

DESENVOLVIMENTO URBANO

o contexto de formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

novembro/2020

[este texto encontra-se em revisão para publicação]

Ana Paula Bruno¹

Analista de Infraestrutura – Ministério do Desenvolvimento Regional

¹ Graduada e Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo, com vinte anos de trajetória no setor público, tanto em nível local como nacional, em temas de política urbana. Desde 2010, é servidora pública do Governo Federal, com atuação no extinto Ministério das Cidades e, atualmente, no Ministério do Desenvolvimento Regional, seu sucessor, onde exerceu, entre janeiro de 2019 e junho de 2020 a função de Coordenadora-Geral de Apoio à Gestão Regional e Urbana na Secretária Nacional de Mobiliade e Desenvolvimento Regional e Urbano, tendo entre suas responsabilidades a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, ainda em curso.

Sumário

Apresentação.....	4
1 – Noções essenciais em desenvolvimento urbano.....	5
1.1. Aspectos conceituais	7
1.2. Definições na perspectiva fática.....	10
1.3. Definições na perspectiva normativa	15
2 – Contexto urbano brasileiro.....	25
2.1. Quadro urbano no Brasil	25
2.2. Competências e aspectos jurídico-políticos da política urbana.....	51
3 – A agenda da reforma urbana no Brasil e as agendas globais.....	72
3.1. O lugar institucional da política de desenvolvimento urbano	85
3.2. Agenda 2030 e Nova Agenda Urbana – breves apontamentos	91
4 – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	97
4.1. Abordagem geral	99
4.2. O Novo Pacto Urbano	102
4.2.1. Carta Brasileira para Cidades Inteligentes.....	109
4.3. O Sistema Urbano Brasileiro.....	111
4.3.1. Organização territorial.....	111
4.3.2. Organização intersetorial e interfederativa	124
4.4. Plano de Implementação.....	132
Considerações finais	140
Bibliografia.....	145
Apêndice: Carta Brasileira para Cidades Inteligentes	150

La política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca. Ambas se buscan en la opacidades del sistema. Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pasa mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre politics y policies. (PARADA: 2006, p.67)

Apresentação

O presente texto foi desenvolvido a pedido da Secretaria de Infraestrutura Urbana do Tribunal de Contas da União (SEINFRA/TCU), no âmbito de seu Programa de Capacitação, com o objetivo de apresentar uma visão geral do tema do desenvolvimento urbano no Brasil. Trata-se de material de estudo complementar às aulas ministradas nos dias 17 e 18 de agosto de 2020, que abordou parte dos aspectos sistematizados neste documento².

O texto estrutura-se em quatro seções, além desta apresentação e das considerações finais, que têm o objetivo de apresentar e de amarrar, respectivamente, os conteúdos desenvolvidos ao longo do texto.

A primeira seção traz noções essenciais para a compreensão da temática de desenvolvimento urbano, de forma geral e no contexto brasileiro, fixando conceitos que serão acionados nas seções subsequentes.

A segunda seção apresenta o contexto urbano brasileiro, incluindo uma caracterização do quadro urbano no país, elaborada principalmente com base em estudos recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como das competências constitucionais e dos contornos legais do tema no ordenamento jurídico nacional.

A terceira seção apresenta uma visão particular da evolução da agenda da reforma urbana no país, que contextualiza avanços e desafios contemporâneos relacionados à política urbana brasileira, sob a perspectiva político-institucional, e referenciados nas agendas globais e acordos internacionais com impactos para o desenvolvimento urbano.

Com base nessas reflexões, adentra-se o processo de formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), na qual se integrou uma breve reflexão sobre a construção da Carta Brasileira para Cidades Inteligentes, integrada como apêndice a esse texto. O documento é encerrado com considerações finais, que retomam os principais pontos desenvolvidos no texto e as reflexões que informam o processo de elaboração da PNDU, em curso.

² Muito mais extenso do que a encomenda formulada pela SEINFRA/TCU, o presente texto foi elaborado com o sentido de sistematizar aspectos (ainda muito incompletos) conceituais, jurídicos, de caracterização e de contexto considerados relevantes às discussões sobre desenvolvimento urbano, que devem se configurar, nesta gestão, na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Para uma leitura mais ágil, consideramos possível e encorajamos a leitura autônoma das partes que o compõem, sobretudo do item 4, dedicado ao processo de formulação da PNDU, que trará uma visão suficiente dos desafios envolvidos na sua edição e implementação.

1 – Noções essenciais em desenvolvimento urbano

A noção de desenvolvimento urbano está ligada ao processo de produção das cidades, informado, por sua vez, por relações que tomam lugar no espaço. Aspectos políticos, institucionais, econômicos, sociais, culturais, ambientais, fundiários (uso, posse, propriedade da terra), por exemplo, bem como estruturas históricas das cidades, isto é, as condições e os legados de sua formação, compõem de maneira múltipla e complexa essas relações, que foram (e continuam) se modificando ao longo do tempo.

A história das cidades pode ser contada, em alguma medida, como a própria história da civilização, em que a espécie humana vai se distinguindo das demais pelo domínio do meio natural (de outras espécies e da própria espécie). O embrião do que hoje são nossas complexas estruturas urbanas está na chamada revolução neolítica, marcada pelo domínio de técnicas de agricultura e pecuária, que possibilitou à humanidade deixar seu padrão nômade, ligado à necessidade de busca de alimentos como condição de subsistência, e se organizar paulatinamente em assentamentos humanos.

Modificados, consolidados e moldados por sucessivas revoluções tecnológicas³, a constituição de assentamentos humanos está essencialmente ligada ao domínio de meios e aos modos de produção, desde sua mais remota formação. Possibilidades, necessidades e dinâmicas associadas a esses meios e modos foram configurando e reconfigurando os assentamentos humanos e determinando suas características, em que se podem observar elementos gerais ligados a uma ordem global e elementos específicos ligados a singularidades de cada território.

Território é a categoria sobre a qual se assentam as discussões relacionadas ao desenvolvimento urbano e, no sentido utilizado aqui,

não é somente o espaço geográfico no qual ocorrem as atividades econômicas e sociais. O território é o conjunto de atores e agentes que o habitam, com a organização social e política, sua cultura e instituições, assim como seu meio físico ou meio ambiente. Trata-se de um sujeito (ou “ator”) fundamental no desenvolvimento ao incorporar suas várias dimensões (LLORENS, 2015: 18).

³ Diferentes formas de assentamentos humanos podem ser reconhecidas; a presença de populações nômades, inclusive, é tomada em consideração muitas vezes em políticas públicas específicas.

Nessa perspectiva, do território usado⁴, assume-se, por princípio, a unicidade e as especificidades de cada território que, entretanto, se sujeitam e respondem em maior ou menor medida a uma ordem maior, que poderíamos dizer ligada a características, forças, tensões, das “grandes eras”. Nessa história, a Revolução Industrial é o marco desencadeador de uma nova ordem global que passa a ter a urbanização como um dos de seus processos característicos, em que as cidades são percebidas não apenas como reflexo, mas como agentes dessa nova organização social:

A urbanização é reconhecida como um fenômeno transformador e um dos principais vetores de transformação do Século XX. Kayser (1972) aponta que a expansão do regime capitalista no último século transformou profundamente o sistema de relações cidade-campo de forma mais profunda que a longa evolução dos séculos anteriores. Já Santos (2007, p. 23) ressalta que “a urbanização é simultaneamente um resultado e uma condição do processo de difusão do capital”. Sposito (2010), por sua vez, destaca que em uma retrospectiva é possível apontar a intensidade da urbanização como uma das principais marcas do século passado. (IBGE, 2017b: 10)

Essa noção básica que relaciona os assentamentos humanos a meios e modos (processos) de produção é a chave para entender nossas cidades e seus padrões de urbanização, ou de desenvolvimento urbano, que podem ser entendidos como a expressão no espaço dessas relações, incluindo aspectos morfológicos (forma urbana), funcionais (funções urbanas), simbólicos (subjektividades, vínculos, identidades, interpretações), mas devem também ser entendidos como agentes desses processos:

As cidades refletem o processo industrial baseado na intensa exploração da força de trabalho e na exclusão social, mas o ambiente construído faz mais do que refletir. Como parte integrante das características que assume o processo de acumulação capitalista no Brasil, o urbano se institui como polo moderno ao mesmo tempo em que é objeto e sujeito da reprodução ou criação de novas formas arcaicas no seu interior, como contrapartidas de uma mesma dinâmica. (MARICATO, 1996: 55)

A compreensão de que padrões de desenvolvimento urbano (o resultado “ambiente construído”) não apenas expressam relações, mas as determinam e influenciam, é um viés analítico essencial sobre processos históricos de urbanização, lidos

⁴ “O território-forma é o espaço material e o território usado é o espaço material mais o espaço social. O território usado é constituído pelo território forma – espaço geográfico do Estado – e seu uso, apropriação, produção, ordenamento e organização pelos diversos agentes que o compõem: as firmas, as instituições – incluindo o próprio Estado – e as pessoas” (Nogueira de Queiroz, 2014: 157).

tanto numa escala abrangente, mundial ou de nação, quanto em uma leitura local, na escala intraurbana, com um olhar específicos sobre processos de produção das cidades e de seus resultados em termos de distribuição de oportunidades, serviços, infraestrutura etc.

E é com isso (legado) e com os processos estruturantes (forças) da produção do espaço urbano que políticas de desenvolvimento urbano (no plural porque podem se referir a política nacionais, estaduais ou municipais) devem lidar. Essas políticas devem dialogar com e buscar interferir processualmente nas dinâmicas de produção do espaço urbano, para alcançar padrões de desenvolvimento urbano desejados no momento histórico em que elas são formuladas.

O sentido desejado é uma intencionalidade, socialmente construída e declarada no campo da política. Não há como dissociar uma política pública de desenvolvimento urbano dessa dimensão política, de um devir coletivo que se conecta a valores socialmente construídos e partilhados. Políticas de desenvolvimento urbano devem declarar suas visões de futuro (o que se quer do urbano brasileiro?), e então desenhar e implementar mecanismos coerentes com essa visão.

1.1. Aspectos conceituais

Entender o urbano brasileiro é entender sua diversidade em diversos sentidos. Primeiro, é importante alargar a própria compreensão do urbano, ou do papel das cidades, para a estruturação do território e para o desenvolvimento do país. Segundo, é importante integrar a compreensão de que a urbanização no país, que pode ser descrita em termos de processo como manifestação ou desdobramento espacial de uma matriz de desenvolvimento desigual e concentrada, não se apresenta de maneira homogênea no território. Terceiro, que a diversidade territorial do continente-Brasil é também componente da diversidade urbana e determinante de sua heterogeneidade.

A utilização dos termos “cidade”, “urbano” e outras designações correntes muitas vezes se confunde, mas seus significados nem sempre são os mesmos. A depender da chave de leitura, conforme se verá, podemos ter áreas classificadas como urbanas que

não se caracterizem como *cidade*, isto é, não possuam características urbanas, ou mesmo cidades que não se enquadrem nas institucionalidades da estrutura federativa brasileira.

Discussões relativas ao fenômeno urbano estão presentes em diferentes campos do conhecimento e podem se dar sob diferentes pontos de vista. Assim, é natural se deparar na literatura com nomenclaturas diversas, assim como diferentes sentidos atribuídos a uma mesma nomenclatura. Além disso, deve-se ter em mente que na Administração Pública a adoção de nomenclaturas e as definições a elas associadas podem variar – e frequentemente variam – conforme sua aplicação.

Neste texto, que discute o campo do desenvolvimento urbano e desafios a serem endereçados por uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, é necessário fixar quais e com que sentido determinados termos serão acionados. Em linhas gerais, o diálogo proposto pretende fixar conceitos necessários à discussão sobre o fenômeno urbano brasileiro, cotejando a perspectiva fática com a perspectiva normativa, tendo como referência duas fontes: classificações do território adotados pelo IBGE, em diferentes estudos realizados com diferentes propósitos, e a disciplina presente em normas de abrangência nacional, ligadas a diferentes finalidades.

A perspectiva fática refere-se ao olhar sobre a natureza dos fenômenos objeto de conceituação, enquanto a perspectiva normativa trata de designações adotadas na legislação, frequentemente associadas a um caráter operacional do tema que a respectiva lei pretende endereçar. A adoção dessas duas perspectivas é fundamental para cotejar e compreender como as leis e os fatos dialogam, bem como para enxergar suas relações com as delimitações e os mandatos político-administrativos sobre o território.

Embora a perspectiva normativa seja necessária, ela não oferece suficiente amparo conceitual para o tema do desenvolvimento urbano, não apenas porque no caso brasileiro há omissões, sobreposições e imprecisões nas normas, mas também porque

se existe um domínio em que as regras do direito não podem aspirar à perenidade e nem a uma escala única de intervenção, esse é o domínio territorial, no qual as transformações (principalmente tecnológicas) são hoje tão rápidas que obrigam a frequentes revisões não só dos sistemas classificatórios do território como, de modo geral, das próprias regras administrativas, exigindo adaptações, num movimento contínuo de intercomunicação do sistema jurídico com a dinâmica territorial em constante transformação. (IBGE, 2017b: 23).

Conforme se verá adiante, a perspectiva normativa apresenta uma vasta terminologia proveniente de diferentes legislações, mas que têm em comum, pode-se dizer, a primazia municipal sobre a delimitação legal do território urbano. Daí, quer seja pelo espaço delegado pelas normas federais aos municípios, quer seja pelas diferentes decisões atinentes a cada um deles, resulta uma ampla gama de possibilidade de (in)definição de zonas urbanas. Dessa forma, “no sentido prático, a definição de limites entre os espaços rurais e urbanos, seja para fins administrativo-burocráticos seja para fins estatísticos tem sido feita baseada na seleção de um ou mais elementos”. (IBGE, 2017b: 11)

Da necessidade nacional de produção de informações que permitisse acompanhar a evolução das populações urbana e rural, bem como de suas características, meio para o conhecimento da realidade brasileira, bem como para o planejamento, a execução e o monitoramento de políticas públicas, em diferentes níveis da federação, requereu do IBGE a adoção de uma metodologia que combina definições legais, quando há, com definições adotadas pelo Instituto e pactuadas localmente, para fins de coleta censitária⁵:

O Manual da base territorial considera a referência legal para definição de áreas urbanas e rurais, qual seja, a de áreas institucionalizadas nos estados e municípios. Uma área urbana seria aquela

[...] interna ao perímetro urbano, criada através de lei municipal, seja para fins tributários ou de planejamento urbano (Plano Diretor, zoneamento etc.). Para as cidades ou vilas onde não existe legislação que regulamente essas áreas, deve-se estabelecer um perímetro urbano para fins de coleta censitária cujos limites devem ser aprovados oficialmente pela prefeitura municipal (área urbana para fins estatísticos) (MANUAL..., 2014, p. 21). (IBGE, 2017b: 38)

Essa distinção básica, apoiada em perímetros urbanos legais ou definidos pelo IBGE, é acompanhada da classificação dos setores censitários, unidade territorial básica da coleta, em oito tipos que, ao lado de sua finalidade de operacionalizar o recenseamento

⁵ “Um bom planejamento das operações censitárias pressupõe uma caracterização adequada do Território Nacional, com representação correta do quadro territorial vigente. Isso inclui a necessidade de classificação adequada dos espaços urbanos e rurais, das unidades político-administrativas e demais estruturas territoriais, bem como da correta classificação do setor censitário, que são as unidades básicas de coleta de informações em censos demográficos (MANUAL..., 2014)” (IBGE, 2017b: 37).

populacional, possibilitam a produção de leituras comparáveis dos territórios urbano e rural⁶ em todo o país.

Particularmente, a leitura e a problematização dessas interfaces fático-normativas e político-administrativas é matéria prima para políticas de desenvolvimento urbano em qualquer nível de governo, mas sobretudo no nível nacional. Isso porque nesse nível não apenas é possível, mas necessário, observar, compreender e, dependendo de aspectos de conjuntura, buscar interferir sobre padrões de desenvolvimento urbano em diferentes escalas do território, considerando aspectos fáticos, normativos e político-administrativos como elementos partícipes desses padrões.

1.2. Definições na perspectiva fática

Cidade é a categoria de análise básica do fenômeno urbano; ela corresponde, do ponto de vista conceitual, a um determinado espaço geográfico com características urbanas, ligadas a aspectos morfológicos e funcionais do território em análise. Na perspectiva fática, “cidade” e “área/zona/ espaço urbano” seriam equivalentes conceituais para o nosso propósito, que, sem desconhecer, não pretende ir adiante em discussões de fundo sobre qualidades definidoras do urbano, em constante mutação e disputa.

Para o que interessa aqui, trataremos cidade como o fato urbano delimitado geograficamente independentemente de divisas político-administrativas. Uma cidade, nessa perspectiva, pode estar contida em um ou mais municípios, e deve ser interpretada como tal independente de classificações legais eventualmente existentes relativas a áreas urbanas, que podem variar conforme a finalidade da norma e sua escala de implementação.

A adoção desse conceito de *cidade* é particularmente importante para o desenho de estratégias de desenvolvimento urbano desde o nível nacional, porque a expressão fática do fenômeno urbano não se subordina, como se disse, a abstrações

⁶ “[...] o Manual da base territorial, do IBGE, lista oito situações possíveis de classificação de setores censitários. [...] As áreas urbanas são divididas em área urbana, área não urbanizada de cidade ou vila e área urbana isolada. [...] enquanto as áreas rurais são classificadas como aglomerado rural de extensão urbana, povoado, núcleo, lugarejo e área rural. A área não urbanizada de cidade ou vila é aquela que, embora legalmente urbana, apresenta ocupação eminentemente rural, enquanto a área rural de extensão urbana se constitui numa ocupação com características urbanas que está situada fora do perímetro urbano municipal.” (IBGE, 2016: 39)

normativas e a delimitações político-administrativas do território. Da mesma forma, por decorrência lógica, as questões urbanas não se limitam às divisas municipais e não podem ser tratadas, sob pena de fracasso, apenas nessa escala, ainda que os municípios sejam os entes federados constitucionalmente competentes para a execução de suas políticas de desenvolvimento urbano.

Aí está onde nasce a complexidade de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que pretenda de fato interferir nos processos de produção de cidades para alcançar padrões de desenvolvimento urbano mais adequados. Se há diferentes manifestações do fenômeno urbano, que encerram questões específicas associadas a diferentes escalas, mas com impactos locais na qualidade dos espaços urbanos e na vida das pessoas, essas questões devem ser percebidas como objeto da política pública, e tratadas em suas respectivas escalas, lançando mão de instrumentos adequados para tal.

A leitura do urbano em diferentes escalas e a compreensão alargada de suas características, no contexto brasileiro, requer a compreensão de conceitos relacionados à categoria analítica básica do fenômeno urbano (a cidade), os quais serão acionados daqui por diante, neste texto. Trata-se de conceitos construídos pelo IBGE em diferentes estudos de classificação do território produzidos nos últimos anos⁷, com a finalidade de interpretar o fenômeno urbano brasileiro sob diferentes perspectivas.

Esses conceitos adicionais, considerados chaves de leitura para o olhar estratégico de nível federal, são:

- *Arranjos Populacionais, Concentrações urbanas e Municípios isolados*, para a compreensão das cidades brasileiras quanto ao seu “transbordamento” para além das fronteiras municipais, bem como a intensidade da sua urbanização, na perspectiva da análise de arranjos urbanos intermunicipais; e
- As categorias componentes *da hierarquia da rede urbana (metrópole, capital regional, centro sub-regional, centro de zona e centro local)* e *regiões de influência* das cidades, para a compreensão do papel exercido pelas cidades e

⁷ Esses estudos constituem referência para a apresentação do “Quadro Urbano no Brasil” (item 2.1) e para a construção da visão de território proposta para a PNDU e apresentada na seção “Organização territorial” (item 4.3.1).

suas relações de interdependência, na perspectiva da análise da organização do território nacional em redes de cidades.

De início, traremos o conceito de cidade adotado no estudo *Regiões de Influência das Cidades 2018 – REGIC 2018* (IBGE, 2020), que se apoia no conceito de arranjos populacionais e suas derivações. No estudo,

a noção de Cidade ou de centro urbano [...] utilizada para análise dos dados é operacionalizada por meio de unidades territoriais definidas no estudo Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil (ARRANJOS..., 2016). Tais unidades territoriais consistem basicamente em três conjuntos: os Arranjos Populacionais, as concentrações urbanas e os demais Municípios (ou Municípios isolados). (IBGE, 2020: 5)

O estudo *Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil*, de 2016⁸, apresenta uma análise do urbano brasileiro a partir da noção de integração entre cidades, isto é, de dinâmicas urbanas compartilhadas por mais de um município, quer seja pela contiguidade da *mancha urbanizada*⁹, quer seja por uma interdependência funcional, capturada pela presença de significativos deslocamentos diários intermunicipais para trabalho e estudo (os chamados movimentos pendulares, característicos de dinâmicas econômicas compartilhadas por espaços urbanos).

Arranjos populacionais são definidos como “o agrupamento de dois ou mais municípios onde há uma forte integração populacional devido aos movimentos pendulares para trabalho ou estudo, ou devido à contiguidade entre as manchas urbanizadas principais” (IBGE, 2016: 22). Classificados como “unidades territoriais compostas por mais de um Município” (IBGE, 2020: 72), os arranjos populacionais constituem a categoria básica de análise do fenômeno urbano na escala supramunicipal.

Cada arranjo populacional equivaleria, de acordo com a noção anteriormente apresentada, a uma *cidade*, isto é, a uma unidade funcional urbana que, neste caso, por definição, inclui necessariamente dois municípios limítrofes, pelo menos. O estudo classifica como *municípios isolados* aqueles que não participam de arranjos populacionais, de que decorre a relação um para um (1 município isolado = 1 cidade).

⁸ A primeira edição foi publicada em 2014.

⁹ “Considera-se mancha urbanizada principal aquela que envolve a sede do município, porém, caso a mancha urbanizada da sede seja muito menor que a de um determinado distrito, considerou-se a do distrito”. (IBGE, 2016: 22)

Os arranjos populacionais são classificados em tipos, com a finalidade de reconhecer particularidades distintivas entre eles, a saber: *Arranjos Populacionais Fronteiriços*, *Arranjos Populacionais Turísticos e de Veraneio no Litoral*, *Arranjos Populacionais até 100 000 habitantes*, *Médias Concentrações Urbanas e Grandes Concentrações Urbanas*. A natureza da tipologia adotada, com critérios não excludentes, permite que um arranjo pertença a mais de um tipo; por exemplo, um arranjo pode ser classificado como “*Turístico e de Veraneio no Litoral*” e constituir uma “*Média Concentração Urbana*”. (IBGE, 2016: 31)

O conceito de *concentrações urbanas* “constitui um termo geral que supera, como escala de urbanização, as noções de arranjos populacionais e de municípios isolados”, referindo-se “a unidades urbanas que impelem ao movimento um volume cada vez maior de pessoas, que veem, nos médios e grandes centros, oportunidades de trabalho e estudo, compatíveis com os novos padrões econômicos do capitalismo contemporâneo”. (IBGE, 2016: 19)

De forma objetiva, concentrações urbanas são definidas como “Arranjos Populacionais com mais de 100 mil habitantes, bem como os Municípios que não compõem Arranjos e que ultrapassam esse patamar populacional” (IBGE, 2020: 72), expressando uma qualificação das cidades (dos espaços urbanos), independentemente de sua classificação como arranjos populacionais ou municípios isolados, com recorte dado pelo critério de porte populacional, que funciona como uma aproximação de problemáticas específicas vivenciadas por esses territórios.

Utilizando esses conceitos originários do estudo de Arranjos Populacionais, a pesquisa Regiões de Influência das Cidades 2018¹⁰ ocupa-se em compreender o papel exercido pelas cidades no território e suas interrelações, constituindo referência essencial para o entendimento da configuração da rede urbana brasileira. Assim, no mesmo sentido, afirma-se na REGIC 2018 (IBGE, 2020) que

todos os Municípios que não compõem Arranjos Populacionais foram considerados Cidades, assim como os próprios Arranjos Populacionais – cada um considerado uma unidade urbana. Essa adequação é necessária

¹⁰ A REGIC 2018 é o quinto da série de estudos da rede urbana brasileira do IBGE. Em sua versão anterior (REGIC 2007), não se utilizava o conceito de arranjos populacionais (definido em 2014), mas o de seu equivalente anterior “áreas de concentração populacional” (ACPs), “definidas como “grandes manchas urbanas de ocupação contínua, caracterizadas pelo tamanho e densidade da população, pelo grau de urbanização e pela coesão interna da área, dada pelos deslocamentos da população para trabalho ou estudo (REGIÕES..., 2008, p. 11)” (IBGE, 2016: 19).

tendo em vista que a Cidade, objeto do atual estudo, pode vir a ser composta por vários Municípios que são indissociáveis como unidade urbana. Trata-se de Municípios que possuem contiguidade em suas manchas urbanizadas ou que possuem forte movimento pendular para estudo e trabalho, com tamanha integração que justifica considerá-los como um único nó da rede urbana. A hierarquização de dois Municípios que compartilham manchas urbanas, por exemplo, tende a ser inadequada, pois frequentemente os dois Municípios integram os mesmos processos de urbanização e de relacionamentos externos com Cidades. (IBGE, 2020: 72)

A rede urbana brasileira, na pesquisa REGIC 2018, é “estruturada em duas dimensões: a hierarquia dos centros urbanos, dividida em cinco níveis; e as regiões de influência, identificadas pela ligação das Cidades de menor para as de maior hierarquia urbana” (IBGE, 2020: 11), que refletem de forma conjunta relações de polarização entre cidades. A hierarquia da rede urbana refere-se à classificação das cidades quanto aos papéis que exercem como nós da rede, a partir da análise da atratividade exercida por cada uma delas em razão da presença de estruturas de gestão pública e empresarial e da oferta de bens e serviços:

as Cidades brasileiras foram classificadas, hierarquicamente, a partir das funções de gestão que exercem sobre outras Cidades, considerando tanto seu papel de comando em atividades empresariais quanto de gestão pública, e, ainda, em função da sua atratividade para suprir bens e serviços para outras Cidades. O alcance desse comando e atratividade no território corresponde à delimitação de sua área de influência, ou seja, quais Cidades estão subordinadas a cada centralidade classificada na pesquisa. (IBGE, 2020: 11)

O conceito de região de influência, constitutivo da noção de rede urbana, está ligado, por sua vez, à organização de fluxos no território (de pessoas, bens e serviços) e é

operacionalizad[o] por meio de vínculos estabelecidos entre centros urbanos de hierarquia menor direcionando-se àqueles com hierarquia superior. [...] Ao contrário da abordagem mais recorrente de região, tomada como uma zona contígua, em geral sem superposições entre regiões vizinhas, a região reticular considerada na REGIC não necessariamente é contígua, e, dependendo da escala, apresenta superposições e duplas subordinações de Cidades.¹¹ (IBGE, 2020: 72)

¹¹ Note-se a distinção entre o sentido tradicional de “região”, como zona contígua, e o sentido de “região” na perspectiva da análise da rede urbana que, por se referir à compreensão de fluxos, não obedece à lógica da contiguidade; nesse caso, a oferta de bens e serviços determina a atratividade, possibilitando que uma cidade, por sua especialização, por exemplo, exerça atração sobre outra, localizada a milhares de quilômetros de distância física.

Os cinco níveis da rede urbana seguem a mesma classificação adotada no estudo anterior (REGIC 2007), incluindo subdivisões internas aos níveis. As cidades que ocupam o primeiro nível da rede urbana são designadas *Metrópoles* (divididas em três subníveis - Grande Metrópole Nacional, Metrópole Nacional, e Metrópole), “para onde convergem as vinculações de todas as Cidades presentes no Território Nacional”. (IBGE, 2020: 11)

Têm-se, na sequência, as *Capitais Regionais*, cidades de segundo nível (divididas em três subníveis – Capital Regional A, Capital Regional B e Capital Regional C), os *Centros Sub-Regionais*, cidades de terceiro nível (divididos em dois subníveis – Centros Sub-Regionais A e Centros Sub-Regionais B), os *Centros de Zona*, cidades de quarto nível (divididos em dois subníveis – Centro de Zona A e Centro de Zona B), e, finalmente, os *Centros Locais*, último nível da rede urbana, composto pela maior parte das cidades brasileiras.

1.3. Definições na perspectiva normativa

A divisão territorial do Brasil, em termos normativos, associa-se em primeira ordem à edição do Decreto-Lei nº 311/1938, que estabeleceu a divisão territorial do país, com a finalidade de uniformizar delimitações do território para fins de recenseamento populacional, de competência da União.

Na década de 1930, o Brasil era ainda agrário, com a maior parte de sua população vivendo em espaços rurais. No entanto, algumas porções do país já eram significativamente urbanizadas e já se observava a elevação das taxas de urbanização, que se intensificariam sobretudo a partir da década de 1960, de forma associada à crescente industrialização brasileira.

O ponto é que a classificação territorial vigente no país se apoiava na lógica colonial de ocupação e administração do território, em que as cidades eram criadas pela Coroa, e vilas podiam ser criadas por donatários de capitanias hereditárias, designação que perdurou até a edição do referido Decreto-Lei, embora muitas vilas já tivessem dinâmicas urbanas mais intensas do que certas cidades.

A norma estabeleceu que todos os distritos-sede de municípios deveriam ser classificados como cidades e que as vilas corresponderiam às sedes dos demais distritos municipais. Cidades e vilas seriam a correspondência do que se passou a considerar como espaço urbano no Brasil, naquele momento:

*O Decreto-lei n. 311, de 02.03.1938 que dispõe sobre a divisão territorial do Brasil, constitui-se em um marco legal da diferenciação entre espaços rurais e urbanos no País. Ele estabelece, entre outros aspectos, os critérios objetivos para a diferenciação entre cidades e vilas, pois até aquele ano não havia distinção entre estas duas unidades político-administrativas e as sedes de municípios podiam ser vilas ou cidades, dependendo das condições de sua criação (LIMA, 2007). A partir do citado decreto, todos os distritos-sede de municípios passaram a ser classificados como cidades, enquanto as vilas seriam todas as sedes de distritos. Tudo o que estivesse fora deste enquadramento corresponderia ao rural. **Caberia aos municípios estabelecer esta diferenciação, bem como definir os limites de cidades, vilas e, por consequência, das áreas rurais.** (grifo nosso) (IBGE, 2017b: 36)*

Essa classificação, determinada para uniformizar a organização territorial do país, permitir a realização de recenseamento populacionais e garantir sua comparabilidade (caráter operativo da norma), ainda hoje é válida e utilizada pelo IBGE, que tem se ocupado de promover classificações menos dicotômicas do território, sem descartar a necessidade de adotar conceitos elementares (urbano e rural) para a produção de estatísticas e a utilização em mapeamentos sistemáticos do país¹².

Note-se que a primeira definição legal de âmbito nacional sobre áreas urbanas ocorre depois da primeira lei federal a tratar do tema dos loteamentos urbanos, o Decreto-Lei nº 58, de 1937. Como se disse, em algumas porções do país a urbanização era uma realidade em expansão, e a isso se seguia a necessidade de fundar regramentos que regulassem condutas, seja no campo procedimental da administração pública, seja na esfera jurídica do direito privado.

Blanco (2008) nos ensina que o Decreto-Lei 58/1937 foi um “importante passo no sentido de garantir maior segurança nessas relações contratuais, relativas à

¹² Para fins de mapeamento sistemático do país, o IBGE oferece as seguintes definições: “cidade Localidade com o mesmo nome do município a que pertence (sede municipal) e onde está sediada a respectiva prefeitura, excluídos os municípios das capitais; capital Localidade onde se situa a sede do governo de Unidade da Federação, excluído o Distrito Federal; capital federal Localidade onde se situa a sede do governo federal com os seus poderes executivo, legislativo e judiciário; vila Localidade com o mesmo nome do distrito a que pertence (sede distrital) e onde está sediada a autoridade distrital, excluídos os distritos das sedes municipais” (IBGE, 2015).

negociação, à transação imobiliária de lotes vendidos em prestações, frutos de um parcelamento do solo” urbano, mas “não dispôs sobre normas de urbanização das cidades, não havia essa preocupação em 1937”. Em outras palavras, não se enxergava a esse tempo a necessidade de regular padrões de desenvolvimento urbano em norma federal, para além daqueles que apoiassem a operacionalização de atividades típicas da União, como a gestão do território nacional, incluindo a realização de recenseamentos populacionais.

Ao lado da definição legal de cidade ainda ancorada no Decreto 311/1938, de que resulta uma cidade para cada sede de município, o conceito de zona urbana somente aparece de forma explícita na legislação federal em 1966, quando o fenômeno urbano já era consistente e as cidades abrigavam mais da metade da população do país. Não foi isso, no entanto, que motivou a empreitada legal, mas a instituição do Sistema Tributário Nacional, por meio da Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional) que, para ser operacionalizado, necessitava de classificações relativamente uniformes do território brasileiro.

Nesse caso, o caráter operativo da norma era disciplinar requisitos mínimos que deveriam ser observados pelos municípios para a delimitação, por lei municipal, do território urbano sobre a qual recairia a cobrança do Imposto Territorial e Predial Urbano (IPTU). Depreende-se dessa norma a preocupação em garantir alguma aderência entre o urbano legal e o urbano de fato, quer seja pela exigência de pelo menos dois “melhoramentos” urbanos para a caracterização da zona urbana, quer seja, na possibilidade de considerar urbanas também as “áreas urbanizáveis” ou de “expansão urbana”, sua vinculação à existência de “loteamentos aprovados pelos órgãos competentes”.

Em 1967, edita-se o Decreto-Lei nº 271, sobre loteamentos urbanos, que passa também a disciplinar zona urbana como “a da edificação contínua das povoações, as partes adjacentes e as áreas que, a critério dos Municípios, possivelmente venham a ser ocupadas por edificações contínuas dentro dos seguintes 10 (dez) anos” (Art. 1º, § 3º). O Decreto-Lei menciona também a legitimidade do loteador ou dos vizinhos para contestar construções em desacordo com “restrições urbanísticas do loteamento” ou a “normas de edificação ou de urbanização referentes aos lotes” (Art. 6º), sugerindo que esses regramentos seriam de nível local.

Em 1973, a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973) estabelece dentre os atos de registro a inscrição “dos memoriais de loteamento de terrenos urbanos e rurais, para a venda de lotes, a prazo, em prestações” e a obrigatoriedade das “repartições municipais” comunicarem “ao oficial do registro nos dez (10) dias seguintes à sua efetivação, todas as alterações ocorridas no sistema urbano, inclusive as concernentes a nomes de logradouros”¹³.

Nova Lei de Parcelamento do Solo Urbano, editada em 1979 (Lei nº 6.766/1979), que revogou tacitamente alguns dispositivos do Decreto-Lei nº 271/1967, não trouxe em sua primeira versão uma definição de zona urbana, o que só viria a ocorrer em 1999, com a alteração pós-constitucional (CF 88) dada pela Lei nº 9.785 (de 29.01.1999), na qual se diz que “somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de **expansão urbana** ou de **urbanização específica**, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal” (Art. 3º), com grifos nossos para indicar a inclusão de novas nomenclaturas.

Do ponto de vista constitucional, cidades somente passaram a ser mencionadas na CF de 1988, com a inclusão do capítulo De Política Urbana, quando se fixou que a “política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal [...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Art. 182).

Não obstante, já em 1967 a Constituição Federal dispunha sobre regiões metropolitanas, fixando a possibilidade de seu estabelecimento por lei complementar da União, as quais seriam “constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum” (Art. 157, § 10; com alteração de redação, sem impacto no conteúdo, dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969).

Com esse fundamento constitucional, em 1973 foi promulgada a Lei Complementar nº 14 (de 8.06.1973), que estabeleceu as primeiras oito regiões metropolitanas do país (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza), compreendidas pelos municípios nela indicados.

¹³ Alteração da Lei 6.015 em 1975 termina com o regime de inscrição no registro de imóveis, estabelecendo os atos de “registro” ou “averbação” na matrícula do imóvel, na qual já deve constar sua caracterização imobiliária; os trechos citados são revogados e os loteamentos urbanos e rurais passam então a ser objeto de registro.

Em 1988, a CF deslocou essa competência, dando aos Estados, também por meio de lei complementar, a possibilidade de “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” (Art. 25, §3º).

A presença do tema metropolitano na CF de 1967, por si, indica a relevância do quadro urbano e a preocupação de estabelecer a atuação da União, e posteriormente dos Estados, sobre o fato urbano que não mais se limitasse aos respectivos territórios municipais. É o reconhecimento não só de uma dinâmica urbana específica dada pela metropolização (qualificada inicialmente como uma “mesma comunidade socioeconômica”), mas também da impossibilidade municipal de atuar sobre essa dinâmica de forma isolada.

Mais tarde, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) regulamentou o capítulo Da Política Urbana da CF 88, estabelecendo “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Art. 1º), sem entretanto trazer um conceito de cidade ou de áreas/zonas urbanas. As escalas supramunicipais foram reconhecidas no capítulo dos instrumentos de política urbana, que menciona como instrumentos gerais os “planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” e o “planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” (Art. 4º).

Diversas legislações subsequentes trazem suas próprias disposições sobre áreas urbanas (e derivações) para regular as matérias de que se ocupam. Podemos mencionar, a título de exemplo:

- na Lei nº 11.952/2009, que “dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal”, o conceito de “ordenamento territorial urbano”¹⁴, compreendendo áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização

¹⁴ definido como “planejamento da área urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, que considere os princípios e diretrizes [do Estatuto da Cidade], e inclua, no mínimo [...]: a) delimitação de zonas especiais de interesse social em quantidade compatível com a demanda de habitação de interesse social do Município; b) diretrizes e parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano; c) diretrizes para infraestrutura e equipamentos urbanos e comunitários; e d) diretrizes para proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural.” (Art. 2º, VII)

específica, cujos elementos “constarão no plano diretor, em lei municipal específica para a área ou áreas objeto de regularização ou em outra lei municipal”, o termo “áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas”, cujo significado é regulamentado em decreto, e, em recente alteração de 2017 (dada pela Lei 13.465, discutida adiante), o conceito de “área urbana”, cuja “definição levará em consideração, para fins do disposto [na] Lei, o critério da destinação” (Art. 2º, X);

- na Lei nº 12.651/2011, que “dispõe sobre a proteção da vegetação nativa” (Novo Código Florestal), os conceitos de “área verde urbana”¹⁵ e de “área urbana consolidada”, definida como “aquela de que trata o inciso II do caput do art. 47 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009” (Art. 3º, XXVII) – dispositivo revogado pela Lei 13.465/2016, que traz seu equivalente “núcleo urbano informal consolidado”;
- na Lei nº 13.465/2017, que “dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...]”, as novas nomenclaturas e conceitos de “núcleo urbano”, “núcleo urbano informal” e “núcleo urbano informal consolidado”, para a finalidade de regularização fundiária urbana em geral¹⁶; o conceito de “área urbana consolidada”, para o caso específico de alienação de terrenos de marinha da União (alteração à Lei nº 9.636/1998)¹⁷, e o já mencionado conceito de “área urbana” na lei 11.952/2009, para a finalidade de regularização fundiária urbana em terras da União na Amazônia Legal.

Esse conjunto não exaustivo de normas federais (conviventes até hoje, diga-se, à exceção da CF de 1967) alocam historicamente, de forma explícita ou implícita, nos

¹⁵ definidas como “espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais.”

¹⁶ “núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural”; “núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização”; “núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município”. (Art. 11, I, II e III)

¹⁷ definida como aquela “I – incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; II - com sistema viário implantado e vias de circulação pavimentadas; III - organizada em quadras e lotes predominantemente edificados; IV - de uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou voltadas à prestação de serviços; e V - com a presença de, no mínimo, três dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; e e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos (Lei nº 9.636/1998, Art. 16-C, §2º).

municípios a competência pela definição de zonas urbanas (e elementos correlatos), o que foi sendo consolidado por outras legislações e finalmente sacramentado na divisão de competências na Constituição Federal de 1988. O tema metropolitano, por sua vez, reconhecidamente de escala supramunicipal, teve seu regramento deslocado do nível federal para o nível estadual, com a promulgação da CF 88.

Nem sempre, no entanto, os municípios definem legalmente sua zona urbana; e nem sempre, quando o fazem, definem precisamente seus limites (perímetro urbano); por fim, nem sempre as delimitações municipais, quando há, obedecem a requisitos técnicos uniformes, necessários para uma leitura metodologicamente sólida do fenômeno urbano brasileiro. Daí decorrem dois desdobramentos.

O primeiro desdobramento, já explorado, é a necessidade de se cotejar a perspectiva normativa com a perspectiva fática, conforme mencionado anteriormente, não apenas para a análise do quadro urbano, mas também para a formulação de políticas públicas e, em particular, de seus desdobramentos programáticos, sob pena de distorções importantes para o cumprimento dos objetivos pretendidos.

Um exemplo em abstrato, mas fartamente conhecido e reconhecido em casos concretos, é a alocação de recursos para a construção de empreendimentos habitacionais em áreas urbanas: a adoção do critério legal poderá levar, e frequentemente leva, à produção de moradias em áreas legalmente urbanas que não constituem cidades de fato, isto é, áreas urbanas que não integram manchas urbanizadas.

O segundo desdobramento é o que se observa da leitura atenta das legislações mais recentes; note-se que elas buscam especificar em seus conceitos critérios de qualificação coerentes com a questão que a norma pretende operacionalizar. Daí porque tantos casos de definições específicas de área urbana, adequadas “para a finalidade da lei”.

Exemplo disso é o “critério de destinação” para definir “área urbana” no caso de regularização de terras da União na Amazônia Legal, que consta de recente alteração da Lei 11.952/2009; quer dizer que bastará a destinação da área como urbana, isto é, suas características fáticas (não especificadas, diga-se), para que o município adote procedimentos de regularização em favor dos possuidores, dispensando a necessidade de adequação de seus perímetros urbanos.

Ou então as definições de “área urbana consolidada” mencionadas anteriormente, que estabelecem critérios técnicos para garantir um certo grau de urbanização balizador para admitir procedimentos de regularização ambiental (Novo Código Florestal) ou a alienação de terrenos de marinha.

O distanciamento entre fato e norma não se restringe, entretanto, à definição de zonas urbanas pelos municípios. O mesmo ocorreu após o deslocamento de competência para instituição de regiões metropolitanas da União para os Estados, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, conforme explicitam Hoshino e Moura (2019: 373):

Desde a Constituição Federal de 1988, que franqueou, aos estados, a competência para a instituição de RMs, AUs e microrregiões (MRs), o número de RMs no País elevou-se das 9 unidades instituídas por lei federal (n. 14/1973 e 20/1974) para mais de 70, distribuídas entre os estados da federação; a grande maioria, seguramente, sem os predicados mínimos que lhes atribuísem verdadeira natureza metropolitana. Essa proliferação casuística e o descaso reiterado, por parte dos estados, para com critérios que distinguíssem aglomerações polarizadas por metrópoles daquelas que correspondem a simples aglomerações urbanas, implicaram grandes obstáculos à promoção de ações nesse setor, sobretudo por parte do governo federal.

Na mesma lógica mencionada anteriormente de construir pontes entre o fato e a norma (as normas estaduais, nesse caso), o Estatuto da Metrópole, instituído em 2015 pela Lei nº 13.089 (de 12.01. 2015), e alterado em 2018 pela Lei nº 13.683 (de 19.06.2018), define (Art. 2º, incisos I, V, VII, VIII):

- “aglomeração urbana” como “unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas”,
- “metrópole”, como “espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados “pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE”;
- “região metropolitana”, como “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”, conforme alteração de 2018, em substituição ao texto original, que definia região metropolitana como “aglomeração urbana que configure uma metrópole”; e

- “área metropolitana”, como representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território”, incluído em 2018.

O Estatuto da Metrópole estabeleceu “diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados [...]” (Art. 1º), por meio de instrumentos de planejamento e governança que especifica, e conta com um capítulo dedicado à atuação da União nesses territórios.

Os conceitos originalmente fixados na lei tinham o duplo objetivo de regular a instituição de possíveis regiões metropolitanas vindouras e de constituir possibilidades de diferenciações quanto ao apoio da União a regiões metropolitanas com características distintas, para dialogar com a já mencionada discrepância entre fato e norma. A partir da edição da Lei, “região metropolitana” seria então a “aglomeração urbana” que configurasse uma “metrópole”, definida na Lei, como o espaço urbano com continuidade territorial [...] associado a uma “capital regional”, com base em classificação do IBGE (REGIC).

A versão atual do Estatuto da Metrópole, alterada pela Lei nº 13.683, ajustou com rigor conceitual as definições de “região metropolitana”, compatibilizando-o com o texto constitucional, e incluiu o conceito de “áreas metropolitanas”, tecnicamente preciso para definir o fato metropolitano, mas sem nenhuma aplicação prática para a finalidade pretendida. Embora tivesse a mesma intenção de aproximar fato e norma, a alteração legal inadvertidamente impossibilitou a já difícil efetivação do intento, perdendo seu caráter operativo ao desvincular os conceitos legais de “região metropolitana” e de “metrópole”.

Vê-se aqui o interessante caminho de associação entre norma e estudos de classificação territorial (não vamos discutir aqui porque a adoção do nível “capital regional” e não “metrópole”), que teve, no entanto, vida curta. Apesar disso, é um caso que demonstra a utilidade das classificações territoriais não apenas para o conhecimento

da realidade, mas para, a partir disso, balizar a ação pública, inclusive por meio de sua incorporação em instrumentos formais vinculados às políticas públicas.

Embora não seja suficiente para a caracterização, a perspectiva normativa deve ser componente da análise do fenômeno urbano e percebida como partícipe do quadro de desafios a serem enfrentados no campo da política urbana, ao mesmo tempo em que é entendida como ferramenta para uma atuação consistente no território.

2 – Contexto urbano brasileiro

2.1. Quadro urbano no Brasil

Desde meados da década de 1960, o Brasil se tornou um país urbano, isto é, um país em que mais da metade de sua população passou a viver nas cidades. As mais altas taxas de crescimento urbano foram verificadas nas décadas de 1970 e 1980, na média nacional, mas esse processo ocorreu de forma e com ritmos específicos em diferentes regiões do país, conforme se vê na Tabela 1.

Tabela 1 Evolução da Taxa de Urbanização no Brasil e por Grandes Regiões (%)

	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2007	2010
Brasil	31,24	36,16	44,67	55,92	67,59	75,59	81,23	83,48	84,36
Norte	27,75	31,49	37,38	45,13	51,65	59,05	69,83	76,43	73,53
Nordeste	23,42	26,4	33,89	41,81	50,46	60,65	69,04	71,76	73,13
Sudeste	39,42	47,55	57	72,68	82,81	88,02	90,52	92,03	92,95
Sul	27,73	29,5	37,1	44,27	62,41	74,12	80,94	82,9	84,93
Centro Oeste	21,52	24,38	34,22	48,04	67,79	81,28	86,73	86,81	88,8

Fonte: IBGE, Censo demográfico 1940-2010. Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do

A primeira região a se tornar urbana foi a Sudeste, ainda na década de 1950, e assim permaneceu até a década de 1970, quando Sul e Centro-Oeste ultrapassaram a marca de mais de 50% de sua população vivendo em cidades. Em 1980, todas as regiões atingiram esse patamar; as regiões Norte e Nordeste sempre tiveram taxas de urbanização abaixo da média, permanecendo na casa dos 70% no último Censo (2010).

As altas taxas de crescimento urbano associadas a períodos com altas taxas de crescimento populacional, de forma combinada, significaram um acréscimo de quase 109 milhões de pessoas vivendo em cidades ao longo de quatro décadas (1970 a 2010). O último Censo, realizado em 2010, apontou que aproximadamente 85% da população do país era urbana, o que corresponde a mais de 160 milhões de pessoas, em termos absolutos (Tabela 2).

Tabela 2: População urbana no Brasil e por Grandes Regiões

	1970	1980	1991	2000	2010	Incremento 1970 a 2010
Brasil	52.099.230	80.439.307	110.992.981	137.955.959	160.927.802	108.828.572
Norte	1.626.275	3.036.264	5.922.574	9.014.365	11.664.509	10.038.234
Nordeste	11.756.451	17.568.001	25.776.279	32.975.425	38.821.246	27.064.795
Sudeste	28.969.932	42.841.793	55.225.983	65.549.194	74.696.178	45.726.246
Sul	7.305.650	11.876.780	16.403.032	20.321.999	23.260.896	15.955.246
Centro-Oeste	2.438.952	5.114.489	7.663.122	10.092.976	12.482.963	10.044.011

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1950/2010. Até 1991, dados extraídos de Estatísticas do Século XX, Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1993, vol 53, 1993.

A intensificação do processo de urbanização brasileiro está ligada ao processo de industrialização do país e acompanha uma matriz de desenvolvimento desigual e excludente, fartamente descrita na literatura. Resulta disso que nossas cidades acumularam, ao longo de décadas de formação, expressivos passivos habitacionais, de infraestrutura, desigualdades de diversos tipos que se revelam nos números que veremos adiante. Essas desigualdades são observadas no espaço intraurbano, mas também podem ser identificadas em outras escalas do fenômeno urbano no país.

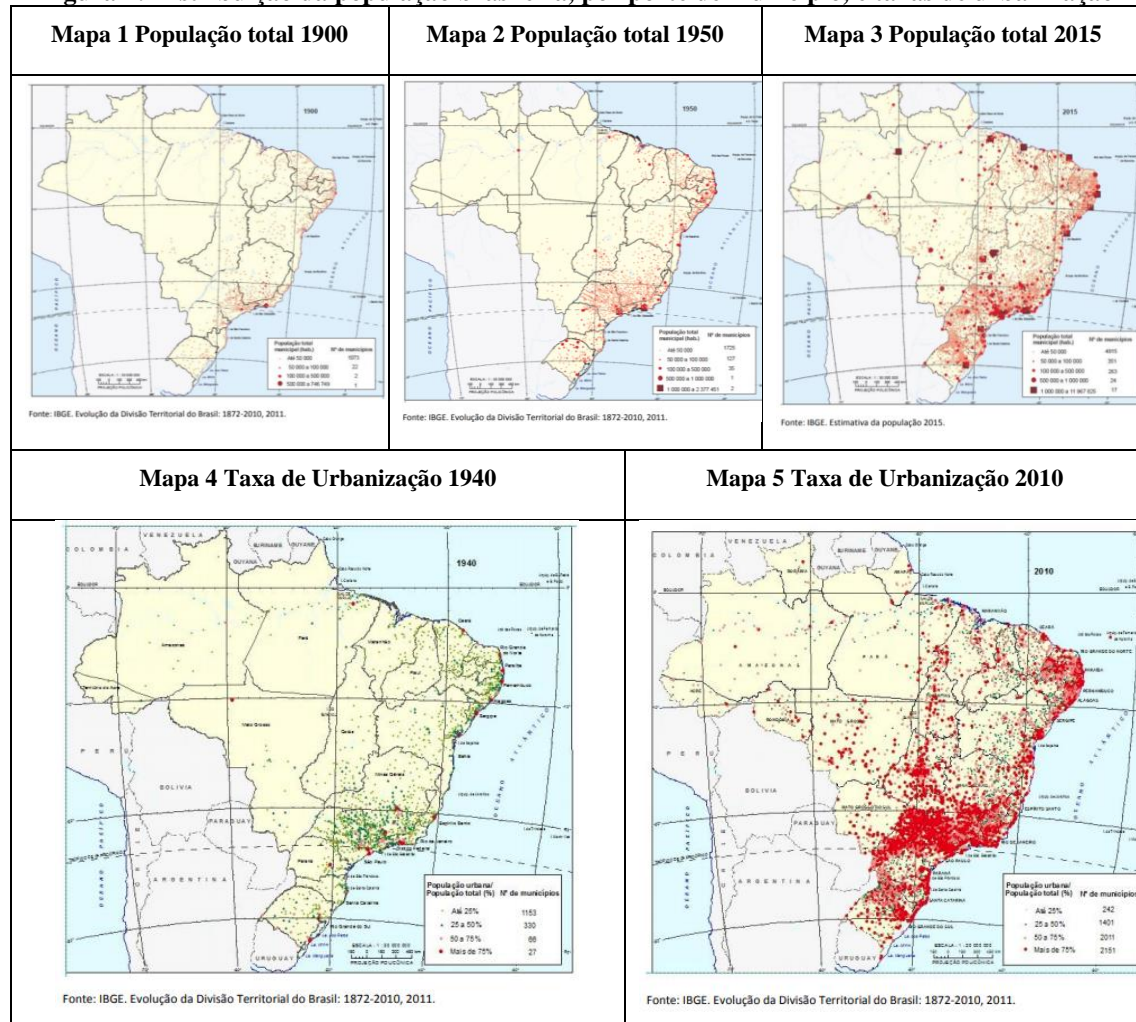
Assim, a caracterização do quadro urbano apresentada aqui buscará percorrer diferentes escalas da urbanização brasileira, em sintonia com a abordagem multiescalar da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que se encontra em processo de formulação e com as necessidades inerentes ao fenômeno urbano, que só pode ser compreendido a partir de uma leitura multinível:

Analisar a cidade e o fenômeno urbano é uma tarefa que demanda uma abordagem interestelar. A grandiosidade do tema é tal que no mínimo deve-se tentar entender o fenômeno nas escalas intraurbana, metropolitana e regional segundo suas diversas articulações e complementaridades de funções. Isso ocorre, atualmente, devido à multiplicidade de processos e formas que percorrem o espaço urbano e revelam novas espacialidades, recriando as condições sociais de modo cada vez mais complexo e ampliado, redefinindo assim o papel de cada lugar (SANTOS, 2012) (IBGE, 2017b: 10).

A observação na escala nacional permite perceber que a distribuição espacial da população brasileira é fortemente concentrada em algumas porções do território, na costa atlântica, nas regiões sul e sudeste do país, e ao longo de alguns eixos ou pontos de

urbanização intensiva no Norte e no Centro-oeste¹⁸; a distribuição da população urbana segue a mesma configuração (Figura 1), que se reflete também na configuração da rede urbana brasileira, como veremos adiante.

Figura 1: Distribuição da população brasileira, por porte de município, e taxas de urbanização



Fonte: IBGE, Caderno Temático: Cidades Sustentáveis, 2017: 2 a 4.

Quando se compara os mapas relativos a 1900 (Mapa 1), 1950 (Mapa 2) e 2015 (Mapa 3) pode -se observar que o crescimento do número de municípios ocorreu simultaneamente ao próprio povoamento do território nacional. Assim, o incremento da população e sua interiorização fez-se acompanhar da criação de pequenos municípios.

¹⁸ Essa característica da urbanização brasileira está ligada a diversos aspectos, desde o legado de estruturação do território no Brasil-colônia – e suas primeiras atividades econômicas ligadas ao extrativismo costeiro – até as características concentradas da industrialização brasileira, que configuraria o Brasil urbano séculos depois. A interiorização da urbanização do Brasil responde a diferentes movimentos históricos, que também remontam ao Brasil-colônia (bandeiras) e a processos sucessivos e não necessariamente contínuos de ocupação do território, induzidos ou não por ações do Estado Nacional.

Do ponto de vista geográfico, uma vertente dessa questão diz respeito à própria taxa de urbanização dos municípios, aqui medida pela proporção da população urbana na população total dessas unidades federativas.

Quando analisadas numa série temporal ao longo do período censitário transcorrido entre 1940 (Mapa 4) e 2010 (Mapa 5), essa informação revela a reversão ocorrida nesse período entre um país predominantemente rural para um outro no qual a população vai se concentrando crescentemente nas cidades. (IBGE, 2017: 3)

A distribuição da população brasileira (Tabela 3) mostra que 54% das pessoas vivem em municípios com mais de 100 mil habitantes, que representam 5% do total de municípios do país, sendo que apenas 1% deles, com mais de 500 mil habitantes, concentram 29% do total da população. No outro lado, os municípios com até 20 mil habitantes (70%) abrigam 16% das pessoas, e na faixa do meio, de 20 mil a 100 mil habitantes (25%), estão 28% das pessoas.

Tabela 3: Perfil dos municípios brasileiros por porte populacional (habitantes)

Classe e tamanho da população dos municípios segundo porte populacional (habitantes)	População residente				Número de municípios	
	Total	(%)	Situação do domicílio (%)		Total	(%)
			Urbana	Rural		
Brasil	190.755.799	100	84	16	5.560	100
Até 5.000	4.374.345	2	56	44	1.301	23
De 5.001 a 10.000	8.541.935	4	60	40	1.212	22
De 10.001 a 20.000	19.743.967	10	61	39	1.401	25
De 20.001 a 50.000	31.344.671	16	70	30	1.043	19
De 50.001 a 100.000	22.314.204	12	81	19	325	6
De 100.001 a 500.000	48.565.171	25	94	6	245	4
Mais de 500.000	55.871.506	29	99	1	38	1

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)/ Censo 2010

Porte populacional é um dos critérios básicos para a reflexão sobre políticas de desenvolvimento urbano, sobretudo para a estruturação de uma política nacional, que deve dialogar com diferentes realidades dos municípios brasileiros, tomando em consideração que cada sede de município é uma cidade, com suas peculiaridades. A análise dos dados apresentados na tabela acima mostra que quanto maior o município em termos de porte populacional, maior a sua taxa de urbanização; isto é, a população urbana é proporcionalmente maior em municípios mais populosos, enquanto municípios menores tendem a ter mais população vivendo em áreas rurais. Embora esse possa ser um importante indicativo, o critério de distribuição populacional por tipo de domicílio não é

suficiente para uma adequada caracterização dos municípios brasileiros em termos de suas dinâmicas urbanas e rurais, conforme se verá adiante. De toda forma,

as mudanças nas taxas de urbanização, conforme reveladas nos mapas relativos à taxa de urbanização, remetem à necessidade de se adequar a agenda e as ações afinadas aos princípios da sustentabilidade urbana, com os diversos contextos regionais e locais que coexistem em um território de dimensões continentais como o brasileiro (IBGE, 2017: 4).

Esses dados mostram uma das características da urbanização brasileira, concentrada não apenas em determinadas porções do território nacional, com reflexos na estruturação da rede urbana, mas também em algumas cidades, na concepção de unidades territoriais urbanas independentemente de limites municipais. O olhar sobre esse aspecto do fenômeno urbano brasileiro, referente à escala supramunicipal, é dado pelo estudo *Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil* (IBGE, 2016). *Arranjos populacionais*, equivalentes a cidades sob a perspectiva fática,

apresentam alto grau de integração entre os municípios componentes, em particular com o núcleo, possuindo grande tamanho populacional e podendo ter manchas de urbanização que resultam da expansão de uma ou mais cidades, formando conurbações com formas variadas.

“Foram identificados no país 294 arranjos populacionais formados por 953 municípios em 2010, que totalizam 106.246.994 pessoas ou 55,7% da população residente no Brasil naquele ano” (IBGE, 2016: 35). A distribuição geográfica revela que a maior parte desses arranjos se concentra na região Sudeste (116; 39,5%), seguida das regiões Sul (87; 29,6%), Nordeste (51; 17,3%), Centro-Oeste (24; 8,2%) e Norte (16; 5,4%). Em termos de população, vivem em arranjos populacionais 72,5% das pessoas moradoras na região Sudeste, 61,1% na região Sul, 38,9% na região Nordeste, 51,3% na região Centro-Oeste, e 21,6% na região Norte, o que demonstra uma urbanização mais concentrada no Sudeste, no Sul e no Centro-Oeste do que no Norte e no Nordeste.

Tabela 4: Composição dos arranjos populacionais, segundo as Grandes Regiões – 2010

Grandes Regiões	Número de Arranjos Populacionais	População no Brasil		
		Total	Em arranjos populacionais	
			Total	Percentual (%)
Norte	16	15 864 454	3 422 142	21,6
Nordeste	51	53 081 950	20 636 241	38,9
Sudeste	116	80 364 410	58 243 382	72,5
Sul	87	27 386 891	16 726 886	61,1
Centro-Oeste	24	14 058 094	7 218 343	51,3

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.
Nota: Arranjos populacionais identificados segundo metodologia desenvolvida pela Coordenação de Geografia do IBGE.

Fonte: IBGE, 2016: 30

Como dissemos, o estudo de *arranjos populacionais* estabelece o conceito de *concentrações urbanas*, definidas a partir de um critério de porte populacional representativo de dinâmicas urbanas mais significativas. As concentrações urbanas correspondem a unidades territoriais urbanas com mais de 100 mil habitantes, podendo se constituir como *municípios isolados* ou *arranjos populacionais*. Isto é, nas concentrações urbanas, somam-se aos arranjos populacionais os municípios isolados com mais de 100 mil habitantes.

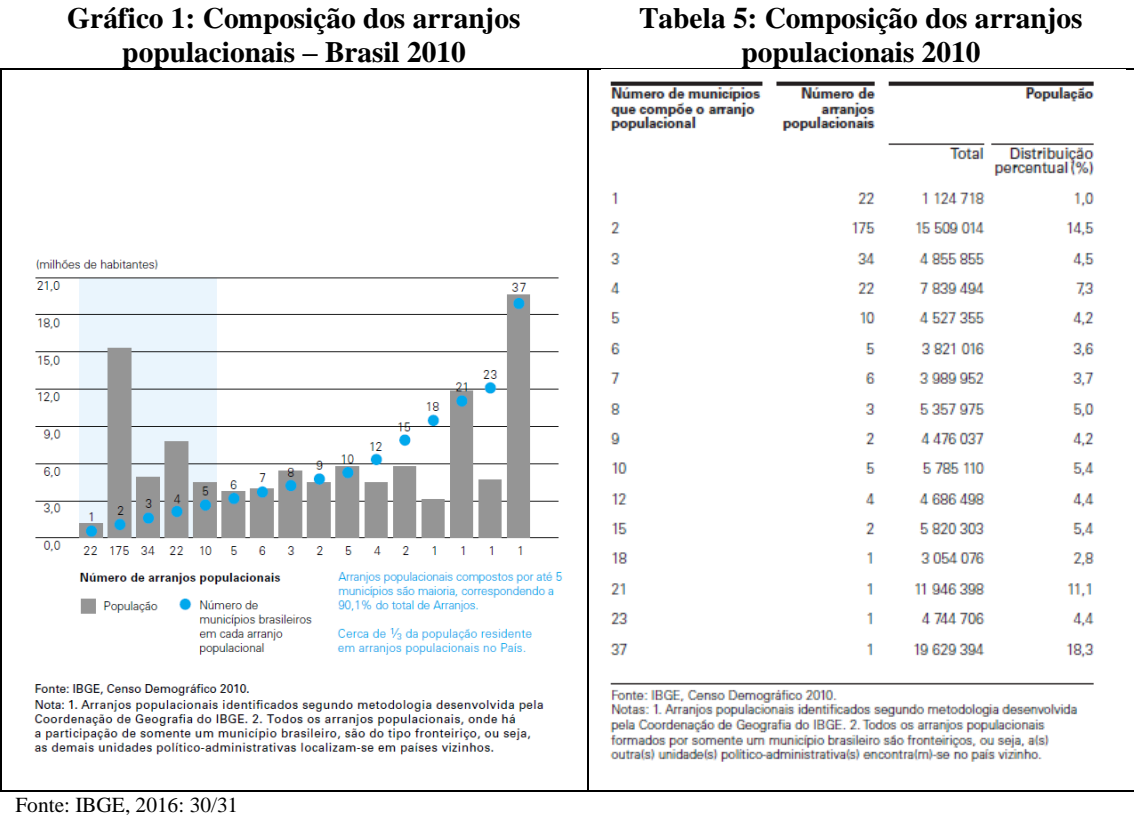
As *concentrações urbanas*, das quais fazem parte *arranjos populacionais* e *municípios isolados*, são classificadas em dois grupos, as *Grandes Concentrações Urbanas*, que possuem mais de 750 mil habitantes e correspondem ao “mais alto escalão da urbanização brasileira” (IBGE, 2016: 8), e as *Médias Concentrações Urbanas*, que possuem entre 100 mil e 750 mil habitantes e “refletem o médio escalão da urbanização brasileira” (IBGE, 2016: 40). No caso de arranjos populacionais, a partir desse corte de 100 mil habitantes a urbanização é considerada “como principal processo indutor da integração dos municípios” (IBGE, 2016: 35).

As Médias Concentrações Urbanas totalizam 159 unidades territoriais urbanas, das quais 80 são municípios isolados e 70 são arranjos populacionais (IBGE, 2016: 08), perfazendo ao final 380 municípios¹⁹. Das Grandes Concentrações Urbanas fazem parte 24 arranjos populacionais e 2 municípios isolados (Manaus/AM e Campo

¹⁹ Os dados aqui apresentados foram retirados da publicação “Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil”, de 2016 (2ª Edição do estudo). Uma nova base, utilizada no REGIC 2018, foi disponibilizada e apresenta diferenças com relação a essa base, o que, entretanto, não compromete o teor da discussão proposta.

Grande/MS). Na soma, temos 185 concentrações urbanas, cuja distribuição no país também é concentrada: “as Regiões Sudeste e Nordeste são as que possuem grandes concentrações em maior número, oito e nove, respectivamente, vindo a seguir a Região Centro-Oeste, com quatro concentrações; a Região Sul, com três; e a Região Norte, com duas” (IBGE, 2016: 8).

Os arranjos populacionais variam também em número de municípios, de dois municípios (175 arranjos, 14,5%) a 37 municípios (o arranjo de São Paulo); predominam arranjos compostos por poucos municípios (89,5% até cinco), “configuração [que] sugere que o processo de aglomeração está se intensificando em centros de menor porte populacional nos últimos anos, devido ao aumento da mobilidade” (IBGE, 2016: 30).



Fonte: IBGE, 2016: 30/31

Também são úteis, nesse sentido, os demais tipos de arranjos populacionais, por indicarem problemáticas específicas relevantes para as ações de desenvolvimento urbano. *Arranjos Populacionais Fronteiroiros* são 27; trata-se de situações em que as Cidades se configuram em composição com países vizinhos:

Os Arranjos Populacionais Fronteiroiros identificados têm uma forte aderência às cidades-gêmeas, definidas pelo Ministério da Integração Nacional. As diferenças nas listagens de municípios são decorrentes dos

critérios utilizados nos dois estudos, uma vez que o IBGE considerou contiguidade da mancha urbanizada e movimento para trabalho e estudo, ao passo que o Ministério utilizou contiguidade (conurbação ou semi-conurbação) e potencial de integração econômica e cultural. Cabe observar que, enquanto o Ministério identifica apenas os municípios brasileiros localizados exatamente na fronteira, os Arranjos Populacionais Fronteiriços podem ser formados por um ou mais municípios integrados, de fato, à dinâmica da fronteira. (IBGE, 2016: 33).

Uma agenda específica de desenvolvimento urbano integrado e aspectos de governança são especialmente relevantes nesses casos, tanto na esfera nacional como internacional, de que devem participar, por exemplo, os ministérios da Defesa e das Relações Exteriores, além do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Arranjos Populacionais Turísticos e de Veraneio no Litoral são 16 e envolvem 47 municípios, maiormente localizados na região Sul do país (única exceção é o arranjo de Maragogi/São José da Coroa Grande, no Pernambuco). Foram considerados de forma específica porque “constituem um modelo de urbanização próprio. Comumente, nota-se que as áreas urbanizadas são contíguas ou muito próximas umas das outras e que acompanham a orla marítima”, em geral com contiguidade das manchas urbanizadas (à exceção de 3 dos 47 municípios), mas “nem sempre é acompanhada por movimentos pendulares intensos para trabalho e estudo” (IBGE, 2016: 33/34).

Arranjos Populacionais de até 100 000 habitantes são 189 e “correspondem a 64,3% do número total de arranjos. Eles reúnem 8 359 513 habitantes (no Brasil e no exterior) e 393 municípios brasileiros, o que corresponde a 7,8% e 41,2% dos totais registrados nos arranjos populacionais, respectivamente” (IBGE, 2016: 34). Nesses arranjos, além da baixa concentração populacional, há uma relativa equiparação entre os municípios que os compõem, ou seja, a diferenciação do núcleo em relação aos demais municípios do arranjo nem sempre é tão relevante quanto nas concentrações urbanas.

Nos casos das médias e grandes concentrações urbanas (arranjos populacionais com mais de 100 mil habitantes), as dinâmicas urbanas são mais complexas, de forma diretamente proporcional ao porte do arranjo; além disso, é preciso considerar que dentro de cada uma dessas cidades (concentrações urbanas) há diferenciações, não apenas sob o aspecto das desigualdades intraurbanas (áreas mais ou menos servidas, mais ou menos pobres), mas de possíveis assimetrias de capacidades

institucionais entre os municípios que compõem cada arranjo. Também, há que se considerar o papel que cada município desempenha no arranjo e, adicionalmente, o papel desempenhado pelo arranjo (Cidade) na rede urbana brasileira, todos aspectos possivelmente determinantes de complexidades, com impactos para as ações de desenvolvimento urbano.

Como vimos, a classificação da pesquisa REGIC 2018 (IBGE, 2020) estabelece a hierarquia das cidades em cinco níveis, relacionados à sua capacidade de polarizar outras cidades pelos recursos (oferta de bens, serviços, equipamentos etc.) que oferecem. Na mais alta hierarquia, classificada como *Metrópole*, temos “os 15 principais centros urbanos, dos quais todas as Cidades existentes no País recebem influência direta, seja de uma ou mais Metrôpoles simultaneamente” (IBGE, 2020: 13). Como *Grande Metrópole Nacional*, temos São Paulo, como *Metrópole Nacional*, Rio de Janeiro e Brasília, e como *Metrópole*, as outras doze: “os Arranjos Populacionais de Belém/PA, Belo Horizonte/MG, Campinas/SP, Curitiba/PR, Florianópolis/SC, Fortaleza/CE, Goiânia/GO, Porto Alegre/RS, Recife/PE, Salvador/BA, Vitória/ES e o Município de Manaus (AM)” (IBGE, 2020: 13).

A segunda hierarquia do REGIC são as *Capitais Regionais*, que correspondem aos “centros urbanos com alta concentração de atividades de gestão, mas com alcance menor em termos de região de influência em comparação com as Metrôpoles. Ao todo, 97 Cidades foram classificadas como Capitais Regionais em todo o País” (IBGE, 2020: 13). Nos subníveis *Capital Regional A*, *Capital Regional B* e *Capital Regional C*, temos, respectivamente, 9 Cidades (“em geral Capitais Estaduais das Regiões Nordeste e Centro-Oeste com exceção do Arranjo Populacional de Ribeirão Preto/SP”), 24 Cidades (“geralmente, centralidades de referência no interior dos Estados, exceto pelas Capitais Estaduais Palmas/TO e Porto Velho/RO”) e 64 cidades (“dentre elas três Capitais Estaduais: os Municípios de Boa Vista/RR, Rio Branco/AC e o Arranjo Populacional de Macapá/AP, todas pertencentes à Região Norte”) (IBGE, 2020: 13).

No terceiro nível hierárquico, classificado como *Centros Sub-Regionais*, temos “352 Cidades [que] possuem atividades de gestão menos complexas [...], com áreas de influência de menor extensão que as das Capitais Regionais. São também Cidades de menor porte populacional, com média nacional de 85 mil habitantes, maiores na Região Sudeste (100 mil) e menores nas Regiões Sul e Centro-Oeste (75 mil)” (IBGE, 2020: 13).

Este nível divide-se em dois grupos – *Centros Sub-Regionais A*, “96 Cidades presentes em maior número nas Regiões Sudeste, Sul e Nordeste, e média populacional de 120 mil habitantes” e *Centros Sub-Regionais B*, “256 Cidades com grande participação das Regiões Sudeste e Nordeste, apresenta média nacional de 70 mil habitantes, maiores no Sudeste (85 mil) e menores no Sul (55 mil)” (IBGE, 2020: 13).

No quarto nível temos os *Centros de Zona*, que se caracterizam “por menores níveis de atividades de gestão, polarizando um número inferior de Cidades vizinhas em virtude da atração direta da população por comércio e serviços baseada nas relações de proximidade. São 398 Cidades com média populacional de 30 mil habitantes, subdivididas em dois conjuntos: Centro de Zona A e Centro de Zona B” (IBGE, 2020: 14), dos quais fazem parte 147 e 151 Cidades, respectivamente. Os Centros de Zona A têm em média “40 mil pessoas, mais populosas na Região Norte (média de 60 mil habitantes) e menos populosas nas Regiões Sul e Centro-Oeste (ambas com média de pouco mais de 30 mil pessoas)” (IBGE, 2020: 14), enquanto os Centros de Zona B “são de menor porte populacional que os Centros de Zona A (média inferior a 25 mil habitantes), igualmente mais populosas na Região Norte (35 mil, em média) e menos populosas na Região Sul (onde perfazem 15 mil habitantes)”. (IBGE, 2020: 14)

O nível mais baixo da urbana, os denominados *Centros Locais*, refere-se a “Cidades que exercem influência restrita aos seus próprios limites territoriais, podendo atrair alguma população moradora de outras Cidades para temas específicos, mas não sendo destino principal de nenhuma outra Cidade. Simultaneamente, os Centros Locais apresentam fraca centralidade em suas atividades empresariais e de gestão pública, geralmente tendo outros centros urbanos de maior hierarquia como referência para atividades cotidianas de compras e serviços de sua população, bem como acesso a atividades do poder público e dinâmica empresarial”. Nessa categoria, “enquadram-se 4.037 centros urbanos – o equivalente a 82,4% das unidades urbanas analisadas” no REGIC. (IBGE, 2020: 14)

Considerar a posição das cidades na rede urbana é fundamental para pensar ações de desenvolvimento urbano, porque a hierarquia da cidade é indicativa de dinâmicas e complexidades urbanas; como se vê, há uma correlação entre hierarquia e porte populacional, que, no entanto, é relativizada pela própria estrutura da rede. Cidades com mesmo porte assumem posições distintas conforme sua localização, constituindo um

critério complementar necessário a análises das cidades em seus contextos regionais, com repercussão nas necessidades de estruturação urbana.

É fácil deduzir que cidades em posições mais altas na hierarquia da rede urbana apresentam dinâmicas urbanas mais complexas, enquanto cidades de menor hierarquia possivelmente dispõem de capacidades institucionais mais limitadas, por exemplo. Isto é, não se trata de dizer que aqui há mais problemas do que ali, mas de compreender que há questões de natureza diferente, que devem ser consideradas e endereçadas por ações públicas específicas.

Quando olhamos para a distribuição regional da hierarquia urbana, nota-se que a rede urbana possui características bastante distintas entre as macrorregiões do país. Das 112 Cidades que ocupam os dois níveis mais altos na hierarquia, 38,4% estão no Sudeste, seguido por Nordeste e Sul (21,4% cada), Norte (11,6%) e Centro-Oeste (7,1%). No nível intermediário da rede, temos 750 Cidades (Centros Sub-Regionais e Centros de Zona), das quais 30,3% estão no Sudeste, 29,7% no Nordeste, 23% no Sul, 10,5% no Centro-Oeste e 6,4% no Norte. Finalmente, os centros locais se distribuem da seguinte maneira: 35,6% no Nordeste, seguido pelo Sudeste (26,6%), Sul (20,3%), Norte (9,2%) e Centro-Oeste (8,3%).

Tabela 6: Distribuição regional dos cinco níveis de hierarquia urbana, segundo as Grandes Regiões - 2018

Grandes Regiões	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	100,0	97	100,0	352	100,0	398	100,0	4 037	100,0
Norte	2	13,3	11	11,3	27	7,7	21	5,3	373	9,2
Nordeste	3	20,0	21	21,7	88	25,0	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	20,0	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, Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia, Regiões de Influência das Cidades 2018.

Fonte: IBGE, 2020: 13

Analisando a distribuição intrarregional, temos o seguinte quadro:

- Das 301 Cidades localizadas na região Norte, 11 (3,7%) ocupam os dois níveis mais altos da rede, 11,9% ocupam os dois níveis intermediários, enquanto 254 (84,4%) são centros locais;

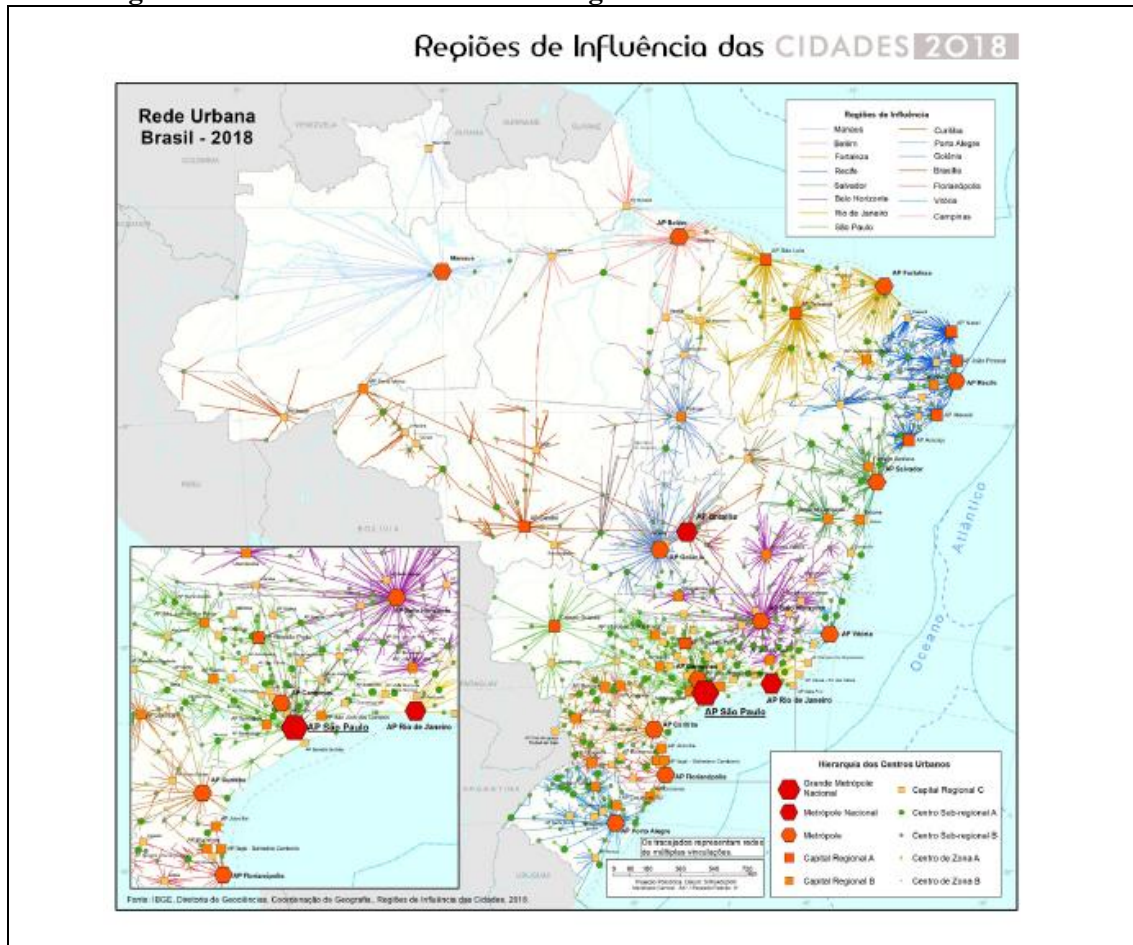
- No Centro-Oeste, temos 555 Cidades, sendo 10 (1,8%) nos dois níveis mais altos, 16,4% nos dois níveis intermediários e 454 (81,8%) classificadas como centros locais;
- Na região Nordeste, são 1683 Cidades, das quais 24 (1,4%) ocupam as duas maiores hierarquias, 13,3% os dois níveis intermediários e 1436 (85,3%) são centros locais;
- No Sudeste são 1344 Cidades, sendo 43 nas hierarquias mais altas (3,2%), 16,9% nas duas hierarquias intermediárias e 1074 (79,9%) centros locais; e
- Na região Sul são 1016 Cidades, das quais 24 (2,4%) situam-se nos dois níveis mais altos, 17% nos dois intermediários e 819 (80,6%) no nível mais baixo da hierarquia (centros locais).

A soma de Cidades classificadas no REGIC 2018 (IBGE, 2020) totaliza 4.899 centros urbanos, porque, lembremos, nesse estudo as cidades correspondem a unidades funcionais urbanas, independente de limites municipais, das quais 4.632 correspondem à categoria de municípios isolados e 267 a arranjos populacionais. Para o total do Brasil, 2,3% são Cidades de primeira e segunda hierarquias, 15,3%, de hierarquia intermediária (3º e 4º níveis) e os restantes 82,4%, centros locais.

Do ponto de vista da rede urbana, cidades de hierarquia intermediária cumprem um papel importante de mediação no território, posto que oferecem alternativas mais próximas de acesso a bens, serviços e infraestrutura às pessoas que vivem em cidades menos estruturadas. Diz-se “macrocefálica” a condição da rede urbana em que essa oferta é localizada em um ou outro ponto específico do território, exigindo deslocamentos concentrados da população para suprir necessidades muitas vezes nem tão especializadas.

Assim, comparando os dados das macrorregiões com as médias nacionais, percebe-se que as redes mais equilibradas se encontram nas regiões Sul e Sudeste; que o Centro-Oeste apresenta uma boa marca para cidades intermediárias, mas ainda é pouco servido de unidades urbanas de hierarquia mais alta; que o Nordeste é proporcionalmente pouco servido tanto em termos de cidades intermediárias quanto de cidades de hierarquia mais alta; e que o Norte seria “macrocefálico”, com uma marca acima da média nacional de cidades no topo da hierarquia urbana (dois níveis superiores), mas muito inferior para cidades de nível intermediário (Figura 2).

Figura 2: Rede Urbana Brasileira – Regiões de Influência das Cidades 2018



Fonte: IBGE, 2020: 12

Diversas análises da rede urbana são possíveis, e muitas já estão disponíveis no próprio REGIC 2018 (bem como em uma série de estudos que derivaram do REGIC 2007). Não obstante, a simples variável da distribuição do número de Cidades por macrorregião ajuda a enxergar a frágil estruturação da rede urbana em algumas delas, sobretudo quando cotejadas com a extensão territorial das regiões em que se inserem. Em síntese, há no país significativamente menos cidades nas macrorregiões mais extensas do que em macrorregiões territorialmente menores: o maior número de Cidades se concentra na região Nordeste (1683, 34,4%), seguido do Sudeste (1344, 27,4%), Sul (1016, 20,7%), Centro-Oeste (555, 11,3%) e Norte (301, 6,1%).

Essas características repercutem em dificuldades concretas para as pessoas que vivem nessas regiões acessarem bens, serviços e outros benefícios decorrentes da urbanização, e evidentemente tem impactos no desenvolvimento dessas regiões. Um dos mais interessantes estudos desenvolvidos recentemente pelo IBGE, com base na hierarquia do REGIC, é o denominado *Acessibilidade Geográfica dos Municípios* (IBGE,

2018)²⁰, que classifica os municípios brasileiros em relação às suas condições de acessibilidade ou remotidão (muito acessíveis, acessíveis, remotos e muito remotos), a partir de um índice composto pelo

tempo de deslocamento, em minutos, de todas as sedes municipais para os municípios de maior hierarquia urbana, conforme classificado na pesquisa REGIC (REGIÕES..., 2007) que polarizam suas regiões [...] na tentativa de identificar a proximidade entre diferentes áreas do Brasil com municípios de maior porte. (IBGE, 2018:1)

De acordo com esse estudo, 7,65% dos municípios brasileiros são remotos ou muito remotos, com diferenças regionais importantes. No Sul, Sudeste e Nordeste, não há nenhum município muito remoto, sendo que no Sul e no Sudeste os municípios remotos não alcançam 1%, condição observada em 2,37% dos municípios nordestinos, marca inferior à média nacional (2,53%). No Centro-Oeste, os municípios muito remotos não alcançam 1%, mas os remotos somam 10,51%; na região Norte, como esperado, esses números são maiores, sendo 9,45% remotos e 9,73% muito remotos, totalizando 19,18% dos municípios em condição de remotidão.

Essa condição é relevante para reconhecer assimetrias e demandas territoriais específicas que devem ser consideradas nas políticas públicas, mas sobretudo faz pensar em como implementar políticas públicas nessas condições, porque as dificuldades de acesso são evidentemente recíprocas. “A localização ou acessibilidade das cidades reflete diretamente no modo de vida e na configuração do espaço, portanto, representa uma dimensão estruturante a ser considerada na gestão dos territórios nacionais, especialmente na concepção de políticas públicas”. (IBGE, 2018:1)

²⁰ A primeira construção de um mapa de remotidão foi realizada no âmbito do estudo que resultou na tipologia rural-urbano dos municípios brasileiros (IBGE, 2017b). O estudo referido aqui foi apresentado pelo IBGE de forma destacada em uma Nota Técnica, em resposta a provocação da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal (IBGE, 2018).

Tabela 7: Índice de Acessibilidade Geográfica dos municípios segundo as Grandes Regiões e população - 2010

		Municípios muito acessíveis		Municípios acessíveis		Municípios remotos		Municípios muito remotos	
		nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
BRASIL	nº de municípios	3.939	70,72	1.205	21,63	359	6,45	67	1,20
	População (2010)	167.181.711	87,65	17.139.319	8,99	4.817.540	2,53	1.609.161	0,84
NORTE	nº de municípios	156	34,67	130	28,89	105	23,33	59	13,11
	População (2010)	10.677.307	67,30	2.144.538	13,52	1.543.656	9,73	1.498.953	9,45
NORDESTE	nº de municípios	1.219	67,95	465	25,92	110	6,13	0	0,00
	População (2010)	44.137.921	83,16	7.676.668	14,46	1.259.293	2,37	0	0,00
SUDESTE	nº de municípios	1.349	80,88	289	17,33	30	1,80	0	0,00
	População (2010)	76.300.924	94,94	3.710.077	4,62	353.409	0,44	0	0,00
SUL	nº de municípios	1.008	84,63	177	14,86	6	0,50	0	0,00
	População (2010)	25.458.518	92,96	1.744.170	6,37	184.203	0,67	0	0,00
CENTRO-OESTE	nº de municípios	207	44,33	144	30,84	108	23,13	8	1,71
	População (2010)	10.607.041	75,45	1.863.866	13,26	1.476.979	10,51	110.208	0,78

• **Muito acessíveis:**

- São um dos três maiores centros REGIC (Metrópole, Capital Regional e Centro Sub-regional);
- Fazem parte de uma Concentração Urbana²;
- Possuem seus Coeficientes de Proximidade abaixo da metade da média nacional para, pelo menos, um dos centros REGIC. (Coeficiente de proximidade = 0,5).

• **Acessíveis:**

- Possuem seus Coeficientes de Proximidade entre 0,5 e 1,0 para, pelo menos, um dos centros REGIC;
- Estão em um raio menor de 50 km de um centro REGIC³.

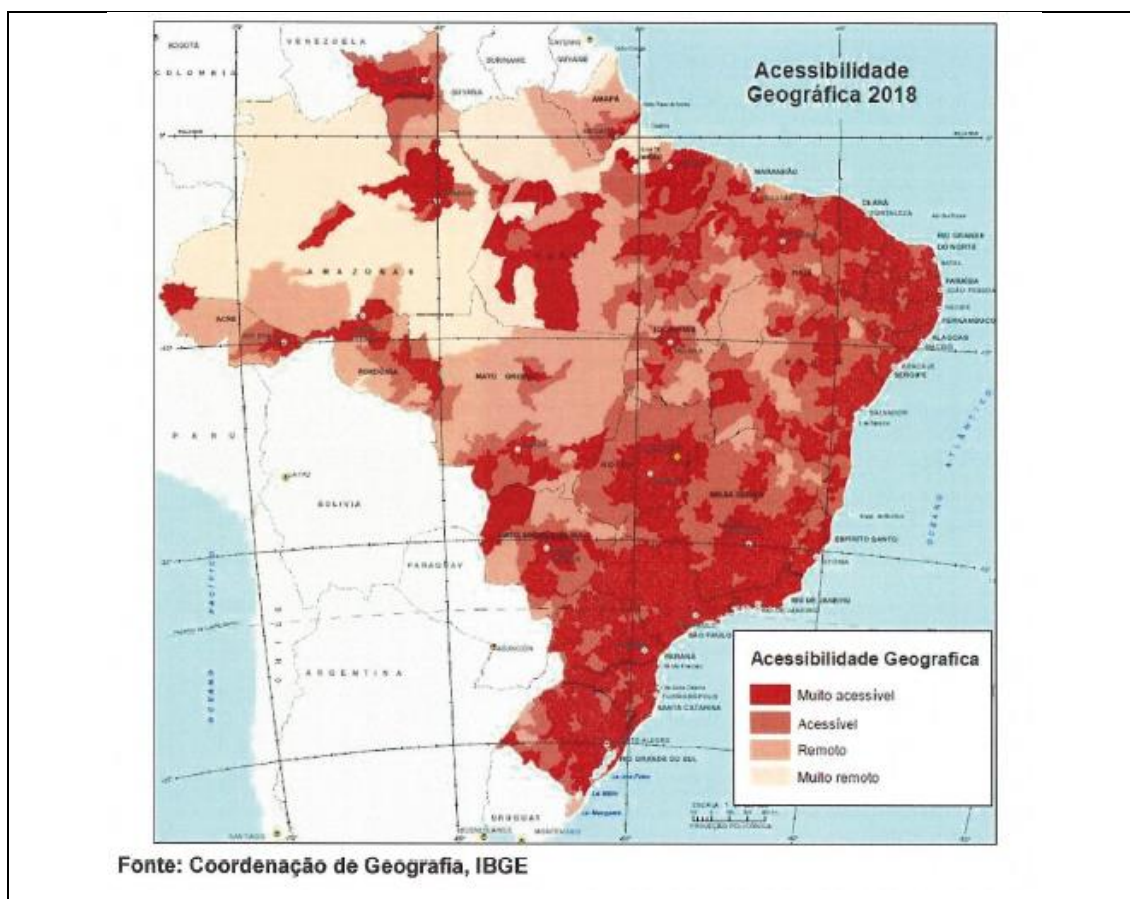
• **Remotos:**

- Municípios que estão com seus coeficientes de proximidade acima de 1 e abaixo de 3 vezes para pelo menos um centro REGIC;
- Também, não se enquadram nas premissas dos municípios acessíveis.

• **Muito remotos:**

- Municípios com seus coeficientes de proximidade acima de 3 para todos os 3 tipos de centros REGIC considerados na análise.

Figura 3: Classificação dos municípios segundo o Índice de Acessibilidade Geográfica



Fonte: IBGE, 2018: 3/4

A análise de remotidão que, por sua relevância para as políticas públicas, tem valor de estudo *per si*, foi inicialmente pensada no âmbito de outro estudo muito importante para a análise das características da urbanização brasileira. Trata-se da “Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: Uma primeira

aproximação”, estudo publicado pelo IBGE em 2017, com a finalidade de servir de “âncora para debates sobre o tema rural-urbano no IBGE com o propósito de uma nova classificação com vistas à divulgação do Censo Demográfico 2020” (IBGE, 2017b: 9).

O estudo traz reflexões teóricas sobre as características dos espaços urbanos e rurais, cuja distinção remonta à necessidade colocada “a partir do Século XIX quando a urbanização, até então um processo lento, acelerou-se com a Revolução Industrial (DAVOUDI; STEAD, 2002)[...]”, a partir do que “as análises sobre diferenciação rural-urbano tem se baseado em duas grandes linhas a dicotomia e o continuum” (IBGE, 2017b: 12). Embora necessária para a produção de estatísticas comparáveis em séries históricas, em que se assentam os dados de taxas de urbanização, por exemplo, a visão dicotômica apresenta limites:

Os críticos ao modelo dicotômico apontavam que era possível encontrar áreas em uma cidade similares a áreas rurais e áreas na zona rural com características consideradas urbanas. Outra crítica recorrente era que a existência de dois polos estanques desconsiderava uma série de ocupações e assentamentos humanos que não se enquadravam em nenhuma das duas categorias. (IBGE, 2017b: 12)

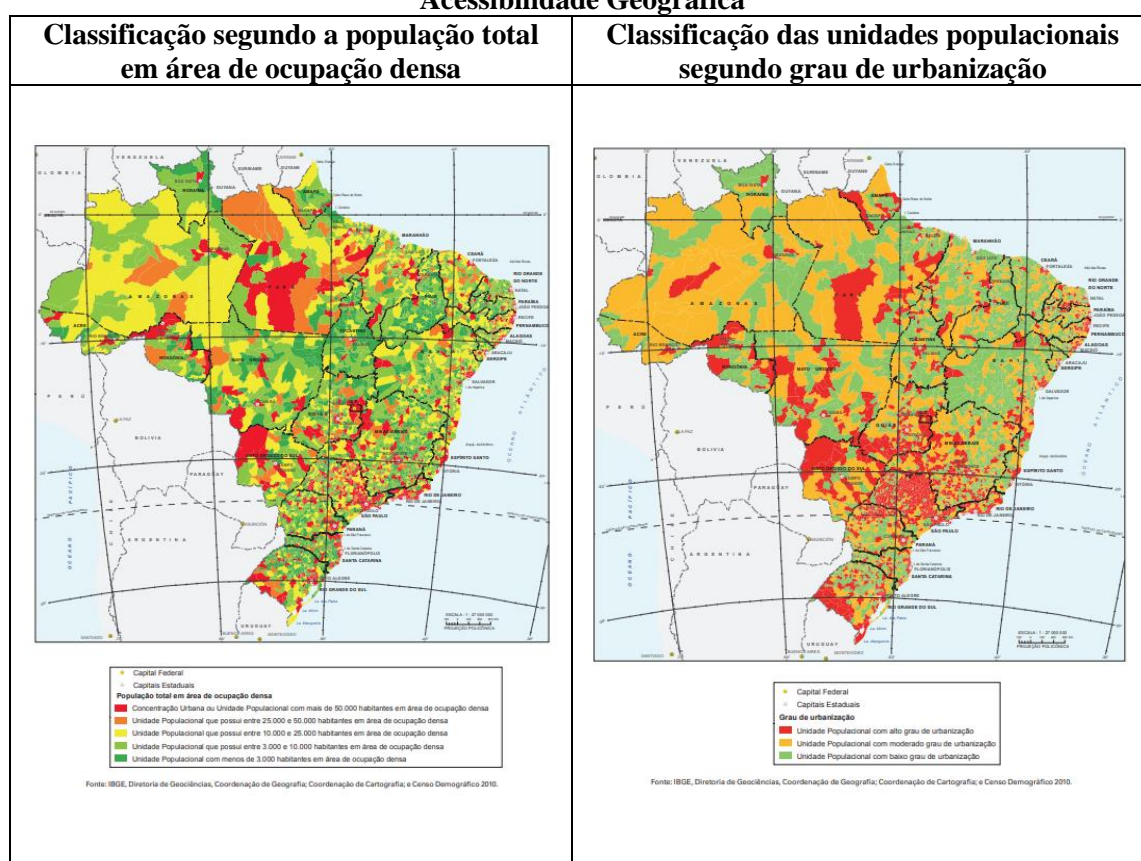
Nesse sentido, o estudo se propõe a acrescentar nuances à visão dicotômica sobre os espaços rurais e urbanos no Brasil, reconhecendo que a contemporaneidade acrescenta camadas de complexidade às classificações territoriais, posto que ela inaugura e intensifica diferentes formas de ocupação do território, facilitadas pelo avanço das redes de telecomunicações. Assim,

o rural e o urbano precisam ser compreendidos em sua diversidade, que podem ser avaliadas de forma plural em abordagens como a legal, a morfológica, a demográfica, a cultural, a econômica, entre tantas outras. A utilização de qualquer uma delas, de forma isolada ou combinada, deve ser vista como uma aproximação parcial da realidade. (IBGE, 2017b: 15)

A escala de análise do estudo é a municipal; nele, estabelece-se uma tipologia de municípios, classificados conforme graus de ruralidade e urbanidade, cuja definição decorreu de “um processo de classificações e cruzamentos matriciais sucessivos com base nos seguintes critérios: população em áreas de ocupação densa, proporção da população em áreas de ocupação densa em relação à população total e localização”. (IBGE, 2017b: 41)

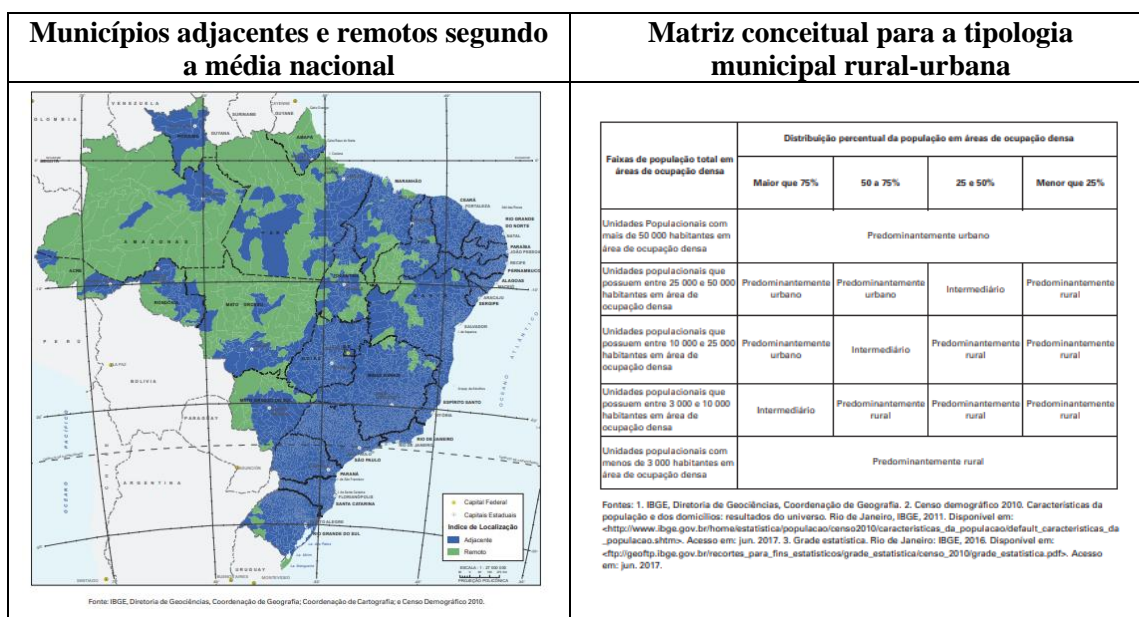
O critério *população em áreas de ocupação densa* foi construído e utilizado para capturar a população residente em áreas com características urbanas independente de sua classificação legal que, como vimos, é calculada com base em critérios heterogêneos entre municípios; baseou-se, para tanto, em interpretações de imagens aéreas acerca de padrões de urbanização do território²¹. Com base nesse critério, foi calculada a proporção dessa população em relação à população total de cada município (grau de urbanização) e agregado um critério de localização relacionado à já discutida condição de remotidão dos municípios²².

Figura 4: Composição e espacialização dos critérios componentes do Índice de Acessibilidade Geográfica



²¹ “Para definir uma tipologia independente da classificação legal de populações rurais e urbanas, que possui critérios variados de identificação em cada município, optou-se por obter a população total nas áreas de ocupação densa utilizando o critério de densidade e contiguidade das manchas de ocupação a partir da Grade Estatística[...] do IBGE. A Grade Estatística permite obter informações sobre população total e o total de domicílios do Censo Demográfico 2010 para áreas que não precisam respeitar os limites políticos administrativos nacionais, ampliando assim a possibilidade de análise e agregação de dados” (IBGE, 2017b: 43).

²² Neste estudo, que antecedeu seu desdobramento no estudo específico de Acessibilidade Geográfica já mencionado, a classificação adotada foi “adjacente” e “remoto”. “Para ampliar o entendimento das áreas urbanas e rurais, qualificou-se a tipologia com um critério que leva em conta o acesso dos municípios a bens e serviços mais complexos. A localização ou a acessibilidade aos centros urbanos mais estruturados também se apresenta como um elemento importante, já que a relação das cidades menores com os centros urbanos de maior hierarquia reflete diretamente no modo de vida e na configuração do espaço. Esse aspecto contribui com o objetivo de se construir uma tipologia que rompa com a abordagem dicotômica que separa os espaços rurais dos espaços urbanos” (IBGE, 2017b: 43).



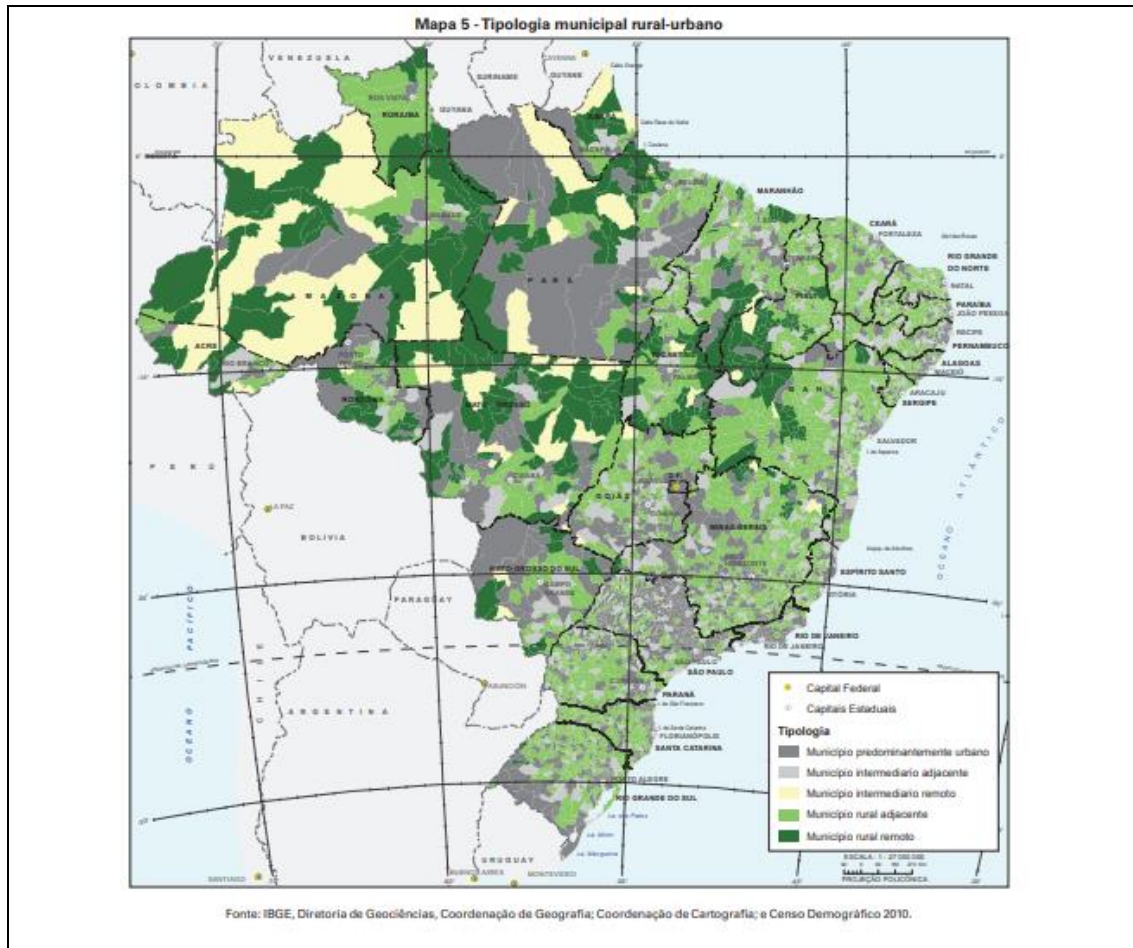
Fonte: IBGE, 2017b: 50/53/56/58

A figura acima mostra os mapas de classificação dos municípios segundo os critérios intermediários de *população em áreas de ocupação densa*, *grau de urbanização* (proporção entre a *população em áreas de ocupação densa* e a população total dos municípios) e localização (*adjacentes* e *remotos*), bem como a matriz conceitual de relacionamento dos critérios adotados no estudo.

Ao final desses cruzamentos, os municípios brasileiros foram classificados em cinco tipos: município predominantemente urbano, município intermediário adjacente, município intermediário remoto, município rural adjacente e município rural remoto. A escala municipal é reconhecida como uma “generalização necessária”,

uma vez que dentro de praticamente todos os municípios brasileiros encontraremos uma variedade de situações que vão desde os espaços eminentemente rurais às grandes densidades urbanas. Ao lado de conhecer a realidade, simplificando-a, a tipologia se faz necessária para orientar outros estudos, como também na condução da gestão territorial e na tomada de decisões em políticas que tenham o município como sua escala de operacionalização. (IBGE, 2017b: 41)

Figura 4: Tipologia municipal rural-urbano



Fonte: IBGE, 2017b: 62

Dentre essas categorias, “a maior parte dos municípios brasileiros, foram classificados como predominantemente rurais (60,4%), sendo 54,6% como rurais adjacentes e 5,8% como rurais remotos”; não obstante, “76,0% da população brasileira se encontra em municípios considerados predominantemente urbanos, correspondendo somente a 26,0% do total de municípios” (IBGE, 2017b: 61).

Conforme se depreende do mapa da tipologia, as variações regionais são importantes nessa análise, cabendo inicialmente observar que “tanto os municípios classificados como intermediários, como os rurais se mostram distribuídos de forma relativamente homogênea no território nacional, atestando sua complexidade em um país de dimensões continentais” (IBGE, 2017b: 63).

Tabela 8: Classificação dos municípios de acordo com a tipologia rural-urbana segundo Grande Região e população – 2010

Tipologia rural-urbana	Municípios e população total (quantidade e percentual)	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Urbano	Número de municípios	1.456	85	307	625	312	127
	Municípios em relação a Grande Região %	26,16	18,93	17,11	37,47	26,26	27,25
	População total, segundo o Censo 2010	144 765 500	10 522 570	31 472 716	70 641 832	20 916 325	11 212 057
	População total, segundo o Censo 2010 %	75,89	66,33	59,30	87,90	76,37	79,76
Intermediário Adjacente	Número de municípios	686	39	244	247	108	48
	Municípios em relação a Grande Região %	12,33	8,69	13,60	14,81	9,09	10,30
	População total, segundo o Censo 2010	12 461 908	784 746	5 822 054	3 434 832	1 684 994	735 282
	População total, segundo o Censo 2010 %	6,53	4,95	10,97	4,27	8,15	5,23
Intermediário Remoto	Número de municípios	60	33	7	3	1	16
	Municípios em relação a Grande Região %	1,08	7,35	0,39	0,18	0,08	3,43
	População total, segundo o Censo 2010	1 305 906	791 645	133 152	50 821	5 917	324 371
	População total, segundo o Censo 2010 %	0,68	4,99	0,25	0,06	0,02	2,31
Rural Adjacente	Número de municípios	3.040	171	1.134	769	765	201
	Municípios em relação a Grande Região %	54,63	38,08	63,21	46,10	64,39	43,13
	População total, segundo o Censo 2010	28 689 820	2 093 740	14 573 418	6 022 152	4 771 683	1 228 827
	População total, segundo o Censo 2010 %	15,04	13,20	27,46	7,49	17,42	8,74
Rural Remoto	Número de municípios	323	121	102	24	2	74
	Municípios em relação a Grande Região %	5,80	26,95	5,69	1,44	0,17	15,88
	População total, segundo o Censo 2010	3 524 597	1 671 753	1 072 542	214 773	7 972	557 557
	População total, segundo o Censo 2010 %	1,85	10,54	2,02	0,27	0,03	3,97
Total - Brasil	Total de municípios	5 565	449	1 794	1 668	1 188	466
	População total	190 747 731	15 864 454	53 073 882	80 364 410	27 386 891	14 058 094

Fontes: 1. IBGE, Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia. 2. Censo demográfico 2010. Características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro, IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/default_caracteristicas_da_populacao.shtml>. Acesso em: jun. 2017. 3. Grade estatística. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <http://geofp.ibge.gov.br/recortes_para_fins_estatisticos/grade_estatistica/censo_2010/grade_estatistica.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

Fonte: IBGE, 2017b: 60

O Sudeste tem a maior proporção de municípios predominantemente urbanos (37,47%), com 87% de sua população vivendo nesses municípios, enquanto o Norte possui a maior proporção de municípios rurais remotos (26,95%), que abrigam 10,54% da população da região.

Os rurais adjacentes são mais presentes nas regiões Sul (64,39%) e Nordeste (63,21%), seguidos do Sudeste (46,10%), Centro-Oeste (43,13%) e Norte (38,08%). Ao todo, o Nordeste é a região com menos municípios urbanos do país (17,11%), seguida do Norte (18,93%), em que vivem 59,30% e 66,33% da população total das macrorregiões, respectivamente. Já a região Centro-Oeste tem 59,01% de seus municípios classificados como rurais (adjacentes ou remotos), onde vivem apenas 12,71% das pessoas, o que se relaciona à atividade agrícola com tecnologias intensivas, num padrão de ocupação do território de grandes campos pouco povoados.

A tipologia rural-urbano descortina uma nova visão sobre os municípios brasileiros, cuja importância para as políticas de desenvolvimento urbano é evidente, tendo em vista seus impactos para a definição de processos de ordenamento territorial municipal. Do ponto de vista do apoio federal (ou estadual) a municípios com características mais rurais do que urbanas (ou características menos urbanas, porque não necessariamente o território dos municípios que não são classificados como urbanos é destinado a atividades agrícolas), uma reflexão é necessária e o quanto (não) avançamos ainda em aspectos de ordenamento territorial de áreas não urbanizadas, apesar da obrigação legal do plano diretor recair sobre áreas urbanas e rurais.

No nível intraurbano, dois estudos são particularmente relevantes para uma visão das condições de urbanização dos municípios brasileiros: *Caracterização urbanística do entorno dos domicílios* (IBGE, 2010) e *Tipologia intraurbana: espaços de diferenciação socioeconômica nas concentrações urbanas do Brasil* (IBGE, 2017c).

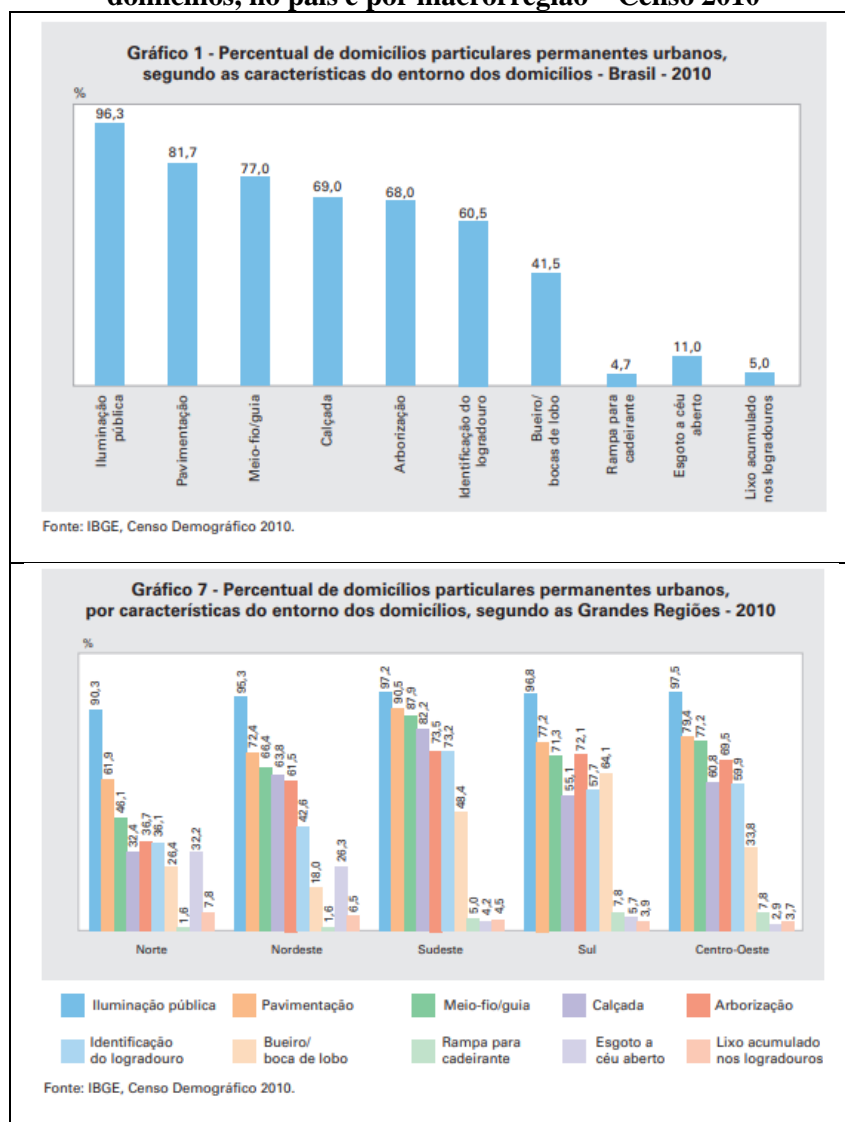
A pesquisa de entorno dos domicílios é um produto inovador do Censo 2010, que deve se repetir com algumas alterações no Censo 2021, realizado com base na coleta de dados em campo para cada um dos domicílios pesquisados; “as características investigadas referem-se aos logradouros com face de quadra[...] e, em seu conjunto, refletem as condições de circulação nas vias públicas, a infraestrutura urbana disponível e o ambiente onde [...]” (IBGE, 2010: 32) viviam cerca de 85% da população brasileira:

As características pesquisadas dos logradouros fornecem, pela primeira vez de modo sistemático, um quadro sobre as características associadas à infraestrutura urbana, com destaque para aspectos relacionados à circulação e ao meio ambiente, especificamente: identificação do logradouro, iluminação pública, pavimentação, calçada, meio-fio/guia, bueiro/ boca de lobo, rampa para cadeirante, arborização, esgoto a céu aberto e lixo acumulado nos logradouros. (IBGE, 2010: 12)

Com base nessa pesquisa é possível ter um retrato bastante fiel das condições de urbanização (visíveis) nas cidades brasileiras, no nível intraurbano, e assim traçar um perfil de atenção diferenciado aos municípios brasileiros. Muitos dos aspectos pesquisados não são temas claramente cobertos por programas específicos da União, mas podem vir a ser refletidos em ações programáticas no futuro, dada sua importância para as condições de vida das pessoas que vivem nas cidades.

A cobertura dos itens pesquisados, em termos de país, mostra importantes déficits em temas de infraestrutura dos logradouros, incluindo condições das vias e calçadas, com ênfase para o tema da acessibilidade (4,5% de atendimento em *rampa para cadeirante*), cadastro e endereçamento (60,5% de *identificação do logradouro*), sistema verde (68% de *arborização*) e micro drenagem (41,5% de *bueiro/boca de lobo*).

Gráfico(s) 2: Características urbanísticas do entorno dos domicílios, no país e por macrorregião – Censo 2010



Fonte: IBGE, 2010: 38/39

Como nas outras pesquisas já apresentadas, também se percebem variações regionais importantes e uma distribuição bastante desigual desses requisitos por porte de município. Em regra, municípios de porte populacional menor tem piores índices de cobertura na maior parte dos itens, com exceção da arborização, da disposição de lixo nos logradouros e de esgoto a céu aberto.

Tabela(s) 9: Condições do entorno dos domicílios por classe de tamanho dos municípios (Brasil - 2010)

Tabela 3 - Percentual de domicílios particulares permanentes urbanos, por características do entorno dos domicílios, segundo as classes de tamanho da população dos municípios - Brasil - 2010						
Classes de tamanho da população dos municípios (habitantes)	Percentual de domicílios particulares permanentes urbanos, por características do entorno dos domicílios (%)					
	Identificação do logradouro	Iluminação pública	Pavimentação	Meio-fio/guia	Calçada	Rampa para cadeirante
Brasil	60,5	96,3	81,7	77,0	69,0	4,7
Até 20 000	43,0	94,9	74,8	71,8	53,2	2,7
De 20 001 a 50 000	45,1	95,2	74,0	69,8	57,8	2,3
De 50 001 a 100 000	51,2	95,9	74,8	70,6	61,2	2,1
De 100 001 a 200 000	58,0	96,5	78,5	73,9	64,9	3,1
De 200 001 a 500 000	62,9	96,9	82,8	77,9	72,5	4,3
De 500 001 a 1 000 000	65,6	97,1	82,7	81,1	78,3	6,1
Mais de 1 000 000	79,9	97,1	92,8	85,8	82,9	8,6

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Tabela 4 - Percentual de domicílios particulares permanentes urbanos, com ocorrência de informações relativas às condições ambientais do entorno, segundo as classes de tamanho da população dos municípios - Brasil - 2010				
Classes de tamanho da população dos municípios (habitantes)	Percentual de domicílios particulares permanentes urbanos, com ocorrência de informações relativas às condições ambientais do entorno (%)			
	Arborização	Bueiro/boca de lobo	Lixo acumulado nos logradouros	Esgoto a céu aberto
Brasil	68,0	41,5	5,0	11,0
Até 20 000	70,6	26,7	3,0	11,0
De 20 001 a 50 000	69,3	26,4	4,1	13,2
De 50 001 a 100 000	67,1	31,8	4,7	13,1
De 100 001 a 200 000	65,4	40,1	5,1	11,2
De 200 001 a 500 000	68,9	46,9	6,1	10,6
De 500 001 a 1 000 000	67,3	46,6	7,4	14,3
Mais de 1 000 000	67,2	56,8	4,8	7,8

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Fonte: IBGE, 2010: 44

Tomar municípios maiores como mais bem servidos, entretanto, é ignorar as desigualdades intraurbanas presentes nessas cidades. Daí a relevância do estudo *Tipologia intraurbana: espaços de diferenciação socioeconômica nas concentrações urbanas do Brasil* (IBGE, 2017c), que estabelece uma metodologia para avaliação da diversidade intraurbana, aplicada em 69 *concentrações urbanas* do país.

A tipologia intraurbana analisa um conjunto de temas (lixo, água, esgotamento sanitário, densidade de moradores por dormitório, alvenaria com revestimento externo, razão de dependência de menores de 15 anos, computador com acesso à internet, máquina de lavar, instrução nível médio e superior completo, rendimento), de forma agregada, para estabelecer uma gradação em termos de condições de vida nos espaços intraurbanos das *concentrações urbanas* analisadas.

A gradação da tipologia intraurbana se dá em 11 tipos, de A a G, sendo que os tipos de F a J são desdobrados em 11 subtipos. O Tipo A “apresenta o melhor desempenho na classificação, uma vez que todos os percentuais registrados são os mais

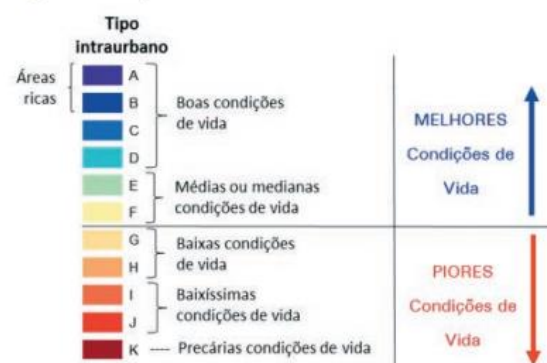
elevados dentre os temas analisados, caracterizando áreas com boas condições de vida”, enquanto o outro extremo, o Tipo K, “apresenta o pior desempenho na classificação de modo geral, uma vez que possui vários percentuais com os mais baixos valores dentre os temas analisados” (IBGE, 2017c: 28, 32).

O Tipo A “configura as áreas mais ricas dentro das Concentrações Urbanas avaliadas, ocorrendo em lugares com amenidades naturais, ou de posicionamento em relação ao centro de negócios, além de condomínios de luxo espalhados dentro ou fora da mancha urbanizada principal” e o Tipo K “configura áreas muito pobres, onde o rendimento estava na faixa de R\$ 217,00 em 2010 e a razão de dependência era alta (47 crianças para 100 adultos)” (IBGE, 2017c: 28, 32).

A desagregação em muitos tipos é útil para a estruturação da ação pública no nível local e pode ser apropriada, por exemplo, para cotejar as propostas de intervenção apresentadas pelos agentes locais à União com as condições de vida das regiões priorizadas. No entanto, as condições de vida também podem ser lidas de forma agregada em dois grandes grupos, melhores condições de vida (tipos A a F) e piores condições de vida (tipos G a K), ou em cinco subgrupos: boas condições de vida (tipos A a D), médias ou medianas condições de vida (tipos E e F), baixas condições de vida (tipos G e H), baixíssimas condições de vida (tipos I e J), e precárias condições de vida (tipo K). “Em 2010, as boas condições de vida (tipos A, B, C e D) alcançam 23,9% da população (22,6 milhões de pessoas) e ocupam uma extensão de 3 770,47 km² ou 24,9% das áreas avaliadas. Em ambos os casos o tipo D é o que possui valores mais elevados” (IBGE, 2017c: 36).

Figura 5: Classificação e distribuição da Tipologia Intraurbana, no Brasil e nas Grandes Regiões

Figura 15 - Termos utilizados para descrever a análise dos perfis de distribuição populacional segundo os tipos intraurbanos



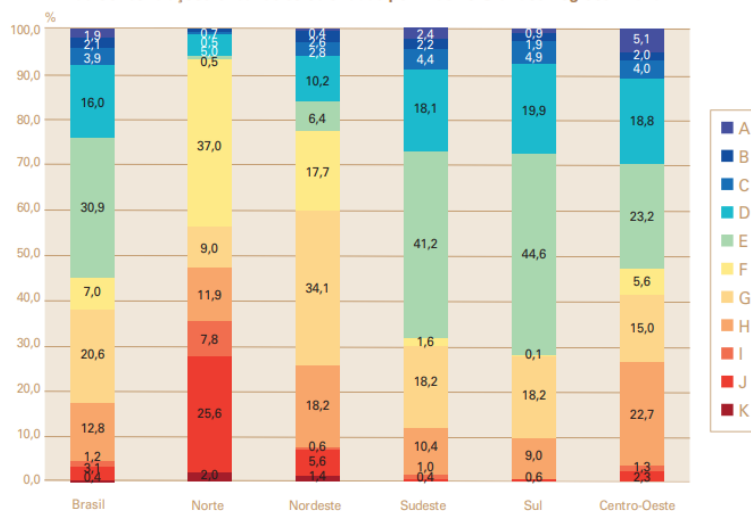
Fonte: IBGE, Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia.

Tabela 2 - População e área segundo o tipo intraurbano, nas Concentrações Urbanas selecionadas - Brasil - 2010

TIPO	População 2010		Área	
	Pessoas	Percentual (%)	km²	Percentual (%)
A	1 765 519	1,9	332,34	2,2
B	2 014 572	2,1	254,88	1,7
C	3 682 776	3,9	656,11	4,4
D	15 173 546	16	2 457,14	16,5
E	29 204 266	30,9	4 125,77	27,8
F	6 651 242	7,0	970,82	6,5
G	19 504 040	20,6	2 467,61	16,6
H	12 112 094	12,8	2 686,11	18,1
I	1 155 174	1,2	196,98	1,3
J	2 928 872	3,1	618,99	4,2
K	373 159	0,4	83,6	0,6
Total	94 565 260	100	14 850,35	100

Fonte: IBGE, Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia.
Nota: Considerando as Áreas de Ponderação com mais de 40% de domicílios particulares permanentes ocupados em situação urbana.

Gráfico 1 - Distribuição percentual da população, segundo o tipo intraurbano, nas Concentrações Urbanas selecionadas por Brasil e Grandes Regiões - 2010



Fonte: IBGE, Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia.
Nota: Considerando as Áreas de Ponderação com mais de 40% de domicílios particulares permanentes ocupados em situação urbana.

Fonte: IBGE, 2017c: 32/36/38

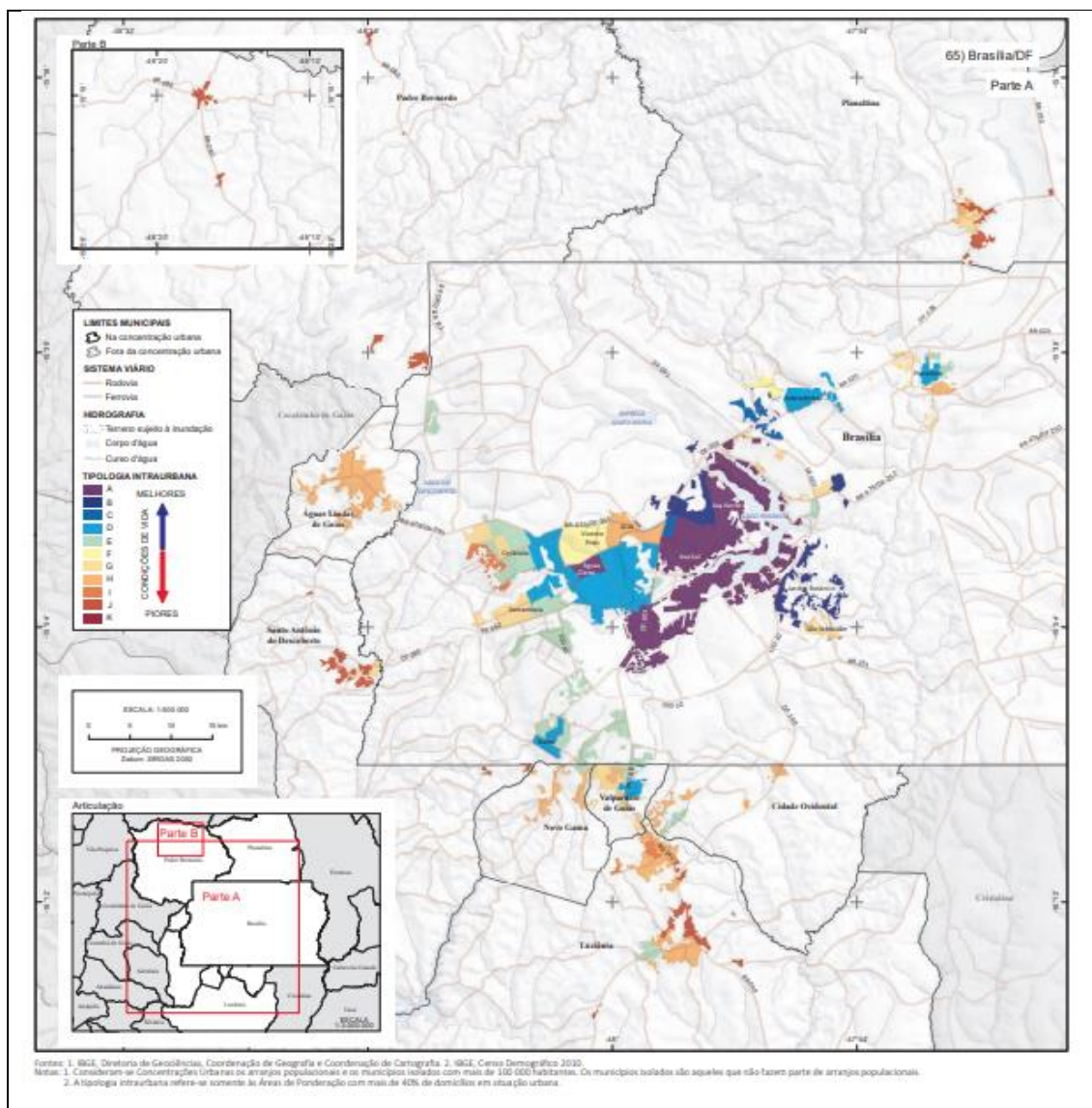
Do ponto de vista da distribuição macrorregional, percebe-se que as condições de vida são significativamente piores no Norte e no Nordeste, mas esses valores relativos devem também ser cotejados com a população em termos absolutos, para uma visão mais fiel das condições de vida das populações moradoras em grandes concentrações urbanas.

A análise dos valores absolutos de população e área por Grande Região apresenta características importantes. O tipo A, por exemplo, possui a maior área no Centro-Oeste (159,30 km²), porém somente com 1/3 da população do Sudeste. Em termos de área, o Sudeste sozinho apresenta mais da metade da área urbanizada (7,4 mil km²) total. O tipo E dessa região é o que ocupa maior extensão (2 605,61 km²), entre todos os tipos,

e o que reúne maior população (21 015 021 hab), equivalente a 22,2% da população total avaliada neste estudo. (IBGE, 2017c: 38)

Os mapas da tipologia intraurbana são apresentados da seguinte forma:

Figura 6: Tipologia intraurbana da Concentração Urbana de “Brasília/DF”



Fonte: IBGE, 2017c: 137

Além dos já mencionados, outros estudos relevantes para a leitura do urbano brasileiro, bem como para as proposições em curso no âmbito da formulação da PNDU, sobre os quais não trataremos aqui, são:

- Divisão Urbano Regional – IBGE, 2013: 3 escalas de agregação (interestaduais): regiões imediatas de articulação urbana (482), regiões intermediárias de articulação urbana (161) e regiões ampliadas de articulação urbana (14; 12 metrópoles + Cuiabá e Porto Velho; Cidades-polo nas 3 escalas;
- Divisão Regional do Brasil – IBGE, 2017 – 2 escalas de agregação (intraestaduais): regiões geográficas imediatas (510) – microrregiões, regiões geográficas intermediárias (133) – mesorregiões; Cidades-polo nas duas escalas;
- Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) e Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC), séries de pesquisa que coletam e sistematizam informações municipais, inclusive no tema de planejamento urbano, e estaduais; trata-se dos únicos instrumentos que regularmente coletam informações relevantes para a implementação e o monitoramento de políticas públicas em todos os municípios brasileiros, com a confiabilidade metodológica do IBGE.

Além de apoiarem a construção da visão de território da PNDU, em uma abordagem multiescalar que incorpore a diversidade dos municípios brasileiros, são úteis como ponto de partida para o entendimento dos municípios e entidades supramunicipais de suas características e contextos. Trata-se de um conjunto de informações muito ricas, públicas, mas não necessariamente fáceis de serem consumidas e interpretadas em conjunto pelos operadores das políticas de desenvolvimento urbano no nível local.

Assim, uma das contribuições que a PNDU pretende dar às ações locais é sua sistematização e disponibilização em um sistema de informações territoriais construído com a visão “de baixo para cima”, de modo a facilitar o acesso a essas informações, que podem se constituir em importante instrumentos de análise e tomada de decisão em desenvolvimento urbano, sobretudo para as entidades que não dispõem de capacidades institucionais para manipular dados e informações geográficas.

2.2. Competências e aspectos jurídico-políticos da política urbana

O ordenamento jurídico-político que sustenta ações no campo do desenvolvimento urbano está alicerçado em princípios fundamentais inscritos na Constituição Federal de 1988, no Capítulo da Política Urbana, composto pelos Artigos 182 e 183 da CF, e nas competências constitucionais relacionadas à temática urbana. Como sabemos, o Brasil é um Estado Federado composto pela União, pelos Estados (26), pelo Distrito Federal e pelos Municípios (5570).

No sistema federativo brasileiro, os entes federados possuem autonomia política, administrativa e financeira, com competências determinadas pela Constituição Federal de 1988 (CF), organizadas da seguinte maneira: (a) competência da União (Art. 21); (b) competência legislativa privativa da União (Art. 22); (c) competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Art. 23); (d) competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (Art. 24); (e) competência dos Estados (Art. 25); (f) competência dos Municípios (Art. 30); e (g) competência do Distrito Federal.

Na linguagem jurídica, as competências são divididas em “material” e “legislativa”, sendo a primeira ligada a ações concretas de caráter administrativo e a segunda a ações de caráter regulatório (edição de normas). As competências materiais podem ser exclusivas da União (dispostas no Art. 21) ou comum dos entes federados (Art. 23). As competências legislativas podem ser privativas (de apenas um ente federado) ou concorrentes (de mais de um ente federado), hipótese em que a União deve se restringir à edição de normas gerais, podendo os estados legislar de forma suplementar (competência suplementar) ou, inexistindo norma geral editada pela União, integralmente sobre a matéria (competência plena). As legislações estaduais devem estar de acordo com as normas gerais editadas pela União, ainda que essas sejam editadas posteriormente às primeiras.

A expressão “desenvolvimento urbano” aparece em dois dispositivos constitucionais. Primeiro, como competência material da União quanto à instituição de “diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (Art. 21, XX) e, segundo, como competência material dos Municípios, os quais são responsáveis pela execução da política de desenvolvimento urbano em seus territórios (Art. 182, caput).

Trata-se de duas definições claras e convergentes de competências constitucionais, em que a União limita seu campo de ação administrativa à instituição de diretrizes (configuradas, por exemplo, numa política nacional) e os Municípios exercem seu papel de execução, posto que é no nível local que essas diretrizes ganham concretude, com diferentes configurações, a depender das condições específicas de cada território.

A leitura atenta do primeiro dispositivo constitucional mencionado acima é reveladora de um fundamento jurídico-conceitual que deve ser explicitado. Desenvolvimento urbano é matéria reconhecidamente composta por outros temas – “inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” – ou, em outras palavras, indissociável de uma visão intersetorial, não obstante – discutiremos adiante – com conteúdo próprio, guardada essa característica que lhe é definidora por explícito comando constitucional.

Por essa característica, importa para o desenvolvimento urbano compreender as competências constitucionais relativas não só estritamente ao tema, mas também a matérias a ele aderentes. “Conhecer a fundo as atribuições materiais dos entes federativos para execução da política urbana a partir do arcabouço legal existente revela a ausência de exclusividade municipal nesse assunto” (VICHI, 2007 :166):

Nessa perspectiva, dentre as competências materiais da União, destacamos: elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (Art. 21, XI); organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional (Art. 21, XV); planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações (Art. 21, XVIII); instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (Art. 21, XIX).

A União detém, ainda e entre outras, competência privativa para legislar sobre “desapropriação”; “águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão”; e “registros públicos” (Art. 22, II, IV e XXV), e competência concorrente com os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre “direito urbanístico”, “conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais”, “proteção do meio ambiente e controle da poluição”, “proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico”,

“responsabilidade por dano ao meio ambiente”, “proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência” (Art. 24, I, VI, VII, VIII e XIV).

Os Estados, por sua vez, detêm a competência legislativa para a instituição em seus territórios de “regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões”, por lei complementar, “constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Art. 25, §3º), enquanto a União pode “articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”, dispondo, também por lei complementar, sobre “as condições para integração de regiões em desenvolvimento” e “a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes” (Art. 43).

Dentre as competências comuns dos entes federados destacam-se cuidar “da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”, a proteção “de bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos”, “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação”, a proteção do meio ambiente e o combate à poluição, a preservação de florestas, da fauna e da flora, a promoção de “programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”, e o combate às causas da pobreza e [d]os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (Art. 23, II, III, V, VI, VII, IX e X).

O Art. 23 da Constituição estabelece também a possibilidade de leis complementares fixarem “normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”, de que decorre a Lei Complementar nº 140/2011 (de 08.12.2011), que “fixa normas [...] para a cooperação [dos entes federados] nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora” (Art. 1º).

A Lei Complementar nº 140/2011 estrutura uma lógica sistêmica de atuação, alicerçada em quatro objetivos fundamentais: (1) “proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente”; (2) garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais”; (3) “harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente” e (4) “garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais” (Art. 3º).

Assim, define-se como competência material da União, por exemplo, “promover a articulação da Política Nacional do Meio Ambiente com as de Recursos Hídricos, Desenvolvimento Regional, Ordenamento Territorial e outras”, “elaborar o zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional” (Art. 7º, VII e IX), cabendo aos estados “elaborar o zoneamento ambiental de âmbito estadual, em conformidade com os zoneamentos de âmbito nacional e regional” (Art. 8º, IX) e aos Municípios, “elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais” (Art. 9º, IX).

As competências materiais e legislativas dos Municípios são discriminadas no Art. 30 da Constituição, dentre as quais: “legislar sobre assuntos de interesse local, “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”, “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”, “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” e “promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual” (Art. 30, I, II, VIII e IX).

Além dessas, há que se considerar as disposições específicas do capítulo constitucional *Da Política Urbana*. Composto de dois artigos, o referido capítulo dispõe em seu Art. 182 sobre a política de desenvolvimento urbano e, em seu Art. 183, sobre uma modalidade de usucapião (e de concessão de uso) específica para aplicação em áreas urbanas, a chamada “usucapião especial de imóvel urbano”, sobre a qual não falaremos aqui.

Nas disposições sobre a política de desenvolvimento urbano, diz-se que ela será “executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei”, tendo como “objetivo ordenar o **pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade** e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Art. 182, caput, grifo nosso). Além disso, o Artigo disciplina de forma específica quatro temas:

1) O **Plano Diretor** como “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, “obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes” e “aprovado pela Câmara Municipal” (§1º);

2) A **Função social da propriedade urbana**, cumprida quando a propriedade urbana “atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (§2º);

3) As **Desapropriações de imóveis urbanos**, que “serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro” (§3º);

4) O “**adequado aproveitamento**” das **propriedades urbanas**, que pode ser exigido pelo “Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor”, em face do “proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado”, “sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais” (§4º).

Uma interpretação sintética desses dispositivos permite afirmar, então, que a política de desenvolvimento urbano, executada pelos municípios em conformidade com diretrizes estabelecidas pela União, deve ser orientada para o ordenamento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes; que a ordenação das funções sociais da cidade são aquelas expressas no Plano Diretor; e que o Plano Diretor é o instrumento básico de política urbana, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. Ainda, depreende-se dos demais dispositivos, incluindo o Art. 183, que a propriedade urbana é questão chave para o desenvolvimento urbano.

Com a emenda popular, o direito público brasileiro passou não somente a garantir a propriedade privada e o interesse individual, mas a assegurar o interesse coletivo quanto aos usos individuais da propriedade. Assim, a propriedade deixou de ser somente vinculada ao direito civil, matéria de caráter privado, e passou a ser disciplinada pelo direito público. Separou-se o direito de propriedade do direito de construir, que tem outra natureza, que é a de concessão do poder público; estabeleceram-se penalizações com atribuição normativa, calcadas em uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos, impondo ao proprietário do solo urbano ocioso – que se vê sustentado pela especulação imobiliária, ou mantém seu imóvel não utilizado, subutilizado ou não edificado – graves sanções, inclusive a desapropriação (SAULE JUNIOR e UZZO, S/d: 262).

Sobre esse ponto, importante destacar que a Constituição Federal, ao submeter a propriedade urbana ao regime da função social, princípio constitucional expresso no Art. 5º, o faz porque a propriedade é a base sobre a qual se desenvolve a cidade e, conseqüentemente, se realizam – ou não – suas funções sociais que, embora não estejam definidas no texto constitucional, situam-se no campo dos interesses coletivos.

Note-se que a Constituição delegou aos planos diretores municipais a definição de parâmetros balizadores da função social da propriedade urbana, diferentemente do que ocorre com os imóveis rurais, cujos critérios balizadores encontram-se discriminados no Art. 186 da Constituição Federal. Da mesma forma, as sanções pelo descumprimento desse princípio fundamental, que podem chegar a uma “desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública”, somente podem ser levadas a termo se os planos diretores demarcarem as áreas submetidas a esse regime.

O regime da propriedade urbana vem sendo indicado na literatura como um dos principais obstáculos a um adequado desenvolvimento urbano, isto é, àquele que garanta o bem-estar dos habitantes de uma cidade que cumpre suas funções sociais, em razão da grande dificuldade de operacionalizar a função social da propriedade em áreas urbanas. Uma série de questões podem ser levantadas aqui, desde a limitação de obrigatoriedade de elaboração de planos diretores a um determinado corte de municípios, até os complexos mecanismos de gestão que um município cioso de seu papel deve empreender para garantir a efetivação desses dispositivos.

Em que pese tudo isso, é mister reconhecer os avanços constitucionais no tema de política urbana, de mais a mais porque tratou de estabelecer fundamentos que

expandiram as possibilidades de ação concreta dos municípios nos seus territórios. O período pós-constitucional é rico em experiências municipais, nas quais têm origem diversos instrumentos que atualmente integram o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001 editada pela União no exercício de sua competência legislativa sobre direito urbanístico.

O Estatuto da Cidade regulamentou os artigos 182 e 183, estabelecendo “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Art. 1º). A Lei organiza-se em cinco capítulos, que tratam de diretrizes gerais, dos instrumentos da política urbana, do Plano Diretor, da gestão democrática da cidade, e de disposições gerais.

No capítulo das diretrizes gerais, fixa-se como objetivo da política urbana “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (Art. 2º) e estabelecem-se diretrizes para tanto. Assim como na Constituição, não há no Estatuto da Cidade uma definição para funções sociais da cidade, a qual pode interpretada pelo conjunto de diretrizes dispostas no Art. 2º, dentre as quais destacamos a

“garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. (Art. 2º, I)

Embora todas as diretrizes gerais tenham relevância em si, é possível iluminar alguns pilares que as estruturam: a gestão democrática das cidades, a cooperação entre os governos e setores da sociedade, a “adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência” e a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”, noção que se conecta com a ideia de justiça socioespacial, ligada por sua vez a iniciativas que levem à redução de desigualdades socioespaciais nas cidades.

Ainda neste primeiro capítulo, são definidas competências específicas da União em política urbana. Além de “legislar sobre normas gerais de direito urbanístico” e “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” (competências legislativas), cabem à União as seguintes iniciativas:

- *“promover, por iniciativa própria e em conjunto com [demais entes federados], 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”;*
- *instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público; e*
- *elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.*

Esses planos nacionais e regionais, somados aos planos estaduais “de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” são elencados no Art. 4º como instrumentos de política urbana, ao lado do “planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” e do “planejamento municipal”, para o que são indicados alguns instrumentos específicos, tais como o “plano diretor”, a “disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo”, o “zoneamento ambiental” e “planos, programas e projetos setoriais”.

O Estatuto elenca também, num rol não taxativo, o que chama de “institutos tributários e financeiros” e “institutos jurídicos e políticos”, estudos prévios “de impacto ambiental (EIA) e [...] de impacto de vizinhança (EIV)” e estabelece a obrigatoriedade de controle social, “garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil” na hipótese de utilização de instrumentos “que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal” (Art. 4º).

Alguns instrumentos são disciplinados no próprio Estatuto, tais como os constitucionais “parcelamento, edificação ou utilização compulsórios” (PEUC), “IPTU progressivo no tempo”, “desapropriação com pagamento em títulos” e “usucapião especial de imóvel urbano”. Vale destacar, dentre os institutos disciplinados, as “operações urbanas consorciadas”, a “transferência do direito de construir” e a “outorga onerosa do direito de construir”, que lidam (de formas diferentes) com a noção básica de “solo criado”, assentada na separação do direito de propriedade e do direito de construir, fundamental para a política urbana.

Ementa de Acórdão do Recurso Extraordinário 387.047-5 Santa Catarina, datado de 21/02/2008, do Supremo Tribunal Federal, relatado por Eros Grau, explica que “*solo criado é o solo artificialmente criado pelo homem (sobre o solo natural), resultado da construção praticada em volume superior ao permitido nos limites de um coeficiente único de aproveitamento*”²³. Em seu Voto, Grau nos conta que

a ideia de solo criado tomou corpo em um seminário promovido em janeiro de 1975, em São Paulo, pelo Grupo de Estudos da Grande São Paulo – GEGRAN. Posteriormente, em dezembro de 1976, um outro seminário em torno do tema foi realizado na cidade de Embu-SP, tendo então sido assinada por alguns juristas, arquitetos e urbanistas, a Carta de Embu. É a partir desses primeiros debates que se chegou ao instituto da outorga onerosa do direito de construir, tal como hoje contemplado no Estatuto da Cidade, a Lei 10.257/01.

Também na Ementa, explica-se que o instituto não é tributo nem imposto, mas “faculdade atribuível ao proprietário de imóvel, mercê da qual se lhe permite o exercício do direito de construir acima do coeficiente único de aproveitamento adotado em determinada área, desde que satisfeita prestação de dar que consubstancia ônus”; e que o “ônus do proprietário de imóvel urbano” é “instrumento próprio à política de desenvolvimento urbano [...] voltado à correção de distorções que o crescimento urbano desordenado acarreta, à promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade e a dar concreção ao princípio da função social da propriedade [art. 170, II da CB]”.

A dedicação a esses conceitos, neste texto, tem por objetivo repisar o poder e mecanismos disponibilizados somente aos municípios para ordenar o espaço urbano. Tem, ainda, a intenção de localizar a centralidade do coeficiente de aproveitamento nas disciplinas urbanísticas, posto que dele decorrem tanto a possibilidade de aplicação de institutos que buscam equilibrar “ônus e benefícios do processo de urbanização”, quanto a basilar constituição de parâmetros capazes de garantir operacionalidade ao conceito da função social da propriedade urbana.

O Estatuto da Cidade, para fins de aplicação das sanções constitucionais progressivas ao proprietário de solo urbano cujo imóvel não esteja cumprindo suas

²³ O Estatuto da Cidade define “coeficiente de aproveitamento [como] a relação entre a área edificável e a área do terreno” (Art. 28, §1º). Coeficiente de aproveitamento único é a definição de um índice comum para toda a cidade. Sustenta Eros Grau – e é essa nossa posição – que assim sempre deveria ser, mas o Estatuto da Cidade diz que “o plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana” (Art. 28, §2º).

funções sociais, traduzidas em “solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado” (Art. 5º), estabelece o conceito de imóvel subutilizado, como aquele “cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente”. O Estatuto se refere, ainda, aos coeficientes de aproveitamento básico, que tem por fim garantir funcionalidade ao direito de propriedade, e máximo, no qual o município pode se socorrer para assegurar “a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área” (Art. 28, §3º).

Como se vê, um dos braços mais fortes – mecanismos de gestão fundiária – para a execução da política de desenvolvimento urbano ancora-se em elementos bastante técnicos, cuja apreensão e operacionalização é tudo, menos simples. A todo momento, o Estatuto da Cidade atribui ao Plano Diretor a função de disciplinar esses parâmetros, e não é tão evidente a possibilidade jurídica de transpor esses elementos outras para legislações urbanísticas de ordenamento do uso do solo eventualmente adotadas por municípios que não sejam obrigados a elaborar planos diretores.

Isso porque o Estatuto da Cidade estabeleceu que devem ser elaborados planos diretores “onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal” (Art. 41, III), isto é, onde se pretenda utilizar os institutos do PEUC, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Há espaço para interpretações, evidentemente.

Ainda com relação à elaboração de planos diretores, o Estatuto da Cidade alargou a obrigatoriedade para um recorte maior do que aquele estabelecido constitucionalmente (cidades com mais de 20 mil habitantes), passando a abranger cidades: (1) “integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas”; (2) “integrantes de áreas de especial interesse turístico”; (3) “inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional”; (4) 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” (Art. 41).

Desses quatro itens, apenas o primeiro dispõe de uma listagem clara, atualizada semestralmente pelo IBGE com base em pesquisa de legislações

complementares estaduais. Os demais itens, apesar de disporem de norma orientadora de abrangência nacional, não possuem registros unificados que permitam finalmente distinguir os municípios sujeitos à obrigação.

No início da vigência do Estatuto da Cidade, a competência pela instituição de áreas especiais de interesse turístico²⁴ era a EMBRATUR (Decreto nº 86.176, de 06.07.1981)²⁵; em 2003, o então criado Ministério do Turismo passou a ser responsável por essa definição.

Já a definição de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, por sua vez, cabe ao CONAMA, de acordo com a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, e está disciplinada na Resolução CONAMA nº 237, de 1997, Art. 4º, que deve ser lida de forma combinada com a Lei Complementar nº 140/2011. Para a discussão aqui colocada, interessa saber que a definição de “municípios impactados” ocorre no processo de licenciamento de cada empreendimento ou atividade, de modo que não há uma listagem *a priori* (ou um controle *a posteriori*) desses municípios.

É evidente a necessidade de elaboração ou atualização de planos diretores em municípios impactados por grandes empreendimentos ou atividades. Da mesma forma, é evidente a necessidade de municípios potencialmente afetados por desastres planejarem a ocupação de seus territórios, o que levou à adição no rol de obrigatoriedade daqueles incluídos “no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos”, por meio da Medida Provisória nº 547/2011, convertida na Lei nº 12.608/2012, que dispõe sobre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC.

A vinculação a um Cadastro Nacional, cuja competência pela instituição e manutenção é da União (Lei 12.608, Art. 6º, VI), está ligada à dinamicidade dessas

²⁴ De acordo com a Lei 6.513, de 20 de dezembro de 1977, que Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural, “Áreas Especiais de Interesse Turístico são trechos contínuos do território nacional, inclusive suas águas territoriais, a serem preservados e valorizados no sentido cultural e natural, e destinados à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico” (Art. 3º).

²⁵ Art. 3º - A EMBRATUR articulará e coordenará as atividades referentes à execução deste Decreto, competindo-lhe especificamente: I - promover as medidas necessárias à instituição de áreas de interesse turístico e de locais de interesse turístico; Art. 5º - As Áreas Especiais de Interesse Turístico serão instituídas por Decreto, mediante proposta do Conselho Nacional de Turismo - CNTur.

situações e à dificuldade decorrente de fixar parâmetros técnicos em lei; objeto de controvérsias internas, ligadas à sua necessidade e à definição desses parâmetros, a serem adotados para inserção dos municípios no Cadastro, este ainda não foi instituído, o que mantém o dispositivo ineficaz.

A inclusão de obrigatoriedades adicionais pelo Estatuto da Cidade àquela disposta na Constituição está vigente, apesar dessas questões infralegais ainda não resolvidas. Não obstante, o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional Artigo da Constituição do Estado do Amapá que estendia a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores por municípios com população superior a cinco mil habitantes, em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 826-9, movida pelo Governador do Estado do Amapá em face da Assembleia Legislativa daquele Estado, relatada pelo Ministro Sydney Sanches e aprovada por unanimidade pela Corte, em 1999, por ferir a autonomia dos Municípios.

Ainda sobre os planos diretores, o Estatuto da Cidade estabeleceu conteúdo mínimo, abrangência de todo o território municipal, aprovação por lei municipal, revisão a cada dez anos e regras obrigatórias de participação social na sua elaboração e implementação, as quais devem ser garantidas pelos poderes executivo e legislativo. Na alteração dada pela Lei 12.608, em 2012, introduziu-se o Art. 42-A para dispor sobre conteúdo adicional ao conteúdo mínimo do Plano Diretor nos casos de municípios potencialmente afetados por desastres, e o Art. 42-B, que dispõe sobre a obrigatoriedade de “projeto específico” de expansão urbana como requisito para ampliação do perímetro urbano pelos municípios.

Tais dispositivos, aprovados com alterações do Congresso, mas preservados em sua essência, de cuja lógica faz parte também dispositivo inserido na Lei nº 6.766/1979, do Parcelamento do Solo Urbano, têm origem na MPV nº 547/2011, com justificativas que constam de sua Exposição de Motivos²⁶, respectivamente:

outorga à União a responsabilidade de instituir cadastro dos municípios com áreas sujeitas a escorregamentos de grande impacto e a processos correlatos, fixando para esses a obrigação de adotar um conjunto de medidas de planejamento e gestão urbanos voltadas para a prevenção dos desastres naturais;

²⁶ EMI MJ/MMA/MI/MCidades nº 3, de 2011 (Brasília, 11 de outubro de 2011). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/mpv/547.htm

incluir a obrigatoriedade de elaboração de plano de expansão urbana nas áreas de expansão urbana dos municípios, com o objetivo de incorporar, na expansão das cidades, a análise do meio físico e os elementos de planejamento e gestão urbanos responsáveis pela prevenção de desastres;

[tornar] obrigatória, para a aprovação de novos parcelamentos do solo nos municípios com áreas sujeitas à ocorrência de escorregamentos de grande impacto e processos geológicos correlatos, a incorporação de diretrizes definidas na carta geotécnica de aptidão à urbanização. Tal dispositivo visa garantir a segurança dos novos parcelamentos em face da possibilidade de ocorrência de desastres naturais.

A menção específica a esses dispositivos é importante porque eles revelam a intenção de incorporar e explicitar a análise do meio físico nos processos de ocupação do solo urbano, dialogando com diferentes escalas da questão: escala municipal (Plano Diretor), escala intermediária (Projeto Específico de expansão urbana) e escala “de empreendimento” (projetos de parcelamento do solo urbano). Embora não tenhamos uma análise sistematizada da aplicação dessa lógica e instrumentos, a percepção é de que “a lei não colou”, isto é, não foi incorporada ao imaginário e às práticas de planejamento municipal.

Para concluir a discussão sobre o Estatuto da Cidade, há nele, como se disse, um capítulo dedicado à gestão democrática das cidades, instrumentalizada por meio de “órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal”, “debates, audiências e consultas públicas”, “conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal” e “iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”, entre outros (Art. 43).

Finalmente, em suas disposições finais, traz as hipóteses em que o Prefeito incorre em improbidade administrativa (Art. 52), como deixar de elaborar o Plano Diretor seguindo os ritos da Lei e no prazo por ela estabelecido, inicialmente definido como cinco anos da aprovação do Estatuto, posteriormente estendido para 30 de junho de 2008. Como veremos adiante, a disseminação desse instituto nas cidades brasileiras é uma decorrência combinada dessa obrigação com sanção e de uma ação específica capitaneada pelo Ministério das Cidades nos primeiros anos de sua existência.

O Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) seguiu a mesma linha, ao estabelecer em sua versão original hipóteses de improbidade administrativa aos prefeitos

e governadores (ou outros agentes públicos) que deixassem de cumprir determinadas obrigações relativas às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas legalmente instituídas de que fizessem parte, num prazo de três anos (até janeiro de 2018). Esse prazo foi estendido até 31 de dezembro de 2021 pela Medida Provisória nº 818/2018 e finalmente retirado da Lei, assim como as próprias sanções, quando da conversão da MPV na Lei nº 13.683/ 2018.

Para os Estados, a obrigação, agora sem prazo e sanção, refere-se a elaborar e aprovar os Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) das regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas instituídas por lei complementar²⁷, cumprindo os requisitos de participação popular etc. (Art. 10). Para os municípios, a obrigação refere-se a atualizar os respectivos planos diretores num prazo de até três anos após a aprovação do PDUI por lei estadual.

Como veremos adiante na discussão sobre a elaboração dos planos diretores, se prazo e sanção não são suficientes para assegurar que uma determinada lei “pegue”, também não são dispensáveis e funcionam como elemento motivador da ação (ao revés); esses elementos coercitivos costumam ser grandes aliados das equipes técnicas para obter patrocínio político aos processos que devem conduzir. Sem esses mecanismos, o Estatuto da Metrópole, que impulsionou em seus primeiros dois anos de vida diversas iniciativas metropolitanas, perdeu sua força, mas ainda assim é um importante referencial normativo para as ações de desenvolvimento urbano.

O Estatuto da Metrópole “estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano” (Art. 1º), de forma alinhada ao Estatuto da Cidade.

Já exploramos em tópico anterior os conceitos de “aglomeração urbana”, “metrópole”, “regiões metropolitanas” e “áreas metropolitanas”, também esvaziados de

²⁷ Redação dada pela MPV nº 818/2018 esclareceu que a elaboração se daria no âmbito da estrutura de governança interfederativa, com aprovação de sua instância colegiada deliberativa até a nova data, de modo a afastar da contagem de prazo externalidades ligadas aos processos legislativos nas assembleias estaduais que, de fato, não poderiam ser imputadas aos governadores.

aplicação prática com as alterações de 2018, sob nosso ponto de vista. Não obstante, há outros conceitos extremamente relevantes na Lei, que fundamentam muitas das reflexões em curso no processo de elaboração da PNDU.

O primeiro deles é a noção de “função pública de interesse comum” mencionada na Constituição Federal como requisito para a instituição de regiões metropolitanas pelos Estados, e aqui definida como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (Art. 2º, II).

Discutimos no capítulo conceitual a noção de cidade como unidade funcional urbana que independe de limites políticos-administrativos e é sobre isso que tratam as funções públicas de interesse comum, no contexto metropolitano de fato, isto é, do que a Lei agora denomina como “área metropolitana”, definida pela conurbação da malha urbanizada contínua e pela interdependência funcional (deslocamentos pendulares) entre municípios limítrofes.

As funções públicas de interesse comum, entretanto, podem existir independente do fato metropolitano, da contiguidade da mancha urbana e da existência de região metropolitana formalmente instituída, posto que se referem àquilo cuja condução isolada por um município é inviável, quer seja pela natureza do tema, quer seja por razões econômicas. Ainda, podem se referir também a ações em que haja viabilidade de condução isolada, mas com prejuízos quanto à sua eficácia ou com impactos nos municípios circunvizinhos. Alguns exemplos ajudam a iluminar o problema.

Tomemos, para o caso de inviabilidade pela natureza do tema, os recursos hídricos, em que frequentemente há um ou mais municípios produtores de água abastecendo um conjunto de outros municípios, em muitos casos regiões inteiras. Trata-se de compartilhamento involuntário de uma função pública de interesse comum. Para o caso da inviabilidade por razões econômicas, tomemos os resíduos sólidos, em que a solução de coleta e destinação tem sido frequentemente contratada conjuntamente por mais de um município, por meio de consórcios públicos. Trata-se de compartilhamento voluntário (até certo ponto) de uma função pública de interesse comum.

Diversos outros casos podem ser levantados, mas certo é que há muitas razões de solidariedade entre municípios, para além da contiguidade das manchas urbanizadas.

O tema do saneamento básico, em que o município detém a titularidade pela prestação do serviço, é uma das situações em que a ação isolada é possível, mas nem sempre é a solução mais eficiente, mesmo quando há possibilidade de uma operação autônoma do serviço.

Por esse motivo, diz o Estatuto da Metrópole que seus mecanismos podem também podem ser aplicados em “microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas” e “unidades regionais de saneamento básico definidas pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007” (Art. 1º, I e III), alteração recente incluída pelo novo marco legal do saneamento (Lei nº 14.026, de 2020).

Um segundo conceito importante é o de “governança interfederativa”, definida como o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (Art. 2º, IV). Incluído em 2018, o conceito de “governança interfederativa das funções públicas de interesse comum” especifica que isso se dá “mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão” (Art. 2º, IX).

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado é, por sua vez, definido como o “instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana”. O PDUI é a peça técnica que expressa as decisões políticas sobre os caminhos daquela unidade territorial urbana (visão de futuro compartilhada) e deve abranger todos os municípios da unidade territorial objeto de planejamento, incluindo suas áreas urbanas e rurais. Com aprovação por lei estadual e revisão a cada dez anos, sua instituição exige a adequação dos planos diretores dos municípios envolvidos (Art. 10, §3º).

Além do PDUI, o Estatuto da Metrópole relaciona outros instrumentos a serem utilizados nessa escala de atuação supramunicipal, como planos setoriais interfederativos, fundos públicos, operações urbanas consorciadas interfederativas, zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos, consórcios públicos, convênios de cooperação, contratos de gestão, compensação por serviços ambientais ou

outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, e parcerias público-privadas interfederativas.

A compensação por serviços ambientais ou outros serviços é um mecanismo extremamente importante para a lógica de atuação interfederativa, por oferecer uma chave de equilíbrio entre municípios que desempenham diferentes papéis na unidade territorial urbana. Por exemplo, um município que eventualmente venha ter seu território submetido a restrições ambientais por um papel que desempenhe (produção de água, por exemplo) deve ter esse papel reconhecido, valorado e compensado de alguma maneira para que a medida (restrição) seja sustentável. O Estatuto da Metrópole estabelece, em suas diretrizes específicas que a compensação deve se dar “na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.”

Outras diretrizes específicas da governança interfederativa são: o “estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum”; “o estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas”, a “execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa”, a “participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão”, a “compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa” (Art. 7º).

A participação é requisito para a elaboração dos PDUI's e segue o mandamento do Estatuto da Cidade de gestão democrática, em específico seu Art. 45: “os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania”.

A governança interfederativa pressupõe um “processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum” (Art. 7º). Já a governança interfederativa das funções públicas de interesse comum avança para o compartilhamento da tomada de decisões na “elaboração de projetos” e sua “estruturação

econômico-financeira”, “à operação e à gestão do serviço ou da atividade”, e “de responsabilidades na gestão” dessas “ações e projetos”, “os quais deverão ser executados mediante a articulação de órgãos e entidades dos entes federados” (Art. 7º).

Trata-se de um árduo e nem sempre desejado processo de pactuação política que, por pressupor compartilhamento de poder, sobretudo, mas também de recursos, estrutura administrativa, gestão de processos etc., é o ponto crítico de toda essa discussão referente à atuação na escala supramunicipal. Embora a necessidade seja evidente, a lógica trazida pelo Estatuto da Metrópole, no contexto brasileiro de ampla autonomia municipal e da inexistência na estrutura federativa de uma instância política *a priori* para lidar com essas questões intermunicipais, significa uma mudança de paradigma que deve ser trabalhada e tomará seu tempo.

O Estatuto da Metrópole possui um capítulo específico sobre a atuação da União, com um papel potencialmente facilitador desses processos: “em suas ações inclusas na política nacional de desenvolvimento urbano, a União apoiará as iniciativas dos Estados e dos Municípios voltadas à governança interfederativa” (Art. 13). O apoio a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas é condicionado à “gestão plena”, reconhecida quando a unidade territorial urbana é formalizada e delimitada por lei complementar estadual, possui governança interfederativa instalada e PDUI aprovado (Art. 2º, III), admitindo-se o apoio para a elaboração/revisão deste (Art. 14, §2º).

A Lei diz ainda que: “serão estabelecidos em regulamento requisitos adicionais para o apoio da União à governança interfederativa, bem como para [as unidades territoriais urbanas] e para os consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano” (Art. 14, §3º). Há espaço para enquadramentos específicos das regiões metropolitanas, “para efeito das políticas públicas a cargo do Governo Federal, independentemente de as ações nesse sentido envolverem ou não transferência de recursos financeiros” (Art. 15)²⁸.

O Estatuto da Metrópole estende a possibilidade de aplicação de seus dispositivos em “regiões integradas de desenvolvimento que tenham características de

²⁸ Este artigo 15, na realidade, tinha como objetivo distinguir entre as regiões metropolitanas instituídas por leis complementares estaduais aquelas com características de metrópole, configuradas por sua vez pelo conceito legal pela presença de uma *capital regional*, conforme classificação do REGIC. Conforme já mencionado, a alteração do conceito legal de regiões metropolitanas desfez esse vínculo. De toda forma, trata-se da indicação de possibilidade de construir diferenciações.

região metropolitana ou de aglomeração urbana, criadas mediante lei complementar federal, com base no art. 43 da Constituição Federal”. Estabelece, ainda, a possibilidade instituição de regiões metropolitanas interestaduais, “mediante aprovação de leis complementares pelas assembleias legislativas de cada um dos Estados envolvidos” (Art. 4º) e explicita a possibilidade dos Municípios formalizarem “convênios de cooperação e constituir[em] consórcios públicos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano, independente das disposições do Estatuto (Art. 23).

Por fim, alteração de 2018 incluiu um dispositivo para dizer que a “União apoiará as iniciativas dos Estados e dos Municípios voltadas à governança interfederativa e promoverá a instituição de um sistema nacional de informações urbanas e metropolitanas, observadas as diretrizes do plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pela leis orçamentárias anuais” (Art. 16-A), mecanismo fundamental para o conhecimento e a atuação sobre as questões urbanas brasileiras.

Além da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade, do Estatuto da Metrópole, há outras normas gerais diretamente ligadas à produção do espaço urbano, como a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979) e a Lei de Regularização Fundiária (Lei nº 13.465/2017), que trata da formalização de situações já implantadas, constituindo também uma forma de parcelamento. Esses dois braços legais do parcelamento do solo urbano são extremamente relevantes para as cidades, que, de mais a mais, são construídas em grande medida a partir de processos de parcelamento do solo urbano, formais ou informais.

Outros processos são relevantes, como a construção de empreendimentos em áreas ainda não parceladas ou já parceladas, na forma de condomínios verticais ou horizontais ou de condomínios de lotes. Os dois primeiros são regulados pela Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964 e o último passou a ser considerado uma modalidade de parcelamento do solo urbano em 2017, com alteração introduzida pela Lei nº 13.465/2017, medida controversa no campo do urbanismo, mas que confere atualmente amparo jurídico a esse tipo de ocupação urbana. Ambos pressupõem projetos (de parcelamento ou de regularização fundiária), que podem variar conforme regras locais específicas ou seguir diretamente a legislação federal, cujo caráter é de norma geral.

Há, também, um conjunto robusto de legislações federais que estabelecem políticas nacionais para setores específicos que tem relação direta com o desenvolvimento urbano, tais como habitação, saneamento básico, mobilidade urbana, resíduos sólidos, meio ambiente, recursos hídricos, proteção e defesa civil, todas elaboradas nos últimos quinze anos. Além de diretrizes gerais, essas leis definem regras para operação dessas políticas e, em diversos casos, um detalhamento de competências atribuídas a cada ente da federação, em linha com as competências constitucionais e relacionadas aos seus limites territoriais, de que não trataremos aqui, embora também sejam relevantes para o desenvolvimento urbano.

Como se vê, embora possa ser vislumbrada a necessidade de aperfeiçoamentos pontuais, o Brasil possui um arcabouço legal sobre política urbana consistente e bem elaborado que carece, do nosso ponto de vista, de duas iniciativas: 1) articular e construir sentido entre as diferentes normas existentes, de modo a facilitar sua compreensão e aplicação e 2) viabilizar sua efetiva implementação no território.

3 – A agenda da reforma urbana no Brasil e as agendas globais

Nos últimos trinta anos, e especialmente a partir do início dos anos 2000, o Brasil experimentou um grande avanço no campo da política urbana, fundado na promulgação do texto constitucional, em 1988, sucedido pela aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, pela criação do Ministério das Cidades, em 2003, e pela implementação, em 2004, de sua estrutura de participação e controle social, o Conselho das Cidades.

Essa história recente da política urbana no Brasil pode ser organizada em períodos analíticos, ligados aos principais desafios que foram sendo colocados e enfrentados no campo da reforma urbana, desde que essa luta se configurou como tal, em meados da década de 1960, momento em que o Brasil se tornava tecnicamente um país urbano, com mais da metade de sua população vivendo em cidades.

Esses períodos analíticos são úteis para a compreensão do que já percorremos e de onde estamos na construção e na implementação da agenda de desenvolvimento urbano no país. É com base nessa trajetória e legados, ao lado de temas contemporâneos emergentes no contexto global, que se delimitam desafios atuais tratados na formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em curso.

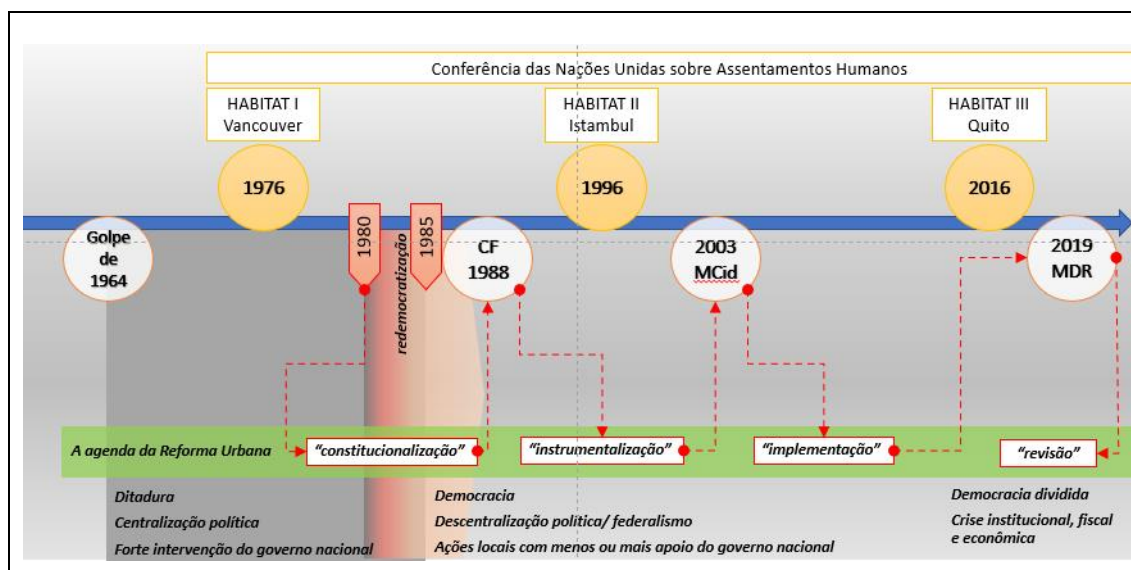
Como vimos, o processo de urbanização brasileiro se intensificou a partir dos anos 1960, e consolidou nas três décadas seguintes um padrão de desenvolvimento urbano desigual e concentrado, em diferentes escalas do território. Observou-se nesse período a formação de grandes cidades, manchas urbanizadas contíguas de municípios limítrofes, que passaram a abrigar não apenas muitas pessoas, mas também muitos problemas.

Foi nesse contexto de crescimento das cidades e dos problemas urbanos, ligados (em meio a uma série de fatores) à indisponibilidade de terra e moradia formal acessível às populações mais pobres, que nasceu o termo e a luta pela reforma urbana no Brasil. Conforme relatam Saule Junior e Uzzo (S/d: 259), “a proposta de uma reforma urbana nas cidades brasileiras foi inicialmente formulada no Congresso de 1963, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil”.

Na figura abaixo, apresentamos uma sistematização em quatro períodos da agenda da reforma urbana no Brasil, delimitados pelos momentos decisivos de

promulgação da Constituição Federal (1988), da criação do Ministério das Cidades (2003) e de sua extinção (2019).

Figura 7: Momentos da agenda da reforma urbana no Brasil



Fonte: da autora.

Esses períodos perpassam diferentes momentos políticos do país, notadamente ditadura e democracia, qualificada por nós no momento atual como “democracia dividida”, expressão que utilizamos aqui para designar um período de crise político-institucional cujos primeiros contornos começaram a ser percebidos em meados de 2013, tendo como marco a série de manifestações conhecidas como “junho de 2013”.

Ao primeiro período, chamamos de momento de constitucionalização da agenda da reforma urbana; ao segundo, demos o nome de “momento de instrumentalização da agenda da reforma urbana”; o terceiro é chamado de “momento de implementação da agenda da reforma urbana”; e ao quarto, nos referimos como “momento de revisão da agenda da reforma urbana”. As razões que explicam essa temporalidade analítica e seus conteúdos serão explicitados adiante.

Declarada como tal em 1963, a luta pela reforma urbana sofreu um revés quase imediato, posto que “com o golpe militar de 1964, constituiu-se um regime político autoritário (que durou até 1984) que inviabilizaria a realização dessas reformas”. Em verdade, a natureza do regime político constrangeu a própria luta, esmorecendo a possibilidade de organização de um movimento aberto e abrangente nas décadas de 1960 e 1970.

Não obstante esse cenário, as desigualdades cada vez maiores desencadearam o surgimento de diversos movimentos sociais urbanos, que lutavam pela melhoria das condições de vida nas periferias das grandes cidades. Creches, escolas, equipamentos de saúde, asfalto, luz, água, transporte, moradia eram problemas concretos em torno dos quais se aglutinavam esses movimentos, reivindicações objetivas que aqui e ali desencadearam respostas públicas mais ou menos pontuais, mas sempre insuficientes em face do agigantamento da demanda.

A atuação do governo federal se dava por meio da estrutura do Sistema Financeiro da Habitação e do Banco Nacional da Habitação (SFH/BNH), compreendendo a execução de obras de infraestrutura e de empreendimentos habitacionais, operacionalizados pelas COHAB's, enquanto governos locais lidavam de diferentes formas com a pressão pela melhoria da prestação de serviços urbanos, sobretudo em favelas e loteamentos irregulares que se espalhavam pelas periferias das cidades brasileiras.

Nesse mesmo período, o cenário internacional também conhecia a inclusão das cidades na agenda política global, mobilizada pela própria expansão da urbanização no mundo, reconhecida desde meados da década de 1950 como um “problema” de desenvolvimento, que deveria ser objeto de atenção dos países. Assim, em 1976 ocorreria a primeira edição da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – HABITAT I, quando “os Estados reconheceram o explosivo crescimento demográfico e a urbanização como fenômenos em escala mundial e a necessidade de reflexão sobre esse processo e seus problemas” (IPEA, 2016: 9).

Entre 31 de maio e 11 de junho de 1976, realizou-se em Vancouver (Canadá) a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat I. O evento resultou na “Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos”, documento que resume as principais questões tratadas no encontro. Esta declaração também apresenta um plano de ação aprovado no Habitat I, com 64 recomendações de ações nacionais para promover políticas adequadas nos âmbitos locais e regionais, urbanos e rurais. (UFBA. Cronologia do Urbanismo, Verbetes 1209²⁹)

Como desdobramento da Conferência, em 1978 foi criado o Programa das Nações Unidas para Habitação e Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), agência

²⁹ <http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbetes=1209>

responsável pelos temas urbanos no Sistema ONU. À época da HABITAT I, a população urbana representava 37,9% da população mundial e a população brasileira situava-se entre 55 e 67 % da população total do país. O Brasil, portanto, integrava o rol de países em urbanização acelerada e temerária, sob o ponto de vista do atendimento às necessidades dessas pessoas que se instalavam nas cidades, preocupação que perpassa toda a Declaração de Vancouver, ainda bastante atual.

No contexto nacional, os problemas decorrentes da explosão do crescimento urbano nas décadas de 1970 e 1980, fortemente associados à ocupação informal do solo (loteamentos irregulares, favelas etc.) e à sujeição das populações mais pobres a padrões de vida inadequados, foram ganhando espaço e visibilidade no processo de reabertura política. Os temas da reforma urbana “reapareceriam nos anos 1970 e 1980, numa época de abertura lenta e gradual, em que os movimentos sociais aos poucos ganhavam mais visibilidade e relevância política, e eram capazes de construir um discurso e uma prática social marcados pela autonomia”.

Já no início da década de 1980, um ambiente menos autoritário impulsionado por movimentos sociais de diversos tipos possibilitou a reorganização da luta pela reforma urbana, marco que arbitramos como início do “momento de constitucionalização da agenda da reforma urbana”, sem desconhecer toda a luta anterior que iria culminar na instituição, em janeiro de 1985, do Movimento Nacional de Luta pela Reforma Urbana (MNLRU)³⁰, após o grande movimento nacional das Diretas Já.

O MNLRU teve papel central nesse período, caracterizado pelo processo de ideação da reforma urbana e da inclusão de seus fundamentos no texto constitucional. “Em 1986, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana define o conceito da reforma urbana como uma nova ética social, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos”.

É nesse período que

a principal bandeira da reforma urbana se consolida: o direito à cidade, que se caracteriza pela gestão democrática e participativa das cidades; pelo cumprimento da função social da cidade; pela garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; pela

³⁰ “Contar a sua história é contar a trajetória de uma bandeira de luta que unificou e articulou diversos atores sociais. No princípio, a luta do Movimento tinha um caráter local, como a reivindicação por moradia. Mas com o fim do regime militar, passou a incorporar a idéia de cidade, a cidade de todos, a casa além da casa, a casa com asfalto, com serviços públicos, com escola, com transporte, com direito a uma vida social”. (SAULE JUNIOR e UZZO, S/d: 260)

subordinação da propriedade à função social; e pelas sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social. (Saule Junior e Uzzo, S/d: 261)

Finalmente, o processo da Constituinte fornece o palco para a consolidação dessa agenda, já numa arena democrática de construção de novas bases políticas para o país:

Semeado por debates e embates, o ideário da reforma urbana ganhou corpo conceitual e maior consistência política no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, eleita em 1986, cujo regimento não apenas previa a realização de audiências públicas como também admitia a apresentação de propostas de iniciativa popular. (Bassul, 2010: 72)

Nesse contexto, o Movimento Nacional de Luta pela Reforma Urbana redigiu e apresentou, em conjunto com outras entidades, a Emenda Popular pela Reforma Urbana, que se converteria no já explorado capítulo constitucional Da Política Urbana. Sobre ele, Saule Junior e Uzzo (S/d: 262) dizem:

Apesar da conquista se resumir em dois artigos, era a primeira vez na história constitucional do país que se obtinha um capítulo intitulado “Da Política Urbana”, sob o Título “Da Ordem Econômica e Financeira”. Em linhas gerais, para o Movimento Nacional pela Reforma Urbana a Constituição de 1988 representou, apesar de não atender a todos os anseios, um avanço significativo ao estabelecer, pela primeira vez, uma política pública que tratasse a questão urbana voltada a atender os objetivos da reforma urbana.

Com essa nova base constitucional, que também garantiu a efetiva autonomia municipal no federalismo brasileiro, inicia-se um novo ciclo, que corresponde ao processo de instrumentalização dos fundamentos constitucionais, desdobrado nos aspectos normativos e institucionais. A esse ciclo, conforme mencionado, demos o nome de “momento de instrumentalização da agenda da reforma urbana”.

Basicamente, trata-se do período em que a luta se desloca para a construção de mecanismos que garantissem a efetiva implementação desses fundamentos, ligada à regulamentação do capítulo constitucional da política urbana e iniciada com a apresentação do Projeto de Lei do Senado nº 181, de 1989, de autoria do Senador Pompeu de Souza. Em seu texto “Estatuto da Cidade: a construção de uma lei”, Bassul (2010) faz um relato primoroso desse processo que culminaria na aprovação da Lei 10.257/2001, revelando como interesses ligados ao capital imobiliário urbano ora pararam e ora (mais tarde) fizeram andar a tramitação legislativa.

Segundo o autor, “as definições do projeto relativamente à função social da propriedade e ao abuso de direito sofreram restrições radicais de vários setores do empresariado urbano”, enquanto “em sentido contrário, no âmbito do movimento pela reforma urbana, o projeto era muito bem acolhido” (Bassul, 2010: 81). A essas alturas, o movimento da reforma urbana estava organizado no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), formado em 1986 “com o objetivo imediato de pressionar o Congresso Nacional para regulamentar o Capítulo da política urbana [...]. Durante árduos doze anos, foi esta uma de suas tarefas principais, até a promulgação da então lei federal denominada Estatuto da Cidade” (Saule Junior e Uzzo, S/d: 263).

Em 1996, com a apresentação do parecer do relator, deputado Luis Roberto Ponte, “essa verdadeira muralha de reações”, nas palavras de Bassul (2010, 83), começa a desfazer. Ainda segundo o autor,

o fato é que o parecer do relator despiu o projeto original de sua abordagem conceitual e voltou-o mais pragmaticamente para a instrumentalização dos municípios, muito embora, nesse aspecto, todos os instrumentos originais tenham sido mantidos, a par de outros acrescidos, como a transferência do direito de construir, a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas, dispositivos que, defendidos pelo movimento da reforma urbana em muitos momentos, já estavam em aplicação em algumas cidades. (BASSUL, 2010:83)

A “aplicação em algumas cidades” refere-se a experiências pioneiras de alguns municípios brasileiros, que, dado o arcabouço constitucional e a autonomia que lhes foi conferida, instituíam suas próprias políticas, programas, instrumentos. Esse período ao qual chamamos de “instrumentalização da agenda” foi fartamente marcado – e pode ser caracterizado – por iniciativas descentralizadas, por uma série de motivos, desde o fortalecimento dos poderes locais, passando pelos fundamentos constitucionais em matéria de política urbana, até a ausência de uma atuação clara e consistente do governo federal voltada para as cidades.

A atuação política no nível local, voltada inclusive para a instrumentalização jurídica dos municípios, foi outra frente de ação do FNRU no período, como seguem nos contando Saule Junior e Uzzo (S/d, 263):

No início dos anos 1990, com o processo de elaboração das Constituições Municipais – que tratam da organização política e

administrativa dos municípios e das políticas públicas locais (Leis Orgânicas dos Municípios) –, as articulações locais de entidades e movimentos ligados ao FNRU tiveram uma atuação importante nas principais cidades brasileiras. Foram decisivos para a incorporação da plataforma da reforma urbana e da cultura do Direito à Cidade no campo das políticas urbanas e habitacionais locais.

Também em 1996 ocorreria em Istambul, na Turquia, a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – HABITAT II, ocorrida quando a taxa de urbanização global já era 45,1%, e a brasileira já passava de 75%, embora a urbanização estivesse crescendo em ritmo mais lento no país. “Em 1996, na Habitat II, em Istambul, a urbanização passou a ser vista como uma oportunidade, e as cidades, enquanto vetores de desenvolvimento” (IPEA, 2016: 9).

Necessário destacar a importância da década de 1990 em termos de organização de agendas internacionais, em que talvez a mais famosa e marcante seja a ECO-92, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro e considerada um divisor de águas na agenda ambiental global e na perspectiva do desenvolvimento sustentável. Saule Junior e Uzzo (S/d: 263) nos contam que este foi outro campo em que o FNRU teve papel fundamental:

O FNRU produziu ativamente a interlocução da sociedade civil em muitos eventos internacionais, entre eles a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), em 1992, onde se elaborou consensualmente o “Tratado por Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis”. Em 1995, o FNRU participou do Comitê Preparatório para a Conferência Internacional Habitat II e organizou, em conjunto com outras entidades, a Conferência Brasileira da Sociedade Civil para o Habitat II – pelo Direito à Moradia e à Cidade. Acompanhou, em julho de 1996, a Conferência Habitat II, realizada em Istambul, e participou da delegação oficial que representou o Brasil neste evento, em que se estabeleceu o direito à moradia adequada como direito humano – inscrito na Agenda Habitat.

Nem sempre bem compreendidas por quem se ocupa no dia a dia das questões por elas tratadas, as conferências globais são mecanismos fundamentais para avanços com agendas políticas não apenas em nível global, mas nacionalmente e, cada vez mais, localmente.

Essas Conferências estabeleceram diversos compromissos com as autoridades em relação aos direitos humanos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos. Foi a partir da Conferência dos

Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul, que os compromissos assumidos pelo governo brasileiro com o direito à moradia possibilitaram, por pressão dos movimentos populares urbanos, o reconhecimento do direito à moradia na Constituição Brasileira como um direito fundamental, no ano 2000; e a aprovação do Estatuto da Cidade, no ano de 2001. (SAULE JUNIOR e UZZO, S/d: 263)

Segundo o IPEA (2016: 9), a Conferência HABITAT II “influenciou, no Brasil, marcos importantes, a exemplo da aprovação do Estatuto da Cidade (2001), a criação do Ministério das Cidades (2003) e, em seguida, do Conselho das Cidades (2004)”, que correspondem, respectivamente, as conquistas normativa e institucional pelas quais se batalhou no período.

Nascido com a missão de implementar o Estatuto da Cidade, apoiado pelo seu braço de gestão democrática, o Conselho Nacional das Cidades, o advento Ministério das Cidades, delimita, afinal, o término do ciclo de “instrumentalização” para iniciar aquele que chamamos de “momento de implementação da agenda da reforma urbana”.

Importante dizer que os anos 2000 começaram, então, com a moradia reconhecida como um direito social, pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, com o Estatuto da Cidade aprovado, reconhecendo e definindo o “direito a cidades sustentáveis”, e com o compromisso assumido pelo Brasil com a Declaração do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU), assinada por 191 países no ano 2000.

A Declaração do Milênio instituiu as metas do milênio, uma agenda de quinze anos organizada em oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM's) que tratavam de questões como a fome, a miséria, a educação básica de qualidade, a igualdade de gênero, a saúde (neonatal, das gestantes e combate a doenças infecciosas), a qualidade de vida e o meio ambiente, a serem atingidas num período de quinze anos.

Nesse contexto, com um novo arcabouço jurídico-urbanístico e um órgão federal estruturado para lidar com as questões urbanas, inicia-se a partir de 2003 o terceiro momento, de tradução dos fundamentos e das diretrizes contidos no ordenamento constitucional e legal em medidas concretas, evidentemente materializadas no nível local, especialmente por meio da ação dos municípios, sobre alguns dos quais recaiu a obrigação legal de elaborar seus planos diretores até meados de 2006, prazo posteriormente estendido até meados de 2008.

Esse período pode ainda ser subdividido em pelo menos duas fases, sendo a primeira correspondente à formulação e estruturação de políticas, programas e ações, incluindo a elaboração de planos, e em especial dos planos diretores. E a segunda, a partir de 2007, correspondente à ampliação de investimentos, com a criação no nível federal do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que dirigiu recursos para diversas linhas de atuação do Ministério das Cidades, com significativo novo impulso a partir de 2009, relacionado à criação do programa federal Minha Casa Minha Vida (MCMV), de produção habitacional em larga escala.

A situação vivida nesse período foi decerto substancialmente diferente da que havia sido vivenciada até o início dos anos 2000, quando as iniciativas eram eminentemente locais, contando apenas com apoios pontuais do Governo Federal. O conjunto de recursos (normativos, institucionais e financeiros) disponibilizados pelo nos primeiros quinze anos do novo milênio possibilitou a realização de intervenções em escala nas cidades brasileiras e colocou a discussão sobre as cidades e a crise urbana em um novo patamar.

O Ministério das Cidades, sem nenhuma dúvida, constitui um divisor de águas para a questão urbana no Brasil; sua criação e existência reúnem significado e significante. Como significado, simboliza institucionalmente a importância política (o lugar) do tema, no primeiro escalão do Governo Federal. Como significante, não só colocou simbolicamente as cidades na agenda política, mas repercutiu em milhares de iniciativas concretas, de diferentes naturezas, que sistematizamos em cinco eixos: “1) a edição de marcos normativos de caráter nacional, 2) o incentivo ao planejamento no nível local, 3) a capacitação dos agentes operadores³¹, 4) a participação e o controle social, e 5) o repasse de recursos federais para a realização de investimentos no nível local”³².

Esses cinco eixos podem ser observados de forma geral, mas com suas especificidades, nas políticas e/ou programas a cargo do Ministério das Cidades, compreendendo as seguintes temáticas: mobilidade e transporte urbano, habitação, regularização fundiária urbana, saneamento básico, resíduos sólidos (compartilhada com

³¹ Embora ações de assistência técnica tenham sido tímidas diante do necessário, há que se computar robustas ações de sensibilização e capacitação no esforço de implementação da agenda que define esse momento, materializadas no Programa Nacional de Capacitação das Cidades, conduzido na maior parte do tempo de existência do Ministério das Cidades pela Secretaria Executiva da pasta.

³² Ver Bruno, Ana Paula. Desdobramentos do Estatuto da Cidade no nível federal: a atuação do Ministério das Cidades em política urbana. In: ROSSBACH, Anaclaudia (org.), 2016.

o Ministério do Meio Ambiente) e prevenção de riscos em áreas urbanas (compartilhada com o então Ministério da Integração Nacional).

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano não chegou a ser instituída como tal no período de existência do Ministério das Cidades³³, mas o tema teve relevância sobretudo nos primeiros anos de atuação do órgão, por meio de ações de apoio empreendidas pela então Secretaria Nacional de Programas Urbanos, dentre as quais se destaca a Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”,

idealizada e realizada pelo Ministério das Cidades em conjunto com o Conselho das Cidades. Iniciada em maio de 2005, a Campanha foi executada por meio de atividades descentralizadas de sensibilização e capacitação, com o objetivo de alavancar a elaboração dos Planos Diretores pelos municípios, atingindo grande alcance no país. Foram mobilizados governos e sociedade, por meio de uma coordenação nacional que articulou e envolveu vinte e cinco núcleos estaduais, compostos por representantes dos governos estaduais e municipais, entidades técnicas e profissionais, Ministério Público, Caixa Econômica Federal, movimentos sociais e populares e ONG's. (SANTOS JUNIOR e MONTANDON, 2011: 16)

De fato, a evolução do número de municípios com planos diretores elaborados permite constatar a influência da Campanha nesse processo:

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC), realizada desde 2001, evidencia a clara evolução dos Planos Diretores no Brasil no período entre 2001 e 2009. Por exemplo, [...] a partir de 2005 o número de Planos Diretores aumentou consideravelmente, passando de 805 em 2005 para 2318 em 2009. Se considerado o universo de municípios com mais de vinte mil habitantes – que tem obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor segundo o Estatuto da Cidade –, a proporção de Planos elaborados em relação ao total é mais expressiva: em 2009, dos 1644 municípios com mais de vinte mil habitantes, 1433 declararam ter Plano Diretor, o que corresponde a 87% do total. (SANTOS JUNIOR e MONTANDON, 2011: 29)

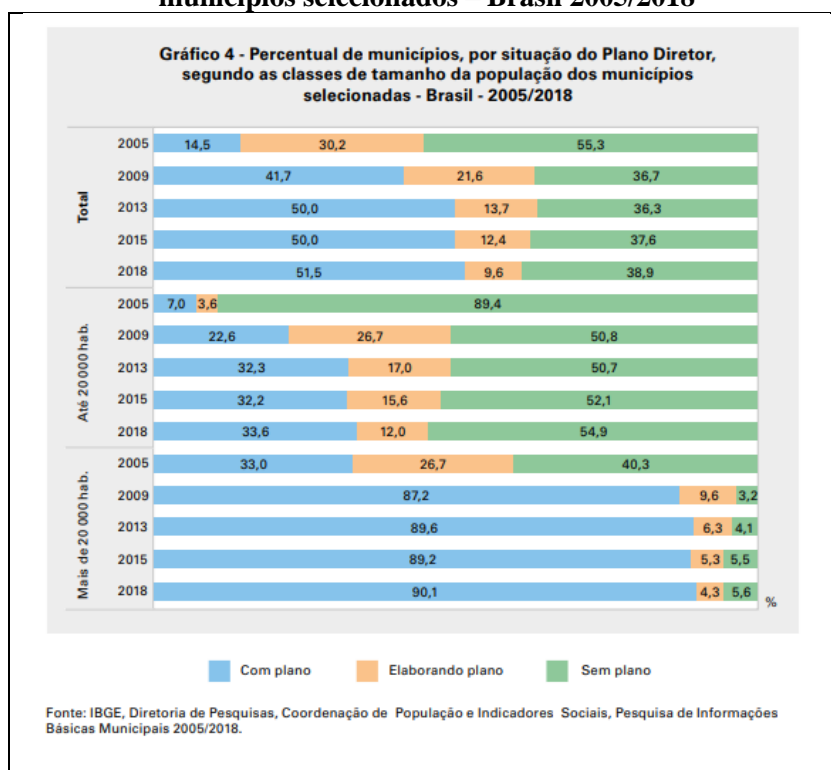
Para essa análise, é importante levar em consideração os dados para os primeiros anos da década, pois seria possível imaginar que tal evolução decorresse exclusiva ou principalmente da obrigação legal imposta pelo Estatuto da Cidade (e

³³ Esse é o ponto de vista da autora, que pode ser conhecido e cotejado com outras visões em COSTA, M.A., SANTOS GOMES, A.M.I e ADRIANO, H. S. R. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: ambivalências, tensões e contradições* (p. 201-226). In: STEINBERG, Marília (org.) *Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2017. 438 p.

consequente improbidade administrativa pelo seu descumprimento), mas é somente a partir de 2005 que se observa o pico de elaboração dos planos, com expressivo aumento entre esse ano e o ano de 2009.

Em sua última edição (2018), a MUNIC apontava que 2866 municípios brasileiros (51,5%) possuíam planos diretores, taxa que alcançava 90,1% dentre aqueles com mais de 20.000 habitantes: “Em 2018, o percentual de municípios brasileiros com Plano Diretor era próximo ao apurado na MUNIC 2015 (50,0%) e bem superior ao encontrado na MUNIC 2005 (14,5%)” (IBGE, 2019: 23).

Gráfico 3: Percentual de municípios, por situação do Plano Diretor, segundo as classes de tamanho da população dos municípios selecionados – Brasil 2005/2018



Fonte: IBGE, 2019: 23

As pesquisas MUNIC 2015 e 2018 investigaram também a existência de um amplo rol de instrumentos de política urbana, constatando que em 2018

5.371 municípios (96,3% do total) tinham pelo menos um dos instrumentos investigados, dos quais 2 866 municípios possuíam Plano Diretor, o que corresponde a cerca de 53,4% deste universo ou 51,5% de todos os municípios brasileiros. Com outros instrumentos e sem Plano Diretor, figuravam 2.505 municípios. (IBGE, 2019: 23)

Embora os dados apontem, quanto à existência de pelo menos um instrumento, que “em 2015 e 2018, em todas as classes de tamanho da população dos municípios, os percentuais foram superiores a 90,0%, chegando, em 2018, a 100% dos municípios com mais de 50 000 habitantes” (IBGE, 2019: 23), o Instituto ressalva que

O fato de 2.505 municípios terem afirmado que possuem os instrumentos de planejamento e não terem Plano Diretor indica que tais instrumentos provavelmente não são utilizados de forma articulada e com o objetivo de garantir a função social da cidade. Na verdade, alguns desses instrumentos existiam antes da regulamentação do Estatuto da Cidade, mas sua existência isolada não garante, necessariamente, o cumprimento da “função social da cidade”. (IBGE, 2019: 24)

Tal ressalva aponta para o que vem ocupando a reflexão sobre a política urbana no nível local. Trata-se do aspecto qualitativo, referente não apenas a municípios que não dispõem de Plano Diretor, embora disponham de outros instrumentos, mas também aqueles que o elaboraram³⁴:

As avaliações e pesquisas realizadas demonstram que praticamente todos os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade estão descritos nas leis de Planos Diretores, sendo, no entanto, a maior parte sem aplicabilidade alguma. Muitos municípios apontam as diretrizes e preveem os instrumentos, mas os remetem a legislações específicas, que dificilmente vem a ser regulamentadas e implementadas. É preciso avançar no entendimento de que os Planos Diretores municipais não necessitam prever todos os instrumentos do Estatuto da Cidade em seu escopo, mas identificar e implementar aqueles que efetivamente respondam aos desafios e a visão de futuro desejada dentro de cada realidade e especificidade municipal. (BRASIL/MDR et. al., 2019: 15)

Em síntese, se podemos dizer que num período relativamente curto, a que se refere esse “momento de implementação da agenda da reforma urbana”, a política urbana no Brasil conheceu seu apogeu, integrando recursos normativos, institucionais e financeiros, somados a um importante esforço de gestão para que as ações não só fossem implementadas de acordo com as diretrizes programáticas, mas, sobretudo, fizessem diferença nas condições das cidades brasileiras e dos seus habitantes, sob diversos aspectos, também se pode dizer que os desafios estão longe de serem superados.

³⁴ Uma avaliação qualitativa robusta pode ser encontrada em Santos Junior e Montandon (2011).

Marcado pela forte presença e indução da União nas ações de política urbana (sobretudo de caráter setorial), com conhecidos avanços, apesar dos problemas assinalados acima, a partir de 2013 já mostrava sinais de declínio. Em 2014, um cenário de crise fiscal, institucional e política ficava cada vez mais evidente. As políticas públicas avançaram, mas pareciam encontrar seus limites, para além de restrições orçamentárias e financeiras, na “corrida” da execução de obras de infraestrutura urbana nem sempre associadas a visões estruturantes do território e a esquemas consistentes de gestão e governança entre os níveis de governo e os setores urbanos. Em 2015, o contexto político inviabilizou qualquer ação estruturada no nível federal e sacramentou a “democracia dividida” que levaria ao impedimento da Presidenta Dilma Rousseff, no ano seguinte.

À procura de uma pá de cal para esse terceiro período e de um marco inaugural para este quarto período³⁵, em que agora estamos, é lógico situá-lo finalmente em 2019, ano em que o Ministério das Cidades, símbolo de uma época em que a União definiu as regras do jogo e deu as cartas na política urbana, foi extinto, para ter suas estruturas e agendas absorvidas pelo então criado Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), pasta que acumula as atribuições do também extinto Ministério da Integração Nacional (MI). Independentemente das motivações que levaram à sua constituição, a estrutura institucional nascida após uma turbulenta transição de quatro anos (de 2015 a 2018) impõe, inegavelmente, um novo momento para a política urbana.

Nesse cenário deu-se impulso à formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), no âmbito da então criada Secretaria Nacional de Mobilidade, Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU), cujo mandato alcança outras duas políticas territoriais estruturantes: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), aprovada em sua versão vigente pelo Decreto 9810/2019, e a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), em fase inicial de construção.

Beneficiada por essa institucionalidade, que pela sua natureza determina uma abordagem de integração multinível, isto é, de compreensão do território em suas múltiplas escalas, bem como de uma visão de governança interfederativa e de um claro

³⁵ Para um olhar atento, a aprovação do Estatuto da Metrópole, em 2015 (Lei 13.089), ao lado das agendas globais, aparenta um prenúncio do quarto momento, este no qual é preciso encontrar um caminho novo, partindo do olhar sobre a cidade de fato e de suas relações no território, além das fronteiras político-administrativas, em direção à construção de novos pactos políticos para atuação conjunta, sobre outras bases. O esforço de estruturação de arranjos metropolitanos, mobilizado (em algumas regiões metropolitanas) de baixo para cima para atender ao disposto no Estatuto da Metrópole, apontou o quão necessário, por um lado, e difícil, por outro, é fazer esse movimento.

sentido de redução de desigualdades territoriais, a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), em curso, poderá ser um importante instrumento definidor desse quarto período, o qual denominamos como “momento de revisão da agenda da reforma urbana”.

“Revisão” foi o termo adotado para definir esse período ainda indefinido porque uma revisão comporta possibilidades, mais de um caminho, num cenário desafiador em diversos sentidos (coroadado pela pandemia da COVID19 e seus impactos ainda bastante desconhecidos). Nosso olhar otimista compreende os elementos dados e escolhe mirar nos elementos a serem forjados com a convicção de que é possível avançar e fazer melhor. Aposta-se na força do federalismo, da concertação e das redes de conhecimento e saberes, para a construção e a implementação de um novo pacto urbano no Brasil, que seja capaz de lidar com os conflitos e passivos urbanos históricos e com agendas globais que emergiram nas últimas décadas, absorvidas como temas transversais na formulação da política.

3.1. O lugar institucional da política de desenvolvimento urbano

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, prometia ser uma inflexão para o campo do desenvolvimento urbano, como de fato foi, em muitos sentidos. A reunião sob uma mesma estrutura institucional das políticas setoriais mais relevantes naquele momento para a pauta urbana possibilitou uma relativa convergência, muito aquém, entretanto, do que se esperava ou do que se entende necessário em termos de articulação e integração territoriais.

Em nossa perspectiva, essa limitação está ligada à ausência de um lugar político – ou de um lugar inadequado (ou, ainda, superposto), para a política nacional de desenvolvimento urbano, nunca editada como tal, ao longo desse período. O lugar político, aqui, é entendido em sua relação com o lugar institucional, revelador da importância de um determinado tema na agenda política. Embora não seja suficiente, a institucionalidade dada a um tema confere mais ou menos condições para o seu desenvolvimento, porque é, por si, portadora de chaves de acesso a outros lugares e recursos de gestão.

Ao longo da história do Ministério das Cidades, o tema, cujo lugar nunca esteve muito bem delimitado, foi perdendo espaço, com reflexos na posição conferida ao desenvolvimento urbano na atual estrutura institucional do Ministério do Desenvolvimento, seu sucessor. Essa posição institucional, lateral e diminuta, como se verá adiante, é um desafio para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em curso.

No Regimento Interno do Ministério das Cidades, instituído pelo Decreto nº 4.665/2003, a “política de desenvolvimento urbano” é enunciada como um dos assuntos de sua competência, ao lado das “políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito” (Art. 4º, VIII). O MCidades foi estruturado em quatro secretarias finalísticas, com as seguintes competências, de acordo com o Regimento Interno do órgão (Decreto nº 4.665/2003):

- Secretaria Nacional de Habitação (SNH), responsável por “formular e propor, acompanhar e avaliar os instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação, em articulação com as demais políticas públicas e com as instituições e órgãos voltados para o desenvolvimento urbano, regional e social, visando à universalização do acesso à moradia, incluindo a rural” (Art. 7º, I);
- Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, (SNSA), responsável por “formular e propor, acompanhar a implantação e avaliar a Política Nacional de Saneamento Ambiental e o respectivo Plano Nacional, em sintonia com as demais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano e regional, e em articulação com a área de saneamento ambiental do Conselho das Cidades” (Art. 11, I);
- Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SeMOB), responsável por “integrar a Política Nacional da Mobilidade Urbana com as demais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano sustentável, especialmente as de habitação, saneamento, meio ambiente e demais programas urbanos e a Secretaria Nacional de Programas Urbanos” (SNPU) (Art. 15, II); e
- Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) compete, responsável por “formular e propor, acompanhar e avaliar a Política Nacional de Programas

Urbanos em consonância com as políticas de habitação, saneamento e mobilidade urbana, em articulação com o Conselho das Cidades” (Art. 19, I).

Ainda conforme o Regimento, a competência por “coordenar a elaboração e propor a política de desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, trânsito e transporte urbano, em consonância com a diversidade regional, sustentabilidade ambiental e respeito à igualdade de gênero e raça” foi alocada na Secretaria Executiva, que em sua fase inicial, tratou de impulsionar esse processo. Mas já em 2005, essa fase inicial decaiu, com a segunda “reforma ministerial” do Governo Lula, que resultou na saída do então Ministro de Estado das Cidades, Olívio Dutra.

A troca de um Ministro sempre tem seus impactos, mas nesse caso significou também a perda de parte de uma equipe tecnicamente respeitada nos respectivos campos, que trazia consigo um alinhamento de visão anterior à própria criação do órgão, ligada à sua atuação política no campo da reforma urbana. Sob a perspectiva do desenvolvimento urbano, representou a perda de uma ainda cambaleante tentativa de situá-lo como tema chave e transversal na Secretaria Executiva, que passou a ser progressivamente conduzida mais na sua função meio, de operacionalização de processos burocráticos, do que numa função (também) finalística e estratégica, como unidade maestra de uma orquestra complexa e ainda dissonante, informada por lógicas setoriais específicas.

A Secretaria Nacional de Programas Urbanos, que no regimento interno tinha como competência, entre outras coisas, a Política Nacional de Programas Urbanos (?), foi identificada historicamente, ao longo da existência do Ministério das Cidades, como a secretaria responsável pelos temas de desenvolvimento urbano. De fato, estava sob sua competência a condução do apoio ao planejamento municipal, o que se concretizou na já mencionada “campanha dos planos diretores”, por exemplo.

De uma atribuição relativa ao apoio a processos de planejamento municipal, entretanto, não decorre naturalmente a condição e a capacidade (institucional) de orquestrar processos internos ao órgão, do que depende uma política nacional de desenvolvimento urbano desenhada como tal. Tarefa, diga-se, senão impossível muito limitada, quando incumbida a uma unidade lateral às demais secretarias finalísticas (ocupadas com suas próprias agendas), sem mandato e poder político. Dessa falta de lugar sofreu o tema do desenvolvimento urbano desde sempre, nesse recorte temporal que

exploramos aqui; nunca esquecido, entretanto, pelo Conselho Nacional das Cidades, conforme nos mostram os registros das cinco conferências nacionais das cidades realizadas.

A SNPU, ao longo de sua trajetória, ocupou-se de temas de planejamento urbano, instrumentos de política urbana, regularização fundiária, conflitos fundiários urbanos, prevenção de riscos em áreas urbanas; em 2011, incorporou o tema da acessibilidade urbana (Decreto nº 7.618, de 17.11.2011, Art. 19) e passou a se chamar Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos (SNAPU).

Esses temas caminhavam como linhas independentes, apesar de esforços integradores internos à unidade, e da resistência da burocracia diante de inúmeras trocas de comando. Seu viés de apoio a municípios, concentrado nessas linhas, foi operacionalizado principalmente por meio de ações de capacitação e assistência técnica, com pouquíssimos contratos de repasse para ação direta, minguados ainda mais após o advento do Programa de Aceleração do Crescimento, que priorizou alocação de recursos de investimento em detrimento de ações de custeio.

Em 2016, já no contexto do Governo Temer, aprovou-se uma nova estrutura regimental para o Ministério das Cidades (Decreto nº 8.927, de 08.12.2016), que renomeou a então SNAPU para Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), à qual se atribuiu expressamente a competência de “formular, propor, acompanhar e avaliar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” (Art. 21, I). Não obstante, seguiu com a Secretaria-Executiva a competência para “coordenar a elaboração e propor a política de desenvolvimento urbano [...]” (Art. 4º, VIII). Em suma e sem surpresa, dada a turbulência do momento político, nem aqui nem ali se avançou. Registre-se também que o Conselho Nacional das Cidades se reuniu pela última vez em meados de 2016.

Sofrendo gradativamente com a falta de identidade (temática), de recursos financeiros e, conseqüentemente, de protagonismo, a Secretaria foi extinta em 2019, quando da criação do Ministério do Desenvolvimento Regional em substituição ao Ministério das Cidades. Explodidos, seus temas foram distribuídos para outras secretarias: regularização fundiária foi localizado na Secretaria Nacional de Habitação; prevenção de riscos, na Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Nessa nova

estrutura ministerial, o tema do desenvolvimento urbano foi localizado na Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano, na Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Regional e Urbana, do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano.

O Ministério do Desenvolvimento Regional teve sua estrutura regimental instituída pelo Decreto nº 9.666 (de 02.01.2019), e recebeu como competências as políticas nacionais: desenvolvimento regional (PNDR); desenvolvimento urbano (PNDU); proteção e defesa civil (PNPDC); recursos hídricos (PNRH); segurança hídrica (PNSH); irrigação (PNI), compartilhada com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); habitação (PNH); política nacional de saneamento (PNSA); mobilidade urbana (PNMU); e, finalmente, de ordenamento territorial (PNOT) (Art. 1º).

Como se vê, trata-se de uma enormidade de assuntos, acompanhada de uma estrutura também robusta (embora com muitos problemas, sobretudo de dimensionamento e de distribuição de recursos humanos), composta por diversas entidades vinculadas e, originalmente, por seis secretarias finalísticas: Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH), Secretaria Nacional de Prevenção e Defesa Civil (SEDEC), Secretaria Nacional de Saneamento (SNS), Secretaria Nacional de Habitação (SNH), Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (SeMOB) e Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano (SDRU).

Nessa estrutura, a competência pela condução do “processo de formulação, revisão, implementação, monitoramento e avaliação da [...] Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” foi alocada na SDRU, que também ficou responsável, nos mesmos termos, pela PNDR, pela PNOT e pela PNI (Art. 20, I). Com uma institucionalidade diminuta para tantos mandatos, e uma genealogia ligada à antiga estrutura da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do extinto Ministério da Integração Nacional (MI), a SDRU incorporou o tema do desenvolvimento urbano, alocado na Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Regional e Urbana (CGDRU), lugar de quarto escalão na estrutura ministerial, posição particularmente frágil num órgão do tamanho do MDR.

A CGDRU foi ligada, ao lado de outras três coordenações-gerais, ao Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano (DDRU), unidade da SDRU com a função estratégica de coordenar as quatro políticas de competência da Secretaria, em

diferentes estágios de formulação e implementação: PNDR, já editada; PNI, estabelecida por lei e em operação, PNDU e PNOT, com processos de formulação ainda a serem iniciados quando da criação do MDR.

Dentre suas diversas atribuições, o DDRU ficou responsável por “integrar as políticas relacionadas com o planejamento e a gestão urbana e regional, inclusive no âmbito metropolitano, com as demais políticas públicas do Governo Federal voltadas para o desenvolvimento urbano e regional, em consonância com as demais Secretarias e entidades do Ministério e dos demais órgãos e entidades de governo e da sociedade civil” (Art. 22, XII). Analogamente ao caso do extinto Ministério das Cidades, a alocação dessa competência de integração numa unidade lateral às demais áreas técnicas, traz dificuldades para a efetivação de abordagens e atuações integradas.

Na estrutura do Decreto nº 9.666/2019, a Secretaria Executiva assumiu entre suas competências “promover, de forma articulada, a integração das Secretarias setoriais e das entidades vinculadas com o objetivo de dar efetividade às diretrizes, aos programas e às ações do Ministério” e “propor e coordenar a elaboração das políticas nacionais de desenvolvimento regional e urbano e as demais políticas setoriais finalísticas do Ministério de modo integrado” (Art. 4º, VI e VII), o que não se traduziu em ações concretas.

Pouco mais de um ano depois de sua criação, o Ministério foi reestruturado, e, dada a extinção da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana, o tema foi alocado na agora denominada Secretaria Nacional de Mobilidade, Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU), que passou a ser responsável pela Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), além das quatro originalmente atribuídas à unidade. Internamente, a distribuição das atribuições não foi modificada; o DDRU permaneceu à frente das quatro políticas, enquanto o Departamento de Mobilidade Urbana (DEMOB) trouxe, em uma estrutura mais enxuta, as atribuições da secretaria extinta.

Nessa nova estrutura, foram retiradas as atribuições específicas da Secretaria-Executiva com relação à PNDR e à PNDU; a competência de “promover a articulação entre as Secretarias e as entidades vinculadas com o objetivo de efetivar às diretrizes, aos programas e às ações do Ministério” foi localizada na então criada Secretaria de Coordenação Estrutural e Gestão Corporativa (Art. 10, II), cabendo ao Secretário

Executivo o papel de “promover a integração e a articulação entre as ações dos órgãos do Ministério e de suas entidades vinculadas” (Art. 42, II).

O Decreto nº 9.666/2019 delegou à Subsecretaria de Planejamento Integrado, Fundos e Incentivos Fiscais, unidade vinculada à Secretaria Executiva, o papel de “apoiar tecnicamente o Ministro de Estado na condução do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano”, estrutura colegiada substituta do Conselho Nacional das Cidades, função essa não mencionada e, portanto, indefinida na estrutura ministerial vigente, papel que deverá ser fixado quando da instituição do órgão colegiado.

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano tem suas atribuições definidas na Medida Provisória 2.220/2001, que o define como “órgão deliberativo e consultivo” responsável pela proposição de “diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano”, seu acompanhamento e avaliação, e por “promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano” (Art. 10).

Encomendada pela atual gestão (uma grande coisa, porque nem sempre mandato leva a desdobramentos concretos), a estratégia adotada no processo de formulação da PNDU toma esse lugar institucional diminuto em consideração e, por esse motivo, aposta em redes de colaboração com parceiros externos para alavancar a agenda; não obstante se possa considerar essa estratégia bem sucedida até o momento, não há como deixar de refletir que essa condição terá impactos ainda maiores na implementação da política, gargalo que deve ser vislumbrado e iluminado desde já.

3.2. Agenda 2030 e Nova Agenda Urbana – breves apontamentos

O ano de 2015, quando se iniciava o “ocaso” do Ministério das Cidades e a crise institucional que viveria o Governo Federal nos anos seguintes, é também o marco inaugural de um novo momento em termos das agendas globais. Finalizado o ciclo de quinze anos da Declaração do Milênio, sucedeu-se a aprovação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável pela Assembleia Geral da ONU, composta de 17 Objetivos

de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas a eles associadas³⁶, as quais constituem referência para os países signatários para a implementação e o alcance dos objetivos da agenda. Foi também em 2015 que se aprovou o Acordo de Paris sobre a Mudança do Clima e o Marco de Sendai para a Redução de Desastres.

Esses acordos globais refletem o reconhecimento progressivo de que apenas ações concertadas, do local ao global, são capazes de fazer frente a desafios econômicos, ambientais e sociais de caráter transnacional. Os temas abordados nos 17 ODS foram destacados pela sua centralidade na agenda de desenvolvimento sustentável. Em outras palavras, significa dizer que cada um desses objetivos contribui, à sua maneira, para o desenvolvimento sustentável global.

Figura 8: Os 17 ODS/ Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: Organização das Nações Unidas (ONU) <https://brasil.un.org/>

Dentre eles, há um objetivo específico relacionado a cidades: o ODS 11 – tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. O ODS 11 é composto por sete metas (11.1 a 11.7), que tratam de habitação, serviços básicos, transportes públicos, padrões de urbanização, patrimônio cultural e natural, catástrofes e desastres, impacto ambiental, espaços públicos, e três metas de implementação (11.a a 11.c), que tratam de aspectos de planejamento e do apoio a países menos desenvolvidos.

³⁶ Disponível em <<https://brasil.un.org/>>

Conforme já discutimos, desenvolvimento urbano é um tema abrangente, que se refere à produção de cidades e, portanto, se relaciona com (decorre de) todos os aspectos envolvidos nesse processo contínuo (produção de moradias, organização dos sistemas, proteção de recursos etc.). Por exemplo, a produção de habitação acessível depende de terra urbanizada acessível, que por sua vez, depende – entre outras coisas – de disciplinas urbanísticas adequadas, assim como a salvaguarda do patrimônio cultural e natural. A redução de desastres, por sua vez, também se relaciona de forma direta com o uso do solo, e assim por diante.

Dessa forma, o critério para distinguir as metas associadas ao tema é a exclusão daquelas identificadas de forma mais clara com os setores que possuem suas próprias políticas, embora esteja evidente que as ações de desenvolvimento urbano também são essenciais para o seu cumprimento. Nesse sentido, trata-se de identificar metas que não sejam cobertas, embora possam eventualmente ser auxiliadas, por um ou outro setor e que sejam pertinentes à realidade brasileira. Aplicando esse critério, temos quatro das dez metas associadas ao ODS 11 relacionadas de forma mais direta ao tema do desenvolvimento urbano:

11.3 até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e a capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todos os países

11.7 até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência

11.a apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, peri-urbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento

A evolução do país quanto ao alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável é monitorada pelo IBGE³⁷, a partir de informações coletadas em diferentes fontes, com a participação dos órgãos responsáveis pelos temas, com base em indicadores nacionalizados associados às metas da Agenda, definidos em trabalho coordenado pelo IPEA, a pedido da extinta Comissão Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento

³⁷ O quadro geral de indicadores adaptados ao contexto nacional, bem como sua aferição e origem dos dados podem ser verificados no seguinte endereço: < <https://ods.ibge.gov.br/xcc/global?page=ods> >

Sustentável (CNODS), da Secretaria de Governo da Presidência da República (IPEA, 2018).

Figura 9: Metas e Indicadores do ODS 11

Meta	Indicadores
11.1 até 2030, garantir o acesso de todos a habitação adequada, segura e a preço acessível, e aos serviços básicos, bem como assegurar o melhoramento das favelas	11.1.1 Proporção da população urbana que vive em favelas, assentamentos informais ou domicílios inadequados
11.2 até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos	11.2.1 Proporção da população com acesso adequado ao transporte público por sexo, idade e pessoas com deficiência
11.3 até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e a capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todos os países	11.3.1 Razão entre consumo da terra e crescimento populacional 11.3.2 Proporção de cidades com participação direta da estrutura da sociedade civil no planejamento urbano e na gestão que opera regularmente e democraticamente
11.4 fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo	11.4.1 Despesas totais (públicas e privadas) per capita gastas na preservação, proteção e conservação de toda a herança cultural e natural, por tipo de herança (cultural, natural, mista e designação WHC), nível de governo (nacional, regional e local/municipal), tipo de despesa (operacional ou investimento) e tipo de financiamento privado (doações, organizações privadas sem fim lucrativo e patrocínio)
11.5 até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e diminuir substancialmente as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade	11.5.1 Número de mortes, pessoas desaparecidas e pessoas afetadas por desastres por 100.000 habitantes 11.5.2* Perda econômica direta em relação ao PIB global, incluindo danos a infraestruturas críticas e interrupção de serviços básicos
11.6 até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros	11.6.1 Proporção de resíduos sólidos urbanos coletados regularmente e com destino final adequado em relação aos resíduos sólidos totais gerados por cidade 11.6.2 Níveis médios anuais de material particulado fino (ex. PM2,5 e PM10) nas cidades (com ponderação populacional)
11.7 até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência	11.7.1* Participação média no uso do espaço construído ao ar livre das cidades para uso público de todos, por sexo, idade e pessoas com deficiência 11.7.2 Proporção de pessoas vítimas de assédio físico ou sexual, por sexo, idade, status de deficiência e local de ocorrência, nos últimos doze meses
11.A apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, peri-urbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento	11.A.1 Proporção da população das cidades que implementam planos de desenvolvimento urbano e regional integrando projeções populacionais e necessidades de recursos, por tamanho de cidade
11.B até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação à mudança do clima, a resiliência a desastres, e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis	11.B.1 Proporção dos governos locais que adotam e implementam estratégias locais de redução dos riscos a desastres alinhadas com o Quadro Sendai para redução dos riscos de desastres 2015-2030 11.B.2* Número de países com estratégias nacionais e locais para redução do risco a desastres
11.C apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais	11.C.1* Proporção do apoio financeiro para os países menos desenvolvidos que é alocada para a construção e reforma de construções sustentáveis, resilientes e eficientes em termos de recursos, utilizando materiais locais

* Nota: Os indicadores marcados com (*) não foram contemplados nesse Caderno Temático devido à indisponibilidade de dados.

Fonte: IBGE, 2017: 2

Em síntese, de um total de 169 metas globais encaminhadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), 167 foram consideradas pertinentes ao país, ainda que muitas delas tenham requerido alterações no texto para se adequarem às especificidades nacionais. Nos quadros 1 e 2, é possível observar as características das metas que foram revisadas pelos grupos interministeriais e que serão submetidas à apreciação da CNODS. Neles observa-se, por exemplo, que 128 metas foram alteradas, tendo em vista a necessidade de adequá-las à realidade brasileira, ou de conferir mais clareza ao seu conteúdo original ou, ainda, de quantificá-las com maior precisão. Também observa-se que foram criadas 8 novas metas, totalizando 175 metas nacionais, sendo que 99 delas foram classificadas como finalísticas e 76, como de implementação. (IPEA, 2018: 22)

Os indicadores adotados para as metas 11.3, 11.7 e 11.a são (IBGE, 2017, 2):

- 11.3.1 Razão entre consumo da terra e crescimento populacional; e 11.3.2 Proporção de cidades com participação direta da estrutura da sociedade civil no planejamento urbano e na gestão que opera regularmente e democraticamente;

- 11.7.1* Participação média no uso do espaço construído ao ar livre das cidades para uso público de todos, por sexo, idade e pessoas com deficiência;
- 11.7.2 Proporção de pessoas vítimas de assédio físico ou sexual, por sexo, idade, status de deficiência e local de ocorrência, nos últimos doze meses; e
- 11.A.1 Proporção da população das cidades que implementam planos de desenvolvimento urbano e regional integrando projeções populacionais e necessidades de recursos, por tamanho de cidade.

É importante observar, entretanto, que desenvolvimento sustentável almejado pela Agenda 2030 somente poderá ser alcançado a partir de um esforço combinado de implementação dos 17 ODS, mais ou menos pertinentes a uma ou outra nação, a uma ou outra localidade, com base numa atuação sistêmica e alavancada por parcerias de diversos tipos, de modo que a atuação nas cidades não se refere apenas ao ODS 11, sobretudo quando nos referimos a ações na temática transversal do desenvolvimento urbano.

Tanto é assim que a Nova Agenda Urbana (NAU), aprovada em outubro de 2016 na 3ª Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos e Desenvolvimento Sustentável – HABITAT III, na cidade de Quito, Equador, integra os conteúdos da Agenda 2030, entre outros acordos globais mais pertinentes à sua finalidade (Acordo de Paris e Marco de Sendai, por exemplo):

A Nova Agenda Urbana incorpora um novo reconhecimento da correlação entre a boa urbanização e o desenvolvimento. Ela salienta a conexão entre a boa urbanização e a criação de empregos, as oportunidades de subsistência e a melhora da qualidade de vida, que devem ser incluídas em todas as políticas e estratégias de renovação urbana. Isto destaca ainda mais a ligação entre a Nova Agenda Urbana e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em especial com o Objetivo 11 de cidades e comunidades sustentáveis. (ONU, 2017: VI)

A Nova Agenda Urbana, documento que deve balizar as ações na temática urbana das nações signatárias ao longo dos próximos vinte anos, contém um breve diagnóstico da urbanização no mundo (estima-se que em 2050, a população urbana ultrapasse 2/3 da população global), um conjunto de diretrizes e princípios, um

plano de implementação e uma seção que trata do seu seguimento, quanto ao alcance dos objetivos nela convencionados³⁸.

Os países signatários, dentre os quais o Brasil, comprometem-se com uma “mudança de paradigma urbano”, alinhado ao desenvolvimento sustentável em suas três dimensões – econômica, social e ambiental – e em cinco pilares de implantação:

*A Nova Agenda Urbana apresenta uma mudança de paradigma na ciência das cidades e estabelece padrões e princípios para o planejamento, construção, desenvolvimento, administração e melhora das áreas urbanas, ao longo de seus **cinco principais pilares de implantação: políticas nacionais urbanas; legislação e regulação urbanas; planejamento e desenho urbano; economia local e finança municipal; e implantação local**. É um recurso para realizar esse ideal comum em todos os níveis de governo, do local ao nacional, para as organizações da sociedade civil, para o setor privado, para os grupos constituintes e para todos que chamem os espaços urbanos de “lar”. (ONU, 2017: IV)*

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em formulação, alinha-se às agendas internacionais tanto pela abordagem sistêmica do desenvolvimento urbano, quanto pela incorporação em seus conteúdos de pontos específicos iluminados por essas agendas. Com relação à Agenda 2030, a PNDU contribui em diferentes medidas para os dezessete ODS³⁹:

- Com maior intensidade, além do ODS 11: cidades e comunidades sustentáveis, contribui com o ODS 15: vida terrestre e ODS 17: Parcerias e meios de implementação;
- Com intensidade moderada, contribui para os ODS 1: erradicação da pobreza; ODS 5: igualdade de gênero; ODS 6: água potável e saneamento; ODS 8: trabalho decente e crescimento econômico; ODS 9: indústria, inovação e infraestrutura; ODS 10: redução das desigualdades; ODS 13: ação contra a mudança global do clima; e

³⁸ O documento estrutura-se em duas grandes partes, sendo a primeira a “Declaração de Quito - cidades e assentamentos humanos sustentáveis para todos”, e a segunda, o “Plano de Quito para implementação da nova agenda urbana”. A extensão e a generalidade do documento, associada à ausência de uma estrutura de objetivos e metas, como o faz a Agenda 2030 e seus ODS, torna sua aplicação menos intuitiva.

³⁹ Não vamos detalhar as contribuições a todos os ODS neste texto. Uma entrega que pode ser compartilhada é o Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores, publicado em 2019 pelo Ministério do Desenvolvimento Regional como instrumento de apoio ao planejamento municipal, que conta com estratégias alinhadas e identificadas aos respectivos ODS. Os ODS são uma das entradas de leitura e aplicação desse guia também.

- Com menor intensidade, contribui para os ODS 2: fome zero, ODS 3: saúde e bem estar; ODS 4: educação de qualidade; ODS 7: energia limpa e acessível; ODS 12: consumo e produção responsáveis, ODS 14: vida na água, e ODS 16: paz, justiça e instituições eficazes.

Com relação à Nova Agenda Urbana, mais do que se alinhar a ela de forma ampla, pode-se considerar a PNDU como uma resposta específica brasileira ao primeiro pilar de implantação, “políticas nacionais urbanas” que, por sua vez, responde aos demais pilares, de legislação e regulação urbanas (sistematização de instrumentos); planejamento (multiescalar) e desenho urbano (escala intermediária – sistemas urbanos estruturantes); economia local e finança municipal (desenvolvimento econômico local); e implantação local (apoio a municípios e instâncias supramunicipais), conforme se verá adiante.

4 – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano⁴⁰ é uma atribuição do Ministério do Desenvolvimento Regional, que assumiu as funções do Ministério das Cidades, quando da sua extinção. Como se disse, o tema foi localizado na Secretaria Nacional de Mobilidade, Desenvolvimento Regional e Urbano, ao lado das políticas de desenvolvimento regional, ordenamento territorial, irrigação e, mais recentemente, mobilidade urbana.

Como vimos, o Ministério do Desenvolvimento Regional possui ainda outras secretarias finalísticas, responsáveis pelos temas de proteção e defesa civil, segurança hídrica, habitação e saneamento ambiental, de interesse para a PNDU, pelos seus impactos territoriais e contribuições ao processo de produção do espaço urbano.

⁴⁰ O processo de formulação conta com parcerias estratégicas para produção de insumos, notadamente o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), órgão do Governo Federal vinculado ao Ministério da Economia, e do Projeto ANDUS – Apoio à Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano no Brasil, de cooperação técnica entre os governos brasileiro e alemão, implementado pela agência de cooperação alemã – GIZ. Importante apoio tem sido dado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), órgão do Governo Federal também vinculado ao Ministério da Economia, responsável pela produção oficial de estatísticas, dados e informações geográficas no país. Além disso, o desenho do processo de formulação da PNDU inclui um nível de participação mais amplo, do qual fazem parte instituições representativas dos municípios (associações de municípios), instituições de ensino e pesquisa, e organizações da sociedade civil. O processo de elaboração da Política considera e incorpora recomendações dos ciclos de conferências nacionais das cidades ocorridos entre os anos de 2003 e 2012, prevê discussões técnicas ampliadas e uma fase de consulta pública.

Atualmente, ações de desenvolvimento urbano no Brasil, incluindo aquelas amparadas por políticas setoriais, ocorrem de forma desconectada entre si e de uma visão de desenvolvimento estruturante, o que é ineficiente do ponto de vista dos investimentos públicos, da qualificação do território e da melhoria das condições de vida nas cidades.

Além disso, historicamente, programas de desenvolvimento urbano não ofereceram alternativas e soluções adequadas para atender a diversidade dos municípios brasileiros, o que compromete o desempenho das políticas e sobretudo seu alcance naqueles com menor capacidade institucional e com especificidades regionais ou locais marcantes, contribuindo para reforçar o quadro de desigualdades no país e nas cidades brasileiras.

Assim, apesar de reconhecidos avanços desde 1988, sobretudo os capitaneados pelo extinto Ministério das Cidades, entende-se que é necessário avançar em formas mais eficientes e efetivas de atuação no território, que potencializem entregas e impactos. Nesse contexto, compreende-se a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano como uma política potencialmente integradora, que pode facilitar convergências de ações no nível local, aumentando a eficiência dos investimentos públicos e melhorando a qualidade de vida nas cidades.

Essa característica potencialmente integradora decorre da própria natureza do tema da política – desenvolvimento urbano – e de seu elemento constitutivo, o território. Defendeu-se neste texto a noção de desenvolvimento urbano como o processo (contínuo) de produção do espaço urbano, de que faz parte uma miríade de agentes, sintetizada na noção aglutinadora de território, e para o qual concorrem todos os níveis de governo, no exercício de suas diferentes atribuições.

O território é objeto e sujeito das políticas de desenvolvimento urbano, e nele estão sempre contidos conflitos, embates, dissonâncias, relações de poder que vão conformando padrões de desenvolvimento urbano, o “ambiente construído”, resultado, mas também agente na produção do espaço urbano. Políticas de desenvolvimento urbano devem buscar conduzir ou induzir transformações nos padrões de desenvolvimento urbano no sentido desejado, o que significa dialogar e interferir nos processos de produção de cidades que, para tanto, devem ser compreendidos de forma ampla e indissociável da “ordem social” na qual estão inseridos.

Como sabemos, o sentido desejado é uma construção política, campo de ação de que também faz parte a burocracia estatal, portadora de um papel central na defesa de política públicas alinhadas com os mandamentos constitucionais.

De uma maneira bastante simplificada, podemos considerar que a formulação de políticas públicas é um conjunto de processos, incluindo pelo menos: o estabelecimento de uma agenda; a especificação de alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio da votação no Legislativo ou decisão presidencial; e a implementação da decisão. (KINGDON, 2006: 221)

Com a clareza de que a linearidade é apenas didática e que a realidade sempre se impõe, instrumentalizar, discutir e compartilhar o processo de formulação da PNDU, trazer para dentro dele diferentes perspectivas, é nossa contribuição possível para um passo extremamente necessário, sob o nosso ponto de vista, que apenas se inicia.

Em adição às dificuldades inerentes à formulação de políticas públicas, aquelas de caráter territorial, como a PNDU, enfrentam desafios específicos, entre outras coisas: (1) por seu caráter estratégico, com efeitos de longo prazo e dependentes de ações continuadas; (2) por suas entregas intangíveis baseadas em atividades de custeio, com alta dependência de capacidades administrativas próprias e externas; e (3) pela sua dependência, em maior ou menor grau, da articulação e integração de mandatos alheios para que seus impactos no território se realizem plenamente.

A estratégia assumida na formulação da política, dadas as questões institucionais que a circunscrevem (anteriormente discutidas), baseia-se na construção de uma rede ampla de colaboração, não apenas com o sentido de apoiar a produção de insumos, promover escutas qualificadas e incorporar contribuições do campo, mas de colocar em curso um movimento que se aposta capaz, em médio prazo, de influenciar percepções e abrir espaços político-institucionais para a sua implementação.

4.1. Abordagem geral

Conforme mencionado anteriormente, a competência constitucional pela execução da política de desenvolvimento urbano no Brasil é dos municípios. Não

obstante, cabe à União legislar sobre normas gerais de direito urbanístico, ao lado dos Estados, bem como propor diretrizes para o desenvolvimento urbano, competência material explícita na Constituição Federal, que embasa a formulação da PNDU.

A competência programática da PNDU refere-se à implementação de ações de caráter territorial, que não se encontram cobertas pelas políticas setoriais urbanas e fogem às suas respectivas áreas de competência. Trata-se, por assim dizer, do escopo específico da PNDU, cuja competência está ligada ao apoio a ações, concretizadas no nível local, de estruturação do território urbano, incluindo as relações desse urbano com áreas não urbanizadas, mas ainda assim indispensáveis ao desenvolvimento urbano.

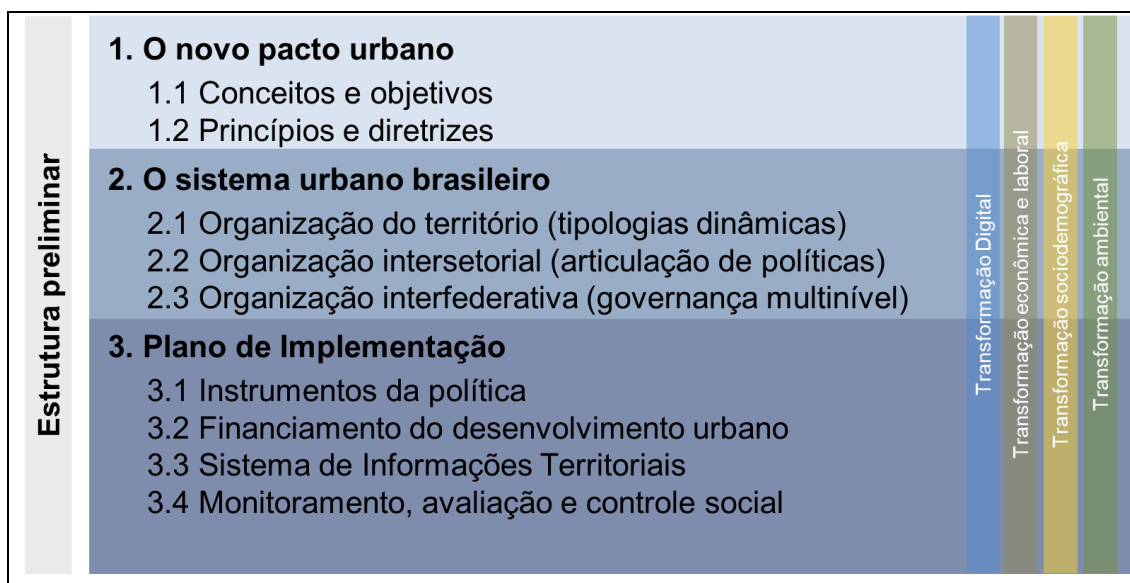
A compreensão de que a PNDU possui um escopo programático específico que não pode ser suprido por ações de caráter setorial – por maior que seja a importância e o alcance de algumas dessas políticas para a configuração do espaço urbano (por exemplo, as políticas de habitação), é essencial para que o caráter estratégico dessa política passe a ser entendido no campo das políticas urbanas.

Mais do que isso, essa compreensão é essencial para o entendimento da política de desenvolvimento urbano como uma política autônoma, com conteúdo próprio, que não decorre naturalmente da implementação de políticas setoriais no território, e tampouco é suprida por um arcabouço geral (de instrumentos) de política urbana, entendida aqui como um campo de conhecimento e ação composto por diferentes políticas de incidência territorial, com propósitos e recortes temáticos específicos, inclusive desenvolvimento urbano.

Essa distinção é importante para a compreensão dos limites da PNDU, tanto no sentido da delimitação de escopo, ou seja, de suas específicas competências, quanto no sentido dos limites de alcance e resolução sobre questões a ela atribuídas, notadamente a dimensão da intersetorialidade. Nesse e em outros aspectos, que discutiremos adiante, o que se pode esperar da PNDU é um norte e não uma redenção.

Para apresentar o pensamento de fundo e o estado da arte da formulação da política, recorreremos à estrutura preliminar proposta para orientar a produção de insumos e a elaboração de um texto base para o debate público, que se encontra em elaboração. Essa estrutura preliminar organiza-se em três blocos, a saber: “o novo pacto urbano”, “o sistema urbano brasileiro” e o “plano de implementação” (Figura 10).

Estrutura preliminar da PNDU



Fonte: Coordenação-geral de Apoio à Gestão Regional e Urbana (CGDRU)

O “novo pacto urbano” trata da *agenda* assumida no processo de formulação da PNDU, isto é, do conjunto de “problemas” com os quais se entende que a política deva lidar, cotejado com uma visão de futuro calcada no desenvolvimento sustentável das cidades. Aqui, além de um olhar sobre os passivos históricos das cidades brasileiras no que se refere a aspectos de estruturação das cidades em diferentes escalas do território, a PNDU olha para as grandes transformações globais que ensejaram a assunção de importantes compromissos internacionais no âmbito da Organização das Nações Unidas, inclusive pelo Brasil.

O “sistema urbano brasileiro” refere-se ao núcleo da Política, isto é, aos seus elementos estruturantes em termos de organização da ação pública no território. O território, na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, é a cidade, ou as cidades, com suas diversas configurações e funções, considerando que: 1) o urbano não é destacado do rural e do natural; 2) as cidades não obedecem necessariamente a limites político-administrativos; 3) as questões urbanas são multidimensionais e extrapolam a escala municipal.

Políticas de desenvolvimento urbano (ou políticas territoriais) devem avançar e oferecer como contribuição às demais políticas públicas uma visão estruturante e sistêmica do território que, no caso da PNDU, se reflete numa abordagem multiescalar, intersetorial e interfederativa, adequada para avançar na agenda proposta no Novo Pacto

Urbano. Essa abordagem em tripé tem como base a atuação interinstitucional, que nos ajuda a sair do campo da abstração para a nominação concreta de “quem faz o que”.

A construção defendida aqui é de uma Política que, ao mesmo tempo em que se ancora na competência municipal sobre a execução da política de desenvolvimento urbano, reconhece um conjunto de questões urbanas que, pela pertinência ou conveniência, podem ser melhor (ou devem ser) enfrentadas também em outras escalas e com a participação dos demais níveis de governo e setores da sociedade.

O “plano de implementação” trata dos elementos instrumentais da política, isto é, dos mecanismos que ela aponta e disponibiliza para a realização de ações no território. Esses elementos são discriminados em “instrumentos de desenvolvimento urbano”, “financiamento do desenvolvimento urbano”, “sistema de informações urbanas” e “monitoramento, avaliação e controle social”.

Aqui, trata-se de organizar os instrumentos e informações disponíveis relacionados ao desenvolvimento urbano de acordo com a lógica proposta no “sistema urbano brasileiro”, de modo torná-los acessíveis aos municípios e demais agentes implementadores, assim como mais compreensíveis e aderentes às diferentes realidades das cidades brasileiras. O foco desse bloco é o desdobramento programático da política nacional, com a finalidade de que suas disposições efetivamente alcancem o nível local, facilitando sua implementação, associada a um processo de monitoramento, avaliação e controle social.

Antes de adentrar cada um desses blocos, é importante mencionar que a formulação da PNDU pressupõe uma construção incremental e em rede. Em seu processo de formulação, o Ministério do Desenvolvimento Regional já conta com parcerias importantes para a produção de insumos, notadamente do IPEA, do IBGE e do Projeto ANDUS - Apoio à Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável no Brasil, cooperação técnica entre os governos brasileiro e alemão, implementada pela agência de cooperação técnica GIZ.

4.2. O Novo Pacto Urbano

A estrutura preliminar da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano indica que o Novo Pacto Urbano deve versar sobre conceitos, objetivos, princípios e

diretrizes, com a finalidade de organizar e tornar compreensíveis os fundamentos sobre o qual a política se assenta.

Esses tópicos, como dissemos, estão sendo construídos com base em um legado histórico, com diferentes entradas analíticas, tratadas nas abordagens e em um olhar de conjuntura, na perspectiva de grandes transformações globais e nacionais que impactam as cidades, tratadas como temas transversais na formulação da política.

A visão de futuro assumida pela política é o desenvolvimento urbano sustentável, para o qual já há uma primeira definição, construída no contexto de formulação da Carta Brasileira para Cidades Inteligentes (de que falaremos adiante). Pelo momento, considerando que todos os insumos produzidos na formulação da política serão postos em debate público, temos o seguinte conceito de partida:

“Desenvolvimento urbano sustentável” é o processo de ocupação urbana orientada para o bem comum e para a redução de desigualdades, que equilibra as necessidades sociais, dinamiza a cultura, valoriza e fortalece identidades, utiliza de forma responsável os recursos naturais, tecnológicos, urbanos e financeiros, e promove o desenvolvimento econômico local, impulsionando a criação de oportunidades na diversidade e a inclusão social, produtiva e espacial de todas as pessoas, da presente e das futuras gerações, por meio da distribuição equitativa de infraestrutura, espaços públicos, bens e serviços urbanos e do adequado ordenamento do uso e da ocupação do solo em diferentes contextos e escalas territoriais, com respeito a pactos sociopolíticos estabelecidos em arenas democráticas de governança colaborativa.

Do desdobramento do conceito, temos como visão de futuro que orienta a PNDU, cidades para todas as pessoas, da presente e das futuras gerações, cuja ocupação urbana se orienta para o bem comum e para a redução das desigualdades, e que asseguram a sustentabilidade em seus aspectos:

- socioculturais (equilíbrio das necessidades sociais, dinamização da cultura, valorização e fortalecimento de identidades, respeito à diversidade e a inclusão social);

- econômico-financeiros (utilização responsável de recursos financeiros, promoção do desenvolvimento econômico local, criação de oportunidades na diversidade, inclusão produtiva);
- urbano-ambientais (uso responsável os recursos naturais, tecnológicos e urbanos, distribuição equitativa de infraestrutura, espaços públicos, bens e serviços urbanos, adequado ordenamento do uso e da ocupação do solo em diferentes contextos e escalas territoriais, inclusão espacial); e
- político-institucionais (respeito a pactos sociopolíticos estabelecidos em arenas democráticas de governança colaborativa).

Em linha com essa visão de futuro, que por sua vez expressa de forma sintética as disposições do Estatuto da Cidade, a PNDU tem como finalidade a promoção do bem comum e a redução de desigualdades socioespaciais nas escalas intraurbana e supramunicipal, contribuindo para que se equilibrem os benefícios e ônus do processo de urbanização. Na escala da rede de cidades, assume um papel complementar e convergente com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), cuja escala de atuação é a regional, nos níveis sub-regional a macro regional, com foco em recortes territoriais específicos.

Como objetivo específico, a PNDU visa apoiar os municípios no seu mandato constitucional de execução de suas políticas de desenvolvimento urbano, por meio: (1) da elaboração de políticas municipais de desenvolvimento urbano, adequadas às suas realidades (visão de desenvolvimento urbano com olhar de contexto); e (2) da elaboração ou revisão de instrumentos locais de desenvolvimento urbano.

Na PNDU, compreende-se que a atuação municipal deve ser qualificada por uma visão de contexto, dada pela abordagem multiescalar, e fortalecida por uma abordagem interfederativa, uma vez que as questões de desenvolvimento urbano extrapolam o nível de atuação municipal. A agenda territorial da PNDU tem como desafios promover uma abordagem integradora, capaz de articular e fomentar convergência de ações setoriais no território, nessa lógica multinível e interfederativa.

Defendeu-se, neste texto, que as políticas públicas em geral e as políticas de desenvolvimento urbano em particular não são dissociadas da política estrito senso, posto que se orientam por visões de futuro socialmente construídas e pactuadas, de forma tácita

ou explícita. Políticas municipais de desenvolvimento urbano, na perspectiva da PNDU, são o instrumento por meio do qual cada município deve explicitar sua própria visão de futuro, adequada às suas especificidades e contextos e pactuadas socialmente.

Importante mencionar que políticas municipais de desenvolvimento urbano podem constituir-se como peças autônomas ou integrar os planos diretores municipais, solução mais comum, já adotada por diversos municípios. De qualquer forma, é necessário destacar e dar visibilidade a essa dimensão política, de pactuação da agenda local de desenvolvimento urbano, que extrapola as competências das estruturas institucionais responsáveis pelos temas de planejamento e gestão urbana.

Isso porque desenvolvimento urbano é composto pelo ordenamento territorial, mas não se restringe a ele; está ligado ao desenvolvimento da cidade e de suas funções sociais, que incluem diferentes aspectos da vida urbana. O ordenamento territorial, ou o planejamento urbano, é um dos mecanismos de estruturação do desenvolvimento urbano, no qual devem estar englobadas outras ações municipais, voltadas, por exemplo, ao desenvolvimento econômico, à educação, à cultura, à saúde, ao lazer e assim por diante.

Mesmo questões do campo do urbanismo e de seus instrumentos (plano diretor e outras legislações urbanísticas) devem em muitos casos ser compostas com outras iniciativas para que se alcancem soluções mais efetivas. Por exemplo, o tema da mobilidade urbana em grandes cidades certamente está ligado ao aperfeiçoamento de sistemas de mobilidade e transporte urbano, mas também pode ser enfrentado com ações que interfiram no fluxo de deslocamento das pessoas (horários e jornadas de trabalho, trabalho remoto etc.).

Assim, ao iluminar os aspectos sistêmicos do desenvolvimento urbano, por meio da proposição de agendas e narrativas articuladoras, a PNDU intenciona alargar a compreensão sobre o que poderíamos chamar de “projetos de cidades”, que somente podem ser construídos localmente, a partir de reflexões sobre as especificidades de cada realidade. Trata-se aqui da inescapável singularidade dos territórios, que também são afetados de forma específica pelas grandes transformações tratadas como temas transversais na política.

Quatro grandes transformações foram destacadas na agenda nacional de desenvolvimento urbano sustentável, nomeadas como “transformação ambiental”, “transformação econômica e no mundo do trabalho”, “transformação sociodemográfica” e “transformação digital”. Trata-se de blocos temáticos que reúnem problemáticas globais evidenciadas nas últimas décadas ou questões nacionais consideradas relevantes para as ações de desenvolvimento urbano, pela capacidade que essas questões têm de agravar ou acrescentar complexidades ao enfrentamento de passivos urbanos históricos.

No tema da “transformação econômica e do mundo do trabalho”, trata-se por um lado de discutir possíveis impactos da precarização das relações de trabalho nas condições de vida nas cidades, e por outro, de compreender como novas formas de organização do mundo do trabalho, formal e informal, podem se refletir nos programas urbanos, em alterações de uso e novas demandas para os espaços urbanos, públicos e privados, por exemplo.

Ainda, trata-se da reflexão sobre alternativas para o desenvolvimento econômico local em um momento de crise global (agravada pela pandemia da COVID19), associada à perspectiva de especialização e ativação produtiva no território, em diferentes vertentes, colocada pela PNDR. A identificação de “vocações” e a proposição de estratégias econômicas é uma importante camada de leitura do território em diferentes escalas, e uma componente dos “projetos de cidades”, com repercussões diretas nas políticas municipais de desenvolvimento urbano e em seus instrumentos de ordenamento territorial. O olhar abrangente para os 5570 municípios brasileiros faz dessa uma importante vertente de reflexão e ação, posto que para a maioria deles não cabe raciocinar a partir da lógica altamente especializada e provedora de serviços dos grandes centros urbanos, especialmente relevante em regiões menor dinâmica econômica.

No tema da “transformação sociodemográfica”, trata-se de questões referentes a aspectos de equidade social e ao viés intergeracional da política, que se relaciona não apenas com a própria noção de sustentabilidade, mas propõe uma reflexão e um olhar específicos sobre a relação de diferentes grupos etários com as cidades e as condições para sua participação na vida urbana.

Sob o aspecto da equidade social, a discussão está ligada à segregação socioespacial, extrapolando as questões de renda para alcançar também as pessoas com

deficiência, e as dimensões racial e de gênero. Sob o aspecto intergeracional, refere-se ao envelhecimento da população brasileira, que indica a necessidade de fortalecer algumas ações específicas, como o tema da acessibilidade, e de refletir sobre novas demandas de serviços, programas e qualidade dos espaços urbanos, públicos e privados. Refere-se ainda, como se disse, às diferentes formas e possibilidade de apropriação da cidade por diferentes grupos etários.

A relação com a cidade de grupos etários e populacionais específicos é uma dimensão relevante da agenda urbana, sobretudo porque as características desses grupos determinam, nas condições atuais, mais ou menos acesso à cidade, quer seja por questões objetivas da qualidade dos espaços e equipamentos urbanos, como a ausência de adaptações (para pessoas com deficiência, idosos e crianças), quer seja pela pelas distâncias e custos de deslocamentos, ou por questões estruturais da organização social, como o racismo e a violência de gênero e contra pessoas LGBTQIA+.

Na prática, tanto a disseminação e incorporação de requisitos de acessibilidade física em espaços urbanos, quanto o debate da violência e de abordagens específicas sobre segurança urbana, que não se limitam mas incluem dimensões de desenho urbano, ao lado de um debate mais estrutural sobre segregação e práticas antirracistas, com o condão de alçar à consciência e transformar gradativamente essa realidade, são saídas concretas desse tema transversal.

Trata-se, enfim, de trabalhar nesse eixo a reocupação das cidades, agenda especialmente relevante em alguns pontos para os grandes centros urbanos e para grupos populacionais específicos, na perspectiva de cidades educadoras e amigáveis para as pessoas, de que são exemplos diversas iniciativas de abertura de vias para o lazer e das “Zonas 30” de segurança viária⁴¹, baseadas na adaptação e redução de velocidade das vias, para privilegiar sua utilização e ocupação por pedestres, em benefício especialmente de crianças e de pessoas com deficiência.

No tema da “transformação ambiental”, o grande desafio é a integração da perspectiva da mudança do clima na agenda urbana, pelos vieses da mitigação e da

⁴¹ SILVA, Ana Bastos. Manual de apoio à implementação de Zonas 30. República Portuguesa, Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária, fevereiro de 2019.
<http://www.ansr.pt/SegurancaRodoviaria/RegulamentoSinalizacaoTransito/RegulamentoSinalizacaoTransito/Manual%20Zonas%2030.pdf>

adaptação. Aqui, entende-se que a estruturação de uma abordagem consistente em nível nacional é um passo importante para a implementação de ações descentralizadas, entendido pela PNDU como um tema central a ser endereçado pelos governos locais (municípios).

Considerando que no Brasil 85% da população vive em cidades e que os impactos de eventos extremos afetam sobretudo as populações urbanas, particularmente os grupos vulneráveis, pelas condições inadequadas de moradia, em localizações sujeitas a desastres naturais, as medidas de adaptação são naturalmente aderentes à competência municipal sobre o planejamento e controle do uso e da ocupação do solo. Por outro lado, considerando que padrões de desenvolvimento urbano e de uso do solo municipal, bem como a relação das cidades com centros de produção, contribuem para a emissão ou redução de CO₂, enxerga-se também um grande potencial de contribuição dos municípios em ações de mitigação.

Atualmente, as cidades já são referidas na Política Nacional de Mudança do Clima, no Plano Nacional de Adaptação e nas Comunicações Nacionais e Relatórios de Atualização Bienal do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. A abordagem climática na formulação da PNDU associa-se a essas disposições, com a perspectiva de incentivar a adoção de modelos mais sustentáveis de urbanização e de uso do solo pelos municípios em suas políticas de desenvolvimento urbano, na lógica de um desenvolvimento de baixo carbono.

No caso da mudança do clima, fica evidente a necessidade de um olhar multiescalar, que parta da análise do perfil dos municípios brasileiros, com vistas à indicação de recortes de atenção específica sob a perspectiva da mudança do clima, coordenada com a visão de território e a lógica de tipologias proposta para a PNDU, e chegue ao nível intraurbano, com indicação de medidas de mitigação e adaptação à mudança do clima compatíveis com o perfil de urbanização das cidades brasileiras.

O quarto tema transversal tratado na PNDU é a transformação digital, trabalhado extensivamente na Carta Brasileira para Cidades Inteligentes, um processo autônomo, mas articulado à PNDU, de que trataremos no próximo item.

No início de 2019, quando da criação do Ministério do Desenvolvimento Regional, a Secretaria Nacional de Mobilidade, Desenvolvimento Regional e Urbano⁴² encampou a iniciativa de formulação da Carta Brasileira para Cidades Inteligentes, a partir de uma leitura de que havia diversas iniciativas em andamento sobre o tema de “cidades inteligentes” no âmbito do Governo Federal, dos demais níveis de governo e de setores da sociedade brasileira, que poderiam ser fortalecidas com base em uma agenda comum e convergente no território.

Além disso, percebia-se que essas iniciativas de “cidades inteligentes”, além de desarticuladas entre si, estavam também desarticuladas de uma visão do contexto e das necessidades das cidades brasileiras; em síntese, caminhava-se pelo campo das tecnologias da informação e comunicação, muitas vezes tomando-o como redentor, sem necessariamente adentrar o campo do desenvolvimento urbano, suas problemáticas específicas, tradição, acúmulo e desafios.

Daí as principais motivações para dar início ao processo da Carta: avançar em uma leitura crítica dos impactos da transformação digital nas cidades, construir interfaces disciplinares e convergências no território e estabelecer relações entre soluções de TICs e problemas urbanos brasileiros. Nesse processo, entendia-se necessário construir pontes entre campos do conhecimento bastante distintos e distantes, articulando saberes já existentes, de modo que as questões atinentes a cada um desses campos pudessem ser percebidas e assimiladas pelos outros.

Para realizar essa empreitada, desenhou-se um processo de construção colaborativa, que contou com a contribuição regular de cerca de duzentas pessoas de todo o país, de diferentes setores e instituições, ao longo de um ano e meio. Encarando a transformação digital como um processo amplo e inevitável, com impactos na sociedade (modo de vida, mundo do trabalho, desenvolvimento econômico) e na organização do espaço (cidades e regiões), a proposta era pactuar nesse processo uma visão brasileira sobre “cidades inteligentes” e estabelecer diretrizes uma agenda comum como norte para a ação de diferentes agentes.

⁴² Então denominada Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano

Além de ter alcançado esses resultados, expressos no documento da Carta, chamado de “produto-mãe”, o processo de formulação baseado em uma plataforma de colaboração autêntica promoveu um engajamento real dos diversos setores da sociedade mobilizados a participar (governo, nos seus três níveis, instituições de ensino e pesquisa, sociedade civil organizada e setor privado), resultando na denominada “Comunidade da Carta”, também envolvida na implementação de seus desdobramentos, chamados de “produtos-filho”.

Em linhas gerais, posto que não reproduziremos aqui o que pode ser lido no próprio documento com mais riqueza (em Apêndice), a Carta estabelece um conceito brasileiro para cidades inteligentes, acompanhado dos conceitos auxiliares de “desenvolvimento urbano sustentável” e “transformação digital sustentável”, e define oito objetivos estratégicos, acompanhados de recomendações, que constituem a agenda pública comum organizada coletivamente. Duas características dessa agenda devem ser assinaladas: 1) a abordagem sistêmica da transformação digital nas cidades, que permitiu incluir e articular diferentes frentes de atuação e organizações responsáveis; 2) decorrente disso, a disponibilização de uma estrutura coerente para indexação de iniciativas, associadas às recomendações, que permitirão a alavancagem de uma implementação em rede.

Por fim, outro resultado importante desse processo foi uma atuação interministerial estreita entre o Ministério do Desenvolvimento Regional, com mandato sobre o tema cidades, e o então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI), com mandato sobre o tema da infraestrutura digital e da transformação digital, agora desdobrados no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) e no Ministério das Comunicações (MCom), de que é fruto a instauração da Câmara Cidades 4.0, estrutura de governança interministerial presidida pelo MCTI e vice presidida pelo MDR.

No âmbito da Câmara Cidades 4.0, aberta aos interessados e que conta com a participação de diferentes setores da sociedade, dar-se-á seguimento institucional à implementação da agenda brasileira para cidades inteligentes consolidada no documento da Carta. Trata-se de um exemplo bem sucedido de rompimento dos silos para formulação de políticas públicas e atuação convergentes entre instituições de governo com mandatos complementares, uma das apostas da PNDU, conforme se verá adiante.

4.3. O Sistema Urbano Brasileiro

O sistema urbano brasileiro, na PNDU, é concebido a partir de uma visão que reúne diferentes escalas do território e suas agendas específicas, diferentes níveis de governo e suas competências específicas ou comuns, e diferentes setores urbanos e suas agendas programáticas específicas e instituições responsáveis. Essas três vertentes são tratadas respectivamente nos itens “organização territorial”, “organização interfederativa” e “organização intersetorial” da política.

As premissas que informam essa lógica são: (1) há diferentes escalas de ação em desenvolvimento urbano, dependendo das configurações das cidades e das funções por elas exercidas no território, o que impõe uma abordagem multinível à PNDU; (2) há competências constitucionais de interesse para o desenvolvimento urbano, bem como condições objetivas de atuação ligadas à configuração das cidades, distribuídas entre os entes federados, o que impõe uma abordagem interfederativa à PNDU; e (3) há diferentes setores que contribuem para a produção do espaço urbano, o que impõe uma abordagem intersetorial à PNDU.

Essas três abordagens formam a lógica sistêmica proposta pela PNDU e compõem, ao lado do reconhecimento da diversidade dos municípios brasileiros, a visão de território da política. Nos itens adiante, vamos discutir cada uma dessas componentes.

4.3.1. Organização territorial

O ponto central e uma das principais contribuições do processo de formulação da PNDU talvez seja colocar em debate a necessidade da atuação do Estado em diferentes escalas do fenômeno urbano. Esse debate se ancora na compreensão desse fenômeno a partir de uma leitura multicamadas, de que decorre a construção de uma visão de território potencialmente capaz de organizar e construir convergências entre diferentes entradas da ação estatal no enfrentamento de questões urbanas.

O que se defende aqui, em verdade, é que há diferentes tipos de problemas urbanos, e que determinados tipos de problemas se manifestam e são mais pertinentes a diferentes escalas do território. Defende-se também que esses diferentes tipos de problemas são relevantes para o desenvolvimento urbano na escala municipal, impactam a vida das pessoas, inclusive daquelas que não vivem em cidades, mas delas dependem,

e o desenvolvimento do país, posto que cidades são reconhecidamente vetores de desenvolvimento regional.

Assim, a visão de território proposta pela política é estruturada a partir de uma abordagem multiescalar, que vai do intraurbano ao regional. Trata-se de reconhecer que os problemas urbanos potencialmente endereçáveis pela política não se limitam e não são passíveis de enfrentamento apenas pela atuação na escala local, embora se reconheça essa como a escala em que os impactos da política devem ser sentidos.

Basicamente, podemos falar em cinco escalas de desenvolvimento urbano nitidamente distinguíveis, a saber: (a) a escala comunitária (de bairro, de vizinhança); (b) a escala intraurbana (entre bairros ou urbana); (c) a escala municipal (todo o território do município; o urbano-rural-natural); (d) a escala supramunicipal (mais de um município, com relações de interdependência funcional); e (e) a escala da rede urbana (regional, das cidades como pontos nodais/ funcionais no território).

A **escala comunitária**, ou de bairro, é a mais próxima das pessoas, é a cidade vivida, em que transitamos, caminhamos e realizamos nossas tarefas cotidianas. Aqui, o tema é a **qualidade do espaço urbano**, que se traduz em aspectos tangíveis e concretos da vida urbana: as calçadas (acessibilidade); as praças e a arborização urbana (espaços públicos); o buraco da rua e a poda de árvores (zeladoria); os postes (iluminação pública), a coleta de lixo, o ponto de ônibus, o escoamento das águas (micro drenagem), o abastecimento de água, a coleta de esgoto, a energia elétrica (serviços urbanos); a proximidade de escolas, unidades básicas de saúde, teatros, cinemas (equipamentos urbanos). Em termos de ordenamento territorial, refere-se a aspectos de morfologia urbana, dados pela estrutura fundiária (os lotes) e as características das edificações.

A **escala intraurbana** é, subindo um nível, a da relação entre bairros, dos deslocamentos por distâncias maiores e nos deparamos com problemas de organização das atividades urbanas. Aqui, o tema são os **sistemas urbanos estruturantes**: as rotas acessíveis (acessibilidade); o sistema de áreas verdes (praças + parques + a paisagem); a manutenção urbana (rotinas de zeladoria); a distribuição da iluminação pública, a destinação e disposição final do lixo, o transporte e mobilidade urbana (diferentes soluções e complexidades), a macro drenagem, a produção e a distribuição de água, a destinação e o tratamento de esgoto, a produção e a distribuição de energia elétrica (a

infraestrutura urbana e os serviços urbanos); outros equipamentos de educação (secundária, superior, técnica), outros equipamentos de saúde (mais complexos), cultura, lazer.

Em termos de ordenamento territorial, refere-se à localização das moradias e dos empregos, à distribuição dos espaços e equipamentos públicos, inclusive os indesejados (aterros sanitários, presídios, delegacias), às zonas de uso e às atividades permitidas (as conformidades e as desconformidades), por exemplo.

A **escala municipal**, mais um nível acima, refere-se a relações entre áreas urbanas (serviços urbanos), rurais (produção de alimentos/ atividade econômica) e naturais (serviços ambientais, os serviços ecossistêmicos, unidades de conservação). Aqui, o tema é do próprio **ordenamento territorial municipal**, dos padrões de ocupação do espaço urbano e sua relação com as áreas não urbanizadas; é a escala da tomada de decisões de longo prazo sobre desenvolvimento e a expansão urbana.

Trata de localizações e conexões (relações entre sedes, distritos e localidades), malha (rodo)viária, modais de transporte, os aterros sanitários, o escoamento das águas (macro drenagem), os sistemas produtores, a distribuição e os reservatórios de água, os estações de tratamento de água e esgoto e os troncos coletores, a produção e a distribuição de energia elétrica (a infraestrutura urbana e os serviços urbanos), a localização dos grandes equipamentos de infraestrutura (portos, aeroportos).

A **escala supramunicipal**, penúltimo nível, é a das funções públicas de interesse comum. Aqui, temos as relações entre áreas urbanas de municípios limítrofes (conurbação – contiguidade da mancha urbana); as relações funcionais entre cidades vizinhas (movimentos pendulares diários para estudo e trabalho), as dinâmicas e regiões metropolitanas (relações de fato e de direito), relações de produção e consumo de água, bacias hidrográficas, disposição de resíduos sólidos etc., que determinam complexidades das questões urbanas e níveis de compartilhamento das funções públicas de interesse comum (FPICs). No ordenamento territorial, abarca todos os conteúdos da escala municipal, uma vez que, lembremos, as cidades não necessariamente obedecem a limites municipais; nessa perspectiva, essa escala contém a escala do intraurbano supramunicipal.

A **escala da rede urbana**, o nível mais alto, é o das cidades como pontos nodais de estruturação do território nacional. Trata-se das relações de interdependência entre cidades, visível na hierarquia da rede urbana e em suas regiões de influência. As cidades, nessa escala, são enxergadas como vetores de desenvolvimento, e a fragilidade ou robustez da rede urbana, como uma espécie de indicador de “consistência urbana” como suporte para o desenvolvimento das regiões analisadas. Aqui, os conteúdos estão ligados à presença de grandes infraestruturas e à prestação de serviços públicos e privados em nível regional, relacionando-se sobretudo à organização das atividades econômicas e aos processos de indução estatal de ocupação do território nacional.

Na produção do espaço urbano brasileiro, como vimos, é possível observar problemas, inequidades e distorções em todas essas escalas. A relação entre determinadas escalas do território e determinadas escalas de problemas urbanos, por óbvio, deve encontrar seu rebatimento nas agendas e nos programas urbanos. A eleição de problemas (formação da agenda) passa a ter, então, uma estrutura compreensível e coerente onde se apoiar. Em outras palavras, problemas relacionados a uma dada escala devem ter estratégias de solução adequadas a essa mesma escala, o que significa, normalmente, incluir entidades que também têm competência e atuam no nível da questão a ser enfrentada.

Embora não estejamos falando exclusivamente disso, daí decorre o próprio papel de uma política nacional de desenvolvimento urbano que, pela sua abrangência e olhar de sobrevoos, é capaz de reconhecer, apontar e desenhar mecanismos para o enfrentamento de questões que extrapolam a capacidade de atuação e, por vezes, de percepção local. Mesmo em temas de reconhecidas autonomia e capacidade municipais, o olhar de contexto oferecido por uma visão mais abrangente tende a ser útil e a qualificar a ação local.

Trata-se, mesmo, de uma organização mais acurada da agenda urbana, normalmente tratada em termos gerais, tanto na perspectiva das escalas, quanto na perspectiva da diversidade territorial. Isto é, além das diferenciações de agendas por escala, é mister reconhecer diferenciações no campo próprio de cada uma das escalas. Por exemplo, na escala municipal, considerando os 5570 municípios brasileiros, há enormes distâncias entre as questões enfrentadas por municípios muito pequenos e por grandes centros urbanos. Como já se disse, não se trata de atribuir importância maior a um ou

outro problema, embora se admita essa possibilidade, mas de reconhecer diferentes qualidades de problemas a serem enfrentados no contexto das políticas públicas.

Para estruturar essa visão de território, a PNDU propõe tipologias organizadas em três dessas cinco escalas de atuação, a saber: escala da rede urbana (cidades intermediadoras), escala supramunicipal (diferenciações entre arranjos urbanos intermunicipais), e escala municipal (diferenciações entre municípios). Por meio das tipologias, permite-se instrumentalizar a construção de saídas programáticas mais aderentes a diferentes realidades, que possibilitam qualificar o apoio a municípios e a entidades supramunicipais, para atuação nas escalas intraurbana e comunitária, consideradas, na visão de território da PNDU, como níveis de análise e de ação que lhes são próprios.

Além dessa abordagem em três níveis, as tipologias estão sendo propostas numa lógica de matriz, em que as linhas são os tipos associados aos três níveis e as colunas referem-se a diferentes temas, recortes territoriais, caracterizações regionais, tratados como elementos qualificadores da ação. Assim, possibilita-se que dados de dinâmicas populacionais, econômicas, ambientais, fiscais (etc.) sejam considerados para focalização de ações em resposta a problemáticas territoriais específicas. Chamada de “tipologias dinâmicas”, essa lógica confere flexibilidade suficiente para comportar inúmeras possibilidades de agrupamentos municipais ou de arranjos urbanos intermunicipais, conforme os parâmetros acionados, no interesse não apenas da PNDU, mas também de outras políticas públicas.

Na escala da rede urbana, a PNDU assume um papel complementar à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que possui como finalidade reduzir desigualdades sociais e econômicas inter-regionais e intrarregionais, trabalhando para tanto nas escalas macrorregional e sub-regional, com foco em recortes territoriais específicos e em regiões menos desenvolvidas do país. A PNDR estabelece como um de seus quatro objetivos “consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional e do País, de forma a considerar as especificidades de cada região” (Decreto 9.810/2019, Artigo 3º, II), em linha com a visão de que as cidades desempenham um papel de vetores de desenvolvimento regional.

Nesse sentido, a PNDR não se ocupa de todas as cidades (função da PNDU), mas de uma seleção daquelas consideradas “cidades intermediadoras”, que recebem esse nome por sua capacidade de dar suporte a porções do território em seu entorno. Em muitos casos, essa capacidade de dar suporte é necessária, mas apenas potencial na prática, motivo pelo qual essas cidades devem receber atenção do Estado para ter sua função de polo regional fortalecida, de modo a fomentar um melhor equilíbrio na rede urbana brasileira. A ideia nessa escala é identificar e apoiar uma mudança de patamar de um conjunto prioritário de cidades que atualmente assumem de forma débil a função de polo da rede urbana, nas regiões do país em que a rede urbana é mais frágil.

O papel da PNDU nessa escala, como se disse, é complementar ao da PNDR; busca distinguir agendas programáticas municipais e supramunicipais adequadas a esse tipo de cidade que, além de suprir suas próprias demandas, deve ter sua capacidade de suporte regional fortalecida. O desenvolvimento urbano, nesses casos, tende a ser impactado pelo papel de interconexão a ser potencialmente desempenhado por essas cidades no nível sub-regional, que repercute em fluxos populacionais, produtivos, na prestação de serviços públicos e privados, na infraestrutura etc.⁴³ Por se tratar de uma agenda de interesse regional e nacional, entende-se que nessas cidades é necessário somar à atuação municipal, atuações estadual e federal mais diretas.

A escala supramunicipal, na visão da PNDU, é aquela em que as cidades se associam e constituem uma agenda de cooperação interfederativa (chamada também de “associativismo municipal”), com o objetivo de fortalecer mecanismos para o desenvolvimento urbano integrado no exercício de funções públicas de interesse comum. O desafio nessa escala, do ponto de vista da definição dos tipos (e não propriamente da implementação compartilhada de agendas, desafio de outra ordem) é a identificação e a classificação de arranjos urbanos intermunicipais considerando situações de fato e de direito.

As situações de fato abarcam aquelas em que há dinâmica urbana compartilhada, independentemente de haver algum instrumento formal de associação

⁴³ A pedido da SMDRU, o IBGE está aprofundando estudos com base no REGIC 2018, com a finalidade de apoiar a definição desse conjunto de cidades, que deverá receber atenção específica da PNDR e da PNDU. A CGDRU realizou estudos iniciais nesse sentido, que não serão apresentados aqui porque já estão aquém da reflexão atual, a qual por sua vez não está suficientemente amadurecida para integrar este registro. Importante mencionar o critério básico de utilização da Divisão Regional do Brasil para cobrir o território nacional em termos de uma disponibilidade mínima de bens e serviços urbanos

entre os municípios partícipes dessa dinâmica; as situações de direito referem-se àquelas em que há instrumento formal de associação entre municípios, sem que necessariamente haja dinâmica urbana compartilhada entre eles – trata-se do caso das regiões metropolitanas instituídas pelos Estados, que podem ou não ter de fato dinâmica metropolitana ou mesmo dinâmica urbana comum.

Decorre disso duas propostas tipológicas, sendo a primeira a que define tipos de *arranjos populacionais* (arranjos urbanos intermunicipais de fato) e a segunda, a que define tipos de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas legalmente instituídas, com a finalidade de distinguir aquelas que foram assim definidas por leis complementares estaduais, mas não apresentam dinâmica metropolitana, daquelas que efetivamente tem características de metrópole. Nesse caso, entende-se que é necessário construir uma gradação, para fins de modulação de políticas públicas destinadas a áreas metropolitanas, que considere diferentes complexidades associadas a esses espaços urbanos.

Ensaio produzido pela CGDRU⁴⁴, baseados no estudo *Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil*, do IBGE, levaram a uma primeira proposta, que compreende essas duas tipologias, interdependentes. Primeiro, tratou-se de classificar os *arranjos populacionais* com base em dois critérios: porte populacional dos arranjos e categoria do município núcleo do arranjo, com base na classificação do REGIC⁴⁵ (IBGE, 2007).

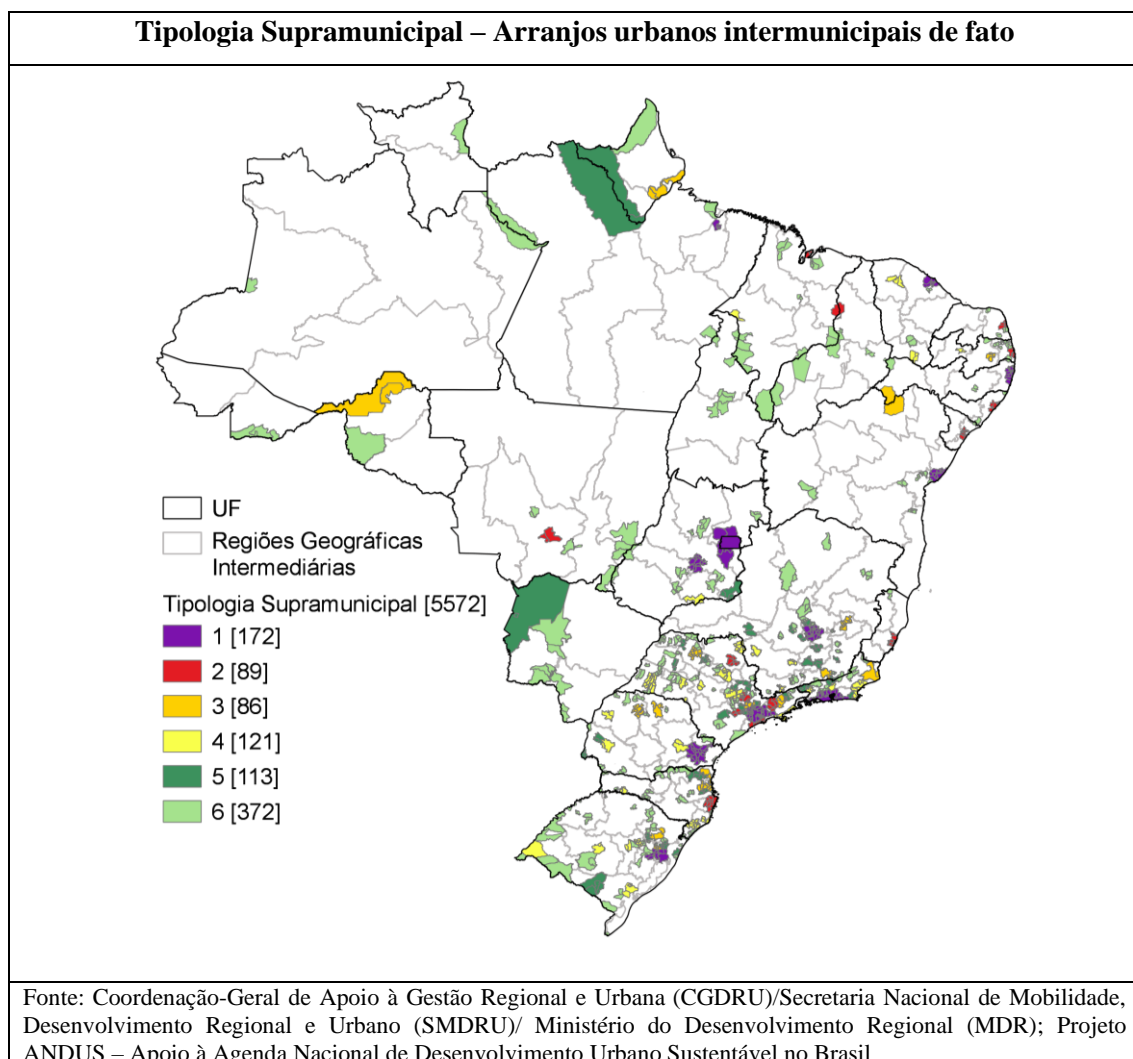
Como vimos, *arranjos populacionais* significam que os municípios que os integram funcionam de forma solidária, em razão da contiguidade da mancha urbanizada e de deslocamentos populacionais diários para estudo e trabalho. São os casos de *cidades* que não respeitam limites municipais, constituindo unidades funcionais urbanas intermunicipais. Depreende-se dessa lógica que, se as áreas urbanas dos municípios componentes de arranjos funcionam de forma solidária, é desejável que se tenha também algum nível de solidariedade nas ações de desenvolvimento urbano, posto que a dinâmica de um município interfere na dinâmica de outro. Entretanto, essas dinâmicas podem ser

⁴⁴ Esses ensaios foram produzidos com apoio do Projeto ANDUS, bem como debatidos em oficinas com parceiros, que deram suas contribuições para a consolidação dos raciocínios aqui apresentados e ainda em fase de construção, como se disse. Um dos possíveis critérios de ponderação a serem acrescentados nesse exercício é o número de municípios componentes de cada arranjo, dada sua relevância analítica tanto pelo aspecto populacional (porte dos municípios envolvidos nos arranjos) quanto pelo aspecto de complexidades de gestão compartilhada.

⁴⁵ Os resultados apresentados nesta seção do texto baseiam-se nos dados do REGIC 2007 e devem ser atualizados com base nos novos dados divulgados no estudo REGIC 2018.

mais ou menos intensas e, nesse sentido, mais ou menos significativas para a tomada de decisões conjuntas em desenvolvimento urbano, daí a utilidade de sua classificação tipológica, definida por ora em seis tipos:

- Tipo 1: Arranjo populacional com mais de 750 mil habitantes e com *Metrópole* (REGIC);
- Tipo 2: Arranjo populacional com mais de 750 mil habitantes e com *Capital Regional A, B ou C* (REGIC);
- Tipo 3: Arranjo populacional com mais de 750 mil habitantes e com hierarquia inferior a *Capital Regional* (REGIC) ou Arranjo populacional com mais de 500 mil habitantes e com *Capital Regional ou Centro Subregional* (REGIC);
- Tipo 4: Arranjo populacional com mais de 300 mil até 500 mil habitantes;
- Tipo 5: Arranjo populacional com mais de 100 mil até 300 mil habitantes; e
- Tipo 6: Arranjo populacional com população até 100 mil habitantes.



Nesse primeiro exercício, vemos que do total de 953 municípios integrantes de arranjos populacionais, 372 (39%) estão em arranjos com menos de 100 mil habitantes, enquanto 347 estão, somados, em arranjos dos tipos 1, 2 e 3, com mais de 500 habitantes (~36%), restando 25% na faixa intermediária. É muito provável que a complexidade decorrente do compartilhamento de funções públicas de interesse comum seja maior nos primeiros tipos do que nos últimos, um indicativo de crescentes necessidades de ações conjuntas, que podem ser induzidas por formatos de apoio desenhados no âmbito da PNDU.

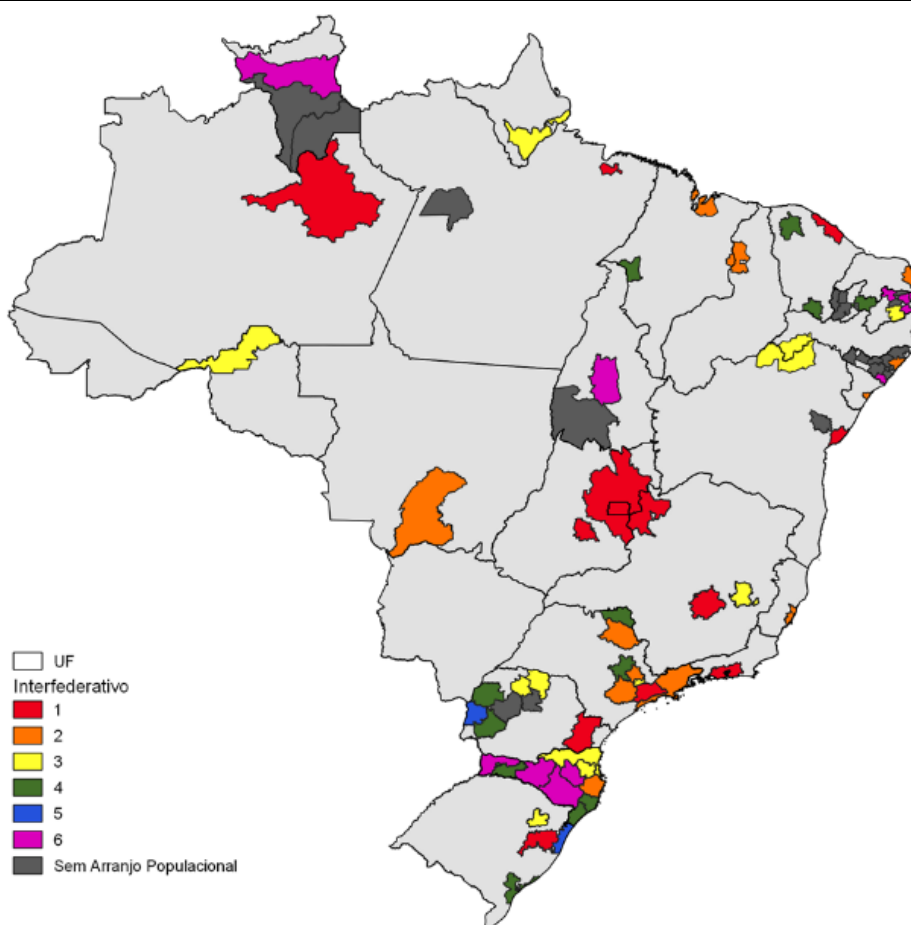
Importante ressaltar que a classificação em seis tipos foi uma primeira tentativa de agregação dos arranjos por características similares, mas que a intenção, em todos os casos, é reduzir o número de tipos a um ponto ótimo em que eles não percam sentido em termos de caracterização, tampouco se tornem inúteis (pelo excesso) à modulação de instrumentos de apoio ao desenvolvimento urbano.

Uma segunda operação nessa escala foi feita a partir do cruzamento da base de regiões metropolitanas (77) e aglomerações urbanas (02), formalmente instituídas por legislação estadual, somadas às três Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico – RIDEs (03), formalmente instituídas por legislação federal, com a base de arranjos populacionais já tipificadas nos seis grupos acima⁴⁶. Desse exercício, com base num total de 82 unidades territoriais, resultou uma primeira proposta de classificação em sete tipos:

- Tipo 1: Acima de 750 mil com *Metrópole* (REGIC) – 12 unidades territoriais;
- Tipo 2: Acima de 750 mil com *Capital Regional* (REGIC) – 14 unidades territoriais;
- Tipo 3: 500 a 750 mil ou acima de 750 com *Centro Subregional* (REGIC) – 12 unidades territoriais;
- Tipo 4: 300 a 500 mil ou 100 a 300 mil com *Capital Regional* (REGIC) – 12 unidades territoriais;
- Tipo 5: 100 a 300 mil – 2 unidades territoriais;
- Tipo 6: Até 100 mil – 11 unidades territoriais;
- Tipo 7: Sem arranjo – 19 unidades territoriais.

⁴⁶ Algumas regiões metropolitanas englobam mais de um arranjo populacional; nesses casos, utilizou-se o arranjo populacional principal da região metropolitana como referência para classificação em tipos.

Tipologia Supramunicipal – Arranjos urbanos intermunicipais de direito



Fonte: Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Regional e Urbana (CGDRU)/Secretaria Nacional de Mobilidade, Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU)/ Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR); Projeto ANDUS – Apoio à Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável no Brasil

A utilidade da tipologia de arranjos urbanos intermunicipais de direito, isto é, de unidades territoriais determinadas pela legislação, é verificar sua aderência com as situações em que de fato há relações de solidariedade urbana entre os municípios. Daqui, vemos que 19 dessas unidades territoriais (23%) sequer possuem arranjos (Tipo 7). Somadas às 11 unidades territoriais (~13%) do Tipo 6 (até 100 mil habitantes), chegamos a 30 unidades territoriais (~36%) com regiões metropolitanas formalmente instituídas sem dinâmica metropolitana de fato⁴⁷.

Na mesma lógica do ponto ótimo mencionada anteriormente, deve-se assinalar que sete são tipos demais. Assim, parece razoável reorganizar esses tipos em

⁴⁷ O corte adotado aqui é o das Médias Concentrações Urbanas (100 mil habitantes), o que parece razoável para descartar a presença de dinâmicas metropolitanas, tema, entretanto, sempre passível de discussão.

três grupos, que poderiam corresponder a “dinâmicas metropolitanas instaladas”, “dinâmicas metropolitanas incipientes” e “sem dinâmica metropolitana”.

A implementação dos dispositivos do Estatuto da Metrópole é bastante desafiadora e exige um esforço de governança e de gestão continuados que somente faz sentido, no grau de complexidade colocado pela Lei, se de fato houver dinâmica metropolitana instalada ou em formação que a justifique. Da mesma forma, a alocação de recursos de programas federais em regiões metropolitanas deve tomar em conta não apenas a situação legal, mas a situação de fato dessas unidades territoriais. Nesse sentido, uma abordagem tipológica de regiões metropolitanas poderá proporcionar uma leitura e, conseqüentemente, uma modulação de instrumentos e programas mais aderente à realidade.

Da tipologia da escala supramunicipal, desdobrou-se uma primeira proposta tipológica para a escala municipal, aquela em que as cidades desenvolvem assuntos de interesse local (agendas municipais e intraurbanas). Diferenciações entre municípios são fundamentais para a PNDU, já que são eles os detentores da competência municipal para a execução de suas políticas de desenvolvimento urbano, o que significa lidar com uma infinidade de especificidades territoriais relevantes para o desenvolvimento urbano.

Essas inúmeras especificidades poderiam levar a impasses, como de fato ocorreu em alguns momentos: ora a impossibilidade de se definir tipos, ora a definição de tantos tipos que inviabilizariam repercussões programáticas, isto é, desdobramentos concretos na política, em termos de diretrizes, métodos e linhas de apoio. Se por um lado tipos demais equivalem a nenhum tipo, na prática, e por outro não seria desejável renunciar a aspectos territoriais relevantes para o desenvolvimento urbano (biomas, localização geográfica etc.), a decisão foi distinguir os aspectos territoriais que deveriam participar da composição tipológica daqueles que passariam a ser tratados como elementos qualificadores dos municípios, na lógica de matriz descrita anteriormente (“tipologias dinâmicas”)⁴⁸.

⁴⁸ Nessa matriz, por exemplo, municípios amazônicos não são um tipo, mas elementos qualificadores de municípios distribuídos nos tipos; mesma lógica aplicada a municípios costeiros, de fronteira, inseridos em dinâmica rural e assim sucessivamente. Uma organização aberta que comporta, como dissemos, diversas possibilidades de agrupamento, incluindo a inserção incremental de novos elementos qualificadores.

A reflexão sobre o contexto dos municípios levou à conclusão de que as ações de desenvolvimento urbano variam essencialmente em face das dinâmicas urbanas que, por sua vez, são informadas pelas características das *cidades*, a partir de um elemento básico ligado a integrações interurbanas (arranjos populacionais) ou não (municípios isolados). Não apenas dinâmicas urbanas tendem a ser mais complexas num contexto de compartilhamento de manchas urbanizadas e fluxos populacionais, mas a exigência de algum nível de reflexão ou tomada de decisão conjunta também acrescenta dificuldades às ações estatais.

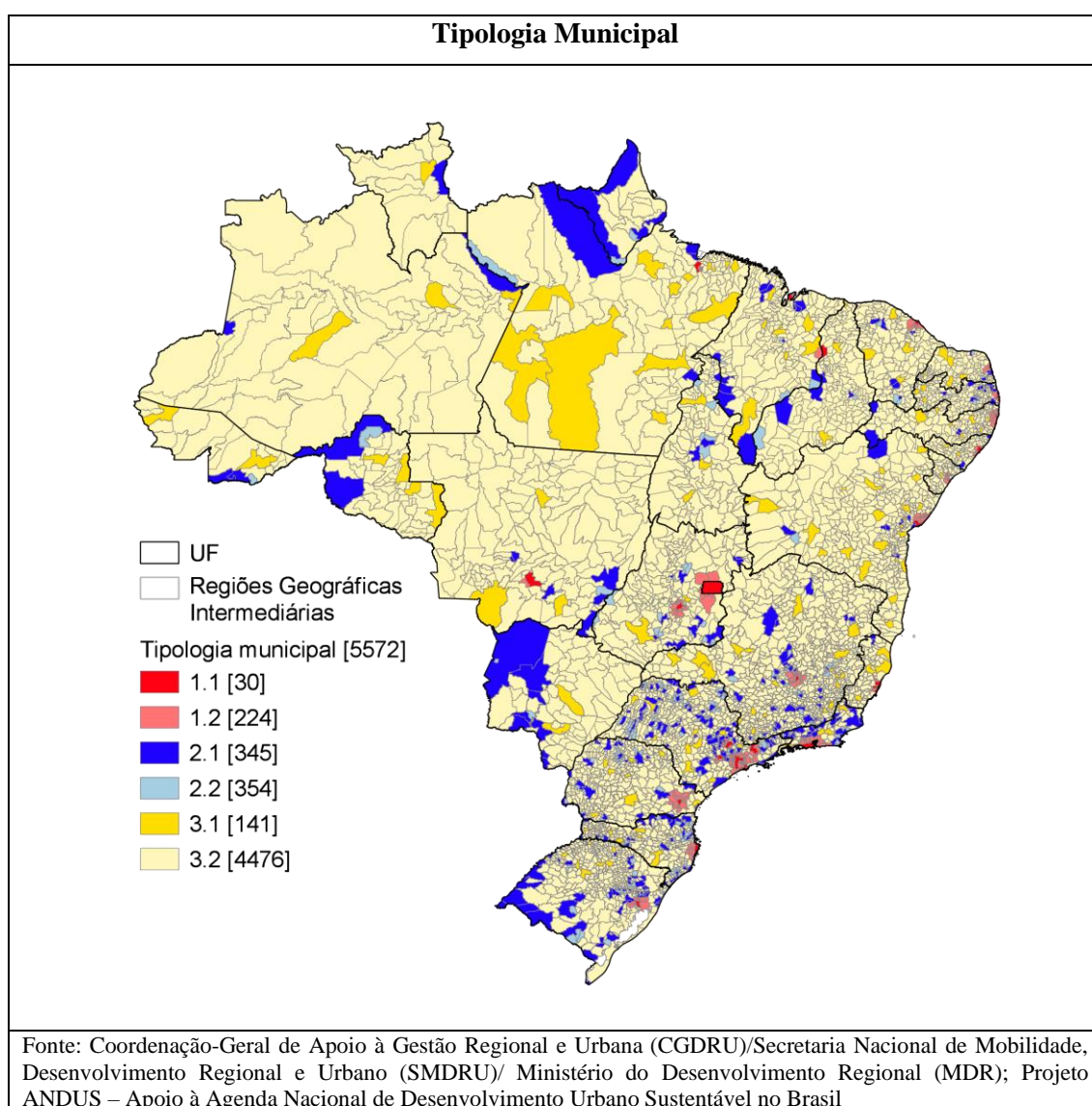
Assim, o primeiro corte tipológico adotado foi separar municípios integrantes de arranjos populacionais dos municípios isolados. Como vimos, no entanto, há diferentes tipos de arranjos populacionais, com evidentes diferenciações em termos de dinâmica urbana, o que levou à adoção de um corte denominado “arranjos metropolitanos”, isto é, aqueles que inegavelmente possuem dinâmica metropolitana de fato, o que corresponde aos arranjos populacionais de tipo 1 e 2. Daí decorreu uma primeira classificação dos municípios brasileiros, em três tipos, sendo: Tipo 1 – Município integrante de arranjo metropolitano / grandes concentrações urbanas; Tipo 2 – Município integrante de arranjo populacional (demais); e Tipo 3 – Município isolado (fora de arranjo populacional).

A reflexão partiu, então, para as diferenciações dentro dos tipos, a partir do raciocínio de que não havia homogeneidade suficiente para assumir municípios integrantes de arranjo metropolitano, outros arranjos e municípios isolados como blocos internamente indistintos. No debate, ficou claro que há, pelo menos, distinções entre os municípios polo (ou núcleo) e os demais municípios, no caso dos arranjos; e, no caso dos municípios isolados, distinções decorrentes de sua condição na hierarquia rede urbana, também ligada a uma característica de polarização, porém na escala sub-regional ou regional.

O resultado, por ora, foi a classificação dos municípios em três tipos, divididos cada um em dois subtipos, o que leva a seis grupos de municípios, assim definidos:

- Tipo 1: Município integrante de arranjo metropolitano / grandes concentrações urbanas
 - Subtipo 1.1: município núcleo do arranjo

- Subtipo 1.2: demais municípios do arranjo
- Tipo 2: Município integrante de arranjo populacional
 - Subtipo 2.1: município núcleo
 - Subtipo 2.2: demais municípios do arranjo
- Tipo 3: Município isolado (integração - fora de arranjo populacional)
 - Subtipo 3.1: município polo (REGIC – hierarquia superior a Centro Subregional, inclusive)
 - Subtipo 3.2: município não polo (Regic – hierarquia inferior a Centro Subregional, exclusive)



A análise dos resultados obtidos demonstra consistência entre o perfil dos municípios integrantes de cada tipo e subtipo, o que indica um caminho auspicioso para a tipologia de nível municipal. Nesse primeiro ensaio, temos 254 municípios inseridos

em dinâmicas metropolitanas de fato (Tipo 1), sendo 30 destacados como polos (Subtipo 1.1). Essa distinção cumpre o papel de iluminar diferentes problemas enfrentados por municípios polo, em geral mais ricos e bem estruturados do ponto de vista da administração municipal, e pelos demais, que enfrentam grandes dificuldades não só em termos de padrões de urbanização, como também em relação às suas capacidades institucionais e de financiamento. No Tipo 2, temos 699 municípios, distribuídos de forma equitativa entre polos (345) e demais (354). No Tipo 3, está a grande maioria dos municípios brasileiros, com 4617 municípios, dos quais 141 se destacam pela hierarquia da REGIC.

Embora esses sejam apenas primeiros exercícios, é possível perceber aderência das tipologias e dos tipos a questões de desenvolvimento urbano, com potencial de efetivamente informar saídas programáticas da política. No momento, a CGDRU conta com apoio do IBGE para o refinamento dessas análises e aprimoramento da proposta.

4.3.2. Organização intersetorial e interfederativa

Com relação à organização intersetorial e interfederativa, a visão da PNDU aponta para a construção de um ambiente propício à atuação coordenada no território, que possibilite um relacionamento consequente tanto entre os entes federados, como entre setores urbanos. Trata-se de uma perspectiva essencialmente diferente daquela que eventualmente se possa imaginar: uma lógica de comandos compulsórios e ações vinculantes entre níveis de governo, ou uma política de caráter hierárquico, às quais as políticas setoriais, por exemplo, deveriam se subordinar. É importante frisar esse ponto por dois motivos.

Primeiro, porque a PNDU está circunscrita pelas competências constitucionais fartamente discutidas em capítulo específico deste texto, em que os municípios detêm a primazia sobre a execução da política de desenvolvimento urbano, cabendo à União a definição de diretrizes gerais, e aos Estados a instituição por lei e a participação em arranjos metropolitanos, ao lado dos municípios deles integrantes. Segundo, porque uma das premissas assumidas na formulação da PNDU é o reconhecimento das lógicas setoriais e de suas razões de ser, sejam elas históricas, decorrentes da tradição, ou vinculadas às suas características inerentes: objetivos, redes

específicas de instituições, agentes, atrizes e atores, esquemas de gestão e governança, processos e procedimentos de implementação, fontes próprias de recursos etc.⁴⁹

Os temas de organização intersetorial e interfederativa são aqui tratados em conjunto porque uma das principais saídas de atuação, nos dois casos, é inescapavelmente a instituição de arranjos de governança, posto que tantos os setores quanto os entes federados possuem agendas, lógicas e estruturas institucionais específicas. Aqui está a já mencionada abordagem interinstitucional da PNDU; isto é, quando atuam em um mesmo território, instituições representativas de setores urbanos e de entes federados, na visão da PNDU, devem empreender esforços para coordenar suas ações, no interesse recíproco de torná-las mais efetivas.

Além disso, esses dois tópicos são tratados em conjunto, porque apresentados mais como reflexões do que como propostas, uma vez que os insumos que os alimentam ainda se encontram em produção; some-se a isso que, dada a inerente dimensão de governança a eles associada, não se pode imaginar proposições que não sejam objeto de pactuação na própria concepção da política. Dito isso, é importante esclarecer que a estratégia de formulação da PNDU, para todos os temas que a compõem, inclui chamadas à participação de instituições a eles relacionadas, para construção conjunta com base em propostas preliminares elaboradas pela CGDRU com apoio das instituições parceiras na produção de insumos⁵⁰, processo programado para ocorrer no primeiro semestre de 2021.

Nesse contexto, embora não se possa tomar a atuação intersetorial e interfederativa como competência exclusiva da PNDU, a lógica dada pela política pode constituir o suporte necessário para que ações dessa natureza se realizem. É, novamente, a visão de território que detém a chave para a integração e a articulação territoriais, tanto na leitura de suas camadas e problemáticas, como na implementação de ações. Isso significa, em termos de organização intersetorial, oferecer uma visão sistematizada sobre as interfaces entre os setores urbanos e o território, em suas diferentes escalas e, em

⁴⁹ Ademais, há fortes razões institucionais, histórica e atualmente, também já discutidas, que tornam extremamente difícil pensar na perspectiva de subordinação, sobretudo diante de uma configuração ministerial em que a política nacional de desenvolvimento urbano é assunto de quarto escalão.

⁵⁰ Nesse ponto, há pelo menos duas dificuldades adicionais àquelas esperadas em processos participativos: (1) a ausência de uma estrutura formal de participação, dada a inativação do Conselho Nacional das Cidades, desde 2016, ainda não substituído pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, previsto na estrutura institucional do MDR; e (2) as limitações decorrentes da pandemia da COVID19, que exigiram uma reorganização das escutas, com adiamento para o primeiro semestre de 2021 e experimentação de formatos não tradicionais.

termos de organização interfederativa, um rol de papéis a serem desempenhados pelos entes federados, consistente com suas competências constitucionais.

Em ambos os casos, há uma primeira contribuição da PNDU que se refere à organização e à disseminação de uma agenda urbana concebida já como um conjunto de ações integradas e articuladas no território, perpassando as diferentes escalas objeto da política. Trata-se de disseminar um “jeito de ver”, que avance de olhares segmentados para um olhar sistêmico sobre a cidade. Não há dúvida de que instaurar um novo modo de agir passa por internalizar um novo modo de pensar; é daí que práticas urbanas podem ser reinventadas, sem que para isso seja necessário realizar o impossível: “implodir” os setores ou a autonomia dos entes federados.

Com relação à disseminação da agenda, sustenta-se que uma narrativa clara e integradora pode repercutir tanto em visões de futuro localmente pactuadas que assumam abordagens intersetoriais e interfederativas, quanto na clareza de que processos de desenvolvimento urbano exigem uma governança (política) de diferentes políticas públicas e instituições, sobretudo de setores e de organizações chave na produção do espaço urbano, incluindo níveis de governo distintos, incidentes sobre os territórios municipais, supramunicipais e regionais.

Para alcançar esses resultados, no entanto, é preciso que a narrativa seja acompanhada de instrumentos, métodos e mecanismos de apoio a ações locais, mas também que a própria agenda seja organizada de forma compreensível e coerente com a visão de território da PNDU. Trata-se de esclarecer *o que pactuar* (temas) *com quem* (instituições) e *aonde* (escala). Nesse sentido, um dos trabalhos que se encontra em andamento é uma sistematização de agendas urbanas, considerando setores urbanos, o papel dos entes federados e as escalas do território assumidas como objeto da política.

O quadro abaixo sintetiza esse raciocínio, em linhas gerais.

	ESCALA REGIONAL	ESCALA SUPRAMUNICIPAL	ESCALA MUNICIPAL
OBJETIVO	integração, articulação e dinamização regional/ fortalecimento de uma rede policêntrica de cidades	desenvolvimento urbano integrado (funções públicas de interesse comum)/ fortalecimento de ações compartilhadas entre entes federados	desenvolvimento urbano local com visão de contexto
AÇÃO NECESSÁRIA	organizar atuação customizada em um grupo selecionado de cidades (municípios) para fortalecer seu papel de polo na rede urbana	fomentar atuação interfederativa em arranjos urbanos intermunicipais; tratar os problemas supramunicipais nesta escala	fomentar atuação municipal com visão de contexto
AGENDA TERRITORIAL	(a) realizar diagnóstico e plano de ação específicos para cada uma das cidades selecionadas e de seus entornos, com a finalidade de orientar a ação estatal/ (b) fomentar a articulação de setores e níveis de governo em torno de uma agenda comum, com competências distribuídas	(a) identificar e tipificar os arranjos urbanos intermunicipais (de fato)/ (b) tipificar os arranjos urbanos intermunicipais legalmente instituídos (c) relacionar as agendas urbanas aos diferentes tipos de arranjos/ (d) relacionar instrumentos aplicáveis à escala supramunicipal/ (e) sistematizar e disponibilizar elementos territoriais qualificadores da visão de contexto	(a) tipificar os municípios/ (b) relacionar as agendas urbanas aos diferentes tipos de municípios/ (c) desenvolver instrumentos, metodologias e linhas de apoio aderentes aos diferentes tipos de municípios; (d) sistematizar e disponibilizar elementos territoriais qualificadores da visão de contexto
AGENDA SETORIAL	a atuação poderá incluir, por exemplo, grandes infraestruturas e equipamentos públicos ou privados, oferta de serviços públicos específicos	a atuação deverá comportar aspectos setoriais de incidência supramunicipal	a atuação deverá comportar aspectos setoriais de incidência municipal
PARTICIPAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS	por se tratar de um conjunto de cidades com função estratégica para o desenvolvimento nacional, necessária atuação direta da União, desejável atuação direta dos estados; necessário apoio aos municípios para implementação de ações de desenvolvimento urbano compatíveis com sua função estratégica, necessário esforço de articulação da União para a consecução do objetivo	por se tratar de cidades que extrapolam limites municipais e compartilham funções públicas de interesse comum, necessária atuação intermunicipal, auto-organizada ou fomentada pela União e pelos Estados. No caso de regiões metropolitanas, necessária a participação dos Estados. No caso de Regiões Integradas de Desenvolvimento, necessária atuação da União.	Nível de implementação: municipal

Assim, além de avançar numa reflexão mais detalhada sobre o que cada escala do território deve comportar em termos de agenda, bem como adequá-la à diversidade tipológica dos municípios e de arranjos urbanos intermunicipais (que, acredita-se, poderá influenciar a atuação setorial desde o nível federal até o local), uma frente de trabalho especificamente ligada à organização intersetorial refere-se à sistematização de aspectos territoriais, explícitos ou implícitos, presentes nas políticas setoriais de maior impacto para a PNDU.

Esse ponto inclui identificar e estruturar pelo menos três aspectos básicos: (1) compreender as lógicas territoriais adotadas por essas políticas setoriais; (2) compreender qual o papel, do ponto de vista dos operadores dessas políticas, que pode ser exercido pela PNDU, considerando sua natureza territorial, para melhorar as entregas setoriais e a atuação intersetorial; e (3) identificar demandas territoriais específicas das políticas setoriais que devem ser tratadas pelos instrumentos de política urbana (por exemplo, ZEIS, para habitação)⁵¹. Esse terceiro ponto está sendo trabalhado de forma específica na PNDU, numa frente de sistematização dos instrumentos de desenvolvimento urbano, de que trataremos no bloco “plano de implementação”.

Esse conjunto de questões constitui um passo necessário para avançar em um dos principais desafios da PNDU que é, afinal, induzir que o nível local incorpore uma abordagem intersetorial em suas políticas (municipais e supramunicipais) de desenvolvimento urbano (de caráter transversal) e passe a atuar, na prática, com base nesse paradigma, por meio da instituição de processos locais de governança intersetorial.

A reflexão aqui leva à óbvia conclusão de que, se queremos que a intersectorialidade seja trabalhada localmente, ela deve ser trabalhada também, em alguma medida, no nível federal. Comandos verticais dentro de cada uma das linhas setoriais, sem algum nível de integração horizontal e alinhamento entre as políticas, programas e ações federais, dificilmente resultarão em ações localmente mais integradas. Não se pode exigir, nem ao menos esperar, que a solução da intersectorialidade nasça espontaneamente de percepções e iniciativas locais, sem que esse desafio seja também encarado nacionalmente.

⁵¹ Trata-se de uma frente de trabalho conduzida pela CGDRU, baseada na promoção de escutas e na integração, o quanto possível, das unidades setoriais no processo de formulação da política, em atividades desenhadas com essa finalidade.

Daí a importância das narrativas integradoras, da instituição de mecanismos governança intersetorial também no Governo Federal, notadamente no Ministério do Desenvolvimento Regional, que comporta as políticas setoriais mais relevantes para o desenvolvimento urbano⁵², e da indução desse tipo de atuação por meio de instrumentos de desenvolvimento urbano.

Essa ação concertada em termos setoriais é ainda mais desafiadora quando somada à necessidade de atuação interfederativa, em muitos casos necessária e não apenas desejável. Aqui, há duas discussões que se complementam. Uma diz respeito ao papel que os entes federados podem ou devem desempenhar numa política nacional de desenvolvimento urbano, em termos gerais; outra, a demandas originárias da organização do espaço urbano que, pela sua configuração, podem exigir a atuação direta de um ou de outro ente, em adição à inescapável atuação municipal.

No primeiro caso, dos papéis, trata-se de questão ligada às competências constitucionais dos entes federados e atribuições adicionais que possam vir a ser assumidas voluntariamente, na ausência de comandos normativos vinculantes. Rigorosamente, quando falamos em atuação dentro dos limites municipais, temos a competência executiva municipal, atribuída constitucionalmente, cabendo à União e aos Estados a oferta de recursos técnicos e financeiros, como apoio aos municípios para a consecução dos seus mandatos.

Desde a criação do Ministério das Cidades, em 2003, a União assumiu esse papel, que se revelou essencial, sobretudo em razão de assimetrias no pacto federativo com relação à distribuição de competências e recursos, mas ainda insuficiente, mesmo com todos os esforços empreendidos; alguns Estados também têm atuado nesse sentido, mas essa é mais exceção do que regra. Considerando a experiência pregressa, a distância entre a União e o nível local, e persistentes fragilidades institucionais de grande parte dos municípios brasileiros, entende-se, no contexto da PNDU, que é necessário fortalecer uma rede de assistência técnica de base territorial, de que façam parte a União e os

⁵² Por ora, está no alcance da CGDRU, além de promover a participação das áreas competentes no processo de formulação da política, qualificar a visão e incorporar as lógicas e as necessidades das políticas setoriais nas diferentes dimensões da PNDU: agenda, visão de território (sistema urbano brasileiro) e instrumentos (mecanismos de implementação).

Estados, mas também outras entidades e instituições capazes de colaborar com a implementação da agenda de desenvolvimento urbano.

Exemplos nesse sentido são as instituições de ensino superior, notadamente a rede de universidades federais (ampliada nos últimos quinze anos), e diversas associações de municípios, que têm exercício um papel de representação política na escala sub-regional de conjuntos de municípios com similaridades de pauta. Trata-se de entidades com atuação territorial, auto-organizadas, que podem ser grandes aliadas na implementação da PNDU. Some-se a essas, diversas organizações da sociedade civil com atuação na área, que têm historicamente cumprido um importante papel na implementação de políticas urbanas.

A lógica de atuação em rede, experimentada na construção da Carta Brasileira para Cidades Inteligentes, e que seguirá pautando sua implementação, também informa a concepção da PNDU. Assume-se que o caráter sistêmico do desenvolvimento urbano e a amplitude da agenda urbana exigem a mobilização de saberes e práticas alocadas em diferentes instituições, cuja articulação pode ser (e vem sendo) induzida e facilitada no processo de formulação da política, bem como na sua implementação⁵³.

No segundo caso, com relação às demandas originárias de configurações do espaço urbano, a organização interfederativa desloca-se para os níveis supramunicipal e regional que compõem a visão de território da PNDU. Naturalmente, questões urbanas que extrapolam os limites municipais somente podem ser endereçadas se assumidas também pelos entes federados envolvidos nessas questões, pela sua atuação precípua nos níveis a elas relacionados.

Como se viu, as tipologias de território da PNDU consideram o nível supramunicipal como uma escala de atuação, tratada como a escala do “associativismo municipal”. Aqui, para avançar, será necessário instituir e fortalecer arranjos de governança interfederativa, para o que podem ser acionados diferentes mecanismos; a caracterização e o reconhecimento desse nível de atuação são estratégicos para o

⁵³ Paralelamente à formulação da PNDU, a CGDRU atua na construção da Rede para o Desenvolvimento Urbano Sustentável (ReDUS), iniciativa conduzida no âmbito do Projeto ANDUS, de cooperação técnica dos governos brasileiro e alemão, em parceria com a Frente Nacional de Prefeitos. A ReDUS está sendo concebida como uma plataforma de colaboração, apoiada em uma ferramenta digital com recursos de comunicação e co-criação de soluções pelos partícipes da rede, para a qual estão sendo chamadas a participar diferentes instituições relacionadas ao campo do desenvolvimento urbano. A expectativa é que a ReDUS possa ser utilizada já nas escutas que serão mobilizadas no processo de formulação da PNDU, e esteja plenamente operando quando da edição da política.

desdobramento programático da Política. A concretização de ações nesse nível pode ser incentivada por meio de linhas de apoio técnico e financeiro destinadas a entidades constituídas nessa escala. Consórcios públicos, fortemente utilizados em algumas políticas setoriais, têm potencial para atuar em temas transversais de desenvolvimento urbano⁵⁴.

No caso de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas legalmente instituídas, de que devem fazer parte os Estados e os municípios que integram a unidade territorial urbana, a governança interfederativa é não apenas requisito legal, mas condição indispensável ao endereçamento de questões metropolitanas. Neste ponto, os Estados devem sair do papel de apoio para assumir um papel mais ativo no planejamento e na gestão urbanas, ao lado dos municípios⁵⁵. Analogamente, no caso de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs), que fazem parte da escala supramunicipal da PNDU e são recortes territoriais de atenção específica na PNDR, a União também deve assumir papel ativo (como de fato já assume), para além do apoio a processos locais⁵⁶.

Um papel ativo da União também é exigido no nível regional, da rede urbana, tanto pela sua competência sobre o desenvolvimento regional e a definição do fortalecimento de uma rede policêntrica de cidades como um dos objetivos da PNDR, assim como dos Estados, no interesse conjunto de alavancar cidades que possam atuar como polo no nível sub-regional e exercer papel estratégico para o desenvolvimento dos Estados e do país. Aqui, há uma combinação de agendas e de atuações da PNDR e da PNDU, o que deve se dar pela soma de contribuições específicas advindas dos vieses de desenvolvimento regional e de desenvolvimento urbano. Particularmente no desenvolvimento urbano, é importante ter um olhar específico sobre os processos de

⁵⁴ Sobretudo após a alteração da Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/ 2005), em 2019, que facilitou a contratação da União com essas entidades: “Art. 14. A União poderá celebrar convênios com os consórcios públicos, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas. Parágrafo único. Para a celebração dos convênios de que trata o caput deste artigo, as exigências legais de regularidade aplicar-se-ão ao próprio consórcio público envolvido, e não aos entes federativos nele consorciados. (Incluído pela Lei nº 13.821, de 2019)”

⁵⁵ A experiência de implementação do Estatuto da Metrópole em algumas regiões metropolitanas oferece insumos para reflexão sobre diferentes modelos de governança interfederativa e desafios relacionados à sua implementação, apropriados no processo de formulação da PNDU de maneira extensiva a arranjos populacionais não metropolitanos e outras possíveis formas de atuação intermunicipal.

⁵⁶ A atuação local da União, necessária em alguns casos, como o exemplificado aqui, esbarra em condições concretas de ausência de pessoal, um problema concreto que deve também ser enfrentado de forma extensiva na implementação da PNDU, por seu caráter abrangente de apoio a municípios.

urbanização e de ordenamento territorial dessas cidades, com atenção para os impactos de demandas sub-regionais nos serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas.

Em síntese, em termos de governança interfederativa, além da lógica de rede que extrapola a participação dos entes federados, consideramos necessário avançar em três eixos estratégicos: (1) estimular a participação dos estados como agentes de promoção do desenvolvimento urbano sustentável no nível supramunicipal e da rede de cidades; (2) estimular a formação de consórcios públicos intermunicipais para o desenvolvimento urbano sustentável, como estratégia de otimização de investimentos e impactos no território; e (3) disponibilizar mecanismos de cooperação horizontal entre municípios e arranjos intermunicipais, como forma de replicar soluções para problemas urbanos comuns.

4.4. Plano de Implementação

Neste bloco denominado “plano de implementação”, temos quatro frentes de trabalho, a saber: “instrumentos de desenvolvimento urbano”, “financiamento do desenvolvimento urbano”, “sistema de informações urbanas” e “monitoramento, avaliação e controle social”.

Como dissemos, a PNDU é uma política de caráter territorial com escopo programático específico que, em termos gerais, pode ser delimitado como aquele que trata de iniciativas ligadas à estruturação do território, que não estão cobertas por ações de caráter setorial. Essas iniciativas podem ser classificadas em dois grupos: as iniciativas de fundo, ligadas a atividades da administração pública necessárias ao adequado desenvolvimento urbano, e iniciativas de intervenção no território, ligadas à implementação de projetos e obras de estruturação urbana, notadamente ligadas a qualificação espaços urbanos, em diferentes escalas.

O escopo programático da PNDU organiza-se em cinco eixos, a saber: (1) informação, (2) planejamento, (3) gestão, (4) governança e (5) projetos e obras, em que os primeiros quatro localizam-se no grupo de iniciativas de fundo e o último corresponde às iniciativas de intervenção no território. Como se vê, embora contemplados como uma das linhas de intervenção, projetos e obras são apenas um dos desdobramentos programáticos da Política, que tem grande parte de suas entregas ligada a ações “de

fundo”, de organização do território, inclusive com a finalidade de suportar com maior adequação e coerência intervenções setoriais e de estruturação urbana.

O raciocínio que estrutura essas linhas está ligado à compreensão de que uma das tarefas específicas da PNDU, como política nacional, é oferecer apoio aos municípios e a outros agentes implementadores (instâncias de governança interfederativa, por exemplo), para implementação de suas respectivas ações de desenvolvimento urbano, com base em evidências (informação), em visões de futuro associadas a padrões de desenvolvimento urbano desejados (planejamento), na percepção de que alcançar resultados em desenvolvimento urbano é um *continuum*, um processo (gestão), e na pactuação política com a sociedade, entre setores e níveis de governo (governança). Todos esses são requisitos inclusive para a elaboração de projetos e a execução de obras.

As “ações de fundo” constituem a frente de trabalho denominada “instrumentos de desenvolvimento urbano”. Nesse ponto, é importante dizer que na legislação federal e na tradição brasileiras (essa expressa em legislações subnacionais) há uma oferta suficiente de instrumentos de desenvolvimento urbano, disponíveis para os municípios e dados no processo de formulação da PNDU. Não obstante, há muito o que fazer para que eles de fato possam ser acionados de forma adequada e gerem os efeitos esperados no nível local.

Esse fazer passa pela reunião desses instrumentos, análise de aderência com as diferentes realidades e capacitação dos municípios (e de entidades supramunicipais) para sua implementação. Para avançar nesse ponto, um dos insumos que está sendo finalizado refere-se ao levantamento, análise e sistematização desses instrumentos nas categorias “informação”, “planejamento”, “gestão” e “governança”⁵⁷ e nas respectivas escalas de atuação definidas pela política (municipal, supramunicipal e regional).

O desdobramento programático da política reúne as iniciativas de fundo, nos quatro eixos acima mencionados, as iniciativas de intervenção no território, e iniciativas de apoio ao desenvolvimento institucional de municípios e entidades supramunicipais, que incluem ações de sensibilização, capacitação e assistência técnica para

⁵⁷ Importante dizer que essas categorias também se aplicam à esfera nacional, posto que nascem do entendimento de que esses quatro aspectos são necessários e indispensáveis para consecução de ações territoriais consistentes.

desenvolvimento urbano sustentável⁵⁸, conectadas ao Programa de Fortalecimento das Capacidades Governativas (PFCG), instituído pelo MDR em 2019 como sucessor do Programa Capacidades do extinto MCidades.

Na perspectiva do desenvolvimento urbano, um programa dedicado ao tema deveria incluir⁵⁹:

- Apoio à produção e à atualização de informações municipais, com ênfase em cadastros territoriais georreferenciados e plantas genéricas de valores, com a finalidade de apoiar processos de planejamento e gestão urbana, incluindo melhoria dos processos de arrecadação municipal;
- Apoio à elaboração e à revisão de instrumentos de planejamento e regulação urbana, com ênfase em planos diretores (PD's) e planos de desenvolvimento urbano integrados (PDUI's), com a finalidade de assegurar um adequado ordenamento territorial e gestão do uso do solo, incluindo captura de mais valias urbanas;
- Apoio ao aprimoramento de processos e mecanismos de gestão urbana, com ênfase na disponibilização de soluções digitais para simplificação e agilização de processos, tendo como subsídios as informações e o planejamento, com a finalidade de assegurar a implementação de ações no território;
- Apoio à implementação de processos inovadores de governança urbana, com ênfase em mudanças organizacionais e processos de governança interfederativa, governança intersetorial e participação pública (relação Estado-Sociedade), com a finalidade de promover de forma contínua e transparente pactuações políticas necessárias ao desenvolvimento urbano; e
- Apoio a projetos e obras de estruturação urbana, com a finalidade de melhorar o aproveitamento e a utilização dos espaços urbanos, em benefício das pessoas, com ênfase na redução de desigualdades intraurbanas; vislumbram-

⁵⁸ Uma das maiores frentes de trabalho da CGDRU refere-se à estruturação de uma estratégia de formação em desenvolvimento urbano sustentável, que inclui desde a perspectiva da educação urbana para o público infantil até a oferta de cursos de capacitação para gestores e técnicos, organizados em trilhas de aprendizagem que cobrem um amplo conteúdo (conceitual, estratégico, operacional) em desenvolvimento urbano sustentável. Tal iniciativa está sendo realizada em parceria com a Universidade Federal do Semiárido (UFERSA), para disseminação em âmbito nacional.

⁵⁹ Trata-se de uma concepção inicial do que poderá vir a constituir um Programa para o Desenvolvimento Urbano Sustentável (ProDUS), como externalização concreta da PNDU, cuja estruturação e implementação dependem de uma modelagem de atuação técnica, financeira e operacional, incluindo um dimensionamento adequado de equipe e estrutura institucional.

se pelo menos três eixos de ação: (1) estimular novas centralidades urbanas; (2) estimular a estruturação de sistemas de espaços públicos e equipamentos urbanos; (3) estimular a recuperação de áreas degradadas com disponibilidade de infraestrutura.

As linhas de apoio devem ser implementadas seguindo metodologias adequadas às tipologias propostas na PNDU, concretamente por meio da disponibilização de “pacotes modulares” que se ajustem às complexidades dos municípios e dos arranjos urbanos intermunicipais, caso em que se enxerga a alternativa preferencial de apoio a consórcios de municípios para adoção de soluções integradas e otimização de recursos financeiros e humanos.

Esses pacotes modulares podem ser entendidos como soluções necessárias e suficientes para as diferentes realidades urbanas brasileiras. Por exemplo, municípios com dinâmica urbana de baixa complexidade devem ter um cadastro territorial georreferenciado, mas não precisam de um conjunto extenso de informações para planejar e gerir seu território; apenas algumas camadas são necessárias e suficientes para esses casos.

Da mesma forma, esses municípios precisam planejar seus territórios, preferencialmente elaborando seus planos diretores, instrumento básico de política urbana. Entende-se a importância de estimular, no âmbito da PNDU, sua adoção pelos municípios independente dos recortes de obrigatoriedade constitucional e legal (Estatuto da Cidade). Entretanto, entende-se também que essa tarefa se tornará exequível e útil se o instrumento for aderente aos tipos de municípios, outra vez com base nos critérios de necessidade e suficiência.

Tanto informações quanto planejamento adequados às complexidades municipais, no caso de municípios menos estruturados, contribuem para que processos de gestão possam ocorrer a contento. Do ponto de vista das informações, terão mais chances de serem mantidas atualizadas; do ponto de vista do planejamento, dispositivos menos complexos terão maiores chances de serem implementados. Aqui, as questões urbanas (agenda) devem ser somadas à capacidade de gestão local para informar o grau de complexidade dos instrumentos.

A governança, por sua vez, é um requisito indispensável em diferentes contextos. Em municípios isolados, a governança intramunicipal pode ser suficiente e, em dinâmicas urbanas menos complexas, mais fácil de alcançar; municípios integrantes de arranjos intermunicipais devem avançar em arranjos de governança interfederativa que, uma vez implementados, podem trazer consigo mecanismos de gestão compartilhada facilitadores da gestão local.

Por não termos tradição em processos de governança, essa linha deve ser fortemente trabalhada em termos de agenda, sensibilização (narrativas), capacitação e assistência técnica, o que consideramos um investimento necessário por seus potenciais efeitos de médio e longo prazo. Compartilhamento estratégias, de recursos técnicos (inclusive humanos), padronizações de produtos, contratações conjuntas, são benefícios vislumbrados na adoção dessa perspectiva.

Métodos e estratégias simplificadas de informação, planejamento, gestão e governança devem fazer parte do cardápio de soluções disponibilizadas nacionalmente para apropriação em nível local; constituem uma frente de trabalho extensa e incremental, que apenas se inicia. Pacotes básicos por tipo poderão orientar a ação local e orientar a alocação de recursos, otimizando sua aplicação e potencializando a efetividade dos instrumentos.

No que se refere a projetos e obras, entende-se que a competência programática da PNDU está ligada a sistemas estruturantes do território, de natureza integradora. Por esse motivo, estarão frequentemente relacionados a espaços públicos e coletivos e a equipamentos urbanos, dimensão constitutiva da própria cidade. Alguns dos objetivos dessas intervenções, a título de exemplo, poderiam ser:

- fomentar o policentrismo nas cidades, como estratégia de desenvolvimento econômico local, aproveitamento de infraestruturas, redução de deslocamentos e acesso à cidade por populações moradoras em áreas urbanas desservidas;
- fomentar a implantação e a utilização de sistemas de áreas verdes, espaços públicos e equipamentos urbanos, como estratégia de estruturação urbana, promoção da segurança e ampliação do acesso à cidade por populações urbanas vulneráveis;

- fomentar o adequado aproveitamento de áreas urbanas degradadas, como estratégia de requalificação urbana, promoção da segurança e ampliação do acesso à cidade por populações urbanas vulneráveis; e
- fomentar a implantação de espaços públicos e equipamentos urbanos, inclusive para atender a novos programas urbanos advindos das grandes transformações com impactos nas cidades, na escala de vizinhança.

Para concretizar ações de desenvolvimento urbano, inclusive por meio de linhas de apoio federal, é necessário adentrar a segunda frente de trabalho do bloco “Plano de Implementação”, que se refere ao “financiamento do desenvolvimento urbano”. Nesse tema, há diversos desafios; desde a ausência ou insuficiência de recursos no orçamento federal para apoiar ações municipais de desenvolvimento urbano (cadastros, planos diretores etc.), passando pela crise fiscal brasileira até chegar à crise econômica que se aprofunda diante do cenário instalado pela pandemia da COVID19.

Os enormes desafios e a ausência de respostas levaram à estruturação, no âmbito da parceria entre a SMDRU e o IPEA para a produção de insumos para a PNDU, de um pacote de estudos específicos, com a finalidade de investigar e sistematizar o estado da arte, bem como explorar alternativas no tema. Esse pacote é composto de quatro linhas estratégicas: “1. mecanismos fiscais e extrafiscais de âmbito local”; “2. captação de recursos onerosos e não onerosos pelos municípios”; “3. concessões e parcerias público-privadas”, e “4. formas inovadoras de financiamento do desenvolvimento urbano”.

O eixo estratégico “mecanismos fiscais e extrafiscais de âmbito local” tem como objetivo identificar, analisar e sistematizar os mecanismos fiscais e extrafiscais disponíveis no arcabouço jurídico nacional, para utilização em ações de desenvolvimento urbano e justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização (impostos e taxas de competências municipal, instrumentos do Estatuto da Cidade e da Metrópole etc.). Particularmente, solicitou-se ao Instituto um olhar sobre a capacidade de implementação desses mecanismos pelos municípios e o potencial de geração de receitas advindo da melhoria de processos.

No eixo estratégico “captação de recursos onerosos e não onerosos”, o objetivo é identificar, analisar e sistematizar as fontes de recursos onerosos e não onerosos

disponíveis para captação pelos entes federados, em âmbito nacional e internacional, com aderência à agenda de desenvolvimento urbano. Nesse caso, a solicitação específica refere-se à capacidade de endividamento e a entraves institucionais, legais e operacionais à captação de recursos pelos municípios e entidades supramunicipais (situação fiscal, fontes e fundos disponíveis etc.).

O terceiro eixo, “concessões e parcerias público-privadas”, tem como finalidade identificar, analisar e sistematizar arranjos e formas de parceria entre os governos municipais e a iniciativa privada com vistas ao desenvolvimento urbano, como as concessões e as parcerias público-privadas, bem como entraves institucionais, legais e operacionais a essa participação, resguardado o interesse público e o bem comum. O entendimento da PNDU acerca de mecanismos de participação do setor privado no desenvolvimento urbano é amplo, incluindo organizações da sociedade civil e diferentes arranjos público-privados na produção e gestão do espaço urbano, não restritos às PPPs da Lei 11.079/2004, perspectiva que será discutida em termos iniciais pelo Instituto.

Finalmente, o quarto eixo refere-se a “novas formas de financiamento”, estudo de caráter exploratório que propõe a identificação de fontes potenciais, novos mecanismos e modelos de financiamento do desenvolvimento urbano no Brasil e no mundo, que possam descortinar a existência de recursos não explorados (ex.: economia digital/de dados, economia verde/serviços ecossistêmicos), com potencial de geração de receitas e utilização na composição de novos modelos de negócios no âmbito do desenvolvimento urbano.

Um quinto estudo também encomendado ao IPEA e correlacionado ao tema de financiamento, mas com outra perspectiva, refere-se ao desenvolvimento econômico local, pela importância desse viés para o desenvolvimento urbano. Trata-se também de uma abordagem exploratória, que possa trazer aportes à reflexão sobre possíveis estratégias de indução dessa frente no âmbito da PNDU.

A expectativa é avançar em termos iniciais na compreensão de elementos de caracterização e tendências de desenvolvimento das matrizes econômicas nos municípios brasileiros, com a finalidade de construir recomendações sobre a incorporação de medidas de fomento ao desenvolvimento econômico local nos instrumentos de desenvolvimento urbano (em diversas escalas), nas políticas setoriais urbanas (Agenda

de "Desenvolvimento Econômico" na PNDU) e no ambiente institucional dos municípios (desburocratização e melhoria dos processos de gestão municipal).

A terceira frente de trabalho do bloco “Plano de Implementação”, que se refere refere-se ao “Sistema de Informações Territoriais” que, além de constituir instrumento de planejamento e gestão da PNDU, está sendo concebida como um instrumento de apoio à implementação de processos locais de desenvolvimento urbano⁶⁰, no âmbito da política. Trata-se de sistematizar um conjunto de dados e informações oficiais disponíveis, mas dispersas (ou que exigem árduo trabalho de coleta, organização, manipulação de softwares específicos, interpretação), e disponibilizá-las aos agentes operadores da política urbana, particularmente os municípios, muitos dos quais têm dificuldades em acessar e lidar com dados de diferentes fontes ou finalidades.

O sistema, como no mais de todos os aspectos da política, é concebido para implementação em etapas, com aperfeiçoamentos e agregação de funcionalidades ao longo do tempo, numa lógica incremental. Por meio da oferta de informações sistematizadas e qualificadas, objetiva-se com o sistema possibilitar que os municípios se percebam em contexto e encontrem seus pares, isto é, municípios com características e problemáticas semelhantes com quem possam estabelecer intercâmbios, cooperações técnicas e formas de atuação conjunta. Diferentes dados e registros administrativos estão sendo coletados, analisados, tratados e organizados para esse objetivo.

Sobre isso, é importante dizer: (1) que, por se tratar de um primeiro esforço aglutinador, tomará seu tempo para se tornar plenamente operacional; (2) que há muitas lacunas de dados, às quais se deve dispensar atenção para que se viabilize sua produção ao longo dos próximos anos; (3) que a definição de indicadores de monitoramento e indicadores de impacto da política associa-se a esse desafio; (4) que há impactos dessa fragilidade para o controle social.

Com isso, pretende-se avançar na quarta frente desse bloco “Plano de Implementação”, dedicada ao “monitoramento, avaliação e controle social” da política, cujo desenvolvimento ainda está em fase ainda inicial. Uma das intenções, no âmbito da

⁶⁰ Atende ao Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015), “Art. 16-A. A União apoiará as iniciativas dos Estados e dos Municípios voltadas à governança interfederativa e promoverá a instituição de um sistema nacional de informações urbanas e metropolitanas, observadas as diretrizes do plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis orçamentárias anuais”.

PNDU, é construir a possibilidade dentro do Ministério do Desenvolvimento Regional, assim como fazem outros órgãos federais responsáveis por políticas finalísticas, de apoiar (com recursos orçamentários) a elaboração de suplementos especiais da MUNIC e da ESTADIC, de periodicidade bienal ou trienal, baseada em questionário próprio construído em conjunto com o IBGE, que serviria para o monitoramento de todas as políticas a cargo do órgão.

Considerações finais

Este texto nasceu de uma encomenda do Tribunal de Contas da União (TCU) para introduzir os colegas trabalhadores da Secretaria de Infraestrutura Urbana (SEINFRA) do órgão ao tema do desenvolvimento urbano, bem como a uma problematização sobre os desafios relativos à implementação de uma política nacional relacionada ao assunto.

A essa encomenda somou-se a necessidade de sistematizar parte das questões que informam, de forma indireta ou direta, o processo de elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em curso no Ministério do Desenvolvimento Regional, com expectativa de consolidação ao longo do ano de 2021.

Fica, assim, como um grande e ainda incompleto compilado dessas questões, mas também como o registro de um estágio de pensamento, que não é só da autora, mas de um conjunto extenso de parceiros e parceiras envolvidos na construção da referida política, notadamente da equipe da Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Regional e Urbana (CGDRU), unidade técnica responsável pela sua condução no âmbito do MDR.

O texto inicia-se com uma discussão sobre “desenvolvimento urbano”, relacionando-o a dinâmicas de produção do espaço urbano que, por sua vez, determinam padrões de desenvolvimento urbano, os quais podem ser analisados quanto à sua adequação a partir de valores socialmente construídos, na esfera da política. Trata-se de uma noção fundamental para entender questões essenciais de desenvolvimento urbano e, como decorrência, de políticas de desenvolvimento urbano, que devem se propor a interferir em dinâmicas de produção do espaço urbano, num sentido desejado e declarado.

Segue-se então uma discussão conceitual, que busca explicitar convergências e divergências encontradas na legislação e nos estudos urbanos brasileiros, em síntese para dizer que as cidades, territórios complexos e vivos, objeto e sujeito da PNDU, devem ser observadas sob diferentes perspectivas e em diferentes escalas, mas nunca limitadas a recortes territoriais abstratos, advindos de divisões político-administrativas, ou a definições normativas também abstratas, informadas sobretudo pelo caráter operativo das normas, vinculado a suas aplicações específicas. É evidente, no entanto, que esses limites e abstrações devem ser considerados como condicionantes para a implementação da política pública – cabe a ela, desde a formulação, incorporá-los como dados ou desafios a serem superados.

Também são dados à interpretação e à apropriação o quadro urbano, apresentado essencialmente com base em estudos recentes do IBGE, e o ordenamento jurídico-político brasileiro em termos de política urbana, contorno a ser observado na estruturação da ação pública sobre desenvolvimento urbano.

No Brasil, a execução de políticas de desenvolvimento urbano é de competência municipal, enquanto os Estados detêm a competência legislativa pela instituição de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, cuja implementação é compartilhada com os municípios que integram a unidade territorial urbana. À União cabe instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, mas seu papel é entendido de forma ampla, como apoio à implementação de ações no nível local.

Adiante, percorre-se o processo de formação e evolução da agenda da reforma urbana no Brasil, organizada em quatro fases lógicas, que desagua no momento atual, tratado como uma fase de “revisão”. Nessa revisão, são considerados como problemas ou desafios os passivos históricos das cidades brasileiras, particularmente quanto às desigualdades socioeconômicas e a relações predatórias com o meio físico, a caracterização do quadro urbano no Brasil, com apoio nos já discutidos estudos do IBGE, que permitem um olhar plural sobre o território, e transformações globais ou nacionais relevantes para as cidades brasileiras, não apenas objetivas mas também de caráter simbólico.

Nesse ponto, dedica atenção à leitura do tema do desenvolvimento urbano a partir da sua institucionalidade, o que, do nosso ponto de vista, tem o valor específico de

demonstrar o lugar (ou o não lugar) de uma pauta, sua centralidade ou não, enfim, sua importância na agenda política de governo ou de Estado. As dificuldades de manutenção de agendas consistentes são conhecidas de quem está familiarizado com o campo das políticas públicas, mesmo com um arcabouço jurídico, teórico e de problematizações consistentes.

Montado todo esse quadro, parte-se para o registro do processo de formulação da PNDU, iniciado pela perspectiva da agenda urbana, seguido pelo que se está chamando de “sistema urbano brasileiro”, para alcançar a esfera da implementação – a hora em que a política assume caráter programático.

A PNDU tem como base conceitual a noção de desenvolvimento urbano sustentável, onde se ancora uma visão de futuro associada a padrões mais adequados de urbanização, em diversos sentidos, mas tomando em consideração especialmente a necessidade de redução de desigualdades socioeconômicas e espaciais, característica marcante da ocupação do território brasileiro, em diferentes escalas.

Com foco no desenvolvimento das cidades, a PNDU incorpora à discussão temas chamados de transversais, formadores do novo pacto urbano, e propõe uma abordagem multiescalar, interfederativa e intersetorial, assumindo como desafios a construção de uma visão de contexto e de conjunto ou, em outras palavras, os desafios da articulação e da integração.

Trata-se de reconhecer que uma política nacional de desenvolvimento urbano deve dialogar com diferentes escalas da urbanização, que têm significados e repercussões específicas para o desenvolvimento do país, associado ao desenvolvimento de suas cidades. Com isso, espera-se estabelecer agendas e desdobramentos programáticos mais aderentes à diversidade do urbano brasileiro, cujo amálgama é a estruturação de uma visão de território.

A PNDU é uma política territorial; entende o território, de um lado, como seu objeto/sujeito (1) e, de outro, como o lugar de emergência das demandas e onde se realizam as ações das demais políticas públicas (2). Com relação ao ponto (1), trata-se da agenda específica da PNDU – temas de desenvolvimento urbano em si, que não se encontram sob a competência das políticas setoriais urbanas, onde se acoplam os

“recortes territoriais” ou camadas de caracterização, como elementos qualificadores da agenda de desenvolvimento urbano.

Na perspectiva intersetorial, pergunta-se em que medida seus conteúdos são determinantes para a produção do espaço urbano e de que forma devem ser absorvidos nos conteúdos próprios e no escopo específico da política, em suas diferentes escalas territoriais. Na perspectiva interfederativa, trata-se de chamar à ação os entes federados, uma vez que desenvolvimento urbano, conforme se demonstrou, não é assunto que se realiza e que se resolve apenas no nível municipal.

Assumem-se como dados e condicionantes as lógicas específicas das políticas setoriais e dos entes federados, considerando em ambos os casos a organização de competências e incidências territoriais. Se é certo que a intersectorialidade deve ser trabalhada na PNDU, não se pode tomar essa questão como competência exclusiva dessa política. Por princípio, atuação intersectorial e atuação interfederativa dependem de um compromisso e uma participação ativa dos diferentes setores e níveis de governo, engajados na promoção de ações concertadas no território, em diferentes escalas.

Daí a saída da governança como chave para a consecução do desenvolvimento urbano, em que também devem ser incluídos outras instituições, agentes, atrizes e atores não governamentais com incidência sobre o território. Essa atuação interinstitucional, que se defende deva ser em rede, em diferentes níveis, com a participação de diferentes entes federados, setores e instituições, deve ser facilitada pelo Governo Federal.

A bem dizer, deve ser facilitada pela própria PNDU, por meio de uma agenda de desenvolvimento urbano atualizada aos desafios contemporâneos, adequada à diversidade territorial, e rebatida em instrumentos de informação e planejamento e em formas inovadoras de gestão e governança compartilhadas.

A escassez de recursos (financeiros e humanos) é sempre uma condicionante com a qual temos que lidar, em todos os níveis de governo; assim, a PNDU vem sendo formulada e será implementada numa lógica incremental, mas sem perder o sentido principal de avançar ao longo do tempo em mecanismos capazes de apoiar mudanças de paradigma em desenvolvimento urbano.

Bibliografia

- ABREU, Rafael Assumpção de. *A boa sociedade: história e interpretação sobre o processo de colonização no norte de Mato Grosso durante a Ditadura Militar*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, 2015. 298 p.
http://www.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2017/06/Tese_Rafael-Assump%C3%A7%C3%A3o-de-Abreu.pdf
- BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: a construção de uma lei*. In: Carvalho, C. S. e Rossbach, A. (org.). *O Estatuto da Cidade: comentado = The City Statute of Brazil: a commentary/*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. 120 p.: il.
https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Images/PULICCOMPLETAPORT_alt.pdf
- BLANCO, Gabriel. *Breve histórico e comentários sobre a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº 6.766/79)*. In: SAULE JUNIOR, N. (org.). *A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei de parcelamento do solo*. São Paulo, Instituto Pólis, 2008. 116 p. (Cadernos Pólis; 10). Disponível em: <
http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/434/POLIS_perspectiva_direito_cidade_reforma_urbana.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*.
_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.
_____. Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003. *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades, e dá outras providências*.
_____. Decreto nº 7.618, de 17 de novembro de 2011. *Altera o Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades, e dispõe sobre remanejamento de cargo em comissão*.
_____. Decreto nº 8.927, de 8 de dezembro de 2016. *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Cidades, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE*.
_____. Decreto nº 9.666, de 2 de janeiro de 2019. *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Regional, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE*.
_____. Decreto nº 86.176, de 6 de julho de 1981. *Regulamenta a Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977, que dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico e dá outras providências*.

- _____. Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937. *Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações.*
- _____. Decreto-lei nº 311, de 2 de março de 1938. *Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências.*
- _____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. *Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios (Código Tributário Nacional).*
- _____. 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 (Estatuto da Cidade).*
- _____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. *Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências.*
- _____. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. *Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.*
- _____. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. *Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.*
- _____. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. *Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres [...] e dá outras providências.*
- _____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. *Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis [...]; e dá outras providências.*
- _____. 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.*
- _____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. *Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis [...] e dá outras providências.*
- _____. 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.*

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional (SDRU-MDR), Ministério do Meio Ambiente (SQA-MMA), GIZ Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável Brasil-Alemanha (GIZ - Projeto ANDUS). *Guia para elaboração e revisão de planos diretores*. Brasília, 2019, 460p. Disponível em: <http://antigo.polis.org.br/publicacoes/22192-2/>

- CARVALHO, C. S. e ROSSBACH, A. (org.). *O Estatuto da Cidade: comentado = The City Statute of Brazil: a commentary/*. – São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. 120 p. : il. Disponível em:
https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Images/PULICCOMPLETAPORT_alt.pdf
- COSTA, M.A, SANTOS GOMES, A.M.I e ADRIANO, H. S. R. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: ambivalências, tensões e contradições* (p. 201-226). In: STEINBERG, Marília (org.) *Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2017. 438 p.
- HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MOURA, Rosa. *Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole*. Cad. Metrop., São Paulo, v. 21, n. 45, p. 371-392, Aug. 2019. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962019000200371&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04 Oct. 2020. Epub June 03, 2019. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4501>.
- Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). Balbim, Renato (coord.). *Relatório brasileiro para o Habitat III*. Brasília: ConCidades, IPEA, 2016. Disponível em <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Brazil-Portuguese.pdf>>
- _____. *AGENDA 2030 - ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Andrade da Silva, E. R., Peliano, A. M. e Chaves, J. V. (coord.). Brasília, IPEA, 2018. Disponível em:
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Demográfico 2010. *Características urbanísticas do entorno dos domicílios*. Censo demogr., Rio de Janeiro, p.1-175, 2010. Disponível em
<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/96/cd_2010_entorno_domicilios.pdf>
- _____. Coordenação de Cartografia. *Glossário dos termos genéricos dos nomes geográficos utilizados no mapeamento sistemático do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em
<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv88835_v2.pdf>
- _____. Coordenação de Geografia. *Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil - 2. ed.* - Rio de Janeiro: IBGE, 2016. e-Book (PDF). Disponível em
<https://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf>
- _____. Coordenação de Geografia. *Atlas Nacional Digital do Brasil/ Caderno Temático 2017 – Cidades Sustentáveis*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em:
<https://www.ibge.gov.br/apps/atlas_nacional/>
- _____. Coordenação de Geografia. *Áreas urbanizadas do Brasil: 2015*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017a. 28 p. Disponível em
<<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100639.pdf>>

- _____. Coordenação de Geografia. *Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017b. 84p. Disponível em
<<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100643.pdf>>
- _____. Coordenação de Geografia. *Tipologia intraurbana: espaços de diferenciação socioeconômica nas concentrações urbanas do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017c. 164p. Disponível em:
<<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101470.pdf>>
- _____. Diretoria de Geociências. *Nota Técnica – Acessibilidade Geográfica dos Municípios*. Rio de Janeiro, IBGE, 2018. Disponível em:
http://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/tipologias_do_territorio/indice_de_acessibilidade_geografica_2018/Nota_Tecnica_Acessibilidade_Geografica.pdf
- _____. *Perfil dos Municípios Brasileiros 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. 192 p. Disponível em <
<https://servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?http=1&u=biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf>>
- _____. Coordenação de Geografia. *Regiões de influência das cidades: 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 192 p. Disponível em
<<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101729.pdf>>
- KINGDON, John. *Quando chega a hora de uma ideia?* In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas Públicas; coletânea*. Brasília, ENAP, 2006. 2v.
- LIMA, Maria Helena P. *A delimitação legal dos espaços urbanos*. In: IBGE. *Brasil: uma visão geográfica e ambiental no início do século XXI/ Adma Hamam de Figueiredo, organizadora*. - Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Geografia, 2016. 435p.
- LLORENS, Francisco Albuquerque. *A abordagem do desenvolvimento econômico territorial*. In: COSTAMAGNA, P. S. e ROZZI, Sergio Perez. *Abordagem, estratégias e informação para o desenvolvimento territorial: as aprendizagens do ConectaDel*. 1ª ed. ConectaDEL, 2015.
- MARICATO, Ermínia. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias – Planejamento urbano no Brasil*. In: Arantes, Otília; Vainer, Carlos e Maricato, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Editora Vozes, 2000, 192 páginas, p. 121 – 192.
- MOURA Rosa, OLIVEIRA Samara e PÊGO Bolívar. *Escalas da urbanização brasileira. Texto para discussão 2372/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2018. Disponível em:
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2372.pdf
- NOGUEIRA DE QUEIROZ, Thiago Augusto. *Espaço geográfico, território usado e lugar: ensaio sobre o pensamento de Milton Santos*. Para Onde!?, Porto Alegre, RS, v. 8, n. 2, p. 154-161, dez. 2014. ISSN 1982-0003. Disponível em:
<<https://seer.ufrgs.br/paraonde/article/view/61589/36420>>. Acesso em: 21 out. 2020. doi:<https://doi.org/10.22456/1982-0003.61589>.

- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Nova Agenda Urbana (Quito, 2016). Versão em português. ONU-HABITAT, 2017. Disponível em: < <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>>
- _____. Nova Agenda Urbana (Quito, 2016). Versão em português. ONU-HABITAT, 2017. Disponível em: < <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>>
- PARADA, Eugenio L. *Política y políticas públicas*. In. SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas Públicas; coletânea*. Brasília, ENAP, 2006. 2v.
- ROSSBACH, Anaclaudia (org.). Estatuto da cidade: a velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos de lei = Estatuto de la ciudad: la vieja y la nueva agenda urbana: un análisis de 15 años de la ley = City statute: the old and the new urban agenda: na analysis of 15 years of the law. 1. ed. – São Paulo: Cities Alliance: Publisher Brasil, 2016. 148 p.
- SANTOS JUNIOR, O. A. e MONTANDON, D. T. (orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas /*. – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/plano_diretor.pdf
- SAULE JR., Nelson & UZZO, Karina. *A trajetória da reforma urbana no Brasil*. S/d. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/1835/2699>>.
- STEINBERG, Marília (org.) *Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2017. 438 p.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Recurso Extraordinário nº 178.836-4 São Paulo. Relator Ministro Carlos Velloso. <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=224064>
- _____. Recurso Extraordinário nº 387.047-5 Santa Catarina. Relator Ministro Eros Grau. <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=524433>
- _____. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.696 Minas Gerais. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Acórdão do Plenário. 25/10/2019. <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751355433>
- _____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 826-9 Amapá. Relator Ministro Sydney Sanches. 17/09/1999. <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266552>
- VICHI, Bruno de Souza. *Política Urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. 231p.

Apêndice: Carta Brasileira para Cidades Inteligentes

Documento e consulta pública disponíveis até 14/11/2020 no endereço:

<https://www.gov.br/participamaisbrasil/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes4>