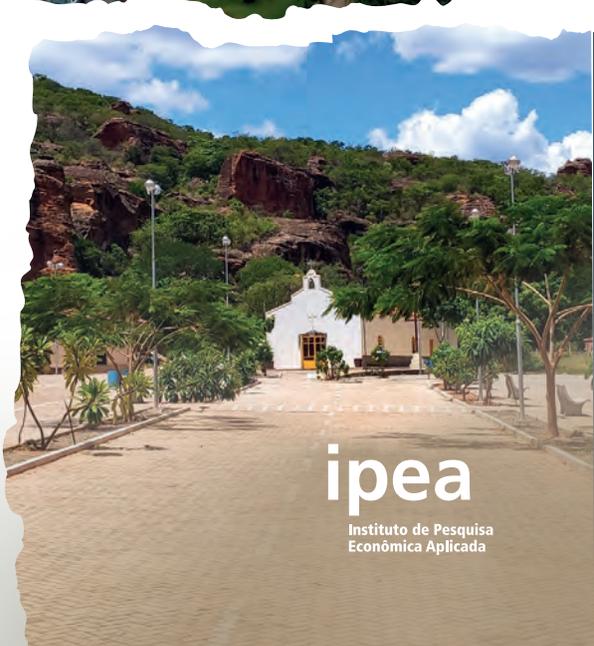


Marco Aurélio Costa

Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

Escalas, agendas e aspectos federativos no urbano brasileiro

Volume 1



ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Marco Aurélio Costa

Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

Escalas, agendas e aspectos federativos
no urbano brasileiro

Volume 1



ipea
Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Antonio Lassance

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

Marco Aurélio Costa

Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

Escalas, agendas e aspectos federativos
no urbano brasileiro

Volume 1



ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Brasília, 2023

C837d Costa, Marco Aurélio

Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano : escalas, agendas e aspectos federativos no urbano brasileiro / Marco Aurélio Costa. – Brasília : IPEA, 2023.
v. 1 (255 p.) : il, color.

Inclui referências bibliográficas.

ISBN: 978-65-5635-062-2

1. Política Urbana. 2. Planejamento Urbano. 3. Cidades. 4. Desenvolvimento Urbano. 5. Políticas Públicas. 6. Brasil. I. Título.

CDD 711.40981

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-062-2>

Como citar:

COSTA, Marco Aurélio. **Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: escalas, agendas e aspectos federativos no urbano brasileiro. Brasília: Ipea, 2023. v.1. ISBN: 978-65-5635-062-2. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-062-2>.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos). Acesse: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
---------------------------	---

CAPÍTULO 1

A AGENDA URBANA NO BRASIL: MARCADORES/BALIZAS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM PACTO URBANO	9
Marco Aurélio Costa	

CAPÍTULO 2

FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO: POSSIBILIDADES PARA O PENSAMENTO E A AÇÃO	31
Maria Encarnação Beltrão Sposito	

CAPÍTULO 3

A AGENDA URBANA E A ESCALA MUNICIPAL: DESAFIOS TIPOLÓGICOS ENTRE A INSTITUCIONALIDADE E O ESPAÇO CONSTRUÍDO	51
Armando Palermo Funari	
Lizando Lui	
Carlos Henrique C. Ferreira Jr.	

CAPÍTULO 4

(RE)ARRANJOS E INSTRUMENTOS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO NA ESCALA SUPRAMUNICIPAL	89
Bárbara Oliveira Marguti	
Marco Aurélio Costa	

CAPÍTULO 5

GOVERNANÇA SUPRALOCAL: ALGUMAS REFLEXÕES E CONSIDERAÇÕES SOBRE O BRASIL	129
Maria do Livramento Clementino	

CAPÍTULO 6

QUESTÕES DE ARTICULAÇÃO MUNICIPAL: APROXIMAÇÕES AOS
CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL
DO ESPÍRITO SANTO..... 149

Latussa Laranja Monteiro
Nathalia Nogarolli Bonadiman Imbroisi

CAPÍTULO 7

CONTRIBUIÇÕES PARA UMA AGENDA URBANA DE INTEGRAÇÃO
REGIONAL: BASES PARA INTERPRETAÇÃO E TIPOLOGIA DE REDE
URBANA PARA UM BRASIL MAIS POLICÊNTRICO 171

Ernesto Pereira Galindo

CAPÍTULO 8

POLICENTRALIDADE NOS GRANDES AGLOMERADOS URBANOS
BRASILEIROS ENTRE 1980 E 2010.....209

Cassiano Ricardo Dalberto
Pedro Amaral

CAPÍTULO 9

FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL:
NOTAS PARA A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO URBANO229

Lizandro Lui
Sara Rebello Tavares
Marco Aurélio Costa
Cleandro Krause
Armando Palermo Funari

APRESENTAÇÃO

No final de 2019, o Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), por meio da Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU), e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) firmaram o Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 71/2019, com o objetivo de

realizar ações de cooperação técnico-científica, intercâmbio de conhecimentos, informações e experiências entre o Ipea e a SMDRU/MDR, compreendendo a produção e a sistematização de insumos preliminares para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).¹

Com esse TED, vislumbrou-se a oportunidade de desenvolver e consolidar uma parceria que permitiria ao Ipea contribuir para as reflexões da equipe da Coordenação-Geral de Desenvolvimento Regional e Urbano (CGDRU) do MDR. Isso seria realizado no processo, tão necessário quanto complexo, de desenhar e elaborar uma política nacional que tem por objeto um campo temático amplo, cuja competência de implementar e executar os projetos e as ações diz respeito aos entes municipais, ainda que seja responsabilidade da União o estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento urbano. Caso fosse um desafio trivial, a PNDU já seria uma realidade e estaria, quem sabe, celebrando algumas décadas de vida.

Ao longo dos últimos três anos, uma equipe do Ipea, que contou com mais de quarenta pessoas, entre pesquisadores, bolsistas e colaboradores, seguindo o plano de trabalho acordado entre o instituto e o MDR, dedicou-se a levantar informações e dados; desenvolver análises e discussões; organizar e realizar seminários; e produzir dezenas de documentos para subsidiar o processo de construção da PNDU, tudo em sintonia com o MDR e com os outros parceiros institucionais da CGDRU, especialmente o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Agência Alemã de Cooperação Internacional (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ).

O resultado desse esforço analítico encontra-se disponibilizado em cerca de duas dezenas de notas técnicas, num livro relativo à governança metropolitana no país e em sumários executivos, organizados em torno de blocos temáticos.

Esse material, previsto no TED e em seu plano de trabalho, ainda que esteja em sua maior parte aberto para consulta, traduz-se numa extensa coleção de publicações, cuja leitura integral demanda bastante tempo, o que reflete o

1. BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano. *3º Termo Aditivo ao Termo de Execução Descentralizada nº 71/2019*. Brasília: MCidades Ipea, 2023.

próprio período empregado na sua produção. O termo de execução previu a publicação de três volumes de livros, que reúnem um conjunto amplo de reflexões em torno dos temas abordados pelas notas técnicas e possibilitam uma leitura ora mais objetiva, ora mais aprofundada de alguns elementos trazidos por esses documentos. Os livros foram ainda enriquecidos pelas contribuições que surgiram ao longo dos Diálogos para uma PNDU, série de eventos realizada para ampliar a discussão qualificada e formular uma visão compartilhada e pública do desenvolvimento urbano sustentável no Brasil, com a promoção de conversas virtuais técnico-acadêmicas organizadas pela equipe do Ipea, com o apoio da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur).

Com a recriação, em 2023, do Ministério das Cidades (MCidades), a parceria se revigora e as publicações previstas originalmente no TED vêm buscar ampliar a disseminação da produção técnica e acadêmica associada à execução das atividades desenvolvidas.

Refletindo a lógica presente no plano de trabalho do TED, os livros foram organizados com base em blocos temáticos. Dessa forma, o volume 1 traz as contribuições em torno da agenda urbana no Brasil, cotejada a partir de diferentes perspectivas escalares; o volume 2 reúne os temas do financiamento do desenvolvimento urbano e da governança interfederativa, o que envolve desafios estruturantes para a construção de soluções de financiamento associadas a uma governança multinível; e o volume 3 reúne os temas transversais à PNDU, no qual se buscou propor diálogos pouco habituais em torno de temas setoriais específicos que nem sempre são objeto da agenda urbana, mas que devem se fazer presentes, sobretudo, no quadro de mudanças e transformações sociais, econômicas, culturais e ambientais que se encontra em curso.

Esperamos que a leitura das contribuições aqui reunidas seja leve, instigante e inspiradora, bem como registramos o agradecimento a cada um dos colaboradores e autores que deixaram seus apontamentos críticos e suas sugestões, na esperança de termos espaços urbanos mais justos e sustentáveis no território brasileiro.

Marco Aurélio Costa

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; e coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/INPuT).

CAPÍTULO 1

A AGENDA URBANA NO BRASIL: MARCADORES/BALIZAS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM PACTO URBANO

Marco Aurélio Costa¹

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo foi desenvolvido a partir das reflexões reunidas no *Texto para Discussão* (TD) nº 2686, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (Costa *et al.*, 2021a). O TD decorre da nota técnica elaborada pela equipe da entidade no âmbito do termo de execução descentralizada (TED) firmado entre o instituto e o então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) – atualmente a cargo do Ministério das Cidades (MCidades) –, com vistas ao apoio à construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). O objetivo da nota técnica, apelidada de “nota-mãe”, era o de contextualizar o atual processo de construção da PNDU. A nota tornou-se documento de referência para o conjunto de notas técnicas e seminários (Diálogos para uma PNDU) que foram produzidos entre 2020 e 2022. Dessa forma, cobriram-se os eixos temáticos da agenda urbana, do financiamento do desenvolvimento urbano, da governança interfederativa e dos temas transversais à política urbana.

A nota-mãe e o TD têm como ponto de partida – e pano de fundo – uma leitura da recente história da política urbana no Brasil, especialmente a partir da redemocratização. Procura-se compreender como, historicamente, nesse período recente, se deu a trajetória da política urbana no país, tomando como referência os entendimentos expressos na Constituição Federal de 1988 – CF/1988 (Brasil, 1988), de forma associada à forma como o Estado brasileiro e o governo federal procuraram lidar com os desafios associados à agenda urbana, em suas diferentes escalas, a partir da compreensão acerca do que é o desenvolvimento urbano.

Neste capítulo, busca-se retomar essa leitura dando-se ênfase a alguns dos elementos que melhor permitiriam reconhecer ou construir um entendimento do que seria a agenda urbana brasileira, em perspectiva multiescalar, intersetorial, interfederativa e interinstitucional.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea); e coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/INPuT). E-mail: <marco.costa@ipea.gov.br>.

O texto explora, inicialmente, a noção de desenvolvimento urbano e procura analisar como esta se expressa na CF/1988 e na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade – EC (Brasil, 2001). Estes consistem nos dois pilares de referência normativa da política urbana no país.

A partir de um breve relato, que procura, tomando-se por base o marco legal e a forma como a política urbana foi assumida pelos entes da Federação brasileira, apresentam-se os principais elementos que poderiam nortear um pacto urbano no país, considerando-se alguns marcadores/balizas (estruturantes) do quadro urbano brasileiro.

2 PENSAR A POLÍTICA URBANA, PROMOVER O DESENVOLVIMENTO URBANO: QUAL DESENVOLVIMENTO? QUAL POLÍTICA URBANA?

O que é *desenvolvimento urbano*? A partir dos anos 1980, a Editora Brasiliense editou uma coleção, a Primeiros Passos, que buscava, com uma linguagem acessível, explorar questões e conceitos-chave das ciências humanas e sociais, e que ficou famosa por seus títulos, que sempre envolviam a pergunta “o que é...?”. A coleção fez grande sucesso, para o qual colaborou o rol de autores convidados para escrever os textos. Em seus 312 títulos, contudo, não consta um que se dedique a responder “o que é desenvolvimento urbano?”.

Em esforço que se adequaria facilmente ao espírito da Coleção Primeiros Passos, Marcelo Lopes de Souza (2003), em seu livro *ABC do Desenvolvimento Urbano*, procura explorar o significado do desenvolvimento urbano trazendo, nos cinco capítulos iniciais do livro, elementos para se pensar o que é uma cidade, o que é o urbano, em toda a sua complexidade, no contexto do desenvolvimento capitalista, para somente então entrar na discussão acerca do que seria o desenvolvimento urbano.

Em um texto claro, que buscar tratar de temas complexos de forma didática e “acessível” – ou seja, com o objetivo de atingir um público mais amplo do que o acadêmico –, o autor discute algumas questões importantes. Dois pontos destacam-se: o primeiro diz respeito à noção de desenvolvimento. Desenvolvimento tem sido um termo cujo uso se encontra carregado de noções de valor, nem sempre reveladas. Uma série de evidências associadas sobretudo, mas não somente, aos campos econômico-produtivo e tecnológico costuma ser usada para validar uma noção de desenvolvimento que se associa ora ao crescimento econômico *stricto sensu*, ora ao desenvolvimento de instrumentos, artifícios e métodos de amplificar o domínio do homem sobre os recursos – sobretudo naturais – e as técnicas de explorá-los para a produção.

Como contraponto, o autor defende buscar um entendimento acerca do termo desenvolvimento que considere, também, as contradições, os conflitos e as

disputas de interesse e projetos societais que derivam do desenvolvimento econômico e tecnológico. Esse é o primeiro e fundamental ponto de partida.

O segundo ponto tem a ver com a forma como o entendimento historicamente prevalente do termo desenvolvimento envolve um esquecimento – talvez um desprezo mesmo – pela sua dimensão espacial. Nas palavras de Souza (2003, p. 98), “falta algo: aquilo que se pode chamar de a *dimensão espacial da sociedade*”.

Então, a partir do convite para que o espaço participe das reflexões associadas ao desenvolvimento, Souza propõe que

um desenvolvimento urbano autêntico, sem aspas, não se confunde com uma simples expansão do tecido urbano e a crescente complexidade deste, na esteira do crescimento econômico e da modernização tecnológica. (...) [É] mas, antes e acima de tudo, um *desenvolvimento socioespacial na e da cidade*: vale dizer, a conquista de melhor qualidade de vida para um número crescente de pessoas e de cada vez mais justiça social (Souza, 2003, p. 101).

Portanto, em um entendimento ampliado, que Souza chama de autêntico, desenvolvimento urbano teria a ver com desenvolvimento socioespacial, melhor qualidade de vida e justiça social.

Nessa perspectiva, o conjunto de temas que tangenciariam e informariam o desenvolvimento urbano e que poderiam compor uma agenda urbana mostra-se bastante amplo, com diversos rebatimentos em termos das perspectivas escalares, setoriais e político-institucionais – federativas, no caso brasileiro. Em síntese, uma política de desenvolvimento urbano federal envolveria diversas políticas setoriais, indo além das tradicionais políticas setoriais urbanas (habitação, saneamento e mobilidade), para abarcar tudo o que diz respeito às cidades e à vida cotidiana urbana, o que, no limite, dadas as interações e a complexidade dos sistemas de vida do planeta, implicaria lidar com temas e escalas que vão muito além da escala urbana, estrito senso.

Para além das reflexões trazidas por Marcelo Lopes de Souza, há ainda outros elementos que devem ser considerados em uma discussão sobre o termo desenvolvimento urbano. Como qualquer termo socialmente construído, a noção de desenvolvimento urbano também expressa valores (histórico-espaciais) específicos, de modo que cada formação socioespacial, em cada contexto histórico-cultural, possui entendimentos a respeito do que são as condições de desenvolvimento, de qual é – ou quais seriam – a(s) régua(s) para medir o desenvolvimento, em geral, e o desenvolvimento urbano, em particular. Em um diálogo com a proposta do próprio autor: como se estabelecem os padrões associados à qualidade de vida? A resposta a isso estará sempre associada a um contexto histórico-cultural específico.

Parece evidente, a partir das considerações anteriores, que é muito difícil, em termos das políticas públicas, conceber uma política urbana capaz de operar esse

entendimento ampliado do desenvolvimento urbano. Há um desafio estruturante quando se parte do entendimento do desenvolvimento urbano para se pensar no escopo da política urbana e nas suas efetivas condições operativas; (um desafio) que tem a ver com todas as chamadas políticas públicas espaciais² e que envolve a tensão existente entre estas e as políticas setoriais. O entendimento da noção de desenvolvimento quando “aterriça” no território, seja em qual for a escala, trará sempre consigo uma perspectiva totalizante, porque isso faz parte do que é o território, o espaço. São totalidades. E as políticas públicas, construídas de forma, digamos, fragmentadas, parciais, setoriais, não conseguem acolher a totalidade que o território impõe. Tornar entendimentos desse tipo operativos para as políticas públicas é um desafio que demandaria soluções sistêmicas e articuladas para o desenho, a implementação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas. Soluções que esbarram em diversos obstáculos, sejam estes conceituais/perceptivos, tecnológicos e operacionais ou político-institucionais.

Ainda assim, mesmo tendo esse enorme desafio em conta, o processo de construção da PNDU não pode abdicar de propor uma política que seja multiescalar, intersetorial (integrada a partir do território), interfederativa – considerando-se a estrutura federativa brasileira – e interinstitucional, com base em uma governança multinível. Ainda que não se consiga propor uma política urbana – ou seja, uma política pública espacial da escala urbana, associada à esfera municipal de poder – que reflita o entendimento do desenvolvimento urbano “autêntico”, pelas limitações apontadas anteriormente, há de ter-se a noção ampliada de desenvolvimento urbano como um norte para a política, de forma mais próxima ao entendimento de desenvolvimento urbano como qualidade de vida e justiça social no território, no espaço.

Há, portanto, de recorrer-se a uma concepção dialética – e estratégica – do que pode ser a política urbana nesse contexto. Se, de um lado, a política urbana dificilmente poderá ir além de determinados limites associados a seu escopo restrito, melhor dito, restringido, e às suas formas de operacionalização, de outro, há de se ter os desafios, as tensões e as contradições em perspectiva e buscar construir uma política o mais multiescalar, intersetorial, interfederativa e interinstitucional possível, com os recursos, os apoios e as forças disponíveis. Dessa forma, mira-se um horizonte futuro em que a superação desses desafios seja, por assim dizer, uma possibilidade menos intangível.

Ao buscar trazer para o processo de construção da PNDU as reflexões em torno do termo desenvolvimento urbano, cujo sentido ampliado se reforça pela agregação do adjetivo *sustentável*, que envolve tanto suas várias dimensões quanto sua durabilidade, sua longevidade, faz-se necessário também construir as

2. Sobre as políticas públicas espaciais, ver Steinberger (2006).

mediações com o campo operacional das políticas públicas. Ou seja, os entendimentos acerca do desenvolvimento urbano sustentável devem refletir-se nas propostas da construção da política, que envolvem seu desenho programático e seus elementos: agentes/atores, ações, responsabilidades e recursos.

Tendo-se isso em conta, para entender os desafios da agenda urbana no Brasil e as possibilidades de um novo pacto urbano, apresenta-se, a seguir, uma breve caracterização da história recente da política urbana brasileira. Esta compreende as três décadas que se seguiram à CF/1988.

3 NOTAS SOBRE A RECENTE TRAJETÓRIA DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL PÓS-1988 E DE POR QUE É OPORTUNO UM NOVO PACTO URBANO

Tomando-se o período que vai da CF/1988 até 2018, quando se encerra um ciclo da política urbana brasileira, esta seção procura explorar a forma como o entendimento acerca do desenvolvimento urbano vai se transformando e de como o campo jurídico-normativo acolhe e materializa esse entendimento. Conforma-se, assim, a base legal que sustentará as experiências que marcarão esse longo período.

A CF/1988 consiste no marcador temporal de início do período mais recente da política urbana do país, ao dedicar um de seus capítulos ao tema, por meio dos arts. 182 a 183 do Título VII, da Ordem Econômica e Financeira. De partida, a despeito da importância da presença destacada da questão urbana no texto constitucional, resultado da mobilização de setores sociais, abrigados no Movimento Nacional pela Reforma Urbana, a inserção do capítulo da política urbana nesse título que trata das atividades econômicas, da política agrícola e do sistema financeiro revela que a política urbana é percebida como uma política instrumental para a promoção do desenvolvimento econômico-financeiro do país – talvez por lidar com o tema da propriedade urbana.

Apesar dessa inserção com viés econômico, o texto da CF/1988 estabelece que a política, voltada para a promoção do desenvolvimento urbano, “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Brasil, 1988). Ainda que a norma não conceitue objetivamente o que são as funções sociais da cidade e como se pode caracterizar e aferir o bem-estar da população, não se pode negar que um entendimento progressista, ainda que impreciso e carecedor de um esforço de regulação posterior, prevaleceu, em especial na redação do art. 182.

Esse artigo, inclusive, foi aquele que estabeleceu a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores para alguns casos específicos de municípios, no que acabou sendo uma das poucas diferenciações determinadas pela norma federal no que diz respeito ao seu olhar sobre os municípios brasileiros – um olhar, de resto, homogeneizador e profundamente desatento para as diferenças socioespaciais do país.

De todo modo, tanto a noção abrangente de *funções sociais* da cidade quanto aquela talvez ainda mais abrangente – talvez até subjetiva – de *bem-estar* apresentam um entendimento amplo do que seria o desenvolvimento urbano, compatível com aquele que se discutiu na seção anterior.

A partir da vigência da CF/1988, independentemente das imprecisões e dos “compromissos dilatatórios” (Bercovici, 2009) deixados para tratativas posteriores, seguiu-se um período fértil para a política urbana brasileira, sobretudo na escala local, com experimentações que passaram a ocorrer em várias cidades brasileiras, especialmente nas regiões Sul e Sudeste. Esse conjunto de experimentos contribuiu para o fortalecimento de ideias e teses em torno do direito à cidade e teve reconhecimento internacional, como ficou evidenciado na destacada participação da delegação brasileira na Conferência Habitat II, em Istambul, em 2006.

Nos anos seguintes à CF/1988, sob os efeitos da redemocratização e no contexto dos processos de municipalização ensejados pela própria Carta constitucional, a tônica da política urbana no Brasil foi marcada pela dinâmica daquelas experiências municipais. Esse conjunto de elementos confluiu para a aprovação do EC, que viria regulamentar o capítulo de política urbana da CF/1988, trazendo maior amparo normativo e segurança jurídica para as diversas práticas que já vinham ocorrendo na escala local.

A prevalência da escala local e da esfera municipal na política urbana e nas práticas observadas a partir da CF/1988 tem relação direta com o fato de a Carta não atribuir nenhum papel à União no texto constitucional, no capítulo que trata da política urbana. O tema aparece como de interesse local, e todas as diretrizes e definições legais devem ser elaboradas, aprovadas e executadas pelo governo municipal, por meio da prefeitura e da câmara de vereadores.

O EC, publicado treze anos após a promulgação da CF/1988, vem reforçar, em grande medida, aquilo que a Carta já havia estabelecido. As diretrizes da política urbana enumeradas no art. 2º do EC reforçam o entendimento ampliado da noção de desenvolvimento urbano presente na Carta constitucional e representariam, se levados a cabo – ou a sério – um desafio significativo para a construção de uma PNDU, uma vez que esta deveria considerar uma multiplicidade de aspectos que vão além de uma visão circunscrita ao planejamento urbano e seus instrumentos. A política urbana, nesse sentido, não se limitaria à oferta de serviços urbanos pelo poder público municipal, e este, é de certa forma, o que faz do *direito à cidade* o mote que melhor traduz a política urbana “à brasileira”, ao menos em termos de uma concepção idealista.

No EC, ainda que a maior parte das normas diga respeito ao governo municipal, o art. 3º dedica-se a explicitar as (poucas) competências da União em

matéria de política urbana. Segundo a redação atualmente vigente do EC, são competências da União:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público;

IV – instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público;

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (Brasil, 2001).

Remetendo aos artigos que estavam sendo regulamentados, o EC estabeleceu as diretrizes gerais (art. 2º) e elencou os instrumentos da política urbana, com destaque para o plano diretor – ainda circunscrito a tipologias específicas de municípios – e para os instrumentos que favoreceriam a gestão democrática das cidades, mas, no espírito do que já constava na CF/1988 – e não poderia ser mesmo diferente disso –, cabe ao poder municipal a tarefa da execução da política urbana, restando um papel normativo e articulador mais geral para a União. Ou seja, afóra a determinação da extensa e ampla lista de diretrizes gerais que dialogam com uma versão ampla e totalizante da noção de desenvolvimento urbano, não há nenhum indício de arranjos de governança mais robustos/complexos sobre o tema, nenhuma proposta de governança multinível, nenhum arranjo para a governança das diferentes tipologias municipais e supramunicipais existentes no país. Nenhuma diretriz específica para as regiões metropolitanas (RMs). A única percepção um pouco mais ampliada da perspectiva multiescalar da política urbana aparece no inciso V do art. 3º apresentado anteriormente, quando se atribui à União a competência de elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. A integração das políticas públicas espaciais não é percebida como relevante e é insuficientemente abordada pelo EC.

Poucos anos após o início da vigência do EC, em 2003, a criação do Ministério das Cidades (MCidades) e o estabelecimento do ciclo das conferências da cidade seriam a grande novidade da política urbana brasileira.

Ainda que sob a herança de um arcabouço jurídico-normativo que fragmenta a gestão do território e que pouco considera as interações multiescalares, o MCidades estruturou-se e procurou ser protagonista no que diz respeito à orientação da execução da política urbana nos municípios brasileiros.³

De todo modo, do ponto de vista institucional, a estrutura do MCidades reproduzia a clássica compartimentação da política urbana entre, de um lado, as políticas setoriais urbanas – em especial aquelas explicitadas no art. 3º do EC – e, de outro, a secretaria responsável pelos chamados programas urbanos, nos quais se desenvolveram ações de apoio aos municípios no campo da gestão urbana, bem como intervenções urbanísticas, em consonância com o que dispõe o inciso III do mesmo art. 3º do EC.

A experiência desse ciclo de políticas públicas, iniciado em 2003 e finalizado no período 2017-2018, envolve um robusto arcabouço de políticas públicas urbanas de orientação nacional e uma trajetória, de cerca de quatorze anos (2003-2017), de existência efetiva do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) e dos ciclos de conferências nacionais das cidades (CNCs), instâncias e estruturas de participação que foram palco de debates e deliberações importantes, como aquela que propôs a consolidação e a formalização da PNDU e do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), desde o primeiro ciclo de conferências.

No TD que serve de ponto de partida para este texto, faz-se uma apresentação mais detalhada das experiências que ocorreram ao longo desses anos de existência do MCidades e discute-se sobre a existência ou não de uma PNDU “na prática”, a despeito de esta não ter sido formulada e editada, nos moldes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Sem querer retomar e aprofundar essa discussão, ao olhar-se para a recente trajetória da política urbana no Brasil, no contexto do federalismo tripartite vigente a partir da CF/1988, no qual o papel da União no que concerne ao tema aparece de forma tímida em apenas um artigo do EC, cabendo aos municípios a execução da política, defende-se aqui a tese de que a pactuação de uma agenda urbana, observadas a perspectiva interescalar e as tensões existentes nas relações

3. A campanha dos planos diretores participativos e a produção de material de orientação e apoio aos municípios constituem ações que ilustram muito bem esse esforço. A avaliação dessa experiência pode ser encontrada em Santos Junior e Montandon (2011).

interfederativas, é oportuna e necessária, sobretudo no contexto contemporâneo de um mundo transicional.⁴

4 POR UM (NOVO) PACTO URBANO NO BRASIL

Nas seções anteriores, buscou-se refletir sobre os entendimentos em torno do que seria o desenvolvimento urbano e de como a política urbana deveria refletir tais entendimentos, fazendo-se uma breve digressão sobre como essas reflexões e esses entendimentos pactuados se deram na recente história da política urbana no país. Nesta seção, resgatam-se – sublinham-se, rediscutem-se – alguns dos elementos apresentados anteriormente, por entender que são importantes marcadores, balizadores que devem ser considerados na construção da PNDU.

4.1 Visão territorial e município: um balizador de partida

A CF/1988 propôs um pacto social que reconhece um amplo conjunto de direitos. Desde sua promulgação, há um processo tanto intenso quanto irregular, lento e instável de efetivação desses direitos. Ainda assim, os avanços trazidos pela Carta mostram-se, sobretudo nos períodos de instabilidade político-institucional, valerosos e referenciais.

No que diz respeito à visão territorial do país, contudo, a CF/1988 traz um olhar pobre, de limitada atenção para as desigualdades socioespaciais do país nas diferentes escalas. As desigualdades da escala macrorregional mereceram maior atenção no texto constitucional, mas, por sua vez, as escalas municipal e metropolitana foram abordadas de forma mais que modesta.

Pode-se argumentar, com alguma justiça, que não caberia ao texto constitucional detalhar elementos que pudessem aprofundar uma visão territorial do país, sobretudo em escalas menores. Ainda assim, o fato é que prevalece uma visão simplista da dimensão territorial na Carta Magna.

A regulamentação do capítulo dedicado à política urbana na CF/1988, o EC de 2001, pouco contribuiu para oferecer uma melhor abordagem territorial para o capítulo de política urbana. Tanto na CF/1988 quanto no EC, há apenas um caso de uso de caracterizações tipológicas que permitem lidar com a diversidade

4. A contemporaneidade coleciona um extenso conjunto de evidência que dão conta de transformações socioeconômicas, geoambientais, culturais e institucionais importantes no mundo, em escala global. Há um mundo em transição que se manifesta no mundo do trabalho, em novos padrões de produção e consumo e nas mudanças tecnológicas que se dão em ritmo rápido. A transição possui também uma dimensão ambiental, associada aos desafios da sustentabilidade, em tempos de mudanças climáticas, que demandam uma visão sistêmica dos assentamentos humanos. Valores culturais associados a um mundo cada vez mais urbano e conectado, de aceleração do tempo e compressão do espaço, demandam soluções para os diversos desafios sociais, econômicos e ambientais, com rebatimentos na dimensão político-institucional, em diversas direções, nem todas necessariamente convergentes, mas que podem ser sintetizadas, de um lado, nas demandas por uma governança multinível “inteligente” e, de outro, no aprofundamento dos mecanismos de transparência e na gestão democrática (urbana).

dos municípios do país, e isso se dá especificamente no tema da política urbana, ao restringir-se a obrigatoriedade de uso do principal instrumento da política para alguns municípios.

Na CF/1988, a única diferenciação que se faz entre os municípios brasileiros aparece no capítulo da política urbana, quando a exigência por elaboração de planos diretores é estabelecida apenas para cidades com mais de 20 mil habitantes. Esse olhar especial para alguns municípios é mantido e ampliado pelo EC, passando a englobar também: as cidades de RMs e aglomerações urbanas; aquelas que pretendem utilizar os instrumentos voltados para coibir o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado (§ 4º do art. 182 da CF/1988); as cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico; as inseridas em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e aquelas incluídas no cadastro nacional de municípios, com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (art. 41 do EC).

Entretanto, o estabelecimento legal dessa distinção, desse único tratamento diferenciado para as cidades brasileiras, pouco contribui para um entendimento mais aprofundado das desigualdades socioespaciais do país. O que se tem, no final das contas, é uma mensagem restritiva do que seria a matéria da política urbana – ou seja, das ações no campo das políticas públicas voltadas para promover o desenvolvimento urbano, porque a interpretação legal é que o uso do principal instrumento de política urbana apenas se justifica nas cidades em que há ou pode haver razões para tratar-se da legislação urbanística estrito senso.

Por fim, para a grande maioria das cidades brasileiras – terminologia utilizada tanto pela CF/1988 quanto pelo EC, a qual somente reforça o entendimento restrito do interesse urbano –, o principal instrumento de política urbana não é necessário.

A adoção dessa diferenciação, ao final das contas, mostra-se mais problemática do que alvissareira. O corte populacional de 20 mil habitantes em uma cidade consiste no marcador para a adoção do instrumento maior da política urbana. Um corte *ad hoc* que não guarda qualquer relação com uma visão territorial do país. Se, de um lado, a diferenciação não contribui em nada para entender e pensar em políticas públicas que considerem a diversidade dos entes municipais no país, de outro, sua adoção leva a entender que o tema da política urbana é exclusivo para um grupo de municípios que detém determinado perfil demográfico, econômico e, no limite, que faz parte de um arranjo populacional e institucional mais complexo, que é o caso das RMs.

Desse modo, tem-se que o entendimento do desenvolvimento urbano constante tanto na CF/1988 quanto no EC, tal como foi visto anteriormente, é mais amplo e que a política urbana deve promover esse desenvolvimento socioespacial

que promove qualidade de vida e justiça social. Faz-se então a seguinte indagação: como não exigir da maior parte dos municípios do país a pactuação do que deveria ser o projeto de cidade, condizente, por óbvio, com as especificidades de cada cidade, por meio da política urbana, a partir do seu principal instrumento?

Decerto o escopo e o perfil dos planos diretores devem variar de acordo com as características de cada município. Contudo, essa adaptação do instrumento à realidade local não seria mais interessante do que simplesmente desobrigar os entes locais a adotarem esse instrumento de planejamento, que de resto se articularia a outros instrumentos de planejamento orçamentário que os municípios já são obrigados a possuir?

A partir da CF/1988, um intenso processo de municipalização das políticas públicas, notadamente no campo social, deu-se no país, obrigando os municípios a assumirem diversas competências e atribuições das quais antes não se ocupavam direta ou exclusivamente.⁵

Diversos sistemas, como o Sistema Único de Saúde (SUS) ou, posteriormente, o Sistema Único de Assistência Social (Suas), passaram a exigir que os municípios tivessem certas instâncias participativas, muitas destas de caráter deliberativo, para lidar com a gestão das políticas públicas. Tudo isso de forma mandatária e homogeneizante – ou seja, sem considerar as características socioeconômicas, geoambientais, regionais ou político-institucionais dos municípios. O município passou a receber atribuições, muitas vezes sem possuir os recursos adequados para exercê-las, independentemente de seu porte, de sua inserção regional e de seus atributos.

Em todas as demais áreas das políticas públicas e da gestão pública, o município possui um papel importante na execução de políticas e responsabilidades quanto à gestão, devendo ter determinadas estruturas para lidar com as atribuições que passaram à competência local. Contudo, no que diz respeito à política urbana, a visão que decorre da diferenciação entre os municípios é de que nem todos os municípios precisam lidar com a promoção do desenvolvimento urbano.

No que diz respeito a esse primeiro balizador, cumpre aqui destacar que, ao defender-se a obrigatoriedade do processo de gestão urbana, a partir da determinação e da implementação de seu plano diretor, pactuado pelos agentes/atores locais, não se está aqui fazendo uma apologia ingênua ou acrítica do que vem sendo a experiência de muitos planos diretores elaborados no país a partir do EC. A bibliografia dá conta de diversas leituras críticas sobre esse instrumento,⁶ que

5. Há uma extensa bibliografia dedicada a isso, como exemplificam as publicações de Arretche (2000), Santos Junior (2001), Sposati e Falcão (1990), entre tantas outras.

6. Ver, entre outros, Villaça (2005) e Bueno e Cymbalista (2007).

precisam ser consideradas, inclusive, para repensar o que deve ser um instrumento desse tipo na contemporaneidade. Contudo, o que se argumenta aqui é que, se este é o instrumento básico da política urbana, não seria adequado e compatível com o entendimento de desenvolvimento urbano, constante tanto na CF/1988 quanto no EC, estender a obrigação de construí-lo para todos os municípios do país? Não seria pedagógico que os agentes/atores econômicos, sociais e políticos de todos os municípios precisassem discutir seu projeto de cidade (de município), criando balizas orientadoras do desenvolvimento local?

Enfim, o que se argumenta aqui é que a política urbana deve ser capaz de construir uma visão de território que considere a diversidade do território brasileiro em suas diferentes escalas, a começar da escala municipal, envolvendo todos os municípios do país.

4.2 Visão territorial para além do município: os arranjos socioespaciais

A limitada visão territorial prevalente na CF/1988 aportou um olhar fragmentado e fragmentador sobre o território nacional, em boa medida alimentado pelo movimento municipalista e pela resistência à tecnocracia e ao autoritarismo centralista vigentes no período que antecedeu a retomada democrática. Isso contribuiu para que os arranjos socioespaciais brasileiros não recebessem tratamento adequado por parte da Carta Magna.

Como se sabe, a CF/1988 delegou aos estados a competência para “instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (...) para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 1988, § 3º do art. 25). A partir disso, processos ambivalentes de fragilização do planejamento e da gestão metropolitana deram-se de forma paralela à metropolização institucional, sem que a matéria tenha recebido atenção por parte da União.⁷

Apenas com o Estatuto da Metrópole (EM), Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Brasil, 2015), ocorre a edição de uma norma que busca, de um lado, conter a metropolização institucional – processo que não chega a representar um problema em si mesmo –, e, de outro, oferecer diretrizes mínimas para o planejamento e a gestão metropolitana no país, envolvendo instrumentos e procedimentos que permitem à União reconhecer aquelas RMs que possuem uma gestão plena, a qual lhe habilita a receber recursos orçamentários da União.

A análise da questão metropolitana encontra-se em outro capítulo desta publicação e, como dito anteriormente, vem sendo nosso objeto de estudo há um tempo.

7. No projeto Governança Metropolitana no Brasil, desenvolvido desde 2012 no Ipea, vem se produzindo diversas publicações, entre relatórios de pesquisa e livros, nas quais essas análises podem ser encontradas – ver, especialmente, Costa e Tsukumo (2013) e Costa *et al.* (2021b). E, no âmbito do apoio à construção da PNDU, foi elaborada uma nota técnica sobre o tema, a qual pode ser encontrada na plataforma Brasil Metropolitano (Marguti *et al.*, 2020).

Para além do número de RMs legalmente instituídas e dos desencaixes entre os arranjos populacionais identificados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sua classificação hierárquica e a institucionalização dos arranjos supramunicipais (RMs, aglomerações urbanas etc.), é importante que a política urbana ofereça ao país um entendimento segundo o qual a União reconheça a diversidade desses arranjos, a partir de critérios que sejam nacionais, apresentando políticas públicas adequadas a cada caso, sem que isso confronte a competência que a CF/1988 delegou aos estados.

No que diz respeito aos marcadores/balizadores da PNDU, considerando-se essa discussão em torno dos arranjos socioespaciais e do reconhecimento diferencial que a União deve ter em relação a esses arranjos, é importante sublinhar o protagonismo das cidades na promoção do desenvolvimento socioespacial – tema que será abordado adiante. Nesse sentido, qualificar os espaços urbanos do país, tendo como referência sua rede de cidades – a que se tem e a que se quer ter – é uma estratégia de desenvolvimento que favorece um olhar interescalar para a política e que promove o diálogo entre as diferentes políticas públicas espaciais.

Ou seja, desenvolver e adotar tipologias relativas a arranjos socioespaciais, formalizados ou não, é importante tanto para a escala supramunicipal e seus diferentes arranjos quanto para conceber, desenhar e implementar políticas interescalares, nas quais há efeitos cruzados e sinergias entre as diferentes escalas.

4.3 Olhar a PNDU a partir do (novo) protagonismo das cidades

O primeiro marcador apresentado nesta subseção diz respeito à escala municipal, ponto de partida para uma visão territorial que considere a diversidade socioespacial do país, tendo o município como unidade político-administrativa. O segundo marcador ressalta a escala supramunicipal e as possibilidades que esta oferece no que se poderia chamar de mediação interescalar, no qual o entendimento do papel que as cidades desempenham ou podem desempenhar na rede de cidades e na própria promoção do desenvolvimento regional se mostra estratégico.

Nesta subseção, procura-se sublinhar o papel das cidades como protagonistas do desenvolvimento socioespacial, seja como palco privilegiado das oportunidades que surgem na nova economia, seja no sentido de buscar soluções para os problemas decorrentes das desigualdades socioespaciais que se manifestam, cada vez mais, nos espaços urbanos, nesses tempos de transição.

Desde a crise financeira global do período 2007-2008, ficou evidente em vários países que, ao contrário dos ganhos obtidos com a bolha imobiliária, que eram apropriados de forma concentrada por alguns agentes econômicos, os efeitos e as consequências da crise afetavam mais fortemente alguns segmentos sociais vulnerabilizados, deixando marcas profundas em algumas cidades. Essa crise, que é

a expressão financeira de uma crise mais ampla associada aos tempos transicionais, coloca as cidades como protagonistas desses tempos, em movimento que tem a ver com a valorização do local. Às manifestações de vulnerabilidade trazidas pela crise para o espaço urbano correspondem também a oportunidades para a criação e o desenho de soluções criativas, baseadas no estímulo e no uso de recursos do território, ensejando o florescimento do que tem sido chamado de “novo municipalismo”, segundo Blanco e Gomà.

O mundo local na mudança de época, entendido como um âmbito em que são possíveis respostas criativas, confluências em um novo espaço público compartilhado no qual se articulam os bens comuns: políticas públicas com vontade de construção de uma nova política democrática. Um novo municipalismo para a mudança de época; dizemos: o municipalismo do bem comum (Blanco e Gomà, 2016, p. 20, tradução nossa).

Em oposição a um municipalismo autocentrado, de visão curta, esses autores vislumbram um *novo municipalismo*, nascido de contexto de mudanças e tensões, mas que compreende as dimensões estrutural, multidimensional e interescalar desse momento sócio-histórico.

As manifestações locais das crises, agravadas, no período mais recente, pela pandemia, reforçam o papel dos governos locais na gestão dos aspectos cotidianos e na promoção do bem-estar social, ainda que estejam claras as limitações dessa esfera em lidar com processos econômicos que são globais. De um lado, os efeitos da crise global e de suas variantes nacionais/regionais rebatem-se no território e manifestam-se nos municípios e nas crescentes demandas por políticas sociais; de outro, os movimentos no campo econômico mostram-se bastante descolados da esfera local, usam os recursos locais a partir de lógicas globais e deixam no território uma série de efeitos que os governos e as populações locais precisam enfrentar, com os recursos que possuem. Dessas tensões e contradições, deriva a necessidade de dar-se respostas locais para os efeitos de problemas que não são gerados, na maior parte das vezes, localmente. E é isso, esse misto de problemas, tensões, desafios e oportunidades, que coloca o município como protagonista nesses novos tempos.

Esse protagonismo da esfera local varia para os diferentes perfis de municípios existentes em cada lugar. No caso do brasileiro, a diversidade de cidades e municípios que compõem o país, em suas diversas tipologias, permite antever variadas formas de lidar – e responder aos – com os desafios dirigidos à esfera local. As cidades brasileiras possuem diferentes capacidades de resposta em face dos problemas que enfrentam e, mais que isso, têm distintos escopos de protagonismo, podendo assumir importantes papéis no que diz respeito à promoção do desenvolvimento nas suas áreas de influência.

Tendo-se isso em consideração, a PNDU deve, mais uma vez, cotejar a diversidade interescalar existente no território brasileiro e favorecer iniciativas de desenvolvimento local, tendo o território como sua base, seu ponto de partida.

Nesse sentido, mais uma vez, deixar de trazer para a política urbana uma perspectiva ampliada de desenvolvimento urbano seria dar as costas às oportunidades que se apresentam no tempo presente, com suas tensões e seus desafios.

4.4 Balizadores institucionais/operacionais: a política na prática

O quarto elemento balizador para pensar-se na PNDU tem a ver com a operação da política. Como dito anteriormente, políticas públicas espaciais têm sempre o desafio de trazer o território para o centro da política. E o território, como totalidade, tensiona o campo político-institucional, com sua necessidade de operacionalizar as ações normativas e de intervenção.

Nesse sentido, ao menos dois esforços fazem-se necessários quando se trata de pensar na operacionalização da política. Primeiro: conseguir uma integração mínima da política no território, buscando-se superar as tensões entre as políticas setoriais, especialmente as políticas setoriais urbanas, e a política urbana conquanto uma política pública espacial. Segundo: refletir sobre as relações interfederativas, com o foco no papel da União, de forma articulada a uma governança multinível e multiescalar.

4.4.1 Buscar superar as tensões entre políticas setoriais e políticas públicas espaciais

As políticas públicas associadas à política urbana envolvem elementos que compõem uma agenda específica, que diz respeito a seu conteúdo finalístico, conformando uma política urbana estrito senso (apoio à gestão e ao planejamento urbano; ao desenho, à implementação e ao monitoramento e à avaliação dos instrumentos de política urbana e seu financiamento; às informações relativas ao desenvolvimento urbano; ao controle social; e à participação cidadã). Além disso, também abarcam as chamadas políticas setoriais urbanas (mobilidade urbana, saneamento básico e habitação), que possuem relação direta com a formação socioespacial das cidades, o que demanda a necessidade de cotejar suas ações programáticas com os efeitos que produzem no território.

As intervenções das políticas setoriais, em geral, e das políticas setoriais urbanas, em particular, sobre o território não são neutras. Produzem efeitos e transformam o território. Portanto, não há como falar em política urbana de forma dissociada das políticas setoriais, sobretudo das políticas setoriais urbanas.

As relações entre as políticas setoriais e as políticas territoriais, em geral, envolvem tensões, disputas e conflitos de grande envergadura, que muitas vezes ficam sem solução. A coordenação das políticas setoriais a partir da gestão do

território encontra resistências. Algumas se justificam pelas particularidades das políticas setoriais e pela complexidade que o desenho e a execução de seus programas impõem; outras remetem às diferenças relativas às estruturas institucionais necessárias para lidar com seus programas e aos recursos orçamentários mobilizados, normalmente muito superiores àqueles disponibilizados para estruturar políticas urbanas estrito senso.

Assim, as políticas públicas urbanas envolvem elementos de conteúdo, que não apenas dizem respeito à gestão do espaço urbano, mas também abarcam elementos associados aos usos concorrentes desse espaço, inclusive aqueles associados às políticas setoriais. Ao abarcarem elementos de características e implicações tão distintas, as políticas públicas urbanas acabam se situando em um campo instável.

Encerrar-se no campo de seu conteúdo específico sem considerar as necessidades associadas às demais políticas urbanas com impacto no território empobrece e reduz a potência das políticas que querem promover o desenvolvimento urbano; assumir um papel central na concretização da intersectorialidade, em contrapartida, é um desafio nada trivial, que exige repensar formas de promover a integração, a articulação e a coordenação dessas políticas. Um desafio regulatório e de governança, pelo menos.

Há, portanto, um desafio intrínseco à política urbana, que por sua natureza, transita entre sua dimensão territorial e sua permeabilidade às políticas setoriais, cujo enfrentamento informará sobre a qualidade e a potência do que pode a PNDU.

Há de se identificar e buscar formas de estabelecer pontos de contato entre as políticas setoriais urbanas e os programas urbanos que compõem a política urbana. Ainda que haja razões gerenciais e operacionais para lidar com as políticas de forma separada, faz-se necessário criar mecanismos, procedimentos e práticas que favoreçam uma versão integrada da política, tendo-se por base o território.

Há enormes desafios nesse sentido. Desafios que têm a ver não apenas com a gestão cotidiana dos programas que compõem as políticas, mas também dizem respeito à forma como os recursos de investimentos em infraestrutura urbana são alocados no país. Esse é o caso das emendas parlamentares que se mostram descoladas do que poderia ser um conjunto mais articulado de investimentos no território associado às estratégias de promoção do desenvolvimento socioespacial do país.

Sem dúvida, os desafios para a integração das políticas públicas no território e para a superação das tensões entre políticas setoriais e políticas públicas espaciais parecem de difícil solução. Entretanto, os ganhos decorrentes da suplantação desses obstáculos são proporcionalmente maiores, porque requalificam os territórios e representam novas possibilidades de desenvolvimento socioespacial, em termos multiescalar e intersectorial.

Por fim, uma política urbana minimamente associada a uma percepção mais avançada de desenvolvimento urbano não pode prescindir de enfrentar os desafios e as tensões de coordenação das políticas públicas. E isso nos leva ao segundo ponto de atenção.

4.4.2 As relações interfederativas e a governança multinível

O segundo elemento que tem a ver com a operacionalização da política e o balizador institucional diz respeito às relações interfederativas e à construção de uma governança multinível.

No que tange às relações interfederativas, a CF/1988 deixou um legado positivo em termos do reconhecimento de direitos. Entretanto, legou também um campo nebuloso de tensões decorrentes das sobreposições de competências e das necessidades de articulação e coordenação para o desenho e a implementação de políticas públicas no país. Como se efetivar direitos sem a articulação e a coordenação das políticas públicas? Sem que os entes da Federação tenham uma atuação minimamente coordenada?

No que diz respeito à governança multinível, o desafio tem a ver tanto com a construção institucional e operacional da política, que envolve as diferentes esferas governamentais, quanto com a consolidação da gestão democrática, com a participação dos diversos segmentos sociais.

O texto constitucional deixou muitos compromissos dilatórios para serem equacionados, regulamentados e ajustados, a partir de sua promulgação. De certa forma, esses compromissos expressam os limites para a construção de acordos na redação da Carta, ficando a regulamentação e a determinação de algumas regras para acordos a serem construídos posteriormente.

Adicionalmente, embora o espírito geral da CF/1988 seja o estabelecimento de uma federação por cooperação entre os entes, na prática, o federalismo brasileiro tem se mostrado pouco cooperativo, pouco solidário. Seja a guerra fiscal entre estados e/ou entre municípios – que a reforma tributária proposta pelo ministro da Fazenda Fernando Haddad deverá equacionar –, seja a deficiência de cooperação no âmbito das RMs, diversas são as evidências sobre as falhas do federalismo brasileiro.⁸

Essa situação não se resolve em um passe de mágica. Os sistemas e as estruturas que conformam o federalismo brasileiro não serão alterados no curto prazo, e as dificuldades para o estabelecimento de relações cooperativas tendem a permanecer. Contudo, é necessário estimular a construção de relações interfederativas mais “positivas”. Na verdade, o sucesso da PNDU depende, entre outros fatores, de governos locais, estaduais e federal serem capazes de edificar relações e interações

8. Para uma análise dos obstáculos que dificultam a *cooperação metropolitana*, ver Garson (2009).

transparentes, sólidas e solidárias, que permitam o desenvolvimento de confiança. É preciso encarar a desconfiança em – e entre as – instituições e entidades políticas e de governo para se construir políticas eficazes.

O olhar sobre a totalidade do território brasileiro deveria contribuir para superar a fragmentação que, de certa forma, foi estimulada pelo quadro jurídico-normativo brasileiro. Uma política multiescalar e intersetorial contribui para a construção de uma agenda e de um pacto urbano que promova melhores relações interfederativas e que contribua para lidar com a desconfiança institucional e as disputas existentes no quadro atual. Não é um desafio trivial, mas precisa ser enfrentado.

Um caminho para lidar com esse desafio tem a ver com a construção de um quadro normativo objetivo e transparente, no qual os papéis dos entes fiquem mais claros e os ganhos decorrentes da ação solidária e articulada entre os agentes/atores econômicos e políticos sejam evidentes.

Nesse sentido, tanto há de reconhecer-se o papel dos municípios na execução, “na ponta” da política urbana, quanto ter clareza sobre o papel dos estados e, sobretudo, da União, seja no sentido de fornecer orientações e apoiar as diversas tipologias de municípios existentes no país, seja no sentido de assumir responsabilidades no que diz respeito às ações que concernem aos interesses supralocais, devendo haver critérios objetivos e claros a respeito do que são interesses locais e do que são interesses supramunicipais, regionais etc.

É preciso ter transparência, clareza e objetividade no desenho e na implementação das políticas públicas, bem como em procedimentos e critérios necessários para a execução dos programas. Todos esses elementos são condições necessárias para que se estabeleçam relações de confiança entre os entes governamentais encarregados de atuarem, juntos, na proposição e na efetuação das políticas, com suas programáticas e ações.

E é nesse mesmo sentido que se faz necessário também estabelecer melhores relações entre os setores público e privado e com a população, nas diversas escalas, esferas e instâncias da política urbana.

A governança multinível envolve não apenas o estabelecimento de melhores relações e interações entre os governos, em suas diversas esferas, mas também dos atores privados e cidadãos, seja na formulação das políticas, seja na sua implementação. Nesse sentido, sobretudo na escala local, nas cidades, a construção de políticas públicas e o apoio a experiências conduzidas por entidades privadas e/ou por cidadãos devem ser uma prática estimulada. Da mesma forma, é necessário encorajar e facilitar a apropriação de políticas geradas no interior de instituições públicas pelos agentes/atores econômicos e sociais.

Mais uma vez, nada disso é simples ou acionado por alguma espécie de “botão automático”. É necessário pensar em estratégias que estimulem a construção dessas experiências de governança multinível, nas diversas escalas. É um projeto que mira no longo prazo, mas que apenas pode ser atingido se constituir um dos princípios da política e se for traduzido em orientações e estratégias que explicitem isso por meio dos programas que compõem a política. Instrumentos de estímulo à atuação cooperativa e solidária e de transparência e *accountability* no que diz respeito às ações realizadas é um caminho possível para que as práticas urbanas contribuam para melhorar a confiança entre agentes e atores econômicos, sociais e políticos.

Respeitando-se o marco de competências legais estabelecido pelo quadro normativo, o desafio da política urbana é conseguir colocar o território em seu centro. E, a partir disso, buscar determinar relações baseadas em uma *confiança multinível*.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS OU DE COMO A PNDU DEVE ESTRATEGICAMENTE SE ARTICULAR ÀS AGENDAS GLOBAIS

É preciso colocar o território no centro da política urbana. É necessário trazer a dimensão socioespacial para a noção de desenvolvimento urbano. Território que é, ao mesmo tempo, sujeito e objeto da política de desenvolvimento urbano.

Colocar o território no centro da política é reconhecer sua diversidade, bem como suas especificidades sociodemográficas, geoambientais, técnico-produtivas e político-institucionais. Mas isso é o básico. Na verdade, a abordagem centrada no território abre possibilidades para operar a integração de políticas setoriais, promover práticas baseadas em um olhar multiescalar e agregar agentes/atores em torno de uma governança multinível voltada para pactuar um projeto de futuro do território, a despeito das diferenças de interesses e perspectivas desses agentes/atores. A visão do território remete ao enfrentamento das questões federativas e pode ser uma chave para sua superação.

Por sua vez, com base em Costa *et al.* (2021a), “[n]a ausência de uma visão de território que oriente a ação dos diferentes entes e facilite uma ação coordenada, prevalecem os eventos episódicos e pontuais, expressões de experiências descontínuas e de práticas que não se consolidam (Costa *et al.*, 2021a, p. 61)”.

Por fim, nesses breves apontamentos finais, vale resgatar aqui o papel que as agendas internacionais e transversais podem desempenhar como instrumento para que a PNDU consiga atingir seus objetivos, digamos, mais nobres.

Estabelecer diálogos entre a PNDU e as agendas nacionais (transversais) e globais, sobretudo dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da Nova Agenda Urbana (NAU), significa ampliar o debate em torno do tema das transições estruturais do mundo contemporâneo e dos desafios que estas encerram,

envolvendo, como dito em uma nota de rodapé deste texto, mudanças na organização e na estrutura do mundo da produção, do consumo e do trabalho; nas técnicas e nas formas como o uso da tecnologia molda a vida cotidiana; nas mudanças sociopopulacionais e culturais, em diferentes perspectivas; no enfrentamento das mudanças climáticas; na gestão dos recursos naturais *vis-à-vis* as demandas por soluções por novas matrizes de produção e consumo energético etc.

O Brasil possui grande tradição na reflexão sobre o desenvolvimento urbano e já produziu experiências e noções centrais nesse campo de conhecimento e prática, inclusive por meio de suas políticas públicas. Há muitos e variados registros da trajetória da política urbana brasileira que devem ser referidos e utilizados para a construção de um novo pacto urbano, como é o caso do *Relatório Brasileiro para o Habitat III* (Ipea, 2016) e do TD que resgata a participação do ConCidades na produção de um relatório para esse evento (Marguti *et al.*, 2018).

Cotejar a agenda internacional com as reflexões acumuladas pela trajetória brasileira constitui uma estratégia possível e potencialmente eficaz para mobilizar a sociedade brasileira em torno da construção de um novo pacto urbano, ancorado na superação de uma visão fragmentada do território. Em um país tão diverso e vasto, é fundamental usar estratégias; ferramentas que funcionem como catalisadores dos debates e propulsores de experimentos e práticas inovadoras e alinhadas com os objetivos desejados.

Mas não se trata, ao menos não se trataria apenas, de promover amarrações, vínculos conceituais e de princípios entre a PNDU e as agendas globais, traduzindo-as às peculiaridades brasileiras, em um movimento ao qual o país possui certa tradição. Significa também, nas esferas subnacionais, estabelecer diálogos com o mundo, dialogar e aprender com experiências bem-sucedidas, participar das redes de cidades internacionais e inserir as cidades brasileiras no novo globo urbanizado que está sendo constituído – e que se encontra em permanente transformação.

Essas experiências de articulação e compartilhamento de experiências e práticas possuem grande potencial de transformação das cidades envolvidas e colaboram para ampliar a perspectiva do mundo transicional, ainda que os problemas e os desafios enfrentados por cada uma dessas cidades tenham cores e sons locais.

Há de ser criativo, usar recursos e adotar estratégias inteligentes que permitam responder aos muitos desafios para a construção da política urbana brasileira, a partir de princípios e diretrizes que permitam a promoção do desenvolvimento socioespacial, com qualidade de vida e justiça social – como propõe a noção de desenvolvimento urbano.

Para isso, se, de um lado, não há receita de bolo, de outro, não se parte do zero. Há uma longa trajetória de práticas e um acúmulo considerável de reflexões,

no campo do planejamento urbano e regional, a iluminar o caminho. E, ainda que não haja respostas prontas, a formulação de boas perguntas, de questionamentos fundamentados, já é em si um recurso precioso, porque ajuda na construção de respostas adequadas, bem endereçadas.

O momento atual, no qual as cidades se enchem novamente de pessoas em situação de rua e risco, em que as condições de trabalho e renda estão agravadas e as várias facetas da crise se manifestam, pode parecer para alguns um momento inoportuno para uma construção tão difícil e ambiciosa como a PNDU. Pode-se questionar “como pactuar uma política urbana multiescalar, intersetorial, assentada em uma governança multinível, em um contexto de crise?”. No entanto, sem minimizar o tamanho do desafio, dizem que em momentos de crise surgem algumas soluções de grande potência transformadora. Esperamos que isso se confirme e que este seja um momento auspicioso.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. T. da S. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

BERCOVICI, G. A ordem econômica no espaço. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CASTRO, P. R. F. de; MOTTA, D. M. (Org.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada**: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental. Brasília: Ipea, 2009. v. 2, p. 183-201.

BLANCO, I.; GOMÀ, R. **El municipalisme del bé comú**. Barcelona: Icaria Editorial, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/45762Vb>>. Acesso em: 16 maio 2023.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/3BRrHTX>>. Acesso em: 26 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015.

BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, R. (Org.). **Planos diretores municipais**: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, 2007.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil, v. 1).

COSTA, M. A. *et al.* **Contextualização da política urbana no Brasil e reflexões iniciais para a construção da PNDU**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021a. (Texto para Discussão, n. 2686). Disponível em: <<https://bit.ly/41GcboG>>. Acesso em: 16 maio 2023.

COSTA, M. A. *et al.* (Org.). **Federalismo, planejamento e financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021b. (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil, v. 5). Disponível em: <<https://bit.ly/45762Vb>>. Acesso em: 16 maio 2023.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: PUC Minas, 2009.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades; Ipea, 2016.

MARGUTI, B. O. *et al.* **Contribuições à Nova Agenda Urbana: o relatório do ConCidades para a Conferência Habitat III**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2389).

MARGUTI, B. O. *et al.* **A agenda urbana na escala supramunicipal: estudo para uma hierarquia dos arranjos institucionais para políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 1.3). Disponível em: <<https://bit.ly/45tC8uw>>. Acesso em: 16 maio 2023.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos. **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2001.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; Ippur/UFRJ, 2011.

SOUZA, M. L. de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SPOSATI, A.; FALCÃO, M. C. **A assistência social brasileira: descentralização e municipalização**. São Paulo: Educ, 1990.

STEINBERGER, M. **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15; Ler Editora, 2006.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, 2005. Disponível em: <bit.ly/422HGcv>. Acesso em: 16 maio 2023.

FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO: POSSIBILIDADES PARA O PENSAMENTO E A AÇÃO

Maria Encarnação Beltrão Sposito¹

1 INTRODUÇÃO

Os desafios para a elaboração de políticas públicas são grandes e seus autores estão efetivamente preocupados em mover o pêndulo da teoria para a ação e desta para aquela. Visam à apreensão das mudanças recentes, como tem sido a atuação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que organiza esta obra.

Fazer isso é muito diferente e mais difícil em algumas situações e contextos políticos, como no atual, do que trabalhar no plano teórico-epistemológico, aquele no qual as ideias podem voar, promover avanços e recuos na linha de pensamento, além de afrontar a política e a ideologia – o que é bom. Contudo, em grande parte das situações, isso não necessariamente favorece mudanças sociais em curta e média durações.

Em face dessa avaliação, de partida, manifesto meu respeito aos profissionais desse instituto pelas contribuições que vêm oferecendo e pelo esforço de manter aberto o diálogo com a universidade, como ocorreu no ciclo de debates intitulado Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Visão Territorial, Escalas e Tipologias (2021), que gerou este texto.

As ideias que apresento neste ensaio têm mais a finalidade de alimentar o debate do que de fazer balanços exaustivos, apresentar conclusões ou delinear caminhos. Por isso, dou-me o direito de usar poucas referências bibliográficas; de “falar” para poder “escutar” o contraditório, a partir do ponto de vista dos leitores; e de errar, ainda que o espírito seja o de tentar acertar, por meio de algumas sugestões.

O texto está organizado em duas partes: a primeira é voltada aos fundamentos que orientam a reflexão; e a segunda, aos desafios ensejados pela formulação e pela implantação de políticas públicas, ou seja, o pensamento e a ação. Cada uma das

1. Docente no Departamento de Geografia da Universidade Estadual Paulista (Unesp); e pesquisadora 1A do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). *E-mail*: <mepsposito@gmail.com>.

duas partes está subdivida em outras seções, em que busco pormenorizar algumas ideias e, quando possível, apresentar alguns exemplos.

2 A BASE DA REFLEXÃO

Quatro planos estão subjacentes aos pontos que serão desenvolvidos na segunda parte deste texto. Eles funcionam como fundamentos do pensamento e, ao mesmo tempo, como ferramentas para colocá-lo em ação e para submetê-lo à prova das decisões, as quais orientam as múltiplas formas de intervenção na realidade a partir do poder público.

Embora as ideias sejam aqui expressas como “planos”, faço um esforço para não as tomar como paralelos, mas sim como páginas finas, maleáveis e leves o suficiente para se entrelaçarem continuamente. As dificuldades estão sempre nas interpenetrações entre elas, nas fricções que decorrem desses contatos, no esconde-esconde peculiar a todo modo de articulação do pensamento. Ainda assim, farei a tentativa de, com a organização didática do texto, não estancar a condução do pensamento.

2.1 O peso da política

O primeiro plano é o político. Em um país como o Brasil, extenso, diverso e díspar, os diagnósticos e as tomadas de decisões têm de enfrentar o binômio *generalização x especificidades*, oscilando entre o perigo de simplificar demais, ao generalizar, ou detalhar excessivamente, ao tentar contemplar desigualdades e diferenças.

Em países com histórias mais longevas e políticas de Estado mais estáveis, que ultrapassam governos, esse desafio é menor. Quando menos populosos ou menos desiguais, as possibilidades de acertos são maiores. Ademais, naquelas sociedades em que a democracia e o acesso à informação e ao conhecimento são mais bem distribuídos, há mais cabeças para enriquecer o debate, contestar e encontrar algum equilíbrio, mesmo que sempre provisório para o encaminhamento das decisões. Há, assim, muita diferença entre o delineamento de políticas públicas para um país como a Dinamarca e um país como o Brasil.

Ademais, nossa estrutura político-administrativa – municípios, estados e Federação – e seus respectivos níveis de estruturação do poder constituído resultam em obstáculos adicionais: de um lado, o fato de que há poder maior ou menor para determinado nível de gestão, conforme o tipo de política a ser estabelecida (por exemplo, saúde, educação, infraestrutura etc.); de outro lado, fricções entre os níveis quando partidos políticos, ou mesmo grupos do mesmo partido, têm compreensões ou formas de atuação diferentes. Por fim, ainda é um obstáculo o fato de que há níveis intermediários, como as aglomerações urbanas, grandes ou pequenas, além das regiões geográficas intermediárias e grandes regiões, para os

quais não há estruturas de poder e ação efetivamente bem delineadas. Nessas situações, tanto impasses como retrocessos levam à perda de capacidade de mudança e ao desperdício dos recursos investidos.

Quando a pauta é elaborar política nacional de desenvolvimento urbano, esses obstáculos se avolumam pela complexidade da realidade urbana e do processo de urbanização e pela necessidade de integrar saberes muito diferentes entre si para ampliar as *expertises* e articulá-las.

O binômio generalização x especificidades está todo o tempo orientando a reflexão quando da formulação de políticas públicas, porque elas não se formulam fora dos contextos políticos nem podem afrontar o marco jurídico, mas têm de, simultaneamente, resultar de acordos e coalisões ou promovê-los para que a eficácia e a efetividade dessas medidas prevaleçam.

Em outras palavras, e para ser bem direta, não há aqui espaço nem para a ingenuidade, nem para o romantismo. Por isso, é de se esperar que tenhamos capacidade, como nação e como poder público, de encontrar consensos, mas sem esconder diferenças e sem realizar cambalachos. É disso que se trata este trabalho quando o assunto é política em uma sociedade que deseja ser democrática, ainda que estivesse longe de tal propósito no período em que foi escrito este texto.

2.2 A interferência da economia

O segundo plano é o econômico. Subjacente a ele está o desafio de equilíbrio, no fio da navalha, sem deixar ferir a política que se quer estabelecer entre os polos do binômio *especialização x diversificação*, aspectos abordados nos textos debatidos.²

O desenvolvimento do capitalismo, desde o início do século XX, devido à internacionalização da economia e à tendência de supressão ou diminuição proporcional dos custos da circulação (transportes e comunicações), promoveu aumento da tendência de especializações, tanto funcionais como espaciais, em múltiplas escalas geográficas.

A flexibilização dos processos e a volatilidade dos investimentos vêm tornando essa especialização passível constantemente de alteração, e isso significa perigo para os territórios e para sua gente, que se expõem ao jogo de ganha e perde constantemente, ainda que haja ganhos adicionais para algumas empresas e conglomerados econômicos, que se movimentam mais facilmente, escolhem e abandonam territórios, bem como contratam e demitem pessoas.

A diversificação da economia, em múltiplas escalas, quando se pensa no país, tem de se tornar, então, uma meta, mas ela nunca pode se estabelecer radicalmente,

2. Nota do organizador: a autora faz referência às notas técnicas que foram apresentadas e discutidas nos Diálogos para uma PNDU, incluindo o Texto para Discussão nº 2686 (Costa *et al.*, 2021).

porque cada setor, ou ramo, ou atividade precisa de sinergias que lhes são muito peculiares e que, se estão aqui, não se encontram alhures. Ademais, a elevação dos custos de produção e circulação, com a diversificação levada ao limite, baixaria a competitividade a níveis que poderiam fazer com que os mesmos territórios e as mesmas pessoas sucumbissem.

Nesse contexto, o poder público terá de sempre realizar o *pendant* em relação à tendência do mercado – especializar-se –, favorecendo a diversificação econômica e, portanto, produtiva e de oferta de bens e serviços nas regiões e em suas cidades. Assim, o objetivo é compensar exageros ou evitar oscilações muito fortes, cujas consequências são, depois, difíceis e custosas de serem contornadas.

2.3 O espaço como condição

O terceiro plano é o espacial. Nesse caso, é necessário grande esforço para apreender de que modo, especialmente, combinam-se *estruturas territoriais em áreas* e *estruturas territoriais em rede*. Se, no passado, antes da difusão de tecnologias de informação e comunicação, as quais ligam pontos distantes do território, era possível, sempre que se definia política pública, pensar em áreas de ação (bairro, cidade, município, mesorregião, estado, grande região, país), hoje é necessário, como sabemos, observar de que modo elas se mantêm como resultado da história, reinventam-se e se adaptam como presente. Contudo, simultaneamente, reconfiguram-se por fluxos que ligam pontos distantes do território, assumindo configurações espaciais reticulares. Não ao acaso, Santos (1996; 1998) conceituou o período atual do desenvolvimento do capitalismo como técnico-científico informacional.

Dessa maneira, o pensamento tem de se organizar por continuidades e descontinuidades territoriais (o que se liga ou não por transporte terrestre, fluvial ou marítimo está ou não justaposto no terreno) e por continuidades e descontinuidades espaciais (o que está ou não articulado por meios de transporte aéreo e por circulação de informação e comunicação), conforme Sposito (2004). Essa combinação, que pode se consubstanciar em cada parcela do espaço de modo diverso, há de ser considerada no estabelecimento de políticas públicas.

Na Amazônia, vamos encontrar fragmentos espaciais caracterizados por quase completa descontinuidade territorial e espacial, o que também pode ocorrer no sul da metrópole de São Paulo, no Vale do Ribeira, por exemplo. Em outras situações, uma forte continuidade territorial resultante de densidade demográfica elevada compõe-se com baixa continuidade espacial para uma parte de seus moradores e forte para outros. Isso é perceptível nas regiões cobertas por tecnologias de informação e comunicação que estão, do ponto de vista social, mal distribuídas na sociedade, como observamos em toda a faixa litorânea do Brasil, em escala de centenas de quilômetros, e em suas metrópoles, em escala de dezenas de quilômetros.

Pode ocorrer, também, a combinação de descontinuidade territorial e forte continuidade espacial nas grandes propriedades rurais do Centro-Oeste do Brasil, que se articulam a distância por avião (são servidas de pequenos aeroportos) e por tecnologias de informação via satélite (compram e vendem na Bolsa de Chicago). Entretanto, seus poucos trabalhadores estão longe de cidades médias ou metrópoles, onde poderiam ter acesso, por exemplo, a serviços de saúde e educação melhores.

Com base no que foi identificado por Santos e Silveira (2001) como espaços luminosos, a continuidade territorial e espacial prevalece, mas os que contribuem para essa luminosidade, com sua força de trabalho, cotidianamente deslocam-se para espaços opacos onde habitam. Por exemplo, se analisarmos a densidade de empresas que se situam no quadrante oeste da Região Metropolitana de São Paulo e se observarmos os deslocamentos diários de grande parte de seus trabalhadores, veremos, ao mudar de escala, que também há descontinuidades onde há continuidade espacial e territorial.

Assim, desenvolver políticas públicas que partem ou querem chegar a um dado território requer mover o pensamento, com múltiplas combinações, entre estruturas espaciais em áreas e estruturas espaciais reticulares.

2.4 Um par dialético para a análise

Por fim, o quarto plano é analítico, relativo ao movimento do pensamento, o que compreende uma sugestão de método, a qual me parece muito importante para a elaboração e a implantação de políticas públicas. Refiro-me à necessidade de considerar as relações *quantidade x qualidade*, tanto nos diagnósticos quanto na formulação de propostas.

Em um país com as dimensões do Brasil (extensão e tamanho demográfico), é imprescindível que grandes bancos de dados, análises estatísticas avançadas, coeficientes de correlação etc. sejam tomados como primeira aproximação para a compreensão das dinâmicas em curso e, por consequência, como base para a análise deste trabalho, um primeiro raio-X, que oferece mapeamento do problema em pauta. Muitas vezes, isso pode parecer impossível justamente por causa das dimensões quase continentais dos processos em tela, mas é necessário haver esforço na direção de checar a primeira avaliação no plano qualitativo.

No passado, há sessenta anos, com um país menos complexo e no qual as mudanças eram mais lentas, os levantamentos de informações, inclusive os de perfil censitário, eram acompanhados de trabalhos de campo. Havia no próprio Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a prática corrente de acompanhar o trabalho estatístico de checagem, complementação e refinamento da primeira análise. Hoje, com orçamentos mais estreitos; interregnos temporais menores entre a encomenda de diagnósticos e a conclusão destes; e muitas flutuações no âmbito

político, que levam a descontinuidades de iniciativas e, às vezes, de política, secretaria ou ministério, é muito mais difícil valorizar ou realizar iniciativas que, do ponto de vista metodológico, possam completar a sistematização de informações e, assim, ir além das médias, medianas, tendências estatísticas que mostram disparidades e desigualdades para alcançar o conteúdo das diferenças.

Estratégias novas podem ser, então, experimentadas para que a qualidade dos processos seja ponderada de acordo com os resultados obtidos da análise quantitativa. Uma primeira pode advir da ampliação significativa da pós-graduação no Brasil, que possibilitou a produção de mestrados e doutorados que oferecem análises pontuais, é claro, mas que poderiam ser objeto de uma análise cuidadosa para, vez ou outra, um ponto novo vir à luz. Assim, penso que as equipes de pesquisa de institutos ou níveis da administração direta envolvidos com a formulação de políticas devem ser compostas, também, por profissionais que se dediquem sistematicamente a ler tudo o que vem sendo produzido e a fazer sínteses ou extrair aspectos que possam auxiliar os *experts* na análise dos resultados estatísticos obtidos. Uma segunda iniciativa pode decorrer de adoção de metodologias que, não sendo exaustivas nem muito caras, possam trazer à luz tensões, contradições, diferenças e problemas que aflijam grupos de interesses, segmentos de classe social, territórios etc. Entre elas, indicaria a realização de grupos focais (Cruz Neto, Moreira e Sucena, 2002; Gondim, 2003), estratégia que há muito é adotada por empresas e que, no ambiente acadêmico e científico, vem ganhando força.

Adotando essas e/ou outras estratégias, é necessário avançar em relação ao que poderia ser e muitas vezes foi visto como um dilema – quantidade x qualidade –, porque não se trata de um par composto por opostos, mas de trabalho no plano da metodologia de modo a analisar dados (quantidade) para chegar aos conteúdos (qualidade). Buscam-se, então, as situações ou os limiares em que a mudança na quantidade acarreta a alteração da qualidade – as diferenças entre os tipos constitutivos de uma “tipologia” devem se apoiar nesses “saltos”.

Portanto, independentemente de se realizarem estratégias metodológicas qualitativas como as sugeridas no parágrafo anterior, o que nem sempre é possível, é necessário aguçar o pensamento, do ponto de vista qualitativo, para conduzir a sistematização de informações quantitativas.

3 OS DESAFIOS PARA O PENSAMENTO E A AÇÃO

Tomados como base e simultaneamente como caminho, os quatro planos descritos sucintamente na primeira parte, além de outros que podem ser adicionados a eles ou substituí-los, ajudam a ter clareza dos desafios que se apresentam para a formulação de políticas públicas, especialmente aquelas vinculadas ao desenvolvimento urbano do país. Será possível notar que os planos não apenas fundamentam o olhar para os

desafios como os atravessam. Em algumas situações, são constitutivos deles, razão pela qual voltam em cena para se desenvolver um outro ponto.

Vou chamar, nesta seção, de políticas públicas não apenas as propostas e os documentos que as traduzem, mas o movimento necessário para a ação, compreendida como implementação e redefinição contínua do que foi proposto no processo. Em outras palavras, estamos abordando o deslocamento do plano das ideias para aquele das intervenções, de forma mediada pela reflexão. Essa compreensão requer que a proposta evolua do plano político-institucional para o social e econômico, reconstruindo o político em bases mais amplas. Se as políticas não forem pensadas no plano e para o plano da ação, podem ser bem feitas e até perfeitas, mas nada consecutivas ou transformadoras.

Escrevendo desse modo, parece simples defender essa ideia, e, com certeza, a maior parte dos leitores não teria posição diferente e/ou jamais argumentaria em outra direção, porque é um pouco óbvio que desejamos políticas contínuas. Faço esse destaque, no entanto, porque penso que vários de nós, que trabalhamos com ideias, especialmente os que são pesquisadores em universidades, como é o meu caso, podemos ser capturados pela tendência à idealização quando queremos permanecer na nossa posição de leitura crítica. Isso é importante, sem dúvida, para um intelectual, mas não é suficiente para a ação política.

Um primeiro passo, talvez, possa ser analisar os desafios, reconhecendo e distinguindo os que são estruturais e os que são conjunturais, sabedores que somos do fato de que nunca chegaríamos a dividir os desafios nesses dois grupos, pois cada desafio de natureza estrutural é também circunstanciado pela conjuntura. Ademais, desafios caracterizados como conjunturais revelam traços estruturais da nossa história e da nossa cultura.

Feita essa ressalva, é possível partir da constatação de que alguns desafios são prevalentemente estruturais com base no perfil do país, na natureza da política em tela ou no modo como é possível circunscrever o “problema” e abordá-lo. Outros desafios, por sua vez, podem decorrer de circunstâncias e têm caráter conjuntural. Entretanto, tais circunstâncias podem se alongar no tempo, o que vai, pouco a pouco, tornando-as estruturais.

Já foi feita referência ao tamanho do país e à sua diversidade, e sem dúvida esse é um desafio estrutural e do qual não se pode ou não se deve fugir, a menos que se esteja defendendo a divisão do país, o que não é o meu caso absolutamente; é preciso reconhecer tanto as diferenças como as desigualdades socioespaciais. Nesse contexto, em virtude de o país ser extenso, o mosaico que resulta desse reconhecimento é composto por mais facetas, o que torna mais difícil a tarefa de decifrar e sintetizar o poliedro.

Posso lembrar também que as políticas públicas são diversas e, para delinear uma ação no campo da saúde pública, precisamos de ferramentas e escalas de análise diferentes das que são adequadas para definir investimentos em infraestrutura urbana, por exemplo. É muito diferente a propositura de políticas se o foco recai sobre o território ou sobre a sociedade, embora não haja sociedade aespacial nem território despido de sociedade. Trata-se, então, de algo estrutural, e como tal, não se pode disso fugir.

As diferenças herdadas do período colonial, em que nos organizávamos como uma economia de arquipélago, como apontou Oliveira (1982), compõem um mosaico de constituição de poderes e formas de atuação que tornam a ação política atravessada, de um lado, por coalisões de grupos de interesses e, portanto, de hierarquias que se estabelecem segundo clivagens não coincidentes; e, de outro lado, por divisões regionais que se orientam por regionalismos que são tanto portavozes do reconhecimento das disparidades como reprodutores destas por meio de benesses às elites das regiões onde se concentra mais pobreza.

São diferentes as formas de organização da política, sob formações socioespaciais que se originaram da pequena propriedade no Sul do Brasil, por exemplo, as que resultaram da grande propriedade exportadora do período colonial; as que se desenvolveram industrialmente a partir da substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre de imigrantes; as que mais recentemente resultaram do avanço intenso e rápido de formas de produção capitalista, compondo nova forma de produção primária para exportação, ou da tensa combinação entre a permanência de práticas extrativistas tradicionais e o avanço de formas ditas modernas de produção. É preciso ter em mente então que as políticas públicas não devem apenas enfrentar desigualdades, as quais devem ser minimizadas, mas, ao fazer isso, precisam navegar em meio a diferenças estruturais, porque estão inscritas no espaço, nas práticas sociais e nas formas de organização do poder e da política.

Outros desafios são conjunturais e decorrem de algumas circunstâncias que a equipe de pesquisa não pode controlar, como é o caso dos desafios estruturais, nem pode prever. Exemplos: mudanças na coalisão de forças que sustentam os governos, nas várias escalas do poder político-administrativo; variações no desempenho da economia, que tanto podem decorrer de escolhas políticas nacionais como de flutuações internacionais; alterações na equipe de pesquisa dos institutos ou dos órgãos públicos, o que pode acarretar avanços nos modos de ver os problemas (como a perda de conhecimento acumulado relativa a algum setor ou território) etc.

Vamos abordar quatro desafios que poderiam ser destacados e são igualmente importantes.

3.1 As séries históricas

Sem dúvida, há imenso valor na existência de séries históricas longevas, tanto no que tange aos bancos de dados disponíveis quanto no que se refere à manutenção de parâmetros, critérios e variáveis para o levantamento e a sistematização de informações. Contudo, em muitas situações, as séries históricas foram interrompidas ou são tão novas que é um desafio realizar qualquer análise de evolução, porque não temos senão dados demasiadamente recentes.

Somos um país jovem, uma república ainda adolescente, e temos certa tendência a, em algumas situações, mudar quando teria sido melhor permanecer metodologicamente para favorecer a comparação temporal.

De partida, a elaboração e a aplicação de uma política pública são acompanhadas do desafio de equiparar informações e garantir comparabilidade na escala temporal das décadas e dos anos. Nem chegamos a pensar, desse ponto de vista, nos séculos, o que seria exigir demais.

É preciso, então, ao tomar decisão sobre parâmetros, critérios e variáveis que orientam um levantamento de informações, ponderar muito antes de optar por mudanças, embora às vezes elas sejam imprescindíveis e salutares.

Quando os dados já estão levantados, quando há mais de uma fonte ou quando se procederá à combinação entre bancos de dados diferentes, é triplo o papel das equipes que conduzem a formulação de políticas públicas. Em primeiro lugar, devem-se avaliar criteriosamente as fontes e os dados a serem utilizados, de tal modo que haja relação entre a escolha feita e os objetivos centrais da política em elaboração. Em segundo lugar, é necessário testar a escolha, à luz da efetiva possibilidade de trabalhar esses dados, o que inclui tamanho da equipe, equipamentos, *softwares* etc. Por último e de grande importância, deve-se buscar informação sobre a continuidade e a atualização das fontes e do levantamento de dados eleitos, visto que o mais importante na formulação de políticas públicas não está no presente, mas no seu potencial de se alongar no futuro próximo e, se possível, mais adiante por meio da atualização dos dados.

Exemplifico as dificuldades inerentes a esse desafio – o de eleger parâmetros, critérios, variáveis e fontes que favoreçam comparabilidade no tempo – de dois modos entre outros tantos que poderiam ser lembrados.

A memória elaborada pelo IBGE,³ a propósito das mudanças pelas quais passou a compilação demográfica no Brasil, desde 1872 (IBGE, 2003; Oliveira e Simões, 2005) e mesmo antes disso (Silva, 1986), reflete, de um lado, o impulso para a melhoria da coleta e da sistematização de dados; de outro lado, as intercorrências

3. Disponível em: <https://memoria.ibge.gov.br/historia-do-ibge/historico-dos-censos/censos-demograficos.html>.

que inviabilizam continuidades. Além disso, observa-se certa variação demasiada de escolhas que podem ser mais circunstanciais que claramente decorrentes de políticas de Estado.

Entre 1776 e 1869, dezesseis estimativas populacionais foram elaboradas, segundo Silva (1986). Com base em inúmeras fontes e autores, o IBGE registrou⁴ a memória de algumas dezenas de estimativas entre 1550 e 1870. Essas estimativas oferecem alguma base para estudos históricos, mas não o suficiente para se analisarem os períodos colonial e imperial do Brasil.

Desde que se decidiu pelos recenseamentos decenais, após o de 1872, primeiro levantamento oficial da população brasileira, não ocorreram os de 1880, o primeiro previsto, e os de 1910, 1930, 1990 e 2020. Em relação aos primeiros, a não realização gerou lacunas e promoveu saltos temporais que deixam nebulosos certos períodos da evolução; no que se refere aos dois mais recentes, as causas da não realização nos anos previstos são de natureza diversa, como sabemos, e eles foram postergados. Em 1990, não ocorreu devido à suspensão do orçamento necessário durante o governo Collor de Melo, embora tenha sido efetuado no ano seguinte.⁵ Em 2020, não foi possível realizar o levantamento censitário em função da pandemia causada pela difusão do coronavírus, mas está previsto para ser finalizado em 2023.

De todo modo, ao se produzirem políticas públicas, atualmente, não precisamos ter séries tão longevas, razão pela qual os recenseamentos feitos são suficientes. Todavia, é preciso observar mudanças tanto nos intervalos intercensitários (especialmente por causa de 1991 e 2022) como nos critérios de classificação da população – urbana e rural.

Nos censos de 1940 e 1950, o IBGE divulgou informações sobre a condição de domicílio em três grupos, a saber, população rural, suburbana e urbana. De 1960 até 2010, compondo uma série histórica (seis censos) que favorece a comparabilidade, a população recenseada foi classificada em rural e urbana, segundo a situação do domicílio.⁶

4. Disponível em: <https://memoria.ibge.gov.br/historia-do-ibge/historico-dos-censos/dados-historicos-dos-censos-demograficos.html>. Adaptado de IBGE (1990).

5. Para realizar esse censo demográfico, o IBGE "(...) precisava contratar mais de 180 mil pessoas em caráter temporário. Entretanto, a autorização da contratação desse contingente foi sendo protelada, visto que o governo tinha a diretriz de reduzir o quadro de servidores públicos. Quando a contratação foi autorizada, em julho de 1990, não havia mais tempo hábil para se realizar o processo seletivo público para contratação dos recursos humanos destinados ao censo, cuja coleta de dados estava programada para se iniciar no mês de setembro. Por tal motivo, o IBGE decidiu realizar o censo em 1991.". Extraído de: <https://memoria.ibge.gov.br/historia-do-ibge/historico-dos-censos/censos-demograficos.html>.

6. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8&uf=00>.

Em 2017,⁷ foi publicada a informação de que uma nova tipologia para caracterização de espaços rurais e urbanos, que orientaria a contagem populacional, teria base na densidade demográfica, e não mais na separação segundo os limites dos perímetros urbanos. Estes são aprovados pelos legislativos municipais, muitas vezes estendidos demais, definindo como urbana a população que vive em áreas de ocupação muito rarefeita e/ou não parceladas para uso urbano, cujos habitantes nem sempre estão vinculados a funções consideradas urbanas.

Embora a notícia faça referência ao debate a ser finalizado, já se assinalava que haveria cinco tipos distintos de classificação dos municípios – urbano, intermediário adjacente, intermediário remoto, rural adjacente e rural remoto. Em março de 2022,⁸ o IBGE confirmou a decisão de coletar as coordenadas geográficas de cada domicílio no recenseamento que seria feito no segundo semestre daquele ano. O objetivo dessa medida era possibilitar melhor classificação da população segundo condição urbana e rural, além de considerar as nuances entre elas, o que se constitui um avanço importantíssimo na coleta. Entretanto, novamente, foram exigidos cuidados adicionais para a compatibilização de informações de modo a assegurar alguma análise comparada em termos de série histórica.

Não há dúvida de que a mudança se faz necessária, tendo em vista os inconvenientes da adoção do perímetro urbano para a classificação das áreas em urbana e rural.⁹ No entanto, ainda não há total clareza do impacto da nova tipologia no recenseamento e sobretudo nos cuidados que serão necessários para compatibilizar informações e garantir, dentro do possível, a comparabilidade.

Outro desafio grande para a elaboração de políticas públicas, o que já é de pleno conhecimento dos institutos e dos órgãos responsáveis por isso, é a tendência ao desmembramento municipal, que cria, ao longo do tempo, novas unidades municipais. Conhecemos, na história do país, mudanças nos limites territoriais a partir das quais ou para as quais as políticas vão ser delineadas por desmembramentos, divisões ou redefinições de limites e perímetros, tanto porque a realidade muda como porque evoluem as formas de coleta e sistematização das informações, como foi apontado no exemplo relativo às mudanças de classificação da população em urbana ou rural.

7. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-07/nova-proposta-de-classificacao-territorial-do-ibge-ve-o-brasil-menos-urbano>.

8. Disponível em: <https://costanorte.com.br/geral/ibge-censo-2022-coletara-coordenadas-de-residencias-urbanas-e-rurais-1.376822> e <https://www.tnh1.com.br/noticia/nid/ibge-censo-2022-coletara-coordenadas-de-residencias-urbanas-e-rurais/>.

9. A pesquisa intitulada Brasipolis, realizada sob minha supervisão e com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), já mostra os inconvenientes dessa adoção (Chatel, Moriconi-Ebrard e Sposito, 2017; Chatel e Sposito, 2019a; 2019b).

Nos anos de 1990, várias medidas foram tomadas para evitar ou monitorar a criação de municípios, entre elas, em 1996, a emenda à Constituição que condicionou essa criação à aprovação de lei federal, já que até então isso era competência dos estados, e os critérios eram os mais diversos possíveis. Foi também importante a exigência de que dois municípios não tivessem o mesmo nome, o que facilitou a busca de dados e a compatibilização de informações de censos diferentes; a geometria dos limites municipais sempre se alterava, o que exigia estimativas de como a população de dois ou mais novos municípios estava dividida entre os territórios que anteriormente compunham o município que lhes deu origem.

Esse tipo de problema, que desafia e exige trabalho adicional dos formuladores de políticas públicas, parece-me de natureza estrutural, pois o Brasil verá no século XXI o aparecimento de muitas novas cidades. Isso ocorrerá tanto pelo desmembramento municipal, de modo que um núcleo urbano distrital se torna uma sede, quanto pelo aparecimento de novos núcleos urbanos em regiões ainda pouco ocupadas. Uma em cada cinco cidades brasileiras, que são, por lei, sedes dos municípios, foi criada depois da Constituição de 1988.¹⁰

Ademais, há um debate importante acerca da necessidade de repensar o princípio da Constituição¹¹ para que os entes municipais não sejam todos tratados da mesma maneira. Não há dúvidas de que essa mudança teria enormes efeitos positivos sobre políticas públicas a incidirem sobre metrópoles ou aglomerações urbanas, mas não se faria sem cuidados e ajustes necessários à produção das informações e à formulação de propostas de modo a considerar um plano de disparidades, além das já indicadas. Tampouco é possível desconsiderar as mudanças que seriam necessárias do ponto de vista do pacto federativo em relação à tributação e à distribuição de verbas entre os diferentes níveis da gestão pública.

3.2 As tipologias

A elaboração de tipologias surge da necessidade de sistematizar informações e de agrupá-las para que uma miríade de dados, por meio de análise apurada, possa ganhar alguma compreensão com vistas ao estabelecimento de escolhas, ao delineamento de ações e à tomada de decisões. Elas podem ser compostas por categorias que variam segundo intervalos quantitativos, como as classes que agrupam os dados censitários, ou critérios qualitativos, como tipos e gêneros textuais, por exemplo. Além disso, podem combinar as duas formas de definição, o que me parece sempre melhor.

10. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/saiba-quais-as-regras-para-criacao-de-municipios-atualmente-no-brasil.shtml>.

11. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/490851-ipea-defende-revisao-constitucional-para-respeitar-diferencas-municipais/>.

A tipologia que orienta o estudo Regiões de Influência das Cidades (Regic), do IBGE, por exemplo, embora estabeleça intervalos quantitativos do ponto de vista populacional, para definir os tipos segundo os quais é classificada a rede urbana brasileira, matiza esses intervalos com um significativo conjunto de outras variáveis que possibilitam a qualificação do que foi definido no plano quantitativo. Dessa maneira, cidades de tamanhos demográficos muito semelhantes podem ser classificadas em níveis diferentes da hierarquia urbana. Esse me parece um bom exemplo de combinação quantidade-qualidade na elaboração de tipologia.

Outras tipologias elaboradas no âmbito federal, as quais têm finalidades muito próprias devido à qualidade dos princípios que as orientam e à capacidade de seus autores de considerarem variáveis de diferentes naturezas, podem ser apropriadas pelos elaboradores de outras políticas públicas. Eles poderão, assim, aproveitar integral ou parcialmente a tipologia e sua respectiva classificação.

Profissionais envolvidos com a formulação de políticas públicas enfrentam cotidianamente o desafio de utilizar diferentes tipologias e, em muitas situações, propor novas. A dificuldade está, no caso brasileiro, no fato de que, no plano federal, há que se considerar a necessidade de articular todo o território e a sociedade, o que exige considerar a extensão, a diversidade e a desigualdade. Durante os Diálogos para uma PNDU,¹² fez-se referência à diversidade dos amplos contrastes que caracterizam a realidade brasileira, e penso que esse é um grande desafio.

Em ambientes acadêmicos, algumas vezes, há críticas à elaboração de tipologias com base no argumento de que elas resultam de pensamento cartesiano que não possibilitaria reflexão dialética sobre os processos, tampouco valorizaria as contradições e as tensões pelo fato de fazer separações em grupos. Discordo desse ponto de vista, ainda que o considere relevante para o debate, porque penso que, ao mesmo tempo que esse perigo ocorre, podem-se elaborar tipologias compostas por muitas variáveis. Estas, se combinadas de uma forma, revelam um aspecto; se combinadas de outra, mostram características diversas, o que garante certa interpenetração entre os tipos definidos. Ademais, a possibilidade de disponibilizar *on-line* e gratuitamente o que vem ocorrendo no Brasil – em bancos de dados que geram as respectivas tipologias – garante que pesquisadores ou técnicos envolvidos com esse trabalho acessem informações e as recombinaem segundo diferentes compreensões e finalidades.

Um bom exemplo de tipologia com potencial para ser considerada em diferentes estudos é a *Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas*, elaborada com o apoio do Instituto

12. Nota do organizador: a autora faz referência em particular a um dos eventos que compôs os diálogos, ocorrido em 2021, no qual foi discutida e apresentada nota técnica que se transformou em texto para discussão do Ipea (Costa et al., 2021). Nesse documento, foram reforçados os amplos contrastes que caracterizam a realidade brasileira.

Interamericano de Cooperação para a Agricultura (Miranda, 2017; Bitoun *et al.*, 2017). Os autores dessa obra propuseram 26 tipos rurais, agrupados em macrogrupos segundo biomas, mas consideraram outras variáveis importantes para pesar densidade e distância, o que é fundamental para a análise e a distribuição dos fenômenos no território. Essa é efetivamente uma tipologia que oferece base para o delineamento de políticas públicas de diferentes naturezas e combina, de forma inteligente, informações e escolhas conceituais que garantem a expressão de diferentes qualidades do território e da sociedade na composição dos grupos.

Embora os tipos rurais ofereçam qualificados elementos para a definição de uma política nacional de desenvolvimento urbano, seria necessário pensar em construção tipológica especificamente voltada à compreensão do fato urbano, que, intrinsecamente, difere do rural. Entretanto, podem-se e devem-se considerar as relações com ele, sobretudo em um período da história em que as distinções claras entre cidade e campo se tornam mais difíceis e que o imbricamento entre funções, papéis e representações entre esses dois espaços se amplia.

3.3 Da multi à interescalaridade

Os documentos analisados nos debates que geraram este livro, bem como algumas das falas ditas durante o encontro, fizeram referência à multiescalaridade e à sua importância como fundamento central para a definição de políticas públicas de base territorial, posição em torno da qual há muito consenso no atual período.

No entanto, é preciso ponderar que multiescalaridade não é a mesma coisa que múltiplas delimitações de territórios em diferentes escalas cartográficas e divisões político-administrativas, o que poderia se reduzir à análise de áreas. Contudo, isso seria insuficiente em um mundo em que os processos se organizam também reticularmente.

Esse desafio é grande, porque não se trata apenas de buscar uma posição no âmbito do debate acerca da escala geográfica para compreender o espaço; ele se desdobra, ao menos, em outros dois de ordem prática, que podem constituir empecilhos à renovação do pensamento a partir da ideia de escala geográfica.

O primeiro decorre da própria divisão político-administrativa, o que orientou e continuará a orientar a organização da política. Nesse sentido, o local, o regional, o nacional, o supranacional ou o subcontinental, como o global ou o mundial, não são apenas instrumentos do pensamento, mas contam com estruturas de poder e aparatos normativos que os sustentam. Dessa forma, é muito difícil delinear políticas públicas sem que esses desenhos estejam subjacentes a elas ou sem que sejam pensadas para aplicação, segundo tais configurações. Além disso, não basta que políticas sejam elaboradas no plano técnico ou científico – é preciso que sejam assumidas politicamente, o que requer a consideração dos territórios do poder.

Em segundo lugar, é importante lembrar que os dados são produzidos, segundo os limites que se expressam nessa mesma cartografia de escalas, por causa dessas divisões político-administrativas. Com grande frequência, quando algo é proposto para a ação pública, sem haver coincidência entre as escalas do poder e as divisões territoriais propostas, a probabilidade de consecução da política em tela é pequena. O IBGE organizou durante muito tempo seus dados segundo micro e mesorregiões; mais recentemente reviu a divisão regional¹³ e substituiu essas duas definições, respectivamente, pelas mais contemporâneas de regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias.¹⁴ A substituição não se reduziu à nomenclatura ou aos limites quando se comparam as duas divisões, mas fundamentou-se em alteração metodológica, na medida em que se levaram em consideração os conceitos de território-rede (conjunto de arranjos populacionais em áreas contínuas de municípios integrados por fluxos importantes) e de território-zona (polarização exercida pelas cidades com base em alcances intra e inter-regionais). Sem dúvida, houve um esforço grande de mesclar critérios e integrar a compreensão escalar de modos diversos em uma mesma divisão regional.

No entanto, é necessário pontuar que, primeiramente, essa divisão, como a anterior, poderá ser mais útil no campo científico do que naquele da ação, justamente porque não há territórios de poder e distribuição orçamentária estabelecidos segundo os mesmos limites. Além disso, em que pese o esforço de considerar dois conceitos – território-rede e território-zona –, cujas palavras poderiam levar à combinação entre áreas e redes, do ponto de vista da geometria das regiões desenhadas, ambas foram estabelecidas segundo princípios de continuidade territorial. Isso leva à constituição de áreas e não facilita a compreensão do que ocorre sob a forma de redes quando não há continuidade territorial.

Segundo essas lógicas, que orientam nosso pensamento e nossa ação pública, as escalas seriam como bonecas russas, que se encaixam umas dentro das outras. Por essa razão, elas têm ênfase na circunscrição dos fatos analisados, e não no movimento deles e entre eles. Assim, quando refletimos sobre distribuição das condições socioeconômicas que precisam ser ancoradas nos locais de moradia, essa lógica é suficiente. Todavia, quando pensamos que a mobilidade não se realiza do mesmo modo para todos na sociedade e que os limites são facilmente saltados por alguns, mas aprisionam outros, seria preciso considerar a combinação de lógicas que desenham regiões como áreas alógicas que organizam a ação pública em rede. Aqui o princípio da combinação entre (des)continuidade territorial e (des)continuidade espacial teria de prevalecer.

13. Para ver as novas divisões, por estados da Federação, acessar: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html?=&t=acesso-ao-produto>.

14. Para acessar uma explicação sintética sobre essa mudança, ver: <https://aredeurbana.com/2017/10/02/novas-divisoes-regionais-do-brasil-regioes-geograficas-imediatas-e-regioes-geograficas-intermediarias/>.

Sem dúvida, uma primeira aproximação decorreria do fato de os dados que compõem os bancos serem georreferenciados, como já ocorre com levantamentos recentes do IBGE e como ocorrerá no próximo censo demográfico, porque isso possibilita cruzar informações a partir de pontos (são os que conformam as redes juntamente com os fluxos), e não apenas agrupá-los em áreas. Relacionando o desafio desta subseção ao tratado na 2.1, friso a necessidade de sermos cuidadosos e não interrompermos séries históricas, além de não abandonarmos intempestivamente o desenho que orientou até aqui coletas e agrupamento de informações. Pelo contrário, simultaneamente, devemos ter a capacidade de, para cada política pública, agrupar informações segundo mais de uma lógica espacial.

Se isso for possível, do ponto de vista da proposição de uma política pública, caminharemos da ideia de multiescalaridade para a de articulação entre escalas geográficas, pensamento esse que busca ver como diferentes os sujeitos, as empresas, as instituições, as organizações etc. Assim, será possível movimentar-se, apropriar-se, transformar e viver os espaços.

3.4 Regiões e redes

A subseção anterior desemboca nesta. Aqui desejo chamar atenção para a importância de não fazer escolhas entre regiões e redes, ou entre configurações espaciais em área e em rede, mas de pensar como relacionar as duas, visto que, na vida das pessoas, das empresas, das instituições, dos movimentos sociais etc., essa passagem da área para a rede, e vice-versa, faz-se cotidianamente por meio, inclusive, de simultaneidade de ações.

Quando um sujeito dirige um carro ou está em uma ambulância, saindo da cidade onde mora para buscar serviço de saúde mais especializado em cidade de maior importância na hierarquia urbana, ele se locomove na região; transpõe alguns quilômetros; e precisa se deslocar materialmente. Simultaneamente, acessa o telefone celular, busca informações sobre o serviço médico-hospitalar ou sobre o preço de um aparelho eletrodoméstico que pensa em adquirir nessa viagem. Decide comprá-lo pela internet, porque os preços estão mais baratos: a plataforma virtual de vendas está sediada em um ponto distante do território, que não é o mesmo do depósito onde estão acondicionados os produtos. Estes aguardam para circular de acordo com os impulsos de consumo, os quais vêm de pontos próximos ou distantes do território. Aqui, parece-me que a ordem christalleriana que orientou em grande parte a ideia de alcance espacial é importante, mas insuficiente, porque, em um mesmo interregno, o do deslocamento entre cidades, o sujeito raciocina, vive e, portanto, produz o espaço em área e em rede.

Assim, dois desafios estão presentes para distinguir os dois olhares – o regional e o reticular – e para fazer a combinação entre eles, em dois planos diferentes, conforme descrito a seguir.

- 1) Há regiões que podem ser classificadas no mesmo grupo em uma dada tipologia, mas o resultado-síntese da combinação de variáveis, embora as tenha levado à mesma “gaveta” da tipologia, não é composto pelo mesmo peso de cada variável (resultado do esforço de agrupamento e de generalização). No entanto, o diagnóstico, como resultado das generalizações que evoluíram para as ações, compreendidas também como tomada de decisão sobre as prioridades de investimentos públicos, tem de alcançar as especificidades.
- 2) A rede se apoia no movimento, e a região, no território (fluxos e fixos). Se a primeira é fundamental para a compreensão, a segunda é o continente das ações materializadas na forma de investimentos, ao menos até o momento. Contudo, dessa constatação advém a seguinte indagação: em muitas situações, os serviços públicos, em vez de serem oferecidos segundo circunscrições territoriais, poderiam estar disponíveis e serem escolhidos pelos usuários conforme suas possibilidades de deslocamento? Sabemos que o princípio de justiça territorial deve prevalecer na oferta de serviços públicos, mas é preciso pensar que esse princípio poderia ser organizado não exclusivamente em áreas, mas também em redes, ainda que, em cada situação e segundo a condição de monopólio natural ou não, múltiplas variáveis devam ser ponderadas para a tomada de decisão.

Esses aspectos apontam a necessidade de pensar um pouco mais na orientação de proposta de política de desenvolvimento urbano consoante alguns pontos de partida. Um deles é a definição dos centros que serão definidos para reforço da polarização (em função das distâncias em relação às suas áreas polarizadas) e dos que serão eleitos para promover descentralização (em função de redes mais “encadeadas”).

Em outras palavras, em algumas situações regionais, será preciso reforçar a hierarquia; em outras, será possível exercitar a heterarquia (Catelan, 2013). Por isso, ela tem de ser uma proposta policêntrica, e não multicêntrica; o prefixo *poli* designa diferentes, enquanto o prefixo *multi* refere-se a muitos ou vários.

Como foi destacado no debate, é preciso qualificar o tipo de policentrismo desejado para reforçar esta ou aquela primazia. Penso que a ênfase deve estar na valorização das diferenças (e não das desigualdades) de modo a tensionar a ideia de equilíbrio. O policentrismo não pode ser visto com ênfase na descentralização, mas sim na (re)centralização ou na definição de uma centralização múltipla e diferenciada. Por essa razão, é preciso, especialmente para políticas públicas de

desenvolvimento urbano, estabelecer critérios diferentes. Em que pese a necessidade de universalizar para o território nacional as políticas, é preciso atentar para as especificidades que caracterizam as parcelas da rede urbana em que as fragilidades na oferta de bens e serviços públicos são tão grandes quanto as do setor privado.

Para isso, penso que uma saída é definir prioridades no tempo. Dessa forma, sempre que se delinear uma política pública, é preciso ordenar a ação, escolhendo o que se vai efetuar no curto e no médio prazo. Contudo, sempre haverá o perigo da descontinuidade promovida pelas mudanças de governo ou de equipes no mesmo governo, afinal estamos ainda longe da definição, na maior parte das situações, de políticas de Estado.

4 PARA FECHAR O TEXTO

Reitero o que busquei esclarecer nos primeiros parágrafos: classifico este texto como um ensaio que foi preparado para um diálogo, como o nome do evento propôs, e que foi por ele enriquecido.

Nesse cenário, as ideias não foram suficientemente desenvolvidas, nem completamente fundamentadas na literatura, embora haja muita produção qualificada disponível. Essa opção decorreu de, ao menos, dois fatos: o texto foi feito com base nos textos que foram objeto do evento, o que direcionou a minha sensibilidade mais para uns pontos que para outros; e os textos eram qualificados e amplos, razão pela qual sugeriam muitos pontos, o que me obrigou a fazer as sínteses e/ou as primeiras aproximações dos problemas que emergiram.

Gostaria de ter escrito alguma coisa, ainda, sobre a necessidade de passar das políticas setoriais para as territoriais, o que já foi ensaiado aqui e ali, especialmente no estado da Bahia durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), mas esse tema exigiria um texto completo, que ficaria mais bem escrito por outros *experts*.

Também poderia ter desenvolvido um pouco o desafio de proposição de políticas públicas em um mundo que muda mais do que permanece, o que caracteriza o período da aceleração contemporânea, como conceituou Santos (1998). No entanto, tenho certeza de que os profissionais envolvidos com a elaboração e a implantação de políticas públicas sabem disso muito bem, afinal são eles que mais se defrontam com a realidade em mudança constante (no plano geral); com as flutuações na coalisão de forças que sustenta o poder nacional (no plano particular); e com as condições materiais e de capital social e cultural de cada localidade (no plano das singularidades).

Assim, mais provocativo do que conclusivo, mais caracterizado pelo meu desejo de suscitar reflexão do que de ensinar caminhos a quem já os trilha e sabe bem onde estão as pedras, espero que o texto alimente o diálogo sobre os temas de que trata.

REFERÊNCIAS

- BITOUN, J. *et al.* Tipologia regionalizada dos espaços rurais brasileiros. *In*: MIRANDA, C. (Org.). **Tipologia regionalizada dos espaços rurais brasileiros**: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas. Brasília: IICA, 2017. v. 22, p. 39-238.
- CATELAN, M. J. **Heterarquia urbana**: interações espaciais interescales e cidades médias. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013.
- CHATEL, C.; MORICONI-EBRARD, F.; SPOSITO, M. E. B. La croissance urbaine au Brésil: concentration dans les métropoles ou rééquilibrage du système urbain? **EchoGéo**, Paris, v. 41, p. 1-19, 2017.
- CHATEL, C.; SPOSITO, M. E. B. Um caleidoscópio de categorias territoriais nas estatísticas geográficas brasileiras. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 64, n. 1, p. 5-36, 2019a.
- CHATEL, C.; SPOSITO, M. E. B. Les statistiques localisées au Brésil: un kaléidoscope de catégories de territoires. **Confins**, Paris, v. 42, p. 1-20, 2019b.
- COSTA, M. A. *et al.* **Contextualização da política urbana no Brasil e Reflexões iniciais para a construção da PNDU**. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2021. (Texto para Discussão, n. 2686). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2686substituiao.pdf.
- CRUZ NETO, O.; MOREIRA, M. R.; SUCENA, L. F. M. Grupos focais e pesquisa social qualitativa: o debate orientado como técnica de investigação. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 13., 2002, Ouro Preto, Minas Gerais. **Anais...** 2002.
- GONDIM, S. M. G. Grupos focais como técnica de investigação qualitativa: desafios metodológicos. **Paidéia**, v. 12, n. 24, p. 149-161, 2003.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas históricas do Brasil**: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. v. 3. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv17983_v3.pdf.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Metodologia do Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. v. 25. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv5295.pdf>.
- MIRANDA, C. (Org.). **Tipologia regionalizada dos espaços rurais brasileiros**: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas. Brasília: IICA, 2017. v. 22. Disponível em: <https://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/3042/>

BVE17068993p.pdf;jsessionid=EAD30681FD58DDE5462811C236F314B2?s
equence=3.

OLIVEIRA, F. O Estado e o urbano no Brasil. **Espaço e Debates**, n. 6, p. 36-54, 1982.

OLIVEIRA, L. A. P.; SIMÕES, C. C. da S. O IBGE e as pesquisas populacio-
nais. **Revista Brasileira de Estudos da População**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 291-
302, jul.-dez. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/VCdB6mfFsmm5Wjd4LmydTrD/?format=pdf&clang=pt>.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica tempo, razão e emoção. São Paulo:
Hucitec, 1996.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico-
-informacional. São Paulo: Hucitec, 1998.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do
século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, J. N. de S. **Investigações sobre os recenseamentos da população geral
do império e de cada província de per si tentados desde os tempos coloniais
até hoje**. ed. fac-símile. São Paulo: IPE/USP, 1986. (1. ed.: 1870).

SPOSITO, M. E. B. **O chão em pedaços**: urbanização, economia e cidades no
estado de São Paulo. 2004. 508 f. Tese (Livre Docência) – Universidade Estadual
Paulista, Presidente Prudente, 2004.

A AGENDA URBANA E A ESCALA MUNICIPAL: DESAFIOS TIPOLÓGICOS ENTRE A INSTITUCIONALIDADE E O ESPAÇO CONSTRUÍDO

Armando Palermo Funari¹
Lizando Lui²
Carlos Henrique C. Ferreira Jr.³

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este capítulo resulta de um esforço exploratório prévio de levantamento, organização e análise de dados, informações e contextos voltado a subsidiar os debates basilares para a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), capitaneado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR (Funari, Lui e Ferreira Junior, 2020). Em particular, preocupa-se em sistematizar ponderações e contribuições para formulação de *tipologias municipais* que auxiliem a persecução dos objetivos estipulados para a PNDU.

Para tanto, apoia-se em importante trabalho anterior de contextualização oferecido por Costa *et al.* (2021), que reuniram elementos fundamentais para o entendimento de aspectos históricos, sociais, econômicos e territoriais relacionados à política urbana no Brasil, dos principais desafios ligados ao esforço de sistematização de uma PNDU e do próprio conceito de desenvolvimento urbano. Naquela contribuição, considerou-se o desafio do alinhamento às agendas internacionais, que trazem objetivos desejáveis no sentido da produção de cidades “inclusivas”, “solidárias” e “sustentáveis”, porém sistematizados a partir de uma visão eminentemente neoliberal das dinâmicas socioeconômicas que dariam lastro a essa visão. Essas contradições encontrariam dificuldades extraordinárias no cenário brasileiro:

A existência de uma realidade local marcada por um universo heterogêneo de municípios, os quais apresentam diferentes relações e interações com outros entes da Federação, bem como inserções distintas nos espaços regional, nacional

1. Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail*: <armandopfunari@gmail.com>.

2. Professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) de Brasília. *E-mail*: <lizandrolui@gmail.com>.

3. Pesquisador do PNPD na Dirur/Ipea e advogado consultor em política e planejamento urbano e regional. *E-mail*: <ferreira.carloshc@gmail.com>.

e global, implica em diferentes níveis de adesão às agendas territoriais, variadas demandas e necessidades do ponto de vista dessas agendas e diversos usos (ou omissões) em termos da adesão a planos territoriais e setoriais ou mesmo à adoção de instrumentos de política urbana, notadamente aqueles trazidos pelo EC [Estatuto da Cidade] (Costa *et al.*, 2021, p. 40).

Essas diferenças se veem demasiado agravadas por aquilo que Brandão (2010) enxerga como importante elemento nacional de unidade que abarca essa multiplicidade de contextos transescalares: uma verdadeira “máquina de exclusão”, que promove degradação e depredação em amplos contextos, submetendo pessoas, o ambiente e os espaços como variáveis de ajuste num processo de ampla capacidade de mobilização de rotinas de apropriação e expropriação.

Isso configura um desafio central entre os que se acumulam para o cumprimento daquilo a que este trabalho aspira. O esforço de criação tipológica implica forçosamente um exercício de compressão dimensional, ou seja, de fragmentação e síntese, separando e reunindo aspectos, a fim de hierarquizá-los e contrastá-los. De outra maneira, coloca como proposta a objetivação de quadros e contextos complexos para fins determinados. Nesse procedimento, são muitos os descaminhos possíveis.

Em termos abrangentes, talvez, o principal perigo seja configurado pela supersimplificação, porque disso decorrem problemas adicionais. A tentação, nesse sentido, é sempre presente, estipulando-se linhas poucas ou retas demais, ao se contemplarem dinâmicas que se quer organizar. A racionalidade tipológica não raro se choca com as necessárias mediações de um trabalho analítico mais detido, podendo fazer que feixes de nexos deem lugar a simples ligações diretas. Vencido, porém, esse perigo imediato, não se esgota necessariamente a questão. Uma determinada tipologia, de fato, cumpre papel definidor para atuação sobre aquela variável ou conjunto de variáveis? Em que medida? Um exemplo poderia ser dado pelas variáveis que embasaram as tipologias adotadas pela I Política Nacional de Desenvolvimento Regional: crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita* e nível médio de rendimento domiciliar poderiam cumprir os objetivos almejados pela política em toda a sua extensão? Trata-se de uma dificuldade real de se trazer para o escopo de trabalho as formas concretas de identificação e atuação, a fim de que haja alinhamento entre visão e rumos para transformação.

Em termos específicos para a PNDU e a formulação de tipologias municipais, permanece a dificuldade de se tratar de algo que tem escopo tão complexo como municípios, simultaneamente agentes e objetos de uma miríade de processos e relações, sejam advindos dos termos explicitados por Costa *et al.* (2021), sejam abordados por demais contribuições da bibliografia crítica sobre o tema. Tal problemática compreende não apenas a abrangência continental do território

nacional e suas implicações, mas também o contexto do subdesenvolvimento que configura uma maneira própria de inserção no cenário global, bem como a heterogeneidade estrutural que imprime rotinas particulares a dinâmicas que teimam em se espelhar e, ao mesmo tempo, desfigurar padrões típicos de relações entre sujeitos no contexto capitalista.

Destaca-se, aqui, a particularidade de se pensar uma política nacional em que o planejamento e a prerrogativa de atuação não estão circunscritos ao mesmo agente formulador – envolvendo um emaranhado de questões federativas e formas de inserção distintas, com instrumentos e visões diferentes e sobrepostas, sendo de especial relevância o papel destacado que o federalismo brasileiro atribui aos municípios, como entes federados.

Formalmente, os municípios são uma categoria de entes político-administrativos que compõem a Federação. Seu surgimento e evolução estão ligados à própria formação do Estado brasileiro, sendo a primeira forma de institucionalidade construída no território. É importante que não se confunda o município com a cidade ou o urbano. Legalmente, a cidade é o núcleo urbano sede do município que também comporta outra categoria urbana, a vila. Mais recentemente, o Estatuto da Metrópole reconheceu a metrópole e as aglomerações urbanas como tipos urbanos que podem ser identificados nos municípios. É também importante lembrar que o Distrito Federal e o distrito estadual de Fernando de Noronha não são municípios, mas contam com núcleos urbanos.

Soma-se a isso a necessidade de se respeitarem diferentes contextos regionais e locais, fugindo de receituários simplistas que tratam o território de maneira uniforme – note-se, esforço que dificilmente ocorre no empenho para elaboração de tipologias sem algum nível de contradição. Ainda assim, é preciso avançar no entendimento do contexto brasileiro, heterogêneo e subdesenvolvido, tendo em vista que o tratamento igual de entes distintos, como visão forçada imposta por uma determinada forma de objetivação, mais contribuiu para o aprofundamento das amplas desigualdades vigentes do que para seu combate. Analogamente, se a formulação de políticas públicas para aquilo que se toma como o “cidadão médio” consiste num forçoso atropelo da realidade, com implicações indesejáveis, pensar políticas públicas para o município médio parece igualmente desastroso. Sobre isso, seriam interessantes adições e complementos ligados à produção crítica que busca questionar a construção, ocupação e apropriação de espaços urbanos baseadas em um pretense padrão de normalidade, sem questionamento das rotinas e dinâmicas específicas de mulheres, das diversas realidades da população racializada, dos espaços de convivência e afeto, e uma série de outras questões ligadas às subjetividades da produção das cidades e seus cotidianos. Trata-se de uma preocupação humanista que este capítulo em particular reconhece, ainda que em nisso pouco consiga avançar.

As variações de porte da população e do território são mais um desafio para o estabelecimento de uma escala de trabalho compatível com o planejamento territorial urbano. Para além da escala, há também a configuração dos núcleos urbanos que variam em porte, distribuição no território municipal, situação relativa à rede urbana e ao contexto de arranjos populacionais. Em vários casos, a sede (formalmente cidade) é menor que uma sede de distrito (vila) ou que um bairro cujas relações são mais intensas com um município vizinho. Essas questões representam um desafio na construção de indicadores que não compliquem demais a tipologia em um sem-fim de categorias, mas que precisam de um tratamento adequado. Do contrário, corre-se o risco de, ao simplificar demais a representação da realidade, terminar por ignorá-la completamente.

Um arcabouço adicional de dificuldades pode ser atribuído à articulação entre questões de temporalidade própria que precisariam ser trazidas a uma base comum pelo esforço tipológico: aspectos perenes ou de maior rugosidade temporal em contraposição àqueles extremamente dinâmicos ou conjunturais. Levanta-se, assim, a possibilidade de se aventarem abordagens dinâmicas que internalizem mecanismos de atualização, ou ao menos reconheçam alguma forma de faseamento ou transformação à medida que cenários se transfigurem.

Por fim, parece oportuno lembrar que o urbanismo e o planejamento urbano também se configuram como campos de disputa: aquilo que se decide explicitar ou ocultar contribui para delimitar em que termos e em que linhas as disputas ocorrem – as tipologias carregam essa questão. O que se decide como tipologia é a condensação, a cristalização dos termos que orientarão as políticas e transformações.

Tendo explicitado esse conjunto de considerações, sem nutrirmos qualquer ilusão sobre a (in)capacidade de superá-las, faz-se oportuno apresentar, de maneira geral, os termos em que se desenvolve e se organiza este capítulo. Há diferenças muito marcantes nas capacidades municipais entre os 5.570 entes “formalmente autônomos”, que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) trata de forma basicamente isonômica. Os esforços de sobreposição dos diferentes contextos que conformam rotinas bastante distintas entre municípios – organizando-os por sua inserção regional, na rede de cidades, em arranjos metropolitanos, dividindo-os por faixa de PIB ou PIB *per capita*, por vulnerabilidade ou extensão da pobreza – poderiam ser complementados por uma série de características (combinadas ou não) que se aproximariam de perfis prioritários para a ação de políticas públicas.

Constata-se que as alternativas de composição territorial para o planejamento são múltiplas e estão associadas, logicamente, às distintas características dos municípios, não apenas sociodemográficas, mas em termos de suas inserções nos espaços regional, nacional e global, bem como de suas capacidades institucionais. Nos desenhos de políticas públicas e nos arranjos – institucionais, administrativos ou gerenciais – utilizados para resolver as várias demandas dos municípios, desde as políticas sociais

até as políticas espaciais, pouca atenção se dá, muitas vezes, à heterogeneidade e às diferenças entre eles. Contudo, a análise e a categorização de diferenças tipológicas, de ordenamentos territoriais supramunicipais e das formas como se estabelecem as relações interfederativas, em nível horizontal e vertical, deve oferecer importantes subsídios para elaboração da PNDU. É possível se adotar uma tipologia desses arranjos presentes no país com base em um amplo conjunto de indicadores de potencial humano, produtivo, institucional, em cada território, aprofundando o conhecimento que alicerçará a PNDU (Costa *et al.*, 2021, p. 46).

O que se procurou organizar, no trabalho analítico exploratório mencionado no início, foi uma sequência de temáticas a partir de uma listagem de indicadores municipais, organizados com o intuito de sensibilizar e embasar abordagens tipológicas inclusivas e que lograssem enfrentar o desafio de atuar sobre temas, dinâmicas e rotinas minimizando simplificações e presunções que contaminam seu adequado equacionamento (ou o mais próximo que se poderia chegar disso, dadas as limitações em vigor). Em vez de se oferecer uma formulação tipológica pronta, optou-se por abrir e organizar questões para as quais existam dados disponíveis para a escala municipal e apontar ou enumerar potenciais situações ou recortes de fragilidade ou vulnerabilidade.

Os temas apresentados tencionavam permitir, ao fim, um exercício de elaboração de “etiquetas” ou “lâminas” tipológicas que poderiam ser ligadas ou desligadas, combinando aspectos relevantes para o tipo de inserção específica do município, do contexto, das necessidades e das formas de atuação. Isso foi pensado tendo em mente a possibilidade de construção de um sistema ou base de dados de informações municipais que oferecesse aos responsáveis pelo planejamento da política insumos multidimensionais para recortes de prioridade e áreas/temas de atuação. Com isso, não se encerrariam, tampouco se esgotariam as tarefas; apenas se buscou apontar para questões pertinentes que podem ser integradas numa busca por tipologias para a PNDU. A próxima seção apresenta, de maneira sintética, as dimensões e alguns dos cruzamentos de dados e informações realizados no exercício exploratório levado a cabo. Na sequência, tendo como base a sistematização dessas rodadas temáticas, apresenta-se o exercício de formulação de possíveis lâminas tipológicas, com ponderações acerca da proposta preliminar apresentada pelo MDR. Por último, as considerações finais buscam organizar lacunas que potencialmente configurariam caminhos profícuos no avanço desse tipo de esforço.

2 RECORTES DE GRUPOS E PERFIS DE VULNERABILIDADE

Adotou-se para este trabalho a postura de se recortarem grupos de fragilidade ou vulnerabilidade a partir de dados municipais e seus cruzamentos, partindo da ideia de que recursos e esforços escassos podem se beneficiar de critérios de priorização ou métricas para ponderar diferentes formas de atuação a partir de verbas e programas

administrados pelo MDR. Isso se deu de duas formas principais: i) pelo apontamento da existência de determinada característica – seja a presença de peça regulatória específica, instrumento de controle, ou qualquer outro atributo que pudesse ser identificado de forma binária; e ii) pela formação de grupos de valores, separados por medidas de posição (mediana, quartis, decis), visando apontar grupos com maiores ou menores valores para uma característica (maiores proporções de população em situação de pobreza, de rendimento mediano domiciliar etc.).

Isso tudo foi feito em uma *planilha de trabalho* (formato Excel), para todos os municípios brasileiros, na qual constam valores de variáveis e potenciais “etiquetas” de grupos de valores. Com o auxílio do recurso de tabelas dinâmicas, foi possível promover cruzamentos – tão gerais ou específicos quanto se desejasse –, a fim de se permitir sobreposição ou agregação de características distintas e cortes particulares que pudessem beneficiar a caracterização ou atuação de políticas públicas sobre recortes ou sub-recortes específicos de municípios, em alinhamento com a ideia de se buscarem maneiras adequadas de lidar com expressões diferenciadas de suas situações e contextos locais. Uma longa apresentação desses cruzamentos, juntamente com justificativas, comentários e resultados está disponível na versão estendida deste estudo (Funari, Lui e Ferreira Junior, 2020). Decidiu-se, por necessidade de síntese, trazer quadros resumidos que indicassem os temas e recortes trabalhados. Dessa forma, passa-se a ideia da trajetória explorada para composição dos cenários municipais em cada temática, a fim de, na sequência, propor-se um exercício a partir dos perfis examinados, chegando a “lâminas” tipológicas. Fica registrada aqui a forte recomendação de leitura e uso do documento completo, para quadros e análises mais detidas sobre os indicadores e estatísticas que constam deste capítulo.

Vale ainda notar que, em nenhuma medida, as tabelas e os quadros apresentados na referida versão estendida esgotam as possibilidades abarcadas pela metodologia proposta. Em realidade, o esforço constante naquele documento sistematizou retratos simplificados (e compatíveis, em maior ou menor grau, com a visualização num documento de textos), tentando explicitar justamente as limitações das usuais maneiras de serem estruturadas leituras sobre os municípios.⁴ Sempre que possível, as informações foram organizadas em duplas de tabelas, contendo cruzamentos entre a informação da inserção macrorregional e o porte populacional e, adicionalmente, a inserção macrorregional juntamente com a classificação nas categorias das Regiões de Influência das Cidades (Regics) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essa opção, no lugar da possibilidade de se apresentarem isoladamente essas três sistematizações, objetivou permitir a visualização

4. Mesmo na versão completa indicada, o texto elencou variáveis e cruzamentos a partir de uma seleção, pois uma quantidade ainda superior de dados foi manipulada na referida planilha de trabalho.

de particularidades dos municípios dentro do escopo regional brasileiro. Assim, foi possível diferenciar características de municípios de até 5 mil habitantes, por exemplo, para cada uma das macrorregiões, ou verificar a diversidade de condições em municípios metropolitanos regionalmente, para citar apenas duas possibilidades.

É importante destacar que a classificação pela Regic-18, atribuída a cidades e arranjos (além de municípios isolados), passou, para fins deste trabalho, por procedimento que permitisse sua “municipalização”. Isso significa que qualquer menção feita, ao longo deste esforço, à classificação pela Regic, em realidade, remete a essa classificação “municipalizada”. Municípios isolados receberam exatamente a mesma classificação apresentada na pesquisa original. Para o caso dos arranjos populacionais, foram identificados os municípios que deles faziam parte e adotou-se, para cada um, a classificação estabelecida para o arranjo. Esse procedimento permitiu determinar para cada município uma classificação. Isso, entretanto, comprometeu a precisão na ordenação município a município para sua posição na hierarquia de cidades. Isso poderia ser facilmente substituído por uma classificação mais precisa que atingisse a totalidade dos municípios brasileiros, incorporando-a à mencionada planilha de trabalho. Em que pesem as limitações do procedimento, os 5.570 municípios receberam classificação, e é preciso atentar a isso ao se observarem as tabelas e os quadros apresentados.

O levantamento de dados e sua organização na referida *planilha de trabalho* reuniu fontes distintas, cada qual com seus próprios escopos e limitações. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), do IBGE, por exemplo, realizada anualmente, traz informações diversas sobre as condições que se apresentam para as instituições públicas municipais, com respostas dadas pelos próprios agentes locais. Cobre uma gama bastante extensa de temas, desde informações sobre legislação específica até a existência e as condições de operação de conselhos municipais, passando pela incidência de impactos ambientais ou a verificação de fundos setoriais. Por vezes, é possível encontrar registros indicando que os entrevistados não sabiam informar se determinada condição foi verificada no município, ou ainda, observa-se uma eventual recusa em responder a questões. O IBGE ainda foi responsável por diversas outras pesquisas com informações municipais utilizadas aqui. Além da Regic-18 e da Munic (de 2015 a 2018), foram empregados os registros da Pesquisa de Acessibilidade Geográfica dos municípios, dados das Contas Regionais (para o ano de 2017), além do Censo Demográfico 2010, bem como da Pesquisa de Características Urbanísticas do Entorno dos Domicílios.

Integraram também esse esforço os dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), hoje ligada ao Ministério da Economia (ME), com informações sobre vínculos de emprego fornecidas pelos contratantes. Em particular, foram utilizados registros para 2018 sobre os vínculos empregatícios no Executivo municipal e a

escolaridade dos servidores, bem como cruzamentos pela Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). Adicionalmente, informações sobre a distribuição setorial dos empregos formais nos municípios e sua concentração. Uma das principais limitações dos levantamentos da Rais é justamente o fato de captar apenas registros formais, num país que historicamente manteve grande parcela da população trabalhadora em condição de informalidade.

Foram adicionados ainda à *planilha de trabalho* dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por via do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), em particular de Receitas de Finanças Municipais (Finbra), relativos a 2017 – ano para o qual se obteve a maior quantidade de informações inseridas no passado recente. Como as informações são fornecidas pelas próprias municipalidades, são recorrentes ausências de informações ou até mesmo alterações realizadas em anos posteriores. Isso acaba limitando a confiabilidade geral, mas permanece como forma possível de pesquisar o tema.

Finalmente,⁵ completam os dados o levantamento sobre déficit habitacional e inadequação de domicílios, sistematizado pela Fundação João Pinheiro (FJP), e o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), do próprio Ipea, ambos referentes a 2010, ano em que as informações para os municípios encontravam-se completas.

As informações da *planilha de trabalho* foram ordenadas em quatro grupos temáticos distintos, que integram as diferentes seções do trabalho: i) aspectos institucionais; ii) planejamento e instrumentos territoriais de desenvolvimento; iii) aspectos econômico-financeiros; e iv) políticas setoriais urbanas. Completa a estrutura de conteúdos a seção 4, com considerações sobre indicadores geográficos situacionais e uma seção final, na qual se procurou sistematizar uma sugestão básica e simplificada de encaminhamentos possíveis a partir dos conteúdos apresentados. Ainda nessa seção, buscou-se aplicar uma contagem de “fragilidades” ou “vulnerabilidades”, para a proposta de tipologia até então trabalhada pelo MDR, sintetizando este esforço de sensibilização de adição de critérios complementares para se pensar a PNDU.

Essa proposta preliminar, que buscou identificar perfis potenciais de fragilidade dentro da lista de variáveis trabalhadas, aqui identificadas como “lâminas” ou “etiquetas” tipológicas, foi estruturada a partir de uma outra planilha, alimentada pela referida *planilha de trabalho* (nomeada como *planilha lâminas*). Ali, a proposta apresentada pode ser aprimorada para atender aos anseios e objetivos do MDR quanto à formulação das tipologias municipais, substituindo indicadores, refinando pesos, entre outras possibilidades.

5. Ademais, ressalte-se que muitas das questões pertinentes associadas às escalas supramunicipal e regional, bem como a inserção na rede de cidades – ainda que impliquem condicionantes relevantes para a escala municipal –, a par de alguns recortes temáticos apenas tangenciados neste exercício, foram tratados mais detidamente em outros capítulos deste livro.

2.1 Aspectos institucionais

Para este tema, buscou-se apresentar considerações a respeito de diferentes questões ligadas aos aspectos institucionais de competência municipal. De início, o esforço se voltou para recursos técnicos, informacionais e pessoais à disposição das gestões municipais. Em seguida, foram abordados elementos concernentes à atuação em consórcio e mecanismos de participação social. Em sua maioria, foram utilizados dados da Munic (2015, 2017 e 2018), da Regic (2018) do IBGE, da Rais (2018) e do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU). Os levantamentos foram organizados para uma caracterização e posterior identificação de possíveis perfis de fragilidade, que podem interessar à organização de ações prioritárias por parte do MDR.

QUADRO 1

Eixos temáticos e conteúdos trabalhados para o tema aspectos institucionais

Aspectos institucionais	Fonte
1. Sistemas técnicos e informacionais	
Contagem de municípios que responderam negativamente à existência de base cartográfica digitalizada, de sistema de informação geográfica (2015) e de estudo setorial ou diagnóstico socioeconômico (2018), por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18.	Munic (IBGE, 2015; 2018)
Existência ou não de cadastro imobiliário informatizado, cuja última atualização se deu em 2010 ou antes, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2015.	Munic (IBGE, 2015)
2. Fortalecimento da burocracia municipal	
Municípios cuja proporção de vínculos para o Executivo, sem ensino superior completo, estava no último decil e sem registro de arquitetos, urbanistas ou geógrafos, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2018.	Rais (Brasil, 2018)
3. Consórcios	
Municípios participantes ou não de ao menos um consórcio, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação pela Regic-18, 2015.	Munic (IBGE, 2015)
Contagem de municípios por tema de consórcios celebrados, por macrorregião; por porte populacional; por classificação pela Regic-18, 2015.	Munic (IBGE, 2015)
4. Mecanismos de participação social	
Contagem de municípios que sinalizaram não dispor de conselho, por tema, por macrorregião; por porte populacional; por classificação na Regic-18, 2017 e 2018.	Munic (IBGE, 2017b; 2018)

Fontes: IBGE (2010; 2015; 2017) e Brasil (2018).

2.2 Planejamento e instrumentos territoriais de desenvolvimento

Para este segundo tema, foram reunidas informações da Munic (2015-2018), com foco particular em instrumentos de planejamento urbano e sua regulamentação. Alguns recortes foram propostos, a começar pela temática do plano diretor (PD), buscando identificar sua existência e necessidade de revisão pelos municípios. Em seguida, de forma bastante sintética, foram identificadas as principais regulamentações de instrumentos centrais para gestão do território municipal e controle

sobre sua ocupação, inclusive com menção àqueles previstos no Estatuto da Cidade (EC). Esse esforço foi sucedido pelo levantamento de planejamento e incidência de situações de risco nos municípios, pela relevância (e urgência) que a temática possui, remetendo a parcelas muito expostas da população. Por fim, lançou-se o olhar sobre a legislação ambiental municipal e a incidência de impactos ambientais.

QUADRO 2

Eixos temáticos e conteúdos trabalhados para o tema planejamento e instrumentos de desenvolvimento

Planejamento e instrumentos territoriais de desenvolvimento	Fonte
1. PD	
Existência de PD no município, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2018.	Munic
Municípios que realizaram ou não revisão do PD, tendo implementado o plano há mais de dez anos, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação pela Regic-18, 2018.	Munic
Média de anos passados desde a aprovação do PD, em municípios que não realizaram sua revisão, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2018.	Munic
2. Regulamentação de instrumentos territoriais	
Contagem de municípios por número de itens de legislação (0 a 14), por macrorregião e faixa populacional; por classificação na Regic-18, 2018 (PD; legislação sobre área e/ou zona especial de interesse social; legislação sobre zona e/ou área de interesse especial; lei de perímetro urbano; legislação sobre parcelamento do solo; legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo; legislação sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir; legislação sobre contribuição de melhoria; legislação sobre operação urbana consorciada; legislação sobre estudo de impacto de vizinhança; código de obras; legislação sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico; legislação sobre regularização fundiária; legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental).	Munic
3. Planos e gestão de riscos	
Contagem de municípios sem plano municipal de redução de riscos por tipo de incidência, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação pela Regic-18 2018.	Munic
4. Dimensão ambiental	
Quadro de distribuição de municípios por número de itens de legislação ambiental (0 a 11), por região geográfica e porte populacional; região geográfica e Regic-18 (abrangendo legislação sobre coleta seletiva de resíduos sólidos domésticos; saneamento básico; gestão de bacias hidrográficas; área e/ou zona de proteção ou controle ambiental; destino das embalagens utilizadas em produtos agrotóxicos; poluição do ar; permissão de atividades extrativas minerais; fauna silvestre; florestas; proteção à biodiversidade; adaptação e mitigação de mudança do clima).	Munic
Contagem de municípios sem qualquer legislação ambiental e que sofreram a incidência de processos de impacto ambiental nos últimos 24 meses, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação pela Regic-18, 2018.	Munic

Fonte: IBGE (2018).

2.3 Aspectos econômico-financeiros

Este tema trouxe itens ligados à dimensão econômica dos municípios, oferecendo visões distintas que compõem os contextos locais. Foram reunidos, para tanto, alguns dos principais cortes que podem ser utilizados para complementar as análises das “etiquetas” ou “lâminas” organizadas ao longo do trabalho. A ideia continua sendo

estabelecer critérios possíveis de serem combinados para embasar hierarquização de municípios, permitindo uma atuação qualitativamente distinta e prioritária junto àqueles que acumulem maiores ou mais profundos graus de fragilidades.

As informações utilizadas são advindas do Finbra, da STN, bem como da Rais, além de sistematizações a partir de dados das Contas Regionais e do Censo Demográfico 2010 do IBGE, complementados pelo IVS do Ipea.

A partir da ideia de perfis de priorização, muitos dos dados foram organizados e classificados a partir de faixas de valores, em geral orientados por medidas de posição. Para os dados apresentados em faixas, o padrão utilizado de classificação estabeleceu os seguintes intervalos: primeiro e último decis como divisores dos grupos extremos, *muito baixo* ou *muito alto*; primeiro e terceiro quartis como divisores para valores *baixos* e *altos*; e, entre esses grupos, separados pela mediana, *médio baixo* e *médio alto*. Essa classificação serviu para organizar faixas para um número muito grande de variáveis que seguem lógicas e escalas diferentes. Por um lado, isso facilitou procedimentos, adotando-se um mesmo padrão. Por outro, não se procedeu a exame mais detido sobre aquele item verificado e analisado – como resultado, um município que possa estar num grupo médio alto, para classificação entre municípios nacionais, poderia certamente figurar com valores muito altos numa comparação internacional, por exemplo.

Aqui, a ideia foi separar em grupos para o estabelecimento de prioridades, identificando-se grupos de municípios em contextos específicos e classificados como os “mais desiguais” ou com “menores receitas”. Os somatórios gerais de municípios por faixas relacionadas a determinada estatística ou indicador, portanto, não necessariamente respeitam as diferentes lógicas internas, mas funcionam como separadores de posição, o que resulta em um número recorrente de municípios dentro de cada grupo, a não ser em cruzamentos específicos.

Uma exceção a esse procedimento foi adotada para o caso do IVS, do Ipea, e seus componentes. Para esse caso, as faixas seguiram as indicações apresentadas no portal em que o índice e os dados relacionados estão disponíveis.⁶ Para o restante das informações apresentadas, entretanto, sempre que as faixas fossem utilizadas como recurso para organizar os dados municipais, seguiu-se a lógica descrita no quadro 3.

6. O sítio de internet do referido portal pode ser acessado em: <https://bit.ly/42qHG6v>.

QUADRO 3

Distribuição dos rótulos adotados por medida de posição

Grupo	Definição
Muito baixo(a)	Valores entre o registro mínimo e o 1º decil
Baixo(a)	Valores entre o 1º decil e o 1º quartil
Médio baixo(a)	Valores entre o 1º quartil e a mediana
Médio alto(a)	Valores entre a mediana e o 3º quartil
Alto(a)	Valores entre o 3º quartil e o último decil
Muito alto(a)	Valores entre o último decil e o registro máximo

Elaboração dos autores.

Em decorrência das escolhas metodológicas adotadas, os grupos extremos contaram com menor número de resultados, ao passo que os grupos médios, com os maiores. As contagens de municípios apresentadas, dessa forma, tiram muito mais informações dos cruzamentos propostos – seja por Grande Região geográfica, faixa populacional ou classificação na Regic-18 – do que pela distribuição por faixas em si.

Primeiramente, foram colocados exemplos de combinações específicas de variáveis que poderiam ser adotadas para o estabelecimento de cortes prioritários de municípios por algum tipo de fragilidade socioeconômica. Eles foram reunidos no item *perfis de fragilidade*. Na sequência, foi posta a questão do peso do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) na receita municipal. Esse item foi seguido pela questão do caráter de regressividade da tributação na competência municipal, com um olhar acerca da composição de tributos sobre patrimônio e propriedade e comparativos com municípios em que o Imposto sobre Serviços (ISS) possuía maior peso relativo como parte das receitas municipais. Na sequência, foram apresentados levantamentos para existência de Planta Genérica de Valores (PGV) nos municípios e alguns comparativos, a partir disso, para o peso dos tributos sobre o patrimônio na jurisprudência municipal. Ainda integraram esta seção alguns breves comentários sobre perfis setoriais, a partir de dados de setores com maior concentração de empregos formais e contribuição para o valor agregado municipal. Por fim, tentou-se elaborar uma “etiqueta” para captar um tipo especial de fragilidade que se mascara por trás de bons indicadores econômicos. Referimo-nos, no caso, a municípios que não possuam grande população e que tenham forte dependência de poucos agentes econômicos ou setores – arquétipo por vezes desejado por muitas gestões municipais, mas que acaba subvertendo lógicas e procedimentos municipais, muitas vezes de forma “invisível” para dados oficiais tratados isoladamente.

QUADRO 4

Eixos temáticos e conteúdos trabalhados para o tema cenário econômico-financeiro

Cenário econômico-financeiro	Fonte
1. Perfis de fragilidade	
Contagem de municípios na faixa <i> muito alta </i> para Gini e IVS, por faixa de PIB, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação pela Regic-18.	Índice de Gini – Censo Demográfico (IBGE, 2010); IVS (Ipea, 2010); PIB – Contas Regionais (IBGE, 2017a)
Contagem de municípios na faixa <i> muito alta </i> para Gini e IVS, por faixa de PIB <i> per capita </i> , por macrorregião e classificação pela Regic-18.	Índice de Gini – Censo Demográfico (IBGE, 2010); IVS (Ipea, 2010); PIB – Contas Regionais (IBGE, 2017a)
Municípios com faixas de IVS alto e muito alto de IVS (geral e todas as componentes), por faixa de PIB para região geográfica e porte populacional; para região geográfica e classificação pela Regic-18.	IVS (Ipea, 2010); PIB – Contas Regionais (IBGE, 2017a)
2. FPM versus receitas e PIB	
Participação do FPM no total de receitas, por faixas, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação pela Regic-18, 2017.	Finbra (Brasil, 2017)
Proporção do FPM frente ao PIB, por faixas, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação pela Regic-18, 2017.	Finbra (Brasil, 2017); Contas Regionais (IBGE, 2017a)
3. Tributos sobre o patrimônio/propriedade versus ISSqn¹ – municípios e a regressividade da carga tributária	
Contagem de municípios por faixas de proporção de tributos sobre propriedade e patrimônio na receita total do município, para macrorregião e porte populacional; para macrorregião e classificação na Regic-18, 2017.	Finbra (Brasil, 2017)
Média de proporção de tributos sobre propriedade/patrimônio na receita total, por faixa de IVS, para macrorregião e classificação pela Regic-18.	Finbra (Brasil, 2017); Ipea (2010)
Média de Gini para agrupamentos de municípios em que a arrecadação de ISS supera ou não o conjunto de tributos associados a patrimônio/propriedade, por macrorregião.	Censo Demográfico (IBGE, 2010); Finbra (Brasil, 2017)
Média de IVS para agrupamentos de municípios em que a arrecadação de ISS supera ou não o conjunto de tributos associados a patrimônio/propriedade, por porte populacional.	Ipea (2010); Finbra (Brasil, 2017)
Média de IDH ² para agrupamentos de municípios em que a arrecadação de ISS supera ou não o conjunto de tributos associados a patrimônio/propriedade, por classificação na Regic-18.	PNUD (2010); Finbra (Brasil, 2017)
4. Existência de cadastros versus arrecadação	
Média de percentual de tributos sobre a propriedade e o patrimônio dentro da receita total, por existência de cadastro imobiliário informatizado, 2017.	Finbra (Brasil, 2017); Munic (IBGE, 2015)
Média de percentual de tributos sobre a propriedade e o patrimônio dentro da receita total, por existência de planta genérica de valores informatizada, 2017.	Finbra (Brasil, 2017); Munic (IBGE, 2015)
Existência, informatização e atualização da PGV, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação pela Regic-18, 2015.	Munic (IBGE, 2015)
5. Quadro setorial	
Contagem de municípios por setor que concentra a maior parcela da mão de obra formal, por faixas de IVS, 2018.	Rais (2018); Ipea (2010)
Médias de indicadores municipais selecionados, por setor que mais contribuiu para o valor agregado bruto municipal.	Ipea (2010); Censo Demográfico (IBGE, 2010); Contas Regionais (IBGE, 2017a); Finbra (Brasil, 2017); PNUD (2010)
6. Fragilidade: concentração de domínio econômico	
Municípios com “concentração de domínio econômico”, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação Regic-18.	Censo Demográfico (IBGE, 2010); Contas Regionais (IBGE, 2017a); Rais (2018)

Fontes: IBGE (2010; 2015; 2017a); Ipea (2010); STN (Brasil, 2017); PNUD (2010); e Rais (Brasil, 2018).

Notas: ¹ Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza.

² Índice de Desenvolvimento Humano.

2.4 Políticas setoriais urbanas

Este tema reuniu tópicos a respeito de três dos principais eixos de políticas setoriais urbanas: mobilidade, habitação e saneamento. Foram organizados dados a partir da Munic, da Pesquisa de Características Urbanísticas do Entorno dos Domicílios, ambas realizadas pelo IBGE, e da Pesquisa de Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil, conduzida pela FJP. Essas informações foram objeto de cruzamentos e recortes, buscando-se ilustrar algumas possibilidades e preocupações, a partir do conteúdo sistematizado na *planilha de trabalho*. Assim como ocorreu no restante do estudo, os tópicos abordados dividiram-se entre oferecer possíveis perfis municipais de fragilidades ou evidenciar alguma dimensão marcante de diversidade regional que tornasse desejável complementar cortes imediatos, por porte populacional ou classificação na Regic.

De maneira geral, há uma interessante discussão que permeia os conteúdos desta seção, no que diz respeito à relação entre condicionantes setoriais e territoriais e suas consequências para a estruturação e persecução de objetivos de políticas públicas. O passado recente brasileiro coleciona uma série de interações, se não antagonicas, pelo menos contraditórias, quando se pensa em políticas nacionais com foco no espaço urbano, em que os municípios possuem lugar destacado. Balanços nas temáticas de mobilidade e habitação, principalmente, mostram como aspectos externos ou paralelos podem implicar a anulação ou o enfraquecimento de resultados almejados.

No caso da mobilidade, embora a Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012) tenha abraçado claramente a ideia de priorização dos meios de transporte ativos, em detrimento dos motorizados e do transporte coletivo sobre os individuais, benefícios tributários concedidos à indústria automobilística, o aumento do acesso ao crédito e o histórico rodoviarista consolidado ampliaram os desafios para que as metas se traduzissem em resultados mais efetivos.

Algo similar poderia ser afirmado para a política habitacional (Fix e Arantes, 2009; Rolnik, 2015; Costa, 2019), em que critérios de qualidade urbanística representaram, por inúmeras vezes, preocupações secundárias, contribuindo para a continuidade e o agravamento de problemas persistentes ligados à expansão excessiva do espaço urbano e sua qualidade insuficiente.

Essas questões se tornam ainda mais difíceis de superar quando se abordam políticas com participação dos diferentes entes da Federação, cada qual com preocupações específicas e, por vezes, posturas e visões desalinhadas. Nesse sentido, um esforço de hierarquização de condicionantes, nas diferentes escalas, para as diferentes políticas setoriais, seria de extrema valia para que se pudessem estabelecer eixos mais coesos de atuação a partir dos princípios e objetivos estipulados. Isso exige, entretanto, trabalho mais detido e prolongado. Adicionalmente,

se o período expansionista recente da economia brasileira certamente trouxe elementos complicadores para a expansão e ocupação equilibrada, socialmente justa e ecologicamente sustentável, vale também refletir quais seriam as condicionantes lançadas para o cenário reverso, que teima em se prolongar, de recessão e crise, em termos da qualidade da urbanização e da expansão dos centros urbanos e sua relação com os espaços não urbanizados.

Os conteúdos para este tema foram divididos em quatro tópicos. O primeiro trouxe informação sobre o planejamento em municípios, a partir da informação da existência de planos setoriais e PD. O segundo tópico se preocupou em apresentar alguns recortes ligados à mobilidade. Em seguida, abordou-se o tema da habitação; e, por fim, o do saneamento básico.

QUADRO 5

Eixos temáticos e conteúdos trabalhados para o tema políticas setoriais urbanas

Políticas setoriais urbanas	Fonte
1. PD e planos setoriais	
Municípios sem PD e planos de transporte, habitação, saneamento e de gestão integrada de resíduos sólidos – por faixa de IVS, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18.	Munic (IBGE, 2017b), 2018); Ipea (2010)
2. Mobilidade	
Existência de plano de transporte no município, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2017.	Munic (IBGE, 2017b)
Municípios sem transporte intraurbano de ônibus, com IVS – infraestrutura urbana alto ou muito alto, por faixa de densidade demográfica, macrorregião e porte populacional; macrorregião e classificação pela Regic-18.	Munic (IBGE, 2017b); Ipea (2010)
Municípios por faixa de fragilidade de entorno dos domicílios: mobilidade (termos relativos), por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação pela Regic-18, 2010.	Pesquisa de Características Urbanísticas do Entorno dos Domicílios (IBGE, 2010)
Participação social e mobilidade – municípios sem conselho, sem fundo temático e sem conferência nos últimos quatro anos, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2017.	Munic (IBGE, 2017b)
3. Habitação	
Municípios sem plano de habitação, por faixa de IVS, macrorregião e porte populacional; macrorregião e classificação na Regic-18, 2017.	Munic (IBGE, 2017b) e (Ipea, 2010)
Municípios por existência de favelas, cortiços e loteamentos irregulares, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2017.	Munic (IBGE, 2017b)
Municípios por faixa de déficit habitacional (relativo), por macrorregião e faixa de porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2010.	FJP (2010)
Contagem de municípios onde os domicílios vagos superam o déficit habitacional (urbano), por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2010.	FJP (2010)
Municípios por faixas de inadequação de domicílios urbanos – relativo, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2010.	FJP (2010)
Participação social – habitação: municípios sem conselho, sem fundo temático e sem conferência nos últimos quatro anos, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2017.	Munic (IBGE, 2017b)

(Continua)

(Continuação)

Políticas setoriais urbanas	Fonte
4. Saneamento	
Municípios sem PMSB ¹ e PIGRS, ² por faixa de IVS, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2017.	Munic (IBGE, 2017b) e (Ipea, 2010)
Serviços abordados nos PMSBs, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2017.	Munic (IBGE, 2017b)
Contagem de domicílios em faixas alta e muito alta de domicílios com esgoto a céu aberto, por macrorregião e faixas de porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2010.	Pesquisa de Características Urbanísticas do Entorno dos Domicílios (IBGE, 2010)
Contagem de municípios com domicílios em faixas alta e muito alta de domicílios com lixo acumulado no logradouro (relativo), por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18 2010.	Pesquisa de Características Urbanísticas do Entorno dos Domicílios (IBGE, 2010)
Municípios sem PMSB, com problema de falta de saneamento (destinação inadequada de esgoto doméstico), por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2017.	Munic (IBGE, 2017b)
Participação social – saneamento: municípios sem conselho, sem fundo temático, sem conferência nos últimos quatro anos, sem consultas públicas e sem debates nos últimos doze meses, por macrorregião e porte populacional; macrorregião e classificação na Regic-18, 2017.	Munic (IBGE, 2017b)

Fontes: IBGE (2010; 2017b; 2018); Ipea (2010); e FJP (2010).

Notas: ¹ Plano Municipal de Saneamento Básico.² Plano Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos.

2.5 Indicadores geográfico-situacionais

Nesta seção, propõe-se um esboço para a construção de indicadores geográfico-situacionais das diferentes formas assumidas pelos assentamentos urbanos. As informações trabalhadas anteriormente tomam como referência dados das totalidades dos territórios e das populações municipais, o que, como esboçamos a seguir, pode representar uma limitação para a tipologia a ser adotada no âmbito da PNDU. Esta seção também destoa das demais, por não compor o índice de vulnerabilidade dos municípios proposto ao fim deste documento. A explicação é a inexistência de uma sistematização atualizada de dados sobre áreas e características das manchas urbanas.

A caracterização das diferentes conformações dos assentamentos nos municípios é uma lâmina de leitura importante para a construção da tipologia proposta pelo MDR. Isso porque uma tipologia também invoca formas “físicas” e a apreensão de aspectos espaciais, como a distribuição dos objetos urbanos (equipamentos públicos, habitações, infraestruturas de comunicação, transportes, abastecimento etc.), dos fluxos e das funções desses mesmos objetos. Inclusive, muitos desses objetos vêm a ser justamente os principais elementos dos programas de planejamento e investimentos nas políticas urbanas.

A questão fundamental a ser levantada diz respeito às limitações da adoção do recorte institucional – que considera o município inteiro – como escala-base para a PNDU. As discrepâncias territoriais, demográficas e da feição assumida pelos assentamentos são de tal ordem que podem inviabilizar a comparação entre municípios. Portanto, é importante distinguir o município da cidade e das demais formações urbanas.

Observações empíricas mostram que os sítios urbanos não são necessariamente homogêneos na totalidade da área de um dado município ou entre municípios com indicadores semelhantes. Nesse sentido, o fato urbano não corresponde apenas às divisões político-administrativas nas quais está inserido; é possível verificar a existência de mais de um assentamento com características e funções urbanas diversas em relação ao território do município que ocupa e ao território de municípios vizinhos.

Essa questão, que já é em parte reconhecida pela tipologia dos arranjos populacionais, assume outras escalas e formas além das aglomerações urbanas, metrópoles e núcleos isolados. Esses tipos retratam a integração entre dois ou mais núcleos urbanos ou a contiguidade da mancha urbana em dois ou mais municípios, contudo não alcançam arranjos que podemos qualificar de intramunicipais. A tipologia existente, também, não adota indicadores quantitativos ou qualitativos que descrevam as características situacionais e funcionais das diferentes formas de assentamento urbano conforme o contexto em que estão inseridos. Por exemplo, um município em um arranjo metropolitano não é apenas sede/centro do arranjo, ou periférico/subordinado. Bairros ou distritos dentro do próprio município-sede podem assumir dinâmicas de subordinação/periferização mais acentuadas que bairros/sedes dos outros municípios do arranjo.

Essas considerações não exaustivas se propuseram a levantar a necessidade da elaboração de um conjunto de indicadores de, pelo menos, duas ordens. Uma que considere a inserção relativa dos núcleos urbanos na rede urbana e nos arranjos populacionais para além da acessibilidade; e outra que indique a configuração desses núcleos urbanos. Por exemplo, município isolado “mononucleado”, “polinucleado”; município integrado conurbado, não conurbado, central, subcentral, subordinado etc.

3 EXERCÍCIO DE FORMULAÇÃO DE “LÂMINAS” TIPOLÓGICAS

Este esforço (amplo, mas limitado diante das possibilidades existentes – haveria muito mais a ser elencado e cruzado, numa empreitada de maior fôlego) buscou trazer elementos para se questionar soluções pré-desenhadas para categorização dos municípios brasileiros e várias de suas limitações, aqui abordadas como fragilidades organizadas nas cinco frentes que compuseram cada seção. A simples combinação

da categorização por macrorregiões com faixas de porte populacional ou pela classificação derivada da Regic-18, confrontada por variáveis de natureza distinta e cortes específicos de seus resultados, permite constatar extensa heterogeneidade dos municípios brasileiros.

A partir da ideia de que o tratamento igual de entes desiguais carrega um potencial muito grande de agravamento das já marcadas desigualdades no país, sugeriu-se um arrolamento de itens de possível atenção para alguma forma de atuação do MDR, como componente da PNDU e, quando possível, um recorte de municípios que reuniram condição de mais fragilidade em determinado tema, como resultado de cruzamentos de características ou por sua simples expressão mais aguda em comparação com outros municípios. Esses municípios mais frágeis conformariam grupos prioritários para um determinado conjunto de ações que viessem a incidir sobre tais questões.

Esse tipo de abordagem, em vez de oferecer tipologias prontas e que se impõem sobre temas, dinâmicas e rotinas de ordem muito diversa, privilegia a capacidade e visão analíticas em torno dos diferentes braços de atuação que podem compor a PNDU. A combinação do que se chamou de “etiquetas” ou “lâminas” permite não apenas estabelecer grupos prioritários para políticas específicas, mas também subcortes nos eixos temáticos (potencialmente diferenciando abordagens em torno de algum eixo para, por exemplo, municípios mais pobres, ou então mais desiguais em comparação àqueles de maior IDH ou menor vulnerabilidade social, mas que ainda assim dividam determinada fragilidade nesse heterogêneo mosaico de municípios).

Uma das preocupações que orientou o trabalho foi a de oferecer esforços que pudessem complementar as discussões acerca de tipologias municipais propostas pelo MDR, focando justamente aspectos que ainda não tivessem sido integrados de alguma forma aos trabalhos realizados nesse sentido. A proposta preliminar a que o estudo teve acesso possui muitos méritos, particularmente o de buscar compreender realidades urbanas e municipais em um quadro mais geral de inserção em contextos de conjunto: na região de influência de cidades, em contexto metropolitano, como parte de arranjo populacional, ou ainda de forma isolada. Essa sistematização estava organizada com três tipos e dois subtipos, conforme a seguir descrito.

- 1) Tipo 1: município integrante de arranjo metropolitano/grandes concentrações urbanas
 - a) 1.1: município núcleo do arranjo; e
 - b) 1.2: demais municípios do arranjo.

- 2) Tipo 2: município integrante de arranjo populacional
 - a) 2.1: município núcleo; e
 - b) 2.2: demais municípios do arranjo.
- 3) Tipo 3: município isolado (integração fora de arranjo populacional)
 - a) 3.1: município-polo – de hierarquia superior na rede urbana (Regic – hierarquia a partir de centro sub-regional); e
 - b) 3.2: município não polo – de hierarquia inferior na rede urbana (Regic – hierarquia abaixo de centro sub-regional).

A proposta é definitivamente competente em termos de inserção de municípios nos contextos supramunicipais, mas deixa exposto flanco sobre condições concretas muito distintas que se entrelaçam e configuram capacidades e contextos muito heterogêneos – entre os grupos e dentro deles. Como forma de ilustrar isso e, inclusive, de sugerir possíveis métodos para encaminhamento de uma formulação adicional e que se acople a essa, pensou-se num exercício básico. A partir das informações da *planilha de trabalho*,⁷ foram listadas, sem grandes aprofundamentos ou refinamentos, 87 variáveis que pudessem ser associadas a cada município brasileiro. Para cada uma, estabeleceu-se um critério que poderia ser contabilizado como uma “fragilidade”. Isso englobou desde a ausência de regulamentações específicas até a incidência de impactos ambientais, passando por perfil econômico ou faixa de vulnerabilidade social. Isso portanto apontou, como um ponto de fragilidade, características qualitativamente distintas. Para variáveis binárias, como existência de lei de uso e ocupação do solo, ou incidência ou não, no município, de destinação inadequada de esgotos (entre muitas outras), simplesmente se apontou a resposta associada ao município que qualificaria como potencial vulnerabilidade. Para outras, seguindo a classificação por faixas de incidência ou intensidade, conforme explicitado na seção 2.3, o trabalho consistiu em estipular “etiquetas” para os municípios a partir de sua categorização: municípios com as maiores proporções de déficit habitacional (grupos de faixa *alta* ou *muito alta*, ou seja, acima do terceiro quartil ou acima do último decil), ou com mais altas faixas de IVS, para citar dois exemplos. Aqui, visando à simplicidade, não se fez qualquer ponderação sobre essas faixas criadas a partir de medidas de posição. Isso, entretanto, poderia ser feito, sendo, inclusive, desejável, distribuindo-se pesos distintos para cálculo de acúmulos de “fragilidades”.

7. Esse exercício foi feito em uma planilha separada, chamada de *planilha lâminas*, com dados da *planilha de trabalho*.

Adicionalmente, poderiam ser atribuídos pesos para variáveis consideradas “chave”: ausência de PD poderia pesar mais do que, por exemplo, inexistência de algum plano temático, que poderiam, por sua vez, pesar mais do que atraso nas suas revisões. Isso tudo acrescentaria camadas importantes para diferenciação e hierarquização de perfis de atuação preferencial por tipo de política projetada pelo MDR para os municípios. São trabalhos que exigem fôlego maior, com participação de perfis distintos de profissionais e especialistas, dada a grande variedade de temas a serem cobertos e a necessária atribuição de valor, inerente à definição de pesos para as variáveis.

Isso posto, para efeitos do que aqui se pretende mostrar, não foram promovidas diferenciações de peso no exercício realizado. Cada uma das “etiquetas” foi tomada com o mesmo peso e, por consequência, seria possível para um município pontuar, no máximo, 87 pontos na escala de “fragilidades” acumuladas.⁸ Como resultado, entretanto, o município com maior acúmulo de itens de “fragilidade” obteve 63 pontos. Foi um município do Nordeste.

O resultado da rotulagem dos municípios aqui proposta pode ser visualizado nos mapas apresentados a seguir. Foram elaborados mapas temáticos, abordando cada uma das quatro dimensões trabalhadas neste esforço (aspectos institucionais; planejamento e instrumentos territoriais de desenvolvimento; aspectos econômico-financeiros; e políticas setoriais urbanas), além de um mapa com o resultado geral do exercício de pontuação de fragilidades/vulnerabilidades, considerando-se os pontos acumulados pelas quatro dimensões simultaneamente. Os rótulos, como apontado anteriormente, seguem a lógica relativa e posicional empregada ao longo do trabalho. Isso significa que um município marcado como tendo *muito alto* somatório de pontos de vulnerabilidade (seja para uma dimensão específica ou para o total de acúmulo de fragilidades) esteve entre os 10% dos municípios com a maior pontuação para aquele tema, ao passo que aqueles classificados como tendo *alto* acúmulo de pontos de vulnerabilidade pertencem ao grupo de 15% dos municípios brasileiros que teve resultado entre o 3º quartil e o último decil para a somatória de pontos de fragilidade. Essa escolha foi feita por contribuir mais diretamente para critérios de priorização, ao apontar resultados em relação ao conjunto de municípios brasileiros. A alternativa de adoção de uma escala absoluta, que estabeleceria patamares fixos de pontos que serviriam de fundamento para o processo de rotulagem, traria outras vantagens, mas certamente enfrentaria

8. Em realidade, menos de 87, pois um município nunca poderia ao mesmo tempo não ter PD e ter PD sem revisão há mais de dez anos. Todavia, o número total possível interessa menos do que o maior número verificado para os 5.570 municípios.

dificuldades adicionais, de sorte que as escalas relativas oferecem subsídios suficientes para serem adotadas.⁹

Como consequência, é preciso atentar ao fato de que um município rotulado como tendo *médio alto* acúmulo de vulnerabilidades certamente possui pontuação de vulnerabilidade inferior a qualquer município que tenha recebido os rótulos *alto* ou *muito alto* no somatório de pontos de vulnerabilidade, mas isso não implica necessariamente dizer que a situação desse município seja “boa” em termos absolutos, apenas “menos pior”, pois a escala é relativa. Para aprofundar a questão, o que a escala relativa traz é uma leitura do conjunto de municípios observados a partir de um determinado prisma, mas não diz muito sobre as condições absolutas. Num exemplo adicional, se tomássemos uma característica para a qual se sabe que os municípios brasileiros possuem boa ou excelente condição de modo geral, o que a escala relativa apontaria seria, quanto a essa característica, quais municípios estariam pior ou melhor que outros, ainda que o patamar atestado fosse, como um todo, bom ou excelente. O inverso também seria válido. Ainda que fosse de notório conhecimento que os municípios brasileiros tivessem péssimas condições para determinada característica, a escala relativa ainda assim apresentaria um determinado conjunto deles como tendo *muito baixo* acúmulo de vulnerabilidades, pois o rótulo é posicional e relativo. Isso reforça que o mérito na adoção desse tipo de escala está justamente em oferecer ao gestor critérios de priorização, uma vez que seria muito difícil atentar simultaneamente a uma fragilidade para todo o universo de municípios brasileiros, sem qualquer critério de distinção ou urgência.

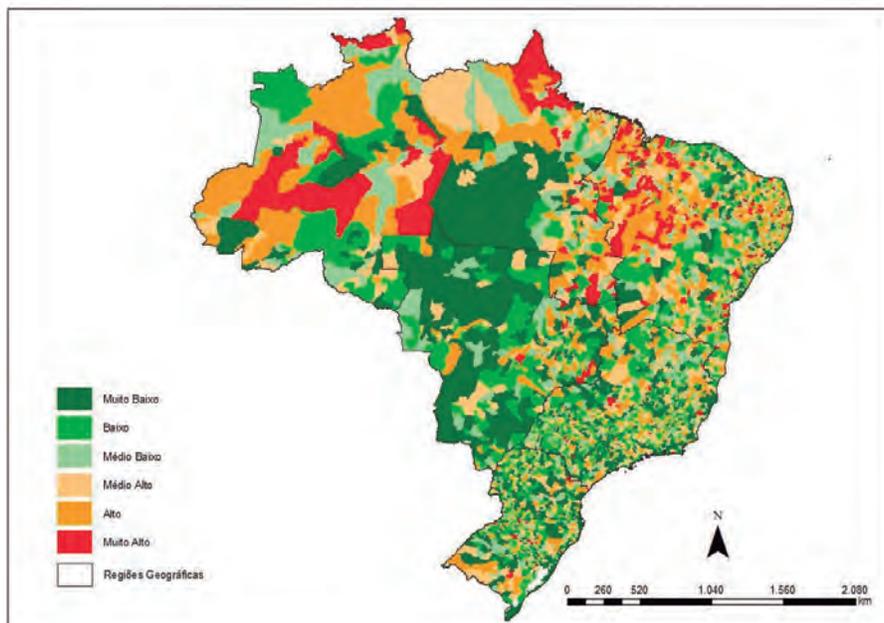
Os mapas de 1A a 1E seguem a ordem em que foram examinadas as diferentes dimensões (aspectos institucionais; planejamento e instrumentos territoriais de desenvolvimento; aspectos econômico-financeiros; e políticas setoriais urbanas), finalizando com a apresentação dos totais de pontos de vulnerabilidade.

9. Sem dúvida, o uso complementar de ambas as escalas traria os melhores resultados possíveis, o que pode ser cogitado para a sequência dos trabalhos nesse tema.

MAPA 1

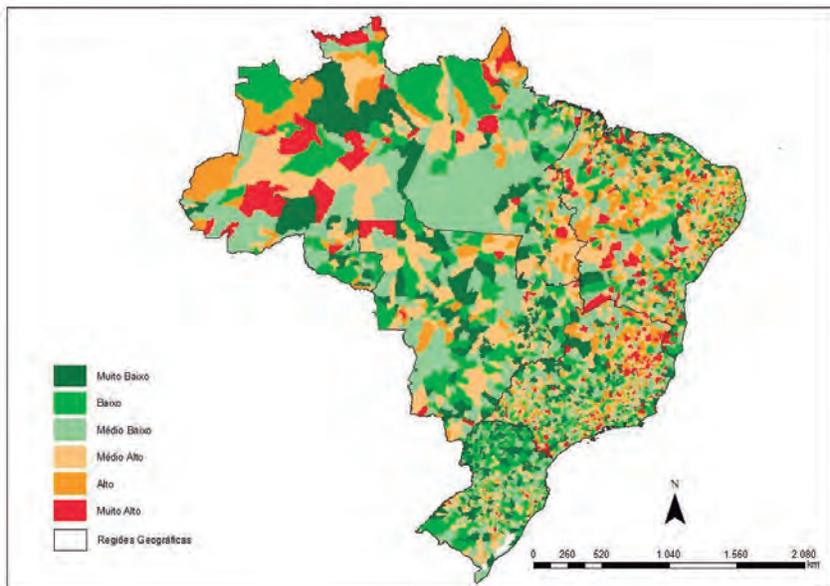
Escala relativa de vulnerabilidade dos municípios brasileiros por acúmulo de pontos para as quatro dimensões e por acúmulo total de pontos

1A – Aspectos institucionais



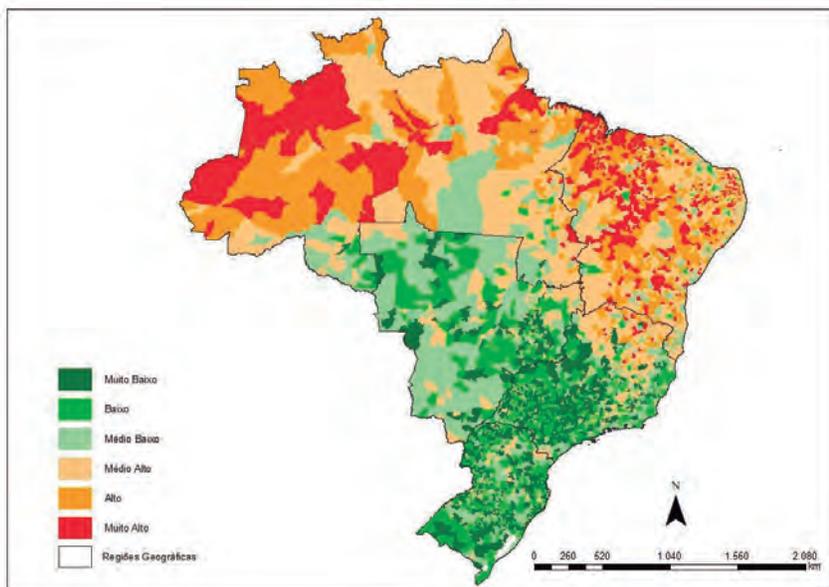
Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

1B – Planejamento e instrumentos territoriais de desenvolvimento



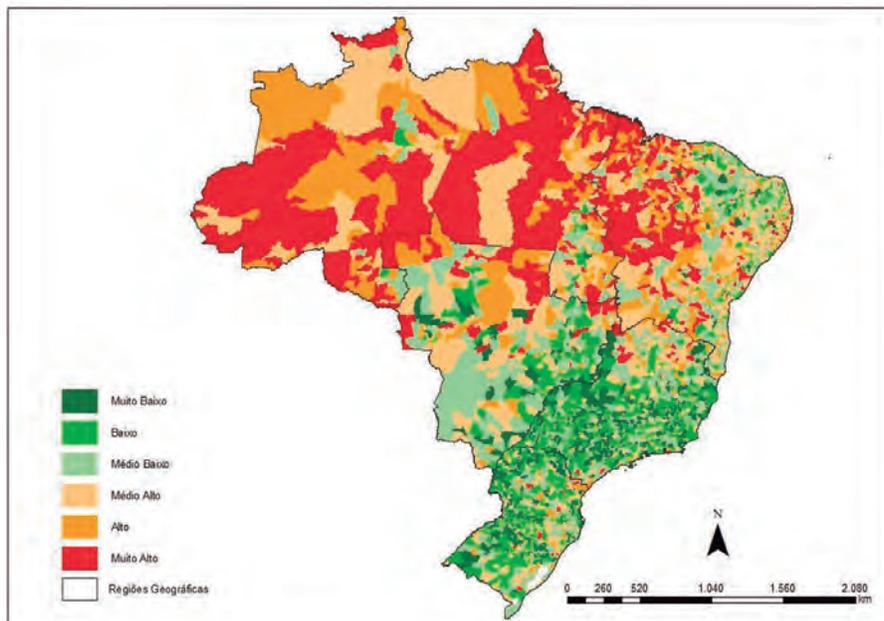
Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

1C – Aspectos econômico-financeiros



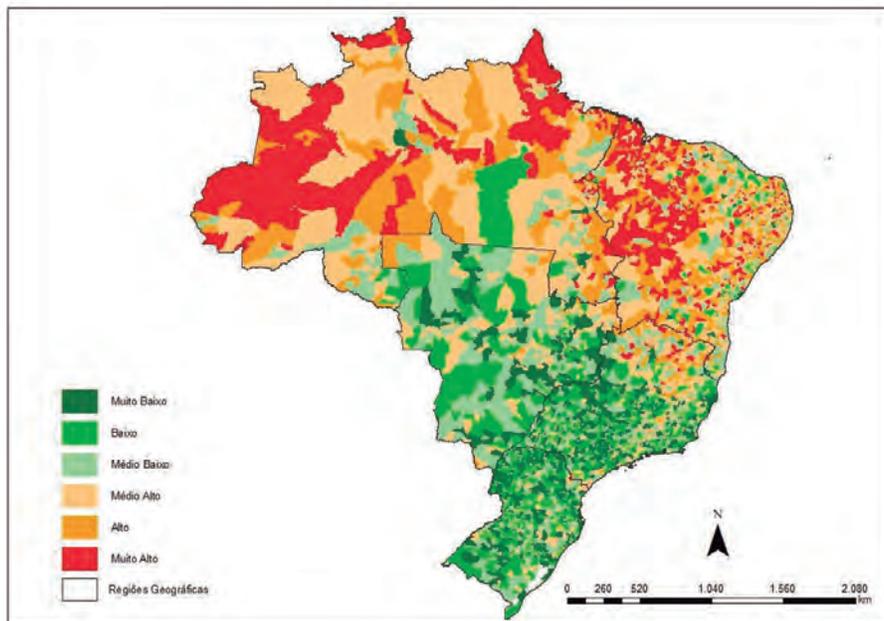
Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

1D – Políticas setoriais urbanas



Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

1E – Acúmulo total de pontos



Fonte: Dados da planilha “lâminas” (2020).
Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Crédito pela geração dos mapas em ArcGIS e RBG – Clayton Gurgel de Albuquerque e Patrícia Camarão.

2. Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O passo seguinte foi propor essa pontuação de acúmulo de fragilidades para duas sistematizações, de modo simultâneo: as macrorregiões e a proposta preliminar trabalhada pelo MDR. Aqui, como a ideia é justamente explicitar a diversidade nessas formas de agrupamento dos dados, foram contabilizados os valores máximo e mínimo obtidos em cada grupo (em vez, por exemplo, de se apresentarem as médias obtidas para cada um). Seguindo o padrão de distribuição por medidas de posição, utilizamos os seis grupos já empregados ao longo do trabalho.¹⁰ Cortes alternativos, em menor ou maior número, poderiam ser aplicados. Os resultados constam na tabela 1 e no gráfico 1.

10. Seriam os grupos de acúmulo de fragilidade: *muito baixo*, *baixo*, *médio baixo*, *médio alto*, *alto* e *muito alto*, de acordo com as medidas de posição (decis para os grupos extremos, primeiro e terceiro quartis e mediana).

TABELA 1

Valores mínimos e máximos para pontuação de fragilidades,¹ por proposta preliminar de tipologia municipal PNDU

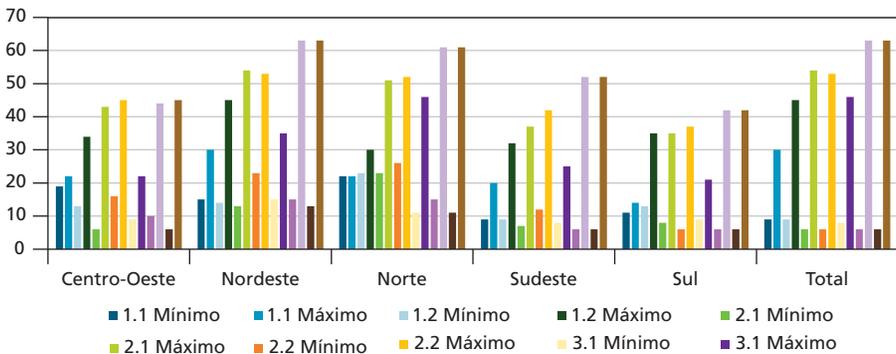
	1.1		1.2		2.1		2.2		3.1		3.2		Total	
	Min.	Máx.	Min.	Máx.	Min.	Máx.	Min.	Máx.	Min.	Máx.	Min.	Máx.	Min.	Máx.
Centro-Oeste	19	22	13	34	6	43	16	45	9	22	10	44	6	45
Nordeste	15	30	14	45	13	54	23	53	15	35	15	63	13	63
Norte	22	22	23	30	23	51	26	52	11	46	15	61	11	61
Sudeste	9	20	9	32	7	37	12	42	8	25	6	52	6	52
Sul	11	14	13	35	8	35	6	37	9	21	6	42	6	42
Total	9	30	9	45	6	54	6	53	8	46	6	63	6	63

Fonte: Indicadores e recortes diversos reunidos na planilha “lâminas” (2020).
Elaboração dos autores.

Nota: ¹Quanto maior a pontuação, maior o acúmulo de fragilidades.

GRÁFICO 1

Valores mínimos e máximos para pontuação de fragilidades, por proposta preliminar de tipologia municipal PNDU



Fonte: Indicadores e recortes diversos reunidos na planilha “lâminas” (2020).
Elaboração dos autores.

Nota: ¹Quanto maior a pontuação, maior o acúmulo de fragilidades.

Em termos regionais, os menores registros foram de municípios do Centro-Oeste, Sudeste e Sul (igual a 6), ao passo que os valores mínimos obtidos no Norte e Nordeste foram próximos do dobro disso, 11 para municípios na região Norte; e 13, no Nordeste. Em termos relativos, entretanto, os municípios do Sudeste se mostraram particularmente desiguais: o município com valor máximo acumulou quase nove vezes a pontuação do município com menor número de “fragilidades” elencadas. Vale notar que, a partir da leitura dos mapas temáticos, alguns temas se mostraram mais alinhados aos cortes clássicos das diferenças regionais que outros. Os aspectos ligados ao acúmulo de pontos de fragilidades para planejamento e instrumentos territoriais de desenvolvimento tiveram padrão menos claramente

marcado entre municípios do Norte *versus* Sul. Os resultados para aspectos institucionais e planos setoriais, ainda que em menor grau, também tiveram distribuição macrorregional mais dispersa. Por sua vez, os aspectos econômicos foram aqueles que em maior grau se aproximaram de um claro corte, colocando de um lado municípios do Norte e Nordeste, num grupo de acúmulo de mais pontos de fragilidades frente aos municípios do Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

Os municípios do tipo 1, metropolitanos, tiveram os registros de maiores valores mínimos (9), seguidos pelos municípios isolados do tipo *polo* (tipo 3.2), numa comparação entre os menores valores encontrados para municípios classificados a partir da proposta preliminar de trabalho aventada pelo MDR (última linha da tabela). Os demais tipos tiveram valor mínimo igual a 6. Chamou atenção como foram divergentes os resultados para um mesmo grupo, entretanto. Isso posto, o tipo 1.1 foi aquele com menor diferença interna, entre todos os grupos apresentados. As menores diferenças se verificaram na região Norte, como já apontado, com número menor de municípios metropolitanos. As diferenças no Sul e Centro-Oeste foram praticamente equivalentes (em número, não em qualidade).

Os municípios que não eram núcleos de arranjos metropolitanos, representados pelo tipo 1.2, mostraram diferenças internas consideráveis, ainda maiores que as do tipo anterior, com o valor máximo verificado sendo o equivalente a cinco vezes o valor mínimo. Os valores máximos apresentaram pontos de acúmulo de “fragilidades” maiores do que os observados para o tipo 1.1, em todas as regiões.

Entre os municípios do tipo 2, integrantes de arranjo populacional, os valores extremos, em termos gerais, foram muito próximos, se olhados os subtipos (6 *versus* 53/54). Olhando os registros mínimos, foram menores ou iguais aos metropolitanos para o grupo 2.1. Para o tipo 2.2, com exceção do verificado no Sul, os valores mínimos foram maiores do que para os municípios-núcleo do arranjo. A diferença entre registros máximos e mínimos para o grupo 2.2 ficou muito próxima em termos regionais, flutuando em torno de 30 pontos. Em termos gerais, entretanto, a diferença só foi superada pela registrada no grupo 3.2.

Entre os municípios isolados, aqueles classificados no grupo 3.1 (município-polo – de hierarquia superior na rede urbana) tiveram valores extremos na contagem de acúmulos de “fragilidades” bem menos desiguais do que o observado para o grupo 3.2 (município não polo – de hierarquia inferior na rede urbana), ainda que em patamar de diferenças considerável. Exceção feita à região Norte, os patamares de valores máximos foram relativamente baixos (no comparativo entre valores máximos de outros tipos), talvez superando apenas o que se verificou para o grupo 1.1, de núcleos metropolitanos.

Por sua vez, os municípios classificados como 3.2 foram extremamente desiguais. Aqui, a pontuação de acúmulo de “fragilidades” teve diferença superior

a dez vezes, quando confrontados valores mínimos e máximos registrados pelos municípios. Os menores patamares mínimos regionais foram obtidos nas regiões Sudeste e Sul, ao passo que os maiores valores máximos foram de municípios no Nordeste e Norte. Foi o grupo para o qual o contador de “fragilidades” atingiu o maior patamar de valores máximos, mantendo valores mínimos relativamente baixos. É o grupo com maior número absoluto de municípios, absorvendo contextos municipais muito diferenciados entre si.

Esse exercício, embora simples, mostra que há muita diversidade dentro dos grupos, sendo estruturante pensar formas de integrar essas dimensões à proposta preliminar trabalhada pelo MDR. A separação em grupos ou faixas por acúmulo de fragilidades poderia ser um modo de diferenciação interna, mas vale apontar que as considerações expostas neste capítulo se remeteram tão apenas a uma simplória proposta quantitativa, sem adentrarmos em problematizações de ordem qualitativa, diferenciando-se tipos de fragilidade (por exemplo, a partir das cinco seções que organizaram este trabalho). Há campo, por conseguinte, para se avançar, seja com a separação temática, seja com os procedimentos já mencionados de ponderação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A série de rodadas sucessivas de organização das variáveis e sistematizações mostra a importância de uma abordagem multidimensional para formulação de tipologias. Ainda que fiquem reforçadas, em linhas gerais, muitas das conhecidas desigualdades, por exemplo, em nível regional, ou mesmo na hierarquia da rede de influência das cidades (em que se pauta a proposta preliminar tipológica para municípios adotada neste momento pelo MDR) e que possivelmente justifiquem incorporação em tipologias para a PNDU, parece necessário incorporar elementos adicionais. Seria contraproducente, por exemplo, trabalhar uma extensa gama de políticas públicas, auxílios técnicos ou financeiros com uma tipologia que engloba 4.476 municípios brasileiros, como é o caso dos municípios não polo – de hierarquia inferior na rede urbana (Regic – hierarquia abaixo de centro sub-regional), grupo identificado como tipo 3.2, sem nenhuma qualificação ou caracterização adicional. O exercício relatado nos mostra existirem muitas questões – embora mais disseminadas nas camadas mais baixas da hierarquia de cidades – que estendem seus efeitos ao longo da hierarquia da Regic, fazendo-se presentes também em municípios metropolitanos.¹¹ A oportunidade aqui é de justamente, a partir do cruzamento analítico de dados, identificar quais as temáticas e fragilidades sobre as quais se queira trabalhar políticas federais e que se estruturam a partir dessa lógica da hierarquia de cidades

11. As tabelas de levantamentos e os cruzamentos de variáveis presentes em nota técnica de Funari, Lui e Ferreira Junior (2020) raramente deixam de estampar a presença de algum município metropolitano.

(e seus limites). Ao mesmo tempo, compreender que há tantas outras questões organizadas sob sistematizações alternativas, também consequentes.

Isso posto, parece oportuno afirmar que, do mesmo modo que a I PNDR trouxe tipologias microrregionais que escondiam desigualdades intrarregionais (Macedo e Porto, 2018), é preciso entender que, para uma gama de municípios, as questões intramunicipais ganham dimensão destacada. Nesse sentido, a formulação de “etiquetas” ou “lâminas” tipológicas a partir de um esforço similar ao realizado aqui, que partisse de uma visão de delimitações intraurbanas (setores censitários, por exemplo), tornaria mais claro os tipos de desigualdades que, em especial para municípios metropolitanos (mas não apenas), pudessem ser alvo de política específica ou delimitações particulares, ao focar municípios que, em média, não figurem entre aqueles com maior volume acumulado de fragilidades ou vulnerabilidades no nível municipal, mas certamente contam com espaços fragilizados. O exercício com os indicadores geográfico-situacionais ajuda a pôr em perspectiva os casos de municípios de considerável porte populacional, possivelmente metropolitanos, que incluem em seus limites territoriais diversas áreas em condição precarizada e contingente populacional nessas condições em quantidade suficiente para superar estatísticas médias de diversos outros municípios.

Esse perfil de município merece atenção especial, em virtude de complexidades adicionais. O desenho para uma política setorial que pode funcionar bem para um município não metropolitano e menos desigual pode mostrar-se preocupantemente contraproducente num contexto intraurbano extremamente desigual. Isso porque o cenário socioeconômico mais diverso introduz uma série de complicadores, seja no sentido de estruturação e operação de uma política, seja por seus impactos diferenciados sobre parcelas da sociedade (e do território), ou ainda pela ampliada e desigual gama de capacidades de apropriação e/ou produção de impactos inter-relacionados. É necessário um cuidado especial que busque equilibrar, no desenho das políticas, ações e efeitos sobre espaços e grupos populacionais de modo conjugado, em vez de se lançar mão da usual abordagem que toma esses aspectos de maneira alternativa. Os atributos territoriais não podem ser apartados dos sociais, pois corre-se o risco de expulsão, por mecanismos de mercado, dos grupos que mais se beneficiariam das ações estruturadoras do território.

Sob esse prisma, e tendo em mente o desafio de pensar políticas nacionais em contexto de extrema heterogeneidade, pondera-se a possibilidade de serem tratados os parâmetros de desigualdade como um tipo específico de fragilidade ou vulnerabilidade, assumindo-se o caráter relativo das multifacetadas desigualdades – quer as inerentes à operação de uma economia capitalista de mercado, quer as reforçadas pela atuação desavisada do poder público a partir de “perfis médios ideais”. É preciso reconhecer que as abordagens tradicionais, que coexistem de

forma incomodamente pacífica com o aspecto relativo das desigualdades socioespaciais, acabam por reproduzir espaços e grupos de cidadãos “de primeira classe” e espaços de cidadãos “de terceira classe”, o que tem indesejáveis implicações sociais, econômicas e, principalmente, dificulta relações mais democráticas.

Avançando, outras ponderações podem ser feitas acerca da necessidade de se explorarem aspectos intramunicipais adicionais, na busca por tipologias que conjuguem satisfatoriamente questões territoriais e institucionais. Por diversas vezes, no desenvolvimento do exercício aqui descrito, foi possível identificar cruzamentos de variáveis cuja análise se beneficiaria sobremodo de dados e informações organizados sobre a ocupação urbana, rural e das áreas “não ocupadas”, que compõem os mosaicos municipais. Nesse ponto, há de se distinguir entre o que de fato é a “mancha de ocupação” e o que são os limites de perímetros (urbanos/rurais). Não há, entretanto, sistematização nacional desse tipo de informação, uma dificuldade que pode ser superada no esforço preconizado de se organizar um sistema nacional de informações dos municípios brasileiros. A ocupação urbana concentrada ou espalhada, mono ou polinucleada, incorre em diferentes possibilidades de políticas, com custos e viabilidades muito distintos. As relações entre áreas ocupadas, perímetros e limites territoriais municipais, em cruzamento com as dimensões exploradas no estudo realizado, conformam importante arcabouço para um salto de qualidade nas políticas para controle da expansão urbana, estratégias de ocupação controlada e preservação ambiental.

Ademais, há a questão do impulso à associação de municípios que hoje pouco se unem com o intuito de se organizarem políticas voltadas ao desenvolvimento urbano, ou tampouco para o cumprimento de tarefas cotidianas, como implantação de sistemas de monitoramento, fiscalização e controle da ocupação. Oportunidade que poderia ser organizada com políticas específicas voltadas a consórcios e associações para esse fim, com assistência técnica e financeira, estendendo-se a diferentes campos de atuação. Esse tipo de iniciativa subexplorada – de acordo com os dados observados pelas informações da Munic – ajuda a dar escala e viabilizar soluções que estariam demasiado distantes para municípios de forma isolada.

É preciso explicitar a necessidade de um esforço de padronização de termos e conteúdo, com a construção de referências nacionais para linguagem, critérios, extensão, formatação e intercambialidade de registros e informações pertinentes à temática do desenvolvimento urbano, de maneira que se possa ter uma leitura sobre as bases existentes e a capacidade de articulação – algo que beneficiaria, inclusive, o planejamento e a articulação de informações entre municípios. Portanto, um esforço de dotar municípios com sistemas e ferramentas necessárias para gestão e planejamento municipais não se encerraria simplesmente na atuação em municípios que ainda não contam com essas ferramentas.

Num contexto de conformação de um sistema nacional de informações municipais que auxiliasse a PNDU, seria interessante pensar e organizar um critério territorial adicional para agrupamentos de tipos de municípios, que indicasse municípios contíguos e compartilhasse um conjunto de características ou carências. Conforme apontado, não necessariamente faz sentido que todo município tenha soluções completamente separadas de municípios vizinhos. Pelo contrário, há ganhos em se pensar a inserção conjunta a partir de contextos comuns. Seria importante consolidar rotinas de elaboração de diagnósticos, políticas, investimentos e fiscalização, reforçando-se a relevância dos contextos locais e supramunicipais. Analogamente, talvez fosse possível imaginar soluções em conjunto ou consorciadas para operação de sistemas de informação geográfica e digitalização de bases cartográficas, compartilhando custos e operação, se isso facilitasse sua viabilidade.

Tendo em mente oportunidades de frentes de atuação para a PNDU, parece adequado ainda apontar que há um importante obstáculo representado pela disponibilidade de dados e informações sobre as gestões municipais no que diz respeito às rotinas e aos efetivos de pessoal ligados à fiscalização (mais precisamente sobre a ocupação do solo; porém, poderíamos sem dificuldade acrescentar outras temáticas). Não foi possível determinar que municípios se engajam em rotinas consolidadas de fiscalização da ocupação e exercem controle mais qualitativo sobre as formas de uso do solo municipal. Uma coisa é contar com instrumentos e legislação adequados, e outra inteiramente diferente é dispor de aparato necessário para aplicá-los. Isso parte da constatação de que uma gama muito vasta de municípios se beneficiaria de rotinas e práticas regulares de controle da ocupação do solo, a fim de melhor gerenciar dinâmicas comuns de ocupação irregular e as já conhecidas consequências da expansão descontrolada de manchas urbanas (seja por seu alargamento, seja por sua pulverização). Assim, embora a história recente aponte apoios importantes relacionados à elaboração de planos municipais – algo que deve ter sequência –, apoio à implementação e monitoramento das políticas públicas de desenvolvimento urbano integram avanços importantes para contingente considerável de municípios que possuem limitações em seus quadros técnicos (por números insuficientes ou limitações técnicas).

Em que pesem essas considerações sobre as oportunidades de reforço de institucionalidades municipais (e fortalecimento de institucionalidades supramunicipais), faz-se oportuno retomar o foco para o eixo central desta exposição. A abordagem dinâmica a que se faz referência neste trabalho pressupõe uma ampla sistematização das informações municipais, a fim de se operar um sistema ou banco de dados que apresente perfis a partir de caracterização dinâmica e conjugada. Em adição à proposta preliminar sistematizada pelo MDR, fortemente pautada na inserção e hierarquia na rede urbana, as ponderações aqui apresentadas buscaram sensibilizar para a relevância da caracterização de perfis de fragilidade municipais, trazendo

aspectos em diferentes dimensões que, em combinação, permitiriam aproximações mais precisas a grupos de municípios a serem potencialmente priorizados para diversos apoios e políticas de desenvolvimento urbano.

Esse esforço, ainda que útil, permitiu constatar a necessidade de avanços adicionais na caracterização da heterogênea gama de municípios brasileiros, com impacto sensível para os objetivos de estruturação de ações e estratégias para o desenvolvimento urbano. Nesse sentido, duas considerações que esmaecem os contornos entre o intraurbano e o intramunicipal merecem destaque e podem ser conjugadas com os elementos supracitados. A primeira diz respeito aos padrões de desigualdade interna identificados, com implicações sobre as estratégias de atuação e suas consequências. A segunda remete à necessidade de sistematização de informações sobre a ocupação urbana e rural nos municípios, frente aos seus perímetros e limites territoriais legais. Ambas trazem elementos com potencial transformador de estratégias e tornam relevante, por exemplo, aspectos relativos à contiguidade dos fenômenos observados que se almeja transformar.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, C. Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo. In: ALMEIDA, A. W. B. *et al.* (Org.). **Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010. p. 39-69.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho**. Relação Anual de Informações Sociais (Rais). Brasília: 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças Municipais (Finbra)**. Brasília: STN, 2017.

COSTA, A. D. B. **Luta social e a produção neoliberal do espaço: as trajetórias das ocupações Vila Soma, Zumbi dos Palmares e Pinheirinho**. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019.

COSTA, M. A. *et al.* **Contextualização da política urbana no Brasil e reflexões iniciais para a construção da PNDU**. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2021. (Texto para Discussão, n. 2686).

FIX, M.; ARANTES, P. F. Minha Casa, Minha Vida: uma análise muito interessante. **Blog do Turquinho**, 2009. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:dfoWTu59qdYJ:turcoluis.blogspot.com/2009/08/minha-casa-minha-vidaanalise-muito.html&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 15 set. 2020.

FUNARI, A. P.; LUI, L.; JUNIOR, C. H. C. F. **A agenda urbana e a escala municipal**: elementos para discussão tipológica de municípios. Brasília: Ipea, 2020. (Documento preliminar Nota Técnica, n. 1.2). Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/NT2Agendaurbanaeescalamunicipal_elementos-paradiscusstipologicademunicipios.pdf.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/protecao-social/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=18195&t=downloads>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de Contas Regionais (SCR)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017a.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) 2017**. Suplemento: água e esgoto. Rio de Janeiro: IBGE, 2017b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/protecao-social/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=18195&t=downloads>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de População e Indicadores Sociais **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/protecao-social/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=18195&t=downloads>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades (Regics) – 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da Vulnerabilidade Social**. Brasília: Ipea, 2010.

MACEDO, F. C.; PORTO, L. R. **Proposta de atualização das tipologias da PNDR**: nota metodológica e mapas de referência. Brasília: Ipea, set. 2018. (Texto para Discussão, n. 2414).

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano**. Brasília: PNUD, 2010.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. Ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, H. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (Org.). **República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2013. p. 129-163.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, n. 109, p. 68-92, 2012.

ARANTES, P. F. Da (anti)reforma urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades. **Correio da Cidadania**, 9 nov. 2013.

ARANTES, P. F. Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 103-127, mar. 2009.

AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. *In*: AVRITZER, L. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Cortez, 2010. p. 7-12.

BRAJATO, D.; DENALDI, R. O impasse na aplicação do Estatuto da Cidade: explorando o alcance do Peuc em Maringá/PR (2009-2015). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 21, n. 1, p. 45-62, 2019.

BRANDÃO, C. O processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o “jogo das escalas”. *In*: SEI – SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Desigualdades regionais**. Salvador: SEI, 2004. p. 9-37. (Série Estudos e Pesquisas, n. 67).

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 set. 1981.

BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 1990.

BRASIL. Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1997.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: SDR/MI; IICA, 2003.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o conselho gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jun. 2005.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2007.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 jan. 2012.

BRASIL. Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: texto constitucional com alterações. 53. Ed. Brasília: Edições Câmara, 2018.

CAIXETA, K. F.; MASIERO, D. O apoio do governo federal à elaboração de Planos Municipais de Redução de Riscos (PMRRs). *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDANTES DE ENGENHARIA AMBIENTAL, 14., 2016, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** São Paulo: Blucher, 2016.

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. F. (Org.). **Planos diretores**: processos e aprendizados. São Paulo: Instituto Pólis, 2009. (Publicações Pólis, n. 51).

DENALDI, R. (Coord.). **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo**: regulamentação e aplicação. Brasília: MJ/SAL; Ipea, 2015.

DENALDI, R. *et al.* A aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (Peuc). **Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 2, p. 172-186, maio-ago. 2017.

FIX, M. de A. B. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018. (Estatística & Informações, n. 6).

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Progressividade tributária**: a agenda negligenciada. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2016. (Texto para Discussão, n. 2190).

GRIN, E. J. *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, p. 312-336, 2018.

KRAUSE, C. O Programa Minha Casa Minha Vida em municípios de até 50 mil habitantes: quadro institucional e prognósticos da provisão habitacional de interesse social. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 6, p. 75-86, dez. 2011.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento**: onde fica a política habitacional? Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2013. (Texto para Discussão, n. 1853).

LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C. H.; BALBIM, R. N. **Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores**: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2014. (Texto para Discussão, n. 1943).

LUI, L. **A União faz a força?** Um estudo sobre cooperação intermunicipal no Brasil. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT *et al.* **Revenue statistics in Latin America and the Caribbean 2018**. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2020_68739b9b-en-es.

PIRES, R.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. *In*: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. 1. Ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 164-211.

PRADO JUNIOR, C. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp, 1997.

ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 12, p. 199-210, fev. 2006.

ROLNIK, R. **Territórios em conflito**: São Paulo – espaço, história e política. 1. Ed. São Paulo: Três Estrelas, 2017. 280 p.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos Estudos**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 89-109, mar. 2011.

SANTORO, P. F. **Planejar a expansão urbana**: dilemas e perspectivas. 2012. 361 f. Tese (Dourado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SANTORO, P. F.; COBRA, P. L.; BONDUKI, N. Cidades que crescem horizontalmente: o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 12, n. 24, p. 417-440, 2010.

SILVA, M. K.; CÔRTEZ, S. V. Fundamentos da confiança: associativismo, instituições político-administrativas e capital social na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Cadernos Metrópole**, n. 21, p. 155-172, 2009.

STRELEC, T.; FONSECA, F. Alcances e limites da Lei dos Consórcios Públicos: um balanço da experiência consorciada no estado de São Paulo. **Cadernos Adenauer**, v. 4, p. 125-139, 2011.

TRENTIN, G.; MATTOS, E. C. A.; FERREIRA, M. C. Caracterização e delimitação da Região de Entorno Imediato (REI) de áreas urbanas: um estudo para a área urbana de Piracicaba-SP. **Revista Brasileira de Cartografia**, v. 67, n. 3, p. 621-635, 2015.

VAZ, A. C. N. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. **Opinião Pública**, v. 17, n. 1, p. 163-205, 2011.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999. p. 169-243.

VILLAÇA, F. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp; Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: Flávio Villaça, 2005.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, p. 43-51.

WISSENBACH, T. **Gasto público no território e o território do gasto público na política pública**: um estudo sobre a territorialização do gasto público na cidade de São Paulo 2014-2017. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2018.

(RE)ARRANJOS E INSTRUMENTOS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO NA ESCALA SUPRAMUNICIPAL

Bárbara Oliveira Marguti¹
Marco Aurélio Costa²

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo sintetiza e dá continuidade aos argumentos desenvolvidos na nota técnica *A Agenda Urbana na Escala Supramunicipal: estudo para uma hierarquia dos arranjos institucionais para políticas públicas*, elaborada no âmbito do apoio dado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) ao processo de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).³ As reflexões aqui trazidas dizem respeito à agenda urbana na escala supramunicipal e procuram analisar os *arranjos institucionais* existentes no Brasil. Dessa forma, reúnem-se informações e elementos analíticos que apoiam a proposição de tipologias e instrumentos necessários para gestão, governança e financiamento urbano, conformando uma *agenda urbana* para essa escala.

O fenômeno supramunicipal pode ser caracterizado pelas relações de complementaridade e (inter)dependência entre municípios limítrofes. Ocorre quando as competências dos municípios se complementam, ou quando há uma assimetria de capacidades geradora de redes e fluxos em direção ao município com maior e/ou melhor oferta de serviços. Quando suas malhas urbanas se conurbam, formam um único “corpo” urbano no território, o qual o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) designa como *cidade*.⁴

1. Pesquisadora do subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur/Ipea); e coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/INPuT). *E-mail*: <barbara.marguti@yahoo.com.br>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea; e coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/INPuT). *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

3. O apoio deu-se no âmbito do Termo de Execução Descentralizada nº 71/2019, firmado entre o Ipea e a Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU) do então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) – atualmente Ministério das Cidades (MCidades) –, para apoiar o processo de construção da PNDU. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/19V53dRvHynXStla8B5b8PPcl72IjHvD6/view> (versão *pre-print*).

4. Na Região de Influência de Cidades (Regic), a “unidade urbana” de análise, independentemente dos limites administrativos existentes, é a cidade, entendida como a unidade formada pela mancha urbana conurbada de dois ou mais municípios, “ou que possuam forte movimento pendular para estudo e trabalho, com tamanha integração que justifica considerá-los como um único nó da rede urbana” (IBGE, 2020, p. 11).

Nem sempre o “fato” do fenômeno supramunicipal encontra reconhecimento em um arranjo institucional formal, enquanto este nem sempre expressa uma forma urbana de escala supramunicipal. Isso gera certa confusão entre o que se observa em termos de relações socioespaciais e a forma institucional de lidar com elas.

Esse desalinhamento entre o evento/processo socioespacial, bem como sua expressão institucional, reflete, por um lado, a ação de alguns governos estaduais em implementar arranjos institucionais do tipo metropolitano, envolvendo municípios que não formam um arranjo populacional (AP). Por outro lado, há a própria atuação da União, ao indicar essas vantagens quando valoriza investimentos de forma prioritária em regiões metropolitanas (RMs).

Tendo esse quadro de dissonâncias como pano de fundo, a primeira seção deste capítulo busca resgatar o contexto histórico, as possíveis motivações políticas e os instrumentos legais que deram vida aos diferentes arranjos institucionais existentes no Brasil, englobando as RMs, as aglomerações urbanas (AUs) e as regiões integradas de desenvolvimento econômico (Rides). Para apoiar as análises e sustentar os argumentos desenvolvidos neste texto, a seção traz também as definições associadas aos APs e à hierarquia de cidades, desenvolvidas nas recentes edições da pesquisa Regic, do IBGE (2018; 2020).

A segunda seção apresenta a comparação entre os arranjos institucionais e os APs, tal como propostos pelo IBGE. A partir dessa comparação, propõe-se o uso de categorias de arranjos institucionais, visando aclarar a confusão existente entre sua nomenclatura e o fenômeno urbano-metropolitano que os configura.

Uma vez estabelecidas as tipologias, estas devem dialogar com as agendas programáticas de uma PNDU. Nessa direção, a última seção resgata brevemente os resultados do estudo que mensura as fragilidades de APs – relativas a aspectos institucionais, instrumentos de desenvolvimento territorial e planos setoriais – e realiza uma primeira aproximação com os instrumentos de desenvolvimento urbano pensados para a escala supramunicipal.

Considerando-se os anos de acúmulo e experimentações de instrumentos voltados para a promoção do desenvolvimento urbano e metropolitano, reunidos no Estatuto da Cidade (EC) e no Estatuto da Metrópole (EM), tanto a seção 3 quanto as considerações finais do capítulo problematizam a aplicação dos dispositivos, sua importância em propor uma nova ordem jurídico-urbanística no país e os principais desafios e entraves para sua aplicação na escala supramunicipal.

Com isso, os autores apontam para a necessidade de repensar os arranjos supramunicipais do país em suas diversas tipologias, de forma a endereçar corretamente a política urbana federal. Esta já conta com extenso arcabouço legal e dispositivos operacionais para sua realização, que são, ao mesmo tempo, campo

de disputas entre as intenções políticas mais progressistas e as forças liberais, que têm nas cidades um terreno fértil para acumulação.

2 OS ARRANJOS SUPRAMUNICIPAIS NO BRASIL: ENTRE O REAL E O FORMAL

A análise dos arranjos supramunicipais considera dois tipos de arranjos no Brasil: os arranjos institucionais formalmente instituídos pelos governos estaduais e pela União e os arranjos populacionais, expressões de fenômenos urbanos/supramunicipais reconhecidos por estudos desenvolvidos pelo IBGE⁵ a partir de determinados critérios metodológicos.

Há, portanto, uma primeira e fundamental distinção entre arranjos supramunicipais, que norteia a estrutura e os debates deste estudo. Denominaremos como *tipos supramunicipais “de fato”* os arranjos populacionais definidos pelo IBGE, os quais delimitam o fenômeno das relações entre centros urbanos, por meio da observação dos APs e das grandes e médias concentrações urbanas, bem como por intermédio de sua hierarquização como metrópole, capital regional, capital sub-regional, centro de zona e centro local (as categorias da Regic).

Em contrapartida, nomeamos como *tipos supramunicipais formais* as regiões e os conjuntos de municípios consorciados ou associados, instituídos por meio de instrumentos legais federais, estaduais ou interfederativos. Aqui, serão tratados os seguintes tipos supramunicipais formais: as RMs, as AUs e as Rides.⁶ Trataremos desses “tipos” com o objetivo de caracterizar as motivações para sua concepção e as intenções por trás da institucionalização desses espaços.⁷

O ordenamento jurídico brasileiro relativo à política urbana – notadamente, a CF/1988, o EC e o EM – não distingue de forma adequada as características singulares e heterogêneas dos 5.570 municípios brasileiros e dos vários arranjos existentes entre eles. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que a política urbana – incluindo-se a metropolitana – e seus instrumentos tendem a não considerar as diversas realidades locais/regionais. Ou seja, as diferenças socioespaciais dificilmente são consideradas quando da definição e/ou aplicação de instrumentos disponíveis

5. São considerados, em especial, o estudo *Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil* (IBGE, 2016), o qual foi utilizado como subsídio para o mais recente estudo da Regic (IBGE, 2016).

6. Há outros formatos de arranjos, como as microrregiões, previstas na CF/1988, que não vêm sendo experimentados.

7. Resta ainda tratar de outros dois tipos supramunicipais formais, que são os consórcios públicos intermunicipais e as associações de municípios, experiências que passam a ser comuns a partir das décadas de 1990, como forma de resolver principalmente demandas relacionadas à saúde, e 2000, quando os consórcios se estendem para políticas de meio ambiente, resíduos sólidos, desenvolvimento rural, segurança, defesa civil, entre outros temas. Por sua vez, as associações de municípios (entidades jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com duração indeterminada e estatuto próprio) representam um canal de cooperação intermunicipal e, assim como os consórcios públicos, podem colaborar com a PNDU. As especificidades de consórcios públicos e associações de municípios são tratadas em outro capítulo deste livro, *Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: notas para a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*, assim como em dois capítulos dedicados a esses tipos de arranjos supramunicipais, compilados no segundo volume desta série, denominado *Financiamento do Desenvolvimento Urbano e Governança Interfederativa*.

na política urbana-metropolitana, e tanto os municípios quanto alguns arranjos supramunicipais formais tendem a ser tratados como homogêneos.

Se, por um lado, todos os municípios apresentam as “mesmas necessidades” (abastecimento de água e energia elétrica; serviços de coleta e tratamento de esgoto; oferta habitacional; rede de transportes e mobilidade; segurança; equipamentos de saúde; educação e assistência social; empregos; entre outros), por outro lado, seu porte, o nível de integração regional, sua posição na rede de cidades, a relação de oferta ou dependência de serviços, a região à qual faz parte, sua vocação econômica, entre inúmeras outras características fazem de cada município um território único que demanda soluções particulares, podendo exigir adaptações no que diz respeito aos instrumentos existentes ou até mesmo a criação de outros tipos de instrumentos ainda não existentes no conjunto de dispositivos da política urbana/metropolitana atual.

Observar a correspondência entre os fenômenos da conurbação, do compartilhamento de serviços e as relações de dependência e cooperação entre os centros urbanos é um exercício imprescindível para compreender as necessidades que se impõem em termos sociais, econômicos, institucionais, financeiros e de desenvolvimento urbano. É fundamental também para que o desenho das políticas públicas seja coerente com a realidade e seja eficiente no atendimento das necessidades concretas e na condução do desenvolvimento dos diferentes agrupamentos de municípios.

Na tentativa de melhor compreender os encaixes e os desencaixes existentes entre o “real” e o “formal”, busca-se, nesta seção, caracterizar os tipos de arranjos supramunicipais formais (RMs, AUs e Rides) e os tipos de arranjos supramunicipais “de fato” (metrópoles e outros APs que aqui serão discutidos).

2.1 Tipos supramunicipais formais: os arranjos institucionais

Fazem parte deste grupo as RMs, as AUs, as Rides, os consórcios intermunicipais e as associações de municípios. Parte-se de uma contextualização do momento/cenário político em cada caso para compreender as motivações por trás da concepção de cada um desses espaços. Ou seja, o que a legislação de criação aponta como características, atribuições, funções e objetivos pertinentes a cada um dos tipos supramunicipais formais? Ou, ainda, a delimitação de conjuntos de municípios responde a quais tipos de demandas? Envolve quais tipos de interesses? E em que medida a institucionalização do arranjo é necessária, ou suficiente, para o atendimento das demandas daquele território?

Os marcos legais que trazem as diretrizes para a criação dos tipos supramunicipais formais têm, em qualquer caso, a gestão de uma ou várias funções públicas de interesse comum (FPICs) como principal motivação para a formação de arranjos de gestão entre municípios. A necessidade da unificação da execução e

do planejamento integrado dos serviços comuns é uma das razões que ensejaram a criação das primeiras RMs na década de 1970 – LC nº 14/1973 (Brasil, 1973). O rol de temas que pode ser eleito quando da definição das FPICs é bastante vasto, indo de serviços estruturantes, como o saneamento, o transporte/mobilidade, a habitação, o uso do solo, o desenvolvimento econômico até quaisquer outros temas de relevante interesse para o conjunto de municípios, como saúde, segurança pública, defesa civil, turismo etc.

2.1.1 O arranjo institucional das RMs

Cada um dos tipos supramunicipais formais aqui assumidos tem em sua origem diferentes mecanismos de institucionalização. A criação das regiões metropolitanas pode ser dividida em quatro momentos, conforme uma periodização que considera as principais mudanças no ordenamento jurídico brasileiro, a saber: 1973-1987; 1988-2008; 2009-2015; e 2016 até os dias atuais. O período 2009-2015, ainda que não tenha ocorrido nenhuma inovação ou acréscimo ao arcabouço legislativo sobre o tema, conforma um importante ponto de inflexão na criação de RMs, quando grandes investimentos em infraestrutura urbana fomentaram o aumento na institucionalização de RMs pelos estados brasileiros, como se verá adiante.

O primeiro momento (1973-1987) engloba as RMs institucionalizadas por meio das Leis Complementares (LCs) federais nºs 14/1973 e 20/1974.⁸ Estas abarcam o conjunto de nove RMs criadas durante o regime militar, a saber: RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, Fortaleza e Rio de Janeiro.

A criação desse primeiro grupo de RMs deu-se no contexto em que a Constituição Federal vigente (CF/1967) atribuía à União a competência da criação de RMs, que seriam constituídas por municípios integrantes de uma “mesma comunidade sócio-econômica”, tendo como motivação os “serviços de interesse comum” (Brasil, 1967, art. 157, inciso VI, § 10) crescentes, em uma realidade em que o processo de metropolização ganhava impulso. Além da institucionalização, a União era também responsável pelo financiamento das RMs criadas, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU).

O segundo período de criação de RMs (1998-2008) tem como ponto de partida a CF/1988,⁹ a qual redefiniu as atribuições dos entes federativos e concedeu aos

8. Além das RMs, a LC nº 14/1973 definiu a estrutura institucional para a governança metropolitana, que deveria ser composta por um conselho deliberativo, um conselho consultivo e um órgão de gestão ligado ao governo estadual. Aos estados caberia a gestão das RMs, o que se deu por meio da atuação das entidades metropolitanas responsáveis pela execução dos serviços de interesse comum e a elaboração dos planos metropolitanos.

9. “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. (...) § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 1988).

estados o poder de criação, por intermédio de LC, de RMs, AUs e microrregiões. A nova distribuição de papéis deixou à União a tarefa de definir as diretrizes e bases nacionais para o planejamento, além da definição de políticas nacionais.

Se a “dança” federativa já é suficientemente desafiadora com a designação dos municípios como entes autônomos da Federação, a partir da CF/1988, a entrada das RMs na equação torna ainda mais complexo o “quebra-cabeça” de interesses (econômicos, sociais e políticos) que convivem e conflitam no espaço metropolitano. Do ponto de vista das relações interfederativas, a CF/1988 acabou por ampliar as competências concorrentes, marcando as relações entre os entes pela competição e pelo conflito. Durante a constituinte, não houve incentivo às práticas cooperativas, em uma provável herança do período militar, quando os municípios estavam subordinados às decisões da União e dos estados. Ao contrário, a nova correlação de forças tornou o ambiente mais propício à competição, configurando aquilo que Abrúcio (2000) e Daniel (2001) chamam de “municipalismo autárquico e isolacionista”, que tem como uma de suas formas a guerra fiscal.

No novo arranjo federativo, o tema metropolitano, sua gestão e sua governança ficaram “sem lugar” (Souza, 2003). O casamento entre a competência dos estados para criar RMs e a autonomia municipal na gestão do próprio território geraram um *vazio institucional* para a gestão das metrópoles e um ambiente nada favorável para a cooperação interfederativa: “no debate sobre a governança, a região metropolitana ficou ‘órfã’ no pacto federativo brasileiro” (Klink, 2013, p. 83).

No decorrer desse segundo período de institucionalização das RMs (1988-2008), foi sancionado o EC, Lei Federal nº 10.257/2001, que avançou ao tornar obrigatória a elaboração do plano diretor a outras categorias de municípios,¹⁰ e não somente àqueles com mais de 20 mil habitantes, como definido de maneira genérica pela CF/1988. Além dessas menções, não há no EC nada mais que diferencie os 5.570 municípios brasileiros. O porte dos municípios, a região administrativa em que se encontram, as relações que estabelecem com outros municípios, sua relevância na hierarquia dos centros urbanos e sua posição na rede de cidades não foram critérios tomados em conta para a definição dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, de regularização fundiária e de democratização da gestão urbana.

Qualquer mediação ou interação entre a escala urbana e a escala supramunicipal, entre o urbano e o regional ficou de fora do escopo do EC. No que diz respeito à *gestão metropolitana*, a questão mal aparece no EC, ainda que o tema

10. Municípios integrantes de RMs e AUs; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e incluídos no cadastro nacional de municípios, com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (Brasil, 2001a, art. 41).

tenha figurado em versões prévias da redação que deu origem à essa norma. Sem desconsiderar sua importância em inaugurar uma nova ordem urbanística para as políticas de desenvolvimento urbano,¹¹ o EC reforçou o papel do município de legislar em matéria urbana, o que implicou soluções circunscritas aos limites municipais. Ainda que a questão urbana seja, de fato, um tema de interesse local, um olhar mais atento para as relações socioespaciais e para o território apontaria para a necessidade de alguma mediação e soluções transescalares.

Da mesma maneira, a estrutura do Ministério das Cidades (MCidades), criado em 2003, não contemplava o planejamento metropolitano, que permaneceu completamente órfão e sem diretrizes nacionais até 2015. Alguns passos nesse sentido foram dados com a promulgação da Lei dos Consórcios (Lei Federal nº 11.107/2005), que, com outras leis federais da década de 2000, conferiram maior substância à ordem jurídico-urbanística.

O cenário descrito nos parágrafos anteriores, somado aos vultuosos investimentos em infraestrutura urbana aportados pelo governo federal, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)¹² e do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV),¹³ a partir de 2007 e 2009, respectivamente, formaram o ambiente propício para a propagação de RMs em todo o país.

O ano de 2009 marca o começo do terceiro período, quando tem início a “explosão” da chamada *metropolização institucional*,¹⁴ cujo pico acontece entre 2011 e 2013, com a institucionalização de 25 RMs apenas nesses dois anos. O saldo total do período é de 42 RMs criadas, conformando um universo metropolitano de 72 RMs e 1.208 municípios metropolitanos no final de 2015 (gráfico 1).

11. Para uma discussão mais aprofundada sobre o contexto e as implicações da política urbana brasileira a partir da década de 2000, consultar Costa *et al.* (2021) e Marguti, Costa e Galindo (2016).

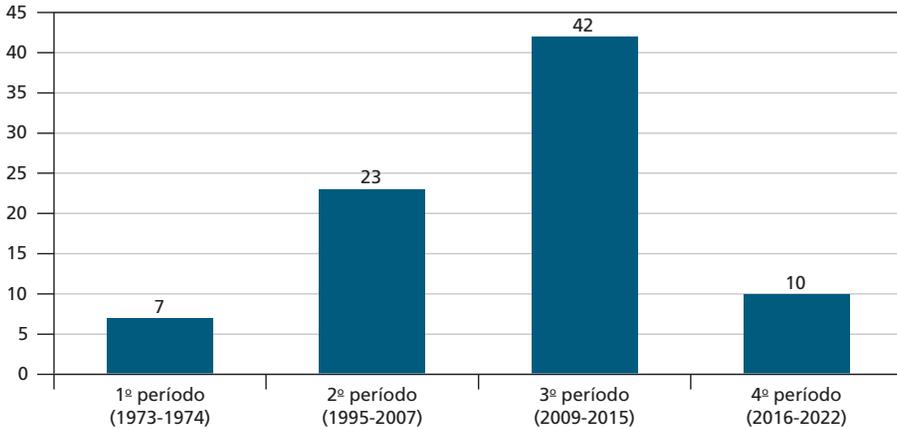
12. “O PAC representou a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o aumento da oferta de empregos e geração de renda, ampliando o investimento público e privado em obras fundamentais para o desenvolvimento do país. O Programa teve importância fundamental no enfrentamento da crise financeira mundial entre 2008 e 2009, prevendo inicialmente investimentos de R\$ 503,9 bilhões em obras nos quatro primeiros anos” (Martins *et al.*, 2021).

13. “Em abril de 2009, é lançado o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, que apresentava um novo patamar de investimentos públicos no setor habitacional (R\$ 34 bilhões até o final do PPA 2008-2011), com impacto direto na alavancagem do setor da construção civil, com vistas à produção de um milhão de novas moradias em sua primeira fase” (Martins *et al.*, 2021).

14. O termo *metropolização institucional* foi cunhado por Costa, Matteo e Balbim (2010) com o objetivo de designar os diferentes processos legais que formataram o atual arranjo metropolitano brasileiro, em que, por meio de LCs estaduais, foram institucionalizadas RMs em todo o território nacional sem que estas correspondessem, necessariamente, ao “fato metropolitano” como fenômeno urbano.

GRÁFICO 1

Número de RMs criadas (1973-2022)



Fonte: Plataforma Brasil Metropolitano. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/>.

Obs.: Os anos entre períodos que não constam no gráfico são aqueles em que não houve criação de RMs.

As RMs, criadas institucionalmente por LC estadual, não correspondem necessariamente a espaços caracterizados por uma *metropolização de fato*, baseada em dinâmicas e processos socioespaciais e que tenham como motivação o planejamento e a gestão compartilhada das FPICs. A distinção entre as “metrópoles de fato” daquelas que não o são é o primeiro passo para a diferenciação desse tipo supramunicipal, sobre o qual deverão incidir políticas e programas governamentais distintos, tendo em vista suas dinâmicas espaciais e seus processos de ordenamento territorial que as caracterizam ou não como metrópoles.

A partir de 2015, com a sanção do EM (Lei Federal nº 13.089/2015), houve uma desaceleração da metropolização institucional. Nesse ano, houve um *sprint* final na corrida para a criação de RMs que já estavam previstas, diante da expectativa de que o estatuto traria critérios que pudessem dificultar a definição/criação de RMs. Na véspera da sanção do EM, em 12 de janeiro de 2015, o governo do Paraná aprovou a criação de quatro novas RMs (Apucarana, Campo Mourão, Cascavel e Umuarama). Em maio, foi criada a RM da Grande São Luís; em novembro, a RM de Porto Velho.

Pelo exposto anteriormente, consideramos que, a partir de 2016, se inicia um quarto momento no processo de criação de RMs no Brasil, pós-EM, com a brusca desaceleração da institucionalização desses espaços. Ao mesmo tempo, algumas RMs “de fato” foram arrancadas da inércia e deram início à corrida para atender às disposições do EM.

O EM buscou preencher as principais lacunas abertas do planejamento metropolitano, ao estabelecer as medidas resumidas a seguir.

- As diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das FPICs.
- O regramento sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI) e outros instrumentos de governança interfederativa.
- Os critérios para o apoio da União às RMs que alcançarem, no prazo legal, as condições necessárias à gestão plena.

O estado da arte da movimentação das RMs entre 2015 e 2018 (Marguti, Costa e Favarão, 2018) revelou grandes esforços de pactuação entre os entes, buscando alcançar a cooperação interfederativa, apesar da coexistência de numerosas dificuldades e desafios ao longo do processo. Não por acaso, as RMs que se mobilizaram a partir das diretrizes do EM são aquelas em que o *fato metropolitano* se impõe e que, para além da pressão exercida pelas sanções impostas pelo art. 21, já possuíam estrutura de governança capaz de dar início às providências de adequação dessa mesma estrutura e orquestrar todos os labirínticos processos para a contratação e/ou elaboração de seus PDUIs.

Na trajetória descrita, ressalta-se, por um lado, o papel proeminente desempenhado pelos governos estaduais na condução desses processos, com, em geral, menor participação dos municípios e da sociedade civil. Por outro lado, foi notória a lacuna deixada pelo governo federal ao longo desses três anos, quando não prestou orientações nem apoio aos estados e municípios em seus esforços em direção à governança cooperada e interfederativa.

Três anos após a sanção do EM, uma série de alterações¹⁵ na lei original trouxe novos elementos e entendimentos para a instável e incerta cooperação interfederativa para a governança metropolitana. Com as modificações, tanto os critérios técnicos para definição de RMs quanto os mecanismos de *enforcement* foram retirados da lei, o que levou, em alguns casos, à desaceleração de processos de adequação ao EM que se encontravam em curso.

A falta de critérios para a definição do que é uma RM e quais conformações de APs poderiam tornar-se RMs pode impactar diretamente a ação de apoio da União, sobretudo se não há, por parte do governo federal, a adoção de uma tipologia que permita dar tratamento diferenciado aos vários tipos de arranjos institucionais existentes. A versão original da lei definia critérios técnicos para a criação de uma RM (Brasil, 2018, art. 2º), qual seja, a área de influência de uma capital regional. As alterações promovidas pela Lei nº 13.683/2018 retirou essa definição e incluiu que a definição de RMs, AUs e microrregiões “deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial” (Brasil, 2018, art. 3º, § 2º).

15. A íntegra das alterações realizadas no EM pela Lei nº 13.683/2018 foi apresentada e problematizada em detalhes por Marguti *et al.* (2021a).

Também ocorre a substituição do entendimento de RM como “aglomeração urbana que configure uma metrópole” (Lei nº 13.089/2015) por “unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (Lei nº 13.683/2018)” (Brasil, 2018, art. 2º). A nova redação reafirma o entendimento presente na CF/1988 e deixa aberta a via da *metropolização institucional*.

Ainda que o ajuste da lei defina o conceito de área metropolitana (Brasil, 2018, art. 2º, inciso VIII) como “área conurbada da malha urbana da metrópole”, esse conceito não compõe a definição de RM, o que resulta na aparente inutilidade do termo área metropolitana, o qual, aliás, não é mencionado em nenhum outro trecho da lei. Assim, pode-se dizer que houve uma grande confusão de relatores e revisores da lei ao tratarem dos termos *metrópoles*, área metropolitana, *contiguidade territorial*, *aglomeração urbana*, área de influência etc.

Novamente, a ausência de critérios e o uso de conceitos e definições mais “abertos” ressaltam as possibilidades de descolamento entre os fenômenos reais e os arranjos formais. Isso torna premente a adoção de uma tipologia que favoreça um olhar adequado da União para essa realidade, contribuindo para que as políticas públicas sejam mais aderentes ao território.

2.1.2 As aglomerações urbanas e as Rides

Os outros tipos de arranjos supramunicipais formais previstos na CF/1988 e no EM são as AUs e as Rides. Da mesma forma que as RMs, as AUs são instituídas por LCs estaduais. O universo de AUs é muito menor que o das RMs, contando com apenas cinco arranjos institucionalizados em apenas dois estados da Federação: São Paulo e Rio Grande do Sul, que envolvem 74 municípios, de acordo com levantamento do Ipea.¹⁶

O tipo supramunicipal formal das AUs, previsto tanto na CF/1988 quanto no EM, não foi utilizado pela maioria dos estados brasileiros. Em proporção inversa, foram criadas RMs em locais onde as dinâmicas próprias do fenômeno da metropolização são embrionárias, ou até mesmo inexistentes.

A opção pela criação de RMs em vez de AUs pode não apenas ter a ver com expectativas em torno de acesso a recursos orçamentários da União, mas também dizer respeito a um certo fetiche pelo pertencimento a uma RM. A opção por produzir um recorte do território estadual utilizando-se a figura das RMs pode ainda ser entendida como parte da estratégia de desenvolvimento regional dos es-

16. Dados sobre RMs e AUs atualizados trimestralmente na planilha População, PIB, IDH e estrutura das RM – Brasil – atualizada – database: 30/6/2022. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>. Acesso em: 20 nov. 2022.

tados que trilharam esse caminho, mas parece não haver evidências nesse sentido. De todo modo, o fato é que as AUs – que poderiam ter sido adotadas como o formato institucional mais adequado à realidade socioespacial e econômica de muitas RMs que foram instituídas neste século – constituem exceções no cenário nacional.

As Rides, por seu turno, não são arranjos criados pelos estados, sendo criadas a partir de LC federal, por envolver áreas de mais de uma Unidade da Federação (UF). Diferentemente das RMs, cujo foco diz respeito ao compartilhamento de FPICs, as Rides têm como foco a promoção do desenvolvimento econômico da região. Estas são arranjos que se fundamentam na necessidade de solucionar problemas em comum, em regiões que se articulam em centros urbanos que podem possuir intensas relações e fluxos entre si, mas que apresentam a particularidade de encontrarem-se em diferentes estados. Ao envolver duas ou mais UFs, compete à União definir e integrar esse arranjo, estabelecer as competências de órgão colegiado para a governança, assim como promover incentivos e elaborar planos para o desenvolvimento das Rides.

A partir da CF/1988, três Rides foram criadas no país, a saber: a Ride do Distrito Federal (Ride-DF) e entorno, em 1998; e as Rides da Grande Teresina e do Polo Petrolina-PE e Juazeiro-BA, criadas em 2001, com a finalidade de articular e orquestrar a atuação dos três níveis de entes da Federação na efetivação do desenvolvimento econômico em regiões consideradas estratégicas. A criação dessas três Rides demonstra, em tese, o interesse no desenvolvimento do interior do país como contrabalanço ao originário e histórico favorecimento concedido às áreas litorâneas.

A Ride-DF foi criada pela LC nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, como única alternativa para a questão da governança de uma região em franco crescimento, tendo-se em vista que a CF/1988 não prevê a constituição de RMs interfederativas. O crescimento da região esteve marcado por profundas desigualdades, e as iniciativas de investimentos para dirimir a progressiva disparidade socioeconômica entre Brasília e as cidades da região remontam à década de 1960, com os recursos do Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal – Fundefe (Souza, 2017).

É apenas no final da década de 1990 que a Ride-DF é institucionalizada para, na esfera administrativa, enfrentar as questões regionais que envolvem municípios goianos e mineiros bem como o Distrito Federal. Dessa forma, os temas próprios da dinâmica metropolitana, já consolidada entre o Distrito Federal e um número menor de municípios – tal como caracterizado academicamente desde meados da década de 1980 (Paviani, 1985) –, permaneceram desatendidos, enquanto se aprofundou o abismo social entre o Distrito Federal e os municípios vizinhos, conformando o que Sasse (2020) chama de “cinturão de pobreza, desemprego, violência e serviços públicos precários”.

As ponderações a respeito da atual conformação da Ride-DF como tipo supramunicipal formal têm relevância, na medida em que há um conjunto de municípios com fortes relações e fluxos com o Distrito Federal, o qual deveria estar contemplado nas ações das políticas de maneira mais efetiva e de forma aderente à real conformação desse AP. A atenção à Ride-DF não pode estar restrita ao planejamento de caráter regional; há pungentes situações de precariedade, desigualdade e vulnerabilidade nas escalas metropolitana, municipal e intraurbana que clamam por instâncias e instrumentos adequados ao seu enfrentamento.

A Ride da Grande Teresina (Ride-GT), criada pela LC nº 112, de 19 de setembro de 2001 (Brasil, 2001b), e regulamentada pelo Decreto Federal nº 4.367/2002, engloba quatorze municípios do estado do Piauí e apenas um município do estado do Maranhão, Timon, município com intensa relação com Teresina, além de sede de uma das RMs do estado (RM leste do estado do Maranhão).

De maneira divergente da dinâmica metropolitana apontada para a Ride-DF, a Ride-GT apresenta características de macrocefalia urbana, visto que a região é marcada pela conurbação das duas cidades principais, Teresina-PI e Timon-MA, enquanto os demais municípios contam com baixa urbanização, baixa densidade demográfica, ausência de conurbação e de continuidade da malha viária, além de apresentarem indicadores econômicos e sociais característicos de baixo desenvolvimento humano e alta vulnerabilidade social.

Se o arranjo institucional das Rides fosse entendido como equivalente às RMs, com a particularidade de se encontrarem em UFs limítrofes, possivelmente a Ride-GT não se enquadraria nesse tipo de arranjo. Observando de outra perspectiva, a polaridade exercida por Teresina, notadamente pela busca por serviços de saúde e educação, torna vital a necessidade de desenvolvimento de seu entorno e de sua região de influência.

Por sua vez, a Ride do Polo Petrolina-PE e Juazeiro-BA foi criada em 2001, pela LC nº 113 (Brasil, 2001c), abarcando quatro municípios do sudoeste do estado de Pernambuco e quatro municípios do norte do estado da Bahia, tendo como principais motivações a resolução compartilhada de temas caros à região, tais como: irrigação, recursos hídricos, turismo, reforma agrária e meio ambiente.

Ao analisar o período 2001-2010, Oliveira (2016) concluiu que a arquitetura institucional pensada para a Ride do Polo Petrolina-PE e Juazeiro-BA não foi suficiente para estabelecer cooperação e diálogo entre os entes envolvidos. Assim sendo, predominaram interesses individualistas, isolacionistas e privatistas, que suplantaram a integração necessária para a colaboração e a cooperação entre os entes envolvidos e demais atores-agentes, com vistas ao desenvolvimento da Ride do Polo Petrolina-PE e Juazeiro-BA.

2.2 Tipos supramunicipais “de fato”: os arranjos populacionais

Os APs, entendidos para efeitos do argumento aqui desenvolvido como tipos supramunicipais de fato, são definidos pelo IBGE (2016) com base na integração entre centros urbanos, medida a partir de três fatores, conforme descrito a seguir.

- 1) Intensidade relativa dos movimentos pendulares para trabalho e estudo.
- 2) Intensidade absoluta dos movimentos pendulares para trabalho e estudo – volume absoluto de pessoas que se deslocam para trabalho e estudo igual ou superior a 10 mil pessoas.
- 3) Contiguidade das manchas urbanizadas – quando a distância entre as bordas das manchas urbanizadas principais de dois municípios é de até 3 km.

Essa quantificação resultou na identificação de 294 APs no país, compostos por 953 municípios, reunindo 55,7% (cerca de 106,247 milhões em 2010) da população brasileira.

Uma vez definidos os APs, o IBGE toma-os como ponto de partida para a definição da região de influência de cidades (IBGE, 2020), ampliando o próprio conceito e entendimento sobre *cidade*. Na Regic, a *unidade urbana* de análise, independentemente dos limites administrativos existentes, é a *cidade* – entendida como a unidade formada pela mancha urbana conurbada de dois ou mais municípios “ou que possuam forte movimento pendular para estudo e trabalho, com tamanha integração que justifica considerá-los como um único nó da rede urbana” (*op. cit.*, p. 11).

Dessa feita, o estudo da Regic torna os APs equivalentes ao que passa a chamar de *cidades* e, para o estudo da hierarquia dos centros urbanos e da região de influência das cidades, toma como nós da rede tanto os APs (*cidades*) quanto os chamados *municípios isolados*.

A Regic hierarquiza os centros urbanos em cinco níveis – com subdivisões internas, a saber: metrópoles, capitais regionais, centros sub-regionais, centros de zona e centros locais – e define as regiões de influência a partir das cidades de menor hierarquia para as de maior hierarquia, resultando nas metrópoles como “elo final” de cada rede, “para onde convergem as vinculações de todas as Cidades presentes no Território Nacional” (IBGE, 2020, p. 11).

TABELA 1
Distribuição regional dos níveis de cidades – Grandes Regiões (2018)

Grande Região	Distribuição regional dos cinco níveis de hierarquia urbana									
	Metrópole		Capital regional		Centro sub-regional		Centro de zona		Centro local	
	Cidades	Nível hierárquico (%)	Cidades	Nível hierárquico (%)	Cidades	Nível hierárquico (%)	Cidades	Nível hierárquico (%)	Cidades	Nível hierárquico (%)
Brasil	15	100	97	100	352	100	398	100	4.037	100
Norte	2	13,3	11	11,3	27	7,7	21	5,3	373	9,2
Nordeste	3	20	21	21,7	88	25	135	33,9	1.436	35,6
Sudeste	5	33,3	38	39,2	120	34,1	107	26,9	1.074	26,6
Sul	3	20	21	21,7	83	23,6	90	22,6	819	20,3
Centro-Oeste	2	13,3	6	6,2	34	9,7	45	11,3	335	8,3

Fonte: IBGE (2020).

A tabela 1 detalha a distribuição de cada nível de cidade na hierarquia urbana nas Grandes Regiões do país. Essa hierarquização é ponto-chave para os argumentos desenvolvidos neste texto, posto que embasa tecnicamente tanto os questionamentos acerca da *metropolização institucional* quanto a proposta de redefinição dos tipos supramunicipais, de maneira que representem os reais processos que se passam no território. Isso permitirá definir e ajustar o foco de endereçamento das políticas públicas de desenvolvimento urbano.

3 ARRANJOS POPULACIONAIS: BALIZADORES PARA A DEFINIÇÃO DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS?

Um dos efeitos esperados do EM, a partir de 2015, era o de conter a multiplicação de RMs pelo país. De acordo com o último levantamento realizado pelo Ipea,¹⁷ existem 82 RMs institucionalizadas no país, conforme legislação complementar das 27 UFs. Houve redução no ritmo de criação de novas RMs após o EM, mas a metropolização institucional não foi completamente contida.

Ainda que conter, ou ordenar, esse fenômeno seja um dos elementos motivadores do EM, em nossa avaliação, após muitos anos acompanhando a questão metropolitana, o problema não reside no fato de os estados decidirem criar várias RMs ou até mesmo dividir todo o território estadual em RMs. Isso não é inconstitucional, não gera nenhuma consequência que contrarie a ordem jurídico-normativa e não produz nenhum tipo de efeito pernicioso em termos das políticas públicas, do ponto de vista das RMs criadas/instituídas. Esse seria um falso problema.

Qual então seria o problema associado ao fenômeno da metropolização institucional? Considerando-se que as RMs criadas pelas diferentes UFs formam um conjunto bastante heterogêneo, a questão que demanda um olhar cuidadoso do ponto de vista da esfera federal é similar ao que se passa com o universo dos municípios brasileiros: trata-se de um conjunto heterogêneo, diverso em muitas dimensões, que não deve ser tratado de forma homogênea quando se trata de pensar e implementar as políticas públicas em escala nacional, a partir da esfera federal.

Ainda que, constitucionalmente, seja atributo dos estados a criação de RMs e AUs e que a institucionalização de RMs sem o *fato metropolitano* não seja um problema em si – podendo inclusive colaborar com o planejamento regional dos estados –, a questão posta é que a criação indiscriminada de “RMs fantasmas” obstaculiza o endereçamento correto das ações da União, tendo-se em vista que, na “categoria” RM, cabe atualmente qualquer configuração.

Por essa razão, a primeira proposta deste estudo é alinhar a hierarquia de cidades (APs e municípios isolados) proposta pela Regic aos tipos supramunicipais

17. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/>.

formais, de maneira a propor tipologias a partir das quais seja possível o estudo e a reflexão sobre instrumentos de desenvolvimento urbano adequados para cada configuração de cidade.

Dessa forma, retoma-se o argumento central de que o tratamento isonômico e igualitário não necessariamente resulta em abordagem justa para cidades desiguais – ao contrário, pode reforçar as injustiças e as desigualdades socioespaciais. Assim sendo, a proposição de tipologias para a escala supramunicipal permitirá a qualificação do papel ativo da União em sua tarefa de fomentar e apoiar o desenvolvimento urbano-metropolitano, de maneira a equalizar as disparidades intrarregionais e entre arranjos supramunicipais nas diferentes regiões do país.¹⁸

Ressalta-se que o estudo não pretende propor tipologias finalísticas, mas sim reunir os elementos necessários para que seja possível compreender e refletir sobre os “tipos” existentes e as incoerências do processo de institucionalização. Além disso, pretende apontar a dimensão das questões supramunicipais que precisam ser enfrentadas por uma política federal.

Sendo assim, não se trata de criar uma tipologia supramunicipal – a partir da qual seja possível definir *agendas urbanas personalizadas* –, tendo-se em vista que o primeiro degrau para a definição dessas tipologias já está pronto. Resta, então, realizar o exercício de identificar o que no campo institucional corresponde a cada nível na hierarquia de cidades e, assim, propor definições mais objetivas dos espaços metropolitanos, para que, finalmente, se possa produzir uma efetiva política de desenvolvimento (urbano-)metropolitano no país.

3.1 Características das RMs e hierarquização de cidades

Tal como apresentado na primeira seção deste capítulo, a *metropolização institucional* foi intensa na última década (2010), resultando em 82 RMs contabilizadas até o final de 2022. A tabela 2 apresenta o número de municípios e da população que vive em RMs (2020), em cada uma das macrorregiões do país.

Os dados mostram uma concentração dos arranjos institucionais do tipo metropolitano nas regiões Nordeste e Sul, com o Nordeste apresentando a média de 3,8 RMs por estado e o Sul mostrando a média de 7,6 RMs por estado. É justamente nas UFs dessas duas macrorregiões que há maior número de municípios “metropolitanos”: 395 e 536 municípios, respectivamente.

18. Apenas para não passar despercebido, a questão dos arranjos institucionais metropolitanos, na perspectiva do governo federal, não diz respeito apenas à diversidade de RMs instituídas; muitas destas sem o “fato” metropolitano. Há de se destacar também a necessidade de adoção de abordagens interescales que promovam a mediação entre a política urbano-metropolitana e a política regional, de modo que as metrópoles possam exercer também um papel na promoção do desenvolvimento nacional.

TABELA 2
Número de municípios metropolitanos – Grandes Regiões (2022)

Grande Região	Número de RMs	Número de municípios em RMs	População (2020)
Centro-Oeste	2	34	3.704.172
Nordeste	34	394	26.223.458
Norte	10	73	8.082.725
Sudeste	13	342	58.515.656
Sul	23	536	19.996.532
Total geral	82	1.379	116.522.543

Fontes: MDR e IBGE, 2020; Plataforma Brasil Metropolitano, 2023. Disponível em: brasilmetropolitano.ipea.gov.br.

Ao menos institucionalmente, 24,8% dos municípios do país fazem parte de alguma RM. Com isso, temos mais da metade da população brasileira vivendo em regiões metropolitanas criadas por LCs estaduais. São, ao todo, 1.380 municípios, que somam cerca de 116,5 milhões de habitantes (tabela 2).

Um cenário realista do fenômeno da metropolização no Brasil contaria, a princípio, com quinze metrópoles, tal como consta na Regic 2018. Quando aplicado o filtro de *municípios pertencentes às metrópoles da Regic 2018*, o universo de municípios metropolitanos, além de expressar o real fenômeno da conurbação e da articulação/integração entre os municípios, se reduziria de 1.380 para 206 municípios, com a diminuição de 40,9 milhões de habitantes *metropolitanos*. Isso resulta em 17,6% da população brasileira vivendo de fato em metrópoles, e não 52,8%, como aponta o cenário institucional.

TABELA 3
População em arranjos populacionais do tipo metrópole na Regic-2018, que são também RMs e Rides institucionalizadas (2020)

RMs/Ride	Número de municípios em metrópoles da Regic 2018	População (2020)
Centro-Oeste	23	3.474.537
Nordeste	32	11.523.469
Norte	5	4.400.364
Sudeste	93	43.671.963
Sul	52	8.498.198
Total geral	206	74.583.799

Fonte: Plataforma Brasil Metropolitano, 2020 – disponível em: brasilmetropolitano.ipea.gov.br – e IBGE (2020).
Elaboração dos autores.

Tomando-se o inciso V do EM como parâmetro para a definição de uma metrópole, é possível simular quais capitais regionais poderiam ser consideradas

como tal para fins de apoio da União. Assim, associando-se os parâmetros técnicos aos critérios institucionais existentes, além das três categorias de metrópoles definidas pela Regic 2018 (grande metrópole nacional, metrópole nacional e metrópole), é possível propor a quarta categoria de metrópole, advinda dos arranjos institucionais (RMs) que possuem como sede uma capital regional e contiguidade do espaço urbano.

À essa quarta categoria daremos, deste ponto em diante, o nome de metrópoles regionais. Isso significa a inclusão de mais 34 APs – que são também RMs institucionalizadas – ao conjunto das quinze já existentes. Outras seis RMs possuem capitais regionais como sede, porém não atendem ao critério de “espaço urbano com continuidade territorial”, tal como apresentado no EM. São estas: RM do Agreste (AL); RM de Feira de Santana (BA); RM de Santarém (PA); RM de Boa Vista (RR); RM de Palmas (TO); e RM de Lajes (SC). De acordo com a Regic (2018), suas sedes são consideradas *municípios isolados*.

A região Norte contaria com mais duas RMs (Macapá e Porto Velho). A região Sudeste teria outras oito RMs, sendo uma em Minas Gerais – correspondente à já existente RM do Vale do Aço –; quatro em São Paulo, além das três AUs de São Paulo (AU de Franca, AU de Jundiaí e AU de Piracicaba), passíveis de serem convertidas em RMs, tendo-se em vista suas sedes serem capitais regionais C. Por fim, a região Sul contaria com o reconhecimento técnico de mais onze RMs, já institucionalizadas pelos estados, sendo três no Paraná, sete em Santa Catarina e uma no Rio Grande do Sul, além da AU do Sul, com sede em Pelotas, uma capital regional C.

Considerando-se as capitais regionais que restam no país, que fazem parte de arranjos populacionais e que, até o momento, não foram formalizadas como regiões metropolitanas – mas que, segundo os critérios do EM, poderiam ser consideradas metrópoles –, percebe-se que na região Sudeste existem treze arranjos populacionais e na região Sul, outros cinco.¹⁹ A hipotética transformação desses APs em RMs ou AUs agregaria 1.348 municípios ao universo metropolitano, o que corresponde a 6,5 milhões de habitantes.

O exercício aqui empreendido não busca propor a criação de novas RMs, mas sim dar destaque para as cidades que poderiam, a partir de critérios técnicos e por interesse dos estados, ser institucionalizadas como RMs ou AUs. Independentemente de sua efetivação ou não como RM, são arranjos que fazem parte do mesmo grupo a que chamamos de *metrópoles regionais*.

19. Na região Sudeste, os APs de Juiz de Fora-MG; de Cabo Frio-RJ; de Campos dos Goytacazes-RJ; de Macaé-Rio das Ostras-RJ; de Petrópolis-RJ; de Volta Redonda-Barra Mansa-RJ; de Araraquara-SP; de Bauru-SP; de Catanduva-SP; de Marília-SP; de Presidente Prudente-SP; de São Carlos-SP; e de São José do Rio Preto-SP. Na região Sul, os APs de Ponta Grossa-PR; de Foz do Iguaçu (Brasil)-Ciudad del Este(Paraguai); de Lajeado-RS; de Santa Cruz do Sul-RS; e de Santa Maria-RS.

Resta ainda olhar para as capitais regionais que não conformam APs. Mesmo sendo municípios isolados – ou seja, sem conurbação de sua malha urbana com municípios limítrofes –, possuem área de influência de uma capital regional. Segundo o IBGE, Manaus, ainda que seja um *município isolado*, configura-se como uma metrópole na rede de cidades, uma vez que atrai população de mais de setenta municípios com finalidades diversas, tais como negócios, serviços públicos e compras.

Com exceção das capitais estaduais (Campo Grande-MS, Rio Branco-AC, Boa Vista-RR e Palmas-TO), o olhar e as ações propostas por uma PNDU para esses municípios isolados, que são também capitais regionais e potenciais RMs – em consonância com a Lei nº 13.089/2015 –, não deve ser da mesma natureza daquele dirigido às três primeiras categorias de metrópoles (grande metrópole nacional, metrópole nacional e metrópoles).

Nesse grupo, apenas Campo Grande, capital do estado do Mato Grosso do Sul, é classificada como capital regional A. Entre as oito capitais regionais B, está Palmas, capital do estado do Tocantins. O maior conjunto é o de capitais regionais C, com 31 cidades, entre as quais estão Rio Branco e Boa Vista, capitais dos estados do Acre e Roraima, respectivamente, ambas com população aproximada de 400 mil habitantes. A distribuição dessas capitais regionais aponta maiores ocorrências no Sudeste e no Nordeste do país. Em Minas Gerais, existem duas capitais regionais B (Montes Claros e Uberlândia) e sete capitais regionais C, com populações que variam de 691 mil habitantes, em Uberlândia, a 140 mil, em Teófilo Otoni. O estado de São Paulo conta com três capitais regionais C (Barretos, Araçatuba e Jaú), com média populacional de 156,4 mil habitantes.

No Nordeste, a Bahia conta com seis capitais regionais, sendo três destas do tipo B: Itabuna, Vitória da Conquista e Feira de Santana, esta última com aproximadamente 615 mil habitantes. Pernambuco também conta com uma capital regional B, Caruaru, com 361 mil habitantes.

Na sequência, a região Norte apresenta uma capital regional B (Palmas-TO) e outras oito capitais regionais C, com populações que variam de 407 mil habitantes (Rio Branco-AC) a 85 mil (Cacoal-RO). A região Centro-Oeste tem Campo Grande-MS como capital regional A; outras três capitais regionais C (Dourados-MS, Rondonópolis-MT e Sinop-MT), com média populacional de 199,5 mil habitantes; e Anápolis-GO, que conta com 386,9 mil habitantes. Na região Sul, Passo Fundo-RS, com seus 203 mil habitantes, constitui uma capital regional B, além de duas outras capitais regionais C.

Não há critério técnico que justifique considerar tais capitais regionais como metrópoles, tendo-se em conta que são *municípios isolados*, sem contiguidade de suas manchas urbanas com municípios limítrofes. Contudo, institucionalmente, isso já acontece. Temos hoje no Brasil 27 RMs cujas sedes estão abaixo das capitais

regionais na hierarquia de cidades. Nove destas²⁰ ao menos compõem APs, sempre formados por dois ou três municípios, resultando em vinte municípios com média de 95 mil habitantes. Esses casos ocorrem em apenas seis UFs das regiões Nordeste e Sul.

As outras dezoito RMs²¹ com sedes em posição hierárquica abaixo das capitais regionais não têm seus municípios-sede pertencentes a nenhum AP. Essas aparecem em estados das regiões Nordeste, Norte e Sul e possuem média populacional de 165,5 mil habitantes/RM. As mais populosas estão na região Sul, com média populacional de 295,5 mil habitantes/RM, em contraposição à média verificada na região Norte, de 95,2 mil habitantes/RM. Dos 230 municípios que compõem essas 18 RMs, 89,1% são centros locais. Apenas quatro municípios (1,7%) são centros sub-regionais A (Apucarana-PR, Campo Mourão-PR, Gurupi-TO e São Miguel do Oeste-SC), todos sedes de RMs. Outros sete municípios (3,1%) possuem área de influência de centro sub-regional B; seis destes são sedes de RMs no Nordeste. Por fim, quatorze (6,1%) municípios têm área de influência de centro de zona B; dois destes, Viçosa-AL e Piancó-PB, são sede de suas respectivas RMs.

3.1.1 Metrôpoles regionais: uma proposta

Desta feita, chegamos à primeira camada de categorização de RMs, resultante da hierarquização dos arranjos institucionais – tanto existentes quanto “em potencial” – de maneira equiparada aos APs do IBGE. Até o nível das capitais regionais pertencentes a APs, é possível justificar que estas conformem RMs, levando-se em consideração não apenas a perspectiva técnica, mas também a perspectiva institucional.

A perspectiva técnica (IBGE, 2016) designa as capitais regionais como médias e grandes concentrações urbanas, que apresentam relações diretas com as metrôpoles – no caso das capitais regionais A –, ou são centralidades de referência no interior dos estados²² (capitais regionais B), ou são capitais estaduais em estados do Norte e cidades do interior, principalmente do Sudeste (capitais regionais C). Enquanto, pela perspectiva institucional, a criação de RMs a partir de capitais regionais justifica-se pela delimitação feita pelo EM (art. 2^a), ou pela autonomia estadual em regionalizar seu território para fins administrativos e de planejamento.

20. RM do São Francisco-AL (AP de Penedo); RM de Grande Pedreiras-MA (AP de Pedreiras); RM de Patos-PB (AP de Patos); RM de Guarabira-PB (AP de Guarabira); RM do Mamanguape-PB (AP Mamanguape-Rio Tinto); RM de Toledo-PR (AP de Toledo); RM de Umuarama/PR (AP de Umuarama); AU do Litoral Norte-RS (AP de Tramandaí-Osório); e RM do Alto Vale do Itajaí-SC (AP de Rio do Sul).

21. Em Alagoas: RM da Zona da Mata; RM de Caetés; RM de Palmeira dos Índios; RM do Médio Sertão; RM do Sertão; e RM do Vale do Paraíba. Na Paraíba: RM de Araruna; RM de Barra de Santa Rosa; RM de Esperança; RM de Itabaiana; RM de Sousa; e RM do Vale do Piancó. Em Roraima: RM de Central; e RM do sul do estado. No Tocantins: RM de Gurupi. No Paraná: RM de Apucarana; e RM de Campo Mourão. Em Santa Catarina: RM do Extremo Oeste.

22. As capitais regionais B são numerosas nos estados do Sul do país, o que pode justificar tamanha profusão de RMs institucionalizadas, sobretudo no Paraná, com oito RMs – das quais seis estão em arranjos populacionais –, e Santa Catarina, com onze RMs – das quais nove estão em APs.

Em resumo, temos as configurações de metrópoles, RMs e possíveis RMs, a seguir descritas.

- 1) Quinze metrópoles da Regic (uma grande metrópole nacional, duas metrópoles nacionais e doze metrópoles).
- 2) Trinta e quatro RMs que apresentam contiguidade na malha urbana e possuem capitais regionais como sede, incluídas nesse conjunto as Rides do Polo Petrolina-PE e Juazeiro-BA e da Grande Teresina, além das AUs de Franca, Jundiaí e Piracicaba, no estado de São Paulo, e a AU do Sul, no estado do Rio Grande do Sul.
- 3) Dezoito capitais regionais, que conformam APs, mas ainda não são RMs.
- 4) Quatro capitais estaduais, que são capitais regionais, não conformam APs, mas são médias ou grandes concentrações urbanas (Campo Grande-MS, Rio Branco-AC, Boa Vista-RR e Palmas-TO).

Assim, uma quarta categoria de *metrópole* seria formada tanto pelas capitais regionais que são APs e que já conformam regiões metropolitanas, a qual denominamos – de maneira propositiva – como metrópoles regionais, quanto pelas capitais regionais que possuem essas mesmas características e que podem, a qualquer momento, ser transformadas em RMs por força do interesse de seus estados. Isso corresponde à 49 RMs já instituídas e à 22 RMs “em potencial” – ou seja, que possuem as configurações de “possíveis metrópoles”, mas ainda não o são. Desta feita, de acordo com essa primeira análise, o universo metropolitano seria formado por 49 RMs institucionalizadas.

As demais RMs que possuem como sede municípios que estão em nível hierárquico inferior às capitais regionais e que, portanto, possuem atividades de gestão menos complexas, com áreas de influência pouco extensas e menor porte populacional, não chegando a conformar médias concentrações urbanas (IBGE, 2020). Dessa forma, não possuem respaldo técnico nem definição legal que justifiquem uma espécie de reconhecimento nacional (federal) de seu *status* de metrópole, o que não impede que os estados mantenham as RMs por eles criadas ou até mesmo que crie outras.

Para uma PNDU, é importante diferenciar o conjunto de RMs, e de possíveis RMs, do segundo grupo, que possui configurações de cidades com pouca influência regional e, principalmente, não apresenta FPICs a compartilhar, fundamento inaugural para a criação de RMs e AUs. Em casos específicos, que contemplem a necessidade de compartilhamento de um serviço urbano, tal como o transporte intermunicipal ou a gestão dos resíduos sólidos, há de ponderar-se a relevância da criação de RMs/AUs perante a possibilidade de formação de um *consórcio público*.

A reorganização hierárquica dos *tipos supramunicipais formais* é apenas a primeira camada que deve ser estabelecida para a constituição e/ou ajustes de diretrizes nacionais, com o objetivo de formular políticas urbanas condizentes com a realidade dos conjuntos de municípios.

3.2 Aglomerações urbanas: uma categoria “vazia”?

Tal como mencionado anteriormente, existem no Brasil apenas cinco AUs instituídas, três destas estão no estado de São Paulo e outras duas no estado do Rio Grande do Sul. As demais UFs não fizeram uso desse instrumento; fato compreensível, uma vez que nem a CF/1988, nem outra norma ou resolução esclarece em quais casos criar AUs no lugar de RMs, e vice-versa.

O EM, ao definir metrópole como o espaço urbano que tem área de influência nacional, ou equivalente à área de influência de uma capital regional, avançou alguns passos na tentativa de estabelecer critérios para diferenciar arranjos que poderiam tornar-se RMs daqueles que se encaixariam melhor como uma AU. Com isso, o EM determinou uma espécie de “pré-requisito” para a institucionalização de RMs. A definição de metrópole, após as reformas feitas pela Lei nº 13.683/2018, deixou de ter qualquer relação com a própria definição de região metropolitana, que passou a ser utilizada pelos governos estaduais como uma unidade regional para fins de planejamento de seu território, na esteira do que a própria CF/1988 já estabelecia.

Assim, não há nenhum impedimento legal para que qualquer agrupamento de municípios se torne uma RM, independentemente de seu porte e do grau de influência que exerça em seu entorno. De certa forma, como a criação de uma RM depende de decisão normativa da UF, acaba não havendo nenhuma orientação ou diretriz que diferencie RMs de AUs e que fomente a criação de AUs, o que acaba funcionando como estímulo ao processo da metropolização institucional.

Em decorrência da falta de critérios e parâmetros objetivos e da inexistência de qualquer impedimento jurídico, as AUs institucionalizadas pelos estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul poderiam, a princípio, ser convertidas em RMs.

É compreensível que o estado de São Paulo, com seus APs de médio e grande portes – incluindo-se a RM de São Paulo, que está entre as dez maiores metrópoles do mundo e a maior do continente sul-americano –, encontre na criação de AUs uma tipologia intermediária para seu planejamento regional. As AUs do estado contam com 49 municípios e uma população de 2,9 milhões de habitantes.

Assim como ocorre com as RMs, a institucionalização de AUs pode abarcar os critérios mais diversos. Pela inexistência de critérios objetivos e comuns, cada UF cria RMs e AUs segundo diretrizes e critérios variáveis, de modo que a RM de um estado pode, em uma análise mais objetiva, equiparar-se a uma AU de outro

estado. Na verdade, as poucas AUs existentes no país conformam núcleos urbanos maiores e mais dinâmicos, em termos demográficos e econômicos, do que muitas das RMs legalmente instituídas.

Olhar a média populacional dos municípios que compõem as AUs nos dá parte dessa dimensão, a maior (121,9 mil) e a menor (16,8 mil) média populacional estão nas AUs do RS. A média populacional dos municípios da AU do Sul (121,9 mil) equipara-se às médias encontradas em municípios de RMs como a de Belo Horizonte (119,2 mil), a de Goiânia (124,4 mil), a de São Luís (125,6 mil), a de Curitiba (126 mil) e até mesmo na própria RM de Porto Alegre (127,6 mil). Sendo Pelotas uma capital regional, seria razoável tomar a AU do Sul como uma RM. O olhar da União para esse arranjo institucional deverá ser equivalente ao dado para as chamadas metrópoles regionais, propostas por este estudo.

Pela perspectiva do estado, no Rio Grande do Sul, a definição de RMs e AUs atende à necessidade de hierarquização de sua própria rede de cidades, assim como em São Paulo. Ainda que faça sentido a adoção das tipologias supramunicipais para estabelecer hierarquias em uma mesma UF, deve-se ter em conta que essas hierarquias não podem ser comparadas entre as UFs nem na escala nacional, uma vez que cada UF tem liberdade para determinar os critérios para criação de RMs e AUs.

Na escala nacional, olhar para RMs e AUs significa olhar para um universo completamente heterogêneo de regionalizações e dinâmicas. Esse fato reitera a necessidade da adoção de uma hierarquia que faça sentido para um olhar em escala nacional. Nessa direção, a utilização da Regic (IBGE, 2016) favorece a construção de entendimento comum sobre as cidades e os *municípios isolados* do país, a partir do papel que exercem na rede de cidades, tanto nacionalmente quanto de forma ponderada à sua influência regional e local; isso torna possível avançar para a reflexão sobre tipologias que deem conta da escala supramunicipal.

3.3 As Rides e as dinâmicas de APs interestaduais

Dada a natureza de cada Ride (a motivação para sua criação, sua inserção regional, o porte populacional, o número de municípios que integra e a posição na hierarquia de cidades), não é possível analisá-las como um conjunto homogêneo de regionalização. Cada uma destas mereceria análises individuais.

Parte-se do entendimento de que as Rides mesclam, em diferentes proporções, as problemáticas associadas ao desenvolvimento econômico-produtivo regional – tema mais próximo da PNDR – e às questões urbanas – tema da PNDU. Conforme será demonstrado em outro capítulo desta publicação,²³ ambas as problemáticas

23. Faz-se referência aqui ao capítulo *Contribuições para uma agenda urbana de integração regional: bases para interpretação e tipologia de rede urbana para um Brasil mais policêntrico*, de Ernesto Pereira Galindo.

possuem uma forte relação causa-efeito bidirecional, que pode ser aferida na própria evolução dos ciclos econômicos que marcam a formação do país.

Aqui, abordaremos brevemente a Ride do Polo Petrolina-PE e Juazeiro-BA, cuja criação possui motivações relacionadas ao desenvolvimento regional produtivo, e a Ride da Grande Teresina (PI/MA), que desempenha importante papel de centralidade regional, com sua atração extrapolando as fronteiras de dois outros estados, ao mesmo tempo que apresenta dinâmicas metropolitanas. Maior ênfase será dada à Ride-DF e entorno, cuja problemática é fundamentalmente metropolitana.

A criação das Rides da Grande Teresina e do Polo Petrolina-PE e Juazeiro-BA deu-se na mesma ocasião, em 2001, por meio das LCs nºs 113 e 112, respectivamente. Ambas constituíam “manchas” no interior nordestino que, como apontado por Oliveira (2016), apresentavam indicadores que comunicavam sobre as possibilidades de desenvolvimento da região. A intenção de sua criação era, entre outras, retirar o peso das grandes cidades nordestinas, funcionando como polo intermediário, tanto para as atividades econômicas, quanto para busca de serviços e empregos.

Os municípios que compõem a Ride do Polo Petrolina-PE e Juazeiro-BA chamavam atenção pelo seu potencial de desenvolvimento em relação à “fruticultura irrigada e à agroindustrialização da uva por meio da produção de vinhos, ambas voltadas tanto para o mercado interno quanto externo, alimentadas pelo potencial hídrico do rio São Francisco” (Oliveira, 2016, p. 118). Foi institucionalizada com oito municípios,²⁴ sendo quatro em cada um dos estados, Bahia e Pernambuco; destes, apenas Petrolina e Juazeiro conformam um AP, com área de influência de uma capital regional C.

O surgimento do AP de Petrolina-Juazeiro provocou a retração dos limites da atração exercida pela metrópole de Salvador, no norte do estado, sobretudo nos deslocamentos em busca dos serviços de saúde de baixa e média complexidade. Do outro lado da divisa estadual, o AP faz parte da área de influência direta da metrópole de Recife.

Com atividades majoritariamente agrícolas e de serviços voltadas para a produção e exportação de frutas (uva e manga, em especial), o polo dinamizou a cadeia produtiva da agricultura irrigada, transformando completamente a dinâmica da produção agrícola da região. Do ponto de vista da cooperação interfederativa, a forte atuação de empresas de capital nacional e internacional, e sua influência na dinâmica produtiva da região, sobrepôs-se à governança e à cooperação entre os entes federados, necessária para a formulação de desenvolvimento abrangente para a região.

24. A Ride possuía 778.235 habitantes em 2020. Suas sedes (Petrolina-PE e Juazeiro-BA) reúnem 73% do contingente populacional, enquanto a população dos demais municípios varia entre 15 mil e 72 mil habitantes, com média de 34,5 mil.

Por sua vez, a Ride-GT é formada por quatorze municípios, sendo que apenas Timon não pertence ao estado do Piauí, como visto anteriormente. As duas sedes, Teresina-PI e Timon-MA, abrigam pouco mais de 1 milhão de habitantes (2020) e conformam o AP de Teresina, uma capital regional A, enquanto os demais municípios da Ride são centros locais com média de 15,8 mil habitantes.

A rede do AP de Teresina possui um elevado alcance espacial, transpondo as fronteiras do estado do Piauí, avançando sobre o oeste e o sul do Maranhão, adentrando o estado de Pernambuco e chegando ao limite sul do Piauí, na fronteira com o oeste baiano.

Entre os APs da Regic (IBGE, 2020), o AP de Teresina tem enorme destaque por sua atração para serviços de saúde de baixa, média²⁵ e alta complexidade.²⁶ No caso das baixas e médias complexidades, o AP de Teresina tem influência sobre 95 cidades. Por sua vez, no caso dos serviços de saúde de alta complexidade – que são mais espaçados territorialmente, resultando em maiores distâncias a serem percorridas –, exerce influência sobre trezentas cidades, o maior número do país.

É notável e importante a atração que o AP de Teresina exerce nos deslocamentos em busca do ensino superior, sendo a terceira colocada entre os APs, atrás apenas de Belém-PA e Salvador-BA, seguida de São Luís-MA.²⁷

A Regic (IBGE, 2020) aponta que o AP de Teresina possui a maior distância do país entre a cabeça da rede (AP de Teresina) e a menor hierarquia encontrada na rede (centros locais), igual a 146,6 km. Isso significa que o AP atrai centros locais muito distantes que não têm opções intermediárias e recorrem diretamente à maior cidade da rede (salto hierárquico).

A Ride-DF foi criada em 1998, pela LC nº 94/1998, contando com 21 municípios, além do Distrito Federal. Vinte anos depois, a LC nº 163/2018 agregou outros doze municípios ao arranjo, perfazendo um total de 4.627.771 habitantes em 2020.

Quando cotejados, o arranjo institucional da Ride-DF, em sua atual formação, e os APs do IBGE (2016), verificam-se três APs no interior da Ride-DF. O primeiro deste é formado pelos municípios goianos de Alvorada do Norte e Simolândia, um centro de zona B com 15,5 mil habitantes. O segundo AP é um centro sub-regional B, que agrupa os municípios goianos de Barro Alto e Goianésia, com

25. Os serviços de saúde de baixa e média complexidades envolvem “consultas médicas e odontológicas; exames clínicos; serviços ortopédicos e radiológicos; fisioterapia; e pequenas cirurgias; dentre outros atendimentos que não impliquem em internação” (IBGE, 2020, p. 109).

26. “Os serviços de saúde de alta complexidade compreendem tratamentos especializados com alto custo, envolvendo: internação; cirurgias; ressonância magnética; tomografia; e tratamentos de câncer” (IBGE, 2020, p. 111).

27. Apesar do AP de São Luís-MA responder por mais de um terço dos deslocamentos para ensino superior de seu estado, o AP de Teresina exerce atração sobre cinquenta municípios do leste do Maranhão, havendo sobreposição entre os dois APs no centro deste estado.

81,2 mil habitantes. Outros nove municípios conformam o AP de Brasília, uma metrópole nacional, com 3,99 milhões de habitantes, conforme dados de 2020.

Os outros 21 municípios²⁸ que participam da Ride-DF não conformam APs. São, em sua maioria, centros locais que agrupam, no total, 288,5 mil habitantes. Outra parte da população está nos dois centros sub-regionais B (Formosa-GO e Unai-MG) e no centro de zona B (Niquelândia-GO), que, juntos, abrigam 252,4 mil habitantes em 2020.

Como dito, o AP de Brasília exerce influência de uma metrópole nacional, com seus nove municípios e quase 4 milhões de habitantes. Em 2014, o estudo redigido por Miragaya e Paviani (Codeplan, 2014) propôs o reconhecimento da AMB, por intermédio dos dados mais recentes sobre mercado de trabalho e mobilidade da população, chegando a uma conformação significativamente menor, em número de municípios, do que a definida na criação e na ampliação da Ride-DF.

À época, foram utilizados os dados da Pesquisa Operacional de Oferta e Demanda de Passageiros em linhas Interestaduais, realizada em 2010 pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), os quais demonstraram a polarização exercida por Brasília, com o maior volume de deslocamento semiurbano do país. Os maiores e mais significativos deslocamentos tinham como origem os municípios que hoje compõem a AMB. Essa relação foi reforçada após a análise do percentual de atendimento à população nos hospitais da Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SES-DF) e dos dados demográficos de população, densidade demográfica, taxa média anual de crescimento da população, taxa de urbanização e distância da sede municipal (Codeplan, 2014).

O resultado final da composição da AMB foi o mesmo que o definido pela Regic em 2018 – ou seja, formada por Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Brasília –, acrescido dos municípios de Alexânia, Cocalzinho de Goiás, Cristalina e Formosa.

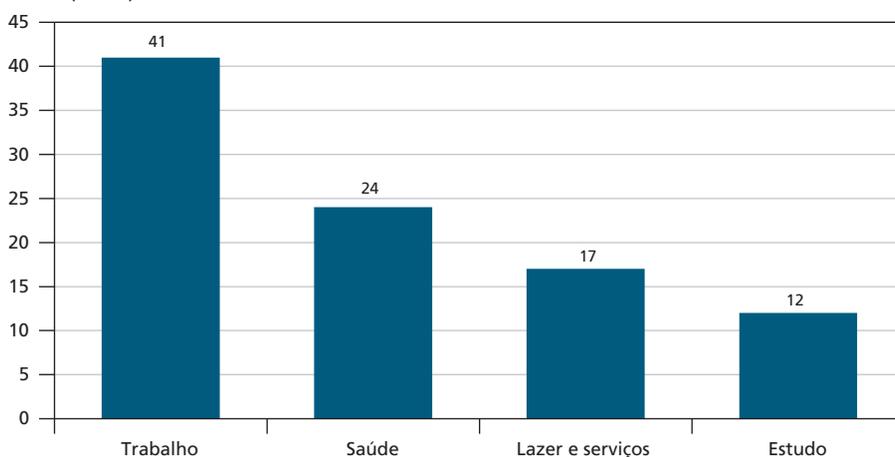
Apesar dos entraves que impedem a institucionalização formal da AMB, é essa delimitação territorial que tem orientado as ações da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), como é o caso da Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios (PMAD), realizada por essa autarquia distrital. As soluções relativas às FPICs, demandadas pela dinâmica metropolitana do arranjo, tem se dado por meio de consórcios, como é o caso do Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito

28. Em Minas Gerais: Arinos; Buritiz; e Cabeceira Grande. No Goiás: Abadiânia; Água Fria de Goiás; Alto Paraíso de Goiás; Cabeceiras; Cavalcante; Corumbá de Goiás; Flores de Goiás; Mimoso de Goiás; Pirenópolis; São João d'Aliança; Vila Boa; Vila Propício; Alexânia; Cocalzinho de Goiás; e Cristalina. Os três últimos municípios formam parte da Área Metropolitana de Brasília – AMB (Codeplan, 2014).

Federal e Goiás (Corsap DF/GO) e do Consórcio Público de Mobilidade Urbana do Transporte Coletivo de Passageiros dos municípios integrantes da Ride.

As periódicas PMADs, realizadas pela Codeplan, apontam para a persistência da relação de dependência dos municípios da Periferia Metropolitana de Brasília (PMB) no que concerne ao Distrito Federal, pelas mais diversas motivações (gráfico 2). Tais motivações são encabeçadas pelo deslocamento de pessoas para fins de trabalho, serviços de saúde, educação e lazer e outros serviços.

GRÁFICO 2
População da AMB que se desloca para o Distrito Federal em busca de serviços e equipamentos
(Em %)



Fonte: Codeplan (2018) *apud* Codeplan (2020).

As disparidades de renda e de produto interno bruto (PIB) *per capita* entre o Distrito Federal e a PMB apontam, para além da dependência de equipamentos e serviços, a pobreza existente na PMB e a concentração da renda e da riqueza no Distrito Federal. Dos doze municípios que compõem a PMB, seis têm metade da sua população empregada trabalhando no Distrito Federal. Em média, a renda domiciliar *per capita* (RDPC) no Distrito Federal é 3,72 vezes superior à da PMB, chegando a ser 4,3 vezes superior que a RDPC de Cocalzinho de Goiás, que é de R\$ 574,00 (Codeplan, 2018 *apud* Codeplan, 2020).

A porcentagem de pessoas com nível superior é seis vezes maior no Distrito Federal, em comparação com a média dos demais municípios da AMB, atingindo o extremo na comparação entre Águas Lindas de Goiás e o Distrito Federal, onde a população com nível superior chega a ser 9,7 vezes maior.

Outros dados poderiam ser elencados, de maneira a corroborar a constatação das desigualdades de toda ordem entre o Distrito Federal e a PMB. Contudo, bastaria dizer que 23 anos de existência da Ride-DF não foram suficientes para reduzir suas desigualdades socioespaciais e a intensa dependência da PMB pelos serviços prestados e pelos empregos gerados em Brasília.

A criação da AMB permitiria o estabelecimento de uma estrutura de governança metropolitana que funcionasse por intermédio de um arranjo institucional interferativo e com o suporte de um fundo para o financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano. Essa estrutura institucional, tal como existe em diversas RMs do país, seria capaz de promover o planejamento para o desenvolvimento desconcentrado da AMB, por meio da produção de empregos na PMB, da integração do transporte semiurbano e dos demais FPICs. Dessa forma, reduzir-se-ia a pressão sobre os serviços e os equipamentos do Distrito Federal.

A possibilidade de criação de uma Ride, trazida pela CF/1988, permite que a União atue sobre uma microrregião do país, mas não se debruça sobre os desafios gerados em uma dinâmica metropolitana macrocefálica, como é o caso da AMB. Ainda que, no contexto de uma Ride, exista a possibilidade do estabelecimento de convênios entre os entes federados, estes se demonstraram ineficientes em acompanhar os tempos e os desafios de uma metrópole nacional e estão longe de serem capazes de dirimir a abissal desigualdade entre o Distrito Federal e a PMB.

Desta feita, a atuação de uma PNDU na escala supramunicipal tem a responsabilidade de criar os meios para superar os imbróglios legais e políticos para viabilizar a fundamental constituição da AMB. Tal propósito já contou com o esforço do governo federal, na figura do então MCidades, em alterar o EM, por meio da Medida Provisória (MP) nº 862/2018, a fim de possibilitar a conformação de um RM que abarcasse o Distrito Federal e a PMB. Antes disso, em 2015, o governo do Distrito Federal (GDF) movimentou o tema mediante a iniciativa de criação do Instituto de Planejamento da AMB. Por razões que envolvem agendas e interesses políticos e disputas por recursos, nenhum desses esforços foram suficientes para a criação de uma RM do Distrito Federal, ao menos por enquanto.

4 SOBRE AS FRAGILIDADES DAS CIDADES E OS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO DISPONÍVEIS

O pareamento dos *tipos supramunicipais formais* com a hierarquia de cidades não é suficiente para o endereçamento acertado e justo das ações políticas, tendo-se em vista que o estudo da Regic é relacional. Em outras palavras, cidades pertencentes à mesma hierarquia desempenham o mesmo papel no sistema urbano nacional, no que se refere à atração e à centralidade que exercem em suas regiões de influência,

o que não significa que essas cidades, de mesma hierarquia, tenham o mesmo perfil em termos populacionais, socioeconômicos, de oferta de serviços públicos etc.

Cidades muito diferentes, e em contextos regionais diferentes, podem exercer a mesma influência na rede de municípios cidades. Então, para além do alinhamento dos arranjos institucionais à hierarquia de cidades, realizado na seção anterior, os estudos realizados por Funari, Lui e Ferreira Junior (2021) e Marguti *et al.* (2021b) buscaram traçar um painel de fragilidades para as cidades brasileiras, a partir de indicadores²⁹ que buscam desvelar vulnerabilidades dos APs, com ênfase em quatro conjuntos de aspectos: institucionais; de planejamento e instrumentos de desenvolvimento territorial; de fortalecimento econômico-financeiro; e de políticas setoriais urbanas.

Um balanço desse exercício demonstrou situações mais graves nos temas *instrumentos de desenvolvimento territorial e planos setoriais* para todas as hierarquias de cidades, ainda que em proporções diferentes. As variáveis desses dois temas dizem respeito justamente aos instrumentos legais e técnicos necessários para que seja realizado o planejamento integrado das ações no território. Nos vemos diante de um problema institucional estrutural, que envolve a ausência ou desatualização de planos diretores, da regulamentação de instrumentos territoriais, de planos de gestão de riscos e dos instrumentos que tratam da questão ambiental.

De forma sintomática, a alta pontuação de critérios de fragilidades para o tema dos “planos setoriais” expressa um encadeamento de vulnerabilidades institucionais. Esse encadeamento se inicia na ausência dos instrumentos de planejamento e conselhos municipais para as políticas setoriais (transporte, habitação, saneamento e resíduos sólidos), além de expressar as condições de inadequação dos domicílios e de seu entorno.

As fragilidades ligadas aos *aspectos institucionais* expressam a inexistência de diagnóstico socioeconômico nos municípios, ou sua desatualização, bem como a ausência de base cartográfica digitalizada, sistema de informações geográficas (SIG) e arquitetos e geógrafos nas secretarias de planejamento. Também expressam a inexistência ou a desatualização de cadastro imobiliário, da planta genérica de valores e de Cadastro de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), além da não participação dos municípios do AP em consórcios públicos intermunicipais e da debilidade dos mecanismos de participação social.

29. Assim como na construção de índices sintéticos, o exercício de busca por fragilidades simplifica variáveis e indicadores (combinação de variáveis), por vezes complexos, no intento de comunicar com maior facilidade os melhores e piores cenários. Contudo, para sua utilização em políticas públicas, um esforço como esse raramente será útil *per se*. Os resultados-síntese desempenham então o papel de farol, a iluminar pontos de atenção que precisarão ser destrinchados, para que se chegue aos problemas concretos que devem ser objeto do planejamento e da ação pública. O exercício inverso, de mergulho nas variáveis propostas, é necessário para o mapeamento das reais fragilidades e vulnerabilidades de cidades e municípios, com o objetivo de que seja possível, primeiro, o estabelecimento de tipologias – para além da hierarquização – e, em seguida, o desenho de estratégias mais aderentes às diferentes tipologias.

Ao observar os resultados para cada hierarquia de cidades, são os centros sub-regionais que possuem o menor somatório de fragilidades relativas aos *aspectos institucionais*, ao passo que as metrópoles concentram médias mais elevadas. Com efeito, metrópoles e capitais regionais sustentaram fragilidades superiores às demais hierarquias. Esse padrão se repete nos temas dos *instrumentos de desenvolvimento territorial* e dos *planos setoriais*.

Em suma, mensurar as fragilidades dos APs demonstrou que, de certa maneira, as fragilidades relativas aos instrumentos de desenvolvimento territorial e aos planos setoriais acabam sendo decorrentes daquelas concernentes aos aspectos institucionais.

Uma vez elencadas e mensuradas as fragilidades e as vulnerabilidades dos APs, é tentadora a ideia de abrir a “caixa de ferramentas” dos instrumentos urbanísticos, acumuladas nas últimas três décadas, e correlacionar problemas/escalas/ tipos à miríade de instrumentos possíveis de ser aplicados nas mais diversas configurações urbanas.

Os instrumentos existem e são abundantes no EC e no EM e nas leis que versam sobre as políticas setoriais. O EC segue sendo a principal peça que regula-menta os instrumentos descritos adiante.

- 1) Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU progressivo no tempo; outorga onerosa do direito de construir; operações urbanas consorciadas; direito de preempção, entre outros).
- 2) Instrumentos de regularização fundiária (as zonas especiais de interesse social – Zeis, o usucapião especial de imóvel urbano e a concessão de uso especial para fins de moradia e de direito real de uso – CDRU).
- 3) Instrumentos de democratização da gestão urbana, que atendem aos princípios constitucionais da democracia representativa e participativa, dois quais se destacam os órgãos colegiados de política urbana; as audiências e as consultas públicas; as conferências sobre assuntos de interesse urbano; os então conselhos das cidades (sistemas de gestão democrática da política urbana e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU); e a gestão orçamentária participativa.

Desde 2015, somam-se ao conjunto dos instrumentos do EC os instrumentos trazidos pelo EM, os quais são citados a seguir.

- Plano de desenvolvimento urbano integrado.
- Planos setoriais interfederativos.
- Fundos públicos.

- Operações urbanas consorciadas interfederativas.
- Zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos no EC.
- Consórcios públicos.
- Convênios de cooperação.
- Contratos de gestão.
- Compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana.
- Parcerias público-privadas interfederativas.

Há, ainda, no caso das Rides, os planos de desenvolvimento. Nas Rides do Nordeste, deverão ser elaborados ainda o Programa Especial de Desenvolvimento e seus planos, os quais devem estar alinhados ao disposto no Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste – PRDNE (Brasil, 2011; 2019a; 2019b; 2020).

Por que, então, diante de um repertório tão amplo de instrumentos, seguimos aos tropeços no enfrentamento dos principais desafios de nossas cidades?

Do ponto de vista dos municípios – ou seja, dos planos diretores –, o que as análises (Ferreira, 2003; Bassul, 2005; Santos Junior e Montandon, 2011; Levy, 2019; Marguti, 2018; Fernandes, 2021) sobre a eficácia dos instrumentos urbanísticos apontam não é a incapacidade do instrumento em si em realizar sua função, mas sim de toda a estrutura prévia necessária para operacionalizá-lo. Incapacidades e insuficiências de gestão, de integração de políticas, de recursos para o financiamento do desenvolvimento urbano, entre outros exemplos, são etapas anteriores à efetivação de qualquer instrumento.

Avaliações mais recentes (Fernandes, 2021) e que tomam um período mais largo de observação dão conta de que não houve mudança da cultura urbanística no país. A visão socioambiental e o reconhecimento de uma série de direitos sociais e coletivos contidos no EC não foram materializados, sobretudo porque não ocorreu, nesse período, o enfrentamento da estrutura fundiária e da propriedade imobiliária (grande estoque de imóveis e terrenos vazios).

Fato é que a nova ordem jurídico-urbanística contida no EC sofreu, e sofre, resistências justamente porque sua efetivação implica tocar em valores neoliberais que, desde antes da lei, são hegemônicos e crescentes. E mais, ao longo de seus 22 anos, passada a euforia inicial de criação da lei, o EC foi sendo crescentemente disputado, com seus instrumentos sendo seletivamente apropriados pelo mercado imobiliário e fundiário (Fernandes, 2021).

Especificamente para os arranjos supramunicipais, sobretudo RMs, AUs e Rides, há uma construção bastante desafiadora a ser feita antes que qualquer instrumento possa funcionar em benefício de todos os entes envolvidos: a cooperação interfederativa. No processo de elaboração dos PDUIs, por exemplo, o que se observa é a proeminência dos estados em conduzir as etapas de contratação e criação dos planos. Seja por desarticulação, incapacidade, desinteresse ou questões políticas, o envolvimento dos municípios não se dá de maneira determinante, na maioria dos casos.

De forma geral, os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano podem ser aplicados no território metropolitano, por meio da criação de áreas de interesse metropolitano, como já pautado em alguns PDUIs. Contudo, essa alternativa envolve a superação de disputas quanto às atribuições constitucionais de cada ente, aos interesses de uso e densidade de uso de seus territórios, além de desencontros políticos quando não há um ambiente cooperativo consertado.

Os instrumentos de democratização da gestão urbana são ainda mais necessários na escala supramunicipal – tendo-se em vista a ampliação dos interesses e da diversidade de agentes-atores na disputa pelo uso e pela governança do território –, de forma a garantir a gestão participativa metropolitana e a ampla participação da sociedade na elaboração do plano metropolitano.

Após a aprovação do PDUI, a segunda etapa necessária para a coerência e a viabilidade do planejamento metropolitano é a adequação dos planos diretores municipais. As experiências demonstram que, para essa tarefa, assim como para aplicação dos instrumentos previstos nos estatutos, é necessário estabelecer, na teoria e na prática, algo como uma “cultura da cooperação”, em que seja subvertida a lógica da competição e das vantagens privadas, em benefício da cooperação e da distribuição do ônus de todo o processo de urbanização.

5 POR UMA AGENDA URBANO-METROPOLITANA

Elaborar uma agenda urbana para a escala supramunicipal não é uma tarefa trivial, a começar pelas definições sobre qual será essa agenda e sobre qual é a delimitação do que se entende por escala supramunicipal. Aqui, a escolha foi tomar os arranjos que já existem e para os quais há legislações e normas vigentes para, a partir destes, encontrar coerência nos critérios de definição de suas categorias.

Chegamos a um *universo supramunicipal* vasto e diverso, marcado pela ausência de critérios, ou, ainda, de mudanças recorrentes de critérios; isso ocasiona uma grande confusão sobre quais nomes designam o quê. Na escala nacional, olhar para RMs e AUs significa mirar um universo completamente heterogêneo de regionalizações e dinâmicas. Esse fato reitera a necessidade da adoção de uma hierarquia que faça sentido para um olhar em escala nacional.

Para realizar essa distinção, este capítulo lançou mão dos estudos técnicos do IBGE (2016; 2020), aproximando-se daquilo que seria uma *hierarquia dos arranjos institucionais* – e daqueles que ainda podem ser, tendo-se em conta suas características. Uma vez (re)organizados os arranjos institucionais, perante os parâmetros dos APs e da hierarquia de cidades, chegou-se à primeira camada de categorização.

Não é possível ignorar as modificações realizadas no EM. Entende-se necessária a reconstituição do EM, de maneira que fiquem claros os critérios que diferenciam as RMs, criadas pelos estados, e as metrópoles “de fato”, e quais destas serão alvo de políticas públicas federais direcionadas à equalização das problemáticas urbano-metropolitanas no compartilhamento dos serviços comuns. Essa distinção possibilitará o endereçamento correto dos dispositivos de uma PNDU e dos critérios para o apoio da União. Este último deve ainda ser especificado: o que é? E qual espécie de apoio será dada a cada “tipo” supramunicipal?

A seção 3 avançou, então, na apresentação dos resultados dos estudos sobre fragilidades dos APs, sobre os aspectos institucionais, de instrumentos de desenvolvimento territorial e planos setoriais, lançando luz às debilidades existentes nas cidades, em maior medida nas metrópoles e capitais regionais.

Os 22 anos de existência do EC e os oito anos do EM significam um grande acúmulo de instrumentos urbanísticos, ainda que os balanços se ressintam de sua baixa aplicação, do fato de não terem revolucionado a forma de se “fazer” cidades e da apropriação seletiva de dispositivos da lei pelos interesses imobiliários e financeiros. Isso posto, a tarefa de uma política nacional deverá, antes de mais nada, definir qual projeto de cidade se deseja – qual desenvolvimento urbano e para quem? Sem avançarmos nessa definição, a simples listagem e correspondência de instrumentos a serem implementados nas diferentes tipologias de cidades não será suficiente e, possivelmente, significará incorrer nos mesmos percalços e tropeços do passado.

Afinal, os instrumentos não caminham sozinhos. Retomar a disputa pelos valores contidos no EC segue sendo necessário, e cada vez mais. Além disso, é preciso que a União integre sua responsabilidade em equalizar as incapacidades de gestão e governança que predominam nos municípios brasileiros e, tão importante quanto, fomentar a cooperação entre os entes.

Em um cenário de municípios, pertencentes à APs ou não, sem repertório para a gestão e a governança e sem recursos próprios, um caminho seria garantir o nivelamento de suas competências, seja envolvendo diretamente os governos estaduais no suporte aos municípios, seja dotando os municípios de recursos e aptidões para aplicarem os instrumentos conforme necessitem. As atribuições constitucionais dadas aos municípios na divisão interfederativa é desproporcional se não há meios para que desempenhem suas competências.

Para tanto, é necessária a superação da visão excessivamente tecnocrática das políticas erigidas de cima para baixo, em benefício da conexão com o território e de suas reais necessidades. O acompanhamento da implementação dos planos das RMs tem demonstrado, além da dificuldade em se estabelecer a cooperação interfederativa, uma desconexão entre os instrumentos e o complexo contexto territorial e relacional em que se inserem, além da pouca clareza sobre quais são as estratégias e objetivos de um *desenvolvimento urbano-metropolitano* – que podem ser muitos. E é nesse sentido que se ressenete da ausência de uma política federal, que poderia trazer apoio e direcionamento às ações desenvolvidas pelos vários atores e agentes, das várias escalas e esferas de governo, neste campo tão instável e ainda não consolidado das práticas do planejamento, da gestão e da governança urbana, sobretudo nas metrópoles do país.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os laços federativos brasileiros**: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intermunicipal. 2000. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

BASSUL, J. R. (Org.). **Estatuto da Cidade**: quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jun. 1973.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 53. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998. Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Ride e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 fev. 1998.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001a.

BRASIL. Lei Complementar nº 112, de 19 de setembro de 2001. Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento da Grande Teresina, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 2001b.

BRASIL. Lei Complementar nº 113, de 19 de setembro de 2001. Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 2001c

BRASIL. Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 abr. 2005.

BRASIL. Decreto nº 7.469, de 4 de maio de 2011. Regulamenta a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, que autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Ride e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2011.

BRASIL. Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015.

BRASIL. Lei Federal nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as Leis nºs 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jun. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 maio 2019a.

BRASIL. Decreto nº 10.129, de 25 de novembro de 2019. Dispõe sobre a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e sobre o Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 nov. 2019b.

BRASIL. Decreto nº 10.296, de 30 de março de 2020. Dispõe sobre a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina e Juazeiro e institui o seu conselho administrativo. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 mar. 2020.

CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Delimitação do espaço metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília)**. Brasília: Codeplan, 2014. (Nota Técnica, n. 1).

CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Caracterização da Ride-DF e AMB: os desafios para o enfrentamento da covid-19**. Brasília: Codeplan, jul. 2020. (Nota Técnica).

COSTA, M. A.; MATTEO, M.; BALBIM, R. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *In*: MORAIS, M. da P.; COSTA, M. A. (Org.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. p. 641-682.

COSTA, M. A. *et al.* **Contextualização da política urbana no Brasil e reflexões iniciais para a construção da PNDU**. Brasília: Ipea, ago. 2021. (Texto para Discussão, n. 2686). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2686substituicao.pdf.

DANIEL, C. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. *In*: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 205-216.

FERNANDES, E. (Org.). **20 anos do Estatuto da Cidade**: experiências e reflexões. Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021.

FERREIRA, J. S. W. Alcances e limitações dos instrumentos urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas. *In*: CONFERÊNCIA DAS CIDADES – CÂMARA FEDERAL, 5., 2003, Brasília. **Anais...** Brasília: MCidades, 2003.

FUNARI, A. P.; LUI, L.; FERREIRA JUNIOR, C. H. C. **A agenda urbana e a escala municipal**: elementos para discussão tipológica de municípios. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica Preliminar). Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Região de Influência de Cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

KLINK, J. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de. (Ed.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013. p. 83-114.

LEVY, M. O plano diretor e a legislação brasileira: avanços, retrocessos e desafios. *In*: SOUZA JUNIOR, J. G. (Org.). **O direito achado na rua**: introdução crítica ao direito urbanístico. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2019. p. 367-375.

MARGUTI, B. O. Sessão I – instrumentos da política urbana brasileira. *In*: COSTA, M. A. *et al.* (Org.). **Discutindo a política urbana no Brasil**: registros do Seminário Internacional sobre Política Urbana: 15 anos de Estatuto da Cidade e o Brasil na Nova Agenda Urbana – Habitat III. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p. 21-32.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; GALINDO, E. P. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da Nova Agenda Urbana. *In*: COSTA, M.A. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016. p. 11-26.

MARGUTI, B. O. *et al.* Gestão, governança e planos metropolitanos (2017-2020): avaliação continuada e os impactos da Lei nº 13.683/2018. *In*: COSTA, M. A. *et al.* (Org.). **Federalismo, planejamento e financiamento**: avanços e desafios da governança. Brasília: Ipea, 2021a. p. 183-218.

MARGUTI, B. O. *et al.* **A agenda urbana na escala supramunicipal**: estudo para uma hierarquia dos arranjos institucionais para políticas públicas. Brasília: Ipea, 2021b. (Nota técnica preliminar). Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>.

MARTINS, L. G. V. *et al.* **Componente financiamento da nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: captação de recursos onerosos e não onerosos para o financiamento do desenvolvimento urbano. Brasília: Ipea, maio 2023. (Nota Técnica, n. 2.2). No prelo.

OLIVEIRA, J. V. de. **Cooperação intermunicipal abrangente?** O caso da Ride Petrolina Juazeiro. 2016. 271 f. Tese (Doutorado) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

PAVIANI, A. A metrópole terciária. *In*: PAVIANI, A. (Org.). **Brasília, ideologia e realidade**: espaço urbano em questão. Brasília: Projeto, 1985.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SASSE, C. Brasília é cercada por cinturão de pobreza, apesar de dinamismo econômico da região. **Senado Federal**, 27 maio 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/05/brasil-e-cercada-por-cinturao-de-pobreza-apesar-de-dinamismo-economico-da-regiao>.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova**, São Paulo, n. 59, p. 137-158, 2003.

SOUZA, S. M. C. de. Gestão regional e metropolitana na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride-DF): arranjo institucional, agentes e políticas públicas. *Élisée*: **Revista de Geografia da UEG**, Porangatu, v. 6, n. 2, p. 9-28, jul./dez. 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 jan. 1967.

BRASIL. Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 ago. 2010a.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Plano de Ação Integrada e Sustentável para a Ride Petrolina-Juazeiro**: relatório final. Brasília: MI, 2010b. 260 p.

BRASIL. Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018. Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jan. 2018.

BRASIL. Deliberação nº 300, de 23 de junho de 2020. Aprova a celebração do convênio para delegação de competência relacionada à gestão, à regulação e à fiscalização do serviço de transporte rodoviário interestadual semiurbano coletivo de passageiros, operado por ônibus do tipo urbano, no território da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Ride/DF, e respectivo plano de trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jun. 2020.

CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Região Metropolitana do Distrito Federal**: subsídios técnicos para a sua criação. Brasília: Codeplan, mar. 2019. (Nota Técnica).

COSTA, M. A. A agenda metropolitana e a pesquisa aplicada: um balanço. *In*: COSTA, M. A. *et al.* (Org.). **Federalismo, planejamento e financiamento**: avanços e desafios da governança. Brasília: Ipea, 2021. p. 11-24.

COSTA, M. A. *et al.* (Org.). **Governança metropolitana no Brasil e implementação do Estatuto da Metrópole**: encruzilhadas, descontinuidades e desafios. Brasília: Ipea, 2021.

GALVÃO, M. V. *et al.* Áreas de pesquisa para determinação de áreas metropolitanas. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 53-127, out.-dez. 1969.

HOSHINO, T. de A. P.; MOURA, R. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole. **Cadernos Metrôpoles**, São Paulo, v. 21, n. 45, p. 371-392, maio-ago. 2019.

MARGUTI, B. O.; D'ALMEIDA, C. H. Instrumentos do planejamento metropolitano: adaptações e experimentações recentes. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018. p. 107-136.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989**. Rio Grande do Sul: [s. n.], 1989.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar nº 11.740, de 13 de janeiro de 2002. Regulamenta os artigos 16, 17 e 18 da Constituição do Estado, quanto à organização regional, e revoga a Lei Complementar nº 9.479, de 20 de dezembro de 1991. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Rio Grande do Sul, n. 9, p. 6, 14 jan. 2002.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar nº 11.876, de 26 de dezembro de 2002. Altera disposições da Lei Complementar nº 9.184, de 26 de dezembro de 1990, revoga a Lei Complementar nº 10.816, de 15 de julho de 1996, transforma a Aglomeração Urbana de Pelotas em Aglomeração Urbana do Sul agregando novos municípios a esta, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Rio Grande do Sul, 27 set. 2002.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar nº 12.100, de 27 de maio de 2004. Institui a Aglomeração Urbana do Litoral Norte, dispõe sobre a gestão regional e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Rio Grande do Sul, 28 maio 2004.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 1.146, de 24 de agosto de 2011. Cria a Aglomeração Urbana de Jundiaí-AU-Jundiaí, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 25 ago. 2011. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/>. Acesso em: 14 set. 2020.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 1.178, de 26 de junho de 2012. (Atualizada até a Lei Complementar nº 1.265, de 15 de junho de 2015). Cria a Aglomeração Urbana de Piracicaba-AU-Piracicaba, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 26 jun. 2012. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/>. Acesso em: 14 set. 2020.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 1.323, de 22 de maio de 2018. Cria a Aglomeração Urbana de Franca, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 22 maio 2018. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/>. Acesso em: 14 set. 2020.

GOVERNANÇA SUPRALOCAL: ALGUMAS REFLEXÕES E CONSIDERAÇÕES SOBRE O BRASIL

Maria do Livramento Clementino¹

1 INTRODUÇÃO

A emergência teórica da questão urbana e a relevância da política urbana no mundo contemporâneo podem ser tomadas como consenso. Expressam a inevitabilidade da posição central do fato urbano, quando as redes de informação e articulação da economia capitalista ganham dimensão global e têm nas cidades seu principal espaço de comando. Ao mesmo tempo, expressam várias escalas:² do local, da cidade e das referências socioespaciais, sempre ampliadas e sempre localizadas, fortalecidas e presentes na vida cotidiana.

As áreas urbanas estão mudando rapidamente sua forma e sua função. O interesse pelo urbano, sempre progressivo, vem revelando um crescimento explosivo, quer em número, quer em dimensão. Em 2016, 1,7 bilhão de pessoas, ou 23% da população mundial, morava em cidades com pelo menos 1 milhão de habitantes. Até 2030, uma população projetada de 27% das pessoas em todo o mundo estará concentrada nesse porte de cidades (UN, 2017). É mais preocupante que a concentração da população mundial em grandes cidades será sua concentração em grandes cidades de determinados países, como por exemplo o Brasil. Até 2030, uma população projetada de 730 milhões viverá em cidades com pelo menos 10 milhões de habitantes, representando 8,7% das pessoas do mundo (UN, 2017). De acordo com a recente divulgação dos dados populacionais do Censo Demográfico de 2022, o município de São Paulo confirmou a projeção de população de 12,2 milhões de habitantes, sendo uma das grandes capitais a não perder população no Brasil (IBGE, 2022).

Esses acontecimentos e projeções revelam a constante busca de oportunidades para uma melhor qualidade de vida nas cidades e ensejam, mais que nunca, a necessidade de mecanismos efetivos de governança urbana. Os municípios lidam

1. Professora titular da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) lotada no Instituto de Políticas Públicas; docente do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais; e coordenadora do Núcleo Natal do Observatório das Metrópoles (Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – INCT/CNPq). *E-mail:* <mlmclementino@gmail.com>.

2. Ver Vainer (2002).

com novas responsabilidades endossadas por níveis de governos mais elevados, assim como enfrentam desafios de planejamento mais complexos, oriundos de questões de governo e jurisdição. As mudanças econômicas e demográficas vêm sendo agravadas por novas problemáticas de caráter ambiental e social. As mudanças climáticas, a degradação ambiental, o esgotamento de recursos (concernente à saúde pública e à segurança energética) conferem um novo grau de urgência no que diz respeito a sistemas de planejamento e governança, em direção a uma economia próspera e saudável.

As pesquisas sugerem que, para chegar a uma melhor governança e a um desenvolvimento urbano sustentável, é preciso entender que o crescimento econômico não basta por si só. É preciso que sejam assegurados a: i) conservação do meio ambiente; ii) geração de renda e melhoria das condições de vida das pessoas; iii) preocupação com o desenvolvimento da cultura local; e iv) capacitação e participação ativa e permanente da comunidade nos processos decisórios. Para tanto, precisamos contar com maior controle dos processos de urbanização, com sistemas de justiça que propiciem a participação mais ampla da sociedade nas condições de vida e urbanidades, uma distribuição mais justa dos benefícios e custos do desenvolvimento urbano, com sistemas de planejamento integrais e holísticos; tudo isso como ponto de chegada da ideia de qualidade de vida urbana (Câmara *et al.*, 2015).

Como ocorre em todo o mundo, o Brasil enfrenta uma expansão desmedida em suas áreas urbanas. Temos dois processos aparentemente contraditórios: a multiplicação de cidades de todos os tamanhos e a concentração da população total e urbana em metrópoles ou “cidades milionárias” (Santos, 2008). Em 2010, o Brasil tinha uma população de 195,7 milhões de pessoas, sendo sua taxa de urbanização 84,5%.³ Estima-se que o Censo de 2022 ratifique essa tendência.

Estudo recente, que inclui as principais regiões metropolitanas do país (totalizando 22 áreas), mostra que elas respondem por quase 40% da população brasileira, ou mais de 80 milhões de pessoas (Ribeiro e Salata, 2021). O chamado Brasil Metropolitano foi responsável, em 2009, por 52,2% da participação no produto interno bruto (PIB) nacional (Ribeiro e Correia, 2012). As contribuições da literatura⁴ e das estatísticas oficiais (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) sobre o desenvolvimento das regiões metropolitanas brasileiras indicam a existência de transformações na organização social desses territórios. As regiões metropolitanas receberam amplos contingentes de migrantes (nacionais

3. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 6 jun. 2023.

4. “Trata-se de um debate não apenas alimentado por fatos que vêm ocorrendo no país, nestes últimos 20 anos (crescimento econômico, distribuição da renda, novas posições na estrutura social, inclusão social via consumo, emergência de um discurso desenvolvimentista por atores do Estado etc.), mas também pela leitura das mudanças estruturais na dinâmica global da expansão do capitalismo, e pelos claros efeitos da diminuição da hegemonia do projeto neoliberal” (Ribeiro, 2013, p. 5).

e intraestaduais); a população mudou seu perfil rural para urbano; suas atividades sociais e econômicas cresceram e se tornaram cada vez mais dinâmicas e complexas (notadamente nas metrópoles e nas cidades maiores); a população urbana experimentou transformações significativas em sua qualidade de vida e em seus valores, atitudes, motivações, aptidões e aspirações.

No entanto, todo esse relevante processo sociocultural e socioespacial (e urbanístico) mostrou aspectos colidentes: a ocupação territorial operou contra a natureza, a produção foi depredadora e contaminante, a qualidade de vida tornou-se precária para muitos, a segregação residencial intensificou-se no interior das cidades e a vida na cidade começou a entrar-se, na medida em que se agravaram os problemas urbanos de transporte, segurança, moradia e tantos outros. A tudo isso, agregam-se os efeitos adversos da globalização, o recrudescimento e “agudização” das falências político-eleitorais e político-administrativas que vêm afetando o país historicamente.

No Brasil, a maioria das cidades, qualquer que seja o seu porte ou dimensão, conta com estruturas políticas e administrativas fragmentadas para manejar os interesses compartilhados de suas jurisdições municipais. Cabe destacar aqui a insuficiente capacidade de gestão, o pouco espírito público dos governantes, a ausência de vontade política direcionada para a solução dos problemas urbanos, o escasso compromisso com a cidade e seu futuro e, em muitas situações, o descaso e até a corrupção. Revela-se, assim, a “falta de um planejamento com perspectiva de futuro, ou seja, um planejamento prospectivo com visão de cidade, de conhecimento ecológico, de dinamismo econômico, e que inclua a solidariedade social e o compromisso político de sua classe dirigente” (Clementino e Ferreira, 2015, p. 21). Tudo isso tem chamado atenção para a necessidade de contar com sistemas efetivos de governança que facilitem a coordenação em todos os níveis de governo e brindem mecanismos eficientes para a tomada de decisões em matéria de desenvolvimento territorial e econômico das regiões. Embora muitas soluções para essas questões sejam formalmente de base local, o município, por si só, não consegue mobilizar recursos institucionais para encaminhá-las. As relações de governança que ensejam a solução de problemas de interesse comum são uma realidade a ser buscada. Aqui reside nosso interesse.

Neste artigo, apresentamos algumas reflexões e considerações para a situação em que a governança urbana requer a colaboração supralocal (ou supramunicipal) para a solução de problemas de interesse comum. Ele está estruturado em seis seções, além desta introdução: modelos de arranjos de governança; quadro normativo para os arranjos de governança; potencialidades e lacunas normativas para o enfrentamento dos efeitos negativos da descentralização; o pacto territorial enquanto pacto político; a experiência de Sahuayo e Jiquilpan no México; e considerações finais.

2 MODELOS DE ARRANJOS DE GOVERNANÇA

Um problema recorrente na compreensão da “governança supralocal” é a escolha do “modelo” (ou arranjo de governança), dos instrumentos mais convenientes e as aplicações adequadas para empreender uma correlação mais direta entre diagnóstico ou problemas de interesse comum, assim como o atingimento de uma determinada meta ou objetivo a serem alcançados coletivamente. Para cada mecanismo ou instrumento, é preciso identificar diversas escalas de atuação. Assim, classificar arranjos de governança de acordo com as suas características mais distintas pode ajudar a compreender sua diversidade.

Lefèvre (2008) separa os modelos em institucionais e não institucionais, classificando-os do maior para o menor nível de institucionalização, legitimidade política e alcance setorial. Câmara *et al.* (2015), em estudo comparativo sobre a governança metropolitana no México, Brasil e Canadá, propõem uma adaptação aproximada de Lefèvre (2008) e classificam a governança na escala metropolitana em três amplas categorias institucionalizadas, conforme a seguir.

- 1) Governança de um só nível, advindo da fusão ou integração de municípios limítrofes em um só órgão de governo; presta diversos serviços e se financia mediante direito e impostos que os usuários pagam (notadamente dentro da área metropolitana).
- 2) Governança em dois níveis – supramunicipal – produto da introdução de um novo nível de governo independente das unidades locais existentes (municípios). Teria como características: legitimidade política através de eleição direta dos responsáveis pela tomada de decisão; concordância entre o território institucional e o funcional; autonomia fiscal; responsabilidades e competências claras; pessoal qualificado para implementar políticas – lembrando que essas características nem sempre aparecem em forma pura e, no geral, se apresentam parcialmente.
- 3) Um conjunto de autoridades intermunicipais (CAM) criam novas institucionalidades que dependem das unidades de governo já existentes (como recomenda o Estatuto da Metrôpole⁵ brasileiro) em questões de financiamento e funcionamento de áreas metropolitanas. Se baseiam na cooperação de unidades que podem ser voluntárias ou compulsórias.

5. O Estatuto da Metrôpole, Lei nº 13.089/2015, quebrou o silêncio de quase três décadas após a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e recoloca na agenda a questão metropolitana. Com a promulgação do Estatuto da Metrôpole, os gestores públicos estaduais e municipais passaram a ter a responsabilidade de implementá-lo em todas as regiões metropolitanas (RMs) no país. Aos entes estaduais foi atribuída a responsabilidade de elaborar e aprovar o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDU); aos municípios, por sua vez, foi imputada a compatibilização dos Planos Diretores ao PDU. Ambas as medidas possuíam prazo de implementação até 12 de janeiro de 2018. Em 2018 reformulou-se com retrocessos no que se refere à obrigatoriedade de sua implementação e em sua forma de implementação, uma vez que reduziu a participação da sociedade civil organizada no processo.

De acordo com Câmara *et al.* (2015), existem pelo menos quatro subtipos do nível de cooperação institucional quando referidos a gestão metropolitana: CAM metropolitano (administrado por conselhos), CAM inframetropolitano (plurissetorial); CAM monossetorial com alcance multissetorial, e os distritos especiais. Ainda seguindo a adaptação do modelo de Lefèvre (2008), os modelos não institucionais estão planejados como alternativas para se estabelecerem novas instituições, focando uma coordenação mais eficiente de políticas ou serviços em diversos setores e em nível da área correspondente. Sua organização inclui a ordenação das estruturas existentes, bem como dos acordos e convênios formais (Câmara *et al.*, 2015).

A OECD (2015) parte de um esquema mais rigoroso em termos institucionais, embora classifique os modelos de forma similar a Lefèvre (2008): coordenação informal leve (usualmente encontrada em centros urbanos policêntricos); autoridades intermunicipais (que dividem custos e responsabilidades); autoridades supramunicipais (nível de governo adicional ou por sobre os municípios); e tratamento especial de cidades metropolitanas.

Estudo recente realizado pelo Ipea (Marguti *et al.*, 2021), visando ao estabelecimento de uma hierarquia dos arranjos institucionais para políticas públicas, sistematiza, como tipos de arranjos urbanos, as categorias formalmente institucionalizadas pelos governos (em todas as escalas, a partir de dois ou mais municípios), cotejados à luz do fenômeno dos arranjos populacionais definido pelo estudo *Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil* (IBGE, 2016), e utilizado como subsídio para o mais recente estudo da *Região de influência de cidades – Regic 2018* (IBGE, 2020). Faz uma primeira e fundamental distinção em “tipos supramunicipais de fato” e “tipos supramunicipais formais” (Marguti *et al.*, 2021).

Como tipo supramunicipal de fato, toma como parâmetro os arranjos (informais) enquanto “fenômeno urbano” (Marguti *et al.*, 2021) de interações entre áreas urbanas, delimitando tecnicamente o fenômeno das relações entre centros urbanos, e sua hierarquização como metrópole, capital regional, capital sub-regional, centro de zona e centro local (conforme Regic 2018). Como *tipos supramunicipais formais*, assume como parâmetro as regiões e conjuntos de municípios consorciados ou associados que foram/são instituídos formalmente, através de instrumentos legais federais, estaduais, municipais ou interfederativos.

3 QUADRO NORMATIVO PARA OS ARRANJOS DE GOVERNANÇA

No Brasil, os sustentáculos legais hoje existentes para os arranjos supracitados (CF/1988), Estatuto da Cidade (2001) e Estatuto da Metrópole (2015, reformulado em 2018), não consideram as características únicas dos municípios, e seus variados arranjos estão desenhados da mesma maneira para distintas realidades (Marguti *et al.*, 2021).

As competências federativas estão inscritas na CF/1988. Incluem aquelas comuns ou compartilhadas – arts. 23, 24 e 43 –, que devem ser implementadas de modo descentralizado. Nesse sentido, estados e municípios inicialmente ganham com a descentralização, notadamente sob o ponto de vista fiscal e financeiro. No entanto, ela aumenta as suas responsabilidades na provisão de serviços públicos, gerando gradativamente dissintonia entre recursos e encargos.

O arranjo federativo implantado com a Constituição democrática de 1988, ao garantir aos municípios a condição de ente federativo (uma peculiaridade da federação brasileira), provocou o desmonte de grande parte dos arranjos institucionais de base centralizada. Essa mudança transformou os municípios em unidades políticas estratégicas para a formulação e implementação de políticas públicas, definindo um novo patamar para os mesmos, tanto do ponto de vista financeiro como político-administrativo. Do ponto de vista financeiro, a nova fórmula de distribuição dos recursos tributários do país aumentou a parcela destinada aos municípios em quase 100%, pelo menos num primeiro momento. Admite-se, em geral, que os municípios teriam sido os maiores beneficiários da divisão do bolo fiscal promovida pela revisão constitucional de 1988. A União teria perdido cerca de um quarto de suas receitas tributárias disponíveis, enquanto os municípios as teriam ampliado em 30%. Essa generalização termina por levar o cidadão comum à falsa ideia de que a situação da receita dos municípios brasileiros é a melhor possível (Clementino, 1998). O que se tem observado nas últimas décadas são contínuos movimentos de recentralização fiscal.

Formalmente, a descentralização fiscal trouxe junto a adoção de instrumentos horizontais de fiscalização e controle social, calcados na ideia de participação nas decisões públicas. Os controles verticais constam da própria estrutura do Estado e estão ancorados na autonomia dos três poderes da República. Os controles horizontais são garantidos pelo que a literatura internacional define como *political accountability*. Tem âncora na própria sociedade e respalda-se na ideia de participação e transparência das ações do Estado. No Brasil, os mecanismos horizontais de fiscalização e controle social do gasto público surgiram junto com a própria motivação dos processos de descentralização fiscal e vêm sendo lentamente implementados.

É preciso pensar, no entanto, que a descentralização fiscal não é apenas uma questão que remete positivamente à participação e à transparência do controle social. Questões de financiamento, de custo, tecnologia, escala e qualidade dos serviços públicos também devem ser ponderadas. No Brasil, a motivação básica da descentralização fiscal foi de natureza política. O processo não foi determinado por interesses precípuos de ordem técnica ou econômica; não partiu de qualquer planejamento (Clementino, 2008), muito menos perseguiu uma estratégia deliberada, com políticas bem definidas, buscando maior eficiência e eficácia nas ações governamentais.

Do ponto de vista político-administrativo, muitas outras inovações foram apresentadas pela Carta de 1988, levando a mudanças gradativas no plano institucional ao nível local: um certo incentivo ao planejamento através da prerrogativa da elaboração da Lei Orgânica, da obrigatoriedade do Plano Diretor para municípios com população superior a 20 mil habitantes e do Plano Plurianual de Investimentos, além da descentralização de alguns serviços públicos tais como saúde, assistência e educação, que transformou o município em *locus* principal das ações de governo.

O problema mais visível de toda essa mudança é que, ao mesmo tempo que se transfere ao município a responsabilidade das ações governamentais, lhe faltam mecanismos para tornar isso possível, principalmente pela ausência de qualquer articulação entre os diferentes níveis de governo. De um lado, porque a burocracia federal resiste à perda de seu poder de distribuição de recursos, de outro, porque o poder municipal se recusa a assumir novas responsabilidades, pela insegurança em termos de recursos que possam garantir a realização de ações efetivas (Clementino, 2000).

A descentralização, que certamente selou um novo pacto político entre as elites locais e o governo central, trouxe sérias dificuldades para os governos estaduais. A disputa por recursos por parte dos governos locais, a fragmentação das ações, a ausência de mecanismos de enfrentamento de problemas comuns, dentre outros fatores, produziram um quadro de ausência de políticas públicas eficazes na resolução de problemas próprios de realidades metropolitanas ou das grandes cidades que são *plurimunicipais*.

Apesar de a Constituição ter modificado o padrão de distribuição dos recursos fiscais entre os três níveis de governo, aumentando a participação dos estados e, principalmente, dos municípios, ainda vigora um quadro marcado pela centralização, o que faz dos municípios eternos dependentes da transferência de recursos do governo federal. As transferências automáticas (aquelas garantidas pela Constituição), obedecem a um calendário rigoroso de repasses. As transferências oriundas de convênios (que são numerosas) nem sempre garantem a continuidade das ações. Isso leva muitas vezes à interrupção da prestação de serviços básicos à população, principalmente nas áreas da saúde, segurança e educação, pela falta de repasse dos recursos para pagamento. Este problema afeta diretamente os governos locais, que passam a enfrentar o desgaste político que ações dessa natureza tendem a provocar.

Diante desse quadro, os municípios tendem a pensar os seus problemas de forma isolada, evitando ações cooperativas que, de imediato, não podem garantir a solução dos problemas comuns, aumentando a pressão social local. Instala-se assim um típico problema de ação coletiva – e sem ação coletiva (cooperativa) não há solução para as regiões ou cidades que ultrapassam os limites territoriais municipais.

Na perspectiva de estabelecer o processo de cooperação entre os poderes municipais e estaduais, o Estado brasileiro promulgou alguns instrumentos com o intuito de implementar ações setoriais. A respeito disso, pode ser citado como exemplo a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) que regulamentou os arts. 182 e 183 da CF/1988. Em seu art. 34-A, o Estatuto da Cidade estabelece que nas RMs ou aglomerados urbanos (AUs), instituídas por lei complementar estadual (LCE), operações urbanas consorciadas interfederativas poderão ser realizadas e executadas, mediante a aprovação de leis estaduais específicas. Outro marco normativo que merece ser enfatizado é a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (Lei dos Consórcios), que dispõe acerca das normas gerais de contratação de consórcios públicos.⁶ A partir dessa lei, os municípios poderão reunir-se em consórcios públicos em torno de políticas setoriais específicas e solucionar problemas de interesse comum.

No entanto, não há no Estatuto da Cidade algo mais que diferencie os 5.570 municípios brasileiros. O porte dos municípios, a região administrativa em que se encontram, as relações que estabelecem com outros municípios, sua relevância na hierarquia dos centros urbanos e sua posição na rede de cidades não foram critérios tomados em conta para a definição dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, de regularização fundiária e de democratização da gestão urbana (Marguti *et al.*, 2021).

Com vistas a reduzir esta problemática, foi sancionado, em 2015, o Estatuto da Metrópole, o qual pode ser vislumbrado como marco regulatório para estabelecer diretrizes gerais na regulação das funções públicas de interesse comum⁷ (FPICs) nas RMs e AUs. Dessa forma, todas as RMs deveriam ter se adequado às diretrizes da Lei nº 13.089/2015 até o ano de 2018. De acordo com essa norma, os processos de cooperação e coordenação metropolitana se caracterizam como fundamentais para implementação de políticas que visem à execução de funções públicas de interesse comum nas RMs. Essa execução só poderá ocorrer mediante o bom relacionamento entre os governos municipais, uma vez que as ações desenvolvidas em conjunto serão capazes de viabilizar o exercício pleno das FPICs.

6. A regulamentação da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, foi determinada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.

7. Conforme apontado no Estatuto da Metrópole, as FPICs podem ser compreendidas como toda política pública e ações cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes.

4 POTENCIALIDADES E LACUNAS NORMATIVAS PARA O ENFRENTAMENTO DOS EFEITOS NEGATIVOS DA DESCENTRALIZAÇÃO

Garson (2009), ao levantar a questão do relacionamento entre os governos locais, coloca que a maneira como eles se relacionam entre si e com os demais entes federativos demonstra ser primordial para o estabelecimento das funções de cooperação e coordenação. A autora esclarece ainda que “a cooperação entre os governos locais pode ser a chave para reduzir desigualdades e melhorar a eficiência econômica” (Garson, 2009, p. 74). Contudo, observa que os mecanismos para a estimular são escassos e estão no centro dos grandes debates das administrações. Dessa forma, faz-se necessário detectar quais são as possíveis situações para desenvolver “a cooperação em políticas locais com algum nível de coordenação entre os governos” (Garson, 2009, p. 74).

A superação dos obstáculos demanda, portanto, uma distribuição entre os níveis de governos locais com o intuito de “elaborar estratégias de ação, estabelecer metas e buscar alternativas para os inúmeros problemas que acontecem nas metrópoles” (Almeida *et al.*, 2015, p. 305).

Uma lacuna observada no Estatuto da Metrópole diz respeito à participação da sociedade civil, pois mesmo que o estatuto incorpore a participação como mecanismo de governança metropolitana para elaboração e monitoramento das políticas públicas urbanas, isso ficará ao encargo do gestor público. Caberá a ele abrir a esfera pública (ou não) para participação dos cidadãos, de forma que possam contribuir na elaboração e no monitoramento das políticas públicas (art. 7º, inciso V). A única determinação acerca do assunto com caráter de obrigatoriedade é a de que a sociedade participará do processo decisório de aprovação do PDUI. Ou seja, a cautela que se deve ter reserva-se à participação democrática, que sempre deve ser incluída na tomada das decisões estratégicas (Liborio, 2021).

Um outro ponto corresponde à relação do protagonismo do poder municipal, visto que, ao receberem tais responsabilidades e autonomia, criou-se uma barreira para a gestão de um território conurbado. Ademais, a nova lei não progrediu no ponto que tange à revisão do atual quadro metropolitano, originado do desenho institucional que a CF/1988 trouxe como prerrogativa acerca da temática, uma vez que muitas RMs foram instituídas com caráter meramente político. Isso pode ser verificado, pois muitos municípios que as integram possuem características rurais, e mesmo assim são incorporados a elas. Além disso, podem ser identificados vazios urbanos nesses municípios e a inexistência de interesses comuns, o que vem marcando a formação de RMs – uma decisão que, a despeito de ser política, precisaria estar respaldada em critérios técnicos objetivos. Trata-se de um assunto de extrema relevância, visto que a proliferação de RMs implementadas a partir de um caráter meramente político pelos estados cria obstáculos à estruturação de sistemas de governança metropolitana.

5 O PACTO TERRITORIAL ENQUANTO PACTO POLÍTICO

A governança supralocal no Brasil continua sendo um problema a ser enfrentado, notadamente no que diz respeito ao planejamento das áreas metropolitanas. A correção do distorcido pacto federativo brasileiro tem necessariamente de passar pelo devido reconhecimento da natureza e identidade das áreas metropolitanas. Apesar de não haver receita pronta para a superação desses limites, acreditamos que o pressuposto básico para a mudança desta situação está num mínimo de consenso em torno do PDUI, que promova o desenvolvimento metropolitano sem as amarras impostas pelos limites municipais e esteja voltado para a solução dos problemas de interesse comum. Nos parece que um pacto territorial seria uma nova forma de desenhar políticas públicas, baseando-se no processo de planejamento e gestão urbana, e tendo como princípio orientador o processo de construção social coletiva “de baixo para cima”.

A ideia central é que o território, mais do que uma simples base física para relações entre indivíduos, empresas e instituições, possui um tecido social e uma organização complexa, caracterizada por laços que vão muito além de seus atributos naturais e dos seus custos de transportes e de comunicações.

Um território (ou espaço urbano) representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades culturais que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico.

Para a concretização de um “pacto territorial”, seria necessário levar em conta:

- a necessidade de incorporação da variável política ao planejamento técnico regional;
- as especificidades municipais, uma vez que cada um dos sistemas urbanos possui lógica própria e se distribui diferentemente no território;
- o fato de que ele requer a construção uma agenda política que resgate a visão supralocal e/ou visão regional;
- o fato de que ele requer a existência de instrumentos de gestão compartilhada: jurídicos e institucionais, como os consórcios;⁸ e
- o fato de que a cooperação entre entes políticos integrantes da Federação foi facultada pela CF/1988.

Nesse sentido, para a gestão e o planejamento supralocal há previsão normativa de instrumentos de coordenação, o que pode ser visto como uma condição necessária, mas não suficiente, para a gestão e o planejamento territorial. Este carece de

8. A Lei dos Consórcios, mesmo que não tenha sido traçada para a gestão metropolitana, pode auxiliar na superação de alguns desafios impostos pela ausência de cooperação municipal, em razão da adoção de instrumentos firmados que promovam uma maior confiança entre os poderes políticos. Nesse sentido, Almeida *et al.* (2015) chamam atenção para o âmbito político na escala metropolitana, pois é nesse campo que se pode formar a cooperação, em razão da inexistência de uma esfera de governo metropolitano.

práticas sociais a depender das relações entre governos e diferentes atores no que tange à mediação dos múltiplos interesses a serem negociados.

6 A EXPERIÊNCIA DE SAHUAYO E JIQUILPAN NO MÉXICO⁹

Como ilustração, apresentamos aqui uma experiência colaborativa de gestão e solução de problemas de interesse comum que vem sendo paulatinamente construída no estado de Michoacán, no México. Uma aproximação do que estamos formulando como pacto territorial enquanto pacto político – que na concepção de Ferreira (2018) conformaria a articulação técnico-política do território de uma “metrópole emergente”,¹⁰ uma vez que a metropolização do espaço promove transformações nos vários níveis de cidades, para além das metrópoles. Nesse sentido, importa chamar atenção para os fenômenos da metropolização, nos quais as funções e extensões físicas das cidades transcendem suas próprias fronteiras políticas. Assim, acreditamos que o tamanho, a forma e outras características das áreas metropolitanas diferem com base no contexto particular do território. Consequentemente, várias unidades administrativas (municípios, distritos etc.) colidem em uma maior extensão física, que requer novos mecanismos para colaborar e fornecer soluções integrais.

A definição do que se considera metrópole pode se dar por meio de dois caminhos. O primeiro se constitui na análise da literatura internacional, cuja discussão se faz em torno da constituição de espaços de comando, em especial com forte presença do capital financeiro, da concentração de atividades superiores em termos de serviços avançados e de forte interação com o mundo, inserindo-se num espaço de interações globais. Nessa perspectiva, tratar da metrópole significa priorizar umas poucas metrópoles, que teriam papel relevante na economia mundial.

O segundo implica ficar atento aos eventos que realizam as transformações territoriais de cidades vizinhas, daquilo que provisoriamente poderíamos chamar de “metrópoles emergentes” e que passam a exigir ações e intervenções para problemas de interesse comum. Hirschman (1958) já sustentava que o processo de desenvolvimento regional passa pelo surgimento dos chamados “polos de crescimento”, capazes de deflagrar o progresso das regiões em sua volta. Apesar de esse processo trazer consigo consequências negativas relacionadas principalmente ao agravamento das disparidades regionais, ele promove também efeitos positivos, sobretudo os

9. A descrição e análise acerca da experiência de Sahuayo e Jiquilpan é resultado de atividades do convênio estabelecido, em 2022, entre o Núcleo Natal do Observatório das Metrópoles na UFRN e a Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo – UCEMICH (México). Realizamos em agosto 2022 visita científica à instituição superior mexicana, incluindo visita de campo nos dois municípios.

10. Segundo Ferreira (2018), região metropolitana emergente (RME) é uma área geográfica que começa a concentrar áreas urbanizadas menores, como municípios em transição, que começam a se integrar espacial e funcionalmente com outros municípios em uma região maior.

chamados “efeitos de fluência”, que alavancam o processo de desenvolvimento através da complementaridade regional.

Uma região emergente, além de primar pela interação produtiva com a região de fronteira, deve desenvolver a complementaridade inter-regional entre as esferas de pesquisa e tecnologia, pilares do desenvolvimento no mundo atual. Desta forma, é possível gerar o que ficou conhecido na literatura como “efeitos de transbordamento” (*spillovers*) de conhecimento. Estes são imprescindíveis ao desenvolvimento econômico, pois, para uma indústria dependente de inovações tecnológicas, o potencial científico será tão importante quanto a infraestrutura urbana e financeira.

De acordo com as Nações Unidas (UN, 2017), o fenômeno da RME ocorrerá principalmente em cidades intermediárias ou secundárias.¹¹ No contexto latino-americano, somos tão próximos e tão distantes. Pouco nos enxergamos como realidades constituídas a partir de processos semelhantes, pouco compartilhamos o conhecimento produzido desde nossos países. Dentro dessa abordagem, categorizar as cidades com base em suas funções, papéis e relevância é um primeiro passo. Porém, mensurar o papel da “metrópole emergente” não é tarefa simples, pois em nossa realidade isso não se faz apenas a partir do número de habitantes, que pode ser um indicador importante, mas não o definidor de suas funções.¹²

A experiência de Sahuayo e Jiquilpan, no estado de Michoacán, no México, serve como exemplo dos esforços de constituição de um pacto territorial entre os municípios que formam um território às margens do lago de Chapala de uma zona metropolitana emergente: “*La Región de La Ciénega de Chapala comprende a los municipios colindantes de los estados de Michoacán y Jalisco que conforman la zona oriental del vaso del Lago de Chapala: Sahuayo, Jiquilpan, Venustiano Carranza e Villamar*”¹³ (Rosiles, 2021, p. 77).

No México, são considerados zona metropolitana emergente municípios com funções e atividades que ultrapassam seus limites, com alto grau de integração econômica, e que em conjunto somem 100 mil habitantes (Rosiles, 2022).¹⁴

11. Embora não haja um acordo universal sobre o conceito de cidades intermediárias, Roberts (2014) fornece um resumo claro das principais ideias desse conceito. Este autor argumenta que as cidades estão substituindo os Estados-nação como os principais motores do comércio e do investimento. Por esta razão, é importante focar sistemas de cidades ao invés de sistemas de nações para fins de políticas públicas como descentralização, alocação orçamentária e cooperação internacional.

12. Uma primeira categorização que Roberts (2014) discute é o tamanho das cidades secundárias. Em termos de tipologia espacial e econômica, o autor categoriza as cidades secundárias em: i) subnacionais; ii) metropolitanas; e iii) corredores de cidades secundárias. As cidades secundárias subnacionais são o tipo mais comum, geralmente com uma população de mais de 200 mil habitantes e servindo como capitais provinciais, centros de manufatura e transporte ou centros industriais de recursos naturais (Roberts, 2014). Seu desenvolvimento geralmente está associado a uma história colonial ou culturalmente delimitada pela condição de cidades intermediárias ou secundárias.

13 “A Região de La Ciénega de Chapala inclui os municípios vizinhos dos estados de Michoacán e Jalisco, que compõem a zona leste da bacia do Lago Chapala: Sahuayo, Jiquilpan, Venustiano Carranza e Villamar” (tradução nossa).

14. No México existem 74 dessas zonas metropolitanas, totalizando 417 municípios.

É o caso de Sahuayo (78.477 habitantes) e Jiquilpan (36.158 habitantes), que juntos concentram uma população de 114.636 habitantes. Ou seja, de acordo com Rosiles (2022, p. 77),

*comparten una conurbación intermunicipal, definida como la unión física entre dos o más localidades geoestadísticas urbanas de diferentes municipios y cuya población en conjunto asciende a 100 mil o más habitantes, dicha aglomeración conforma la ciudad central de la metrópoli. Los municipios sobre los que se extiende la conurbación intermunicipal (o ciudad central) poseen características urbanas. Se entiende por unión física entre las localidades geoestadísticas a la continuidad en la conformación del amanzanamiento.*¹⁵

Nesse caso de “metrópoles emergentes” com esse tamanho populacional, observa-se que a distância da cidade principal (Sahuayo) à outra (Jiquilpan) não é mais do que 15 km de rodovia pavimentada e duplicada, com visível conurbação. A integração funcional se dá por lugar de trabalho. Ao menos 15% da população ocupada de 15 a 70 anos trabalha no município central da zona metropolitana, ou seja, 10% ou mais da população que trabalha num município reside no município central.

As iniciativas de cooperação entre municípios não são algo muito recente. Em abril de 2009 foi celebrado convênio para coordenação de ações visando constituir a zona metropolitana de Sahuayo, composta pelos municípios de Jiquilpan, Sahuayo, Venustiano Carranza e Villamar. Cria-se a Comissão da Zona Metropolitana de Sahuayo, formada por um presidente, que será o governador do estado de Michóacan, os prefeitos municipais dos quatro municípios, e um secretário técnico, que será o secretário de urbanismo e meio ambiente – provavelmente de Sahuayo (Gobierno del Estado de Michoacán del Campo, 2009).

Desde então vêm sendo desenvolvidos esforços e ações para o desenvolvimento regional dos municípios da Ciénega. Em 2013, por ocasião da terceira reunião de informação sobre a conurbação Sahuayo-Jiquilpan, convocada pela Fundação Cidadã para o Desenvolvimento Integrado de Michóacan, foi reafirmado que os quatro municípios da Ciénega lograssem suportar juridicamente seus projetos executivos conturbados, para suas respectivas evoluções e para poderem ser apoiados com recursos econômicos pelo governo do estado no ano seguinte. O governo estadual, por sua vez, se comprometia a fazer as gestões necessárias para que o governo federal reconhecesse legalmente a zona metropolitana de Sahuayo-Jiquilpan.

O pacto pelo território de La Ciénega continua avançando em vários aspectos, como mobilidade urbana, segurança, educação e tecnologia. Destacaremos

15. “[...] compartilham uma conurbação intermunicipal, definida como a união física entre duas ou mais localizações geoestatísticas urbanas de diferentes municípios, e cuja população somada seja igual ou superior a 100 mil habitantes, formando a cidade central da metrópole. Os municípios sobre os quais se estende a conurbação intermunicipal (ou cidade central) têm características urbanas. A união física entre as localidades geoestatísticas é entendida como a continuidade na conformação do bloqueio” (tradução nossa).

iniciativas recentes que ilustram as preocupações dos atores políticos e sociais com a qualidade de vida urbana e com o futuro e expansão da área metropolitana.

- 1) Com o intuito de monitorar o avanço da conurbação entre Sahuayo e Jiquilpan, foi instalada a Comissão de Ordenamento de Conurbação em 5 de julho de 2022, composta pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Mobilidade do estado de Michoacán (com a presidência e secretaria técnica), um(a) deputado(a) federal, um(a) deputado(a) estadual e os prefeitos dos municípios envolvidos. A Comissão tem como atribuição analisar todas as ações, temas e propostas consideradas de interesse do território conurbado, a fim de coordenar a aprovação, promulgação, ou autorização de políticas territoriais, assim como fazer gestão e dar cumprimento a atividades que impactem o território conurbado.
- 2) No que diz respeito à mobilidade urbana, foi realizado recentemente um convênio visando à melhoria de infraestrutura e regulação do transporte urbano, favorecendo o deslocamento casa-escola e casa-trabalho. Esse convênio foi celebrado em 26 de setembro de 2022 entre a prefeitura de Sahuayo e o coletivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra), com a finalidade de fortalecer a participação cidadã, propiciar a redução de tarifas de transporte e combater a corrupção. Cabe ao município estabelecer um governo aberto, informar de maneira transparente e com apego à lei; ao Cimtra, o monitoramento das ações levadas a cabo pelo município. Enfim, tenciona-se levar aos munícipes as informações de seu interesse e avançar nas relações de melhoria da governança urbana.
- 3) Ainda em 2022 foi realizada a segunda reunião do Conselho Intermunicipal de Segurança Pública da Região de Jiquilpan, com o propósito de analisar as estratégias de segurança da região para estabelecer melhor margem de manobra entre as ocorrências do gênero. Na ocasião, o alcaide de Sahuayo deixou claro que *“la seguridad de los ciudadanos es lo más importante, por lo que hay que seguir trabajando, analizando y generando posibles soluciones y trabajando de manera coordinada entre los municipios, así generando acciones que puedan regresar la paz y seguridad a la ciudadanía”*^{16, 17} (Realiza Jiquilpan..., 2022).
- 4) Vale ressaltar a importância que tem hoje para o desenvolvimento regional o *campus* da Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de

16. “[...] a segurança dos cidadãos é o mais importante, por isso devemos continuar trabalhando, analisando e gerando possíveis soluções, e trabalhando de forma coordenada entre os municípios, gerando assim ações que possam devolver tranquilidade e segurança aos cidadãos” (tradução nossa).

17. “*Resulta importante mencionar que los Consejos Intermunicipales de Seguridad Pública son órganos colegiados de coordinación, regulación y planeación, vinculados entre los tres niveles de Gobierno, cuya función es fortalecer la coordinación para establecer estrategias y acciones conjuntas para cumplir con los fines de salvaguardar la seguridad y el orden público*” (Realiza Jiquilpan..., 2022).

Ocampo, uma instituição de fronteira para o desenvolvimento regional, criada em 2002. Segundo o Plano de Desenvolvimento Institucional (2010-2022), “*atiende una matrícula de 616 alumnos, distribuidos en las seis carreras que se ofrecen, además de 250 alumnos en el programa de idiomas de la Escuela Municipal de Idiomas y Computación, en colaboración con el municipio de Sahuayo*”¹⁸ (UCEMICH, 2022, p. 15). A universidade se localiza na metade da avenida que liga Sahuayo a Jiquilpan, facilitando o acesso de alunos dos dois municípios e de toda a região da Ciénega.

- 5) Ainda em 3 de maio de 2022, a prefeitura de Sahuayo e o Instituto Tecnológico de Jiquilpan celebram convênio de colaboração: “*en dicho convenio se contempla que alumnos de las distintas carreras que se imparten en el Tecnológico de Jiquilpan puedan realizar su servicio en beneficio de la comunidad Sahuayense, firmaron dicho convenio el presidente municipal y el director del tecnológico, siendo testigos los ya antes mencionados, con esta firma ya son once años seguidos de estrecha colaboración entre estas dos instituciones*”¹⁹. (El Ayuntamiento de Sahuayo..., 2022).

Desse exemplo, resgataram-se as articulações supramunicipais de um território chamado Ciénega, mais especificamente de sua área conurbada (área metropolitana de Sahuayo-Jiquilpan), que parece estar efetivamente sob influência direta de um processo de metropolização em termos de conurbação, de funções urbanas, de relações de integração territorial e de deslocamentos pendulares.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O repertório legal brasileiro contempla caminhos possíveis para criar regionalizações, em conformidade com o interesse dos entes estaduais e municipais. Essa forma de regionalização, ausente das prerrogativas que levam ao “natural” relacionamento entre áreas urbanas, acaba por confundir a compreensão daquilo que é o *fenômeno supramunicipal* “de fato” (Marguti *et al.*, 2021). A confusão se estende tanto ao entendimento dos estados, na busca por pseudovantagens em implementar arranjos institucionais, quanto à União, em seu papel de fomentar as capacidades das cidades de suavizar as polarizações – constituindo um território mais homogêneo do ponto de vista da oferta e do fomento daquilo que é essencial – e de ofertar às pessoas liberdades e possibilidades não limitadas pelas insuficiências e carências do lugar onde vivem (Marguti *et al.*, 2021).

18. “[...] atende uma matrícula de 616 alunos, distribuídos nas seis carreiras oferecidas, além de 250 alunos no programa de idiomas da Escola Municipal de Línguas e Informática, em colaboração com o município de Sahuayo” (tradução nossa).

19. “No referido convênio está contemplado que os alunos das diversas carreiras que são ministradas no Tecnológico de Jiquilpan possam realizar seu serviço em benefício da comunidade sahuayense; o referido convênio foi assinado pelo presidente municipal e pelo diretor do Tecnológico, sendo testemunha o referido; com esta assinatura, são já onze anos consecutivos de estreita colaboração entre estas duas instituições” (tradução nossa).

Como vimos, no Brasil, os sustentáculos legais da política urbana hoje existente (tais como a CF/1988, o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole), não consideram as características únicas dos 5.570 municípios brasileiros e seus mais variados arranjos. Estes instrumentos e políticas estão desenhados da mesma maneira para realidades completamente distintas que, se não ocasionam, ao menos colaboram para o aprofundamento das desigualdades regionais, para o desequilíbrio da rede de cidades e, conseqüentemente, para a agudização das injustiças socioespaciais. Isso vem dificultando sobretudo a solução de problemas de interesse comum.

Vimos que a CF/1988 abriu espaço para o estabelecimento de um novo acordo político institucional entre vários atores sociais. Eles começaram a defender uma concepção municipalista na qual não havia espaço para figuras jurídicas de alcance supralocal, a exemplo de regiões metropolitanas. Na realidade, a questão metropolitana não foi vista como uma prioridade. Muito ao contrário, a Carta Magna deu um tratamento genérico à questão das regiões metropolitanas, delegando aos estados federados a maioria das definições de suas atribuições, antes concentradas na União.

Levando em conta que o pacto territorial, enquanto pacto político, tem sempre caráter provisório para cada mecanismo ou instrumento da política urbana, é preciso identificar diversas escalas de atuação, considerando o papel das várias instâncias governamentais para formalizá-lo de forma perene. É recorrentemente necessário, para tal formulação, organizar o grupo de interessados e de patrocinadores, definir as instituições promotoras, e destacar ou designar corpo técnico e gerencial para assumir responsabilidades.

O exemplo aqui apresentado da área metropolitana de Sahuayo, no México, nos mostra que nesse território há, claramente, uma articulação político-institucional que transcende os limites municipais no sentido do estabelecimento de uma boa governança e de um pacto territorial em curso, no sentido de preservar seu ordenamento territorial. Ou seja, o tratamento dispensado ao fenômeno da metropolização passa pela escala local, que ora se refere à escala municipal, ora requer a coordenação do nível local de outra escala, a supramunicipal.

Fortalecer os laços entre as instituições patrocinadoras e promotoras, comprometendo os principais atores, e principalmente os atores governamentais, se faz necessário para confirmar e consolidar o “pacto territorial”. Uma estratégia de cunho mais duradouro a ser adotada na governança supralocal incluiria, no entanto, um movimento de divulgação amplo pelo pacto territorial e ações efetivamente concretas.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L. de S. B. *et al.* Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana. *In*: CLEMENTINO, M. do L. M.; FERREIRA, A. L. (Org.). **Natal: transformações na ordem urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 295-324.
- CÂMARA, R. L. M. *et al.* **Planeacion de una gobernanza efectiva en las áreas metropolitanas de Mexico**. 2015. Relatório de Pesquisa.
- CLEMENTINO, M. do L. M. Realismo das finanças municipais no Nordeste. *In*: SOARES, J. A. **O orçamento dos municípios do Nordeste**. Brasília: Paralelo 15, 1998. p. 149-179.
- CLEMENTINO, M. do L. M. Finanças públicas no nível local de governo. **Cadernos Metrôpole (PUCSP)**, v. 1, n. 4, p. 367-396, 2000.
- CLEMENTINO, M. do L. M. Ordenamento e planejamento territorial: a falta que faz o Plano Metropolitan. **Scripta Nova**, Barcelona, v. 12, p. 109-141, 2008.
- CLEMENTINO, M. do L. M.; FERREIRA, A. L. (Org.). **Natal: transformações na ordem urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- EL AYUNTAMIENTO de Sahuayo y el Tecnológico de Jiquilpan Firman Convenio de Colaboración. **EscuchaNOX**, 3 mayo 2022. Disponível em: <https://stereonox.com/2022/05/03/el-ayuntamiento-de-sahuayo-y-el-tecnologico-de-jiquilpan-firman-convenio-de-colaboracion/>.
- FERREIRA, M. E. V. **Inter-municipal cooperation within the solid waste management network in Cuenca-Azogues Emerging Metropolitan Region**. Urban Strategies and Planning (USP) UMD 14. Thesis – Msc Programme in Urban Management and Development. Rotterdam, The Netherlands: IHS, Oct. 2018.
- GARSON, S. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009. v. 1. 249 p.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DEL CAMPO. **Periodico Oficial**, 5ª sec., 21 abr. 2009.
- HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development**. New Haven, Conn: Yale University, 1958.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Região de influência de cidades – 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

LEFÈVRE, C. Democratic governability of metropolitan areas: international experiences and lessons for Latin American cities. *In*: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J.; GUELL, F. (Ed.). **Governing the metropolis: principles & cases**. New York: InterAmerican Development Bank, 2008.

LIBORIO, D. C. Artigos 7^a e 7^a-A. *In*: MARRARA, T. (Coord.). **Estatuto da Metrópole: Lei nº 13.089/2015 comentada**. Ribeirão Preto: USP, 2021. p. 76.

MARGUTI, B. O. *et al.* **A agenda urbana na escala supramunicipal: estudo para a hierarquia dos arranjos institucionais para políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 1.3).

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Governing the city**. OECD Publishing: Paris, 2015.

RIBEIRO, M.; CORRÊA, F. Metropolização da riqueza. **Observatório das Metrôpoles**, 1^o fev. 2012. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/metropolizacao-da-riqueza/>. Acesso em: 6 jun. 2023.

RIBEIRO, M.; SALATA, A. **Desigualdades nas metrôpoles**. Porto Alegre: Observatório das Metrôpoles, 3^o sem. 2021. (Boletim, n. 6). Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/desigualdade-nas-metrosoles-renda-dos-mais-pobres-cai-e-chega-a-r240-per-capita/>. Acesso em: 6 jun. 2023.

ROBERTS, B. H. **Managing systems of secondary cities: policy responses in international development**. Brussels: Cities Alliance, 2014.

ROSILES, J. La pluralidad política de las 74 zonas metropolitanas de México. *In*: ARELLANO, A.; ROSILES, J. (Coord.). **Políticas e instituciones metropolitanas em México**. Guadalajara, México: El Colegio de Jalisco, 2021.

ROSILES, J. Michoacán: território de zonas metropolitanas emergentes. *In*: CONGRESO LATINO AMERICANO DE SOCIOLOGÍA, 33., 2022, Guadalajara, México. **Anales...** Guadalajara, México: Alas, 17 ago. 2022.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2008.

REALIZA Jiquilpan segunda reunión del Consejo Intermunicipal de Seguridad. **Quadratin**, Michoacán, 18 agosto 2022. Disponível em: <https://www.quadratin.com.mx/municipios/realiza-jiquilpan-segunda-reunion-del-consejo-intermunicipal-de-seguridad/>.

UCEMITH – UNIVERSIDAD DE LA CIÉNEGA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. **Plan de Desarrollo Institucional 2023-2032**. Sahuayo, Michoacán, Mexico, 2022.

UN – UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. **World population prospects: the 2017 revision**. UN, June 2017. Disponível em: <https://desapublications.un.org/publications/world-population-prospects-2017-revision>. Acesso em: 6 jun. 2023.

VAINER, C. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos IPPUR**, v. 15, n. 2, ago-dez. 2001/v. 16, n. 1, jan.-jul. 2002. p. 140-151. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/ippur/issue/viewIssue/281/91>. Acesso em: 6 jun. 2023.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARELLANO, A. **La coordinación metropolitana em el sistema federal: experiencias y trazos institucionales**. Guadalajara: El Colégio de Jalisco, 2016.

ARELLANO, A.; ROSILES, J. (Coord.). **Políticas e instituciones metropolitanas em México**. Guadalajara: El Colégio de Jalisco, 2021.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jan. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as leis nºs 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrôpole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jun. 2018.

BRUGUÉ, J.; GOMÀ, R. (Coord.). **Gobiernos locales y políticas públicas**. Barcelona: Ariel Ciencia Política, 1998.

CAVALCANTI, E. S. **Estatuto da metrôpole e governança interfederativa**. São Lourenço, Paraná: Editora Juruá, 2022.

CLEMENTINO, M. do L. Inovação no desenho das relações intermunicipais: o pacto territorial. *In*: LIMA, A. J. de (Org.). **Cidades brasileiras: atores, processos e gestão pública**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

CLEMENTINO, M. L. M. A (não) implementação do Estatuto da Metrôpole na Região Metropolitana de Natal. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M.; FAVARÃO, B. C. (Org.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole**. Brasília: Ipea, 2018. p. 367-389.

MEZA, O. **Agenda local: el entorno institucional detrás del proceso de las políticas públicas**. Tlaquepaque, México: Inap, 2015.

QUESTÕES DE ARTICULAÇÃO MUNICIPAL: APROXIMAÇÕES AOS CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL DO ESPÍRITO SANTO

Latussia Laranja Monteiro¹
Nathalia Nogarolli Bonadiman Imbroisi²

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo responde ao desafio proposto de dialogar com os temas discutidos nas sessões virtuais e na Nota Técnica para Discussão *Contextualização e diretrizes gerais para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Essa nota foi elaborada no âmbito do Termo de Execução Descentralizada nº 71/2019, firmado entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano (SDRU), do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, para apoiar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). O objetivo é reunir e atualizar as discussões sobre política urbana no Brasil, com foco específico nas questões de articulação municipal.

Dessa forma, o capítulo apresenta como mote de discussão o projeto DRS do Espírito Santo, uma experiência de planejamento na esfera estadual atualmente em execução.

Concebido para qualificar a relação da política, principalmente nos âmbitos municipal e estadual, a partir da lógica regional de integração, pretende “promover o desenvolvimento de forma mais equitativa e distribuir os benefícios gerados por todo o território” (IJSN, 2022a, p. 11).³ Ademais, visa à descentralização das oportunidades para além da Região Metropolitana (RM) da Grande Vitória.

O referido DRS é composto por dois pilares complementares de atuação: i) projeto de pesquisa conduzida pelo IJSN, apoiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes); e ii) conselhos de desenvolvimento regional sustentável (CDRS), a cargo da Secretaria da Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Desenvolvimento Econômico (Sectides).

1. Coordenadora-geral do projeto Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS) do Espírito Santo; e especialista em estudos e pesquisas governamentais no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). *E-mail*: <latussia.b@gmail.com>.

2. Pesquisadora do projeto DRS do Espírito Santo no IJSN. *E-mail*: <nathalianbonadiman@gmail.com>.

3. Mais informações em: <http://drs.ijsn.es.gov.br/projeto#oquee>.

A pesquisa⁴ esteve incumbida de suprir as microrregiões de um plano de desenvolvimento regional sustentável, elaborado em conjunto com os CDRS e composto por diagnóstico e plano de ação, além de estabelecer informações para o seu monitoramento. Já os CDRS são as instâncias de governança e pactuação territorial que pretendem ser perenes e que articulam com representantes da sociedade e de níveis de governo diversos. Por meio dos CDRS, foi possível ampliar o alcance da pesquisa aplicada ao planejamento regional por meio da interlocução entre pesquisadores, gestores e atores sociais.

Seguindo a premissa de descentralização, a vertente do trabalho buscou fortalecer uma rede de estudos capilarizada, que constituiu o embrião de um aprofundamento conceitual necessário ao entendimento do território como elemento agregador das investigações futuras e de apoio às proposições das políticas públicas. Dessa forma, incluiu a participação da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e do Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes). Insta ressaltar a decisão consciente do aporte de recursos para fomento de grupos de pesquisadores, coordenados por professores doutores, em um momento de cortes de orçamento para a ciência no Brasil.

Para efeitos do diálogo proposto neste capítulo, a ênfase será dada ao pilar da instalação dos conselhos, ocorrida no mundo pré-pandemia, o qual será mais bem descrito adiante.

Além desta introdução, o capítulo possui outras quatro seções. A segunda se aproxima das dificuldades trazidas pelas atribuições dos diferentes entes na efetivação da política urbana. A terceira seção evidencia aspectos da realidade do Espírito Santo, que necessitam de atenção integrada. A quarta seção trata especificamente dos CRDS, como experimento de fórum multidisciplinar para estabelecimento de agenda prioritária de desenvolvimento. A quinta seção traz as conclusões finais, que levantam as principais restrições do projeto e os desafios que se avizinham, muitos dos quais são semelhantes aos da PNDU.

2 NECESSIDADE DO PLANEJAMENTO MULTIESCALAR

A questão da articulação municipal como parte de uma PNDU deve partir da constatação de que os marcos legais e normativos atuais tratam como iguais os mais de 5 mil municípios do Brasil. Nada pode estar mais distante da realidade. Ademais, os principais instrumentos “prescritos” para remediar as discrepâncias e os desequilíbrios regionais parecem aplicáveis apenas aos maiores e mais influentes nós da rede de cidades – ela própria é extremamente desigual.

4. O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória (PDU/IRMGV) foi elaborado como projeto de pesquisa e recebeu apoio da Fapes.

A inclusão da política urbana na Constituição Federal de 1988 de fato representou um marco na normativa urbanística brasileira. Por meio dos arts. 182 e 183, reconheceu-se a importância de garantir o pleno desenvolvimento da função social da cidade e a responsabilidade municipal na condução da política de desenvolvimento urbano local, cujo instrumento básico é o plano diretor municipal (PDM).

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, que normatizou os artigos da política urbana, reafirmou o papel central do PDM na regulação urbanística ao atrelar o atendimento da função da propriedade urbana a esse plano e definir sua abrangência espacial para todo o território municipal (Brasil, 2001, art. 39).

Contudo, se, por um lado, a ampliação das atribuições municipais foi vista como um importante passo durante a redemocratização do país, que saía do período da ditadura militar com sua Constituição Cidadã; por outro lado, é patente que os municípios encontram grandes dificuldades em fazer frente a suas competências. Isso ocorre tanto porque há dificuldades de ordem fiscal e tributária quanto porque os limites físicos das administrações municipais são extrapolados por uma série de fatores que clamam por soluções compartilhadas.

O município é o executor da política de desenvolvimento urbano, mas deve se subordinar às diretrizes gerais, uma vez que é da União a competência de legislar sobre normas gerais de direito urbanístico e dos estados a competência para instituir RMs, aglomerações urbanas e microrregiões de planejamento. O objetivo é, assim, “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 1988, art. 25).

Portanto, apesar dos avanços e do crescente aparato regulatório, no Brasil há um nítido descolamento entre planejamento, gestão municipal e aplicabilidade dos instrumentos jurídico-urbanísticos, o que resulta em padrões de desenvolvimento urbano em desacordo com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 1988, art. 225).

Ademais, em alguns casos, como no das microrregiões de planejamento, os limites da agregação dos municípios não encontram par em agentes governamentais envolvidos em sua ação, ou mesmo nos consórcios públicos e nas associações de municípios criados para fazer frente às demandas, os quais “mostram ser possível estabelecer relações de cooperação entre os entes federativos” (Costa, 2021 *apud* Ipea, 2020, p. 58), mas que encontram os gargalos financeiros comuns à atuação pública.

Esse é o caso clássico da (não) cooperação metropolitana no Brasil, em que o equilíbrio ambiental, atrelado ao uso do solo urbano, deve observar que o conjunto de municípios metropolitanos funciona, de fato, como uma única cidade. Nesse sentido, seria esperado que a oferta de soluções voltadas às funções públicas de interesse comum (FPICs) fossem pensadas para o conjunto metropolitano, ou, ao menos, para a área efetivamente conurbada. Não obstante os avanços trazidos

no Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089/2015, sabemos que ainda há muito a se construir no campo da gestão interfederativa, principalmente após as modificações da Lei Federal nº 13.683/2018 (Brasil, 2018), por exemplo, a retirada dos prazos de elaboração do PDUI.

A “ausência de integração entre políticas que se realizam sobre um mesmo território” (Ipea, 2020, p. 27) ainda é um dos principais desafios nesse cenário, uma vez que impede, o mais das vezes, a análise conjunta entre políticas originadas em diferentes órgãos setoriais e divididas em orçamentos distintos.

A eficiência no gasto público se amplia à medida que cresce a consciência de crise ambiental e climática. Desse modo, buscam-se novos sentidos para desenvolvimento, alinhado aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), em substituição àquele pautado comumente como crescimento econômico medido em termos de produto interno bruto (PIB). Em termos urbanos, a Nova Agenda Urbana (ONU-Habitat III, 2021) mostra a crescente consciência da necessidade de atuação, em escala intermediária, capaz de agregar esforços isolados dos estados e dos municípios para solucionar problemas de cunho espacial, os quais de outra maneira perdem em sinergia e convergência.

Decorre daí a necessidade de se buscar permanentemente a integração das ações, enfrentando as dificuldades da cooperação institucional, tanto horizontal, em um mesmo nível de governo; quanto vertical e interfederativa, articulando os entes federados nos seus três níveis e garantindo a participação social.

Já se adivinha que tal integração não acontece sem que seja desenhado e obedecido algum grau de governança.

A questão da governança é central para que se alcancem resultados sinérgicos, uma vez que, para o público-alvo das políticas, o resultado nem sempre vai evidenciar as parcelas de responsabilidade de cada setorial envolvida na qualidade geral do espaço, principalmente quando somados os resultados de políticas setoriais (saúde, educação, assistência, meio ambiente e segurança) e os das políticas especificamente espaciais urbanas (mobilidade, saneamento e habitação).

Em comum com a PNDU, o DRS do Espírito Santo sustenta a relevância de uma *visão estratégica sobre o território* (Ipea, 2020, p. 13) pautada na multiescalaridade e nas relações interfederativas, em observância ao sistema urbano brasileiro e à utilização da rede de cidades como ponto de apoio das possibilidades de mudança.

Apesar de toda a diversidade e das diferenças de escala que englobam a noção do território, é a governança que ao fim pode incorporar o elemento territorial como o lócus integrador das políticas públicas que visem a um maior equilíbrio entre as partes.

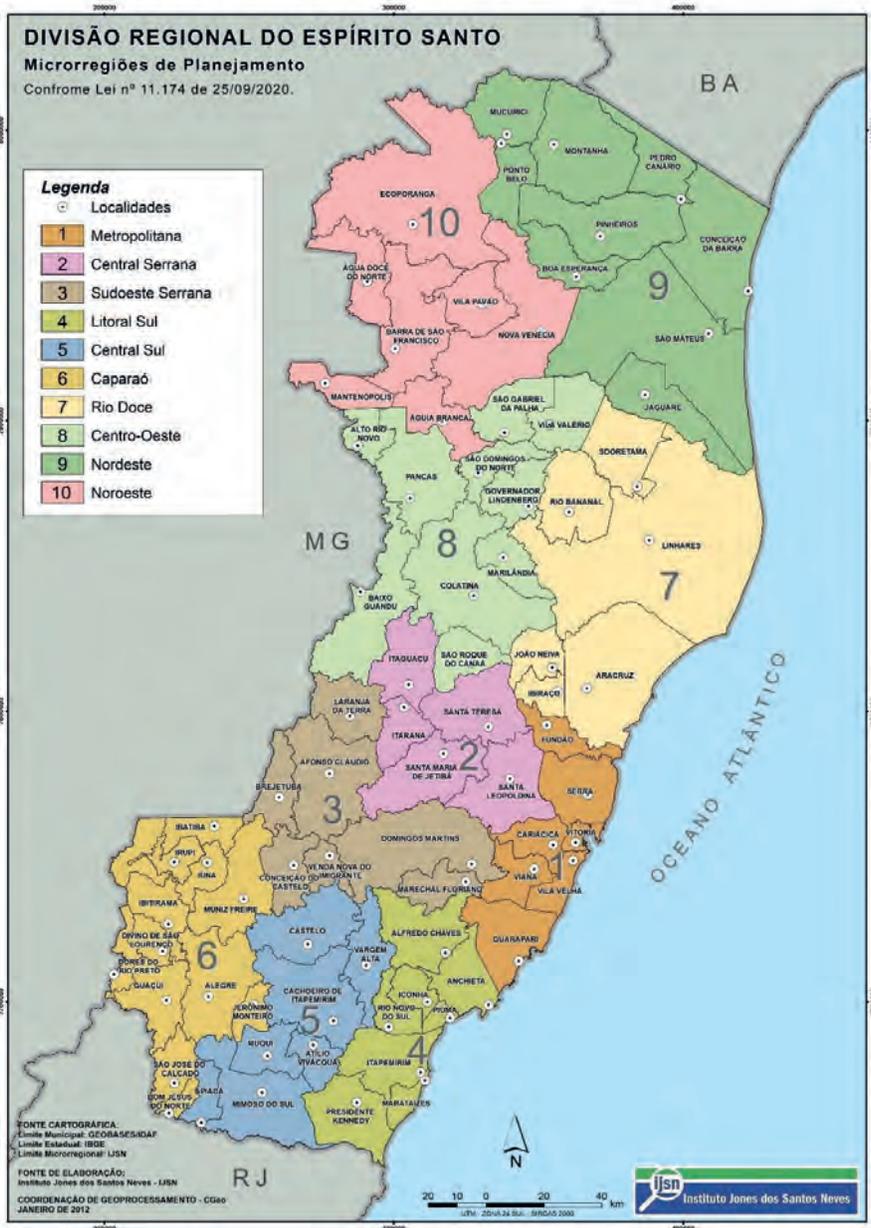
Para a implementação da PNDU, tomou-se como premissa uma *visão de território* que permitisse abordar o urbano de maneira ampla. Então, demarcou-se que:

[Para a PNDU] O território é concebido como a delimitação física de um espaço que abriga uma população com traços de coesão e identidade ambiental, social e cultural, definidos a partir de processos urbanos, caracterizados por uma mutiescalaridade de demandas e outra multidimensionalidade institucional, realizados por seus distintos grupos sociais constitutivos (Ipea, 2020, p. 42).

O planejamento regionalizado do Espírito Santo se baseia em uma divisão do estado em dez microrregiões, sendo a RM da Grande Vitória a primeira delas. Já as demais são: Central Serrana, Sudoeste Serrana, Central Sul, Litoral Sul, Caparaó, Rio Doce, Centro-Oeste, Nordeste e Noroeste (mapa 1).

MAPA 1

Divisão microrregional do Espírito Santo



Fonte: IJSN (2020).

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Dessa maneira, para se distribuírem as condições de prosperidade a todo o estado, é preciso considerar as desigualdades entre as microrregiões, os aspectos transversais integradores e, sem dúvida, as diferentes capacidades de os governos municipais implementarem e gerirem diretrizes gerais. Para isso, consideram-se as discrepâncias técnicas, financeiras e de gestão presentes na RM, mas agudizadas nas microrregiões de planejamento, que agregam os demais 71 municípios do interior.

O fato de a RM da Grande Vitória contar com um sistema gestor metropolitano desde 2005, cabe ressaltar, foi entendido como preponderante para a elaboração do principal instrumento de gestão compartilhada, o PDUI/RMGV – Lei Complementar Estadual nº 872/2017. Assim, o DRS do Espírito Santo inicialmente institui as instâncias de pactuação das políticas (os conselhos) e, em sequência, elabora diagnósticos e plano de ação para os territórios formados pelas microrregiões de planejamento do estado, excetuada a RM.

3 DESIGUALDADES REGIONAIS NO ESPÍRITO SANTO

Algumas assimetrias no território capixaba constituem ponto de apoio exemplificativo para a discussão com a PNDU, pois “são expressão de processos socioespaciais diversos, alguns de larga duração, que se manifestam em diferentes escalas – da intraurbana à macrorregional –, nas quais os agentes/atores, usando os atributos do(s) território(s), forjam sua própria produção” (Ipea, 2020, p. 5).

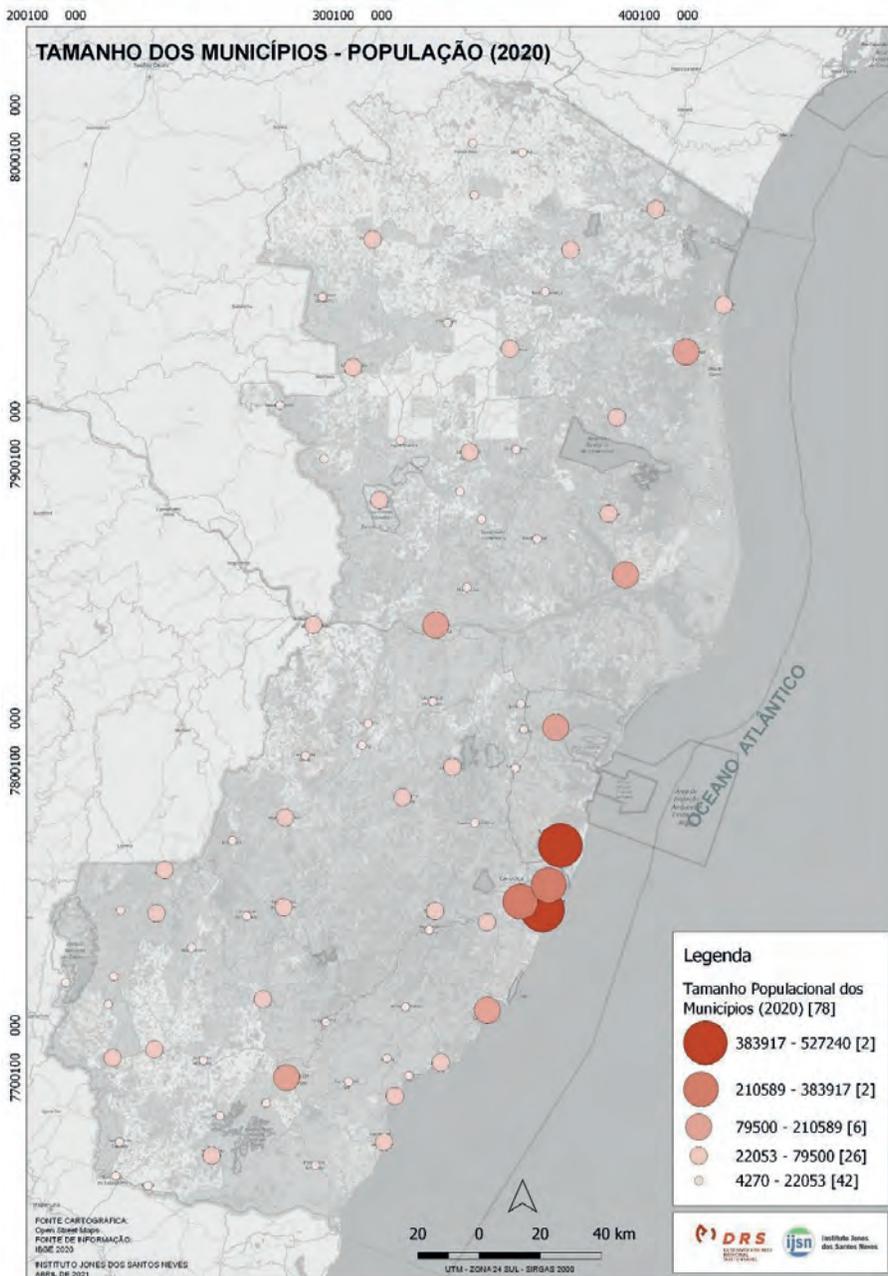
No Espírito Santo o panorama das assimetrias internas não é oposto ao do restante do país. O primeiro apontamento pode ser feito com relação às diferenças entre o litoral e o interior capixaba. No litoral está mais da metade da população⁵ e mais de 70% do PIB (IJSN, 2020) e dos empregos formais.⁶ Nesse sentido, os mapas 2 e 3 mostram a distribuição da população e do PIB nos municípios do estado.

5. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 21 jun. 2021.

6. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/rais/rais-2018>. Acesso em: 7 jun. 2023.

MAPA 2

População dos municípios do Espírito Santo



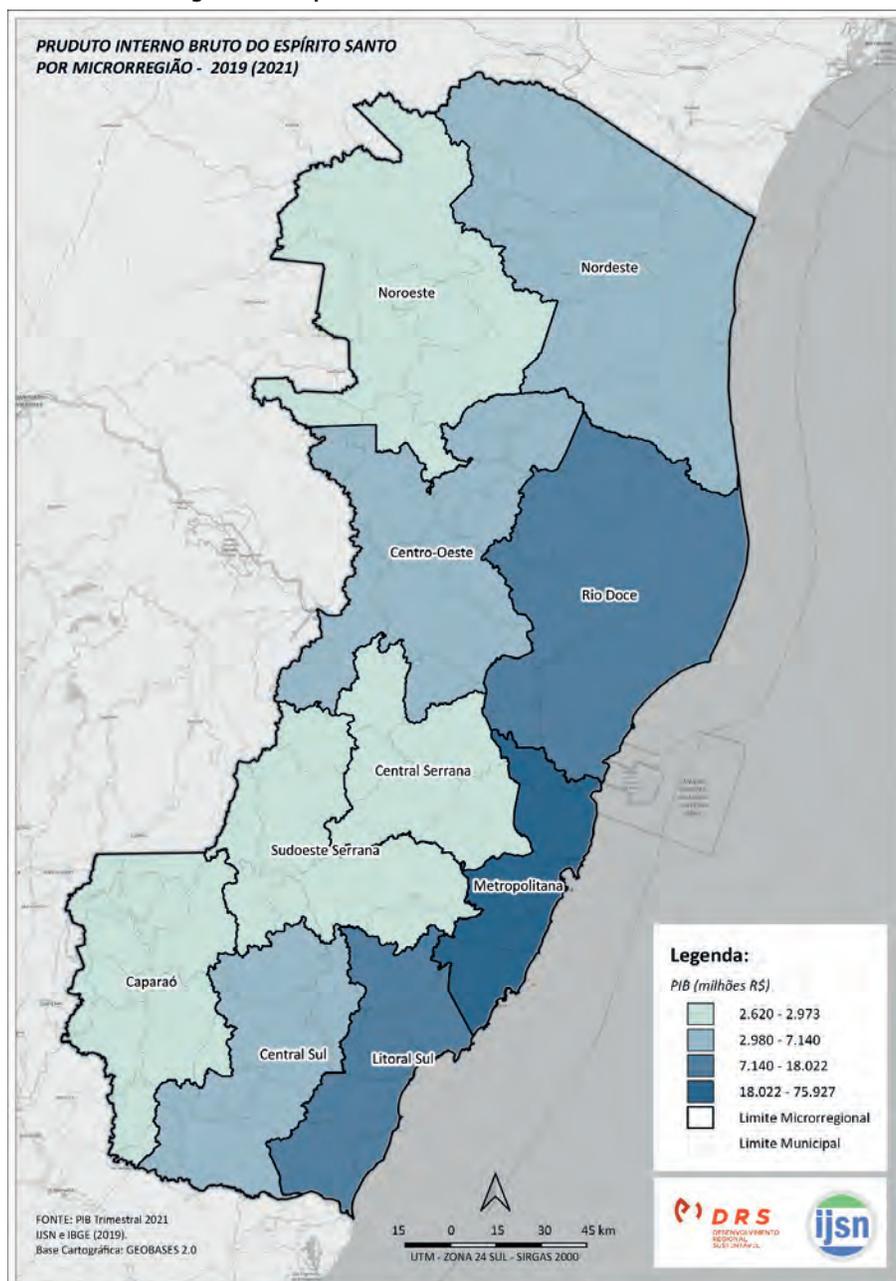
Fonte: IJSN (2022).

Elaboração: Projeto DRS.

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

MAPA 3

PIB microrregional do Espírito Santo



Os aspectos transversais a serem observados em busca da integração de políticas espaciais abrangentes são múltiplos e complexos. Essa análise, relacionada aos objetivos expostos, cita brevemente, a título de exemplo, dois aspectos preponderantes no diálogo entre as questões de articulação municipal da PNDU e os aspectos do território do Espírito Santo, alvo do projeto DRS: finanças municipais e água.

O porte do município e o nível de sua atividade econômica costumam estar atrelados às capacidades de sua estrutura produtiva, que regula aspectos como a relação de oferta ou a dependência de serviços e suas capacidades de arrecadação. Brandão (2007), ao tratar das principais determinações da dimensão espacial do desenvolvimento capitalista, enfatiza o seguinte:

A origem do processo que dá início ao crescimento econômico regional é, geralmente, a dotação, inicial e relativa, de recursos naturais e fatores produtivos. Existe uma tendência inerente a se agruparem, aglomerarem e concentrarem as pessoas e as atividades econômicas, e sua distribuição geográfica segue um padrão assimétrico (Brandão, 2007, p. 60).

As assimetrias, portanto, além de esperadas, refletem a forma como foram sendo constituídas as diferenciações espaciais no campo da produção voltada à exportação. Esta foi inicialmente de produtos agrícolas, em especial o café, e em sequência de produtos semi-industriais, sobretudo os siderúrgicos. A estrutura industrial-portuária, impulsionada pelo ciclo desenvolvimentista do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), foi sendo ampliada e cria, até os dias atuais, demanda por serviços especializados, principalmente concentrados na RM da Grande Vitória. Resulta dessa realidade histórico-concreta a macrocefalia da mencionada RM em relação às demais microrregiões do estado.

Ressalte-se a dicotomia entre o Estado de bem-estar social, expresso na Constituição Federal de 1988, e o “perfil anticrescimento da estrutura tributária brasileira” (Ipea, 2020, p. 58), expresso em aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que reduziu ou limitou a já curta capacidade de financiamento e de investimentos públicos.

Estudo específico sobre as finanças municipais nas microrregiões do DRS do Espírito Santo⁷ apontou que as receitas das microrregiões capixabas são majoritariamente compostas por transferências relativas ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e ao Fundo de Participação Municipal (FPM). Observa-se uma aparente falta de vontade das gestões na ampliação das receitas tributárias de base municipal, sempre muito impopulares (IJSN, 2021a).

7. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/IJSN_Caderno_DRS-01.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.

Outro aspecto a se considerar como pano de fundo é a presença da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)⁸ nos municípios ao norte do Espírito Santo, que contam com incentivos fiscais federais, além de facilidades para tomar crédito por meio do Banco do Nordeste. Outra exceção é a Litoral Sul, cujos investimentos estão relacionados à exploração de petróleo no mar. Seja como for, é baixa a capacidade dos municípios para influenciar a atração de novas empresas e investimentos, além da fragilidade financeira de promover o desenvolvimento, seja por infraestruturas, seja por serviços.

A descentralização do desenvolvimento pode se apoiar no incentivo a atividades complementares, encadeadas aos projetos existentes, e na agregação de valor nas cadeias produtivas para os municípios de menor arrecadação, sobretudo voltados à agropecuária.

Nesse segmento, o mapa 4 mostra a distribuição espacial dos investimentos previstos para o Espírito Santo no período de 2019 a 2024. Percebe-se que os municípios localizados no litoral acumulam a maior quantidade desses investimentos. Do total dos projetos previstos (726), quatro das nove microrregiões, a saber, RM da Grande Vitória (303 projetos), Rio Doce (91 projetos), Litoral Sul (53 projetos) e Nordeste (61 projetos), somam a significativa parcela de 94,1% do montante anunciado (R\$ 42,7 bilhões). Os demais municípios e as microrregiões receberam investimentos (5,9%), em sua maioria, de projetos de infraestrutura (IJSN, 2021b).

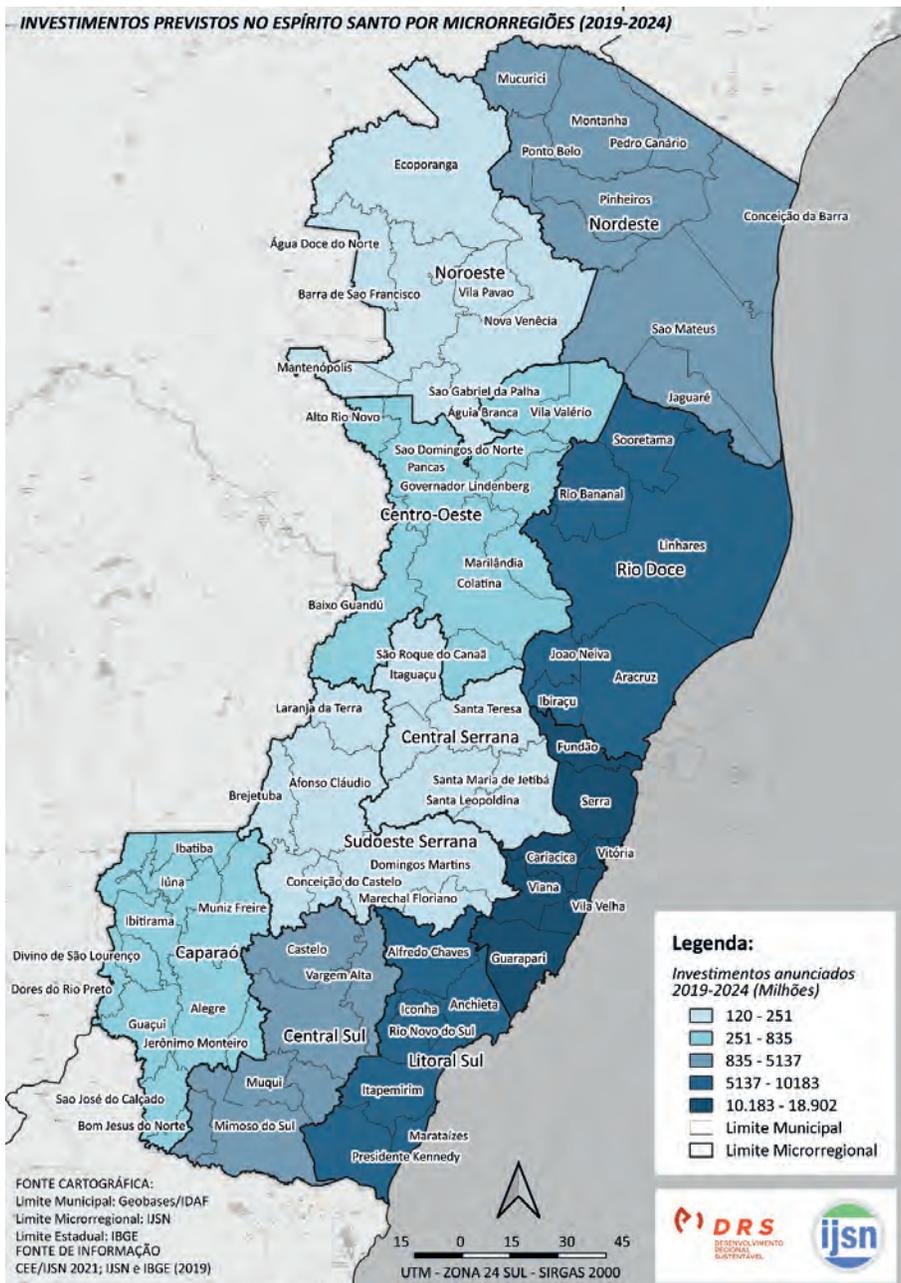
Com relação à água, elemento primordial para a manutenção da vida, o apontamento é a necessidade de se observar a divisão do território do Espírito Santo em onze bacias hidrográficas (mapa 5). Isso é o exemplo mais claro da necessidade de se compor o planejamento para além das linhas imaginárias dos limites municipais e, nesse caso, mesmo dos limites microrregionais.⁹

8. A Sudene tem o objetivo de reduzir o desequilíbrio nas regiões do Brasil e inclui 28 municípios do Espírito Santo.

9. Para mais informações, ver: *Caderno DRS 03: Diagnóstico de componentes ambientais relacionados à temática água e desenvolvimento regional sustentável do Espírito Santo*. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/IJSN_Caderno_DRS-03.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.

MAPA 4

Investimentos previstos para o Espírito Santo (2019-2024)



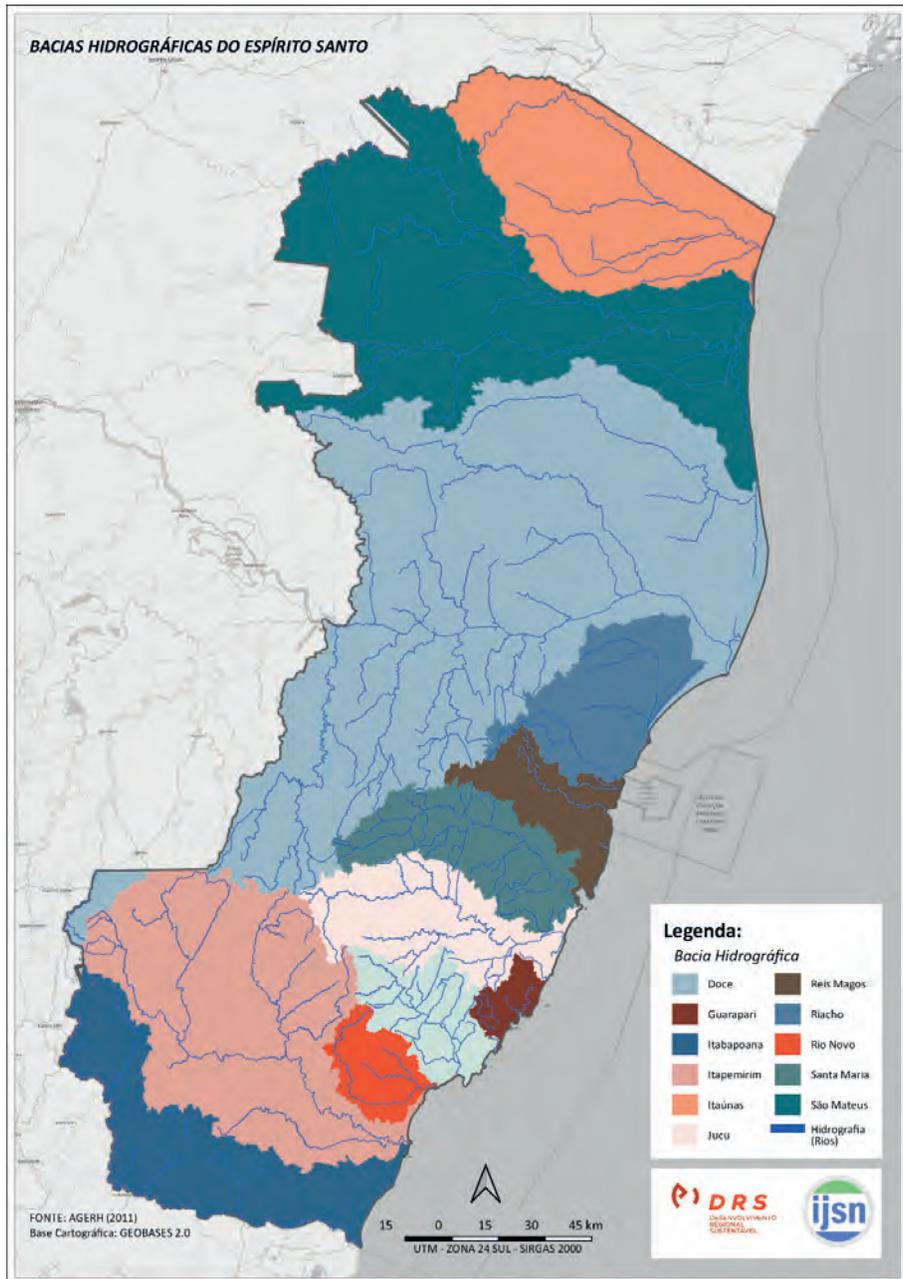
Fonte: IJSN (2021b).

Elaboração: Projeto DRS.

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

MAPA 5

Bacias hidrográficas no Espírito Santo



Fonte: Espírito Santo (2019).

Elaboração: Projeto DRS (2021c).

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Embora todas as regiões hidrográficas do estado possuam planos de bacia além do plano estadual de recursos hídricos, há pontos de atenção com relação à sustentabilidade: a insuficiente proteção às bacias hidrográficas, o que “pressiona a disponibilidade quali-quantitativa dos recursos hídricos” (IJSN, 2021b); as microrregiões mais afetadas são Nordeste, Noroeste e Centro-Oeste. As mesmas três microrregiões se repetem quanto à situação mais frágil no Índice de Segurança Hídrica¹⁰ (ISH), somadas à Rio Doce e à RM.

É esperado que a ocorrência de eventos extremos relacionados a excesso e intensidade de chuvas ou de estiagem prolongada ocasione o tensionamento entre os impactos e a capacidade de minimizar os efeitos socioeconômicos, como na região norte do estado, onde 23 municípios estão inclusos nas áreas suscetíveis à desertificação – ASD¹¹ (MMA, 2004). Os municípios da microrregião Noroeste, no caso de Ecoporanga e Ponto Belo, têm os dois maiores percentuais de área ocupada com pastagens, a saber, 76,8% e 78,1%, respectivamente (IJSN, 2021d). Mais uma vez, parte da solução está em uma gestão eficiente do uso desse solo, capaz de evitar a ocupação de áreas propensas a risco e onde possam ser adotadas medidas de preservação e conservação ambiental.

Nos levantamentos realizados nas microrregiões, nos diagnósticos elaborados pelo Ifes e pela UFES, são citados os agravantes dessa ocupação. Como exemplos, é possível citar as extensas áreas de pastagem em franco processo de degradação e erosão do solo, o que está associado à perda da camada fértil, e o conseqüente aumento do assoreamento em corpos hídricos nos municípios das microrregiões Litoral Sul e Central Sul (IJSN, 2021d).

Importante destacar que, entre as fragilidades identificadas no Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Espírito Santo (SIGERH), estão

recursos humanos restritos para o atendimento de demandas técnicas e operacionais elevadas; redes de monitoramento quali-quantitativos deficientes; dificuldade de adesão aos cadastros de outorgas e licenciamento ambiental; deficiência na fiscalização de infrações; potencial conflito de atribuições entre as instituições; *carência de coletivos e organizações civis organizadas nos espaços consultivos*, entre outros (IJSN, 2021b, p. 423, grifo nosso).

Os resultados mostram a limitação no cumprimento da gestão integrada dos recursos hídricos. O grifo destaca uma característica dos municípios menores, onde uma das carências é a baixa densidade institucional, somada por vezes a um cenário de baixa capacidade técnica, principalmente nos segmentos abertos à sociedade, o

10. O ISH segue metodologia construída pela Agência Nacional de Água (ANA, 2019) a partir da média simples de indicadores agregados em quatro dimensões de análise: humana, econômica, ecossistêmica e de resiliência.

11. Na categoria de áreas do entorno das áreas semiáridas e subúmidas secas segundo o Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN-Brasil).

que infelizmente está presente para além da gestão integrada de recursos hídricos. Nesse sentido, de maneira geral, conforme apontado no diagnóstico fruto do *Caderno DRS 3* (IJSN, 2021b), a aplicabilidade dos instrumentos de gestão, que fariam então a governabilidade desses recursos hídricos, é afetada, a título de exemplo, quando há baixo número de estações de monitoramento fluviométrico e baixa adesão aos cadastros de outorgas, ou quando a própria confiabilidade e fragilidade das informações repassadas se mostram como impeditivos para o gerenciamento e o monitoramento do controle dos recursos hídricos.

4 A PACTUAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL

O tema da participação perpassa o estabelecimento de propostas de ação em termos de políticas públicas, pois do contrário pode ser por demais insuficiente a resposta à questão “O que querem os territórios?”. Evidentemente é sabido que as respostas à pergunta variam de um conjunto de atores para outro, a depender das ideias que lhes dão suporte ou que defendem. São permeados por paradigmas do seu tempo e embebidos em conceitos e termos nem sempre exatamente traduzidos ou nem sequer enunciados claramente.

No âmbito do governo do estado, cabem à Secretaria de Economia e Planejamento (SEP)¹² a pactuação e a discussão tanto de prioridades quanto de execução, gestão e monitoramento. Desse modo, muito embora conte com rodadas de participação ampla em momentos específicos, como estrutura de governo, está restrita às ações que estão a cargo da administração. Logo, não abarca, evidentemente, iniciativas diretas da sociedade civil.

A governança do DRS tem o objetivo de elevar o nível da pactuação política com foco no território, o que resulta em agendas prioritárias de discussão compartilhada em substituição às listas de demandas que buscam suprir as necessidades municipais.

Ainda que muito desafiadora, criar uma estrutura que centralize suas atenções no território, de forma integrativa, busca suplantar a dificuldade dos fóruns de participação social em que, na maioria das vezes, o que ocorre é o diálogo entre pares, ou seja, entre aqueles que trabalham temas específicos e que estão convencidos de sua importância, a exemplo dos recursos hídricos, cuja escassez impacta todas as atividades humanas. No entanto, há participações assimétricas e fragilidades apontadas em setores que compõem os comitês de bacia.

Para evitar variações e mudanças de rumo repentinas ou, como é mais comum, o abandono de processos antes que possam gerar conclusões ou resultados mensuráveis, as definições estão ancoradas em atos públicos como

12. O Escritório de Projetos do Governo do Estado do Espírito Santo, que atua na SEP, desempenha o gerenciamento intensivo, identifica e aponta soluções de riscos e gargalos dos projetos estruturantes do governo do estado.

forma de minimizar as discontinuidades causadas por circunstâncias externas ou possibilitar sua retomada caso necessário.

Dessa forma, os CDRS foram criados como organismos consultivos e de participação social para as microrregiões de planejamento no Espírito Santo, segundo definição da Lei nº 9.768, de 26 de dezembro de 2011.¹³

A normativa redefiniu o desenho das microrregiões de planejamento, passando de doze para as atuais dez, e aponta para uma atuação regionalizada em que a participação social seja estimulada para a definição das diretrizes e das políticas regionais. Entre seus objetivos, a referida Lei nº 9.768/2011 cita o estímulo ao desenvolvimento econômico e social em bases regionais e trata da integração por mais de uma vez – na busca pela elevação da “qualidade dos serviços prestados visando à integração de planos, recursos físicos e financeiros e de ações em parceria com os demais níveis do Poder Público” (Espírito Santo, 2011) e diretamente na promoção das ações intersetoriais integradas.¹⁴

Destaca-se que, na sequência da Lei nº 9.768, em 2011, foi elaborado instrumento de planejamento de longo prazo do estado do Espírito Santo. Esse documento, denominado Plano de Desenvolvimento Espírito Santo para 2030 e conhecido como ES 2030, viria a substituir e complementar seu antecessor, o plano ES 2025. O ES 2030 utilizou metodologia de planejamento estratégico somada à ampliação da participação social como um conceito-chave de elaboração, de modo que foi simultaneamente construído por dezessete oficinas regionais, em cada uma das dez microrregiões do Espírito Santo, bem como por oficinas temáticas para discussão de quatorze temas propostos.

O ES 2030 propõe o aprofundamento da lógica de construção do planejamento sugerido pelo seu antecessor. Para isso estimulou significativamente a participação dos segmentos sociais e das lideranças, inclusive das 10 microrregiões, nos debates de temas relevantes para a atualidade do Espírito Santo (Espírito Santo, 2013, p. 17).

Em 2019, a participação social nas formulações das políticas públicas em âmbito federal sofreu os efeitos da desmobilização do aparato de conselhos e conferências, os quais, por fim, foram extintos por ato do Executivo.¹⁵ Contudo, é retomada a perspectiva de desenvolvimento regional pactuado nas microrregiões do Espírito Santo após um período fortemente marcado pelo cenário de incertezas e pela cartilha de austeridade no setor público.¹⁶

13. Modificada pela Lei nº 11.174/2020.

14. Para ler o texto integral da Lei nº 9.768/2011, ver: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/lei97682011.html#Lei11174>.

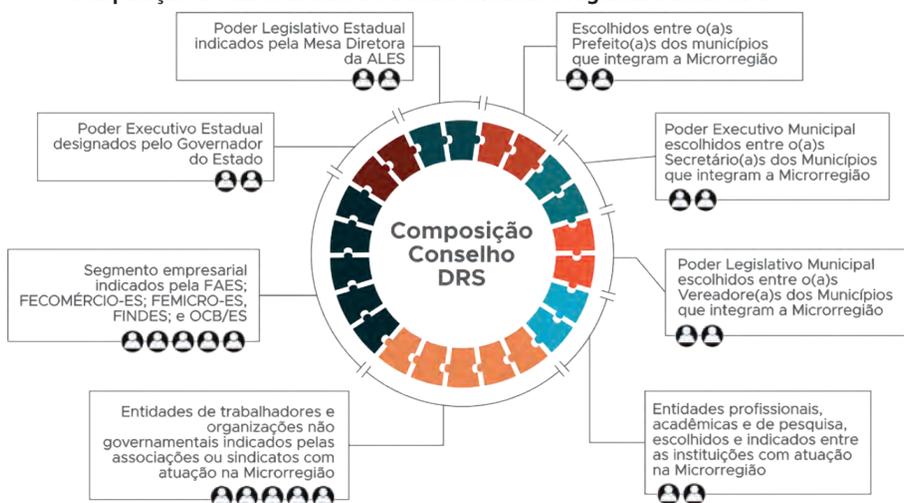
15. Decreto nº 9.759/2019, que extinguiu órgãos colegiados da administração pública federal.

16. Culminou com a PEC nº 241/2016, apelidada PEC da morte.

O esforço de mobilização para a criação dos conselhos foi conduzido pela Subsecretaria de Desenvolvimento Regional, da Secretaria da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional (Sectides), responsável por estruturar e organizar em setores os principais agentes microrregionais. A estrutura de planejamento conta com o secretariado executivo da Sectides e com o IJSN, órgão de apoio técnico tanto da governança metropolitana quanto dos demais nove CDRS. Vinte e dois representantes das esferas públicas e da sociedade organizada compõem os CDRS. Eles são representados pelos poderes Executivo e Legislativo estadual e municipal, bem como pelo setor produtivo, pela sociedade civil e pelas instituições de ensino, com vistas à criação de um ambiente de pactuação e integração de interesses regionais (figura 1). A composição de cada conselho foi regulamentada pelo Decreto nº 4701-R, de 30 de julho de 2020.

FIGURA 1

Composição de um conselho de desenvolvimento regional sustentável



Fonte: IJSN (2022a).

Elaboração: Projeto DRS.

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Retomando a trilha da normatização, a partir do Decreto nº 4701-R/2020, os CDRS instituídos¹⁷ passaram a ser vinculados à SEP. Definidos como órgãos colegiados de natureza consultiva e de participação social, esses conselhos possuem as seguintes finalidades:

17. A RM da Grande Vitória, que tem legislação própria, mantém-se vinculada ao Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit) e às demais estruturas da gestão metropolitana, conforme Lei Complementar nº 318/2005.

I – identificar as demandas de interesse das microrregiões do estado do Espírito Santo às quais estão vinculados;

II – recomendar programas, projetos e ações prioritárias nos diversos níveis de governo, tendo em vista as necessidades do desenvolvimento sustentável das microrregiões;

III – sugerir medidas para aperfeiçoar a distribuição regional e setorial da aplicação dos recursos públicos nas microrregiões que tenham impacto sobre o desenvolvimento regional sustentável;

IV – propor a criação de mecanismos de articulação entre os programas, projetos e os recursos públicos que tenham impacto sobre o desenvolvimento regional sustentável das microrregiões;

V – contribuir com o monitoramento dos programas e projetos de interesse regional;

VI – articular e estimular as lideranças políticas e sociais das microrregiões na construção e no acompanhamento de projetos e ações que contribuam para o desenvolvimento regionalmente equilibrado e sustentável; e

VII – articular ações que promovam a estruturação de projetos e empreendimentos privados e do terceiro setor que contribuam para o desenvolvimento regional sustentável (Espírito Santo, 2020a, art. 2º, incisos I a VII).

Por fim, a Portaria SEP nº 040-R, de 20 de outubro de 2020, entre outras providências, estabeleceu o regimento interno e definiu a composição dos CDRS em 22 membros assim distribuídos:

I – dois representantes escolhidos entre o(a)s Prefeito(a)s dos municípios que integram a Microrregião;

II – dois representantes do Poder Executivo Estadual designados pelo Governador do Estado;

III – dois representantes do Poder Legislativo Estadual indicados pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo;

IV – dois representantes do Poder Executivo Municipal escolhidos entre o(a)s Secretário(a)s dos Municípios que integram a Microrregião;

V – dois representantes do Poder Legislativo Municipal escolhidos entre o(a)s Vereador(a)s dos Municípios que integram a Microrregião;

VI – cinco representantes do segmento empresarial indicados pela Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Espírito Santo (FAES); Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Espírito Santo (FECOMÉRCIO-ES); Federação das Associações e Entidades de Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Empreendedores Individuais do Estado do Espírito Santo (FEMICROES), Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo (FINDES); e Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras do Espírito Santo (OCB/ES);

VII – cinco representantes de entidades de trabalhadores e organizações não governamentais indicados pelas associações ou sindicatos com atuação na Microrregião;

VIII – dois representantes de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, escolhidos e indicados entre as instituições com atuação na Microrregião (Espírito Santo, 2020b, art. 2^o).

Buscou-se equilibrar a representação do setor empresarial e as entidades de trabalhadores com cinco cadeiras cada. O setor público tem oito cadeiras, distribuídas entre o Executivo e o Legislativo municipal e estadual. Por fim, reservam-se duas posições para as entidades profissionais e acadêmicas, incluindo instituições de ensino e pesquisa.

Durante esse percurso de atuação do conselho, foram realizadas, dentro do processo do plano de ação, 73 reuniões. Estas foram distribuídas em três rodadas, sendo 18 reuniões com os CDRS para preparação; 27 para elaboração; e 28 com órgãos e entidades governamentais para integração do plano. Esses encontros tiveram o intuito de disseminar as principais informações, apresentar as etapas do trabalho e realizar votações para selecionar prioridades, bem como possibilitar a abertura de canal de diálogo permanente e contínuo. Além disso, foram produzidas dezoito¹⁸ publicações específicas que sumarizam informações levantadas nos diagnósticos das microrregiões e apontam as diretrizes para o plano de ação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em mente os principais resultados e as restrições do projeto DRS do Espírito Santo como ferramenta da articulação municipal na escala regional, de início é necessário lembrar que foi inteiramente pensado para atuar a partir do território para o próprio território. Seu desenho, tanto na vertente da pesquisa quanto na de participação social mediante conselhos, considerava primordial o estabelecimento de equipes locais e a visita das equipes técnicas principais. Com o advento da pandemia da covid-19, foi preciso executar o projeto de forma virtual.

Apesar da principal adversidade, o maior risco, no entanto, é bastante comum: o da descontinuidade do processo, dada a complexidade e as exigências de pessoal e recursos envolvidos. Ainda que a virtualidade da execução tenha possibilitado “percorrer” centenas de quilômetros ao mudar o *link* da sala de conferência remota, é patente a maior interação gerada por meio do encontro presencial. Ademais, para o pesquisador lotado na RM da Grande Vitória, a vivência da realidade interiorana pode “calibrar” modos de se enxergar a realidade e de fato aproximar os investigadores de seu objeto de investigação concreto.

18. Os sumários executivos dos diagnósticos e as diretrizes do plano de ação estão disponíveis em: <http://drs.ijsn.es.gov.br/produtos#microrregioes>.

O aperfeiçoamento contínuo do planejamento levou à proposição de novas bases para a descentralização do desenvolvimento no Espírito Santo em 2011. Ademais, a redefinição das microrregiões de planejamento, a criação legal de conselhos de desenvolvimento e a elaboração de um planejamento de longo prazo lançaram as bases para a efetiva instalação, em 2019, de CDRS.

Resta a tarefa de se avaliar a própria composição dos CDRS, que deve ser aprimorada posteriormente, inclusive, a partir dos conflitos que sua própria existência pode descortinar. Exemplos disso são as divergências entre os atores responsáveis pelas diversas políticas públicas e a baixa capacidade de se comunicarem entre si e com a sociedade, o que pode acarretar confrontos entre expectativas locais e prazos e/ou execução.

Os embates entre atribuições e capacidades orçamentárias, que geram listas de demandas, vão continuar existindo e ensejando as respostas por múltiplas vias, a despeito de agendas prioritárias de discussão compartilhada, por exemplo, as emendas parlamentares federais e estaduais.

Assim como apontado na contextualização para a nascente PNDU, no âmbito do atual Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, a integração horizontal nas setoriais é um ponto de atenção, não obstante a estrutura de monitoramento de projetos do governo do estado.

Quanto à integração vertical entre municípios, estado e União, desafio nada novo ou trivial, ela apenas poderá ser avaliada com base na perenidade do processo. Sem dúvida a articulação de planos nas três esferas da Federação, tal qual preconizado por uma PNDU, é a chave para o atendimento dos desafios em contexto de heterogeneidade e polarização da rede urbana brasileira.

REFERÊNCIAS

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. **Plano Nacional de Segurança Hídrica**. Brasília: ANA, 2019. 112 p.

BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as leis nºs 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jun. 2018.

ESPÍRITO SANTO. **Plano de Desenvolvimento do Espírito Santo 2030**. Vitória, 2013.

ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 4701-R de 30 de julho de 2020. **Diário Oficial do Espírito Santo**, Vitória, 31 jul. 2020a.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Economia e Planejamento do Espírito Santo. Portaria SEP nº 040-R, de 20 de outubro de 2020. **Diário Oficial do Espírito Santo**, Vitória, 21 out. 2020b.

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 9.768, de 26 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a definição das Microrregiões e Macrorregiões de Planejamento no Estado do Espírito Santo. **Diário Oficial do Espírito Santo**, Vitória, 28 dez. 2011.

ESPÍRITO SANTO. **Plano Estadual de Recursos Hídricos do Espírito Santo – PERHES**. Secretaria do Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – AGERH. 2019.

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Investimentos anunciados e concluídos no Espírito Santo 2018-2023**. Vitória: IJSN, 2019. 52 p. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/Investimentos-Anunciados-e-concluidos_VF4_completo.pdf.

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Produto Interno Bruto (PIB) dos Municípios do Espírito Santo: 2018**. Vitória: IJSN, 2020. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/PIB_municipal_2018_v3.pdf.

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Caderno DRS 1: finanças municipais**. Vitória: IJSN, 2021a. 37 p. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/PIB_Estadual_2018.pdf.

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Investimentos Anunciados e concluídos no Espírito Santo 2019-2024**. Vitória: IJSN, 2021b. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/Investimentos_Anunciados_e_Concluidos_2019-2024.pdf.

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Caderno DRS 3**: diagnóstico de componentes ambientais relacionados à temática água e desenvolvimento regional sustentável do Espírito Santo. Vitória: IJSN, 2021c. 433 p. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/IJSN_Caderno_DRS-03.pdf.

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Panorama Geral das Unidades de Conservação do Espírito Santo**. Vitória, IJSN, 2021d. 36 p.

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Desenvolvimento Regional Sustentável – Plano de Ação**. Vitória, 2022a. 131 p. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/IJSN_DRS_Plano_de_Acao_Geral.pdf.

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **DRS Diagnóstico Integrado**: Vitória: IJSN, 2022b. 98 p. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/IJSN_DRS_Diagnostico_Integrado.pdf.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Contextualização e diretrizes gerais para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília: Ipea, ago. 2020. 83 p. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/ContextualizacaoediretrizesGeraisparaaPoliticaNacionaldeDesenvolvimentoUrbano2.pdf>.

ONU-HABITAT. **Nova agenda urbana**. Brasília: ONU-HABITAT Brasil, 2019. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2021.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015.

CONTRIBUIÇÕES PARA UMA AGENDA URBANA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: BASES PARA INTERPRETAÇÃO E TIPOLOGIA DE REDE URBANA PARA UM BRASIL MAIS POLICÊNTRICO

Ernesto Pereira Galindo¹

1 INTRODUÇÃO

Segundo Brenner (2013, p. 87), as geografias da urbanização eram vinculadas às populações adensadas das cidades, mas agora têm assumido novas morfologias em escala cada vez maior. O autor entende não haver mais espaço para a dicotomia rural/urbano. Considera-se que a urbanização do território, como a difusão mais ampla do urbano no espaço (Santos, 1993), torna a relação urbana/interurbana relacionada a todo o território, incluindo o campo, ou, nos dizeres de Milton Santos:

estariamos, agora, deixando a fase da mera urbanização da sociedade, para entrar em outra, na qual defrontamos a urbanização do território. A chamada urbanização da sociedade foi o resultado da difusão, na sociedade, de variáveis e nexos relativos à modernidade do presente, com reflexos na cidade. A urbanização do território é a difusão mais ampla no espaço das variáveis e dos nexos modernos (Santos, 1993, p. 125).

Os grandes centros urbanos se multiplicam, em um contexto global que vislumbra a intensificação do processo de urbanização com a criação de novas e grandes cidades em todo o mundo. No Brasil, além disso, o crescimento de cidades médias e seu papel articulador e intermediador regional, bem como o adensamento populacional em áreas já consolidadas e a ocupação de frentes pioneiras, trazem também novos desafios de entendimento. Fenômenos que podem agravar a desigual repartição dos ônus/bônus sobre o território.

Essa complexidade exige um referencial ontológico/epistemológico que possa auxiliar na compreensão do fenômeno urbano para que decisões possam ser tomadas tendo em vista a redução e mitigação das desigualdades socioterritoriais ou a melhor distribuição dos ônus e bônus da urbanização e das relações econômicas.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail*: <ernesto.galindo@ipea.gov.br>.

Esses processos não podem ser compreendidos de forma isolada, tratando as cidades como objetos individuais de apreciação, pois conforme Pumain (2001, p. 91, tradução nossa):

No sistema altamente conectado das cidades, o tamanho das cidades não é uma magnitude que possa ser controlada dentro de uma cidade. É o produto não intencional da complexa rede de interações que se desenvolvem entre cidades, pelos atores que investem nelas, econômica, social e simbolicamente.

Apesar da relevância dos estudos institucionais de rede de abrangência nacional, eles tendem a propor tipologias de centros urbanos, mas a análise da relação interurbana poderia se referir ao estudo das próprias redes dos subsistemas urbanos nacionais como objetos e unidades de análise e de categorização tipológica. Deve, portanto, valer-se da contribuição dos estudos tipológicos de redes urbanas como os realizados por Corrêa (1989; 1996; 2001), Ribeiro (1998) e Mello *et al.* (2010).

Nesse sentido, a rede não deve ser entendida como (mais) uma escala de análise, mas sim como uma abordagem, que pode ser feita em diversas escalas. Para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), essa abordagem tem como objetivo identificar os transbordamentos, impactos e efeitos das interações interurbanas no espaço urbano.

O estudo do urbano e da urbanização demanda, portanto, um entendimento integrado do espaço, percebendo seus rebatimentos em todo o território, mas compreendendo as relações em rede que se desenvolvem entre os territórios. Em escala e em dimensão temática, deve se apropriar das análises regionais, de rede urbana, mas avançando na apreensão dos impactos socioeconômicos dessas relações na população.

Por sua vez, o papel que cada um desses territórios e suas redes de subsistemas regionais exerce na totalidade da rede urbana vincula-se a suas capacidades e fragilidades, conduzindo a melhores ou piores condições de cumprir com sua responsabilidade territorial (Bitoun, 2009). Esses polos e sua rede imediata podem deste modo ser intermediadores das necessidades de cidades e redes menos especializadas, cumprindo a função de *hubs* ou de cidades-trampolim e viabilizando a configuração de uma rede policêntrica. Assim, aliviam a cidade primaz de sua rede maior, tornando mais próximos e acessíveis serviços e empregos.

Deve-se avançar também para além da visão regional econômica em direção à abordagem interurbana da rede, como feito no estudo das Regiões de Influência das Cidades – Regic (IBGE, 2020) e na *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil* (Ipea, 2002). Nessa passagem da análise da cadeia produtiva para a condição socioeconômica urbana, os desdobramentos da divisão internacional do trabalho auxiliam na caracterização da intermediação oriunda da diversificação e especialização diferenciada no território.

A análise do emprego (trabalho e renda) é uma pista potencial para a integração e compatibilização entre as abordagens regional, urbana e social, por meio da rede urbana, já que “no bojo do processo de urbanização a rede passou a ser o meio através do qual produção, circulação e consumo se realizam efetivamente” (Corrêa, 1989, p. 37).

Com este foco, esta nota se propõe a três objetivos:

- propor dimensões a serem levadas em conta para a definição de tipologias de redes urbanas da PNDU;
- sugerir parâmetros de interpretação de subsistemas urbanos, a partir da rede urbana da Regic 2018, como base para determinar rede policêntrica para a PNDU; e
- indicar diretrizes para compatibilizar/integrar a escala supramunicipal da PNDU e a regional da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por meio da abordagem de rede (inter)urbana.

Para alcançar os objetivos pretendidos, o texto apresenta uma seção sobre tipologias de rede, seguida de outra sobre consequências dessa visão na leitura policêntrica de cidades médias. Na busca por pistas para uma visão conjunta da abordagem urbana e regional, mais uma seção é desenvolvida, para enfim, em uma síntese analítica que reúne o que foi levantado, apresentar uma última seção com sugestões de diretrizes para os três objetivos propostos, antes das considerações finais (em verdade encaminhamentos iniciais) e referências bibliográficas.

Essa construção propositiva final se ampara de forma simplificada na relação entre os agentes econômicos e o território em uma visão integrada e pretensamente compatibilizada entre os três objetivos, conectando os parâmetros para leitura e estímulo de uma rede policêntrica com uma forma de conexão entre a PNDU e a PNDR, conectando também com as tipologias com foco na rede e na relação do papel econômico produtivo com o papel de provisão de serviços, resultando na interpretação da relação urbano-regional em suas consequências socioeconômicas para as famílias.

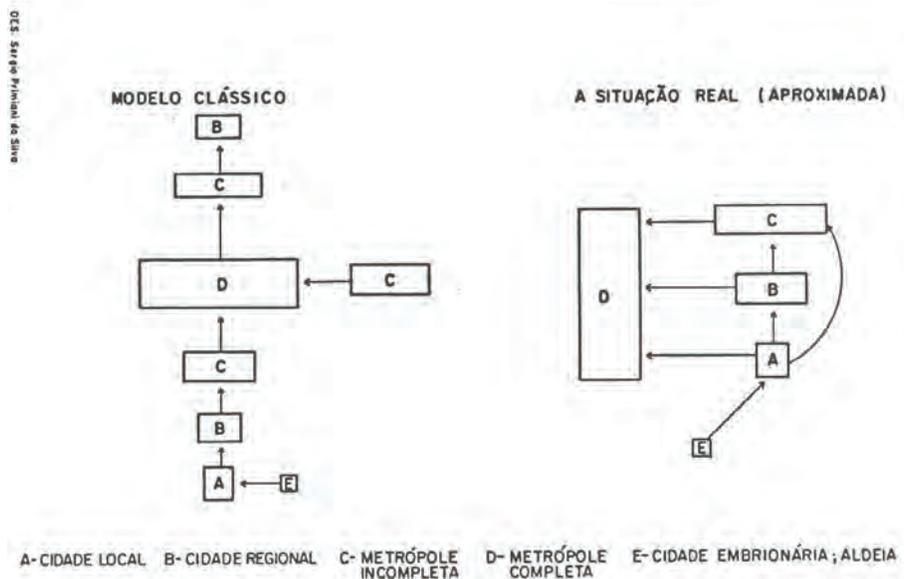
2 AS TIPOLOGIAS DE REDE

Os estudos institucionais que supostamente tratam de redes focam a regionalização e a sua caracterização. Mesmo que tenham uma abordagem de região polarizada, a tipologia resultante não tem as redes e os subsistemas em rede como objeto de categorização. Mesmo os estudos de rede urbana institucionais tampouco produziram diretamente tipologias de rede. Ainda que a análise de rede faça parte de seu processo de estudo, o resultado final é a hierarquia dos “nós” e sua caracterização, além da indicação dos vínculos que cada subsistema de rede possui.

Para além dos estudos institucionais sobre rede, observa-se que alguns autores propuseram tipologias e definiram categorias de rede propriamente ditas. São reunidos aqui três caminhos mais comumente encontrados na proposição de tipologias ou de critérios para sua análise. Um deles parte da própria configuração proposta por Christaller, distinguindo configurações de rede que fogem do tipo ideal por ele proposto. Outro trata de definir indicadores que retratem a distribuição da noção de centralidade, em uma linha mais aproximada da teoria de grafos. E por fim, alguns diferenciam as redes por suas atividades preponderantes e como essas definem sua configuração.

Milton Santos, ao tratar de sua nova teoria dos dois circuitos econômicos, em um de seus textos em referência a países (à época referidos como) subdesenvolvidos, aponta, por exemplo, que “algumas aglomerações de nível inferior não necessitam mais transpor as cidades que estão num nível imediatamente superior, mas recorrem diretamente às cidades mais importantes” (Santos, 1977, p. 53). Ilustra-se isso por meio da figura 1.

FIGURA 1
Cidades dentro de uma rede



Fonte: Santos (1977, p. 54).

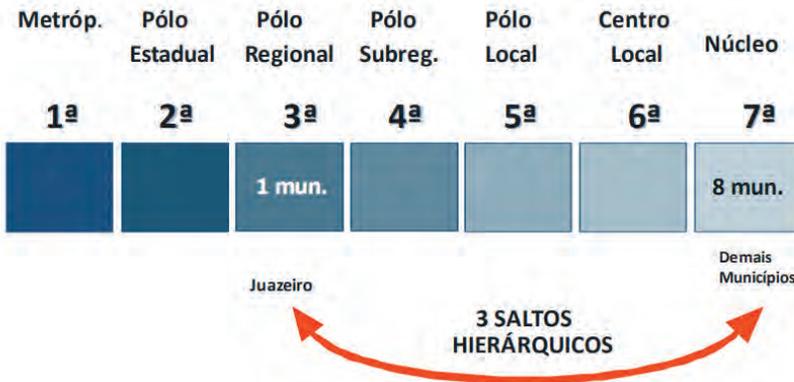
Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Tal estudo é similar ao que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) vem desenvolvendo ainda internamente e que já se encontrava também em trabalhos realizados por outros autores, como o da Rede Urbana da Bahia de

2011 (Sedur/BA, 2011). Ao propor uma interpretação para a rede urbana baiana, Sedur/BA (2011) considera que “por salto hierárquico compreende-se a falta de níveis de centralidade intermediários entre um centro de menor hierarquia e um de hierarquia superior” (Sedur/BA, 2011, p. 78). Deste modo, completa, “um subsistema urbano, ou mesmo a própria rede, pode apresentar baixa densidade hierárquica quando apresenta grandes saltos hierárquicos ou alta densidade hierárquica, quando o contrário ocorre” (*op. cit.*, p. 76). Os saltos podem ser exemplificados com a análise da região de influência (RI) de Juazeiro à época (figura 2), conforme apresentado em Sedur/BA (2011, p. 78).

FIGURA 2

Saltos hierárquicos da RI de Juazeiro



Fonte: Sedur/BA (2011, p. 14).

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A partir desse critério, é possível definir tipos de rede conforme a densidade hierárquica, como foi feito na rede urbana da Bahia de 2011 (tabela 1).

TABELA 1
RI's, níveis hierárquicos e saltos hierárquicos

Classificação	1 ^a Metrópole	2 ^a Polo estadual	3 ^a Polo sub-regional	4 ^a Polo sub-regional	5 ^a Polo local	6 ^a Centro local	Núcleo	Saltos hierárquicos	Número total de municípios
Posição Hierárquica (PH)	1 ^a	2 ^a	3 ^a	4 ^a	5 ^a	6 ^a	7 ^a		
Salvador	1	-	-	4	2	3	39	2	48
Feira de Santana	-	1	-	-	-	-	50	3	54
Vitória da Conquista	-	-	1	-	1	-	34	02/01	36
Barreiras	-	-	1	-	1	-	19	02/01	21
Ilhéus-Itabuna	-	-	2	-	-	1	29	2	32
Juazeiro	-	-	1	-	-	-	8	3	9
Jequié	-	-	-	1	-	1	20	1	22
Teixeira de Freitas	-	-	-	1	1	-	11	1	13
Eunápolis	-	-	-	1	1	-	6	1	8
Santo Antônio de Jesus	-	-	-	1	-	1	12	1	14
Paulo Afonso	-	-	-	1	-	-	8	2	9
Irecê	-	-	-	1	-	-	22	2	23
Guanambi	-	-	-	-	1	2	35	0	38
Senhor do Bonfim	-	-	-	-	1	1	8	0	9
Valença	-	-	-	-	-	1	12	0	13
Brumado	-	-	-	-	1	-	10	1	11
Jacobina	-	-	-	-	1	-	14	1	15
Itaberaba	-	-	-	-	-	1	9	0	10
Ribeira do Pombal	-	-	-	-	-	1	13	0	14
Seabra	-	-	-	-	-	1	9	0	10
Total	1	1	1	1	1	1	-	-	409

Fonte: Reprodução da tabela em Sedurr/BA (2011, p. 77).

Nota: ¹ O quadro contempla somente as RI's polarizadas por Salvador, portanto sem Correntina e os municípios polarizados por Aracaju.

Corrêa (1989) aponta dois tipos básicos de rede urbana. No Brasil a rede dendrítica tem origem colonial, localização excêntrica, junto ao mar. Há uma primazia desmesurada da cidade principal, com excessivo número de pequenos centros indiferenciados e de início sem centros intermediários. Existe uma limitada mobilidade de precárias vias de transporte, sendo exemplos a origem de Belém, São Luís, Recife, Salvador e Rio de Janeiro (*op. cit.*, p. 72). Por sua vez, a rede complexa aproxima-se da estrutura christalleriana, com complexidade funcional e espacial, na qual não há aleatoriedade nem distribuição de Poisson (*op. cit.*, p. 73).

Corrêa (1996) traz ainda uma diversidade de tipos que podem servir para caracterizar uma rede ao indicar, como um dos cinco pontos para se repensar a teoria dos lugares centrais, a “conexão entre a inserção de uma determinada área na divisão territorial do trabalho e o arranjo estrutural e espacial de sua rede de localidade centrais”, em que “as diferenças nos arranjos estruturais e espaciais das redes de localidades centrais sejam, em primeiro lugar, reveladoras das diferenças relativas ao avanço do capitalismo e das formas que assume” (*op. cit.*, p. 25). Esses arranjos espaciais podem se apresentar, por exemplo, como primaz (*op. cit.*, p. 24) ou *primate system* (*op. cit.*, p. 25), dois circuitos, de variação temporal (sazonal ou semanal), christalleriana (conforme princípio de mercado, transporte ou administrativo), dendrítica, *feeder system*, *top-heavy system*, hierárquico imperfeito (*op. cit.*, p. 25).

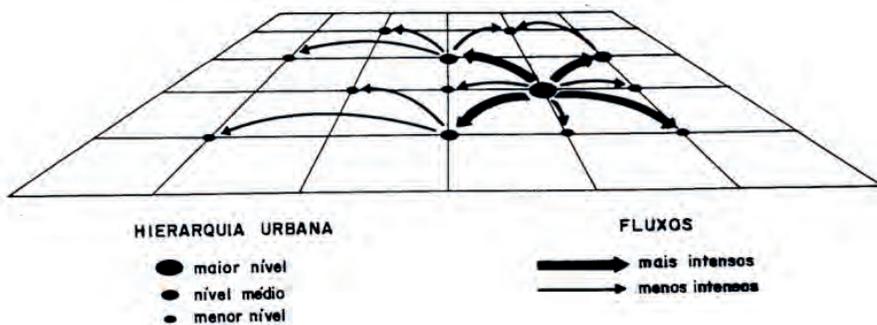
Para Corrêa (1989, p. 52), “uma classificação funcional de cidades, isto é, a descrição da divisão territorial do trabalho em termos urbanos, deve procurar dar conta dos papéis que cada cidade cumpre na criação, apropriação e circulação do valor excedente”. De certo modo, as configurações christallerianas de cada um dos seus três princípios, mas especialmente o de mercado, auxiliam nesse desafio. Essa indicação parece também permear a proposta – positivamente menos geométrica – de Ribeiro (1998) ao resgatar Miossec (figura 3).

Ao interpretar as redes conforme sua função predominante, Miossec, adotado por Ribeiro (1998), reforça um entendimento que o IBGE utiliza na Regic ao identificar em sua análise de rede, mas sem definir tipos propriamente ditos, o comando estatal e empresarial, além dos fluxos de comércio, serviços e produtivos – embora este último seja mais o foco dos estudos regionais.

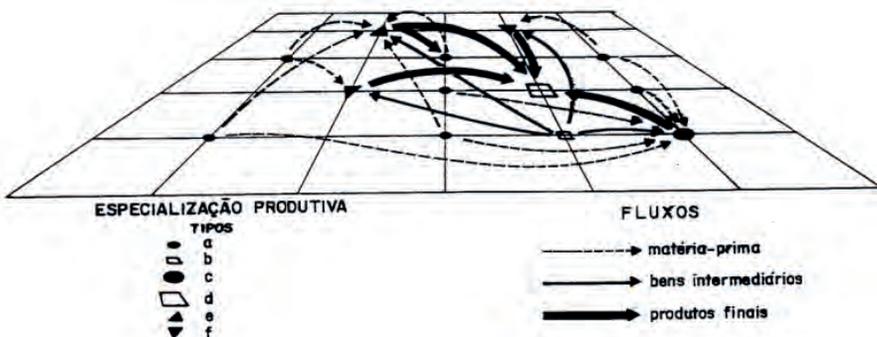
FIGURA 3

Tipos de rede miossecianas

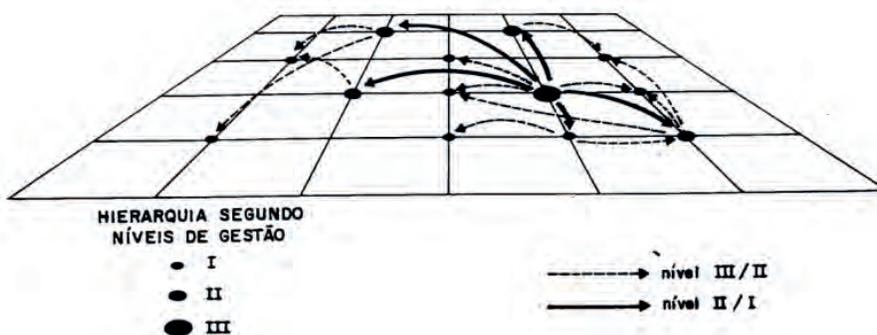
3A – De distribuição de bens e serviços



3B – De produção



3C – De gestão



Fonte: Ribeiro (1998).

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Ainda que não seja exatamente tipologia, os indicadores de centralidade e conexão são bastante úteis para se desenvolverem categorias de rede. Mello *et al.* (2010, p. 8), por exemplo, se utilizam da teoria de grafos para análise da rede.

Em geral, a ideia de uma rede pode ser sintetizada a partir da seguinte definição matemática: uma rede (grafo) constitui-se de um conjunto não vazio de elementos chamados vértices (ou nós) e uma lista de pares não ordenados destes elementos chamados arestas (ou conexões).

Ainda que isso possa parecer excessivamente quantitativo e simplificado diante da complexidade da realidade, indicadores analisados e propostos por eles auxiliam na construção pragmática de elementos para proposição de tipologias comparativas de redes.

Usando as categorias sistematizadas por Mello *et al.* (2010, p. 8-9), considera-se neste texto que proposições tipológicas úteis para a PNDU devem partir da premissa de termos no Brasil redes direcionadas, ponderadas, dinâmicas e não conectadas, distinguindo-as quanto a esparsas ou densas dentro de cada *cluster*. Direcionada, pois os sentidos das “arestas” (conexões, interações, fluxos) importam; ponderada porque as conexões entre os nós da rede possuem importâncias distintas; e dinâmica porque a rede evolui com o tempo, já que suas conexões diferem conforme o momento em que sejam analisadas. A identificação sobre serem esparsas (poucas ligações relativas em cada vértice) ou densas (uma parcela significativa de ligações nos vértices) faz parte exatamente da distinção entre os tipos.

Sobre o critério de conexão, é preciso explicar melhor o enquadramento de rede como não conectada na acepção de grafo utilizada por Mello *et al.* (2010). Evidentemente que no mundo em que vivemos não se pode falar de uma completa desconexão entre território algum. Mello *et al.* (2010) indicam que toda a rede está necessariamente conectada a uma grande rede e deve ser analisada necessariamente em seu conjunto completo. A própria Regic (ponto de partida para interpretação e análise da rede urbana do Brasil), entretanto, considera subsistemas urbanos também de forma individual, em que não consta uma necessária e obrigatória vinculação hierárquica entre todos os nós.

Portanto, neste sentido, é necessário considerá-la para análise como não conectada, permitindo assim uma análise por *cluster*, mais uma vez na acepção de Mello *et al.* (2010, p. 8): “um conglomerado de nós em que todos os nós estão conectados”. Ademais, como também feito por Mello *et al.* (2010), ir além do “procedimento mais comum” de examinar apenas o maior *cluster* e olhar para cada um deles de forma distinta (de onde é possível aplicar tipologias de forma interpretativa). Para isso, Mello *et al.* (*op. cit.*, p. 9) sugerem como uma das formas “separar a rede por *clusters*, criando-se várias redes diferentes” – caminho seguido pelos estudos de rede no Brasil.

Considera-se que os indicadores abordados por Mello *et al.* (2010) são úteis no entendimento da centralidade e das conexões de rede, podendo-se usar seus resultados na construção de tipologias de rede. Um deles é a “distância entre nós”, que “mede o comprimento do caminho entre dois nós considerados” (Mello *et al.*, 2010, p. 10). De forma simplificada, acredita-se ser possível utilizar os dados já mapeados pela Regic referente à distância euclidiana entre os nós ou mesmo utilizar dados de tempo de viagem como usado em Ferreira (2006) e passíveis de obtenção por dados de agências reguladoras de transporte ou mesmo via aplicativos de rede ou sistema de posicionamento global (GPS), como Waze, Moovit, Google ou similares.

Outro indicador que poderia ser usado consiste no “grau do nó”, mesmo com as limitações e simplificações apontadas por Mello *et al.* (2010): de forma simples, ela é o número de arestas que saem do nó. Também é conhecida por *out-degree* (out d). A medida também pode ser construída utilizando-se o número de arestas que chegam a este nó, sendo neste caso conhecida por *in-degree* (in d) (*op. cit.*, p. 11).

Por sua vez, o *rank* de página “foi inicialmente desenvolvido por Brin e Page (1998), os fundadores do Google, para medir a importância de uma página na World Wide Web (www)” (Mello *et al.*, 2010, p. 12). O *rank* de página é definido como:

$$C_{PR}(i) = (1 - f) + f \sum_j \frac{C_{PR}(j)}{d_{out}(j)},$$

onde d_{out} é o *out-degree*; $0 \leq f < 1$; e a soma é feita sobre os nós da rede que apontam para o nó j . Sabendo-se que $0 \leq f < 1$, o sistema é uma contração e pode ser resolvido, explicitamente, por iterações até que a solução convirja para um ponto fixo. Assim, o *rank* de uma página mede a importância de uma página da www em função da importância das outras páginas que apontam para ela (Mello *et al.*, 2010, p. 12-13).

Ainda que Mello *et al.* (2010) tenham apresentado outras medidas, considera-se que a aplicação dessas (distância entre nós, grau do nó e *rank* de página) já demonstre o potencial dos indicadores, os quais possam ser utilizados em possíveis construções tipológicas.

Além do rol de tipologias de rede e indicadores apresentados até aqui, outras questões e dimensões podem auxiliar na construção de outros tantos. Nesse sentido, Lobato Corrêa traz à discussão uma série de temas e classificações que podem auxiliar na indicação de variáveis e dimensões para construção tipológicas. Um caminho seria, por exemplo, o uso da análise do trabalho, nos dizeres de Lobato Corrêa: uma classificação funcional de cidades, isto é, a descrição da divisão territorial do trabalho em termos urbanos, deve procurar dar conta dos papéis que cada cidade cumpre na criação, apropriação e circulação do valor excedente (Corrêa, 1989, p. 52).

Corrêa (2005, p. 111-112) sintetiza também dimensões de análise das redes geográficas que podem servir de apoio no desenvolvimento de abordagens de estudo. Uma das dimensões de análise tratada por Corrêa (2005, p. 112) é a espacial, que pode ser vista do ponto de vista da escala (local, regional, nacional ou global), da forma (solar, dendrítica, circuito ou barreira) e da conexão (interna ou externa). A forma solar é exemplificada pelo autor como cidade-Estado ou aldeias tributárias; a dendrítica, como a rede urbana da Amazônia em 1900; circuito, como rede de tráfego aéreo; e barreira, como rede de utilidades político-administrativas.

Corrêa (2005, p. 328) sugere algumas questões para investigação sobre a rede urbana brasileira que também poderiam auxiliar na busca por pista para a construção de tipologias e dimensões a tratar, conforme a seguir descrito.

- 1) Como as alterações nas esferas da produção, circulação e consumo afetam a rede de lugares centrais?
- 2) Qual o real papel da telemática na reestruturação da rede urbana?
- 3) Qual o papel da desconcentração de atividades na reestruturação da rede urbana?
- 4) Qual a magnitude e quais os efeitos da drenagem da renda fundiária na rede urbana?
- 5) Qual o papel dos agentes locais e regionais na reestruturação da rede urbana?
- 6) Que outras formas a rede urbana apresenta?
- 7) O que há de novo nas redes urbanas, ou em seus segmentos, criadas recentemente?

Corrêa (1974, p. 15) ainda considera necessário investigar melhor os efeitos na variação de renda e de densidade populacional nos sistemas de lugares centrais, sendo este um dos pontos de investigação possível. Corrêa (1974, p. 16) faz questão de destacar que Christaller já tratava disso em seu clássico. De fato, apesar das críticas, Christaller (1966) aponta essas diferenças em função da densidade e da renda, mas não explora isso em sua teoria, mesmo porque a teoria explicitamente parte do controle dessas outras variáveis. A proposta de Corrêa (1974, p. 16) é combinar alta e baixa densidade com alta e baixa renda, criando quatro categorias:

- altas densidade e renda;
- alta densidade e baixa renda;
- baixa densidade e alta renda; e
- baixas densidade e renda.

Corrêa (1974, p. 16) supõe que cada uma dessas categorias respectivamente, desenvolve:

- tanto centros de ordem menor quanto maior;
- muitos pequenos centros, poucos centros de alta ordem;
- de forma fraca poucos pequenos centros e, de forma relativamente forte, poucos centros de alta ordem; e
- de forma fraca lugares centrais de quaisquer ordens.

Essa análise, assumidamente simplificada pelo próprio autor, é ampliada (Corrêa, 1974, p. 17) para abranger faixas intermediárias de cada uma das variáveis. Moreira (2014) sugere uma divisão em três estratos de renda que poderia ser adaptada à essa proposta de Corrêa (1974).

Da releitura realizada nesta seção, destacam-se, portanto, de forma resumida e direta ao menos as seguintes tipologias:

- direcionada ou não direcionada, ponderada ou não ponderada, esparsas ou densas, conectadas ou não conectadas, dinâmica ou estática (Mello *et al.*, 2010);
- primaz ou *primate system*; dois circuitos; variação temporal (sazonal ou semanal); *christalleriana* (conforme princípio de mercado, transporte ou administrativo); dendrítica; *feeder system*; *top-heavy system*; hierárquico imperfeito (Corrêa, 1996);
- dendrítica, complexa, radial, solar (Corrêa, 1989); e
- distribuição, produção e gestão (Miossec, 1976² *apud* Ribeiro, 1998).

Para além delas, todo esse conjunto de dimensões, preocupações e indicadores desvelam um leque de possibilidades para se definirem categorias de rede que sejam úteis aos objetivos das políticas públicas, em especial, mas não apenas aquelas de caráter mais regional e urbano.

3 REDE POLICÊNTRICA DE CIDADES INTERMEDIADORAS

Os três principais estudos institucionais de rede urbana no Brasil, em momentos diversos (final da década 1990/início de 2000, meados para fim da década de 2000 e fim da década de 2010), destacavam a relevância das cidades intermediárias.

O estudo da Rede Urbana do Ipea apontava três dinâmicas de destaque: i) crescimento populacional mais elevado das antigas periferias econômicas nacionais;

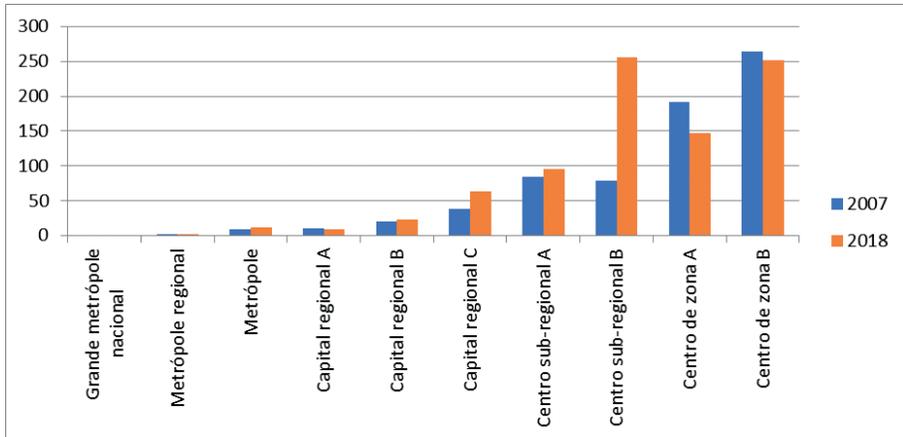
2. Miossec, Jean-Marie. La localisation des forces de décision dans le monde: esquisse de géographie politique théorique. *L'Espace Géographique*, Paris, n. 3, p. 165-175, 1976.

ii) ocorrência de padrões relativamente baixos de crescimento das regiões metropolitanas (RMs), sobretudo de suas sedes; e iii) peso crescente do conjunto das cidades de porte médio, ou cidades médias como aponta a literatura (Ipea, 2002, p. 165). Destas, uma explicitamente revela o aumento no número dessas cidades, enquanto as outras duas têm relação direta com o tema.

Quase vinte anos depois, a Regic 2018 (IBGE, 2020) também identificou um expressivo crescimento da hierarquia intermediária de centro sub-regional B (gráfico 1). O número total foi mais de três vezes maior que a Regic anterior de 2007. Os níveis abaixo perderam em número absoluto, mas é preciso levar em consideração a compatibilização da nova Regic com o estudo de arranjos do IBGE, que passou a considerar diversos municípios como uma só “cidade” nas análises de rede.

GRÁFICO 1

Distribuição da hierarquia urbana na Regic (2007 e 2018)



Fonte: IBGE (2020).

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Por sua vez, ainda na década de 2000, o *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento* (Brasil, 2008) indicava, para além dos onze macropolos consolidados, 32 outras centralidades, desde novos macropolos (sete) a aglomerações locais (três) e geopolíticas (duas), passando pelas aglomerações sub-regionais (vinte), conforme apresenta o quadro 1.

QUADRO 1

Níveis secundários do *Estudo de Dimensão Territorial para o Planejamento*

Nível	Município	Bacia
Macrorregional	Belém	Litoral Norte-Nordeste
	São Luís	
	Palmas	Centro-Norte
	Cuiabá	
	Porto Velho	
	Campo Grande	
	Uberlândia	
Sub-regional	Boa Vista	Amazônica
	Macapá	
	Rio Branco	
	Santarém	
	Marabá	Centro-Norte
	Imperatriz	
	Araguaína	
	Barreiras	
	Petrolina	Semiárido
	Juazeiro	
	Crato	
	Juazeiro do Norte	
	Barbalha	
	Montes Claros	
	Teófilo Otoni	
	Vitória da Conquista	Centro-Oeste
	Sinop	
	Cascavel	
	Chapecó	Sul-Sudeste
Santa Maria		
Local	Itaituba	Amazônica
	Eliseu Martins	Centro-Norte
	Souza	
Geopolítico	Cruzeiro do Sul	Amazônica
	Tabatinga	

Fonte: Brasil (2008).

Mais coadunado com a abordagem regional, o que faz também se rebater na PNDR, o *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento*, para além de seu possível aproveitamento na reflexão sobre a cidade média, pode ser usado como um ponto de partida na discussão da rede policêntrica. Os estudos regionais possuem uma clara e explícita vinculação com a redução das desigualdades regionais, tema de estrito vínculo com o desenvolvimento de uma rede policêntrica.

Apesar de a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) não ter sido efetivada, seu documento base e seus princípios continuam alimentando a discussão regional e mesmo dando base à própria PNDR. Em seu documento-base (Brasil, 2006), indica-se, como uma das diretrizes de ação propostas, fortalecer a rede das cidades de centralidade média (*op. cit.*, p. 194) e, como uma das estratégias, articular a rede urbana pela dinamização econômica das cidades de centralidade média (*op. cit.*, p. 196).

A PNDR, em seu programa publicado na página do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), deixa explícito esse foco ao considerar como um de seus objetivos “consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional e do país, considerando as especificidades de cada região” (Brasil, 2019).

A atualização da análise regional e sua leitura conjunta com a hierarquia da rede urbana contida na Regic mais atual permitem ao menos ter uma referência de cidade médias/mediadoras/intermediárias/intermediadoras/secundárias que apreende a real situação da rede. Os municípios apontados no quadro 1, por exemplo, foram explicitamente selecionados para “a construção de uma rede de cidades mais policêntrica” (Brasil, 2008, p. 114).

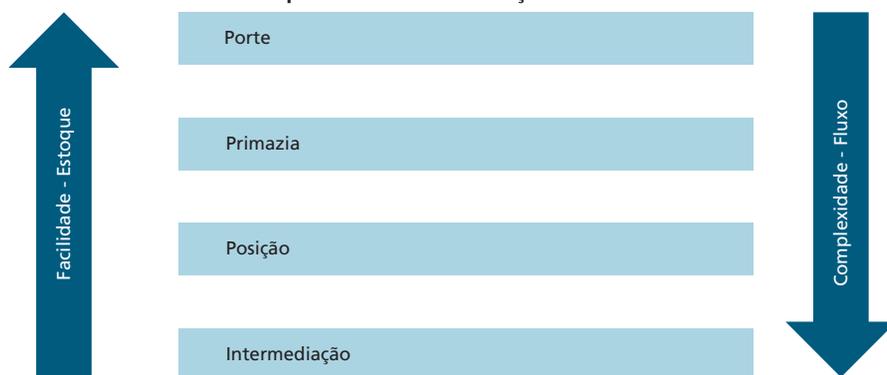
Lobato Corrêa desenvolveu muitos estudos na tentativa de apontar caminhos para a análise conjunta e integrada da cidade média com outros necessários recortes para o aprimoramento de sua análise. Corrêa (2017, p. 35), por exemplo, refere-se a uma possibilidade de pesquisa relacionando cidade média e a teoria dos circuitos indicando que Milton Santos se referia a um relativo equilíbrio do alcance espacial (limitado) do circuito inferior e (mais amplo, porém seletivo) do circuito superior, englobando este último uma população de maior *status* social.

Corrêa (2017, p. 35) também ressalta que a intensidade das relações espaciais de e para cidades médias varia ao longo do ano referindo-se como exemplo à produção agrícola na safra e na entressafra. Corrêa (*op. cit.*, p. 35-36) destaca ainda o papel das elites na análise regional (ao menos hinterlândia das cidades), apontando que em geral isso tem ficado mais restrito entre os geógrafos nas análises intraurbanas. Para ele, os tipos preliminares de cidades médias podem ser: lugar central, centro de drenagem e consumo de renda fundiária e centro de atividades especializadas.

Para além de Lobato Corrêa, como diretriz geral, são observadas opções metodológicas mais simples ou mais complexas conforme se aproxima de uma apreensão mais real do fenômeno caracterizador da cidade média. A mera análise por porte populacional é a abordagem mais simples, mas ao mesmo tempo a mais falha. Mesmo em estudos mais aprofundados e que se utilizam de outras variáveis é comum cair na tentação de usá-lo como ponto de corte para excluir qual cidade pode se enquadrar como média. A oposição ao conceito de primazia, identificando cidades secundárias, também tem suas simplificações mesmo que fuja da mera variável populacional.

Uma referência mais qualificada é o uso da posição ou hierarquia em que a cidade se encontra na rede, sendo já uma análise mais próxima da realidade, importância e capacidade de atração da cidade. Por fim, a real captação do papel intermediador da cidade alcança de forma mais efetiva o fenômeno denominado de cidade média, ou de modo mais apropriado, a cidade intermediadora, retratando não apenas a nodalidade ou potencial de atração, mas a efetiva atratividade mediante a identificação dos fluxos interurbanos. A identificação de variáveis de estoque (populacional, econômico etc.) estariam entre as variáveis mais simples e menos representativas do fenômeno, enquanto o fluxo (em especial o efetivo, ou virtual na acepção miltoniana) captaria a real atratividade, sendo a *proxy* mais precisa da intermediação. Essa escala de simplicidade (facilidade) *versus* complexidade pode ser observada na figura 4.

FIGURA 4

Facilidade *versus* complexidade na identificação de uma cidade média

Elaboração do autor.

Em realidade, o fluxo parece determinar mais que o fixo no espaço, sendo os estoques não mais os determinantes da hierarquia. De outra forma, Santos (2014, p. 275) parece indicar algo parecido: “entre os agentes econômicos, impõe distinguir, a partir dos volumes que produzem ou movimentam, entre aqueles que criam fluxos e aqueles que criam massas, isto é, geram volumes, mas não têm força de transformá-los em fluxos”.

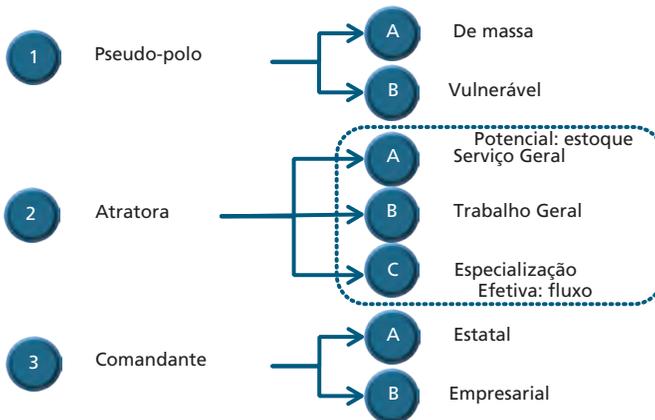
Nesta análise, “a fluidez é, ao mesmo tempo, uma causa, uma condição e um resultado” (Santos, 2014, p. 274) e “em realidade, não é mais a produção que preside a circulação, mas é esta que conforma a produção” (*op. cit.*, p. 275). De fato, o principal não é mais o domínio do território, mas ter acesso a uma rede. “O processo de fixação num lugar dos últimos séculos acabou e as migrações recomeçam” (Guéhenno *apud* Carlos, 2007, p. 24). O que se deve estudar, portanto, são as redes urbanas (Tricart, 1951).

Essa percepção entre limitações e vantagens de uso das variáveis de estoque e fluxo na determinação da nodalidade (potencial) e centralidade (polarização) pode ser mais bem qualificada para também auxiliar em uma tipologia de cidades médias, *hubs* ou centros de uma rede policêntrica.

A título de ensaio seria possível construir três grandes categorias de cidades médias. A primeira em verdade seriam pseudopolos, tendo estoques significativos, mas cuja massa (na definição miltoniana) não é suficiente para promover fluxos. Estariam aí cidades que apenas tem grandes estoques que podem ser vinculados apenas a dinâmicas internas, ou mesmo aquelas que apresentam alguma variável de estoque significativo (como população, produto interno bruto – PIB etc.), mas que sequer dão conta de suas próprias demandas, resultando em territórios extremamente vulneráveis como apontado por Galindo (2016).

Outra categoria poderia se referir a cidades intermediadoras em sentido estrito, em que a atração se converte efetivamente em fluxos, seja por ofertarem muito serviços e em grande escala, seja por possuírem muitas vagas de emprego, seja por serem especializadas em algum serviço. Por fim seria possível ainda pensar em cidades que concentram comando governamental ou empresarial, que embora possam em tese não ter grande atração, comandam outros territórios. Essas categorias podem ser esquematizadas na figura 5.

FIGURA 5
Tipos de cidades médias



Elaboração do autor.

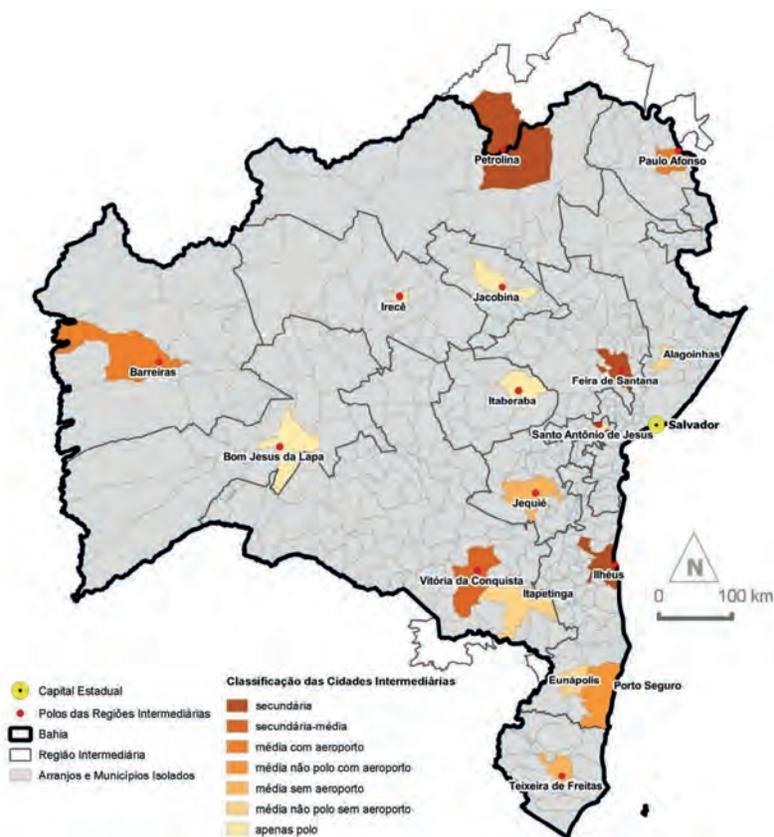
É possível também cruzar as diversas noções mais institucionalizadas de cidades médias e termos similares em uma análise comparativa e classificação conjunta. Aveni, Galindo e Oliveira (2016) submeteram o estado da Bahia a um ensaio nesses moldes.

Os autores sobrepuseram os critérios e classificações das cidades secundárias – com base na primazia de Egler (2015) –, das cidades médias adaptadas de Castello Branco (2006), das cidades-polos de regiões intermediárias do IBGE (2013) e da classificação da Regic, à época ainda a edição de 2007 (IBGE, 2008). Os critérios foram calculados com base nos dados do Censo 2010 agregados por arranjos populacionais quando existiam.

Os resultados obtidos evidenciam a diferença de resultados conforme o método. A distribuição pelo estado da Bahia de arranjos ou cidades que se enquadram em ao menos um dos métodos pode ser observado no mapa 1.

MAPA 1

Cidades intermediárias da Bahia (2010)



Fonte: Aveni, Galindo e Oliveira (2016).

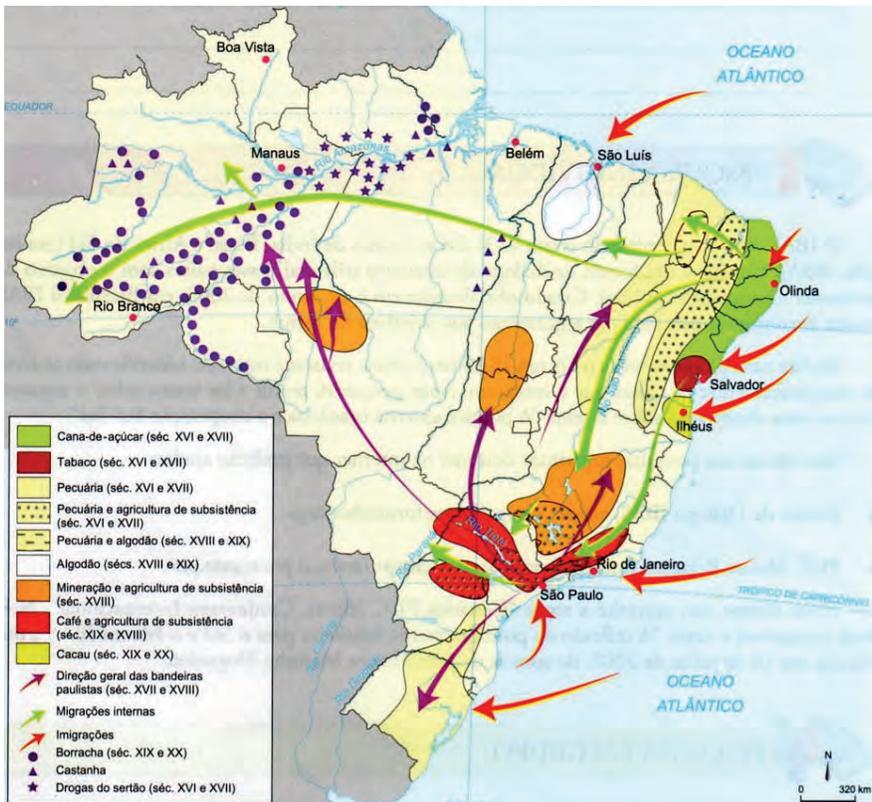
O mais relevante da proposta combinada dos autores é conciliar as noções de hierarquia com base na rede de influências e a intermediação do polo de uma região polarizada. Ou seja, a combinação de características de centralidade, atratividade e fluxo a características mais vinculadas à nodalidade e teoria gravitacional por conta da importância dos estoques. Ainda que não tenha abordado de forma direta o foco regional, algo desse tema se reflete nos critérios usados nos métodos isoladamente.

4 AGENDA URBANA E INTEGRAÇÃO REGIONAL

A divergência entre desenvolvimento regional e desenvolvimento urbano, embora seja claramente percebida na dissociação que se observa na academia e no governo, não se justifica na realidade. O foco econômico produtivo da PNDR e o urbano da PNDU se vinculam em uma forte relação causa-efeito bidirecional que pode ser verificada no mapa da evolução de nossos ciclos econômicos (mapa 2).

MAPA 2

Recurso, ciclos econômicos e ocupação do território



Fonte: São Paulo Faz Escola (2008).

Elaboração: Sérgio Adas.

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Os recursos naturais do país determinaram nossos ciclos econômicos, como a cana-de-açúcar, no século XVI, ou mesmo antes ainda que não apontada no mapa com o pau-Brasil, no litoral de Mata Atlântica. O povoamento e a fundação de vilas seguiram essa trajetória com a pecuária, o tabaco, as drogas do sertão e o movimento bandeirante, o café, o garimpo/mineração, o cacau e a borracha. Evidentemente a esse processo se seguiu a indústria, mas se manteve a vinculação entre produção, ciclos econômicos (e suas crises), a formação do Estado, a ocupação do território e a localização das cidades. As fronteiras produtivas continuam até hoje a definir a povoação junto com outras atividades.

Deste modo, a base da abordagem regional (a produção) e a base da abordagem (inter)urbana (a ocupação, povoamento, relação entre cidades) estão imiscuídas em meio à nossa própria história de formação enquanto país, não sendo possível compreender os fenômenos “regional” e “urbano” de forma independente.

Há evidentemente um forte vínculo entre as atividades produtivas, o desenvolvimento e a geração de emprego e renda, ainda que essa relação não seja determinística nem tenha sempre o mesmo sinal. Diniz (1993) propôs um indicador regional vinculado ao número de empregos industriais por microrregião, considerando o ponto e corte de 10 mil empregos industriais para se considerar uma microrregião como Aglomeração Industrial Relevante (AIR). Monteiro Neto, Silva e Severian (2020) complementaram, criando duas outras categorias chamadas de Aglomeração Industrial Potencial (AIP), uma de mil a 5 mil empregos industriais e outra de 5 mil a 10 mil.

Muitos dos processos produtivos na história do país foram fortemente pautados pelo escoamento produtivo para outros países. Da mesma forma que a crítica de Galvão (1996) relacionada à falta de integração de infraestrutura de transporte nacional, Santos (1977, p. 52) aponta que parte da falta de integração de nossas redes se deve a uma estratégia de integrar cada subsistema urbano nacional ao escoamento produtivo para fora do país. As exportações até hoje pautam a discussão regional e suas consequências são visíveis até hoje.

Brandão (2017) sugere tipos ideais de territórios para entendimento de nossa realidade e apoio a ação pública. A síntese dessas categorias está no quadro 2.

QUADRO 2

Territórios, tipos de investimento e fatos estilizados

Territórios	Tipo ideal dos investimentos em territórios predominantemente impactados e (re)definidos por:	Fatos estilizados
Territórios tipo I	Forças inerciais dos fatores de aglomeração e de urbanização	Concentração no litoral, RMs, capitais e cidades médias das vantagens locais produtivas sobretudo na rede urbana do sul-sudeste-litoral
Territórios tipo II	Investimentos pontuais, tópicos e enclavados	Tendência a se constituírem em polos isolados ou enclaves com baixa indução do entorno e da hinterlândia
Territórios tipo III	Demanda e preços mundiais das <i>commodities</i>	Vulnerabilidade marcantes em sua dinâmica de crescimento
Territórios tipo IV	Provisão de infraestrutura de transportes e energia	Constituição de eixos de expansão e escoamento
Territórios tipo V	Impulsos das políticas sociais	Chão da reprodução social cotidiana, com melhoria das condições de vida

Fonte: Brandão (2017, p. 61).

Percebe-se que a exemplificação de enquadramento relacionados às categorias da figura 5 se aproximam dos tipos ideais de Brandão (2017). Ainda que se considere, em muitos casos, a indústria como a atividade básica do ponto de vista econômico, como já apontava Milton Santos “a indústria é, conseqüentemente, cada vez menos uma resposta à necessidade de geração de empregos” (Santos, 1977, p. 37). Além disso, a geração de riqueza a depender do setor é pouco absorvida pelas famílias. O quadro 3 exemplifica com os municípios do estado do Rio de Janeiro que menos retêm a geração de riqueza pelas pessoas do território.

QUADRO 3

Relação renda familiar/PIB em municípios selecionados do Rio de Janeiro (2010)

(Em %)

Município	Relação renda familiar/PIB 2010
Porto Real	2
Quissamã	5
São João da Barra	6
Campos dos Goytacazes	14
Rio das Flores	15
Angra dos Reis	16
Carapebus	16
Casimiro de Abreu	17
Itaguaí	18
Itatiaia	19

Fonte: PIB dos Municípios 2010 (IBGE).
Elaboração do autor.

Nesse aspecto, uma abordagem regional poderia gerar indicadores positivos enquanto análises urbanas e sociais não.

Considerando que um dos objetivos fundamentais contidos na Constituição Federal (CF) é reduzir as desigualdades sociais e regionais, observa-se então que, se pensados de forma independente, há grande risco de a busca por um afetar negativamente o alcance do outro.

A própria PNDR já define em seus objetivos a necessidade dessa convergência socioeconômica, como é indicado explicitamente em seu objetivo I (Brasil, 2019), mas a síntese do diagnóstico da PNDR tem limitações de categoria pela sua simplificação muito maior que a de Brandão (2017) por exemplo, resumida no mapa de renda (PIB e rendimento). Deve-se, portanto, avançar na conciliação dessas abordagens, passando eventualmente pelas categorias de Brandão.

Observados esses resultados, parece que a abordagem socioeconômica, com foco no emprego e renda, pode funcionar tanto para se verificar a economia (o regional), quanto o urbano (em suas atividades e conexões) e o social, sendo uma variável comum a essas abordagens e servindo de tradutor para que se percebam as trocas entre essas dimensões de análise. Do ponto de vista espacial, a região polarizada parece ser o elo entre as análises regionais e (inter)urbanas, ao ter aspectos tanto de uma análise em rede quanto em região.

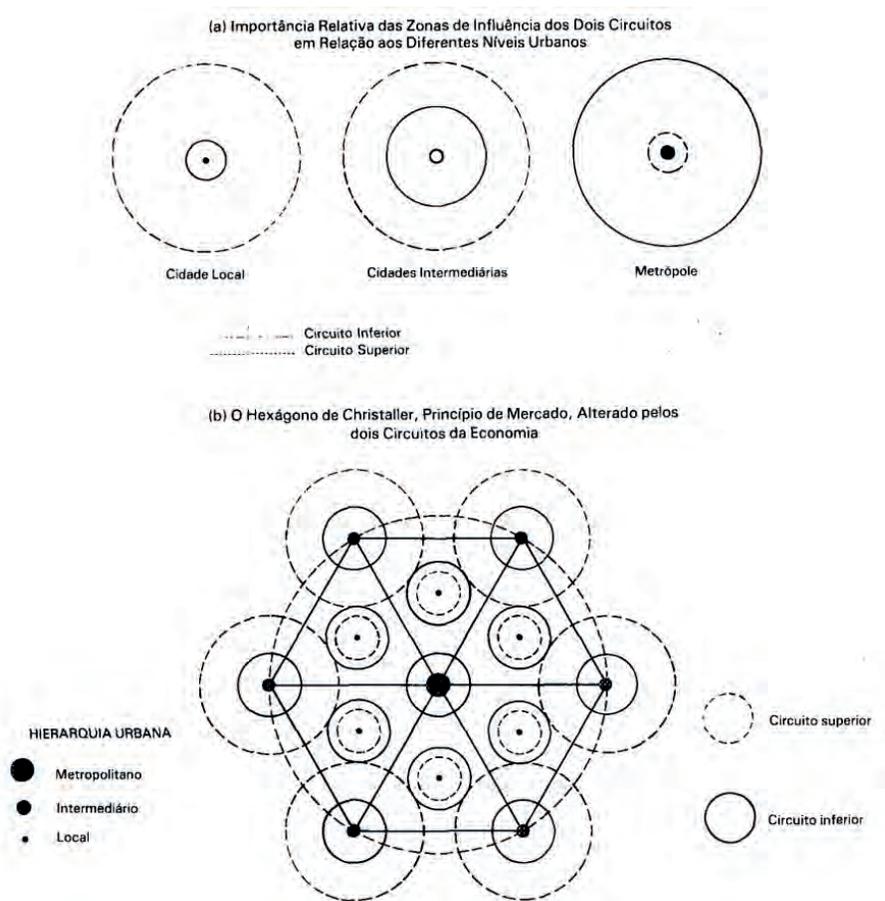
5 CONTRIBUIÇÃO A UM OLHAR URBANO-REGIONAL

A teoria dos lugares centrais de Christaller (1966) já foi um avanço na tradição espacial da economia, até o momento mais focada na produção (inicialmente agrícola com Von Thünen e depois industrial com Weber). Ao sistematizar diversos estudos e propor um método, a teoria dá luz às bases dos estudos de rede urbana, ainda que mantenha um foco mais econômico e centrado no paradigma da racionalidade econômica das decisões individuais. Exatamente por esse anacronismo, do ponto de vista urbano, é que o método parece conseguir dialogar de alguma forma com a abordagem regional (econômica e produtiva), confirmando o ponto de partida para uma análise, se não integrada, ao menos conjunta entre o urbano e o regional.

Não à toa a teoria dos dois circuitos econômicos de Milton Santos se funda em parte justamente na crítica à teoria locacional de Christaller. O próprio Milton Santos demonstrou ajustes necessários à teoria dos lugares centrais para a compreensão mesmo que simplificada dos dois circuitos (figura 7). Diferentemente da escola americana que seguiu desenvolvendo a teoria, Santos, contudo, não investiu em ser discípulo ou aprimorador da teoria christalleriana.

FIGURA 7

Os dois circuitos da economia e a rede de centros urbanos



Fontes: Corrêa (1988, p. 78) e Santos (2004).

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

No exemplo apresentado (figura 7), Santos (2004), aqui reproduzido por Corrêa (1988), demonstrou que a zona de influência de cada centro varia conforme sua hierarquia, o que também depende do circuito ao qual se refere (superior ou inferior). Nos centros de menor hierarquia, a zona de influência sobre o circuito inferior é maior que sobre o superior se invertendo essa lógica e ampliando a diferença conforme se sobe na hierarquia urbana. Esse é apenas um dos aspectos limitantes da teoria dos lugares centrais original, na visão de Milton Santos, para aplicação sobre países como o Brasil.

Para além da essencial contribuição quanto à preocupação e distinção social, Santos, ao apontar a interdependência dos dois circuitos e relacioná-los de forma mais relevante dentro da cidade (circuito inferior) e entre elas (circuito superior), traz as bases de uma possível conciliação entre o urbano e o regional, passando pela análise de rede e assim auxiliando na compatibilização entre a PNDU e a PNDR. De forma geral isso pode ser incluído na observação dos estratos sociais verificando sua importância e relações em cada rede.

Do ponto de vista do território, por seu comando estatal, a reflexão sobre as competências que os municípios possuem auxilia na definição de tipologias. Seguindo a análise constitucional, verificado o cumprimento das competências municipais, seria possível verificar o quanto o município consegue assumir das competências comuns entre União, estados e municípios, conforme o art. 23, e outros trechos constitucionais, que seriam: i) zelar pela lei, instituições democráticas e patrimônio público; ii) cuidar dos portadores de deficiência; iii) proteger o patrimônio histórico, artístico e cultural, as paisagens naturais e os sítios arqueológicos; iv) proporcionar acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; v) proteger o meio ambiente e combater poluição; vi) fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; vii) promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento; viii) combater as causas da pobreza e marginalização, promovendo a integração dos setores desfavorecidos; ix) registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais; e x) estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Nessas competências comuns, caberia uma distinção para ver quais municípios (ou arranjos) assumem com maior independência ou capacidade esses requisitos, ou verificar como as leis complementares definem o que cabe a cada ente dentro dessas competências comuns. Mesmo não contidos no art. 23, o turismo é referido também como uma ação compartilhada entre os três entes no art. 180, sendo papel dos três promovê-lo e incentivá-lo como fator de desenvolvimento socioeconômico.

Analisadas as capacidades de cumprimento das competências privadas e as comuns pelos municípios, seria possível constatar em que medida o município consegue gerir a assistência social, passando então a verificar quais municípios que os estados e a União elegem para instalar suas estruturas de prestação de serviços burocráticos, de uma forma geral e em temas como, por exemplo, segurança pública (efetivo policial, delegacia, presídio, veículos de ronda, bombeiros).

A presença dessas atividades em quantidade e qualidade e a escassez dela em outros territórios gera um potencial atrator que pode ou não ser efetivado

redundando na centralidade da cidade (arranjo ou município). Nem toda massa, no sentido miltoniano, é capaz de gerar fluxos efetivos, mas o fluxo necessita da massa, da lógica gravitacional para ocorrer. Nesse sentido, caberia verificar, para além do que já foi indicado constitucionalmente, se o município se vale de porto, aeroporto, rodoviária, embaixada ou consulado, *shopping center*, bancos, correios, banco postal, equipamento de cultura, lazer e turismo, entre outros.

Como são múltiplas as atividades econômicas e variadas sua raridade e escassez, caberia a análise de sua distribuição entre as cidades e territórios de modo a verificar a especialização e a diversificação de cada local, sendo este um indicativo não apenas do papel econômico produtivo na abordagem regional, como sua responsabilidade territorial de provisão de serviços e emprego a outras cidades dentro e fora de suas redes.

Observa-se que os centros mais importantes tendem a ter maior número de atividades, bem como exclusividade sobre as que são mais raras. Além dessa diferenciação geral, infere-se a partir de Santos (1977, p. 41), ao apontar que a diferença fundamental entre as atividades dos circuitos são as diferenças tecnológicas e organizacionais, que as categorizações de atividades (na prática viabilizadas pelas categorias da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE) podem auxiliar também na identificação de distintas tipologias. Essas ações são propostas por várias instituições, como Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS (Economia Criativa), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Ipea (inovação e intensidade tecnológica), Observatório das Metrópoles etc., além da própria agregação da CNAE. Há também as distinções gerais entre atividades básicas e não básicas, nível de intensidade de mão de obra etc.

Seria possível, observando as categorias de ocupação do Censo Demográfico, identificar aquelas mais vinculadas ao circuito inferior como serviços informais e mais precários, serviços domésticos etc. Observando a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), do IBGE, são identificados padrões de despesa familiar, conforme o estado e a faixa de renda. Caberia avaliar a viabilidade de usar os microdados para identificar padrões, conforme a hierarquia urbana por faixa de renda. Por sua vez, a presença de multinacionais, como apontado por Santos (2004, p. 36), poderia ser usada para qualificar o circuito superior – uma fonte poderia ser a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), ou as listas de maiores empresas.

Santos (1977, p. 39) alerta, porém, que a enumeração de cada elemento não é uma definição adequada de cada circuito, sendo necessário para sua definição (*op. cit.*, p. 41) além de identificar “o conjunto das atividades num dado contexto”, observar também “o setor populacional que está essencialmente ligado a ele para trabalhar e para consumir”. Santos (1977, p. 41) destaca, contudo, que não há uma rigidez, ou seja, todos podem estar ligados ao consumo fora do sistema ao qual pertencem. Obviamente, a classe média

pode transitar por padrões mais afeitos a um ou a outro circuito e, além disso, pessoas mais ligadas ao circuito inferior podem vender sua força de trabalho, eventualmente, ao sistema superior.

Para identificar os circuitos de forma mais pragmática e útil para a ação pública, ainda que sob o risco de se estar deturpando a pureza da teoria, a base da Rais, desde que numa análise preliminar identificada e cruzada com outras (base de agricultores familiares, Cadastro Único, beneficiários de políticas sociais como Benefício de Prestação Continuada – BPC, bolsas e auxílios diversos, rendas de aposentadorias e pensões), pode auxiliar na compreensão desses movimentos e dinâmicas, podendo caracterizar territórios e vínculos interurbanos em sua distribuição e peso, a cada circuito, bem como sua dinâmica intra e interurbana. Questões como rotatividade, estabilidade, informalidade permeiam as conclusões dessas potenciais análises. Dados do Censo Demográfico também permitem análises mais específicas sobre a informalidade e categorias de trabalho mais vinculados ao circuito inferior. Por sua vez, o próprio Censo Demográfico ou a Rais podem auxiliar na identificação do trabalho formal e da administração pública, em específico. O PIB pode ser usado também como *proxy* de intensidade de emprego por setor e subsetor. O perfil de pequenas empresas e tempo de vida pode ajudar também no entendimento.

A partir desse detalhamento e da qualificação das atividades, seria possível identificar municípios/arranjos que não cumprem as competências básicas mínimas, aqueles que cumprem apenas o básico, aqueles que cumprem mais que o básico e aqueles que ainda ofertam a outros municípios/arranjos. Em tese, espera-se mais conforme for a hierarquia do município/arranjo e consequentemente sua responsabilidade territorial, cabendo verificar também se as atividades que desenvolvem são consumidas apenas em sua (sub)rede própria ou se também ofertam a outros subsistemas urbanos de outras redes, incluindo a mundial.

Cabe distinguir a oferta de serviços/produtos propriamente urbanos, ou a exportação/importação (interna ou externa ao Brasil) de serviços/produtos fruto de sua atividade produtiva, bem como identificar possíveis relações entre elas, podendo fazer parte de uma cadeia produtiva, mas não necessariamente de relações interurbanas. Assim, assume-se um papel relevante na economia, mas pouco significativo na rede urbana propriamente dita, ou seja, sem exercer influência nesse sentido.

Questionamentos devem permear essa análise. A atividade econômica passa pela rede sem desenvolvimento urbano local? Há transbordamento, efeito multiplicador ou é apenas um enclave? Quais as externalidades positivas e negativas conforme o papel econômico/regional que cada rede desempenha na relação entre seus nós? Considera-se que daí advém o elo para conectar a PNDR com a PNDR na

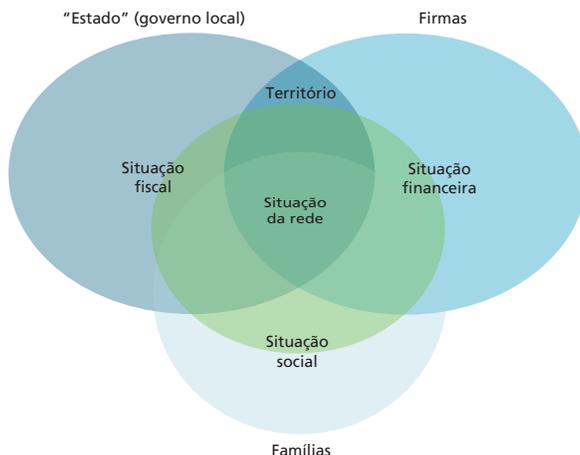
busca por uma tipologia integrada/combinada entre as duas dimensões, a regional econômica e a urbano-social. Nesse sentido, a desigualdade de renda e a pobreza prejudicam, além da perspectiva socioeconômica de emprego e renda, a própria economia local, ao não converter em consumo e investimento local o rendimento familiar auferido – nesse aspecto, produz efeito similar à concentração de renda e desigualdade social.

Na criação de parâmetro comparativo entre redes encabeçadas por mesma hierarquia urbana, importa relativizar a área de influência da rede, já que em tese trata-se do atendimento e cobertura no espaço. Nesse sentido é importante entender o padrão de dispersão da população em cada rede. Além disso, a população pulverizada sem identificação pontual de sua concentração no espaço sugere uma oferta diferenciada de serviços mais baseada em logística de distribuição do que na definição de pontos ótimos de implantação de infraestrutura construída fixa. Como atendimento médico em domicílio, transporte escolar rural, uso das telecomunicações em lugar do transporte quando possível, nesse caso a infraestrutura física essencial seria exatamente uma boa rede de telecomunicação.

Como última contribuição deste ensaio, destaca-se que auxiliar em uma abordagem útil à consecução, análise, avaliação e aprimoramento da ação pública implica sugerir uma forma pragmática de olhar a questão regional-urbana. Pensar uma agenda urbana compatível com a integração regional e o policentrismo pressupõe compreender os papéis urbanos (e sociais) e regionais (econômicos, produtivos) dos agentes econômicos. Mesmo de forma simplificada, é essencial haver a compreensão do que é pertinente a cada agente, entendendo também as sobreposições e ações combinadas entre eles. As vulnerabilidades em um território podem ter diversas dimensões e podem estar mais vinculadas ao perfil de determinado agente em específico. Deste modo, alguns municípios, arranjos ou redes podem ter firmas, famílias ou o próprio estado (aqui entendido como o governo local) mais fragilizados, gerando situações diversas para o território em análise.

Observando a figura 8, uma combinação “saudável” e ideal seria a existência de, ao mesmo tempo, uma situação fiscal (do Estado, governos local), social (das famílias) e financeira (das firmas) “confortável”, que gerasse bons frutos para o desenvolvimento urbano local (incluindo a redução da desigualdade social) e para o desenvolvimento regional (incluindo a integração e a redução da desigualdade regional), resultando em uma situação socioeconômica de toda a rede (território) perceptivelmente adequada. Deste modo haveria uma distribuição mais justa e equânime dos ônus e bônus que as relações urbano-regionais produzem.

FIGURA 8
Relação e situação de agentes e território



Elaboração do autor.

As escalas e abordagens do território envolvem diversas funções, sendo a mais basilar e fundante a da moradia (residência, habitação), na qual se envolvem todos os agentes na sua produção para o desfrute das famílias, como sugerido na figura 9. Ela é a base para a definição de um município, já que distingue os residentes de cada lugar. Essa relação se amplia em complexidade e extensão ao envolver a base das relações socioeconômicas sintetizada pelo trabalho, a unânime e mais importante dimensão para se compreender as relações de arranjo.

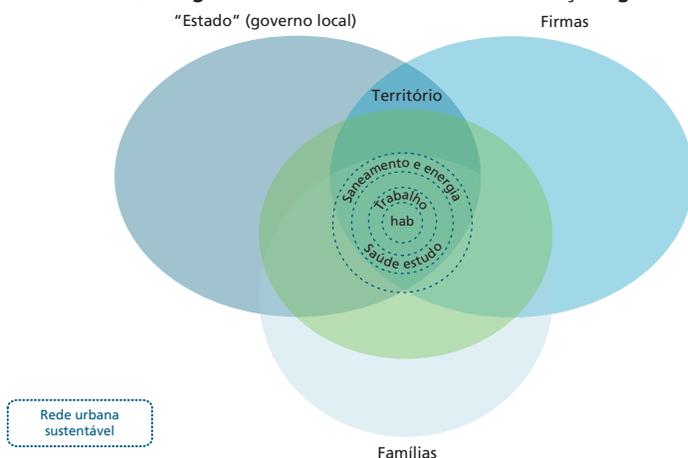
A rede urbana mais imediata, para além do arranjo (que seria a unidade urbana mínima) envolveria dois serviços básicos: a saúde e a educação. Embora a educação seja usada pelo IBGE, por exemplo, para a definição do próprio arranjo, a educação mais especializada e superior não estabelece esses laços, passando a ser mais definidora da relação de rede junto com a saúde de média e alta complexidade, não presentes em todos os municípios nem arranjos. Essa é a rede urbana mais próxima e imediata, ainda que ultrapasse o limite dos arranjos. Uma ampliação dessa rede de relações poderia ser feita para acrescentar à rede urbana a adjetivação de sustentável, incluindo as noções de consumo de recursos e velocidade de absorção dos resíduos.

Poderiam ser incluídas outras dimensões como a própria questão alimentar, que está na base da lógica desenvolvida por Von Thünen e poderia ser mapeada via absorção da produção agropecuária local ou da rede mais imediata; mas, no momento e como sugestão construtiva apenas para se entender a lógica da abordagem,

atém-se ao saneamento (água, esgoto, resíduos sólidos etc.) e à energia. A ideia seria não apenas entender a rede por meio do fluxo de pessoas fornecendo serviços e produtos ou pessoas em busca desses serviços e produtos, que está na base da teoria christalleriana, mas também sob uma ótima mumfordiana perceber os limites da metrópole (ou no caso aqui da rede urbana mais imediata) em sua capacidade de consumir recursos e processar seus resíduos. A sustentabilidade estaria em ter “tentáculos” menos extensos e em menor quantidade. A construção feita até aqui pode ser representada pela figura 9.

FIGURA 9

Saneamento, energia e rede urbana sustentável na relação agentes e território



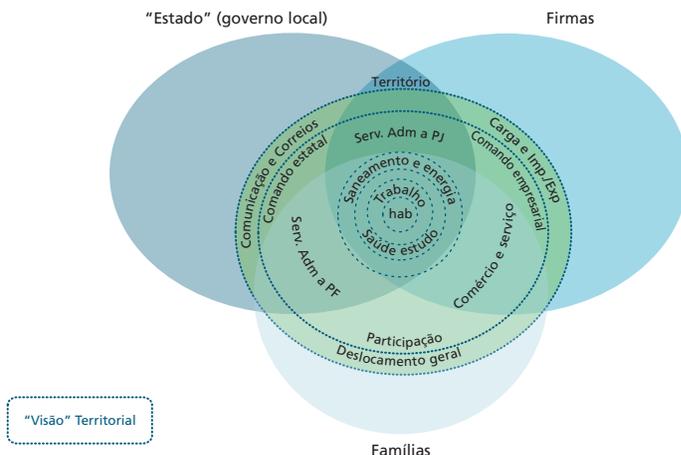
Elaboração do autor.

Interpretando os diagramas apresentados, percebe-se que até aqui foram abordadas dimensões que envolviam conjunta e diretamente os três agentes no território, como sugere a interseção no diagrama de Venn da figura 9. Avançando para uma rede de influência, surgem relações restritas a apenas um dos agentes ou a apenas uma relação entre dois deles.

Considera-se assim que o Estado lança seu comando estatal no território, as firmas promovem seu comando empresarial e as famílias entram com sua participação na sociedade. Os três aspectos podem ser vistos sob escalas espaciais diversas dentro de territórios que podem ir de um bairro a redes complexas e mundiais com comando e participações envolvendo cidades em todos os cantos do planeta. O Estado se relaciona com as famílias por meio de seus serviços às pessoas físicas e com as firmas por seus serviços às pessoas jurídicas, enquanto as firmas se relacionam com famílias na prestação e provimento de produtos e serviços (figura 10).

FIGURA 10

Fluxos da visão territorial na relação agentes e território



Elaboração do autor.

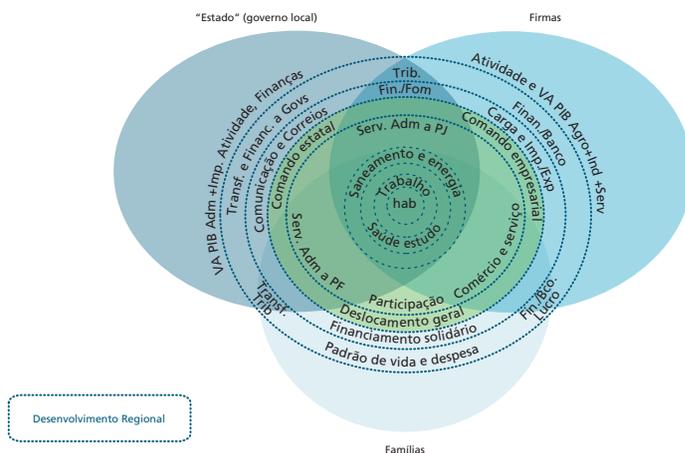
Constata-se que se avançou do urbano mais básico para uma rede urbana e de influência, ainda muito centrada no urbano e nas relações de rede por ele diretamente geradas com base na ótica christalleriana de busca por serviços e produtos ou deslocamento para o trabalho. Também já foram incluídas no último passo, as cadeias de comando (estatal e empresarial) que podem ser vistas como um início de transição da ótica da urbana para a regional (econômica). A última “extensão” de temas (figura 10) continua nessa direção, incluindo a compreensão do fluxo de cargas interno e externo (importação e exportação) pelas firmas, a comunicação geral e fluxo também de cargas dos correios pelo Estado, e os fluxos de deslocamento gerais da população por motivos além dos já focados. Apesar de já ter perdido a relação sempre tripartite que permeia até a rede urbana sustentável, até aqui ainda se tratam de relações eminentemente territoriais, mas é possível avançar para incluir como economicamente são financiadas essas atuações dos agentes na transformação do território.

O Estado pode se autofinanciar por meio de transferências e financiamentos entre governo central e locais, as firmas por meio de si mesmas e seus bancos, e as famílias de forma direta pelas vias solidárias e alternativas de bancos locais e populares. Entre os agentes o Estado tributa e, com isso, financia e fomenta as firmas por um lado e tributa e transfere para as famílias por outro. Na relação das firmas (bancos e instituições financeiras) com as famílias, enquanto os bancos lucram, as famílias se financiam, podendo se endividar.

Por fim, nessa estrutura de entendimento surgida da situação (fiscal, financeira e social) dos agentes numa visão urbana, supõe-se poder chegar a uma visão mais regional captando as atividades econômicas, produção de riqueza e padrão de vida e despesas das famílias, como sugere a síntese de todos os passos explicados na figura 11. Essa visão pretende contribuir na conciliação entre o desenvolvimento urbano e o regional por meio da abordagem de rede.

FIGURA 11

Do desenvolvimento urbano ao regional na relação agentes e território



Elaboração do autor.

A partir dessa abordagem são identificados entre os agentes aqueles estratos mais vulneráveis que em geral necessitam de maior enfoque das políticas públicas na redução das desigualdades. A noção apresentada no início da proposta (a situação fiscal, financeira e social) serve de norte para balizar as dimensões a serem analisadas, nomeadamente, distinguir os governos locais com situação fiscal mais frágil, as firmas em situação financeira mais delicada, e as famílias em situação social mais vulnerável. Há pontos de corte tradicionais para isso, mas sugere-se usar quebras naturais (*jenks*) para cada escala de análise, permitindo assim que a própria realidade encontrada no universo de dados atuais indique quais são as situações mais preocupantes.

Os estratos não se atêm apenas ao recorte econômico (fiscal, financeiro e de renda). Governos locais por seus perfis regionais e de governança ou pela responsabilidade territorial que assumem sobre outros territórios em função de sua hierarquia na rede podem isoladamente ou em *cluster* se vincular a situações mais fragilizadas. Assim como determinados setores, portes e mercado nacional/internacional de firmas bem como sua inserção regional também podem ser usados como identificadores

de estratos. Por sua vez as famílias além da essencial distinção de classes,³ por seu perfil racial/étnico, de gênero, etário, de domicílio (rural ou urbano) ou mesmo cultural, podem estar submetidos a determinadas vulnerabilidades.

A partir de todo esse constructo, a tipologia de rede poderia incluir análise de sua variação em tamanho e complexificação, além de usar os critérios topológicos de grafo das relações de centralidade e atratividade apontado de forma geral sua macrocefalia, saltos hierárquicos, bem como comparando realidade com os tipos ideais trazidos da literatura. Além disso caberia distinguir as idiosincrasias regionais para além das hierárquicas de cada subsistema.

6 ENCAMINHAMENTOS INICIAIS À GUIA DE CONCLUSÃO

Pode-se interpretar, a partir de conclusões de Santos (1977, p. 53), duas grandes preocupações sobre a configuração da rede urbana nacional: sobra rede real dendrítica e falta tanto o estímulo quanto a análise com foco heterárquico (as relações horizontais para além das hierárquicas). Nesse sentido caberia almejar: i) uma situação social que se valesse de menor desigualdade evitando que os circuitos “entrem em curto”; ii) uma atividade produtiva mais integrada, evitando enclaves; iii) um território que consiga cumprir com sua responsabilidade, evitando o esgotamento de sua capacidade; e enfim iv) uma rede urbana mais equilibrada sem que seus “tentáculos” se estiquem demais, se espaiarem demais e tenham também que acumular provisões de serviços que deveriam ser supridas em escalas mais locais.

Se de um ponto de vista espacial o policentrismo reduz a desigualdade regional, distinguir a vulnerabilidade dentro de estratos de cada agente refere-se a uma análise da desigualdade social. De fato, os ônus e bônus são apropriados de forma diversa por cada estrato. Ao identificar-se essa diferença, é possível definir tipologias mais adequadas, tornar viável uma política mais assertiva para reduzir as desigualdades internas a cada agente, bem como reduzir a fragilidade do território.

A vulnerabilidade é uma categoria fundamental para a compreensão dos problemas aqui apresentados. A polissemia do termo, entretanto, pode dificultar sua compreensão prática para análise. Conforme Costa *et al.* (2018, p. 10) apontam, a partir de outros autores, existem diversos sentidos para a vulnerabilidade da pobreza monetária à noção de bem-estar e qualidade de vida. Os autores sintetizam, como determinantes dessas questões, a disponibilidade de serviços públicos; a qualidade do meio ambiente; ou, ainda, os graus de liberdade individual e política que uma sociedade oferece. Essa vulnerabilidade deve ser entendida como fruto da desigualdade no sentido de Therborn (2011, p. 21-22) em suas dimensões vital (sobrevivências),

3. Santos (2004, p. 359) é explícito ao considerar a classe média como o elo entre os circuitos.

existencial (liberdade) e de recursos (riqueza, renda, educação, cultura, contato, poder, oportunidades).

O entendimento distinto de cada agente é essencial nesse sentido. Ter a base de atividades econômicas de um município ancorada quase que exclusivamente em empregos públicos estáveis pode ser uma vulnerabilidade da municipalidade por sua falta de base fiscal, mas é uma garantia para as famílias. Da mesma forma, ter altos salários na iniciativa privada pode ser bom para as famílias, mas pode ser uma alta carga para as firmas, ainda que maior renda geral da população gere mais demanda por seus produtos. Alta carga tributária pode ser bom para o governo local, mas diretamente pode ser ruim para as famílias e as firmas, ainda que elas se valham da prestação de serviços e produtos ofertados pelo Estado. Flexibilidade de trabalho pode ser ótimo para as firmas, mas pode ser ruim para as famílias e assim por diante.

Desenvolver uma tipologia que identifique o equilíbrio de rede apontando sua capacidade de corresponder à responsabilidade territorial (prover serviços a outros territórios da rede) e à integração produtiva (ser necessário à cadeia), resultando numa situação social (condição e qualidade de vida) satisfatória, sustentável e resiliente, considera-se ser o cerne de uma proposta útil ao papel do Estado de monitorar, avaliar e aprimorar suas políticas para o desenvolvimento aqui preconizado.

A partir de uma capacidade suficiente de analisar o território nos termos aqui indicados é possível ter respostas regionalizadas e categorizadas para questionamentos essenciais para a efetividade das políticas públicas como as descritas a seguir.

- 1) É preciso equilibrar a rede?
- 2) Aumentar a capacidade de prover serviços?
- 3) Integrar-se melhor às cadeias produtivas?
- 4) Propiciar melhores oportunidades de trabalho?
- 5) Para equilibrar a rede é preciso promover melhorias urbanas?

A abordagem realizada aqui e suas dimensões sugeridas dão margem a diversas tipologias. Diante da necessidade pragmática de se trabalhar com um número mais viável para aplicação de políticas, pode-se, a partir dessa diversidade, construir as devidas categorias com a vantagem de se estar ciente sobre o que se está agregando (perdendo), compreendendo a heterogeneidade “aceitável” para a ação de governos dentro de cada categoria. Deste modo, deixam-se claras as limitações e externalidades de se dar um mesmo remédio para problemas distintos, tendo, desde modo, conhecimento dos possíveis efeitos colaterais a cada um.

REFERÊNCIAS

- AVENI, A.; GALINDO, E. P.; OLIVEIRA, S. M. Cidades e arranjos intermediários da Bahia: contribuições aos conceitos de cidade média e secundária. *In*: SIMPÓSIO CIDADES MÉDIAS E PEQUENAS DA BAHIA, 5., 2016, Ilhéus, Bahia. **Anais...** 2016.
- BITOUN, J. Tipologia das cidades brasileiras e políticas territoriais: pistas para reflexão. *In*: BITOUN, J.; MIRANDA, L. (Org.). **Desenvolvimento e cidades no Brasil**: contribuição para o debate sobre políticas territoriais. Recife: FASE; Observatório das Metrôpoles, 2009. p. 17-44.
- BRANDÃO, C. A. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. **Cadernos Metrôpole**, v. 19, n. 38, p. 45-69, 2017.
- BRASIL. **Documento base para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT (versão preliminar)**. Brasília: MI, 2006.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**. Brasília: MP, 2008Volume I.
- BRASIL. Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 maio 2019.
- BRENNER, N. Theses on urbanization. **Public Culture**, v. 25, n. 1 (69), p. 85-114, 2013.
- CARLOS, A. F. A. O lugar no/do mundo. São Paulo: FFLCH, 2007.
- CASTELLO BRANCO, M. L. C. Cidades médias no Brasil. *In*: SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B.; SOBARZO, O. (Org.). **Cidades médias**: produção do espaço urbano e regional. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 245-271.
- CHRISTALLER, W. (Ed.). **Central places in Southern Germany**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966. 230 p.
- CORRÊA, R. L. **Variations in central place systems**: an analysis of the effects of population densities and income levels. 1974. Thesis (Master's Degree) – The Committee on Geographical Sciences, The University of Chicago, 1974.
- CORRÊA, R. L. A rede de localidades centrais nos países subdesenvolvidos. **Revista Brasileira de Geografia (RGB)**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 61-83, 1988.
- CORRÊA, R. L. **A rede urbana**. São Paulo: Ática, 1989.

CORRÊA, R. L. Repensando a teoria dos lugares centrais. *In*: SANTOS, M. (Org.). **Novos rumos da geografia brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 50-65.

CORRÊA, R. L. A rede urbana brasileira e a sua dinâmica: algumas reflexões e questões. *In*: SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas**. Presidente Prudente: FCT/Unesp, 2001. p. 359-367.

CORRÊA, R. L. **Trajetórias geográficas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CORRÊA, R. L. Cidades médias e rede urbana. *In*: SILVA, W. R.; SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Perspectivas da urbanização: reestruturação urbana e das cidades**. Rio de Janeiro: Conseqüência, 2017. p. 29-38.

COSTA, M. A. *et al.* **Vulnerabilidade social no Brasil: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras**. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2018. (Texto para Discussão, n. 2364).

DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia**, v. 3, n. 1, p. 35-64, set. 1993.

EGLER, C. A. G. Referenciais básicos para uma metodologia de identificação do sistema urbano da América do Sul. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Rede urbana e integração produtiva no Brasil e na América do Sul: relatório de pesquisa**. Rio de Janeiro: Ipea; Iparde; CEPAL, 2015. p. 47-90.

FERREIRA, E. de O. **Desenvolvimento de sistema de indicadores de avaliação da infra-estrutura rodoviária no contexto do desenvolvimento regional**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2006.

GALINDO, E. P. Pequenas cidades: finança vulnerável, horizontalidade frágil e verticalidade ameaçadora. **Geoinfó: Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia**, v. 8, n. 2, p. 19-37, 2016.

GALVÃO, O. J. de A. Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil: uma perspectiva histórica. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 13, p. 183-214, jun. 1996.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTADÍSTICA. **Região de influência das cidades**: 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTADÍSTICA. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão Urbano Regional**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Região de influência das cidades**: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; UNICAMP – UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**: configurações atuais e tendências da rede urbana. Brasília: Ipea, 2002.

MELLO, B. A. *et al.* **Teoria de redes complexas e o poder de difusão dos municípios**. Brasília: Ipea, abr. 2010. (Texto para Discussão, n. 1484).

MONTEIRO NETO, A.; SILVA, R. de O.; SEVERIAN, D. Perfil e dinâmica das desigualdades regionais do Brasil em territórios industriais relevantes. *In*: MONTEIRO NETO, A. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. v. 2, p. 117-150.

MOREIRA, R. **O movimento operário e a questão cidade-campo no Brasil** classes urbanas e rurais na formação da geografia operária brasileira. Rio de Janeiro: Consequência, 2014.

PUMAIN, D. Villes, agents et acteurs en géographie. **Revue Européenne des Sciences Sociales**, v. 39, n. 121, p. 81-93, 2001.

RIBEIRO, M. A. C. **A complexidade da rede urbana amazônica**: três dimensões de análise. 1998. 335 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

SANTOS, M. Desenvolvimento econômico e urbanização em países subdesenvolvidos: os dois sistemas de fluxo da economia urbana e suas implicações espaciais. **Boletim Paulista de Geografia**, n. 53, p. 35-60, 1977.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, M. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2014.

SEDUR/BA – SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA BAHIA. **Estudo da rede urbana da Bahia**: caracterização da rede urbana estadual e propostas de ações estratégicas – relatório final. Salvador: Vertrag, jun. 2011.

THERBORN, G. **Inequalities and Latin America**: from the enlightenment to the 21st century. Berlin: desiguALdades.net Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, 2011. (Working Paper Series, n. 1).

TRICART, J. **Cours de géographie humaine**: l'habitat urbain. Paris: C.D.U., 1951.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABLAS, L. A. de Q. **A teoria do lugar central**: bases teóricas e evidências empíricas – estudo de caso de São Paulo. São Paulo: IPE/USP, 1982.

POLICENTRALIDADE NOS GRANDES AGLOMERADOS URBANOS BRASILEIROS ENTRE 1980 E 2010

Cassiano Ricardo Dalberto¹
Pedro Amaral²

1 INTRODUÇÃO

Em meio à ampla e diversa literatura sobre economia urbana e regional das últimas décadas, duas importantes noções ganharam espaço: as críticas aos modelos baseados em estruturas espaciais monocêntricas, considerados cada vez mais defasados para explicar a estrutura econômica no espaço; e o reconhecimento de que a compreensão das unidades espaciais não se restringe às suas delimitações político-administrativas.

Em contraste à abordagem monocêntrica,³ desponta a ideia de policentrismo,⁴ em que a primazia de um centro no espaço passa a ser disputada, e mesmo compartilhada, com outros núcleos, seja no nível intraurbano, seja no nível intrarregional, de modo que a organização das atividades e sua articulação espacial se tornam mais complexas e multifacetadas.

No que tange ao extravasamento dos limites cartográficos tradicionais, há que se ressaltar a necessidade de considerar os vínculos funcionais dos centros urbanos com seus respectivos territórios adjacentes. Nesse sentido, constructos teóricos como *cidade-região*, *mercado de trabalho local* e *região funcional* (RF) têm povoado os estudos que visam enfatizar tais vínculos.

Na interseção entre esses elementos há a possibilidade de caracterizar o policentrismo em sua dimensão relacional (ou funcional), explorada neste capítulo. Em uma sociedade de fluxos, afinal, é cada vez mais importante não limitar a análise de tal fenômeno ao seu aspecto estrutural/morfológico.

1. Professor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). *E-mail*: <cassiano.dalberto@ufsc.br>.

2. Professor no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). *E-mail*: <pedroamaral@cedeplar.ufmg.br>.

3. Cujas origens podem ser remetidas à obra de Thünen (1826; 1966), e posteriormente expandido no campo da economia urbana pelo trabalho de Alonso (1964).

4. Em termos de fundamentação teórica, a policentricidade passa a ser definida de modo mais preciso em estudos como os de Hartwick e Hartwick (1974), Fujita e Ogawa (1982) e Sasaki (1990).

Compreender o fenômeno do policentrismo é importante por diversos motivos. O conceito tem sido enfatizado na literatura regional em sua dimensão normativa, em que frequentemente é entendido como meio para elevação da competitividade e da coesão bem como da redução de disparidades entre regiões e cidades (Meijers, Waterhout e Zonneveld, 2007). Tal entendimento também consta na agenda do *European Spatial Development Perspective*, documento elaborado para o Conselho de Ministros de Planejamento Espacial da Comissão Europeia (EC, 1999), no qual a promoção de um sistema urbano policêntrico é um dos meios elencados para se alcançar um desenvolvimento regional mais equilibrado e sustentável. Trata-se, portanto, de tema relevante para o atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Urbano Sustentável (Odus).⁵

A validação dessas conexões entre o policentrismo e suas possíveis vantagens, entretanto, carece de investigações específicas a cada contexto. Entre essas está, naturalmente, a necessidade de mensurar e avaliar as dimensões desse policentrismo, a fim de retratar sua ocorrência e evolução no tempo e no espaço bem como fornecer substrato para análises futuras que visem compreender suas implicações socioeconômicas e fornecer direcionamentos para a formulação e a avaliação de políticas públicas. Tem-se, dessa forma, que a centralidade do sistema urbano é um tema fundamental a ser investigado no contexto da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Nesse sentido, este capítulo busca qualificar a ainda incipiente investigação sobre o policentrismo no Brasil. O ponto de partida, para tanto, é definir a dimensão espacial a ser considerada para tal análise. Tal ação envolve abdicar dos recortes territoriais comumente utilizados no país, seja no âmbito das políticas públicas, seja na literatura acadêmica. Isso porque esses recortes tendem a coincidir com as fronteiras de unidades políticas, ou então com regiões definidas segundo critérios com diferentes níveis de arbitrariedade – como as regiões metropolitanas, cujas delimitações utilizam critérios políticos mais variáveis, e as micro e mesoregiões (ou regiões geográficas imediatas e intermediárias), que estão circunscritas às unidades federativas. Além disso, se valem de limiares pré-determinados (como número mínimo/máximo de municípios e tamanho dos fluxos pendulares).

Buscando um recorte que esteja associado à integração de fenômenos socioeconômicos no espaço regional, opta-se aqui pelas RFs desenvolvidas por Dalberto (2018), cuja delimitação retrata a integração dos mercados de trabalho regionais, através de informações sobre movimentos pendulares dos trabalhadores. O recorte em questão se aproxima, assim, de abordagens como as das *labor market areas*, utilizadas em países como os Estados Unidos como recorte para o levantamento

5. Nota do organizador: os Odus foram definidos no processo de construção da proposta da PNDU, que vinha sendo conduzida no Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), durante a gestão 2019-2022.

de informações estatísticas e a definição de políticas de trabalho, das *travel to work areas*, que cumprem tal função no Reino Unido, e mesmo das diversas definições formais de regiões funcionais realizadas pela maioria dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2002).

De forma mais específica, o foco desta análise se concentra sobre as 26 maiores concentrações urbanas do país, que respondem por fração significativa da população e da produção nacional. A partir de tais concentrações, busca-se verificar em que medida suas respectivas RFs têm se tornado mais ou menos monocêntricas no período considerado entre 1980 e 2010. Procura-se, assim, observar se as redes urbanas regionais têm se desenvolvido de maneira mais dependente do núcleo ou com tendências a uma estrutura mais policêntrica. As estatísticas que embasam tais análises derivam dos métodos de análise de redes, utilizando os dados de movimentos pendulares.

Entre os resultados, observa-se um movimento de redução da preponderância do núcleo principal em favor de centros secundários, de modo a sugerir menor monocentricidade em termos funcionais – isto é, levando em consideração as interações entre os municípios dadas pelos fluxos pendulares. Todavia, em contraste a esse movimento, observa-se uma estrutura geral mais centralizada dos fluxos ao longo do tempo, tendendo a se concentrar ao redor de um ou poucos municípios. A soma desses resultados indica que, mesmo com alguma tendência policêntrica, esta tem ocorrido em termos concentradores, em que o ganho de importância dos centros secundários tem se dado mais em detrimento de outros municípios de menor porte na hierarquia urbana regional do que do núcleo da RF.

2 POLICENTRICIDADE NAS REGIÕES FUNCIONAIS BRASILEIRAS

A preponderância econômica e populacional dos grandes centros urbanos é objeto de ampla investigação na literatura das ciências sociais, seja no âmbito empírico, seja no teórico. No Brasil, São Paulo é o caso de maior destaque, concentrando 10,85% do produto interno bruto (PIB) e 5,9% da população do país, em um território que representa apenas 0,018% deste. Essas participações já foram ainda maiores: em 1970, 19,6% do PIB era gerado no município, e, em 1980, 7,1% da população nacional nele vivia.⁶

O movimento de relativa desconcentração produtiva de São Paulo, bem como de outros grandes centros e regiões brasileiras, é bem documentado em trabalhos como os de Diniz (1993; 1995), Cano (1997), Lemos *et al.* (2003), Silveira-Neto (2005) e Simões e Amaral (2011). Não obstante as possíveis qualificações desse movimento de dispersão – como seu caráter espacialmente restrito ao polígono

6. As informações a respeito da população e do PIB foram obtidas do Ipeadata. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>.

descrito por Diniz (1993) –, pouca atenção tem se destinado a averiguar em que medida ele se traduziu em uma configuração urbana mais ou menos policêntrica no nível regional, especialmente no que tange à sua dimensão funcional.

Garcia e Simões (2013) propõem uma metodologia para identificar centros urbanos que possam potencializar o desenvolvimento econômico no território, em direção a um maior policentrismo da hierarquia urbana nacional e regional. Os autores enfatizam indicadores morfológicos, isto é, que retratam características dos municípios tomados individualmente, mas também adicionam à análise indicadores funcionais, ou seja, de fluxo intermunicipal, como os movimentos pendulares e de emigração. Tal trabalho, entretanto, não permite averiguar em que medida esse policentrismo já é ou não uma realidade do tecido urbano do país, tampouco possibilita comparações entre os diferentes sistemas urbanos regionais.

Pessoa (2011), por outro lado, elabora uma tipologia de sistemas urbanos brasileiros, enquadrando-os em três possíveis casos de policentrismo, a depender do porte urbano associado ao fenômeno: região de cidades-médias, região metropolitana e região intermetropolitana. Os critérios utilizados para classificar um caso como policêntrico não são claros, mas a desconcentração da distribuição demográfica é um ponto que ancora a constatação feita pela autora de que o policentrismo é uma tendência no país – constatação esta que não permite qualificação quanto a períodos e regiões específicas, tampouco quanto ao caráter funcional dessas relações.

Apesar de a desconcentração populacional e da econômica serem, em grande medida, reflexo de um processo de transição de estruturas monocêntricas para policêntricas, não se pode tratar aquela como condição suficiente para caracterizar esta. Cidades-dormitório, por exemplo, podem aglomerar grandes contingentes populacionais nas vicinidades de grandes centros urbanos, mas dificilmente essa situação significa um movimento em direção ao policentrismo, dado o caráter eminentemente subordinado com que essas localidades se inserem na estrutura urbana regional.

Como esta análise se dará sobre o recorte das 26 maiores regiões funcionais brasileiras, cabe destacar que essas representam territórios caracterizados pela intensidade interna dos fluxos pendulares, além de serem marcadas pela presença de grandes centros urbanos que as polarizam economicamente. Tais constatações demandam análises que possibilitem compreender as dimensões desse segundo fenômeno levando em consideração o primeiro. Metodologicamente, isso implica mensurar a capacidade de atração de fluxos pendulares e a centralidade de cada um dos municípios que compõem as redes de fluxos das regiões funcionais, bem como obter tais medidas agregadas no nível de cada rede.

É importante salientar que a policentricidade é um fenômeno espacial multiescalar, isto é, a observação de sua validade empírica depende da escala geográfica

em análise. Desse modo, ela pode ser objeto de interesse tanto no nível intraurbano quanto de uma região metropolitana, ou mesmo de uma região maior, delimitada segundo outros critérios. No presente caso, o objeto de análise – a RF – é definido de antemão, de modo que as conclusões e os resultados oriundos dessa definição de unidade de análise se restringem à sua adoção. A ideia, assim, é a de verificar em que medida a policentricidade é um fenômeno pertinente às regiões funcionais brasileiras e como estas podem ser diferenciadas em relação a tal aspecto.

Outro sentido em que é necessária uma pormenorização da policentricidade diz respeito à distinção entre seus perfis morfológico e funcional. Enquanto em sua dimensão morfológica a avaliação se dá em termos dos atributos dos municípios da rede, no quesito funcional o interesse está nas conexões existentes entre estes – como é o caso neste trabalho, em que tais vínculos são dados pelos movimentos pendulares entre os municípios que compõem a RF.

3 METODOLOGIA

A abordagem metodológica se divide em duas etapas. Inicialmente são utilizados métodos que visam mensurar a centralidade dos nós, no caso, municípios, da rede urbana de cada RF, a fim de dimensionar suas respectivas preponderâncias em termos de fluxos pendulares. Em seguida, o policentrismo de cada região será mensurado em duas dimensões: a importância relativa do centro principal *vis-à-vis* o centro secundário; e o grau de centralização de sua estrutura geral de fluxos, dada pelas medidas de centralização de redes.

3.1 Tipos de centralidade

Em análise de redes, existem diferentes medidas de centralidade, que visam mensurar a preponderância de um nó (município) dentro da rede – aqui, as RFs –, segundo critérios distintos. Entre as abordagens mais comuns na literatura, destacam-se as centralidades do tipo *in-degree* e *eigenvector*. As descrições e formas de mensuração dessas medidas são tratadas a seguir de forma resumida, tomando por base Wasserman e Faust (1994).

3.1.1 *In-degree*

O *degree* representa o número de conexões (fluxos pendulares) que cada município tem com outros municípios da rede, sem distinguir os fluxos por suas direções. Para tanto, tal indicador pode ser desdobrado em *in-degree* e *out-degree*, que mensuram, respectivamente, o número de fluxos que um município recebe e envia. Como o interesse primário é mensurar a centralidade de um município em termos de sua preponderância na rede de sua RF, o *in-degree* é mais adequado, por representar o poder de atração de fluxos de um dado elemento dessa rede. Assim, quanto

mais elevado for seu valor na estatística, maior a sua capacidade de polarização dos fluxos pendulares da RF. O *in-degree* C_i de um município n_i pode ser expresso por

$$C_i(n_i) = d_i(n_i). \quad (1)$$

Em que $d_i(n_i)$ representa a quantidade de conexões da rede direcionadas para o município n_i . Cabe destacar que as conexões, neste caso, são ponderadas pela dimensão dos fluxos relativos à população do município.

3.1.2 Eigenvector

Tal medida consiste em mensurar o prestígio (influência) do nó que, neste caso, corresponde ao município. Em tal abordagem, a influência é dada pelas conexões de uma municipalidade com outras localidades bem conectadas – isto é, os mais influentes são aqueles que se conectam a outros locais que possuem um elevado número de conexões.

Definindo-se $P_R(n_i)$ como a medida de prestígio do município i e tomando-se a i -ésima coluna da matriz de adjacências da rede – em que constam os municípios cujos fluxos se direcionam ao município i –, multiplicam-se os valores dessa coluna pelo prestígio dos demais g municípios da rede, de modo a obter uma combinação linear para mensurar o prestígio de i .

$$P_R(n_i) = x_{1i} P_R(n_1) + x_{2i} P_R(n_2) + \dots + x_{gi} P_R(n_g). \quad (2)$$

Assim, se o município n_2 for escolhido por n_4 e n_7 , de modo que $n_{42} = n_{72} = 1$ e as demais $g - 2$ entradas na segunda coluna da matriz de adjacências sejam zero, então o valor do prestígio para tal ator é dado por $P_R(n_2) = P_R(n_4) + P_R(n_7)$, isto é, a soma do prestígio dos atores que se conectam a ele.

Com isso, existirão g equações (2) interdependentes, formando um sistema com g incógnitas. Definindo-se a matriz de adjacências como X e o conjunto de índices de prestígio como um vetor $p = (P_R(n_1), P_R(n_2), \dots, P_R(n_g))'$, o sistema de equações pode ser escrito como

$$p = X'p. \quad (3)$$

Rearranjando os termos de modo que $(I - X')p = 0$, sendo I uma matriz identidade de dimensão g , e p e 0 vetores de comprimento g , tem-se uma equação característica, em que p é um autovetor (*eigenvector*) de X' associado ao maior autovalor (*eigenvalue*) normalizado, que assume valor 1.

Uma maneira de solucionar esse sistema é através de uma padronização em X' , de modo que o somatório de cada coluna seja 1. O maior autovalor dessa matriz assumirá o valor de 1, e o autovetor p a ele associado conterá os índices de prestígio dos nós da rede.

$$p_1 = \left(P_R(n_1), P_R(n_2), \dots, P_R(n_g) \right)' \quad (4)$$

Dessa maneira, o nó mais bem conectado da rede (em termos de influência, isto é, de conexão com outros nós bem conectados) apresentará uma centralidade do *eigenvector* de valor 1, enquanto os demais nós apresentarão valores inferiores a esse limite.

3.2 Concentração dos fluxos

A partir da mensuração dos graus de centralidade dos municípios, outras métricas podem ser utilizadas para caracterizar cada RF sob diversos aspectos. Dado o presente interesse em investigar a dimensão da policentricidade dessas regiões, serão utilizados dois indicadores a fim de mensurar tais aspectos. O primeiro deles consiste na razão entre os graus de centralidade do núcleo de cada região funcional f e seu segundo município mais preponderante em cada período t , ou simplesmente

$$RC_{ft} = \frac{C_{it}^g}{C_{jt}^g}, \quad (5)$$

em que RC representa a razão de centralidades; C_{it}^g é a medida de centralidade g (*in-degree* ou *eigenvector*) para o município i no período t , sendo i o município de maior centralidade da RF; e C_{jt}^g é a medida de centralidade g para o município j no período t , sendo j o segundo município de maior centralidade da RF.

Ao verificar se tal razão aumentou ou diminuiu ao longo do tempo, pode-se ter uma ideia se houve um afastamento ou uma aproximação de um modelo policêntrico. Caso o valor da razão aumente (diminua), tem-se que o centro principal ganhou (perdeu) poder de atração em relação ao centro secundário (muito embora este não necessariamente seja o mesmo ao longo do tempo). Além disso, tal métrica permite comparar as regiões funcionais em termos de suas policentricidades.

A segunda maneira de se mensurar o grau em que uma dada RF é mais ou menos monocêntrica será através das denominadas medidas de centralização de redes. Essas visam atestar a dimensão em que uma dada rede é organizada ao redor de um ou de poucos nós, isto é, quão centralizada é sua estrutura. A centralização pode ser aos indicadores de centralidade anteriormente descritos e, segundo Wasserman e Faust (1994), sua forma geral pode ser expressa por

$$C_g = \frac{\sum_{i=1}^n [c_g(v^{max}) - c_g(v_i)]}{\max \sum_{i=1}^n [c_g(v^{max}) - c_g(v_i)]}, \quad (6)$$

em que C_g é a centralização da medida de centralidade g , c_g é a centralidade g mensurada no nível dos vértices (municípios) v , sendo v^{max} o município com a maior medida dessa centralidade na rede. Assim, o numerador da centralização é uma medida da soma dos desvios das n centralidades individuais em relação à centralidade máxima.

Tal medida é normalizada pelo máximo teórico da centralização daquela rede, dada pelo valor que a soma dos desvios assumiria caso apenas um município central fosse o destino de todos os fluxos dos demais $n-1$ municípios da rede. Quanto maior for C_g , mais centralizada é a rede, de onde se depreende que ela também é mais monocêntrica.

Embora não sejam sinônimos exatos, modelos monocêntricos tendem a ser, por sua própria natureza, mais concentradores de fluxos, uma vez que sua dinâmica econômica está mais associada a um único centro. Neste caso, a medida de centralização que será considerada a principal para análise do caráter monocêntrico das regiões funcionais será o *in-degree*, ao passo que o *eigenvector* será interpretado como medida complementar. A escolha pelo *in-degree* se dá pelo fato de ser a medida mais comumente utilizada para mensurar o poder de atração de fluxos dentro da rede, aproximando-se da ideia de monocentricidade funcional.

3.3 Bases de dados e o recorte das regiões funcionais

As informações dos fluxos pendulares têm origem nos Censos Demográficos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para os anos de 1980, 2000 e 2010.⁷ O recorte utilizado abrange os indivíduos com 14 anos de idade ou mais que trabalham e/ou estudam em municípios diferentes daquele em que residem, caracterizados, dessa forma, como pendulares. O critério de 14 anos foi definido com base na legislação existente, a qual prevê que a partir de tal idade se pode trabalhar na condição de aprendiz.⁸

Uma limitação em relação a tais informações está no fato de não permitirem distinguir qual a frequência desses movimentos, de modo que os dados abrangem também casos de indivíduos que podem trabalhar em locais muito distantes de suas residências, realizando o deslocamento poucas vezes por semana, ou mesmo por mês – movimentos que muitas vezes não são caracterizados como pendulares, cuja definição envolve a frequência diária (ou próxima a isso) do deslocamento.⁹ Apenas o Censo 2010 possui uma variável binária que possibilita verificar se a pessoa retorna diariamente para casa, mas optar por um recorte que abranja apenas tal situação geraria uma incompatibilidade de critérios com os casos de 1980 e 2000, além de possivelmente excluir pendulares que trabalham em frequência intermitente.

De posse de tais dados, é possível construir matrizes de origem e destino, cujas células contêm o número de fluxos entre cada par de municípios, haja vista que cada indivíduo representa um fluxo. Tais fluxos, posteriormente, são ponderados pela

7. O Censo 1991 não permite identificar os movimentos pendulares, pois seu questionário não possuía campo abrangendo a cidade de trabalho do indivíduo recenseado.

8. Art. 6º, inciso XXXIV da Constituição Federal; e art. 403 da Consolidação das Leis do Trabalho.

9. Para uma discussão em relação ao conceito de pendularidade, ver Moura, Branco e Firkowski (2005).

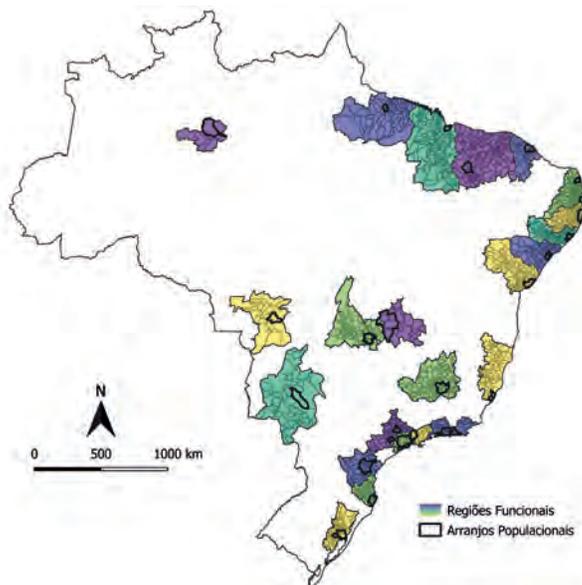
população do município de origem, de forma a tratá-los em termos de intensidade dos movimentos, não de seus valores absolutos.

O recorte geográfico utilizado é o das RFs, delimitadas em Dalberto (2018), através das mesmas informações de movimentos pendulares mencionadas, com a utilização de métodos de análise de redes que formam agrupamentos de nós (municípios) segundo a intensidade interna de seus fluxos. Mais especificamente, a abordagem mencionada se valeu do algoritmo *louvain* para maximizar uma função de modularidade – que é tanto maior quanto mais elevada for a proporção dos fluxos internos ao agrupamento em relação aos fluxos direcionados para fora desse. Isso significa, portanto, que as regiões funcionais foram construídas a partir da busca pela maior homogeneidade interna dos fluxos, isto é, visando um recorte cujos fluxos pendulares internos sejam os maiores possíveis em relação aos fluxos externos.

A análise tem como foco as RFs dos 26 arranjos populacionais de grande concentração urbana identificados pelo IBGE (2015), que abrangem os grandes centros urbanos do país, lugares centrais das principais redes de cidades brasileiras e grandes articuladores das regiões em seu entorno. Destes, doze possuem caráter metropolitano, enquanto os demais constituem capitais regionais. Em 1980, os 26 arranjos equivaliam a 26 regiões funcionais, ao passo que em 1990 e 2010 estavam contidos em 24 e 23 RFs, respectivamente (isto é, nesses anos algumas regiões passaram a abranger mais de um arranjo: em 2000, Santos e São Paulo constituíram uma única RF, bem como Campinas e Sorocaba; ao passo que em 2010, além dessas, Natal e João Pessoa também se uniram em uma região). Em 2010, as 23 RFs respondiam por 66,26% da população brasileira e por 73,96% do PIB, e suas extensões espaciais podem ser visualizadas no mapa 1, em que também são comparadas com os respectivos arranjos populacionais do IBGE.

MAPA 1

Distribuição das RFs para as grandes concentrações urbanas, contrastadas com os arranjos populacionais do IBGE (2010)



Fonte: Dalberto (2018).

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

4 RESULTADOS

Calculados os indicadores de centralidade para cada município em cada RF, procede-se inicialmente com o cálculo da razão entre a centralidade do município mais preponderante da rede de cada região e a segunda maior centralidade desta. Tal indicador visa observar se houve alguma aproximação entre a capacidade de atrair fluxos dos principais municípios da RF, o que indicaria movimento de caráter policêntrico.

As estatísticas obtidas para tais razões são apresentadas na tabela 1, na qual constam as informações referentes a cada ano para as duas medidas de centralidade ora utilizadas, *in-degree* e *eigenvector*.

TABELA 1

Estatísticas da razão entre a primeira e a segunda maior centralidade

	<i>In-degree</i>			<i>Eigenvector</i>		
	1980	2000	2010	1980	2000	2010
Observações ¹	25	24	23	26	24	23
Mínimo	1,040	1,141	1,058	1,027	1,189	1,298
Máximo	42,700	36,333	22,258	23,102	24,714	16,410
1ª quartil	1,944	2,188	1,623	3,553	2,993	2,702
3ª quartil	10,035	9,452	5,049	10,222	9,151	6,111
Média	8,078	8,283	5,090	6,937	6,388	5,196
Mediana	6,196	6,087	3,063	5,103	4,487	3,642
Variância	83,524	88,203	34,314	30,213	27,065	16,564

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Em 1980 o número de observações para a razão do *in-degree* é menor em função da exclusão da RF de Manaus, para a qual o cálculo não foi possível.

No caso do *in-degree*, nota-se que a média permanece bastante similar de 1980 para 2000, reduzindo-se em 2010, quando também diminuem sua mediana e sua dispersão. Enquanto em 1980 e 2000 o principal centro tinha capacidade de atração cerca de oito vezes maior que a do segundo, em 2010 essa razão cai para aproximadamente cinco vezes.

Além disso, cabe mencionar que, entre os centros principais das RFs, em 1980 apenas Campo Grande não detinha o maior *in-degree* de sua rede, enquanto que em 2000 São José dos Campos também passa a estar em tal condição, e em 2010 Teresina soma-se a esses dois casos. De um lado, tal fato mostra que a preponderância dos centros também se transcreve, em quase todos casos, em suas primazias na atração de fluxos; de outro, revela um número crescente, ainda que em ritmo modesto, de casos em que o centro deixa de ser o principal destino dos fluxos da RF.

No caso das centralidades medidas pelo *eigenvector*, dado que essas são medidas da influência dos municípios na rede, é de se esperar que os maiores centros sejam também os mais bem conectados, isto é, mais associados a outros centros que também possuem maior grau de conexões. Da mesma forma que para o caso do *in-degree*, observa-se uma diminuição da distância média entre o primeiro e o segundo município de maior centralidade *eigenvector*, reforçando a constatação anterior, agora pela ótica do prestígio na rede.

De modo geral, as razões mensuradas apontam para uma tendência de aproximação entre os municípios mais preponderantes das redes em cada um dos quesitos. Isso sugere a existência de um movimento de redução do perfil monocêntrico dessas regiões em sua dimensão funcional, isto é, em termos da integração e da dinâmica de seus mercados de trabalho.

Após calcular as razões entre as maiores centralidades de cada rede, foram mensuradas as medidas de centralização para as respectivas medidas de centralidade abordadas. Diferentemente destas, que dizem respeito aos municípios (ou nós) tomados individualmente, a centralização abarca a estrutura de cada rede (isto é, de cada RF) como um todo. Os resultados obtidos para essas medidas constam na tabela 2.

TABELA 2
Estatísticas das medidas de centralização

	<i>In-degree</i>			<i>Eigenvector</i>		
	1980	2000	2010	1980	2000	2010
Observações	26	24	23	26	24	23
Mínimo	0,012	0,013	0,032	0,891	0,899	0,903
Máximo	0,649	0,411	0,507	0,997	0,998	0,992
1ª quartil	0,032	0,040	0,055	0,954	0,952	0,952
3ª quartil	0,088	0,127	0,147	0,980	0,977	0,973
Média	0,099	0,110	0,128	0,963	0,963	0,960
Mediana	0,053	0,075	0,095	0,968	0,973	0,964
Variância	0,018	0,010	0,012	0,001	0,001	0,000

Elaboração dos autores.

Para o caso do *in-degree*, observa-se aumento da centralização média ao longo do tempo, sugerindo que a estrutura das redes tendeu a se tornar mais centralizada – isto é, mais organizada em torno de um ou poucos centros urbanos. Levando em conta a redução da razão da estatística entre o primeiro e o segundo maior *in-degree* observada anteriormente, pode-se atestar que, neste caso, essa maior centralização tendeu a se ancorar não apenas no centro principal, mas também em centros secundários.

A tabela A.1, do apêndice A, apresenta as centralizações em termos individuais. O maior grau de centralização do *in-degree* mensurado para as RFs em cada década foi observado na RF de São Paulo. Em 1980, a centralização dessa era de 0,649, isto é, cerca de 6,5 vezes superior à centralização média das RFs. Em 2000 sua centralização se reduz para 0,411, ou 3,7 vezes a média; voltando a aumentar em 2010 para 0,507, o que representava cerca de 4 vezes a centralização média daquele período e 78,1% da centralização observada em 1980. Levando essa métrica em consideração, a RF de São Paulo seria a de caráter mais monocêntrico entre as demais, embora tenha se observado alguma redução no grau dessa monocentricidade entre 1980 e 2010 (mas com um incremento de 2000 para 2010).

Após São Paulo, a RF de Curitiba foi a que apresentou os maiores valores de centralização do *in-degree* em 1980 e 2010. Enquanto naquele ano sua centralização

era de 0,291, neste era de 0,306. Já em 2000 o valor da estatística foi menor, de 0,192, o que a colocava, então, em quarto lugar. Logo, da mesma forma que para São Paulo, a RF de Curitiba reduziu sua monocentricidade entre 1980 e 2000, mas voltou a incrementá-la entre 2000 e 2010. Diferentemente daquele caso, a RF tornou-se mais monocêntrica em 2010 do que era em 1980.

Complementavam a lista de RFs de maior centralização do *in-degree* Brasília, Belo Horizonte e Rio de Janeiro. No caso da capital nacional, houve expressivo aumento da estatística de 1980 para 2000, quando passou de 0,053 para 0,362, o que fez a RF avançar de 13^a para a segunda mais centralizada no período. Em 2010, com a redução da centralização para 0,269, a RF passa a ser a terceira mais monocêntrica sob tal métrica. Belo Horizonte incorre em movimentos similares, mas menos intensos: sua centralização cresce de 0,145 para 0,199 entre 1980 e 2000, depois diminui para 0,147 em 2010. Esses valores situavam a capital mineira como a quarta mais monocêntrica nos dois primeiros períodos e a sexta no último período. Por fim, a RF do Rio de Janeiro observou considerável redução no tempo, decaindo de 0,289 em 1980, para 0,206 em 2000, e 0,186 em 2010, valor este que equivalia a 64,6% do observado no primeiro período. Tal redução é a segunda mais intensa entre as RFs, ficando atrás apenas do caso da RF de Vitória, cuja centralização em 2010 equivalia a 59,4% da observada em 1980.

As RFs de menor centralização geral do *in-degree*, por sua vez, foram São Luís, Teresina e Manaus. As três tenderam a apresentar crescimento ao longo do tempo, mas não o suficiente para alterar suas posições relativas dentro das RFs consideradas. São Luís, por exemplo, que apresentava a menor centralização em 2010, com 0,032, teve um incremento bastante tímido em relação a 1980, quando tal valor era de 0,030. No caso de Teresina, a centralização nesse mesmo período passou de 0,014 para 0,037. Já em Manaus, a mudança foi de 0,013, em 2000, para 0,041, em 2010 (não foi possível calcular a centralização da RF para 1980 por possuir apenas dois municípios).

O panorama dessa estatística revela que, para os dois principais centros nacionais (São Paulo e Rio de Janeiro), ocorreu um movimento de amenização da centralização entre 1980 e 2010, o que sugere redução de suas forças monocêntricas. Por outro lado, os comportamentos tendem a ser diferentes para os demais centros, onde, na maior parte dos casos (dezenove das 23 RFs de 2010), ocorreu um aumento da centralização do *in-degree* no período, em linha com a elevação na média da estatística.

A centralização do *eigenvector*, por sua vez, apresenta pouca variação de seu valor médio ao longo do tempo, concomitantemente a uma leve redução da dispersão dessa métrica, o que se observa tanto pela aproximação entre os valores máximo e mínimo quanto pela diminuição da variância. A menor dispersão indica haver aumento da similaridade entre as RFs no que diz respeito à maneira como

se distribuem as conexões com as cidades mais influentes – similaridade essa que também é maior que a observada no caso do *in-degree*, sobretudo se comparadas as variâncias às respectivas médias.

As maiores centralizações do *eigenvector* pertenciam, em 1980, às RFs de Campo Grande, Teresina e Goiânia; em 2000, Campo Grande, São Luís e Belém lideravam o *ranking*; e, em 2010, eram São Luís, Teresina e Belém a figurar nessas posições. Já os menores valores ocorreram em São Paulo, São José dos Campos e Brasília, em 1980; Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro, em 2000; e São Paulo, São José dos Campos e Manaus, em 2010. Tais posições sugerem uma possível relação inversa entre a centralização do *eigenvector* com aquela verificada para o *in-degree*. Em outros termos, isso significaria que, ao levar em consideração não o número de conexões que um município recebe, mas, sim, a qualidade dessas conexões, as RFs que figuravam como as mais centralizadas pela ótica do *in-degree* passam a estar entre as menos centralizadas sob o critério do *eigenvector*.

De modo geral, tanto as estatísticas de centralização quanto as das razões entre as maiores centralidades não permitem afirmar indubitavelmente a existência de um movimento comum de redução da monocentricidade, haja vista os comportamentos diversos entre a razão das centralidades e os indicadores de centralização, especialmente do *in-degree*. Em conjunto, essas medidas sugerem que esteja ocorrendo um movimento mais complexo – que não pode ser apreendido em um modelo simplista, expresso apenas sobre o eixo monocentrismo-policentrismo –, no qual o desenvolvimento de um relativo policentrismo (como verificado pela redução na razão das centralidades) ocorre em termos centralizados (como expresso pelos indicadores de centralização). Isso pode se dar, por exemplo, à medida que um centro urbano secundário ganhe relevância em relação ao centro principal, mas com tal ganho ocorrendo mais em detrimento de centros inferiores na hierarquia regional.

Ressalta-se, além disso, que essas tendências não são comuns a todas as regiões funcionais, existindo casos que vão na direção contrária àquela observada para as médias dos indicadores. Tal resultado é similar, por exemplo, ao observado por Arribas-Bel e Sanz-Gracia (2014) para o caso dos Estados Unidos, em que os autores não encontram evidências de um movimento comum em direção ao policentrismo para as áreas metropolitanas entre 1990 e 2010. Não se pode perder de vista que os fatores específicos de cada região possuem grande importância para explicar a trajetória de suas hierarquias de cidades, e, em cada caso, haverá fatores de persistência temporal, de modo que os resultados, em dado momento no tempo, serão contingenciais também à história pregressa dessas regiões (Batty, 2001).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela ótica da estrutura de fluxos pendulares, o fenômeno da monocentricidade, em termos funcionais, pode apresentar diferentes dimensões, com a capacidade de atração de fluxos (mensurada pelo *in-degree*) sendo a mais objetiva, mas complementada pela distribuição da influência na rede (*eigenvector*).

Utilizando inicialmente as medidas de centralidade segundo esses dois critérios, as razões entre o primeiro e o segundo maior valor dessas estatísticas entre os municípios de cada RF revelam uma tendência de redução, o que indica uma possível redução do caráter monocêntrico das RFs, na medida em que se estreitam as forças de polarização dos fluxos pendulares entre os grandes núcleos urbanos e os centros secundários de cada região.

Já as medidas de centralização, especialmente do *in-degree*, indicam um movimento diverso, revelando que as redes de fluxos pendulares intermunicipais das RFs se tornaram mais centralizadas ao longo do tempo, isto é, a estrutura de tais movimentos passou a estar mais associada a um ou a poucos centros urbanos da região. Embora isso não implique intensificação de seu perfil monocêntrico, tal resultado, em conjunto com o observado para as razões das medidas de centralidade, sugere um movimento mais intrincado. Nesse caso, tendências policêntricas ocorrem em conjugação com uma maior concentração dos movimentos pendulares através do ganho de força polarizadora de centros secundários, em detrimento não do centro principal, mas, sim, dos demais municípios da região.

Contudo, cabe ressaltar que, nesse íterim, esses movimentos não são unívocos para todas as RFs, dada a existência de comportamentos que caminham em sentido contrário à média. Assim, em última instância, eventuais mudanças no perfil monocêntrico das RFs devem ser atestadas no nível individual. A heterogeneidade dessas regiões, cujas estruturas dos fluxos pendulares apresentam movimentos distintos e idiossincráticos, repele a tentativa de abordagens homogeneizantes.

Nesse sentido, por meio das estatísticas de centralização, evidenciou-se, por exemplo, a proeminência de São Paulo, principalmente através do *in-degree*, de modo que a sua RF pode ser considerada a mais monocêntrica do país em todo o período. Apesar disso, a intensidade dessa monocentricidade se reduziu entre 1980 e 2010 (mas se elevou entre 2000 e 2010). Após São Paulo, as RFs mais monocêntricas foram Curitiba, Brasília, Belo Horizonte e Rio de Janeiro.

Do corpo de resultados obtidos, pode-se apontar que, apesar de haver um possível movimento em direção ao policentrismo, esse deve ser qualificado quanto ao seu caráter concentrador. Além disso, as principais RFs do país ainda se apresentam marcadamente monocêntricas. Embora em diversas instâncias essa característica tenha se amenizado entre 1980 e 2010, é importante ressaltar que entre 2000 e

2010 observou-se comportamento de reforço do monocentrismo em importantes regiões, notadamente São Paulo e Curitiba.

Cada quadro terá, evidentemente, suas próprias nuances, sendo afetado tanto por fatores de âmbito que lhe abarcam, como os contextos econômicos nacional e internacional, quanto por questões de perfil eminentemente local – como políticas públicas municipais, regionais ou estaduais, infraestrutura, configuração produtiva e geografia. Dessa maneira, a utilidade das relações gerais deve estar em prover uma referência, dispensando os determinismos. A partir disso, cada RF pode ser avaliada em seus próprios termos, com sua estrutura de fluxos e sua dinâmica intertemporal consideradas em suas especificidades, levando em conta a inter-relação dos fatores multiescalares.

Ainda, os eixos de análise do monocentrismo ora utilizados não se restringem às RFs, podendo ser replicados para outras dimensões territoriais, como as regiões metropolitanas, os arranjos populacionais ou as regiões geográficas imediatas e intermediárias. Tais abordagens podem fornecer um perfil mais detalhado da centralidade e dialogar com a literatura focada em tais escalas.

O aspecto funcional não esgota, contudo, as dimensões possíveis do policentrismo, sendo apenas um eixo em que esse deve ser considerado. Investigações futuras podem avançar integrando diferentes dimensões para avaliar o fenômeno, compondo, assim, um quadro mais nítido e amplo de sua ocorrência no país e de suas trajetórias recentes. Tal constatação serve ainda para que se reflita sobre suas implicações para o desenvolvimento social e econômico no território, ancorados em uma visão compartilhada e pública de desenvolvimento urbano sustentável, e, ainda, para a definição de políticas públicas no âmbito da PNDU, tanto com relação ao seu conteúdo quanto ao nível de descentralização ótimo para sua elaboração e execução.

REFERÊNCIAS

- ALONSO, W. (Ed.). **Location and land use: towards a general theory of rent.** Cambridge, United States: Harvard University Press, 1964.
- ARRIBAS-BEL, D.; SANZ-GRACIA, F. The validity of the monocentric city model in a polycentric age: US metropolitan areas in 1990, 2000 and 2010. **Urban Geography**, v. 35, n. 7, p. 980-997, 2014.
- BATTY, M. Polynucleated urban landscapes. **Urban Studies**, v. 38, n. 4, p. 635-655, 2001.
- CANO, W. Concentração e desconcentração econômica regional no Brasil: 1970/95. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 8, p. 101-141, jun. 1997.

DALBERTO, C. R. **Regiões funcionais brasileiras**: dinâmica recente, policentricidade e realocação seletiva da atividade econômica. 2018. 215 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 35-64, set. 1993.

DINIZ, C. C. **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**. Brasília: Ipea, jun. 1995. (Texto para Discussão, n. 375).

EC – EUROPEAN COMMISSION. **ESDP – European Spatial Development Perspective**: towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union. Potsdam: EU, 1999.

FUJITA, M.; OGAWA, H. Multiple equilibria and structural transition of non-monocentric urban configurations. **Regional Science and Urban Economics**, v. 12, n. 2, p. 161-196, May 1982.

GARCIA, R. A.; SIMÕES, R. Hierarquia urbana e regionalização: uma proposta metodológica de ordenamento territorial para o Brasil. *In*: ENCUENTRO DE GEOGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, 14., 2013, Lima. **Anais...** Lima: EGA, 2013.

HARTWICK, P. G.; HARTWICK, J. M. Efficient resource allocation in a multinucleated city with intermediate goods. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 88, n. 2, p. 340-352, May 1974.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

LEMONS, M. B. *et al.* A nova configuração regional brasileira e sua geografia econômica. **Estudos Econômicos**, v. 33, n. 4, p. 665-700, out.-dez. 2003.

MEIJERS, E. J.; WATERHOUT, B.; ZONNEVELD, W. A. M. Closing the gap: territorial cohesion through polycentric development. **European Journal of Spatial Development**, n. 24, 2007.

MOURA, R.; BRANCO, M. L. G. C.; FIRKOWSKI, O. L. C. de F. Movimento pendular e perspectivas de pesquisas em aglomerados urbanos. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 4, p. 121-133, out.-dez. 2005.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Redefining territories**: the functional regions. Paris: OCDE Publishing, 2002.

PESSOA, R. P. P. Em busca de uma definição de policentrismo urbano para as metrópoles brasileiras. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p. 294-318, jan.-jun. 2011.

SASAKI, K. The establishment of a subcenter and urban spatial structure. **Environment and Planning A**, v. 22, n. 3, p. 369-383, 1990.

SILVEIRA-NETO, R. M. Concentração industrial regional, especialização geográfica e geografia econômica: evidências para o Brasil no período 1950-2000. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 36, n. 2, p. 189-208, abr.-jun. 2005.

SIMÕES, R.; AMARAL, P. Interiorização e novas centralidades urbanas: uma visão prospectiva para o Brasil. **EconomiA**, Brasília, v. 12, n. 3, p. 553-579, set.-dez. 2011.

THÜNEN, J. H. von (Ed.). **Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie**. Hamburg: Perthes, 1826.

THÜNEN, J. H. von (Ed.). **Von Thünen's isolated state**: an English edition of *Der Isolierte Staat*. Translated by Carla Wartenburg. London: Pergamon, 1966.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. **Social network analysis**: methods and applications. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1994.

APÊNDICE A

MEDIDAS DE CENTRALIZAÇÃO DAS REGIÕES FUNCIONAIS

TABELA A.1

Medidas de centralização das regiões funcionais

Período	<i>In-degree</i>			<i>Eigenvector</i>		
	1980	2000	2010	1980	2000	2010
Manaus	NA	0,013	0,041	NA	0,951	0,935
Belém	0,036	0,039	0,056	0,984	0,986	0,978
São Luís	0,030	0,030	0,032	0,965	0,992	0,992
Teresina	0,014	0,040	0,037	0,995	0,979	0,985
Fortaleza	0,028	0,094	0,125	0,977	0,952	0,947
Natal	0,060	0,144	0,087	0,959	0,948	0,977
Recife	0,086	0,059	0,113	0,975	0,976	0,971
João Pessoa	0,039	0,094	NA	0,980	0,974	NA
Maceió	0,026	0,064	0,095	0,977	0,972	0,964
Aracaju	0,046	0,094	0,131	0,957	0,973	0,968
Salvador	0,032	0,027	0,049	0,960	0,979	0,960
Belo Horizonte	0,145	0,199	0,147	0,964	0,960	0,976
Vitória	0,077	0,039	0,046	0,968	0,978	0,976
Rio de Janeiro	0,289	0,206	0,186	0,935	0,931	0,948
São Paulo	0,649	0,411	0,507	0,891	0,903	0,903
Campinas	0,041	0,046	0,068	0,984	0,976	0,964
São José dos Campos	0,052	0,068	0,101	0,924	0,952	0,929
Sorocaba	0,099	NA	NA	0,954	NA	NA
Curitiba	0,291	0,192	0,306	0,932	0,965	0,957
Santos	0,106	NA	NA	0,951	NA	NA
Florianópolis	0,085	0,122	0,083	0,973	0,954	0,964
Porto Alegre	0,088	0,119	0,147	0,983	0,969	0,962
Campo Grande	0,012	0,014	0,054	0,997	0,998	0,960
Cuiabá	0,070	0,056	0,086	0,977	0,977	0,967
Goiânia	0,029	0,115	0,178	0,991	0,973	0,969
Brasília	0,053	0,362	0,269	0,926	0,899	0,938

Elaboração dos autores.
Obs.: NA – não se aplica.

FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL: NOTAS PARA A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Lizandro Lui¹
Sara Rebello Tavares²
Marco Aurélio Costa³
Cleandro Krause⁴
Armando Palermo Funari⁵

1 COMO O DESENHO FEDERATIVO BRASILEIRO IMPORTA PARA O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Soares e Machado (2018) fazem um resgate do que é federalismo e seu desenvolvimento ao longo do tempo. Os autores iniciam o debate pela etimologia do termo, com origem no latim *foedus*, que significa pacto ou contrato. O cientista político Daniel Elazar, em sua obra clássica *Exploring Federalism*, de 1987, chega ao mesmo ponto de debate acerca da acepção original do vocábulo. A ideia que plasma o conceito de federalismo relaciona-se fortemente à questão da autonomia política e administrativa das partes que compõem o todo.

O Brasil é uma federação desde a Proclamação da República, em 1889. Todavia, o modelo de organização do Estado variou de formato desde períodos mais centralizadores (como na era Vargas e na ditadura civil-militar) até períodos em que se conferiu maior autonomia aos entes subnacionais (como o que vai de 1946 a 1964 e pós-1988). Conforme aponta Abrucio (2005, p. 42), a história federativa brasileira foi marcada por sérios desequilíbrios entre os níveis de governo. No período inicial, na República Velha, predominou um modelo centrífugo, em que os estados tinham ampla autonomia, pouca cooperação entre si e um governo federal bastante fraco. Nos anos Vargas, o Estado nacional fortaleceu-se, mas os governos estaduais, particularmente no Estado Novo, perderam a autonomia. Segundo o

1. Professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) de Brasília. *E-mail*: <lizandrolui@gmail.com>.

2. Ex-pesquisadora na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail*: <sararebello@gmail.com>.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea; e coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/INPuT). *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. *E-mail*: <cleandro.krause@ipea.gov.br>.

5. Pesquisador bolsista na Dirur/Ipea. *E-mail*: <armandopfunari@gmail.com>.

autor, o espaço temporal entre 1946 e 1964 foi o primeiro momento de maior equilíbrio em nossa Federação, tanto do ponto de vista da relação entre as esferas de poder como da prática democrática. Contudo, o golpe militar acabou com esse padrão e, por cerca de vinte anos, manteve um modelo autoritário com grande centralização política, administrativa e financeira.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) remodelou o sistema federativo brasileiro, reconhecendo, para além da União e dos estados (entes presentes em praticamente todas as federações), a figura do terceiro ente federado: o município. Além disso, outras duas marcas caracterizam o modelo proposto pela CF/1988, a saber, o processo descentralizador e o amplo conjunto de direitos sociais assegurado a todos os cidadãos brasileiros. A análise elaborada por Abrucio (2005) também aponta que a redemocratização do país marcou um novo momento no federalismo. As elites regionais, particularmente a figura dos governadores, foram fundamentais para o desfecho da transição democrática – desde as eleições estaduais de 1982, passando pela vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral (ele próprio, não coincidentemente, um governador de estado), até chegar à Nova República e à Constituinte. Além disso, segundo o autor, lideranças de discurso municipalista associavam o tema da descentralização à democracia e também participaram ativamente na formulação de diversos pontos da CF/1988.

É interessante observar que os demais entes (estados e municípios) passaram a assumir maiores responsabilidades sobre o desenvolvimento das políticas públicas a partir da CF/1988. Desse modo, não apenas se desconcentraram as tarefas que eram da União para os entes subnacionais, mas também se descentralizaram essas responsabilidades, quer dizer, criaram-se centros com competência decisória sobre as políticas públicas, e não meros braços executores de atividades. A diferença entre desconcentração e descentralização e, principalmente, a opção por seguir na via da descentralização definiram todo o debate realizado desde então sobre o federalismo, o que traz implicações para este estudo de apoio à elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Apesar da grande aceitação acadêmica da tese defendida por Abrucio (1998) – de que a Constituição teria sido o resultado de um grande pacto de políticos localmente influentes e de que, por isso, ela teria assumido contornos mais em prol da descentralização –, estudos mais contemporâneos problematizam tal posição. Segundo Arretche (2012), a CF/1988 já continha traços centralizadores que, ao longo do tempo, foram tomando contornos mais perceptíveis. O principal argumento dessa tese está baseado no fato de que a União centraliza a autoridade legislativa sobre a maioria das políticas públicas e a maior parte dos recursos arrecadados. Esse arranjo, segundo a autora, não proporcionou aos estados e aos municípios nenhum mecanismo de veto às decisões da União. Conforme Liziero e Alcântara (2020), essa característica teria levado à crise

dos estados nos anos 1990, o que fomentou as diversas reformas que centralizaram ainda mais a Federação brasileira, principalmente no que diz respeito às competências decisórias e de alocação de recursos.

O principal argumento de Arretche (2012) é o de que os constituintes formularam um modelo de Federação que concedeu vasta autoridade à União, mas esparsas possibilidades de veto por parte dos governos subnacionais. Mais do que isso, a partir da análise dos convênios firmados entre a União e os consórcios intermunicipais que ocorreram entre 1996 e 2018, Lui, Schabbach e Nora (2020) apontam para o fato de que os entes subnacionais tentam enquadrar as demandas locais nas políticas ou nos programas federais já existentes a fim de garantir o repasse dos recursos. Assim, no quadro atual, tendo em vista que a União é a maior detentora de recursos financeiros, os repasses ficam condicionados principalmente às agendas das políticas propostas por esse nível de governo. Desse modo, a Federação brasileira apresentaria um caráter pendular, ora oferecendo a possibilidade de autonomia dos entes subnacionais, ora concentrando recursos e a pauta sobre as políticas públicas.

2 É POSSÍVEL EXISTIREM POLÍTICAS UNIVERSAIS EM PAÍSES FEDERATIVOS?

Arretche (2012) questiona se é possível ter igualdade territorial e políticas universais em países federativos. As federações gozam de diferentes esferas de poder, sobrepostas no território, e cada qual conta com distintos graus de autonomia, a depender do arranjo político de cada nação. Se a resposta para essa pergunta for positiva, será necessário haver consenso político entre os entes que constituem determinada federação, os mecanismos de coordenação e as formas de redistribuição de recursos. Desse modo, para compreender como funciona um modelo federativo, é necessário considerar a autonomia política e administrativa dos entes a fim de desenvolver políticas públicas. Contudo, essa tarefa se torna mais complexa em um país como o Brasil, onde um largo conjunto de direitos sociais universais foi garantido pela CF/1988 e há mais de 5 mil municípios, 26 estados e um Distrito Federal – todos possuidores de autonomia decisória sobre as políticas públicas. Torna-se, dessa maneira, um desafio balancear a autonomia administrativa e política dos entes federados ao mesmo tempo que se pretende assegurar o acesso de todos os cidadãos aos mesmos direitos, tais como saúde, educação, assistência social etc.

Dessa forma, pode-se questionar se é possível existirem políticas de caráter universal em países federativos. Como é sabido, nos Estados Unidos, por exemplo, alguns estados têm a pena de morte prevista em seu direito penal, enquanto outros não. Ademais, em alguns estados o comércio de certas drogas é permitido, enquanto em outros isso é proibido. Apesar de simples, esse é um exemplo claro de que, em certas federações, um importante conjunto de políticas universais (tais como as que

regulam diretamente o alcance da intervenção do Estado sobre a vida humana e a liberdade) não é definido pelo governo central, e sim pelos subnacionais.

Com base nos esforços realizados pelo governo federal, uma parte importante da literatura sobre o federalismo acredita ser possível desenvolver, de forma efetiva, políticas públicas de caráter universal em países federativos (Segatto e Abrucio, 2016). Para isso, é imprescindível que o governo central coordene as atividades através de mecanismos de cooperação intergovernamental. Alguns desses mecanismos são a implementação de sistemas nacionais de políticas públicas – como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único da Assistência Social (Suas), respectivamente – e a redistribuição de recursos aos entes subnacionais, como o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Conforme apontam Segatto e Abrucio (2016), uma das questões mais importantes no debate sobre o federalismo se refere à compatibilidade entre a diversidade, característica do federalismo, e a garantia de políticas sociais, típica de países que apresentam leis garantidoras de direitos universais definidas pelo governo central, por exemplo, o acesso à saúde, à educação e à assistência social. Nesse sentido, no Brasil, todos os cidadãos devem ter acesso a um conjunto de serviços de forma uniforme, independentemente de qual ente federado esteja operando a política. Segundo os autores, a análise das políticas sociais em sistemas federativos mostra que a coordenação do governo federal tem capacidade de reduzir a heterogeneidade na implementação feita pelos governos subnacionais.

Conforme Evans (1993), ao final dos anos 1980, instituições e agências até então comprometidas com uma agenda de perfil liberal e ortodoxo passaram a se mostrar dispostas a considerar a possibilidade de que os problemas de seus “clientes” (leia-se, nesse caso, os Estados nacionais) pudessem decorrer não apenas de más políticas conduzidas pontualmente, mas também de deficiências institucionais corrigíveis somente no longo prazo. Nessa mesma época, autores que advogavam pela via institucionalista, como Douglass North, vencedor do Nobel de Economia, passaram a defender a importância do arcabouço institucional para o desenvolvimento econômico e das políticas sociais. Dessa maneira, a orientação do *mainstream* econômico passou para a defesa da reconstrução dos instrumentos do Estado, e não mais para o seu desmantelamento.

Nesse segmento, para explicar a complexidade do ambiente institucional brasileiro, principalmente em relação à morosidade em que as reformas políticas e institucionais são formuladas, reportamo-nos à tese formulada por Tsebelis (2002) relativa aos atores com poder de veto. Para o autor, os contextos institucionais que abrigam formas federalistas de Estado, com uma ou duas casas legislativas, são os arranjos de instituições que possuem o maior número de *veto players*. Esse fenômeno

acontece devido à separação de poderes e à organização do governo entre a esfera nacional e as regionais/subnacionais com autonomia e responsabilidades próprias. Nesse cenário, o autor aponta que, em um contexto com grande número de atores com poder de veto, fica ampliado de modo substancial o volume de interesses envolvidos no jogo político e, mais propriamente, no processo legislativo. Desse modo, gera-se amplo conjunto de arenas, o que torna ainda mais complexas e intrincadas as estratégias dos atores. Pode-se também utilizar o esquema analítico de Tsebelis (2002) a fim de observar o sistema federativo brasileiro, em que há também entes subnacionais autônomos e com competência de desenvolver as políticas públicas para além das arenas de decisão da União (na qual existem duas casas legislativas e amplo conjunto de partidos e organizações, os quais representam os interesses de inúmeros entes e atores). Assim, a constituição de qualquer nova política depende, entre outras coisas, de complexo arranjo político e institucional.

3 A ESCALA MUNICIPAL DA AGENDA URBANA: UM OLHAR INSTITUCIONAL

Conforme apontado na Nota Técnica nº 1.2, *A Agenda Urbana e a Escala Municipal* (Funari, Lui e Ferreira Junior, 2020), os entes que compõem a Federação brasileira são permeados por características similares, principalmente quando observamos as fragilidades técnica, financeira e administrativa existentes, bem como por características distintas, sobretudo atreladas às especificidades regionais.

Quando se observa a escala municipal na agenda urbana, a partir do olhar institucional, deve-se ter em mente o contexto maior em que estamos inseridos. Ao longo das últimas décadas, a disputa federativa por recursos e competências avançou, e o resultado desse processo seguiu reforçando o papel da União, ainda que os interesses dos municípios tenham sido atendidos de forma parcial, principalmente quando se elevou o valor do FPM e de outras transferências intergovernamentais.

No agregado dos municípios brasileiros,⁶ houve elevação do total de transferências arrecadadas; foi de R\$ 322,77 bilhões em 2013 para R\$ 447,48 bilhões em 2018. A arrecadação por meio do FPM, uma das principais fontes de receitas municipais provenientes de transferências, também se elevou em termos nominais no mencionado período. Dessa forma, passou de R\$ 70,35 bilhões em 2013 para R\$ 97,11 bilhões em 2018. As transferências recebidas pelos municípios são centrais para a formação de suas receitas. Mesmo com queda percentual de participação nas receitas totais, de 70,6% em 2013 para 67,8% em 2015, as transferências subiram para 68,8% em 2018. Os repasses do FPM aumentaram de 21,8% em 2013 para

6. Dados provenientes da base Finanças do Brasil (Finbra) e disponíveis na plataforma Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Para fins de comparação, consideramos apenas os municípios comuns aos anos de 2013, 2015 e 2018 (5.306 dos 5.570 municípios brasileiros) que estão presentes na base Finbra, uma vez que esta não contempla o total de municípios brasileiros para todos os anos.

22,2% em 2015, porém voltaram para 21,7% em 2018, o que mostra também a importância de outras fontes para os municípios (tabela 1).

TABELA 1
Indicadores selecionados de finanças públicas – Brasil

Receitas	2013 (R\$)	2015 (R\$)	2018 (R\$)
Receita total	457.051.765.942,67	537.868.195.476,12	650.750.162.234,46
Transferência total	322.767.866.061,27	364.694.763.927,73	447.476.604.105,52
FPM	70.347.836.107,39	80.895.103.222,46	97.110.152.716,05
Receitas	2013 (%)	2015 (%)	2018 (%)
Transferência total/receita total	70,62	67,80	68,76
FPM/receita total	15,39	15,04	14,92
FPM/transferência total	21,80	22,18	21,70

Fonte: Siconfi. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>.
Elaboração dos autores.

A ideia de coordenação federativa parte do pressuposto de que a União formularia melhor as políticas e que, por isso, caberia a ela a autoridade legislativa (Abrucio, 2005). Somente assim, segundo essa lógica, as políticas seriam implementadas de forma equânime pelo território nacional. O desenho institucional brasileiro, a partir dos anos 1990, incorporou essa lógica para o desenvolvimento das políticas públicas, e isso conferiu à União maior controle sobre tais medidas. Nesse sentido, o governo central teria maior autoridade na formulação e no desenho do público-alvo dos programas. Mesmo que a União leve em consideração a autonomia política dos entes subnacionais, que, em tese, não poderiam ser obrigados a aderir às políticas formuladas pelo governo central, eles, em regra, geralmente aderem aos programas como forma de acessar recursos oriundos dos fundos vinculados àquelas políticas.

Os municípios brasileiros, para além das questões intrínsecas ao federalismo nacional, possuem outros tipos de desafios a serem enfrentados. Um desses problemas é a adequação, a seus contextos locais, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), desenvolvidos pela Organização das Nações Unidas (ONU). Nesse sentido, há novamente um desafio importante de coordenação por parte da União quando esta se propõe a elaborar uma política nacional com vistas ao desenvolvimento urbano. A integração dessa agenda, elaborada em âmbito internacional, às políticas desenvolvidas em âmbito municipal é, sem dúvida, um desafio imenso. O ponto de conexão entre a agenda desenvolvida em âmbito global e aquela desenvolvida em escala local deve ser, precisamente, o Poder Executivo central de cada país. Por essa razão, considera-se importante discutir aqui como a União, através da PNDU, pode fomentar o desenvolvimento da Agenda 2030 nos municípios.

Na sequência, pretendemos discutir as premissas e os princípios orientadores da Nova Agenda Urbana (NAU) e como sua implementação pode ser realizada dentro do atual contexto institucional. No segundo momento, entraremos na discussão sobre capacidades estatais e, por fim, abordaremos de que modo os conceitos de parceria e autonomia (formulados por Peter Evans, nos anos 1990, para estudar alguns Estados nacionais) podem contribuir para o desenvolvimento da PNDU.

Esses três eixos de discussão foram pensados de forma complementar. O desenvolvimento da Agenda 2030 está na pauta internacional em prol do desenvolvimento sustentável, contudo sua implementação também precisa ser realizada em âmbito local, nos municípios. Dessa maneira, torna-se fundamental o conceito de capacidades estatais, que, basicamente, é a capacidade de o Estado atingir seus objetivos e implementar suas políticas. Arelado à essa constatação, é importante apontar a autonomia dos entes locais para desenvolverem suas políticas públicas como um objetivo específico. Por isso, a implementação das pautas de nível global deve estar sempre de acordo com as agendas locais de desenvolvimento. Frisa-se que um dos principais pontos destacados pela Agenda 2030 é a participação social, tema historicamente relevante para as políticas urbanas no país. Nesse sentido, cientes da necessidade de construir, em âmbito local, as estratégias de desenvolvimento urbano sustentável, mobilizaremos o conceito de coprodução para ajudar no estabelecimento de um canal permanente de participação social. Por fim, defenderemos que o desenvolvimento de uma relação de parceria e autonomia entre a União e os governos subnacionais é imprescindível para o desenvolvimento da PNDU.

3.1 A NAU e a sua implementação nos municípios

A NAU foi adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (ONU-Habitat III), realizada em Quito (Equador), em outubro de 2016. No documento oficial da ONU (ONU, 2017), a definição do que seria essa NAU se apresenta de forma abrangente e um tanto difusa. Contudo, alguns elementos ficam claros e precisam ser ressaltados neste capítulo, tais como: i) compromisso com o desenvolvimento sustentável, com o meio ambiente e com o enfrentamento dos desafios relativos à mudança climática; ii) ideia do direito à cidade⁷ ou de cidade para todos, no sentido de promover a integração urbana e lutar contra a exclusão social; iii) consenso sobre a necessidade de promover a participação social, o engajamento civil e os marcos para uma governança urbana; e iv) promoção do crescimento econômico, inclusivo e sustentável. Os objetivos expressos no referido documento vão além do debate estritamente sobre o fenômeno urbano e abordam questões como igualdade de gênero, incentivo à cultura e proteção à diversidade

7. Importante apontar que o conceito *direito à cidade* não foi registrado no documento oficial e que ele foi substituído por *direito a cidades sustentáveis*.

cultural. Além disso, o conceito de cidades inteligentes e conectadas também está explicitado nos documentos oficiais da conferência.

Pode-se afirmar que a NAU representa algo parecido com o que Max Weber chamava de *weltanschauung*, ou seja, uma visão de mundo compartilhada por todos os envolvidos com o debate sobre a agenda de políticas urbanas no Brasil e no mundo. Essa agenda foi sancionada pelo Brasil, e o desafio neste momento é pensar como implementar suas diretrizes no contexto federativo brasileiro, transformando os ideais em metas exequíveis ao longo dos próximos anos. A seguir, vamos nos concentrar em conciliar o debate da NAU com a pauta da agenda urbana brasileira.

Conforme apontam Alfonsin *et al.* (2017), com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, o movimento social denominado Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR) foi vitorioso devido à inclusão de suas reivindicações relativas ao direito à cidade na lei federal de desenvolvimento urbano do Brasil. A partir disso, o FNUR concentrou seus esforços na formulação da Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Essa iniciativa, com começo no Fórum Social Mundial de Porto Alegre, em 2002, recebeu contribuições de colaboradores do mundo inteiro nos anos posteriores. Conforme destacado na Nota Técnica *Contextualização e Diretrizes Gerais para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano* (Costa *et al.*, 2020), os movimentos sociais tiveram papel de protagonismo no desenvolvimento de políticas urbanas no período que compreendeu a redemocratização do país. Identifica-se que a NAU concentra amplo conjunto de princípios e diretrizes gerais, concertadas nos documentos produzidos nas grandes conferências promovidas pela ONU, como a ONU-Habitat III. Além disso, a positivação do direito à cidade no ordenamento jurídico brasileiro confere legitimidade a essa agenda de políticas. Contudo, desafios ainda persistem no que diz respeito à tradução desses princípios em diretrizes políticas factíveis e implementáveis em âmbito local. Um desafio importante é a construção de agenda de desenvolvimento urbano que conte ativamente com a participação e a contribuição dos movimentos sociais em nível local. Conforme o documento oficial, “vislumbramos cidades e assentamentos humanos que (...) sejam participativos; promovam a participação cívica” (ONU, 2017, p. 5).

A questão da participação social e da coprodução da PNDU nos municípios brasileiros merece destaque neste capítulo. Não raro, as políticas são desenhadas a partir de princípios genéricos e universais, pouco aderentes aos múltiplos contextos locais existentes no país. No que concerne à PNDU, argumentamos que ela precisa ser formulada já com previsão para que os atores locais adaptem suas diretrizes aos contextos locais. Por isso, defendemos a ideia de que a coprodução em âmbito local poderá otimizar a sua implementação e produzir melhores impactos. O conceito de coprodução, em outras palavras, implica promover a participação social em todos os estágios, principalmente na implementação e no monitoramento da política.

Desse modo, caso ela se mostre inadequada ao contexto local, poderá ser reajustada e monitorada novamente. Como é impossível, do ponto de vista da União, estar no dia a dia dos municípios, essa tarefa deve ficar a cargo dos atores locais.

O conceito de coprodução de serviços públicos (CSP) existe há muitas décadas na academia internacional, como mostra o trabalho de Whitaker (1980) e de Gomes e Moura (2018), porém, nos últimos anos, esse debate ganhou força e relevância dentro da academia e voltou a ser utilizado. Para Ribeiro, Andion e Burigo (2015), a coprodução está associada ao compartilhamento de poderes e responsabilidades entre agentes públicos e cidadãos na produção de bens e serviços públicos. Desse modo, ela ocorre quando o Estado não está sozinho na tarefa de planejar e executar a entrega dos serviços à sociedade, de modo que divide essa responsabilidade com organizações do setor privado, do terceiro setor ou de ambos, simultaneamente.

O conceito de CSP tem sido aplicado a diversos estudos produzidos em âmbito nacional (Rêgo, Teixeira e Silva, 2019; Gomes e Moura, 2018; Coutinho *et al.*, 2019; Reis e Isidro-Filho, 2020; Rocha *et al.*, 2019; Rodrigues *et al.*, 2020). Nessas análises preliminares, verifica-se que as experiências, mesmo que incipientes, demonstram potencial para promover melhorias na forma como as políticas públicas são desenvolvidas nos contextos locais.

Há, de forma geral, três tipos de coprodução, conforme aponta a literatura. O primeiro tipo refere-se ao que Rodrigues *et al.* (2020) chamam de *consumer co-production*, ou seja, coprodução voltada ao usuário; nesse caso, o objetivo da coprodução estaria ligado à melhoria da qualidade e ao impacto do serviço público já existente. O segundo tipo seria algo mais voltado ao que se chama de *participative co-production*, ou seja, coprodução participativa; nela, o objetivo seria melhorar o planejamento dos serviços públicos existentes através do envolvimento dos cidadãos. Por fim, o terceiro tipo de coprodução é a *enhanced co-production*, ou seja, coprodução melhorada, cujo objetivo seria trazer a experiência do usuário a fim de combinar o planejamento participativo, gerar novas abordagens para os serviços públicos e, com isso, produzir inovação.

Esses tipos de coprodução podem ser aplicados à implementação dos objetivos da NAU entre os entes municipais. Do ponto de vista da União, não se podem prever todos os tipos de situações, demandas e questões que afetam as cidades atualmente. O que pode ser realizado, de fato, é a criação de ambiente institucional que garanta e promova a concertação entre movimentos sociais, atores privados e agentes públicos, de modo a possibilitar a troca de ideias e o controle da sociedade civil sobre as ações do Estado.

Em relação às formas de participação e controle social, considerados elementos fundamentais para a prática da coprodução e também presentes na NAU, a realidade brasileira mostra que ainda há um imenso caminho a ser percorrido. No

que concerne às regiões metropolitanas (RMs), conforme aponta Santos (2018), identifica-se que, mesmo após a promulgação do Estatuto da Metrópole, a sociedade civil participa apenas das instâncias consultivas, mas não detém poder decisório. A autora aponta que, não raro nas RMs, as reuniões com a sociedade civil são pouco frequentes, e, novamente, os espaços decisórios acabam se concentrando em estruturas que não contam com participações. Esse dado indica que a constituição de formas de participação social efetiva (que também consta entre os objetivos da NAU) é um caminho que precisa ser feito.

A NAU também apresenta um desafio relacionado à escala de atuação. Afinal, algumas diretrizes necessitam dos incentivos e ação federal, enquanto outras são de escala local, atreladas aos municípios. Por exemplo, a promoção de economias sustentáveis e inclusivas deve, primeiramente, estar a cargo da União, principalmente no que diz respeito à formulação de políticas. Contudo, toda a esfera de participação social possui caráter mais local, tendo em vista que os sujeitos estão territorialmente situados. Em todos os casos, obviamente, são necessários mecanismos que conectem as esferas de gestão.

As ideias de autonomia e parceria (conceitos originalmente concebidos para observar o desenvolvimento de Estados nacionais) serão aqui utilizadas para observar as relações interfederativas no Brasil e, principalmente, para produzir *insights* que possam contribuir para o desenvolvimento da PNDU.

3.2 Autonomia e parceria: as relações entre União, estados e municípios na implementação dos instrumentos de gestão urbana

Iniciaremos esta subseção analisando o pensamento do economista e cientista político Peter Evans a respeito dos conceitos de autonomia e parceria. No segundo momento, discutiremos os estudos que versam sobre a implementação dos instrumentos de gestão urbana e os conflitos federativos presentes no país. Por fim, reforçaremos o argumento relativo à importância de desenvolver um sistema cooperativo entre os entes federados e estabelecer canais de diálogo e parceria com a sociedade civil e o setor privado.

Ao analisar o desenvolvimento de amplo conjunto de nações ao longo do século XX, Peter Evans cunhou os conceitos de autonomia e parceria para explicar o motivo de alguns Estados apresentarem baixos índices de desenvolvimento enquanto outros eram mais prósperos. A ideia de autonomia combina o conceito weberiano de insulamento burocrático com a capacidade estatal de se conectar com os grupos de interesse da sociedade.

Conforme aponta Evans (2004), a presença de uma burocracia weberiana ideal implica a criação e a manutenção de corporação coerente que consiga dar ao Estado a capacidade de formular metas e atingir objetivos. Nesse segmento,

há um questionamento da matriz defendida pela teoria da escolha pública, pois, segundo o autor, alguns Estados desenvolveram arcabouço institucional capaz de constranger os comportamentos predatórios de agentes sociais interessados em capturar o aparelho estatal para satisfazer seus interesses. No entendimento de Evans, um Estado ativo pode favorecer o desenvolvimento econômico dos países (mediante a consolidação de matriz institucional que diminua as incertezas, assegure os contratos e fomenta o processo produtivo), em vez de sempre entravá-lo, como advogam os neoutilitaristas.

O autor assume que o Estado está inserido em uma complexa teia de relações entre inúmeros atores sociais que buscam se valer do aparato estatal para realizar seus objetivos próprios. Dessa forma, a robustez institucional importa quando se observa a forma como os Estados modernos buscam implementar seus objetivos, visto que, de um lado, eles precisam da colaboração de inúmeros atores e que, de outro lado, não podem deixar que esses múltiplos interesses desvirtuem ou modifiquem demasiadamente a política outrora concebida. Assim, a ideia de autonomia e parceria emerge. Autonomia para conceber e delinear as políticas de forma a atingir o desenvolvimento social e econômico e parceria para engajar uma teia de atores em torno dos objetivos concebidos previamente.

Este texto defende que os conceitos de “autonomia e parceria” são interessantes para pensar em concepção, desenvolvimento, implementação e monitoramento da PNDU dentro do contexto federativo brasileiro. Há inúmeros atores sociais, inseridos em todas as esferas da Federação, que possuem suas próprias visões do que é uma política de desenvolvimento urbano e de qual é a melhor forma de implementá-la no território. Mais do que isso, dentro da esfera nacional, os três entes federados são autônomos – o que torna ainda mais complexa a ideia formulada por Evans, que concebe os Estados como um bloco mais ou menos monolítico. No caso brasileiro, há que se falar em autonomias e parcerias devido ao desenho institucional produzido pelo federalismo trino. De todo modo, o desenho da política feito no âmbito da União precisa também levar em consideração a autonomia dos outros entes para se apropriar do *zeitgeist*, ou seja, o espírito da política, e redesenhá-la segundo seu contexto local.

De acordo com Evans (2004), a existência de uma “burocracia weberiana”, isto é, funcionários constantemente treinados e qualificados, recrutados por concurso, insulados e isentos da sazonalidade eleitoral, é um fator essencial para a autonomia dos Estados. Ao mesmo tempo, demanda-se desses Estados que desenvolvam interlocução com o setor privado e com os grupos da sociedade civil para estabelecer parcerias. A parceria, nesse sentido, ajuda o Estado na coleta de dados e informações para a concepção e a implementação das políticas. A ideia de parceria no âmbito da PNDU também se aplica ao setor privado,

principalmente porque ele produz inovações e investimentos, bem como desenvolve tecnologias de interesse da política.

A análise de Evans (2004) é diferente daquela feita pelos neoutilitaristas de que o problema principal seria o excesso de burocracia. Segundo o mencionado autor, o problema é a falta de burocracia weberiana bem treinada e apta ao trabalho. É essa burocracia que garante que políticas sejam concebidas e implementadas.⁸

Conforme aponta Santos (2011), o princípio geral que delinea a repartição de competências entre as entidades federais é o da “predominância do interesse”. Dessa forma, segundo a autora, há clara hierarquização entre os entes nacionais. Nesse contexto, a União é responsável pelas matérias de “interesse geral”; os estados, pelas questões de “predominante interesse regional”; e os municípios, pelos “assuntos de interesse local”. Dessa forma, com base nesse princípio geral, a CF/1988 estabelece as regras para a divisão das competências entre os entes. Por conta disso, o estabelecimento de direitos universais, como o direito à cidade, acaba sendo proposto pela União; coordenado, em certa medida, pelos estados; e, por fim, implementado pelos entes municipais. Então, a ideia de autonomia e parceria fica um pouco comprometida, visto que há relação hierárquica entre os entes e que as decisões são tomadas de cima para baixo.

Santos (2011, p. 79) afirma que as emendas constitucionais (ECs) aprovadas desde a promulgação da CF/1988 expandiram relativamente pouco a autonomia dos municípios. Além disso, há clivagem entre os municípios brasileiros, pois, de um lado, os menores (a maioria dos entes) acabam se beneficiando pouco de leis que conferem autonomia para coletar e gerir tributos em razão da pouca margem de expansão existente. Por outro lado, no caso dos municípios de grande porte, interessa a ampliação da margem de tributação devido ao montante de recursos a ser coletado. De forma geral, segundo a autora, interessa a todos os municípios a expansão das transferências de recursos da União, tanto as voluntárias quanto as constitucionais.

Entre as EC que podem conduzir à maior autonomia dos municípios, somente as de números 39, 42, 44 e 55 beneficiam os pequenos municípios, que são a ampla maioria dos municípios brasileiros (71% deles contam com população inferior a vinte mil habitantes) e têm sua base econômica muito dependente da atividade rural; por isso, pouco se beneficiam da autonomia para gerir os tributos de competência municipal, os quais incidem sobre atividades urbanas. À grande maioria desses municípios, interessam medidas que resultem no aumento das transferências (sobretudo o FPM), mesmo que sejam transferências voluntárias, como é o caso dos convênios. Aos municípios de maior porte, importa ampliar sua competência tributária. Observa-se que, para o conjunto dos municípios, a medida de maior impacto em suas receitas – e, portanto, em sua autonomia financeira – seria a retomada do crescimento, que significaria elevação

8. Em relação aos estudos sobre burocracia municipal, ver Nota Técnica nº 1.2 (Funari, Lui e Ferreira Junior, 2020).

da quota-parte do ICMS [Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços], a principal fonte de receita dos municípios (Santos, 2011, p. 79).

Ainda segundo Santos (2011), a União fere a autonomia dos municípios ao promulgar políticas que vinculam as receitas deles às políticas formuladas em âmbito central. A referida pesquisadora aponta o caso da política educacional como um exemplo, visto que a EC nº 29 criou vinculação de receitas municipais, no mesmo sentido que a política de saúde também exige contrapartida da União.

Há, na literatura, argumentos que defendem que, na esfera local, as deletérias relações de clientelismo político se manifestam de forma mais aguda. Não raro, é possível identificar que os grupos de interesse acabam cooptando as ações governamentais. Neste capítulo, argumenta-se, a partir dos conceitos formulados por Evans (2004), que é necessário construir e garantir a existência de espaços de participação e controle social em âmbito local, além de estimular a constituição de um corpo burocrático estável, para constranger os comportamentos predatórios. Por isso, cabe aos agentes locais o monitoramento constante das práticas diárias.

4 A ESCALA SUPRAMUNICIPAL NA AGENDA URBANA

Conforme apontado anteriormente, a Federação brasileira passou por inúmeros movimentos de centralização e descentralização. Após o fim do regime militar, altamente centralizador e extremamente avesso à participação e ao controle social, a CF/1988 inaugurou um novo período, dessa vez marcado por descentralização, participação e transparência do Estado. Durante os anos 1990, no início do processo de descentralização, os municípios passaram a ser os responsáveis por um conjunto de competências sobre as políticas públicas. Contudo, com o passar do tempo, percebeu-se que uma ampla gama de demandas não obedecia aos limites territoriais dos municípios; pelo contrário, exigia atuação conjunta, coordenada e de âmbito regional.

Nesse contexto, a escala supramunicipal se faz importante e necessária para a implementação da PNDU. Inicialmente, abordaremos a temática das transferências voluntárias de recursos da União aos municípios e como os consórcios públicos intermunicipais dialogam com essa temática. Em seguida, destacaremos a discussão sobre a governança metropolitana e os desafios do desenvolvimento da PNDU nesses espaços.

4.1 A transferência voluntária de recursos da União para os entes subnacionais

Segundo Abrucio e Franzese (2007; 2013), os convênios e as transferências voluntárias abrangem a destinação de recursos federais ou estaduais a outro ente federado (estados, municípios, Distrito Federal), a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, estando desvinculados de determinação constitucional ou

legal. Segundo os autores, eles representam uma das formas recentes de cooperação intergovernamental para a implementação de políticas públicas. Quando envolvem transferências voluntárias de recursos financeiros, os repasses são, em geral, liberados após o envio de projetos pelos proponentes e a sua posterior aprovação, com a exigência de que a execução financeira seja adequada ao objeto e ao plano de trabalho. As transferências voluntárias não são reguladas por previsão legal que padronize o volume ou a proporcionalidade de recursos passíveis de serem alocados aos governos subnacionais, o que atribui autonomia ou discricionariedade à esfera de governo concedente (Franzese, 2006; Moutinho, 2016).

É preciso observar que a prática não é exclusiva da Federação brasileira. Na literatura norte-americana sobre o tema, esse fenômeno é chamado de *pork barrel* – numa tradução mais livre, significa trazer o porco para casa. Trata-se de metáfora para se referir à apropriação de recursos do governo central para projetos localizados, garantidos única e exclusivamente para trazer dinheiro ao reduto eleitoral do parlamentar que destina a verba. Logo, representa controle legislativo sobre os projetos regionais e sobre os recursos federais.

Conforme apontado pela literatura, há um viés alocativo que pode ser atribuído às alianças dos governos locais com a União no que se refere às transferências voluntárias federais para os entes subnacionais. Em outras palavras, o governo federal distribui mais recursos para regiões governadas por aliados político-partidários e menos para aquelas governadas pela oposição (Moutinho, 2016; Meireles, 2019). Existe uma premissa dentro desses estudos de que a escolha de onde alocar verbas se transforma em uma decisão de investimento eleitoral para a coalizão de partidos do governo central. Em contrapartida, espera-se que os governantes subnacionais retribuam, na forma de apoio eleitoral, os recursos recebidos anteriormente.

Além disso, segundo a análise de Meireles (2019), o alinhamento partidário ao governo federal produz aumento da solicitação de recursos, seguido da sua posterior distribuição. Esse dado mostra que as burocracias partidárias e as relações políticas estabelecidas entre os agentes municipais e os da União importam tanto para o acesso aos órgãos federais que distribuem recursos quanto para a distribuição em si. Do lado oposto, é interessante que os agentes políticos situados no Legislativo e no Executivo federais (leia-se ministros, deputados e senadores) acolham, tendo em vista o apoio político futuro, as demandas por verbas e políticas públicas oriundas de suas bases eleitorais, o que pode ocorrer na forma de emendas parlamentares, recursos orçamentários ou transferências voluntárias (Baião, 2016; Baião e Couto, 2017).

Grande parte dos recursos discricionários no Brasil é distribuída por meio de transferências voluntárias da União (TVU), que são solicitadas pelos governos subnacionais por meio de propostas e planos de investimentos detalhados. Isso cria um

limite incontornável para a estratégia distributiva do governo federal: se governos subnacionais aliados não submeterem propostas, não poderão receber parte daqueles recursos. Apesar do apelo desse argumento, poucos estudos investigam as estratégias que governos subnacionais adotam para pleitear transferências voluntárias – que são importantes fontes de receitas para os orçamentos engessados dos municípios brasileiros (Meireles, 2019, p. 174).

Em relação à distribuição de TVU por estado e região no Brasil, no período de 2000 a 2012, Moutinho (2016) destaca que há grande disparidade no acesso a esse tipo de recursos. O autor afirma que existe forte concentração de capital direcionado para a região Sul do Brasil, quando se trata de emendas parlamentares individuais provenientes de deputados da base aliada ao governo federal. Contudo, para a região Norte, foi destinado baixo volume de recursos voluntários. O mencionado autor reitera que essa tendência contribui para a manutenção das desigualdades inter-regionais, uma vez que a evolução dos recursos transferidos aos entes subnacionais parece ser estabelecida muito mais por força política do que por critérios de redução das desigualdades inter-regionais e de atendimento das necessidades das populações locais. Analisando os recursos financeiros liberados para a base aliada no período indicado, o estudo de Moutinho (2016) verifica que a região Sul recebeu, proporcionalmente à quantidade de deputados, os maiores valores médios, alcançando aproximadamente R\$ 6,2 milhões por deputado, o que é praticamente o dobro da média nacional. No outro extremo, a região Sudeste ficou com apenas R\$ 2 milhões por parlamentar. Comparando-se a quantidade de deputados com o volume de transferências, percebe-se enorme distorção, visto que, enquanto o Sudeste é responsável por 34,3% dos deputados, o valor liberado equivale a apenas 20,7%. Já na região Sul, enquanto a bancada responde por 15,7% dos deputados aliados, o volume financeiro alcançou 29,3% do total (*op. cit.*, p. 157).

Até o momento, discutimos o acesso dos municípios às TVUs. No caso do acesso dos consórcios públicos aos recursos discricionários, há um conjunto de ressalvas que precisam ser feitas em relação ao uso do raciocínio destacado pela literatura. Destaca-se que um consórcio é formado por um conjunto de municípios, dispostos regionalmente; assim, presume-se que existam prefeitos de vários partidos políticos dentro dele. Desse modo, a *proxy* “é ou não é parte da coalizão partidária do governo federal” usada na literatura sobre transferências voluntárias de recursos para os municípios deixa de ser útil para explicar a celebração de convênios com os consórcios. Contudo, como se trata de um conjunto de prefeitos que representa os interesses de determinada região, uma nova variável entra para o cálculo de análise.

Conforme apontado por Lui, Schabbach e Nora (2020), o que pode contribuir para compreender por que alguns consórcios conseguem celebrar convênios e outros não é a sua robustez institucional, ou seja, a capacidade dessas organizações de:

i) agregar politicamente os interesses dos prefeitos em torno de uma demanda (ou mais de uma); ii) solicitar os recursos ao governo de nível superior (estado ou União) por meio do encaminhamento de instrumento específico (por exemplo, a proposição de um convênio); iii) obter e gerenciar os recursos pleiteados; iv) implementar a política pública, adequando os interesses e superando os conflitos que surgem em escala regional; e v) prestar contas à União, possibilitando, assim, que mais recursos sejam demandados. O referido estudo aponta que os prefeitos dos consórcios, quando entram em consenso em relação a um projeto que necessite de recursos da União, costumam fazer a negociação política de forma conjunta e cooperativa, deixando de lado seus conflitos partidários internos. Em relação à realização de convênios, no período anterior a 2019, a literatura descrevia esse processo como bastante moroso, principalmente no que concerne às normas exigidas pela STN.

O Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais (Cauc) é o serviço auxiliar de informações para transferências voluntárias mantido pela STN. Para um município ter acesso às TVUs, precisa, no primeiro momento, estar com sua situação regularizada no Cauc, por exemplo, a não prestação de contas de um convênio impossibilita que novos sejam firmados até que seja regularizada a situação. Contudo, até o ano de 2019, essa lógica era aplicada aos consórcios públicos, ou seja, se um município consorciado estivesse em situação irregular no Cauc, o consórcio do qual faz parte não poderia firmar convênios com a União. A legislação que dispõe sobre o tema mudou recentemente no sentido de apenas observar a situação do consórcio, e não dos consorciados. Conforme aponta a Lei nº 13.821, de 3 de maio de 2019,⁹ para a celebração dos convênios entre os consórcios e a União, as exigências legais de regularidade serão aplicadas ao próprio consórcio público envolvido, e não aos entes federativos nele consorciados. A atual legislação é entendida como um avanço na área, pois fornece mais autonomia aos consórcios para firmarem convênios e diminui a dependência dos entes que os compõem.

Os estudos sobre consórcios públicos verificam que os prefeitos que integram essas organizações se esforçam para suspender os seus interesses/conflitos partidários e trabalhar conjuntamente na confecção de uma proposta (que, entre outras informações, apresenta como será aplicado o recurso na região e como cada município envolvido vai colaborar e se beneficiar). Posteriormente, os prefeitos precisam solicitar formalmente o montante, seja por meio de proposta de convênio encaminhada diretamente a um ministério (Poder Executivo), seja por meio de emenda parlamentar (Poder Legislativo).

Nesse caso, o envio de propostas pelos consórcios públicos à União pode ser entendido como fruto de um consenso regional. Após pesquisa sobre o tema,

9. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13821.htm e <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13821&ano=2019&ato=783gXR61keZpWTea4>.

identificou-se que a União, por intermédio de seus fundos (como o Fundo Nacional de Saúde) e de alguns ministérios (Ministério da Integração Nacional, Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Agricultura), consegue estimular a proposição de projetos dos consórcios públicos através de incentivos legais, como a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que institui que os municípios consorciados terão prioridade no repasse dos recursos nessa área (Lui, Schabbach e Nora, 2020).

Nesse sentido, é consenso o fato de que os consórcios possibilitam aos municípios (principalmente os menores, com baixa capacidade estatal instalada) alcançarem um conjunto de produtos e serviços que, sozinhos, não teriam condições. Por isso, entende-se que essas organizações representam um avanço na implementação do federalismo cooperativo no Brasil.

Esse conjunto de reflexões tem implicações na forma como os municípios podem buscar recursos para implementar projetos voltados às diretrizes da PNDU. O primeiro fato constatado é que não há clareza em relação aos critérios que orientam a distribuição de emendas parlamentares aos municípios. Mais do que isso, verificou-se que a vinculação partidária e a busca por apoio político são variáveis que regem essas relações políticas e financeiras.

Uma maneira de superar a falta de critérios para a transferência e a dificuldade de acesso aos recursos é a construção de consenso social e político em torno da importância do desenvolvimento urbano. Sem isso, recursos seguirão sendo destinados sem critérios técnicos e tenderão a aprofundar as desigualdades regionais e intermunicipais existentes. Contudo, o arcabouço institucional brasileiro foi desenhado para operar dessa forma, o que dá liberdade para os parlamentares alocarem, por intermédio de suas emendas, os recursos em áreas do próprio interesse. Na impossibilidade de modificá-lo em curto prazo, a principal medida factível é a busca por consenso entre os atores políticos, tanto em nível nacional quanto subnacional, em torno da necessidade de financiar o desenvolvimento urbano no país. Os esforços para a instituição do orçamento impositivo ilustram exatamente esse princípio da autonomia parlamentar, visto que busca tornar obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais dos parlamentares pelo Poder Executivo. É bastante evidente que políticas setoriais, que têm rebatimento sobre a questão urbana, estão constantemente sendo desenvolvidas nos municípios brasileiros. Todavia, acredita-se que a PNDU deveria justamente promover a integração das políticas voltadas ao urbano. No que concerne ao âmbito regional, os consórcios são um espaço muito interessante para a construção de agenda coletiva e podem ser instrumentos muito eficientes na implementação de políticas relacionadas ao desenvolvimento urbano no país.

A pesquisa desenvolvida no Ipea, no âmbito do projeto Governança Metropolitana no Brasil, aponta que há, nas RMs brasileiras, amplo conjunto de consórcios

e arranjos institucionais. Contudo, são raros os casos em que o consórcio ocupa o mesmo desenho territorial da RM. Normalmente, há consórcios que abrangem apenas alguns municípios metropolitanos; outros são compostos por uma parcela dos municípios metropolitanos; e alguns estão fora do arranjo da RM. Nesse sentido, trata-se de mosaico institucional complexo, fruto de arranjos e afinidades políticas locais.

5 A ESCALA REGIONAL NA AGENDA URBANA: A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A PNDU

Sendo políticas irmãs, a fim de apreender a escala regional na agenda urbana, refletiremos sobre relações interfederativas, desenho institucional e governança da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), bem como sobre os elementos institucionais inseridos nas ações e nos projetos resultados dessa política, a fim de dar subsídios à elaboração da PNDU. Voltemos à pergunta previamente enunciada, qual seja: quais aprendizados podem ser extraídos da experiência de concepção e execução da PNDR para o desenvolvimento da PNDU?

Apesar de as políticas supracitadas¹⁰ – saúde, política de apoio à gestão administrativa dos municípios e meio ambiente – manejarem, de alguma forma, sua organização e institucionalidade sobre o território, elas são sobretudo setoriais. Nesse sentido, merece destaque a PNDR, que, na sua concepção, foi pensada para o desenvolvimento territorial brasileiro, em escala regional. Nesse caso, enfatiza-se a transversalidade temática da PNDR, que inclui eixos setoriais de intervenção,¹¹ como desenvolvimento produtivo, ciência, tecnologia e inovação, educação e qualificação profissional, infraestrutura econômica e urbana, desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais, bem como fortalecimento das capacidades governativas dos entes federativos.

Incidindo diretamente sobre o território, na escala regional, sua institucionalidade perpassa os diferentes entes federativos. O texto da política específica que seu fundamento consiste na mobilização planejada e articulada da ação nos diferentes entes – federal, estadual, distrital e municipal – e nos setores público e privado. Isso deverá ocorrer por meio de programas e investimentos da União e dos entes federativos, associadamente, que estimulem e apoiem processos de desenvolvimento. Assim, tal política apresenta-se como interfederativa.

Dessa forma, a PNDR, além de ser intersetorial e interfederativa, também possui abordagem multiescalar.¹² Sobre isso, Brito, Mattedi e Santos (2017, p. 2) constataram que o “uso de múltiplas escalas geográficas aplicadas ao planejamento

10. Políticas citadas como tópicos da seção introdutória deste capítulo.

11. Esses eixos foram indicados no Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019.

12. A PNDR definiu estratégias de desenvolvimento regional em três escalas: federal, macrorregional e sub-regional.

de políticas públicas de desenvolvimento regional é recente no Brasil. Remete à criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)¹³.

Tais características recaem sobre as premissas formuladas para a PNDU. Na sua concepção geral, essa política se propõe “à construção de uma visão estratégica do território brasileiro, adotando uma abordagem multiescalar (ou multinível) interfederativa, intersetorial (e interinstitucional), e uma perspectiva sistêmica, que incorpora temas transversais e a dimensão do desenvolvimento econômico” (Brasil, 2020).

Em 2003 iniciaram-se as formulações de uma PNDR, que, ao longo do tempo, traduziram-se na PNDR I e II. Em síntese, o corpo normativo de ambas sinaliza o reconhecimento das desigualdades regionais, que se configuram como obstáculos ao desenvolvimento coeso e equitativo do país. Os objetivos de formulação consistiram na promoção de trajetórias de desenvolvimento que resultassem em maior equilíbrio econômico e social das regiões brasileiras. Tais trajetórias incidiram de maneira diferenciada sobre o território e levaram em consideração, além da diversidade nacional, temas como sustentabilidade, questões sociais e culturais, transparência, participação social, entre outros.

5.1 A operacionalização da PNDU na escala regional

Apesar de ser uma política de cunho territorial, a PNDR versou sobre desenvolvimento que alcançasse as dimensões sociais, culturais e ambientais. Contudo, seu nível escalar e a dimensão territorial avantajada das regiões brasileiras faziam com que os temas das potencialidades e das capacidades estivessem muito mais atrelados às questões produtivas. Os programas e os projetos empregaram recursos em ativos territoriais, como grandes obras e empreendimentos de estradas de rodagem, ferrovias, aeroportos, conjuntos habitacionais, programas de incentivo e ampliação do setor industrial. Logo, a implementação da política e as relações entre os entes ocorrem mais na implementação de ativos territoriais e no repasse de recursos setoriais. Portanto, a operacionalização da PNDU na escala regional deve caminhar para o alcance dessas dimensões que compõem o desenvolvimento sistêmico da escala local para a regional.

A questão escalar de ambas é determinante para a sua implementação, e a interconexão deve acontecer pela fluidez escalar. Dessa maneira, enquanto a PNDR transcorrer de cima para baixo, das escalas grandes para menores, por meio das grandes obras, a PNDU deverá transcorrer de baixo para cima, das escalas locais para as regionais, por meio de ações estratégicas e investimentos que visem ao desenvolvimento urbano *in loco*, ainda que este tenha rebatimento nos níveis escalares adjacentes.

13. Os autores avaliam a I PNDR, de 2003.

Do ponto de vista metodológico, a PNDR se utiliza da multiescalaridade e tem quatro níveis escalares: o supranacional, o macrorregional, o de regiões especiais e o sub-regional. Dessa forma, o intraurbano deverá ser protagonizado pela PNDU. Nesse sentido, essa política não concorre com a PNDR, porque elas diferem na escala.

A escala da PNDU conta com um nível maior de detalhe por atender a uma proporção territorial e de governo menor que a da PNDR. Enquanto esta versa sobre os princípios e as competências das grandes regiões brasileiras, aquela versará sobre as cidades, grandes ou pequenas, inseridas em realidades de dinâmica urbano-regional ou urbano-local, que fazem parte de um nível superior ou inferior da rede urbana. Ademais, seu texto deverá circunscrever contextos, questões e demandas que transcorrem no dia a dia das populações e no local onde vivem.

Ainda que a PNDR tenha criado ambientes de participação, a PNDU, a partir da sua escala, logrará espaço de ação para os diferentes agentes inseridos nas dinâmicas urbanas, ou seja, o indivíduo como membro do público e participante de ações econômicas, sociais e políticas. A mudança de escala gera transformação nos agentes envolvidos, mesmo que a discussão aqui levantada seja alumiar a importância das relações interfederativas nas diferentes etapas da política pública. Não há dúvida de que as arenas e os sujeitos ativos na PNDU se distinguem daqueles presentes na PNDR.

Nessa mesma linha de pensamento, os investimentos dos programas oriundos da PNDU poderão ser mais disseminados e fragmentados em comparação aos investimentos realizados e previstos na PNDR. A transformação, o investimento e a melhoria em um bairro, por exemplo, afetam com mais rapidez e intensidade seus moradores do que um investimento regional, ainda que ambos resultem em melhorias territoriais, econômicas e sociais. As demandas territoriais serão semelhantes, mas terão dimensões e resultados diferentes, visto que a realidade local é diferente da regional, ainda que estejam presentes uma na outra.

A natureza das políticas é fundamental para a relação de tangenciamento entre elas. É possível afirmar que, enquanto a PNDR é de cunho regional, a PNDU é de cunho municipal?

Macedo e Porto (2020) apontam com clareza essa distinção quando afirmam que, apesar da valorização da escala e dos atributos locais, a PNDR não se resguardou de indicar a União como protagonista nas ações que visam à superação das desigualdades regionais. Diante disso, questões como autonomia e capacidade fiscal dos municípios voltam à tona, como discutido nas seções anteriores. Há um ambiente de insegurança fiscal diante da capacidade fragilizada dos municípios de conduzirem as políticas públicas que foram transferidas para sua responsabilidade. Voltemos à seguinte questão: os municípios tornaram-se

executores de políticas centralmente definidas. É a conhecida relação entre a municipalização das políticas públicas *versus* a concentração dos recursos na União, fruto da descentralização administrativa – transferência da administração e provisão de serviços como educação, saúde, assistência social e moradia aos governos subnacionais –, sem, necessariamente, a descentralização fiscal, que confere capacidades para esses entes aumentarem as receitas ou a autonomia fiscal (Falleti, 2006, p. 60).

Com base nessas análises, infere-se que a experiência da PNDR no Brasil carrega importantes ensinamentos em termos de arranjos institucionais e federativos necessários para planejar e implementar política de desenvolvimento na escala nacional. Olhando para essa experiência, a PNDR, que possui denominadores comuns com a PNDR, deve partir do desenvolvimento de coordenação institucional e desenho de projetos e planos robustos a fim de dar conta de todas as questões que permeiam a gestão e o planejamento urbano.

6 NOTAS FINAIS

Desde os anos 1990, a tônica criada no desenvolvimento de políticas públicas no Brasil foi marcada por intensa centralização decisória e execução descentralizada.

Conforme aponta Jaccoud (2020), o progressivo engajamento dos níveis subnacionais na produção de políticas sociais não foi, assim, acompanhado pela retirada do governo federal. Segundo a autora, o que se deu foi o contrário, pois a atuação da União foi crescente; buscou-se, em um primeiro momento, incentivar a descentralização com foco na municipalização da oferta dos serviços e, posteriormente, aprofundar a integração de esforços dos entes federados em torno de objetivos comuns e estratégias partilhadas.

Em certo sentido, a mesma lógica perdura até os dias atuais. Para a efetiva implementação dos objetivos da PNDR, é preciso que se construam esforços no sentido de promover a cooperação e a coordenação interfederativa. Não é possível nem recomendável que a União elabore sozinha todos os objetivos e os instrumentos da política, visto que sua implementação depende de amplo conjunto de atores no contexto subnacional.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In*: ARAÚJO, M. de F.; BEIRA, L. (Org.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: Fundap, 2007.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 361-386.

ALFONSIN, B. de M. *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana – Habitat III. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 3, p. 1214-1246, 2017.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2012.

BAIÃO, A. **Emendas orçamentárias individuais**: efeitos eleitorais, condicionantes da execução e qualidade do gasto público. 2016. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17727>.

BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G. A eficácia do *pork barrel*: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Opinião Pública**, v. 23, n. 3, p. 714-753, 2017.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília: MDR, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano>. Acesso em: jul. 2023.

BRITO, V. C.; MATTEDI, M. A.; SANTOS, G. F. O uso de múltiplas escalas geográficas no planejamento do desenvolvimento regional. **Revista Política Pública e Planejamento Regional**, v. 4, n. 1, p. 1-30, 2017.

COSTA, M. A. *et al.* **Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)**: contextualização e diretrizes gerais para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília: Ipea, jun. 2020. (Nota Técnica para Discussão). Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/ContextualizacaoediretrizesGeraisparaaPoliticaNacionaldeDesenvolvimentoUrbano2.pdf>.

COUTINHO, M. M. *et al.* Coprodução sociedade civil – governo na constituição de cidades inteligentes no estado do Pará. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 23, n. 5, p. 636-653, set. 2019.

EVANS, P. **Autonomia e Parceria**: estados e transformação industrial. Tradução de Christina Bastos Tigre. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993.

FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 46-85, jul.-dez. 2006.

FRANZESE, C. Mudanças recentes no Estado brasileiro: a reforma do modelo nacional-desenvolvimentista entre a garantia de direitos e a abertura do mercado. *In*: GARCÉS, M. *et al.* (Org.). **Democracia y Ciudadania em el Mercosur**. 1. ed. Santiago: Lom Ediciones, 2006. p. 217-235.

FUNARI, A. P.; LUI, L.; FERREIRA JUNIOR, C. H. C. **A agenda urbana e a escala municipal**: elementos para discussão tipológica de municípios. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 1.2). Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/NT2Aagendaurbanaeescalamunicipal_elementosparadiscussotipologiademunicipios.pdf.

GOMES, A. O.; MOURA, W. J. F. de. O conceito de coprodução de serviços: proposta de aplicação no Judiciário brasileiro. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 16, n. 3, p. 469-785, jul. 2018.

JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020.

LIZIERO, L.; ALCÂNTARA, A. L. B. Entre a cooperação e a coerção: como os estímulos institucionais enfraqueceram o sistema federativo brasileiro previsto em 1988. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 1, p. 341-365, 2020.

LUI, L.; SCHABBACH, L. M.; NORA, C. R. D. Regionalização da saúde e cooperação federativa no Brasil: o papel dos consórcios intermunicipais. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 12, p. 5065-5074, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/SwygWF8DTW4DsfzK4mdtzkw/?lang=pt>.

MACEDO, F. C. de; PORTO, L. R. Proposta de atualização das tipologias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): nota metodológica e mapas de referência. *In*: MONTEIRO NETO, A. **Desenvolvimento Regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

MEIRELES, F. Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 1, p. 173-194, 2019.

MOUTINHO, J. da A. Transferencias voluntarias de la Unión a municipios brasileños: mapeo del escenario nacional. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 1, p. 151-166, 2016.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana**. Nova York: ONU, 2017. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>.

RÊGO, M. C. B.; TEIXEIRA, J. A.; SILVA, A. I. da. Os efeitos da coprodução nos resultados da conciliação judicial: a percepção da sociedade sobre um serviço inovador. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 1, p. 124-149, jan. 2019.

REIS, M. C. A. dos; ISIDRO-FILHO, A. Inovação em serviços e a coprodução no setor público federal brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 1, 2020. DOI: 10.21118/apgs.v12i1.5481. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5481>. Acesso em: 12 jul. 2023.

SANTOS, A. P. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 120, p. 209-230, 2011.

SANTOS, M. de O. Análise institucional: estatuto da metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: Ipea, 2018. v. 4, p. 55-105.

RIBEIRO, A. C.; ANDION, C.; BURIGO, F. Ação coletiva e coprodução para o desenvolvimento rural: um estudo de caso do Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Serra Catarinense. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 119-140, jan. 2015.

RODRIGUES, D. A. *et al.* Análise sociomaterial do uso de TI em coprodução de serviço público: o caso do Simulador de Direção Veicular. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 25, n. 80, 2020. DOI: 10.12660/cgpc.v25n80.77753. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/77753>.

ROCHA, A. C. *et al.* Transparência como elemento da coprodução na pavimentação de vias públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 24, n. 78, 2019. DOI: 10.12660/cgpc.v24n78.74929. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/74929>.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, n. 65, p. 411-429, 2016.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

TSEBELIS, G. (Ed.). **Veto players**: how political institutions work. New Jersey: Princeton University Press, 2002.

WHITAKER, G. P. Co-production: citizen participation in service delivery. **Public Administration Review**, v. 40, n. 1, p. 240-246, 1980.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Innovación en la cooperación intermunicipal en Brasil: la experiencia de la Federação Catarinense de Municípios (Fecam) en la construcción de consorcios públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, 2013.

ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M.; AMPARO, P. P. Política regional brasileira: retrospectiva e novos rumos. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 2, n. 2, p. 107-132, 2014.

ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010. p. 587-620. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Lrm7KQHYssvHZk6GmRrrnfF/?format=pdf&lang=pt>.

BRASIL. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 fev. 2007.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Fundos regionais e incentivos fiscais**. Brasília: MI, 2012.

BRASIL. **Pactos para a gestão territorial integrada**: texto para discussão. Brasília: MPOG, 2005.

BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: IICA; MI, 2008.

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): 7º balanço (2015-2018)**. Brasília: MPO, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/ferramentas/unificacao-de-canais/dominios-cancelados-1/>.

BRASIL. **Programas de desenvolvimento regional: PPA 2004-2007**. Brasília: MI, 2004.

CARGNIN, A. P. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais**. 1. ed. Brasília: MI, 2014.

CASTRO, J. A. *et al.* **Previdência e assistência social: efeitos no rendimento familiar e sua dimensão nos estados**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. (Comunicados do Ipea, n. 59).

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. *In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS*, 1., 2011, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: Ipea, 2012.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando “feds” e “locals” não falam a mesma língua: uma análise sobre dissonâncias na cooperação federativa. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 15, n. 3, p. 694-719, 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Áreas territoriais do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2020. **Agência de Notícias IBGE**, 27 ago. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28668-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2020>. Acesso em: 6 dez. 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório brasileiro para a Habitat III**. Brasília: ConCidades; Ipea, 2016.

JULIÃO, K. S.; OLIVIERI, C. Cooperação intergovernamental na política de saúde: a experiência dos consórcios públicos verticais no Ceará, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, p. 1-12, 2020.

MOREIRA, R. **Políticas com incidência territorial: análises setoriais**. Brasília: Andus; GIZ, 2010.

MOURA, A. M. M. A questão federativa no financiamento ambiental. *In: COSTA, M. A.; KLUG, L. B.; PAULSEN, S. S. (Org.). Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do seminário internacional*. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 79-93.

NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 101, p. 95-120, 2010.

RESENDE, G. M. *et al.* Brasil: dez anos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 11, p. 29-35, 2015.

RIBEIRO, L. C. de Q. Metrôpoles, reforma urbana e desenvolvimento nacional. *In*: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (Org.). **As metrôpoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2007. p. 21-50.

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

SILVA, S. P. Análise da trajetória institucional de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 67, n. 3, p. 351-376, jul.-set. 2016.

SPR – SECRETARIA DE PROGRAMAS REGIONAIS. Os programas da SPR. **Revista Espaço Regional**, v. 4, n. 4, p. 5, dez. 2009.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Brena Rolim Peixoto da Silva

Cayo César Freire Feliciano

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Natália de Oliveira Ayres

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Os volumes que compõem a série Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano são frutos da parceria estabelecida entre o Ipea e o Ministério das Cidades, no âmbito de um termo de execução descentralizada firmado ainda em 2019. Os três volumes da série, que reúne 31 capítulos e mais de quarenta autores e autoras, trazem ao público as discussões e as contribuições produzidas ao longo do desenvolvimento do projeto de apoio à construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), abarcando o tema do desenvolvimento urbano numa perspectiva interescalar, intersetorial e atenta aos desafios da governança interfederativa e das soluções de financiamento. Os *Textos para Discussão* e as *Notas Técnicas*, bem como os registros dos onze Diálogos para uma PNDU, eventos realizados ao longo de 2021, são os principais insumos desta rica e diversa produção que pretende enriquecer e fomentar o debate sobre a PNDU. Objetiva-se contribuir, ao final, para que esta seja capaz de orientar o desenvolvimento urbano no país levando em conta a diversidade do território brasileiro e as necessidades de enfrentamento dos desafios contemporâneos que se somam aos problemas e às assimetrias socioespaciais estruturais que fazem parte da formação social e econômica do país.

ISBN 978-65-5635-062-2



9 786556 350622 >