entorno para que ela de fato servisse a finalidade fruição e lazer associado aos fins de proteção ambiental motivou a criação da Associação Cultural Ecológica Lagoa do Nado em 1983, cuja promoção de ações de mobilização trouxeram visibilidade para o tema e colaboraram para que as obras necessárias a sua implantação fossem realizadas, sendo a inauguração do parque datada do ano de 1994 (Caldeira, 2019)

³² Em 2024 a prefeitura assinou decreto municipal que prevê a declaração de utilidade pública da área da Mata do Jardim América em vistas a transformá-la em espaço público de fruição e lazer associado aos fins de proteção ambiental. A área, anteriormente privada, seria destinada à criação de conjuntos habitacionais, e a emissão de licenças para edificação motivou a criação do movimento SOS Mata do Jardim América há cerca de 14 anos. (Tubamoto, 2024)

³³ A criação do Parque do Ribeirão do Onça se associa a reivindicações organizadas há cerca de 20 anos pela associação Comupra - Conselho Municipal Unidos Pelo Ribeirão de Abreu e movimento Deixem o Onça Beber Água Limpa. A implantação do parque linear, cujo projeto remonta a 2015, está associada a remoção de famílias em áreas de risco de inundação e implantação de conjuntos habitacionais de interesse social na região (CBH Velhas, 2025)

nas despesas previstas para o setor de modo equilibrado, situação descrita como por vezes, “dramática” (FPMZB, 2024).

Há ainda uma outra via de atuação para a criação de parques municipais, mais relacionada à atuação dos servidores municipais e por onde a Fundação de Parques tem possibilidade de exercer maior autonomia, utilizando-se de recursos de legitimidade e poder para exercer controle sobre o aumento de parques municipais. Trata-se do processo de parcelamento do solo, coordenado pela SMPU e mediado pela Comissão de Parcelamento, órgão intersetorial para realizar a interface com diversos órgãos com temáticas relacionadas ao parcelamento do solo, dentre eles a SMMA, setor a qual a FPMZB é vinculada. Grosso modo, parcelamento do solo é a atividade econômica de criação de novos bairros, que visa a conversão de terra rural para urbana por meio da abertura de novas vias e criação de lotes para edificação.

A criação de um novo bairro passa por processo de licenciamento em que são verificados diversos requisitos urbanísticos e ambientais para sua aprovação municipal. Dentre esses requisitos, destacamos que os parcelamentos devem destinar um percentual do terreno a ser parcelado para sua manutenção como área verde, por vezes com incrementos de vegetação, e também para a implantação futura de equipamentos públicos. A Comissão de Parcelamento é responsável pela consulta aos setores que fazem a gestão dessas áreas - por exemplo, caso a área seja indicada para a composição de estoque de terrenos para edificação de escolas, a Secretaria Municipal de Educação é consultada acerca da viabilidade do terreno em termos do quantitativo de área, localização e demais critérios locacionais, ambientais e urbanos, que vão dizer da adequação deste terreno a finalidade proposta. Qual seja, nos casos em determinado terreno em um novo parcelamento apresenta caracterização adequada para a finalidade de parque municipal, a Fundação de Parques é consultada como setor legítimo para determinar a viabilidade do uso e dar diretrizes para sua conversão a este fim. A questão é que, frequentemente, segundo membros desta comissão com quem conversamos e o entrevistado, a Fundação de Parques emite pareceres contrários a criação de novos parques, por vezes reconhecendo a relevância ambiental e a possibilidade de uso social das áreas, mas sugerindo outras maneiras de preservá-la - o que significa na prática a indicação de outros órgãos como os responsáveis pela gestão e operação. Essa atuação denota a mobilização de recursos de poder e legitimidade por este órgão para poder exercer algum nível de controle sobre o quantitativo de parques municipais, e conseqüentemente, sobre o volume de trabalho e custos associados:

(...) Aqui na equipe técnica isso [carência de recursos] é ponto pacífico. A ponto da gente já ter ouvido de técnicos de outros órgãos assim, “a fundação de parques não gosta de parque”, porque a gente às vezes dá parecer contrário à criação de parque novo, porque a gente vira e fala, “olha, não dá, gente. Não tem aporte de recursos para gerir essa área que tá chegando.” Então assim, mantém como uma área cercada, transforma em praça, mas não entrega para nós não que vai dar ruim, a gente não vai dar conta de tomar conta. Essa é uma discussão complicada (FPMZB, 2024).

Neste ponto, trata-se de singularidade relevante deste setor em relação a outros setores da prefeitura que compartilham o eixo de atuação em problemas territoriais e ambientais, tais como a SMMA e Suplan. Trata-se de processo de decisão com forte orientação pragmática e voltada ao presente, relacionada aos dilemas cotidianos de carência de recursos humanos e financeiros para a preservação de áreas existentes e já incorporadas no rol de responsabilidades da Fundação. Nas palavras do entrevistado (FPMZB, 2024):

(...) como a gente tem chão de fábrica, a nossa preocupação acaba sendo muito operacional. Em que sentido - as nossas diretrizes, a gente tem preocupação ambiental, lógico, a gente quer fazer as coisas da forma mais ambientalmente responsável possível, mas a gente tem muita preocupação com o pós implantar. É o que diferencia um pouco a fundação de outros órgãos da prefeitura. A gente tem muita preocupação, tá, criamos um novo parque, construímos a estrutura, administração, arborização. E aí, como é que a gente vai tomar conta? Porque esse é o nosso dia a dia, né? Nós somos... a cobrança na fundação é menos em cima do futuro e mais em cima do presente. Quer dizer, o parque hoje está pegando fogo. O parque hoje está com cercamento incompleto, o banheiro não funciona, e assim por diante. Então a gente tem esse caráter muito operacional de tentar pensar como que a gente vai fazer para manter, para tomar conta, para gerir, a gestão do dia a dia mesmo.

A diferença de orientação entre as “temporalidades” do interesse ambiental associado aos parques, com o foco no futuro ou no presente, aparece como um potencial fator de tensionamento entre os setores, podendo ser este um fator que interfira no alicerce de articulação e identidade entre os atores. O caráter operacional da Fundação leva à priorização de desafios imediatos, como manutenção e funcionamento dos parques, enquanto setores como a Suplan e a SMPU demonstram atribuições mais associadas ao planejamento de longo prazo. Apesar disso, o entrevistado cita que há maior consciência e atenção por representantes da Suplan e SMPU ao gargalo de recursos financeiros da Fundação, e que há tentativas de estabelecimento de novas fontes de custeio para os parques municipais por estes setores. Os esforços são recentes, mas podem representar um avanço na integração intersetorial da FPMZB - ainda que as ações sejam operacionalizadas pela Suplan/SMPU ao invés da SMMA, órgão coordenador da estratégia intersetorial.

No contexto da problemática das mudanças do clima, o tema dos parques municipais é relacionado ao da arborização urbana, em que um aumento de árvores está associado a melhoria de condições tanto do ponto de vista da mitigação quanto da adaptação às mudanças. As árvores capturam gases de efeito estufa por meio da fotossíntese e os armazenam na biomassa contribuindo para estratégias de mitigação, e atuam na criação de condições climáticas mais amenas nos locais onde são plantadas e nas imediações, pois fornecem sombreamento e umidade por meio da evapotranspiração, qualidade relevante em um cenário de ondas de calor mais frequentes e intensas. Também há benefícios associados aos eventos extremos de precipitação, já que as árvores favorecem a infiltração de água no solo e reduzem o escoamento superficial das águas, evitando erosões e inundações.

A partir da perspectiva do entrevistado, vimos que as falas sobre a articulação entre ambos os temas, mudanças climáticas e parques municipais, se voltam para apresentar os parques mais como sujeitos a problemas decorrentes das mudanças do que como parte da solução; o entrevistado informa ser este um tema largamente debatido no setor, sendo evidenciado durante a entrevista os riscos que as áreas correm devido a maior frequência de ondas de calor e estações mais secas, que incorrem no risco de aumento de focos de incêndio que ameaçam diretamente a arborização. O tema da mudança do clima aparece como justificativa para a adoção de conjunto de soluções verdes em projetos para as áreas, tais como a captação e reaproveitamento de águas de chuva, jardins de chuva, entre outras:

(...) os parques municipais, os parques urbanos, eles não sobrevivem sem essas diretrizes [que indicam soluções verdes] mais, é condição *sine qua non* para eles continuarem existindo que esse tipo de política de mitigação de efeitos de mudança climática seja adotado de alguma maneira. É questão de sobrevivência para as áreas, elas deixam de existir se isso não for um ponto de atenção.

Por outro lado, tratando em específico da arborização urbana, o entrevistado expressa que há mais demandas pela população ao setor em prol da supressão que do plantio e preservação de árvores, e entende que é necessário maior conscientização para os benefícios que as árvores prestam para a sociedade no contexto das mudanças do clima:

(...) uma coisa que é muito irônica, porque a prefeitura vem sendo bombardeada por essa questão da supressão das árvores, na mídia e por aí vai. Via de regra, a pressão que nós recebemos aqui, a mais comum não é de porque a gente corta, é de porque a gente não corta. A população, de forma geral, pressiona mais a tirar a árvore que tá interferindo com a casa dela, com o quintal dela, sujando a calçada dela de folha. (...)

Então eu entendo que quando a gente fala de arborização urbana a gente tem uma massa de população muito grande que a gente precisa buscar em relação à importância da arborização urbana para o conforto climático. Para eles

deixarem de ver essas pequenas inconveniências que as árvores causam como um prejuízo relevante.

Neste sentido, há similaridade da Fundação com a SMMA, visto que ambos setores sofrem pela baixa atenção social e governamental aos problemas ambientais que fazem parte do padrão normativo que estrutura as políticas implantadas por estes setores. Além disso, trata-se de um problema típico de ação coletiva na provisão de bens públicos, em que os custos da manutenção ambiental são concentrados em determinados indivíduos - como aqueles diretamente afetados pela queda de folhas ou pelo crescimento de raízes -, os quais tendem a se mobilizar pela supressão do bem coletivo, no caso, das árvores. Em contrapartida, os benefícios da preservação ambiental são difusos e percebidos por uma coletividade dispersa e atomizada, sem uma estrutura de mobilização equivalente. Esse desequilíbrio resulta na predominância de demandas por supressão, que se tornam recorrentes na rotina do setor.

Em relação à arena intersetorial da política de ação climática, interessa notar que o entrevistado relata uma presença assídua nas reuniões do CMMCE, seja pelo presidente da Fundação, membro titular, ou pelo membro suplente. Se não apresenta benefícios, a presença nas reuniões também não implica em custos ao setor, cuja atuação é definida como “(...) mais indiferente com nosso dia a dia. Sendo completamente honesto, não me lembro de ter vindo uma demanda da [representante suplente da Fundação] do comitê para nós, por exemplo. É mais a participação, saber que está sendo elaborado diagnóstico, é mais acompanhamento mesmo.” (FPMZB, 2024).

Considerando a propensão de adesão do setor à estratégia intersetorial, vimos que há percepção de custos em relação a diversos recursos da política, especialmente dos recursos financeiros e humanos, que se expressam em entraves para integração do setor. Neste sentido, é possível perceber fragilidades no funcionamento dos três alicerces da intersetorialidade diretamente associados às dimensões e recursos para implementação de políticas setoriais. Do ponto de vista da visão normativa da integralidade, o tema das mudanças do clima é apresentado como largamente debatido internamente, com resultados de gestão que apontam para a inclusão de diretrizes para os parques orientadas para a incorporação de Soluções Baseadas na Natureza no escopo de obras públicas pela equipe técnica da Fundação. Apesar disso, é um tema vocalizado com maior intensidade como um agravante para os problemas geridos pelo órgão do que pela via de apontar o potencial dos parques como ativos para as políticas de ação climática municipal. Qual seja, ao enfatizar que as mudanças do clima oferecem mais riscos aos parques, busca-se acessar maior volume de recursos, especialmente

financeiros e humanos, para mitigar estes riscos. Trata-se, portanto, de uma associação parcial ao problema das mudanças climáticas, sem que haja uma ênfase clara nos potenciais benefícios da ampliação dos parques municipais como estratégia vinculada à política de ação climática. Como discutido, a incerteza quanto ao incremento orçamentário do setor motiva um posicionamento cauteloso em relação à criação de novos parques, levando, nos poucos contextos em que a Fundação dispõe de recursos de poder e legitimidade, ao veto à sua expansão.

Essa postura reforça a percepção, por parte de outros setores, de que a Fundação se opõe à ampliação das áreas protegidas, ao menos quando se trata da criação de novos parques municipais. A ironia contida na afirmação reproduzida pelo entrevistado, de que "a Fundação de Parques não gosta de parques" evidencia essa tensão, como se houvesse setores com maior identidade ao tema de criação de parques de um lado, posicionados em campo contrário ao da Fundação. Outro fator com potencial de desarticulação é o desalinhamento entre as temporalidades de atuação dos setores envolvidos. Enquanto a Fundação adota uma abordagem operacional voltada para a resolução de problemas imediatos, setores como a Suplan e a SMPU possuem atribuições mais associadas ao planejamento de longo prazo. Essa diferença de foco, entre a gestão do presente e o planejamento de longo prazo, constitui um dos elementos que dificultam a articulação e a construção de uma identidade comum entre os atores. Fica claro que, ao menos que os atores da estratégia intersetorial se voltem para a obtenção de recursos humanos e financeiros caros à Fundação de Parques, não há o que falar em governança dupla e vinculada em relação a este setor. Neste sentido, vale mencionar os esforços iniciados pela Suplan/SMPU para o estabelecimento de novas fontes de custeio para os parques municipais, que podem contribuir para o fortalecimento deste alicerce, e potencialmente, influenciar na percepção de custos e benefícios de adesão a estratégia intersetorial pelos representantes da FPMZB. A partir da visão do entrevistado sob o estado atual das relações entre os setores, podemos inferir que predomina uma visão de que uma maior aproximação da Fundação a estratégia intersetorial implica em mais custos que benefícios ao setor, visto que não se identificam formas pelas quais a política de ação climática prevê aumento de recursos relevantes para a Fundação e que poderiam viabilizar sua adesão.

6.3.4 Dgau/Smobi: preservação da autonomia setorial na definição e gestão de problemas públicos

A Dgau/Smobi é a Diretoria de Gestão das Águas Urbanas da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura. Assim como no caso da Fundação de Parques, a Dgau ilustra caso de adesão de caráter simbólico a intersetorialidade, visto que os elementos predominantes de integração são trocas pontuais de informações e presença em reuniões da arena institucional. A Dgau parece concentrar os recursos de conhecimento, legitimidade e financeiros para realizar sua política, não parecendo haver benefícios claros de adesão a estratégia intersetorial. Por outro lado, as diferenças na definição do problema da drenagem urbana entre o setor e o proposto pela estratégia intersetorial, coloca grande desafio à integração.

Embora o nome da diretoria sugira um escopo abrangente, que pode remeter a diversos aspectos do ciclo da água em meio urbano, sua atuação é predominantemente voltada para intervenções em saneamento - abastecimento e esgotamento - e drenagem urbana, ancorada em técnicas e conceitos da engenharia, especialmente nas áreas de hidrologia e hidráulica. No caso da drenagem, que é o foco desta análise e da entrevista que foi conduzida, as técnicas e conceitos incluem a definição dos parâmetros para cálculo de vazões hídricas para intervenções em cursos d'água no município; a atualização de estudos sobre as bacias hidrográficas, o que inclui o estudo das manchas de inundação; e o acompanhamento de programas de execução de obras que visam mitigar os impactos de inundações.

Ainda que o controle de vazões e mitigação de inundações seja um elemento central, o problema da drenagem urbana é visto cada vez mais como um campo intersetorial, abrangendo aspectos ambientais, sociais, territoriais e ecossistêmicos. Este contexto de mudanças revela diferenças fundamentais em relação à compreensão do marco analítico e padrão normativo do problema da drenagem urbana, às alternativas de solução propostas, e portanto, aos recursos de conhecimento empregados. Essas diferenças são influenciadas tanto pela organização setorial segmentada e orientada por diferentes campos profissionais, quanto pelos recursos de poder envolvidos na tomada de decisões sobre obras públicas. As intervenções em drenagem urbana demandam elevados investimentos financeiros e temporais, além de estarem condicionadas por uma dependência de trajetória dos modelos de intervenção em cursos d'água adotados na história de Belo Horizonte, que reflete escolhas passadas e limita possibilidades futuras. Como veremos, estas dimensões restringem as possibilidades de

que a política de ação climática tenha maior articulação e identificação com os atores deste setor.

A Dgau se origina a partir das iniciativas para elaboração e implementação de um Plano Diretor de Drenagem para Belo Horizonte. Nos anos 2000, foi criado com esta finalidade o Grupo Gerencial do Plano Diretor de Drenagem – GG/PDD, que posteriormente deu origem ao Núcleo de Execução de Projetos Especiais do Plano Diretor de Drenagem – NEPE/PDD, ambos criados pela Diretoria de Projetos da Sudecap, no formato de grupos de trabalho com equipes deste setor. Estes grupos passaram a fazer parte definitiva da estrutura organizacional da Sudecap em 2013, quando foi criado o Departamento de Gestão de Drenagem Urbana, subordinado à mesma Diretoria de Projetos. A Sudecap já se encontrava vinculada a Smobi, onde foi criada, em 2015, a Gerência de Gestão de Águas Urbanas - GGAU, que posteriormente tornou-se a Dgau/Smobi, com a reforma administrativa de 2017 (Belo Horizonte, 2022a). Apesar dessas mudanças no sentido de tornar-se um setor melhor posicionado na hierarquia do setor, a Dgau é relativamente pequena, composta por 12 servidores (“metade para a drenagem urbana, e metade para o saneamento”, segundo a entrevistada); a entrevistada aponta que há solicitações internas para que ele ganhe mais “peso”, devido tanto ao número de atividades rotineiras quanto a percepção de relevância do tema em “cenários de mudanças climáticas” (Dgau, 2025), o que ainda não ocorreu.

Entre outras atribuições, a Dgau emite diretrizes técnicas para as soluções de drenagem urbana de empreendimentos de impacto, no âmbito dos licenciamentos ambientais e urbanísticos - junto a SMMA e Suplan, respectivamente - e aos empreendimentos geridos pela Sudecap³⁴. Para a realização destas atividades, a entrevistada destacou a realização de tarefas prévias pela Dgau no sentido de estabilizar conceitos e premissas técnicas no campo da drenagem, tanto para a própria prefeitura quanto para os consultores técnicos especializados, questão que se associa à trajetória mais ampla da definição deste problema.

Nas últimas décadas, o campo da gestão da drenagem urbana e do ciclo urbano da água passou por mudanças significativas. A abordagem evoluiu de métodos predominantemente focados na redução de enchentes e no controle de vazões em eventos de maior pluviosidade, para uma perspectiva em que múltiplos objetivos orientam o processo de planejamento e tomada de decisões. Neste sentido, a abordagem antes mais afinada aos

³⁴ São chamados de empreendimentos as demandas por obras públicas que são formalmente cadastradas no Plano de Obras Municipal, e que atingem o nível de prioridade 1 - o que significa que “empreendimento” denomina uma demanda que deixa de ser apenas uma necessidade e passa a ter processamento efetivo pelo setor, tornando-se apta à execução dos serviços de projeto e obra.

campos da engenharia e hidrologia, passou a ter uma maior abrangência de propósitos, acompanhada de crescente relevância em áreas como a arquitetura e urbanismo, a ecologia e a sociologia - o que, no caso em análise, aponta para maior diversidade organizacional em sua aplicação. Essa expansão gerou novos significados para o problema e para o desenho de soluções, visando objetivos como incremento em biodiversidade, controle microclimático, desenho paisagístico e criação de espaços públicos, dando origem a novas terminologias para referir-se ao tema, principalmente nos anos 1980 e 1990 (Fletcher et al, 2015).

As novas terminologias surgem com o propósito de se contrapor ao tipo tradicional de lidar com o controle de vazões por meio das “infraestruturas cinzas”, alinhadas ao princípio capturar e acelerar o escoamento superficial das águas para a jusante - ou seja, para as áreas abaixo do local onde foi executada a intervenção - e que remetem a soluções com uso de concreto para tamponamento e canalizações de cursos d’água, associadas a implantação de avenidas sanitárias (ANA, 2024), principal uso dado ao entorno de cursos d’água na história de Belo Horizonte. Essa abordagem “localista” de intervenções é muito criticada no campo do planejamento urbano e da drenagem urbana pelo custo de excluir os cursos d’água do cenário urbano, e por apenas deslocar o problema de inundações para pontos mais adiante de onde foram realizadas as intervenções. Em um cenário de crescente urbanização e impermeabilização do solo nas cidades, com menor infiltração de águas no solo e maior escoamento superficial das águas das chuvas, somada à intensificação de eventos extremos de precipitação, é também crescente a ocorrência de inundações. De fato, as infraestruturas cinzas não são mais a única solução apontada para a drenagem urbana, mesmo no campo dos especialistas - o que foi ressaltado tanto na entrevista quanto em documentos da área - como na minuta de resolução da Agência Nacional de Águas - ANA, em consulta pública, quanto na Instrução Técnica elaborada pela Dgau/Smobi, que será detalhada posteriormente (Belo Horizonte, 2022a; ANA, 2024).

Uma vez que são necessários novos conceitos para sedimentar a emergência de novos marcos analíticos para encarar o problema, cabe o desenvolvimento terminológico. Isso se deu de maneira descentralizada em todo mundo, a partir de entendimentos locais e regionais, ao longo das décadas a partir dos anos 80. O resultado deste fenômeno é que atualmente há termos diferentes para definir conceitos semelhantes - e que os mesmos termos podem variar de significado em diferentes partes do mundo - levando a sobreposições, conflitos e contradições (Fletcher et al, 2015).

A proliferação de termos, bem como de seus significados associados, são chave para compreender os problemas de articulação e identidade entre a Dgau e a política de ação

climática municipal. Nesta linha, é bastante ilustrativo o trabalho de elaboração da Instrução Técnica para Projetos de Drenagem Urbana pela Dgau, tanto no direcionamento de recursos de conhecimento para definição do significado dos termos localmente utilizados, quanto do ponto de vista organizacional, pela mobilização de recursos de poder e legitimidade deste setor para definir terminologias de políticas sob suas atribuições, em contraposição aos usos feitos pela política de ação climática. No caso das políticas analisadas em Belo Horizonte, trata-se do uso dos termos “técnicas compensatórias” e “controle na fonte”, preferidos pela Dgau/Smobi, e “soluções baseadas na natureza” e “infraestruturas verdes e azuis”, preferidos pela política de ação climática³⁵.

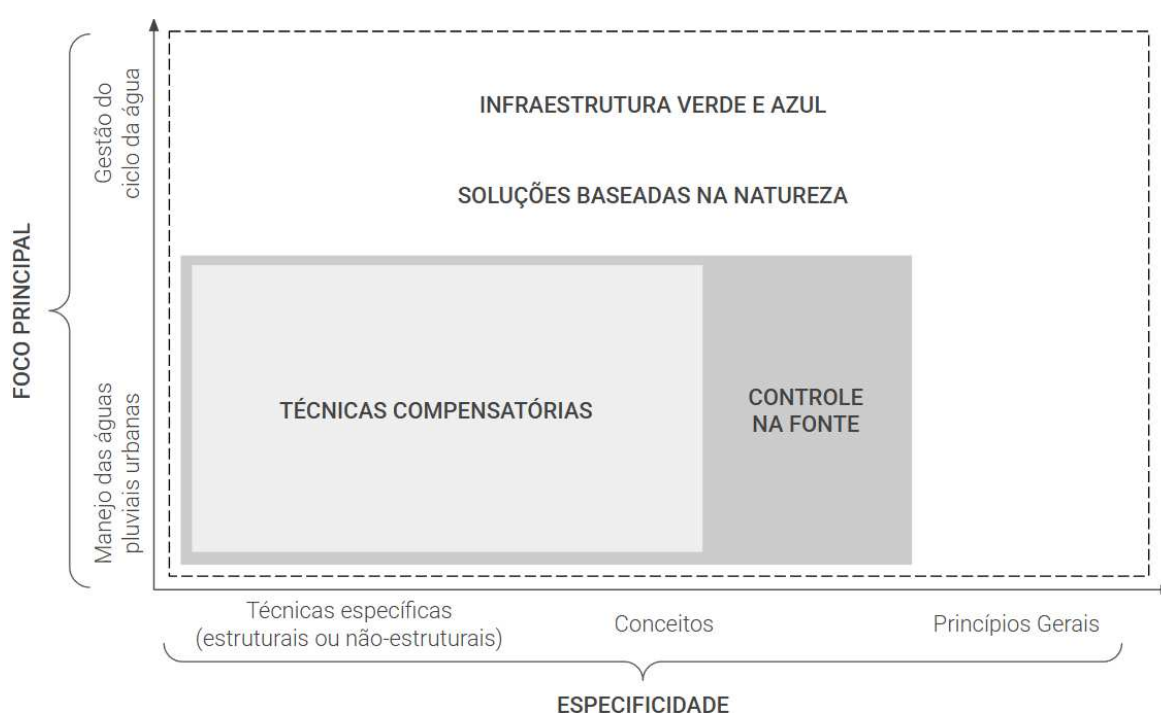


Figura 15: Foco e especificidade de terminologias utilizadas pelas políticas de ação climática e águas urbanas
 Fonte: Traduzido e adaptado a partir de Fletcher et al, 2015, com apontamentos quanto ao posicionamento do conceito de SBN a partir de Rodríguez-Rojas e Moreno, 2022.

A aceção destes termos guarda diferenças quanto ao foco e especificidade - podendo ser focado apenas na drenagem ou ter perspectivas mais amplas, referente a todo o ciclo da água em meio urbano, incluindo a prestação de serviços ecossistêmicos³⁶; e podem

³⁵ A expressão “infraestrutura verde e azul” também é utilizado regionalmente como “trama verde e azul”, a partir de sua adoção no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte - PDDI-RMBH.

³⁶ Os serviços ecossistêmicos, segundo a Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021 que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, são “benefícios relevantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais”. Eles podem ser categorizados como serviços de provisão - os que fornecem bens ou produtos ambientais utilizados pelo ser humano para consumo ou comercialização; serviços de suporte - os que mantêm a perenidade da vida na Terra, tais como a ciclagem de nutrientes, a decomposição de resíduos e a polinização; serviços de regulação - os que mantêm a estabilidade dos processos ecossistêmicos, tais como a purificação do ar, a moderação de eventos climáticos

ser específicos, referindo-se a técnicas e práticas, ou serem mais gerais, tratando de diretrizes e princípios de intervenção como ilustrado na Figura 15 acima.

Neste cenário de diversidade terminológica, recomenda-se que os autores devem ser explícitos e precisos na definição dos termos, de modo a facilitar a tradução e adoção de técnicas e ideias (Fletcher et al, 2015). Em seus termos, a instrução técnica “objetiva padronizar e uniformizar os critérios para tratamento da questão de drenagem no município, bem como trazer elementos para melhor controle e mitigação do aumento de escoamento pluvial superficial no ambiente urbano” (Belo Horizonte, 2022a). Este documento foi desenvolvido a partir de 2019, com a publicação segmentada de capítulos a partir de 2022³⁷. O documento foi desenvolvido com a participação de diversos setores - SMMA, SMPU, SLU, FPMZB, BHTrans, Urbel, Sudecap e Supdec, com destaque a participação dos dois primeiros, segundo a entrevistada - sob coordenação da Dgau/Smobi, contando ainda com subsídios da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, por meio do Departamento de Engenharia Ambiental e Sanitária - Desa. Chama a atenção que os setores mobilizados para esta atividade são também alcançados pela política de ação climática, mas neste caso, coordenados sob a perspectiva das Obras Públicas e Infraestrutura. Neste documento, é apresentado o histórico de intervenções em drenagem em Belo Horizonte orientadas pelo modelo tradicional, por meio de infraestruturas cinzas, com a mudança de paradigmas para tratamento integrado de problemas sanitários e ambientais remontando ao Plano Diretor de Drenagem, nos anos 2000.

Como vimos, a Instrução privilegia as expressões “técnicas compensatórias” e “controle na fonte”. As técnicas compensatórias, assim denominadas devido ao propósito de compensar os impactos da urbanização na drenagem natural, surgiram em contraposição às ideias do modelo tradicional de intervenções, e em especial, a diretriz de rápido escoamento superficial. Elas têm como premissa central a noção de que as intervenções devem manter as vazões das intervenções iguais às originais do curso d’água em condições naturais; e tem como objetivos reduzir o escoamento superficial, as vazões de pico (em eventos extremos), e de modo geral, a vulnerabilidade das áreas urbanas às inundações, sendo mais associadas, portanto, a benefícios humanos que ecossistêmicos. Na prática e com o passar dos anos, sua adoção prática passou a considerar o conjunto das soluções técnicas baseadas em infiltração e

extremos e a manutenção do equilíbrio do ciclo hidrológico; e os serviços culturais - os que constituem benefícios não materiais, como a recreação, o turismo, a identidade cultural e experiências espirituais e estéticas.

³⁷ Foram publicados os capítulos 1 a 5, referente a apresentação de um breve histórico da gestão da drenagem urbana no município; parcelamento do solo; controle na fonte e lançamento no sistema público de drenagem; microdrenagem e controles regionais; e macrodrenagem, tratamento de fundo de vale e mitigação de inundações. Está pendente a finalização e publicação de um último capítulo, acerca do tema de Monitoramento Hidrológico e Gestão de Risco e Desastres, prevista para os próximos meses, segundo a entrevistada.

retenção, sejam concretadas (portanto mais próximas do conjunto das infraestruturas cinzas) ou vegetadas, como as bacias de detenção (Fletcher et al, 2015).

Já a terminologia controle na fonte traz a noção das múltiplas escalas territoriais da drenagem, referindo-se a adoção de técnicas e práticas na fonte, qual seja, no local onde o escoamento superficial é gerado - nos imóveis e quarteirões - em oposição às ideias do modelo tradicional que são mais alinhadas à instalação de grandes bacias de detenção de abrangência regional ao final das redes de drenagem e próximo a pontos históricos de inundação. Neste sentido, opõe-se a uma abordagem localista, com soluções e dispositivos pulverizados no território. Como diretriz, destaca-se um foco na quantidade de água retida junto à fonte, de modo a aliviar o sistema público de drenagem, tendo como pressuposto a ampla distribuição de soluções de controle na fonte em pequena escala por toda a bacia. Qual seja, ele define um conjunto de soluções que convive com a adoção dos modelos tradicionais, mais adequados a escalas maiores, embora seja considerado preferível a este. É daqui também que surge a conceituação da separação em medidas estruturais e não-estruturais de drenagem, sendo as medidas estruturais aquelas associada ao tratamento dos cursos d'água por obras de engenharia; e as não estruturais compreendem outras medidas de prevenção e convivência com eventos extremos, como regulamentos de ocupação do solo e sistemas de prevenção e alerta de inundações (Fletcher et al, 2015).

A política de ação climática, por sua vez, prefere as expressões “infraestrutura verde e azul” e “soluções baseadas na natureza”, conforme pode ser verificado na seção 5.1. O termo infraestrutura verde e azul surge na arquitetura paisagística e ecologia, e denomina uma rede de espaços naturais e semi-naturais, compostos por cursos d'água, corredores verdes e áreas verdes. A ideia é maximizar a conexão entre estes espaços com os objetivos de gerar benefícios ecossistêmicos, melhorar a qualidade do ar, promover amenidades urbanas, a regulação de microclima local e mesmo contribuir para os temas de saúde humana e equidade social. Embora tenha surgido nos anos 1990, seu uso no campo da drenagem é mais recente, remontando aos anos 2010. Entre seus princípios, também se destaca a ideia de redução do escoamento superficial na menor escala, assim como no controle na fonte, juntamente a intenção de garantir e melhorar qualidade da água. A diferença principal é que aqui as técnicas baseiam-se no uso de solo e vegetação ao invés de estruturas de concreto, ilustradas pelos telhados verdes, arborização urbana, jardins de chuva e pavimentos permeáveis (Fletcher et al, 2015; Rodríguez-Rojas e Moreno, 2022).

A expressão Soluções baseadas na natureza (SBN) é a mais recente das quatro mencionadas, tendo surgido em publicação do World Bank em 2008, associada à importância

da biodiversidade para a mitigação e adaptação climática. No caso brasileiro, sua definição mais recente é pela ANA (2024), bastante similar à estabelecida pelo Programa das Nações Unidas para o Ambiente (UNEP, 2022):

soluções baseadas na natureza: são ações para proteger, conservar, restaurar, utilizar de forma sustentável e gerir ecossistemas terrestres, de água doce, costeiros e marinhos, naturais ou modificados, que abordam os desafios sociais, econômicos e ambientais, de forma eficaz e adaptativa, ao mesmo tempo em que proporcionam serviços ecossistêmicos e co-benefícios para o bem-estar humano, resiliência e biodiversidade.

Apesar do amplo escopo de objetivos e soluções abarcados pela definição do termo, do ponto de vista de sua utilização acadêmica, esta expressão encontra-se mais associada aos temas de drenagem urbana (Rodríguez-Rojas e Moreno, 2022).

De volta a Instrução Técnica, o documento apresenta maior alinhamento às definições de controle na fonte, expressas na separação geral em medidas estruturais e não-estruturais de drenagem, que são seguidas da enumeração das múltiplas escalas de intervenção no sistema, divididas em 3 escalas, da macro à micro escala. Destas, as duas primeiras são mais alinhadas aos modelos tradicionais - criação de bacias de retenção para controle de cheias, tratamentos de fundo de vale e finalmente, na micro escala, a seção denominada “controle na fonte com o uso de técnicas compensatórias de drenagem” (Belo Horizonte, 2022a). Como indicado pelo título da seção do documento, são indicadas como soluções de controle na fonte as técnicas compensatórias de drenagem, lançando mão dos princípios conceituais de ambas: controle de vazões na fonte, descentralização de intervenções e redução do escoamento superficial. Interessa notar que esta seção introduz o conjunto de técnicas sugeridas lançando mão das expressões preferidas pela política de ação climática - soluções baseadas na natureza e infraestruturas verdes e azuis - associadas à ideia de que o governo de Belo Horizonte vem adotando, principalmente nas últimas décadas, iniciativas para o uso de técnicas de drenagem mais sustentáveis. Só que neste caso, por terem sido acionadas apenas no contexto desta seção do documento, as expressões estão submetidas à ideia de que são aplicáveis apenas nesta menor escala, dos imóveis e quarteirões. Essa subordinação entre as terminologias é corroborada em alguns momentos da entrevista, na qual discute-se similaridades e diferenças entre termos (Dgau/Smobi, 2024):

Nem tudo é solução baseada na natureza, mas, por exemplo, a caixa de retenção, muitos não consideram ela como solução baseada na natureza, mas ela faz o controle na fonte. (...) A gente está discutindo bem nesse plano, porque esses conceitos são muito novos. A solução baseada na natureza geralmente é alguma que traz um elemento verde, um elemento de vegetação, enfim. Mas, quando você faz o controle, você está mirando na

redução da vazão que a natureza deveria fazer, seria feita. Então, assim, você está mirando no controle natural. (...) Por exemplo, o poço de infiltração não tem vegetação, mas ele infiltra, ele está trazendo de volta o processo natural. Uma caixa de detenção não tem nenhum elemento natural, mas ela está fazendo um amortecimento e vazão que é natural da natureza. A natureza tem depressões, ela tem locais de acúmulo, que o ambiente urbano diminuiu aquele local de acúmulo. Então, você está trazendo de volta o local de acúmulo. Só que esses conceitos aí são subjetivos ainda.

Então, mesmo ela [caixa de detenção] não tendo todas as premissas de uma solução baseada na natureza, ela é uma solução que faz controle.

Este trecho da entrevista também se alinha ao conjunto técnicas que são indicadas nesta seção da Instrução Técnica, voltadas à retenção e infiltração de águas - que vão desde a caixa de detenção, mais associada aos conceitos de infraestruturas cinzas, e outras mais associadas a abordagens conceituais mais amplas, como as trincheiras de inundação, valas de detenção, *wetlands* e jardins de chuva. É dado destaque a aplicação em imóveis, nos contextos de licenciamento de impacto, seguido de apontamento acerca da experiência recente de aplicação em áreas públicas também na menor escala - o caso de criação de jardins de chuva em logradouros públicos e parques municipais.

No trecho seguinte, o documento estabelece o conjunto de princípios para as intervenções de drenagem urbana no município, organizados em seis premissas e sete diretrizes, que abordam novamente com maior destaque os princípios de controle na fonte e técnicas compensatórias. Estes princípios podem ser agrupados em três conjuntos, do mais específico ao mais geral, trazendo definições que também podem ser objeto de discordância entre os setores envolvidos na política de ação climática.

O primeiro conjunto de princípios e diretrizes trata do cálculo de vazões dos cursos d'água, a ser considerado nos projetos de engenharia. Ele informa que devem ser consideradas as condições originais da vazão, seus valores mínimos para garantir usos prioritários, bem como limites máximos para evitar impactos adversos nas regiões a jusante. O segundo grupo de princípios estabelece interface com os aspectos ambientais e naturais do curso d'água, e dispõe que ele deve ser mantido em estado natural “sempre que possível”, com maior afinidade, portanto, aos temas de saneamento e meio ambiente. Por fim, o terceiro e mais amplo grupo de princípios trata de adotar perspectivas abrangentes e integrais na definição do escopo das intervenções, “sempre que possível”, que se torna mais completo na medida em que incorpora também aspectos sociais, territoriais e ecossistêmicos - e daí incorpora múltiplos significados ao problema da drenagem urbana para diferentes setores da prefeitura. A presença da expressão “sempre que possível” em diversos princípios dá a entender que há subordinação entre temas considerados mais essenciais e outros mais

periféricos quando da definição dos empreendimentos de intervenção em curso d'água e do direcionamento de recursos para estes temas nas intervenções.

A Instrução Técnica produzida pela Dgau/Smobi é um exemplo de atuação deste órgão no sentido de criar institucionalidades próprias para garantir os recursos de poder e legitimidade deste setor para intervenções em cursos d'água. Ao coordenar a elaboração deste produto, o setor assume posição de maior poder na resolução de conflitos que porventura possam emergir, sendo destacado aqui aqueles referentes ao uso de expressões e terminologias. A coexistência dessas diferentes terminologias e abordagens na gestão da drenagem urbana em Belo Horizonte reflete não apenas disputas na definição do marco analítico do problema da drenagem, mas também distintos enquadramentos institucionais e prioridades setoriais. A Instrução Técnica da Dgau/Smobi consolida um vocabulário técnico próprio, mais estritamente relacionado ao campo da drenagem urbana e com ênfase na mitigação dos impactos urbanos sobre o escoamento superficial, enquanto a política de ação climática adota termos mais amplos, alinhados a objetivos sociais, ambientais e ecossistêmicos. Essa sobreposição, ainda que permita diálogos entre os campos, também pode gerar ambiguidades na formulação das políticas e conflitos na sua conversão em técnicas e práticas. Com isso, torna-se essencial compreender como essas diferenças materializam-se nas políticas públicas de fato implementadas pelo município neste tema e nas dimensões organizacionais da Dgau/Smobi, aspectos que serão discutidos a seguir.

Como vimos, o conjunto de premissas estabelecido pela Dgau/Smobi tem origem no processo de elaboração do Plano Diretor de Drenagem. Apesar de vigentes há um longo período, a entrevistada indicou que essas premissas não são adotadas integralmente nas intervenções de drenagem urbana no município desde a sua definição, embora haja uma percepção de maior aderência a elas com o passar do tempo. Esse quadro foi influenciado, sobretudo, pelo Programa de Recuperação Ambiental e Saneamento dos Fundos de Vale e Córregos em Leito Natural de Belo Horizonte – Programa Drenurbs, iniciado em 2011. Mais recentemente, a consolidação desses princípios em legislação trouxe novo fôlego para o tema, com a criação do zoneamento urbano “Conexões de Fundo de Vale” no Plano Diretor Municipal, Lei Municipal nº 11.181/2019, discutido publicamente a partir de 2014 e publicado como lei em 2019³⁸:

³⁸ O Plano Diretor estabelece definições para as Conexões de Fundo de Vale nos artigos 112 e 198. As Conexões de Fundo de Vale são tipos específicos de Conexões Ambientais, cujo objetivo geral é a conformação de uma rede de espaços de qualificação ambiental, em linha com o conceito de Infraestrutura Verde e Azul. Em específico, nas Conexões de Fundo de Vale são vedados os tamponamentos de córregos, e são definidas como locais onde “há necessidade de saneamento ambiental amplo, visando à restauração da qualidade dos cursos

A premissa principal [do programa Drenurbs] foi trazer os córregos para o ambiente urbano. (...) A gente já tinha essas premissas levemente no plano diretor de drenagem, mas com o programa Drenurbs elas se consolidaram. Foi assim, na prática. “Podemos fazer?” “Podemos.” Lógico que não é qualquer córrego que a gente vai conseguir ter este nível de intervenção, ele foi uma revitalização e uma recuperação de área degradada bastante significativa. (...) esses três, principalmente, que viraram parques, são córregos de bacias muito pequenas. Então, as vazões são menores... mas esses conceitos, eles até acabaram sendo integrados no plano diretor urbano, que hoje a gente fala que é a conexão de fundo e vale (...). Do Drenurbs até agora, não é que não teve intervenção, teve até umas intervenções que seguiram parcialmente as diretrizes do Drenurbs, só que elas não conseguiram seguir na totalidade. (...) As intervenções às vezes seguem uma premissa, mas não conseguem seguir as outras. E agora, com o trecho de conexão de Fundo de Vale, já tem que seguir mais premissas, do ponto de vista social, do ponto de vista de drenagem mesmo, de tentar recuperar, trazer uma intervenção mais natural no córrego.

Neste trecho, também nota-se a menção a SMPU como um dos atores responsáveis por levar adiante projetos relacionados à política de ação climática, como também foi feito pelos demais setores aqui abordados - Urbel, Fundação de Parques, SLU e Suplor. Consideramos que este setor tem se constituído como uma coordenação alternativa da política de ação climática. Isso pois também opera articulações com entidades transnacionais em prol de recursos para as políticas de ação climática - sejam de conhecimento, financeiros ou de legitimidade; ou a exemplo da gestão do Plano Diretor e execução de políticas territoriais, para a qual possui instrumentos próprios para a coordenação das políticas setoriais neste âmbito - a exemplo dos licenciamentos urbanos e Comissão de Parcelamento - orientadas ao desenvolvimento urbano sustentável.

Há relativo consenso entre os setores abordados, em especial através de conversas com representantes da SMMA, SMPU e Dgau/Smobi, de que o Programa Drenurbs (2011-2016) estabeleceu um marco de referência em intervenções integrais em cursos d'água e áreas de entorno no município, sendo considerado um programa inovador no cenário nacional no campo da drenagem urbana. Ele foi coordenado por equipes da Smobi e Sudecap e se originou a partir de captação de recursos junto ao BID e ao Governo Federal. O programa introduziu soluções que equilibram componentes sociais, ambientais e hidrológicos, relativos ao controle de vazões. Foram estudadas 47 bacias hidrográficas, e viabilizadas, inicialmente, intervenções em 5 delas. As intervenções se diferenciam do modelo tradicional por terem como resultado a criação de parques lineares e áreas de convívio social, associadas a remoção e realocação de famílias anteriormente em áreas de risco junto aos córregos, além do

d'água, à necessidade de contenção de cheias, à recuperação de ambientes hídricos e à intervenção em áreas de preservação permanente, de forma a viabilizar a implantação de parques lineares”. (Belo Horizonte, 2019)

controle de vazões por bacias de retenção em menor escala e tratadas paisagisticamente. Das 5 intervenções, 3 se configuram como parques urbanos municipais (Belo Horizonte, 2022a). Entretanto, como vimos no trecho citado anteriormente, há a percepção pela Dgau/Smobi de que o modelo de intervenções do Drenurbs não é adequado para todas as situações, em função da interação entre limitações financeiras, hidrológicas, sociais e mesmo das condições ambientais pré-existentes, relativas ao tamanho das bacias e nível de degradação:

A cidade cresce, né? A cidade vai se modificando, infelizmente. A mancha urbana vai tomando conta, enfim. Mesmo os corpos [d'água] que ainda não foram canalizados, aqueles que ainda preservam algum aspecto. O desafio é muito grande, né? Porque a gente tem população ali na beirada, a remoção é grande, a questão habitacional pesa. Então, não é um assunto fácil, né? Envolve várias esferas aí que a gente tem que alinhar.

Resta informar que está em curso a 2ª fase do Programa Drenurbs, já tendo sido autorizada a contratação de operações de crédito externo com o BID de U\$204 milhões (aproximadamente R\$1,2 bilhões de reais) pela Lei Municipal nº 11.795 de Dezembro de 2024. Chama atenção o vulto dos recursos em comparação àqueles mencionados na seção 6.2.1., obtidos por meio da “carteira de projetos ambientais”: somadas, as três fontes de recursos mencionadas naquela seção atingem R\$ 1,3 bilhões de reais, os quais serão destinados para projetos de diversos temas e setores em torno da problemática das mudanças climáticas. Estas cifras são exemplificativas da assimetria dos setores no acesso aos recursos financeiros para execução de projetos e políticas.

Não foi possível localizar os empreendimentos nos quais o recurso será empregado e que diretrizes e princípios associados às intervenções em drenagem serão seguidos. A mensagem que acompanhou o Projeto de Lei que originou a lei mencionada indica apenas que:

A segunda etapa tem como foco a recuperação e a conservação de cursos d'água, propondo-se intervenções estruturais de saneamento em bacias hidrográficas vulneráveis, além do aprimoramento do sistema de monitoramento e alerta de inundações. O programa busca tornar a cidade mais resiliente às mudanças climáticas, por meio do enfrentamento dos desafios existentes em áreas precárias e da redução dos riscos de inundações (Belo Horizonte, 2024f).

Para além dos recursos de conhecimento já citados, a Dgau se apoia em conjunto mais amplo de estudos acerca das condições das bacias hidrográficas municipais, dos pontos de inundação, e da infraestrutura já instalada, que tem como finalidade reconhecer necessidades e apontar o conjunto de intervenções prioritárias. Trata-se de estudos custosos, elaborados através de consultorias especializadas, que se configuram como mais um conjunto

de instrumentos que consolidam uma trajetória e estruturam um modo de intervir nos cursos d'água:

O município tem alguns planos maiores para as bacias. (...) A gente tem ali uma lista de empreendimentos, tem um mapa. E esses empreendimentos estruturantes, acaba passando pela gente, para a gente dar as diretrizes iniciais. (...) Vem uma solicitação de diretriz da Sudecap, da Diretoria de Planejamento. (...) Não é só a gente, tem que consultar todos os órgãos. Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Planejamento Urbano. Mas a gente dá uma diretriz inicial e a gente acompanha os estudos, principalmente na temática de hidrologia e hidráulica.

Uma vez que as necessidades de intervenções, que surgem a partir dos estudos, se tornam demandas prioritárias de obras públicas, o processo de coordenação passa a ser gerido pela Sudecap. A Dgau/Smobi, diretoria hierarquicamente superior à Sudecap, e de campo profissional de constituição similar, está melhor posicionada para direcionar os empreendimentos a partir de suas premissas. Ainda, as intervenções em cursos d'água tornam-se problema público a partir de duas ordens - associadas a ocupações irregulares e a necessidade de salubridade e saneamento, e/ou justamente a partir da necessidade de controlar vazões e pontos de inundação, para as quais é decisiva as diretrizes produzidas pela Dgau/Smobi, que detém os recursos de legitimidade para tratar deste tema, em contraponto a outras visões para a drenagem urbana que possam partir de outros setores e políticas. A Smobi e Sudecap contam com setores internos que gerem processos para desenvolvimento de projetos, licitações e captação de recursos - qual seja, embora haja necessidade de recursos de investimento, normalmente de captação externa, para a execução de obras associadas a esta política, o setor encontra-se equipado internamente para realizá-lo, não sendo necessário apoiar-se em políticas e ações externas.

Finalmente, questionada sobre a participação da Dgau/Smobi na política de ação climática e no CMMCE, ela foi definida como “a gente está bem alinhado”, mas que em um sentido prático, aponta para uma atuação mais parcial, no sentido da cooperação, e adesão simbólica. Isso pois as atividades mencionadas relacionadas a esta política foi a de apoiar com informações para “aqueles relatórios que eles fazem para o Iclei” e participar das reuniões. A Dgau/Smobi passou a ser um setor que compõe o CMMCE formalmente a partir de 2024, e não temos informações se, como os demais setores, a algum tipo de nomeação informal que data dos anos 2018-2020.

Entretanto, isso não quer dizer que haja uma distância do setor com o tema das mudanças do clima. Quando questionado, o tema aparece em entrevista mais associado ao problema dos eventos extremos de precipitação e às inundações, para os quais aparece como

solução as técnicas e práticas de monitoramento pluviométrico e hidrológico, associada à mitigação do risco de desastres. Em entrevista, foi destacado que o Programa Drenurbs também atuou neste sentido, com a instalação das estações de monitoramento, hoje sob responsabilidade da Defesa Civil.

A Dgau/Smobi parece concentrar os recursos de conhecimento, financeiros e de legitimidade para executar os projetos e políticas sobre sua responsabilidade, e sua trajetória enquanto setor é bastante associada à produção de documentos e intervenções que a legitimam em sua atuação no tema da drenagem urbana. O primeiro momento de consolidação de premissas no Plano Diretor de Drenagem foi impulsionado posteriormente pelo Programa Drenurbs, que introduziu um modelo inovador de intervenção, mas cuja replicação integral enfrenta desafios estruturais e contextuais. Os conflitos no uso de terminologia resultam em diferentes enquadramentos conceituais do problema da drenagem urbana, não contribuindo para uma visão integral acerca deste problema pelos setores. Os estudos técnicos, encomendados periodicamente, reforçam uma trajetória consolidada de ação, conferindo à diretoria legitimidade e centralidade na definição das diretrizes para intervenções em cursos d'água. Neste sentido, a interação com outros temas de políticas municipais, como a política de ação climática, se dá de forma marginal, com uma participação mais indiferente e reativa do que de articulação e identificação, não sendo o caso de se falar constituição de trajetória de governança dupla e vinculada entre este setor e a política de ação climática. Assim, a Dgau/Smobi se mantém como um ator estratégico na drenagem urbana, mas com engajamento limitado nas discussões intersetoriais sobre mudanças climáticas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os problemas complexos, como as mudanças climáticas, exigem transformações nas abordagens organizacionais tradicionais, demandando estratégias de gestão intersetorial que viabilizem a colaboração entre diferentes setores e a formulação de políticas públicas baseadas em uma visão integrada da realidade social. O caso de Belo Horizonte representa um contexto relevante para o estudo dessa abordagem, uma vez que a cidade possui uma política climática em curso e enfrenta desafios na adoção de estratégias intersetoriais entre os diversos atores envolvidos. Analisar esse cenário permitiu compreender os fatores que facilitam ou dificultam a intersetorialidade, contribuindo tanto para o avanço da agenda de pesquisa quanto para possibilidades de fortalecimento da capacidade dos entes estatais em enfrentar problemas complexos de maneira mais eficaz e com resultados mais significativos.

O objetivo central da pesquisa foi investigar se e em que medida a gestão municipal de Belo Horizonte adota estratégias intersetoriais para lidar com as mudanças climáticas, analisando quais setores apresentam maior propensão à integração, quais resistem e quais fatores explicam essas diferenças. A pesquisa fundamentou-se em um modelo analítico construído a partir de referências conceituais que atualizaram a compreensão sobre o significado da intersetorialidade, oferecendo categorias analíticas adequadas ao contexto estudado, bem como de referências anteriores sobre modelos já existentes, cujo papel foi fornecer uma base metodológica inicial para a articulação entre dimensões e recursos setoriais. A pesquisa baseou-se na construção de um modelo analítico estruturado a partir de referências conceituais que serviram tanto como categorias analíticas quanto como base para a justaposição de conceitos na formulação do próprio modelo. O pressuposto que orienta essa abordagem é que partir da perspectiva setorial para a análise da intersetorialidade permite ir além de interpretações normativas sobre o fenômeno. Isto pois o enfoque adotado evidencia em que medida as características dos setores e seu acesso ou demanda por recursos para implementação de políticas e projetos influenciam a decisão de aderir (ou não) à intersetorialidade.

Este trabalho foi conduzido como um estudo de caso, abordagem metodológica que permite a investigação aprofundada de um fenômeno em seu contexto específico, considerando as relações entre múltiplas variáveis e os processos que o estruturam. Além disso, trata-se de uma pesquisa com caráter exploratório e analítico. A abordagem exploratória permite mapear elementos que estruturam a intersetorialidade no contexto estudado, com posterior interpretação dessas informações à luz do modelo teórico adotado.

Como é característico dos estudos de caso, a pesquisa recorreu à triangulação metodológica, sendo utilizados três principais métodos: observação participante, que permitiu acompanhar dinâmicas institucionais e interações entre atores; entrevistas em profundidade, que forneceram percepções diretas dos representantes dos setores envolvidos; e análise documental, que possibilitou examinar normativas, planos e registros institucionais. A triangulação dessas fontes permitiu confrontar informações, fortalecer a consistência dos achados e reduzir vieses interpretativos. Nos parágrafos seguintes, apresentamos os principais achados da pesquisa, destacando tanto as contribuições do estudo quanto seus limites, além de apontar possíveis caminhos para investigações futuras.

A intersectorialidade é uma estratégia de gestão adotada na política municipal de ação climática, manifestando-se tanto em dispositivos normativos quanto na estruturação de arena e nos instrumentos da política. Desde a primeira legislação sobre o tema, em 2011, até a Lei Municipal nº 11.793/2024, há menções a transversalidade, multidisciplinaridade, intersectorialidade e integração na formulação, implementação e revisão das políticas setoriais. Esses termos aparecem tanto como princípios orientadores da lei quanto nas diretrizes e estratégias voltadas à gestão das políticas municipais.

O marco inicial da política é também uma ação em prol de uma estratégia intersectorial: trata-se da criação do Comitê Municipal sobre Mudanças Climáticas e Ecoeficiência - CMMCE, em 2006, uma arena intersectorial com objetivos compartilhados. Desde então, o comitê tem se mantido em funcionamento e apresenta um quadro progressivamente mais diverso em termos de composição setorial. O CMMCE atua como espaço de troca de conhecimento e disseminação de informações, sendo também instrumentalizado para fortalecer a articulação e identidade entre os atores envolvidos.

Além da atuação do CMMCE e das diretrizes legais, a intenção da intersectorialidade se materializa na forma como as responsabilidades estão distribuídas no Plano Local de Ação Climática - Plac. O plano adota um modelo de coordenação em que as ações são lideradas majoritariamente pela SMMA, mas contam com o apoio de diversos outros setores. Das 16 ações previstas, 12 estão sob liderança da SMMA, enquanto as demais são conduzidas por outros órgãos e entidades: Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura - Smobi, Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte - Belotur, Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania - Smasac e Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional - Susan. O papel dos órgãos de apoio também reforça a tentativa de induzir práticas intersectoriais. O Plac menciona 25 setores distintos, vinculados às 14 secretarias da estrutura administrativa municipal, que aparecem ao todo 86 vezes nas ações do

plano. Em média, cada ação conta com 5,2 setores definidos como órgãos de apoio, o que indica a intenção de estimular a articulação entre setores na formulação e implementação das políticas climáticas.

A política de ação climática de Belo Horizonte enfrenta condicionantes contextuais que influenciam sua implementação, tornando a atividade de coordenação entre setores mais exigente. Dois aspectos se destacam nesse sentido: a baixa centralidade da política no campo decisório municipal e a elevada diversidade entre os setores envolvidos. Os achados desta pesquisa indicam que a política local de ação climática de Belo Horizonte tem baixa centralidade no campo decisório do governo local e atenção governamental limitada, embora em crescimento. Essa percepção, evidenciada nas entrevistas e na observação participante, decorre de fatores como a ausência de institucionalização formal de instrumentos e processos da política, a falta de mecanismos de coordenação hierárquica e a inexistência de sanções ou obrigações que vinculem os setores ao cumprimento de ações e metas definidas. Mesmo entre os servidores da SMMA, órgão responsável pela coordenação da política, há o reconhecimento de que atividades e rotinas associadas ao tema frequentemente são postergadas ou despriorizadas dentro da própria organização.

Apesar disso, há sinais de aumento da centralidade do tema no governo municipal, especialmente a partir da maior articulação entre atores políticos estratégicos do campo ambiental e da gestão orçamentária, em associação com a promoção de parâmetros legais e financeiros estáveis ou próprios para a política. Esse movimento foi identificado na entrevista com representante da Suplor e corroborado por informações obtidas em entrevistas anteriores com representantes da SMMA. O fortalecimento dessa articulação trouxe ganhos em atenção governamental e recursos de legitimidade e financeiros para a política de ação climática, refletidos em três desdobramentos principais no último ano: o lançamento da Agenda Verde municipal, a captação de financiamentos voltados à projetos associados a agenda climática e a aprovação da nova legislação para a política, cujo trâmite foi significativamente mais ágil do que o das proposições anteriores. A Lei Municipal nº 11.793/2024 conferiu maior previsibilidade e estabilidade através da institucionalização em lei dos principais instrumentos da política: a formalização do CMMCE - agora denominado Comclima - e a exigência legal de elaboração e revisão de inventários de GEE, estudos de vulnerabilidade climática e planos temáticos. A definição em lei destes dispositivos foi mencionada nos relatos de campo como elementos fundamentais para reduzir a dependência da política em relação a arranjos governamentais contingentes. No entanto, essa maior centralidade do tema se verifica apenas até o ponto em que não entra em conflito com

interesses econômicos organizados, como evidenciado no caso da exclusão de dispositivos controversos do PL 270/22 na redação do PL 915/24, o qual originou a Lei Municipal nº 11.793/2024, em um movimento que limitou o escopo normativo da legislação para viabilizar sua aprovação.

Outro grande desafio para a estratégia intersetorial analisada refere-se à assimetria entre os setores participantes, tanto no acesso a recursos financeiros e humanos quanto na composição por campos profissionais. Em termos de orçamento e quadro de funcionários, observa-se uma concentração de recursos em setores como a Secretaria Municipal de Saúde - SMSA, a Smasac e a Smobi. Em contraste, a SMMA, responsável pela coordenação da política climática, ocupa uma posição desvantajosa, sendo o setor com menor orçamento e número de servidores entre os analisados. Esse cenário sugere uma influência limitada da SMMA na disputa e no gerenciamento dos recursos necessários para a implementação intersetorial da política climática, o que pode comprometer sua capacidade de coordenação efetiva.

A composição dos setores em termos de categorias profissionais também evidencia grande diversidade, refletindo diferentes formas de composição setorial em termos de especialização e heterogeneidade profissional. Destaca-se a predominância da categoria Território e Obras Públicas em diversos setores, especialmente entre aqueles com maior tempo de permanência no CMMCE e maior menção nos planos temáticos da política climática - SMPU, Sudecap, SMMA, Smobi e Urbel. Esse padrão sugere que a infraestrutura urbana e a gestão territorial assumem um papel central na concepção e na execução das políticas climáticas municipais, indicando a predominância deste campo profissional nas formas de conceber e intervir na realidade a serem adotadas na formulação e implementação de políticas. A SMMA se destaca por apresentar uma das composições mais diversificadas entre os setores analisados, reunindo profissionais de múltiplas categorias com distribuição equitativa, sem que nenhuma delas se sobressaia de maneira determinante. Essa diversidade interna pode conferir maior capacidade de interlocução com diferentes setores, mas também impõe desafios na construção de consensos e na definição de prioridades. A variedade de perfis institucionais, somada a distribuição heterogênea no acesso a recursos, ilustra que o caráter intersetorial da política climática de Belo Horizonte tem o desafio de articular um conjunto com grande quantidade, diversidade e assimetria de setores envolvidos.

Segundo Costa e Bronzo (2012), a intersetorialidade pode se estruturar em diferentes níveis de integração. No nível mais intenso, a política é desenhada, executada, monitorada e avaliada de forma intersetorial. No nível intermediário, a formulação ocorre de

maneira intersetorial, mas a execução é setorial, com monitoramento centralizado e regular. Já no nível menos intenso, há um planejamento estratégico conjunto, mas o desenho, a implementação e o monitoramento das ações permanecem setoriais. A política de ação climática de Belo Horizonte se posiciona entre o nível intermediário e o menos intenso de intersetorialidade. Embora haja a previsão de planejamento e monitoramento centralizados no CMMCE, coordenado pela SMMA, a execução das ações segue majoritariamente setorial. O Plac define órgãos líderes e órgãos de apoio para cada ação, o que sugere a intenção de maior integração na implementação das medidas, mas sem mecanismos claros que garantam essa articulação.

As observações de campo, especialmente nas reuniões do Grupo de Trabalho de Monitoramento do CMMCE, evidenciam essa dinâmica. A cobrança pelo alcance das metas recai quase exclusivamente sobre os órgãos líderes, com pouca menção ao papel dos órgãos de apoio na execução das ações. Apenas em situações pontuais foi mencionada a criação de grupos de trabalho intersetoriais para desenho e implementação de ações conjuntas. Além disso, as ações em prol da centralização da atividade de monitoramento se mostram inconsistentes, com atrasos na entrega de informações e descontinuidade das reuniões sobre o tema. A previsão de conclusão do primeiro relatório de monitoramento da política, inicialmente prevista para dezembro de 2024, não se concretizou, e a realização de reuniões foi cessada ou redirecionada para outras pautas. Esse cenário reforça o caráter ainda pouco institucionalizado do monitoramento, evidenciando dificuldades tanto na articulação entre os setores quanto na própria gestão da política pelo órgão coordenador. Além das dificuldades na implementação e no monitoramento, há grande variação na forma como os setores se envolvem com a política climática, o que se relaciona às observações quanto à assiduidade e participação dos representantes em reuniões, no cumprimento de prazos e no tipo de integração relatado nas entrevistas realizadas. Essa discrepância reforça a ideia de que, na prática, a intersetorialidade na política climática municipal opera de forma bastante diversificada, dependente de decisões de adesão ou deserção do próprio setor.

A adesão dos setores à estratégia intersetorial pode assumir diferentes formas, variando desde formas de engajamento mais ativas (adesão plena) até formas mais limitadas (adesão parcial, ritualística ou simbólica), ou mesmo a recusa de envolvimento (deserção). Os achados indicam que a adesão setorial à intersetorialidade ocorre de maneira heterogênea entre os setores, influenciada por incentivos institucionais, disponibilidade de recursos e percepções setoriais sobre os benefícios e custos da integração. Setores que identificam ganhos diretos, seja em legitimidade, financiamento ou conhecimento, demonstram maior

propensão à colaboração, enquanto aqueles que percebem custos elevados ou ausência de vantagens concretas tendem a manter uma postura mais distante ou de envolvimento ritualístico. Nas entrevistas em profundidade, exploramos os fatores que influenciam a adesão à estratégia intersetorial em quatro setores específicos: Superintendência de Limpeza Urbana (SLU), Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel), Fundação de Parques Municipais e Zoobotânica (FPMZB) e Departamento de Gestão das Águas Urbanas da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura (DGAU/Smobi). A análise desses casos focou especialmente nos três alicerces da intersectorialidade que se relacionam diretamente com as dimensões e recursos setoriais: visão normativa da integralidade, articulação e identidade entre os atores e governança dupla e vinculada.

Dentre os setores analisados, a SLU e a Urbel apresentaram formas mais ativas de engajamento e adesão à intersectorialidade, sendo que a SLU se destacou como o setor com maior nível de integração. Esse envolvimento está diretamente relacionado à percepção de benefícios setoriais associados aos três alicerces da intersectorialidade, especialmente na obtenção de recursos de legitimidade e financeiros através da governança dupla e vinculada. Há uma identificação clara entre a definição do problema e os objetivos da SLU e da política climática, o que favorece a incorporação do tema em suas ações. Além disso, a SLU mobiliza ativamente os instrumentos da política climática para reforçar seus projetos e políticas, demonstrando não apenas um alinhamento com as diretrizes da SMMA, mas também uma atuação estratégica para obter vantagens institucionais.

Já a Urbel apresenta um caso de adesão parcial, sustentada principalmente por iniciativas de um departamento específico. Os representantes desse departamento veem na política climática uma oportunidade para ampliar seu escopo de atuação dentro da Companhia, o que impulsiona seu envolvimento. Dessa forma, a adesão ocorre mais pela articulação e identidade entre os atores desse departamento do que pelo setor como um todo, sendo motivada, sobretudo, pela busca por recursos de conhecimento. Embora não haja uma diretriz institucional clara para a incorporação dos temas climáticos na Urbel, o setor dispõe de elementos organizacionais e de gestão que favorecem esse processo. Há um procedimento estabelecido para o acompanhamento de grupos intersectoriais por atores centrais da Companhia, além da possibilidade de criação de grupos de trabalho internos para temas de interesse dos funcionários. A Urbel também conta com um programa específico para troca de conhecimento e promoção de debates internos, o que fortalece sua capacidade de articulação entre atores. Além disso, sua composição profissional diversificada contribui para a construção de uma visão mais ampla e integrada da realidade, favorecendo ações em prol de

políticas caracterizadas pela transversalidade e multidimensionalidade, tais como a política climática.

A Fundação de Parques e a Dgau/Smobi se configuram como casos de adesão simbólica ou ritualística à política de ação climática. A FPMZB, apesar de vinculada à SMMA, apresenta características institucionais distintas deste setor, notadamente em termos do padrão normativo do problema, e quanto à organização e gestão, o que dificulta a integração. Na entrevista realizada, às mudanças climáticas foram mencionadas predominantemente como um agravante para os desafios já enfrentados pela Fundação, com pouco tratamento da contribuição dos parques e incrementos em arborização urbana em geral para o alcance dos objetivos da política climática municipal. Sua relação com a política climática restringe-se, de maneira geral, ao acompanhamento das reuniões do CMMCE, sem envolvimento significativo em sua implementação. Além disso, a Fundação é responsável pela gestão e operação dos parques municipais, mas não por sua criação; e há preocupação com o fato de que a expansão das áreas protegidas não tem sido acompanhada por um aumento proporcional de recursos financeiros e humanos. Essa incerteza orçamentária leva a um posicionamento cauteloso, resultando, nos poucos contextos em que dispõe de poder e legitimidade, no veto à expansão de novas áreas, gerando desgastes na relação com outros atores da política climática. O setor também enfrenta desafios decorrentes de temporalidades institucionais divergentes, uma vez que sua abordagem operacional, voltada à gestão cotidiana dos parques, difere da lógica de planejamento de longo prazo predominante na política climática.

Inferimos que predomina a percepção de que uma maior aproximação da Fundação à estratégia intersetorial traria mais custos do que benefícios, uma vez que a política de ação climática não prevê mecanismos claros de ampliação de recursos financeiros, humanos ou institucionais que justifiquem sua adesão. Os interesses na expansão da arborização e na ampliação de áreas verdes estão potencialmente associados ao crescimento da malha de parques municipais, sem garantia de incremento proporcional no orçamento da Fundação para sua gestão. Nesse contexto, a adesão da Fundação à intersetorialidade poderia resultar em maior responsabilidade administrativa e operacional sem contrapartidas concretas, reforçando a percepção de que o envolvimento com a política climática tende a gerar novas demandas ao invés de oferecer ganhos institucionais.

A Dgau/Smobi dispõe de recursos de conhecimento, financeiros e de legitimidade para executar a política pública sob sua responsabilidade, o que reduz os incentivos para engajamento na estratégia intersetorial, uma vez que não são identificados benefícios

concretos que tornem essa adesão vantajosa para o setor. A participação da Dgau/Smobi na política climática tem sido caracterizada principalmente pelo acompanhamento de reuniões e pelo envio pontual de informações quando solicitado, configurando um envolvimento de baixa intensidade, mais próximo da cooperação e da adesão simbólica. Sua trajetória institucional está fortemente associada à produção de documentos técnicos e intervenções que reforçam sua legitimidade no tema da drenagem urbana. A falta de convergência conceitual entre os setores responsáveis por obras de infraestrutura em drenagem e aqueles voltados à ação climática amplia o distanciamento entre essas agendas, dificultando a construção de uma visão integrada sobre o problema e as alternativas de projetos e políticas. Considerando que a definição do problema é um elemento central para a identidade e a delimitação de um setor, e que alterações nessa definição podem representar riscos para sua constituição, eventuais modificações conceituais pela Dgau/Smobi dos padrões normativos (o que deve ser promovido ou corrigido) e dos marcos analíticos (o que funciona e como funciona) do problema da drenagem urbana representam custos elevados para uma adesão mais ativa à política climática.

Ademais, as entrevistas realizadas sugeriram um aspecto não explorado durante o estudo e que merece atenção em pesquisas futuras: o potencial papel da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano - SMPU não apenas como setor aderente, mas como um possível agente de coordenação alternativa ou informal, da política municipal de ação climática. A SMPU foi frequentemente mencionada pelos entrevistados como um setor cujos projetos e políticas promoveram recursos relevantes para fomento da ação intersetorial, atuando como facilitadora na mobilização de recursos de legitimidade, financeiros e de conhecimento entre outros setores. Isso abre espaço para refletir sobre a possibilidade de que estratégias intersetoriais possam conviver com formas mais pulverizadas de coordenação, sejam elas formais ou informais, sem que exijam a presença de unidade central dominante.

Nas entrevistas com os demais setores analisados, a SMPU foi citada como promotora direta de avanços no campo das ações climáticas, exemplificados pelo Plano Pró-Izidora e pela incorporação de diretriz ambiental em obras de infraestrutura de drenagem urbana no Plano Diretor Municipal. No caso da Urbel, o Pró-Izidora surgiu como referência de inovação no tratamento de assentamentos informais, destacando-se pelo tratamento integrado de temas associados à habitação social, sustentabilidade urbana e resiliência climática. A percepção é de que este programa dispõe de grande atenção governamental, e pode influenciar na assimilação de diretrizes semelhantes em projetos futuros da Urbel. No caso do Plano Diretor e da Dgau/Smobi, foi destacada a incorporação de diretrizes com

caráter ambiental e social para intervenções em cursos d'água, percebida como uma conquista em legitimidade e consolidação dessas diretrizes como referências obrigatórias para futuras ações da administração municipal. O Plano Diretor formaliza e reforça princípios que já vinham avançando gradualmente, mas que ganham maior estabilidade institucional e força normativa ao serem inseridos no marco legal municipal. A SMPU também atuou diretamente na articulação de recursos financeiros e de conhecimento, como exemplificado no caso da proposta do Parque-Aterro, a qual foi desenvolvida por este setor em parceria com a SLU; bem como em iniciativas voltadas à busca de recursos para manutenção dos parques municipais, em apoio às atividades da FPMZB. Esses elementos permitem inferir que a SMPU exerce funções típicas de coordenação intersetorial, ainda que informalmente, na medida em que contribui para o fortalecimento da visão normativa da integralidade, da governança dupla e vinculada, e da articulação e identidade entre atores. Tal achado indica que, mesmo em contextos em que há um setor formalmente definido como coordenador da estratégia intersetorial (neste caso, a SMMA), outros setores podem desempenhar funções de coordenação complementar através da mobilização de recursos, reforçando ou, eventualmente, redefinindo dinâmicas internas à política objeto da estratégia intersetorial.

Uma limitação importante deste estudo decorre de sua abordagem predominantemente exploratória, orientada para construir uma visão panorâmica da dinâmica intersetorial na política climática de Belo Horizonte. Essa abordagem, embora útil para revelar padrões e levantar pressupostos e possibilidades analíticas, teve como foco uma análise inicial e abrangente dos fenômenos estudados. Como consequência, o aprofundamento em cada aspecto da política ou setor analisado foi mais limitado. Além disso, a opção por uma perspectiva mais ampla reduziu a possibilidade de produzir inferências mais sólidas ou generalizações mais robustas sobre o fenômeno da intersetorialidade. Reconhecendo essa limitação, entende-se que a perspectiva adotada neste trabalho abre espaço para que estudos futuros possam avançar de maneira mais detalhada e sistemática em determinados recortes. Futuras investigações poderiam aprofundar-se na dinâmica intersetorial entre a SMMA e setores específicos, explorando mais detalhadamente os documentos normativos e técnicos, os diferentes atores envolvidos ao longo de períodos bem delimitados e os impactos das mudanças políticas e institucionais ocorridas nesses contextos específicos. Ademais, estudos posteriores poderiam incorporar abordagens mais longitudinais, acompanhando em maior detalhe a trajetória histórica da intersetorialidade na política climática, identificando com maior precisão os fatores que explicam variações no grau de adesão dos setores em diferentes períodos ou em diferentes contextos político-administrativos.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Fundamentalismo sectário impede o fortalecimento da economia da sociobiodiversidade. ESTUDOS AVANÇADOS 36 (106), p. 203-2019, 2022.

ABRUCIO, F.L. Governança Colaborativa para a Primeira Infância: Uma proposta para os governos estaduais brasileiros. Relatório de Pesquisa. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal. Abril, 2023.

ABRUCIO, Luiz Fernando; RODRIGUES, Rayane Vieira; JORGE, Valéria Moreira; MELO, Ilza Marques de; MELO, Yasmim Marques de. Desafios complexos em nível local: o caso das políticas para a Primeira Infância e Educação Inclusiva no federalismo brasileiro. In: XII CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS (GIGAPP), 2024, Madrid. Anais... Madrid: GIGAPP, 2024.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO - ANA. Minuta de Resolução: Aprova a Norma de Referência nº [...] que dispõe sobre condições para estruturação dos serviços públicos de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Disponível em: <https://participacao-social.ana.gov.br/api/files/NR_Estruturação_DMAPU-1729543985593.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2025. Documento em consulta pública nº 007/2024. Disponível em: <<https://participacao-social.ana.gov.br/Consulta/202>>.

AMARAL, M. C. do.; MAGALHÃES, F. N. C.; TAMPIERI, G. L. C. O planejamento urbano e a mudança climática: contradições e desafios entre capturas e potencialidades. XIX ENANPUR - Encontro Nacional da Anpur, Blumenau - SC, 2022.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais No Brasil: Descentralização Em Um Estado Federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 14 Nº 40, jun. 1999.

BELO HORIZONTE. Lei nº 5.953, de 31 de Julho de 1991. Autoriza o executivo a constituir e organizar uma Sociedade de Economia Mista sob a denominação de Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A - BHTrans - e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, MG, 01 ago. 1991.

BELO HORIZONTE. Lei nº 9.011, de 1º de Janeiro de 2005. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta do Poder Executivo e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, MG, 02 jan. 2005.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 12.362, de 3 de Maio de 2006 compilado com as alterações dos Decretos nº 13.540/2009 e nº 14.474/2011. Cria o Comitê Municipal sobre Mudanças Climáticas e Ecoeficiência. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, MG, 04 mai. 2006.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Governo. OF. SMGO nº 502, de 31 jul. 2009. Resposta à diligência da Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana. Acompanha o Projeto de Lei 155/2009. Institui a Política de Mitigação dos Efeitos da Mudança Climática no Município de Belo Horizonte. Câmara Municipal de Belo Horizonte: Belo Horizonte, 2009.

BELO HORIZONTE. Lei nº 10.175, de 6 de Maio de 2011. Institui a Política Municipal de mitigação dos efeitos da mudança climática. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, MG, 07 mai. 2011.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 14.794 de 09 de Janeiro de 2012. Promove a política municipal de mitigação dos efeitos da mudança climática por meio do plano municipal de redução das emissões de gases de efeito estufa. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, MG, 10 jan. 2012.

BELO HORIZONTE. Plano de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa - PREGEE. Relatório Técnico Final. Belo Horizonte, Prefeitura de Belo Horizonte, Maio de 2013.

BELO HORIZONTE. Secretaria de Meio Ambiente. Análise de vulnerabilidade às mudanças climáticas do município de Belo Horizonte. Resumo para os tomadores de decisão. Belo Horizonte: PBH, 2017.

BELO HORIZONTE. Lei nº 11.065, de 1º de Agosto de 2017. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, MG, 02 ago. 2017.

BELO HORIZONTE. Superintendência de Limpeza Urbana. Plano de Manejo da Central de Tratamento de Resíduos Sólidos da BR-040. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, Mai/2018.

BELO HORIZONTE. Lei nº 11.181, de 08 de Agosto de 2019. Aprova o Plano Diretor do município de Belo Horizonte e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, MG, 09 ago. 2019.

BELO HORIZONTE. Lei nº 11.319, de 22 de Outubro de 2021. Cria a Superintendência de Mobilidade do Município de Belo Horizonte - Sumob - e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, MG, 23 out. 2021.

BELO HORIZONTE. Prefeitura. Capítulo 1: Drenagem Urbana em Belo Horizonte. In: _____. Instrução Técnica para elaboração de estudos e projetos de drenagem. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, Abr/2022a.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Parecer Técnico nº 1.166/22, de 30 jun. 2022. Resposta à diligência da Comissão de Administração Pública. Acompanha o Projeto de Lei 270/2022. Institui a Política Municipal de Enfrentamento das Mudanças Climáticas e de melhoria da qualidade do ar. Câmara Municipal de Belo Horizonte: Belo Horizonte, 2022b.

BELO HORIZONTE. Prefeitura. Plano de Urbanização Sustentável da Izidora. Belo Horizonte, criado em 06/09/2022 - atualizado em 04/03/2024. 2022c. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/pro-izidora/plano-de-urbanizacao>>. Acesso em: 4 mar. 2025.

BELO HORIZONTE. Prefeitura. Plano local de ação climática de Belo Horizonte - Plac. Relatório Final. Belo Horizonte, Nov. 2022d.

BELO HORIZONTE. Prefeitura. Arvorômetro. Prefeitura de Belo Horizonte, Belo Horizonte, criado em 05/05/2023, atualizado em 20/01/2025. 2023a Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/meio-ambiente/indicadores-ambientais-destinacao-de-plantios>>. Acesso em: 02 fev. 2025.

BELO HORIZONTE. Prefeitura. Manual de elaboração da Proposta Orçamentária 2024 e da revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2022-2025 para 2024-2025. Belo Horizonte, Prefeitura de Belo Horizonte, Jun/2023b.

BELO HORIZONTE. Prefeitura. Relatório do Funcionalismo Público – Administração Direta. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, criado em 05/03/2024 - atualizado em 13/02/2025. 2024a. Disponível em:

<<https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/servidores>>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BELO HORIZONTE. Prefeitura. Relatório do Funcionalismo Público – Administração Indireta. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, criado em 05/03/2024 - atualizado em 13/02/2025. 2024b. Disponível em:

<<https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/servidores>>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BELO HORIZONTE. Ato administrativo: atos do Prefeito. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, MG, 02 abr. 2024c.

BELO HORIZONTE. Prefeitura. Mensagem nº 15, de 3 jun. 2024. Acompanha o Projeto de Lei 914/2024. Autoriza o Poder Executivo a contratar operações de crédito com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e da Caixa Econômica Federal e dá outras providências. Câmara Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2024d.

BELO HORIZONTE. Prefeitura. PBH anuncia Nova Agenda Verde para preparar a cidade para emergências climáticas. Prefeitura de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 05 jun. 2024. 2024e. Disponível em:

<<https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/pbh-anuncia-nova-agenda-verde-para-preparar-cidade-para-emergencias-climaticas>>. Acesso em 02 fev. 2025.

BELO HORIZONTE. Mensagem nº 17, de 25 jun. 2024. Acompanha o Projeto de Lei 935/2024. Autoriza o Executivo a contratar, com garantia da União, operações de crédito externo com o BID ou com outra instituição financeira e dá outras providências. Câmara Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2024f.

BELO HORIZONTE. Mensagem nº 19, de 13 ago. 2024. Acompanha o Projeto de Lei 991/2024. Autoriza o Poder Executivo a contratar operações de crédito com a Caixa Econômica Federal ou outra instituição financeira, com garantia da União, e dá outras providências. Câmara Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2024g.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Ofício SMMA/CMBH nº 1.160/24, de 20 ago. 2024. Resposta à diligência da Comissão de Mobilidade Urbana, Indústria, Comércio e Serviços. Acompanha o Projeto de Lei 915/2024. Institui a Política Municipal de Enfrentamento da Emergência Climática. Câmara Municipal de Belo Horizonte: Belo Horizonte, 2024h.

BELO HORIZONTE. Prefeitura. Demonstrativo Despesa Órgão Função. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, criado em 29/09/2023 - atualizado em 13/09/2024. 2024i. Disponível em:

<<https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/contas-publicas/lei-orcamentaria-anual-loa/lei-orcamentaria-anual-2024>>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BELO HORIZONTE. Prefeitura. PBH planeja plantar 50 mil árvores em 2025 após recorde de plantios em 2024. Prefeitura de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 16 dez. 2024. 2024j.

Disponível em:

<<https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/pbh-planeja-plantar-50-mil-arvores-em-2025-apos-reco-rde-de-plantios-em-2024>>. Acesso em: 02 fev. 2025.

BELO HORIZONTE. Urbel. Portaria Urbel nº 113/2024. Institui Grupo Técnico de Emergência Climática – GTEC e designa empregados para sua composição. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, MG, 19 dez. 2024k.

BELO HORIZONTE. Lei nº 11.793, de 28 de Dezembro de 2024. Institui a política municipal de Enfrentamento à Emergência Climática. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, MG, 29 dez. 2024l.

BELO HORIZONTE. Prefeitura. Organogramas. Evolução da Estrutura Administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte 1894-2000. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, [s.d.] Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br/evolucaodaestrutura/organogramas.htm>> . Acesso em: 01 mar. 2025.

BELO HORIZONTE. Lei nº 11.801, de 2 de janeiro de 2025. Altera a Lei nº 11.065/17, que estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 3 jan. 2025a.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 18.948, de 29 de janeiro de 2025. Dispõe sobre a organização do Gabinete do Prefeito. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 30 jan. 2025b.

BICHIR, R. M.; CANATO, P. Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. In: PIRES, R. R. (org.). Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 243-265.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, compilado até a Emenda Constitucional no 132/2023. Brasília – DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 de mai. 2017.

BRASIL. Decreto nº 9073, de 5 de junho de 2017. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 de jun. 2017.

BRASIL. Casa Civil. Conheça o Novo PAC. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/conheca-o-programa>. Acesso em: 4 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Classificação Brasileira de Ocupações – CBO. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.mtebo.gov.br/cbsite/pages/informacoesGerais.jsf#7>>. Acesso em: 21 fev. 2025.

BRONZO, Carla. Complexidade, pensamento sistêmico e intersetorialidade: aproximações teóricas. *Revista Campo de Públicas: conexões e experiências*. Belo Horizonte, FJP - Escola de Governo. Vol. 2, n. 1, 2023. p. 43-66.

CALDEIRA, Danielle Barroso. O patrimônio cultural na produção do espaço social: questões sobre memória e identidade no caso do Parque Municipal Fazenda Lagoa do Nado, em Belo Horizonte (MG). 2019. Dissertação (Mestrado em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/31223>. Acesso em: 3 mar. 2025.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE - CMBH. Projeto de Lei 155/2009. Institui a Política de Mitigação dos Efeitos da Mudança Climática no Município de Belo Horizonte. Câmara Municipal de Belo Horizonte: Belo Horizonte, 2009.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE - CMBH. Projeto de Lei 270/2022. Institui a Política Municipal de Enfrentamento das Mudanças Climáticas e de Melhoria da Qualidade do Ar. Câmara Municipal de Belo Horizonte: Belo Horizonte, 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE - CMBH. Comissão de Mobilidade Urbana, Indústria, Comércio e Serviços. Vereador Braulio Lara. Proposta de diligência ao Projeto de Lei nº 915/2024. Institui a Política Municipal de Enfrentamento à Emergência Climática. Câmara Municipal de Belo Horizonte: Belo Horizonte, 2024.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - Enap, 2018.

CASTRO, Bernardo; GUIMARÃES, Evelyn. Por que UFMG trava batalha contra corrida de rua da Stock Car em Belo Horizonte. Grande Prêmio, 8 ago. 2024. Disponível em: <https://www.grandepremio.com.br/stock-car/noticias/por-que-ufmg-trava-batalha-contra-corrida-de-rua-da-stock-car-em-belo-horizonte/>. Acesso em: 4 mar. 2025.

CAVALCANTE, Pedro. LOTTA, Gabriela Spanghero. Boundary-Crossing Strategies: Managing Macro Policies in a Federal Government. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 25, n. 5, e-200012, 2021. p. 1-16

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DAS VELHAS. Conquistas e desafios na implementação do Parque Ciliar Comunitário do Ribeirão Onça. Belo Horizonte, 8 jan. 2025. Disponível em: <https://cbhvelhas.org.br/novidades/conquistas-e-desafios-na-implementacao-do-parque-ciliar-comunitario-do-ribeirao-onca/>. Acesso em: 3 mar. 2025.

CNN BRASIL. Política de enfrentamento das mudanças climáticas e da melhoria da qualidade do ar deve ser aprovada hoje em Belo Horizonte. CNN Brasil, [s.l.], 6 nov. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/politica-de-enfrentamento-das-mudancas-climaticas-e-da-melhoria-da-qualidade-do-ar-deve-ser-aprovada-hoje-em-belo-horizonte/>. Acesso em: 4 mar. 2025.

CNN BRASIL. Chuva cai em Belo Horizonte após 172 dias de estiagem. CNN Brasil, 10 out. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/chuva-cai-em-belo-horizonte-apos-172-dias-de-estiagem/>. Acesso em: 12 mar. 2025.

COPERNICUS CLIMATE CHANGE SERVICE. 2024: the first year to exceed 1.5°C above pre-industrial level. Copernicus, 10 jan. 2025. Disponível em: <https://climate.copernicus.eu/copernicus-2024-first-year-exceed-15degc-above-pre-industrial-level>. Acesso em: 12 mar. 2025.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. BRONZO, Carla. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 50-81.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; MARCONDES, Mariana Mazzini; FARAH, Marta Ferreira Santos. Intersetorialidade e transversalidade: análise do Brasil Carinhoso (2012-2015). São Paulo: Cadernos de Pesquisa (Fund. Carlos Chagas), v. 54, e 10394, 2024. p. 1-20.

CUNILL-GRAU, Nuria. A intersetorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. In: MACEDO, Juliana Macedo; XEREZ, Flávia H. Saraiva; LOFRANO, Rodrigo (org.). Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa Bolsa Família. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016. (Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate, n. 26).

DIÁRIO DO COMÉRCIO. PL que estabelecia metas de redução de CO₂ em BH é rejeitado. Diário do Comércio, Belo Horizonte, 07 nov. 2023. Disponível em: <https://diariodocomercio.com.br/politica/pl-que-estabelecia-metas-de-reducao-de-co2-em-bh-e-rejeitado/>. Acesso em: 4 mar. 2025.

FLETCHER, T.D.; SHUSTER, W.; HUNT, W.F.; ASHLEY, R.; BUTLER, D.; ARTHUR, S.; TROWSDALE, S.; BARRAUD, S.; SEMADENI-DAVIES, A.; BERTRAND-KRAJEWSKI, J.; MIKKELSEN, P. S.; RIVARD, G.; UHL, M.; DAGENAIS, D.; VIKLANDER, M.. SUDS, LID, BMPs, WSUD and more – The Evolution and Application of Terminology Surrounding Urban Drainage. Urban Water Journal, 2015. Vol. 12, No. 7, p. 525–542.

G1. Um mês de enchentes no RS: veja cronologia do desastre. G1, Rio Grande do Sul, 29 mai. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/29/um-mes-de-enchentes-no-rs-veja-cronologia-do-desastre.ghtml>. Acesso em: 12 mar. 2025.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. e GASKELL, G. Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som. Petrópolis: Editora Vozes, 2002. 516 p.

GELSON LEITE. gelsonleiteoficial. Participamos do Congresso Mundial Iclei 2024, que aconteceu nesta semana em São Paulo. Tivemos a oportunidade de conhecer políticas ambientais do mundo inteiro, projetos climáticos muito interessantes. Aproveitamos a oportunidade para buscar financiamentos para a implementação de projetos na cidade, como de novos parques. Instagram. 21 jun. 2024. Disponível em: https://www.instagram.com/p/C8fViN_uptI/. Acesso em: 3 mar. 2025.

GUERRA, E. T.; CRUZ, M. do C. M. T. Intersetorialidade e políticas públicas para as juventudes: contribuições de produções acadêmicas. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 28, p. e84619, 2022. DOI: 10.12660/cgpc.v28.84619. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/84619>. Acesso em: 15 mar. 2025.

ICLEI. Iclei mobiliza cidades associadas em agendas sobre capacitação técnica e acesso à financiamento na ação frente à Emergência Climática. Iclei América do Sul, Belém, 16 abr. 2024. Disponível em:

<<https://americadosul.iclei.org/iclei-mobiliza-cidades-associadas-em-agendas-sobre-capacitacao-tecnica-e-acesso-a-financiamento-na-acao-frente-a-emergencia-climatica/>>. Acesso em: 2 fev. 2025.

IPCC - INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Summary for Policymakers. In: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 2022.

KEAST, R., BROWN, K., MANDELL, M.. Getting The Right Mix: Unpacking Integration Meanings and Strategies. *International Public Management Journal*, 10(1), 9–33, 2007.

LOTTA, Gabriela Spanghero. PIRES, Roberto Rocha Coelho. OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: CAVALCANTE, Pedro. LOTTA, Gabriela Spanghero. Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - Enap, 2015. p. 23-55

LOTTA, Gabriela Spanghero. KLANOVICH, Huila. FAVARETO, Arilson. Arranjos institucionais, formas de coordenação e problemas complexos internacionais: um olhar sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. *Revista do Serviço Público (RSP)*, Brasília 75(1) 80–101 jan/mar 2024. p. 80-101

MAPBIOMAS. Mais de 90% do desmatamento da Amazônia é para abertura de pastagem. Map Biomas, Brasil, 03 out. 2024. Disponível em: <<https://brasil.mapbiomas.org/2024/10/03/mais-de-90-do-desmatamento-da-amazonia-e-para-abertura-de-pastagem/>>. Acesso em 03 fev. 2024.

MARADEI, Anelisa; CASTILHO, Luís Otávio Rocha. O desafio da Comunicação Pública: estudo de caso da Comissão de Transporte e Trânsito–CRTT, de Belo Horizonte–MG. In: BUENO, Wilson da Costa. *O Jornalismo na Comunicação Organizacional: temas emergentes*. São Paulo: JORCOM/Comtexto Comunicação e Pesquisa, 2023. p. 32-46.

MARCONDES, Mariana M., SANDIM, Tatiana Lemos; DINIZ, Ana Paula Rodrigues. Transversalidade e intersetorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 10, n. 1, p. 22-33, jan./mar. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5289>. Acesso em: 15 mar. 2025.

MARQUES, L. O decênio decisivo: Propostas para uma política de sobrevivência. São Paulo: Editora Elefante, 2023. 623 p.

MARTINS, R. D., FERREIRA, L. da C. Uma revisão crítica sobre cidades e mudança climática: vinho velho em garrafa nova ou um novo paradigma de ação para a governança local?. *Revista de Administração Pública*, 45(3), 611–641, 2011.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Minas Gerais. Nota Técnica n° 8/SEMAD/DSEMC/2024, de 22 de ago. 2024.

Resposta à diligência da Comissão de Mobilidade Urbana, Indústria, Comércio e Serviços. Acompanha o Projeto de Lei 915/2024. Institui a Política Municipal de Enfrentamento da Emergência Climática. Câmara Municipal de Belo Horizonte: Belo Horizonte, 2024.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA - MMA. Secretaria Nacional de Mudança do Clima. Despacho nº 53982/2024-MMA, de 27 ago. 2024. Resposta à diligência da Comissão de Mobilidade Urbana, Indústria, Comércio e Serviços. Acompanha o Projeto de Lei 915/2024. Institui a Política Municipal de Enfrentamento da Emergência Climática. Câmara Municipal de Belo Horizonte: Belo Horizonte, 2024.

MENDONÇA, Jupira Gomes. SORAGGI, Ana Carolina Maria. GUARNIERI, Sophia. A política municipal de urbanização de assentamentos precários em Belo Horizonte. In: _____. Direito à Cidade e Habitação: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Belo Horizonte. Relatório Final. Rede Observatório das Metrôpoles, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021. p. 27-69

NOGUEIRA, R. M. Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Santiago, Cepal, 1998.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil (1970-2022). SEEG 11. 2023. Disponível em: <<https://seeg.eco.br/wp-content/uploads/2024/01/SEEG-RELATORIO-ANALITICO-11.pdf>>. Acesso em jan. 2024.

PINTO, Pedro de Freitas Maciel. Cofix aprova R\$ 2 bilhões para estados e municípios enfrentarem desafios ambientais e climáticos. LinkedIn, 26 set. 2024. Disponível em: https://www.linkedin.com/posts/pedro-de-freitas-maciel-pinto-6b590424a_cofix-aprova-r-2-bilh%C3%B5es-para-estados-e-activity-7246833557740937216-NEyE/. Acesso em: 4 mar. 2025.

PIRES, Roberto Rocha C. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. In: MACEDO, Juliana Macedo; XEREZ, Flávia H. Saraiva; LOFRANO, Rodrigo (org.). Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa Bolsa Família. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016. (Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate, n. 26). p. 67-79

PEREIRA, Jullie. Seis principais rios da bacia do Amazonas têm menor nível da história em 2024. InfoAmazônia, 14 nov. 2024. Disponível em: <https://infoamazonia.org/2024/11/14/seis-principais-rios-da-bacia-do-amazonas-tem-menor-nivel-da-historia-em-2024/>. Acesso em: 12 mar. 2025.

PUTNAM, R. D. (2000). Bowling alone: The collapse and revival of American community. New York, NY: Simon and Schuster.

RIPPLE, William J et al. (2024) The 2024 state of the climate report: Perilous times on planet Earth, BioScience.

RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a General Theory of Planning. Policy Sciences, Vol. 4, No. 2, Jun., 1973. p. 155-169

RODRÍGUEZ-ROJAS, M. I.; MORENO, A. L. G.. A Discussion on the Application of Terminology for Urban Soil Sealing Mitigation Practices. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(14), 8713, 2022.

SANTOS, Natália Navarro dos. A intersectorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos. 2011. 166 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

SERRA, Albert. La gestión transversal: expectativas y resultados. *Revista del Clad Reforma y Democracia*, Caracas, n. 32, p 1-17, 2005.

SOUZA, Melissa. Monitoramento aponta que condição do ar em cidades de MG está insalubre. Estado de Minas, Belo Horizonte, 04 set. 2024. Disponível em: <https://www.em.com.br/gerais/2024/09/6934669-monitoramento-aponta-que-condicao-do-ar-e-m-cidades-de-mg-esta-insalubre.html>. Acesso em: 12 mar. 2025.

TUBAMOTO, Fernanda. Em BH, Mata do Jardim América vai se tornar parque municipal. Estado de Minas, Belo Horizonte, 5 jun. 2024. Disponível em: <https://www.em.com.br/gerais/2024/06/6871501-em-bh-mata-do-jardim-america-vai-se-tornar-parque-municipal.html>. Acesso em: 3 mar. 2025.

UNEP - United Nations Environment Assembly of the United Nations Environment Programme. Nature-Based Solutions for Supporting Sustainable Development. UNEP/EA.5/Res.5. Resolução adotada pela Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente em 02 de março de 2022.

UNDESA. The Sustainable Development Goals Report 2024 – June 2024. New York, USA: UN DESA, 2024. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2024/>.

Urbel. Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte. Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, s.d. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel>>. Acesso em: 28 fev. 2025.

WAYCARBON. Plano Municipal de Redução de Emissão de Gases de Efeito Estufa - PREGEE. Etapa 4 - Sumário Executivo. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Dez. 2020.