

SUMÁRIO EXECUTIVO
O NOVO PACTO URBANO BRASILEIRO

Insumos para a construção da
Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)

Volume I

SUMÁRIO EXECUTIVO

O NOVO PACTO URBANO BRASILEIRO

Insumos para a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano –
Volume I

TED n. 71/2019 firmado entre o MDR e o IPEA.

ELABORAÇÃO, COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO

Marco Aurélio Costa

EQUIPE TÉCNICA

Raphael Brito Faustino (sistematização preliminar do SumEx)

Ana Paula Bruno

Armando Palermo Funari

Bárbara Oliveira Marguti

Carlos Henrique Ferreira

Cátia Lubambo

Cleandro Krause

Edmar Augusto Santos de Araújo Junior

Ernesto Pereira Galindo

Gerardo Silva

Laurita Hargreaves-Westenberger

Lizandro Lui

Rodrigo Portugal

Sara Rebello Tavares

APRESENTAÇÃO

O presente Sumário Executivo constitui um dos produtos da pactuação institucional no âmbito do Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 71/2019, firmado entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU), do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), visando o apoio à formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), sendo o produto previsto como contribuição para o componente da Agenda Urbana para a PNDU.

O desenvolvimento dos trabalhos deu-se, dentre outras formas, pela produção de um conjunto de cinco Notas Técnicas (NT), nas quais baseia-se este Sumário Executivo. Este documento tem como objetivo, portanto, consolidar um conjunto de análises e contribuições desenvolvidas por diversos autores no âmbito do referido TED, abarcando as seguintes NTs:

- NT 1.1/Texto para Discussão/IPEA Nº 2686 - Contextualização da Política Urbana no Brasil e Reflexões Iniciais para a Construção da PNDU
Autores: Marco Aurélio Costa, Bárbara Oliveira Marguti, **Cátia Wanderley Lubambo**, Edmar Augusto Santos de Araújo Junior, Ana Paula Bruno, Cleandro Krause
- NT 1.2 - A Agenda Urbana e a Escala Municipal: elementos para discussão tipológica de municípios
Autores: Armando Palermo Funari, Lizandro Lui, Carlos Henrique Ferreira
- NT 1.3 - A agenda Urbana na Escala Supramunicipal: Estudo para uma hierarquia dos arranjos institucionais para políticas públicas
Autores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, Armando Palermo Funari, Edmar Augusto S. A. Junior, Lizandro Lui
- NT 1.4 - Contribuições para uma Agenda Urbana de Interação regional: para interpretação e tipologia de rede urbana para um Brasil mais policêntrico
Autores: Ernesto Pereira Galindo, Sara Rebello Tavares
- NT 1.5 - As Relações Interfederativas no Brasil e o Desafio de Formular, Implementar e Monitorar a PNDU
Autores: Lizandro Lui, Sara Rebello Tavares, Marco Aurélio Costa, Cleandro Krause, Armando Palermo Funari

Este Sumário Executivo está estruturado em três partes. Na Parte 1 - Contextualização para uma Agenda Urbana na PNDU -, pretende-se apresentar os elementos e premissas norteadoras para o desenvolvimento de uma Agenda Urbana para a PNDU, ao mesmo tempo que se contextualizam as contribuições desenvolvidas nos trabalhos elaborados como subsídio ao Sumário Executivo. Na Parte 2 - Síntese das Notas Técnicas e Discussões da Agenda Urbana na PNDU -, busca-se sistematizar a perspectiva do que se entende como uma Agenda Urbana para a PNDU, em conjunto com a síntese do material elaborado pela equipe de pesquisadores. Por fim, na Parte 3 - Proposições para uma Agenda Urbana na PNDU -, apresenta-se um bloco de elementos propositivos sobre a atuação da União, considerando as a agenda urbana nas diferentes escalas e a questão das relações interfederativas, dada a necessidade de se considerar as peculiaridades e os desafios históricos associados ao federalismo brasileiro.

SUMÁRIO

PARTE 1

Contextualização da Agenda Urbana para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).....	6
---	---

PARTE 2

Síntese das Notas Técnicas e Discussões da Agenda Urbana para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).....	14
2.1. A Agenda Urbana na Escala Municipal.....	15
2.2. A Agenda Urbana na Escala Supramunicipal.....	17
2.3. A Agenda Urbana em Interação com a Escala (e a Agenda) Regional.....	20
2.4. O Desafio (Permanente) das Relações Interfederativas.....	23

PARTE 3

Proposições para um Novo Pacto Urbano Brasileiro	27
REFERÊNCIAS	38

PARTE 1

Contextualização da Agenda Urbana para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)

O trabalho desenvolvido pela equipe de pesquisadores do IPEA, com o objetivo de subsidiar o desenvolvimento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), partiu de elementos e premissas presentes nos documentos de trabalho fornecidos pela Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Regional e Urbana (CGDRU), do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

Neste sentido, as reflexões desenvolvidas no âmbito da produção de insumos para a PNDU utilizam como referência um grupo de premissas, elaboradas pela CGDRU, também no processo de estruturação da referida política. Estes elementos se manifestam nos variados tópicos abordados ao longo deste texto. Cabe, portanto, apresentar os elementos e premissas que estruturam a visão de PNDU proposta pela Unidade (Costa et al., 2021, p. 7 e 8):

- 1) Adoção da noção de desenvolvimento urbano sustentável;
- 2) Atualização da agenda nacional de desenvolvimento urbano (temas transversais);
- 3) Abordagem multiescalar, intersetorial, interfederativa e interinstitucional
- 4) Lugar central do território;
- 5) Produção de tipologia(s) para o desenvolvimento urbano;
- 6) Compromisso político e da política com a redução das desigualdades socioespaciais no território;
- 7) A leitura das necessidades municipais no exercício de sua competência constitucional sobre a política de desenvolvimento urbano.

Com esta perspectiva, este tópico busca apresentar o contexto em que se dá esta iniciativa de elaboração da PNDU, cotejando os diferentes olhares sobre o tema do desenvolvimento urbano. Primeiramente, considera-se a necessidade de se categorizar as possibilidades de análise que permitem a reflexão necessária para a elaboração de uma política pública.

No caso da PNDU, aponta-se um olhar prévio sobre a dimensão temporal da formulação da política. Esta perspectiva nos permite situar o processo atual de elaboração em um contexto que leva em consideração o arcabouço institucional desenvolvido previamente e as considerações sobre os desafios presentes e futuros da PNDU.

Para tal, foi considerado o ciclo de institucionalização da política urbana no Brasil entre 1988 e 2018. As considerações aqui apresentadas assumem que as três décadas que compõem o período, iniciado com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e encerrado com a fusão do Ministério das Cidades (MCIDADES) e do Ministério da Integração Nacional (MI), para se criar o MDR, contemplam uma experiência de gestão urbana com pretensões democráticas.

Este recorte temporal também permite uma aproximação com os aspectos jurídico-administrativos vinculados à política urbana. Para além do marco inicial, na CF/1988, pode-se destacar como breve exemplo, do ponto de vista jurídico, o Estatuto da Cidade (EC) (Lei Federal nº 10.257, de 20 de julho de 2001), a Lei dos Consórcios Públicos (Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005) e o Estatuto da Metrópole (EM) (Lei Federal no. 13.089, de 12 de janeiro de 2015), dentre outros, que em alguma medida compõem o regramento legal sobre as políticas urbanas.

No âmbito político-administrativo, a criação do MCIDADES é apontada como referência da estrutura dedicada ao desenvolvimento urbano no governo federal.

Por fim, considera-se ainda uma abordagem temática, que pode incorporar elementos como os instrumentos de política urbana, a participação social ou o tema metropolitano. Podemos ilustrar esta abordagem com as referências ao Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) e às Conferências Nacionais das Cidades (CNCs)¹.

Cabe ainda mencionar, em conjunto com o arcabouço jurídico-institucional, o desenvolvimento de um conjunto de programas setoriais, de vultosos recursos orçamentários, que promoveram intervenções significativas no tecido urbano das cidades brasileiras: em particular, o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

A despeito do volume de recursos envolvidos e das entregas realizadas, estes programas pouco contribuíram para alterar o quadro de desigualdades presentes nas cidades brasileiras, fato que denota a complexidade de nossa realidade urbana, ainda que em um contexto de aparato institucional instalado e de expressivos recursos orçamentários

¹ Uma avaliação detalhada do período sobre a institucionalização da política urbana no Brasil não compreende o escopo deste Sumário Executivo. Para esta análise ver Capítulo 3 em Costa et al. (2021).

disponíveis. Diversos elementos podem ser utilizados para avaliação dos resultados obtidos. Ressalta-se, neste sentido, a ausência de integração das políticas que se realizam em um mesmo território, característica frequente do período de gestão do MCIDADES.

A análise da dimensão temporal, portanto, consolida um ponto de partida nas proposições sobre a elaboração da PNDU. Ainda que se faça necessário ressaltar retrocessos do ponto de vista político-administrativo em período recente, o acúmulo desenvolvido no período de institucionalização apresenta uma importante base para as considerações desenvolvidas nos próximos tópicos deste Sumário.

A segunda perspectiva que orientou a elaboração dos trabalhos diz respeito à dimensão espacial e sua importância para a PNDU. O aspecto central para esta dimensão relaciona-se com a diversidade do território brasileiro e a necessidade dessa compreensão para a elaboração da política. Essa diversidade se manifesta em aspectos geoambientais, sociodemográficos, técnico-produtivos e político-institucionais.

A heterogeneidade do território brasileiro deve ser interpretada não apenas em suas características físicas, como a extensão territorial e seus biomas, mas também do ponto de vista de processos socioespaciais diversos, envolvendo múltiplas escalas e agentes/atores, que mutuamente utilizam as características territoriais e estruturam sua produção.

A análise da dimensão espacial permite perceber a urbanização brasileira como um dos muitos e interligados processos, nos quais a ação/atuação multiescalar de agentes/atores diversos, públicos e privados, governamentais e não governamentais, tem como resultante as formações socioespaciais contemporâneas do país, desse território que é ao mesmo tempo sujeito e objeto da política que se pretende construir (COSTA et al., 2021, p. 11).

Em articulação com a dimensão espacial, acrescentamos outro elemento definidor das proposições apresentadas nos trabalhos de referência para este Sumário. A dimensão territorial é compreendida como parte do processo integrador da PNDU e na perspectiva urbana deve ser entendida como elemento político, institucional e técnico. Considera-se, a partir de Steinberger (2013; 2017), que a noção de território adotada “abrange um processo intersetorial de informações e práticas, envolvendo movimentos decisórios

estratégicos e de implementação de ações públicas, num espaço que, só a partir da ação dos agentes em curso, será possível se delimitar por completo” (COSTA et al., 2021, p. 54).

Portanto, a heterogeneidade definida na dimensão espacial, articulada com a noção da centralidade do território, colocam-se como elementos constitutivos da formulação da PNDU, sem, contudo, deixarmos de lado as dificuldades impostas na proposição das políticas públicas com implicações espaciais e territoriais, como destacamos adiante.

Para além das dimensões apresentadas, esta contextualização também acrescenta a noção de desenvolvimento urbano como referência dos trabalhos desenvolvidos. As limitações e dificuldades para conceituação da expressão “desenvolvimento urbano”, presente em ampla bibliografia sobre o tema, surge também nas discussões para a proposta de elaboração da PNDU.

Propõe-se, assim, a noção de desenvolvimento urbano socialmente construída, como aponta Costa (2023, p. 3 e 4), expressando valores específicos de cada formação socioespacial, em cada contexto histórico-cultural, que conformam os entendimentos sobre as condições do próprio desenvolvimento. Dessa forma, destaca-se uma visão ampliada sobre o termo, o desenvolvimento urbano teria como base o desenvolvimento socioespacial, com melhor qualidade de vida e com justiça social.

Complementa-se, ainda, que o olhar sobre o desenvolvimento urbano, quando articulado ao território, abarca uma perspectiva de totalidade que normalmente as políticas públicas fragmentadas e setoriais não são capazes de incorporar. Esta condição torna-se importante na perspectiva da PNDU, uma vez que supera uma visão parcial sobre o território (COSTA, 2023, p. 4).

Cabe ressaltar, contudo, que a noção de desenvolvimento urbano acaba por incorporar duplo enfoque, considerando-a como construção social e uma interface com sua dimensão operacional. Como resultado da construção social, entende-se que se trata de uma noção ativa, que se modifica conforme diversos contextos socioespaciais, ao mesmo tempo que é resultante de reflexões teórico-conceituais, agendas diversas que surgem na esfera pública e das formas como essas reflexões e demandas são incorporadas no campo jurídico-administrativo.

A incorporação da noção de desenvolvimento urbano em seu enfoque operacional converge com aspectos do processo de institucionalização da política urbana no Brasil. Elementos incorporados nos marcos legais da política urbana, como a função social da cidade na CF/1988, o direito à cidade no EC, em conjunto com o desenvolvimento de programas específicos e sua integração com as políticas setoriais, delimitam seu enfoque operacional ao longo das últimas três décadas.

Resta, por fim, apresentar como esta construção sobre o desenvolvimento urbano se articula, ou mesmo se materializa, com as políticas públicas urbanas. Considera-se, primeiramente, as dificuldades conceituais e operacionais na definição das políticas urbanas, no entendimento de que estas compõem os aspectos determinantes do apoio à elaboração da PNDU.

Assim, aponta-se que esta política possui elementos que conformam uma agenda de política urbana estrito senso, que incorpora aspectos como *apoio à gestão e ao planejamento urbano; ao desenho, à implementação e ao monitoramento/avaliação dos instrumentos de política urbana e seu financiamento; às informações relativas ao desenvolvimento urbano; ao controle social; e à participação cidadã* (COASTA, et al., 2021, p. 18). Ao mesmo tempo, essa agenda acaba por incorporar diversas políticas setoriais, espaciais ou não, mas que também afetam o território, o que nos impõe considerar um conjunto amplo de políticas, não apenas as consideradas setoriais urbanas (mobilidade urbana, saneamento básico e habitação).

Com estas definições apresentadas, antes de considerarmos as propostas que informam sobre um novo pacto urbano brasileiro, objetivo deste Sumário, apontamos a necessidade de destacar os principais obstáculos para a gestão de uma política centrada no território, como proposto anteriormente.

Inicialmente, compreende-se que as políticas públicas, as espaciais inclusas, incorporam embates típicos do conflito distributivo, seus impactos e efeitos não podem ser considerados neutros e a mediação desses conflitos deve ter um olhar centrado no interesse nacional (COSTA, et al., 2021, p. 88).

No caso das políticas urbanas, na perspectiva de uma visão orientada pelo território, estes embates ganham contornos ainda mais complexos. A proposta de abordagem

multiescalar, intersetorial, interfederativa e interinstitucional, orientadora das diretrizes para a elaboração da PNDU, destaca justamente as limitações impostas no contexto brasileiro para um planejamento urbano centrado no território. A Agenda Urbana que se propõe deve, portanto, incorporar elementos que enfrentem e busquem a superação desses desafios.

Ao se trabalhar com formulações baseadas no território, surge como primeira questão as dificuldades impostas pelos mecanismos de controle e acompanhamento da governança e gestão. Na prática, as limitações encontradas em políticas públicas que se propuseram a atuar com a visão territorial estão vinculadas aos processos políticos envolvidos na governança dessas políticas, que acabam por emergir os conflitos inerentes às disputas que as envolvem. Neste aspecto, tornam-se arenas em que se redefinam as competências, ganhos e perdas dentro do processo político. Dessa forma, coloca-se a importância da governança urbana na esfera da PNDU.

Trata-se de um planejamento urbano com foco na dimensão territorial que considera, no âmbito das propostas, um maior equilíbrio funcional, ambiental e demográfico. Esse planejamento tem a singularidade de propor ações cujos impactos estruturais sejam capazes de “alavancar” o território, pela capacidade de definir, agregar, detalhar, organizar e integrar múltiplas ações setoriais e atores pactuados acerca de objetivos comuns. Essa abordagem territorial tem sido utilizada em políticas e planejamentos espaciais, indicando com maior precisão onde as ações e intervenções setoriais devem acontecer, permitindo a adequação às condições específicas do lugar (COSTA et al., p. 47).

A partir dessa ponderação, consideramos os desafios da adoção dos elementos vinculados às estratégias de abordagem multiescalar, intersetorial, interfederativa e interinstitucional. Estas abordagens são entendidas no presente Sumário como elementos norteadores das ações apresentadas, uma vez que dialogam com os diversos produtos desenvolvidos para a estruturação de uma Agenda Urbana voltada à elaboração da PNDU.

A multiescalaridade, aqui trabalhada em uma abordagem do território nos níveis regional, supramunicipal e municipal, incorporando estas diferentes escalas na condução da política pública, sem deixar de reconhecer e destacar a existências de

outras escalas como a própria escala nacional ou intramunicipal, apresenta condições particulares no âmbito do federalismo brasileiro, caracterizado por conflitos de competências e baixos níveis de solidariedade. Torna-se, portanto, imperativo que a PNDU enfrente as dificuldades engendradas pelas diferentes escalas que acabam por acomodar o território e o urbano.

A perspectiva intersetorial coloca-se também como elemento importante na construção da PNDU. Considera-se a dificuldade de evitar ações fragmentadas sobre o conjunto de intervenções que se manifestam e impactam o território. As políticas urbanas estão ligadas a usos concorrentes do espaço urbano, dessa forma, incluem elementos com características e impactos distintos. Entende-se que ao tratar de seu campo específico, sem levar em consideração seus impactos sobre outras políticas, ações de política urbana perdem sua capacidade de promover o desenvolvimento sobre o território.

As relações interfederativas, buscando otimizar seus diferentes arranjos, ao mesmo tempo que envolvem as discussões sobre o compartilhamento e a divisão de competências sobre a política urbana, apresentam-se como elemento definidor do padrão de ação a ser apontado na PNDU. A proposta de intervenção baseada no território, neste sentido, ganha uma série de dificuldades institucionais diretamente associadas com as relações entre os entes da federação. Cabe destacar, ainda, a complexidade das relações entre a União e as esferas subnacionais do ponto de vista da gestão pública, incluindo neste caso a grande dependência financeira de transferências interfederativas.

Por fim, considera-se a necessidade de uma abordagem interinstitucional que seja capaz de estruturar uma governança multinível e que implicaria em organizar os aspectos institucionais e operacionais da política urbana, articulando diferentes esferas de governo, em conjunto com a participação de variados segmentos sociais.

As propostas de abordagem apresentadas permitem um olhar sobre a condução da política urbana como uma oportunidade de incorporar uma nova dinâmica às formas de intervenção que se colocam como promotoras do desenvolvimento urbano. Ao se propor um olhar integrado a partir do território, para além de uma perspectiva

meramente setorial, busca-se organizar elementos capazes de promover as ações da PNDU de forma mais articulada e integrada.

As dificuldades impostas, como destacado, ampliam a necessidade de que estas abordagens organizem a estrutura de gestão da PNDU. Na próxima seção, busca-se apresentar as diversas possibilidades de integração, a partir de breve síntese do material desenvolvido no âmbito das pesquisas para proposição da Agenda Urbana para a PNDU.

PARTE 2

Síntese das Notas Técnicas e Discussões da Agenda Urbana para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)

A partir das considerações desenvolvidas na Parte 1, que buscaram organizar elementos e premissas necessários para se avançar nas reflexões propostas para a elaboração da PNDU, pretende-se neste tópico resgatar, nas Notas Técnicas que formaram o bloco dedicado à discussão da Agenda Urbana para a PNDU, reflexões que permitam colaborar para se pensar em um novo pacto urbano no país.

Para além dos elementos já trazidos nas páginas anteriores, os quais são referenciais para a discussão do que conforma a Agenda Urbana no país hoje, vale fazer aqui uma breve referência aos demais Sumários Executivos elaborados no âmbito do TED firmado entre MDR e Ipea, abarcando temas associados ao financiamento do desenvolvimento urbano, à governança interfederativa e à participação social na política urbana brasileira e ainda os temas transversais à política urbana, os quais informam sobre a forma como as transformações que vêm ocorrendo na contemporaneidade, em diversos campos temáticos – meio ambiente, mundo digital, nas esferas da produção e do consumo e na própria estrutura sociodemográfica – impactam, relacionam-se e abrem possibilidades para se pensar em uma agenda e em um pacto urbanos numa perspectiva mais atenta aos processos em curso, sem perder de vista a realidade socioespacial fragmentada, desigual e excludente da realidade brasileira.

Incorporados estes aspectos, nesta segunda parte, são apresentadas as reflexões e elementos discutidos nas Notas Técnicas que balizaram a estruturação deste Sumário Executivo. Ainda que cada Nota Técnica se detenha em elemento específico na construção de uma Agenda Urbana para a PNDU, destacamos a necessidade de compreendê-las, utilizando-se da abordagem proposta anteriormente. A perspectiva multiescalar, intersetorial, interfederativa e interinstitucional perpassa os textos e torna-se elemento integrador da apresentação que se inicia.

2.1. A Agenda Urbana na Escala Municipal

A Nota Técnica ***“A Agenda Urbana e a Escala Municipal: Elementos para discussão tipológica de municípios”*** busca tensionar elementos para dar suporte à construção de tipologias municipais, com o objetivo de fornecer informações que ampliem as possibilidades de interpretação sobre os municípios brasileiros, de forma a alcançar os objetivos da PNDU.

Assume-se, portanto, um aspecto fundamental na perspectiva da PNDU: a heterogeneidade dos municípios reforça a necessidade de se desenvolver formas capazes de lidar com diferentes contextos locais, ou mesmo regionais, que organizem a ação pública. Destaca-se que esta heterogeneidade se manifesta em diversos aspectos, como a base material e institucional dos municípios, mas também nas relações entre os entes da federação, sua inserção regional, dentre outros.

Pode-se compreender estas diferenças como elementos da desigualdade existente entre os municípios brasileiros. Os impactos dessa condição desigual e sua superação tornam-se centrais na ação proposta para a PNDU. Ao mesmo tempo, destaca Brandão (2010):

(...) essas diferenças são importante elemento nacional de unidade que abarca essa multiplicidade de contextos transescalares: uma verdadeira “máquina de exclusão” que promove degradação e depredação em amplos contextos, submetendo pessoas, o ambiente e os espaços como variáveis de ajuste num processo de ampla capacidade de mobilização de rotinas de apropriação e expropriação.

A Nota sugere, então, o levantamento, organização e análise de dados, informações e contextos que permitam o desenvolvimento de tipologias municipais. Ao mesmo tempo, aponta as condições e limites impostos por esta tentativa de organizar municípios com grandes diferenças a partir de variáveis que os unifiquem. Reforça, assim, que o campo do planejamento urbano não escapa a disputas políticas inerentes a esse tipo de formulação: “as tipologias carregam essa questão – o que se decide como tipologia é a condensação, cristalização dos termos que orientarão as políticas e transformações” (FUNARI, et al., 2021, p. 6).

A metodologia proposta optou por não definir padrões tipológicos pré-determinados, mas permitir a construção de “lâminas ou etiquetas” a partir de um amplo conjunto de dados municipais, que são articulados de maneira a fornecer informações integradas que possam ser úteis para promover ações no âmbito da PNDU. Como exercício de interação a partir das diversas variáveis analisadas, optou-se por recortar grupos de fragilidade ou vulnerabilidade, que poderiam ser exemplos de ação estratégica desenvolvida a partir da PNDU.

Importante ressaltar que, para além da proposta de uma estrutura que apoia a organização de tipologias municipais, a Nota oferece um elemento instrumental e técnico que permite considerações ampliadas sobre a estruturação de um sistema de informação referente aos municípios brasileiros, que pode ser apontado como aspecto propositivo para a PNDU, como discutiremos na parte final deste Sumário.

Foram agregadas informações das categorias definidas na pesquisa Regiões de Influência das Cidades (REGIC) e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), ambas desenvolvidas pelo IBGE, dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e cruzamentos com a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), em particular de Receitas de Finanças Municipais (FINBRA), além de informações sobre o déficit habitacional e inadequação de domicílios, sistematizados pela Fundação João Pinheiro, e do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), desenvolvido pelo IPEA. A importância de sistematizar um conjunto de informações com origem nas diversas fontes também deve ser objeto de ação proposta pela PNDU, como veremos na Parte 3.

Foram realizados diversos cruzamentos, que por suposto, não esgotam as possibilidades advindas do esforço de sistematizar um conjunto amplo de informações. As relações foram agregadas em grandes grupos, a saber: A) Aspectos Institucionais; B) Planejamento e Instrumentos Territoriais de Desenvolvimento; C) Fortalecimento Econômico-Financeiro; e D) Políticas Setoriais Urbanas. Dessa forma, foi possível sistematizar, entre os 5570 municípios brasileiros, aqueles que apresentam maiores vulnerabilidades a partir de indicadores para cada um destes grupos.

Por fim, como exemplo de ação possível e na busca por integrar esforço já realizado pelo MDR na construção de tipologias municipais, foi desenvolvida ação que buscava apontar uma proposta de método preliminar para construção tipológica a partir de indicadores de fragilidade pelos municípios. Foram selecionadas 87 variáveis que pudessem ser associadas a cada município brasileiro e foram estruturados critérios variáveis para seu enquadramento como fragilidade pelos entes municipais.

Como resultado², foi apresentado um conjunto de informações, ainda organizadas a partir dos itens que estabeleceram as variáveis (Aspectos Institucionais; Planejamento e Instrumentos Territoriais de Desenvolvimento; Fortalecimento Econômico-Financeiro; e Políticas Setoriais Urbanas), bem como mapas que permitiram visualizar territorialmente estes elementos, apontando para um olhar regional de atuação. Sugere-se, assim, que a separação em grupos ou faixas por acúmulo de fragilidades poderia ser uma maneira de diferenciação interna, permitindo formas de atuação diferentes no âmbito da PNDU.

2.2. A Agenda Urbana na Escala Supramunicipal

A Nota Técnica ***“A Agenda Urbana na Escala Supramunicipal: Estudo para uma Hierarquia dos Arranjos Institucionais para Políticas Públicas”*** busca apresentar elementos para formulação da Agenda Urbana na escala supramunicipal, com o objetivo de oferecer elementos para a definição de tipologias e instrumentos de gestão a serem organizados pela PNDU.

Para tal, define a escala supramunicipal através das

“relações de complementaridade e interdependência entre Municípios, que se complexificam até a constituição de redes de cidades. Dessa forma, o ‘fenômeno supramunicipal’ ocorre quando as competências dos Municípios se complementam, ou quando há enorme assimetria de capacidades, gerando fluxos (e redes) em direção ao Município com maiores e/ou melhores ofertas” (MARGUTI et al., 2021).

² O intuito deste Sumário Executivo não sugere apresentar detalhadamente os resultados encontrados nos diversos exercícios propostos pela referida Nota Técnica. Para maiores informações acessar <http://brasilmetroropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>, Notas PNDU.

Na estrutura definida para apresentar os debates propostos, consideram-se dois tipos de arranjos supramunicipais: os **arranjos supramunicipais formais**, formados pelos municípios associados pelos instrumentos formalmente instituídos, através de instrumentos legais³ e os **arranjos supramunicipais “de fato”**, que são considerados a partir dos Arranjos Populacionais (APs) definidos pelo IBGE (2016; 2018), que delimitam tecnicamente o fenômeno das relações entre centros urbanos.

Após avançar na conceituação e considerações históricas, em conjunto com análise crítica sobre os arranjos supramunicipais formais, a Nota apresenta proposta para estruturação de tipologias supramunicipais, a partir da integração entre a hierarquia de Cidades (Arranjos Populacionais e Municípios Isolados) proposta pela REGIC aos tipos supramunicipais formais. Este olhar visa oferecer à União considerações mais precisas sobre o fenômeno metropolitano, uma vez que a caracterização de regiões metropolitanas (RMs) formais, a cargo dos estados, nem sempre guarda relação com o “fenômeno metropolitano” propriamente dito, aquele que demandaria um olhar articulado/integrado para atuação no campo das políticas públicas. Entende-se que o desenvolvimento das tipologias supramunicipais pode oferecer qualificação às ações da União sobre o desenvolvimento urbano-metropolitano.

Este exercício definiu que o Brasil contaria com 15 Metrôpoles, como definido pela REGIC 2018, o que reduziria o número de municípios (206) metropolitanos, de fato, o que resultaria num percentual de 17,6% da população brasileira vivendo em metrôpoles.

Ademais, tomando como parâmetro a definição apresentada no Estatuto da Metrôpole, desenvolve-se a proposta de incluir à categoria metropolitana os APs que possuem como sede uma capital regional. Assim, propõe-se uma quarta categoria⁴, a Metrôpole Regional. Esta categoria seria formada por 40 arranjos populacionais que possuem Capitais Regionais como sede. Em resumo, articulando elementos institucionais formais

³ São apresentados os seguintes instrumentos formais de arranjos supramunicipais: i) as Regiões Metropolitanas (RMs); ii) as Aglomerações Urbanas (AUs); (iii) as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) e iv) Outros arranjos supramunicipais, como Consórcios Públicos Intermunicipais, as Associações entre municípios e as Cidades- Gêmeas (ou Arranjos de Fronteira).

⁴ A REGIC 2018 considera três categorias de metrôpole, a saber: Grande Metrôpole Nacional, Metrôpole Nacional e Metrôpole.

com as considerações apresentadas, a análise apresentada sugere o entendimento de que 55 RMs poderiam estar institucionalizadas.

O breve esforço apresentado sugere a importância de um olhar da PNDU sobre o fenômeno metropolitano que vá além das instituições formais de RMs pelos estados. Em conjunto, destaca-se que mesmo estas RMs merecem olhares distintos, uma vez que também implicam em grande heterogeneidade e demandam intervenções diferenciadas.

Ainda que a proposta tipológica avance do ponto de vista do olhar sobre os arranjos supramunicipais, a Nota considera esse passo ainda restrito na perspectiva de ações da União. As cidades que ocupam a mesma posição dentro da hierarquia definida pela REGIC podem ser muito diferentes em aspectos populacionais, socioeconômicos, em termos da oferta de serviços públicos, dentre outros.

O esforço seguinte buscou, então, utilizar a metodologia empregada na escala municipal, destacada anteriormente, para construção de uma tipologia na escala supramunicipal. Os mesmos quatro temas foram utilizados como referência para apontar fragilidades e vulnerabilidades no âmbito dos arranjos populacionais: A) Aspectos Institucionais; B) Planejamento e Instrumentos de Desenvolvimento Territorial; C) Fortalecimento Econômico-Financeiro; e D) Políticas Setoriais Urbanas.

Identificou-se expressiva diferença entre os níveis hierárquicos das cidades, com prevalência de fragilidades entre os arranjos instituídos nas Metrôpoles e Capitais Regionais. Também foi possível identificar que as maiores fragilidades ocorreram nos itens “Instrumentos de Desenvolvimento Territorial” e “Planos setoriais”, o que pode orientar ações da União, uma vez que se trata de instrumentos legais necessários para que seja realizado o planejamento das ações no território.

A Nota se encerra com considerações sobre os instrumentos territoriais para a escala supramunicipal. Na interpretação sugerida, o arcabouço institucional brasileiro possui instrumentos suficientes nos Estatutos da Cidade e da Metrôpole, além das leis que compõem as políticas setoriais. Portanto, não se trata de construir através da PNDU novos instrumentos normativos.

Torna-se, então, tarefa da União a ser desenvolvida a partir da PNDU, promover a articulação necessária para que se superem os gargalos de gestão e governança que caracterizam os municípios e arranjos supramunicipais brasileiros. Esta organização demanda ações no âmbito das relações interfederativas, como por exemplo, uma articulação com os estados para que sejam os entes responsáveis pelo suporte aos municípios nos temas associados à gestão e à governança urbana.

Esta condição eleva a necessidade de um olhar sobre a cooperação interfederativa como tarefa fundamental da PNDU na busca por soluções que incluam a escala supramunicipal. A Nota destaca a necessidade de se organizar um caminho de cooperação entre os entes, alterando a lógica de competição e rivalidade existente.

2.3. A Agenda Urbana em Interação com a Escala (e a Agenda) Regional

A Nota ***“Contribuições para uma Agenda Urbana de Interação regional: para interpretação e tipologia de rede urbana para um Brasil mais policêntrico”*** tem como objetivo destacar a reflexão sobre a agenda urbana que inclui uma integração regional a partir de uma rede policêntrica de cidades.

Inserir-se a perspectiva da discussão sobre a urbanização e do território a partir da organização de rede. Compreende-se que o estudo do urbano e da urbanização necessita de uma visão integrada do espaço, que inclui as relações em rede que se desenvolvem entre os territórios. Como destaca Pumain (2001, p. 91), a urbanização é um fenômeno que ocorre em um sistema altamente conectado das cidades, em que o tamanho das cidades não é uma magnitude controlada internamente, configurando um produto não intencional da complexa rede de interações entre cidades. Considera, assim, que a abordagem rede possui relevância na PNDU:

(...)a rede não deve ser entendida como (mais) uma escala de análise, mas sim como uma abordagem, que pode ser feita em diversas escalas. Para a PNDU essa abordagem tem como objetivo identificar os transbordamentos, impactos e efeitos das interações interurbanas no espaço urbano (GALINDO, TAVARES, 2021, p. 6).

A Nota promove relevante esforço em sintetizar um arcabouço teórico sobre as diversas interpretações relativas às teorias de rede urbana, bem como destacar estudos prévios

desenvolvidos sobre a rede urbana brasileira, que acabam por orientar olhares empíricos sobre o desenvolvimento da urbanização no país.⁵

Importantes considerações são apresentadas sobre o desenvolvimento da rede urbana, levando-se em consideração os aspectos socioeconômicos que estruturam e organizam a relação entre os centros urbanos. A partir das interpretações de Corrêa (1989), compreende-se que a rede urbana se constrói com base na divisão territorial do trabalho. Como sugere o autor “a nossa tese é que a rede urbana – um conjunto de centros funcionalmente articulados –, tanto nos países desenvolvidos como subdesenvolvidos, reflete e reforça as características sociais e econômicas do território, sendo uma dimensão socioespacial da sociedade” (Corrêa, 1989, p. 8).

Esta abordagem econômica ganha protagonismo nas interpretações sobre o desenvolvimento da rede urbana, não apenas pelas condições de hierarquia que se colocam entre os diferentes núcleos urbanos, mas também, por permitir a consolidação de espaços de atuação e relacionamento entre os diversos territórios. Considera-se, assim, a necessidade de se compreender qual o papel que cada *cidade cumpre no processo de criação, apropriação e circulação do valor excedente* (Corrêa, 1989, p. 52).

Ao apresentar os estudos institucionais já desenvolvidos sobre a rede urbana brasileira, reforça-se os impactos na consolidação desta rede a partir de elementos das transformações ocorridas na economia do país. O estudo “Caracterização e tendências da Rede Urbana do Brasil” (IPEA, 2001) olhou para aspectos das transformações e crise da economia brasileira nos anos 1990 para entender as características da rede urbana. Este exercício pode ser relevante na busca pela análise da rede urbana recente, dada as modificações em curso na economia do país.

A PNDU deve considerar modificações na dinâmica econômica recente e seus impactos sobre as dinâmicas urbanas. A expansão da fronteira agrícola no país, com a relevância econômica do agronegócio e de outras atividades primárias, aliados ao desenvolvimento de grandes elementos de infraestrutura voltados ao escoamento da produção desses segmentos, tornam esta consideração necessária. Como destacado pelos autores: “os

⁵ A sistematização do levantamento de referencial bibliográfico e dos campos teóricos sobre as redes urbanas, juntamente com os trabalhos de referência sobre a rede urbana brasileira estão detalhados na referida Nota Técnica, disponível em <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>, Notas PNDU.

grandes empreendimentos e grandes fronteiras produtivas possuem uma forte capacidade de alterar as atividades, a população em termos totais e seu perfil e em consequência a dinâmica urbana” (GALINDO, TAVARES, 2021, p. 54).

Ao se aprofundar a discussão sobre a rede urbana, a Nota Técnica apresenta importante diálogo com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). A PNDR deixa explícito esse foco ao considerar como um de seus objetivos (Brasil, 2019): “consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional e do País, considerando as especificidades de cada região”.

O diálogo entre a PNDU e a PNDR é reforçado como elemento de destaque para redução das desigualdades, apresentadas em sua condição urbana e na perspectiva regional, bem como a intersecção entre as duas dimensões. Ainda que em âmbito acadêmico ou mesmo nos olhares governamentais exista uma separação entre o desenvolvimento regional e o desenvolvimento urbano, sugere-se que, na realidade, essa distinção ou separação não ocorre.

Sob esta interpretação, considera-se uma abordagem possível para articulação entre o regional, o urbano e as condições sociais, uma análise das atividades essenciais que são desenvolvidas por determinados municípios dentro da rede urbana. Esta análise ajudaria na estruturação de tipologias dentro da rede urbana com base na identificação de municípios capazes de cumprir as competências constitucionais dentro de um determinado arranjo populacional, inclusive atendendo demandas de outras cidades.

Como são diversas as atividades essenciais, seria necessário avaliar sua distribuição *“entre as cidades e territórios de modo a verificar a especialização e a diversificação de cada território, sendo este um indicativo não apenas do papel econômico produtivo na abordagem regional como sua responsabilidade territorial de provisão de serviços e emprego a outras cidades dentro e fora de suas redes”* (GALINDO, TAVARES, 2021, p. 62).

Por fim, considera-se que, se a rede urbana deve cumprir função em sua dinâmica regional, urbana e social, o desenvolvimento de tipologias deve considerar a necessidade de

corresponder à responsabilidade territorial (prover serviços a outros territórios da rede) e à integração produtiva (ser necessário à cadeia), resultando numa situação social (condição e qualidade de vida) satisfatória, sustentável e resiliente, considera-se ser o cerne de uma proposta útil ao papel do Estado de monitorar, avaliar e aprimorar suas políticas para o desenvolvimento aqui preconizado (GALINDO; TAVARES, 2021, p. 76).

2.4. O Desafio (Permanente) das Relações Interfederativas

A Nota Técnica ***“As Relações Interfederativas no Brasil e o Desafio de Formular, Implementar e Monitorar a PNDU”*** tem como objetivo reunir e apresentar de forma sistemática estudos e reflexões que versam sobre o desenvolvimento das políticas públicas no sistema federativo brasileiro. Em relação à PNDU, esta condição se manifesta no apoio operacional na busca por um pacto político no desenvolvimento de uma agenda urbana, o novo pacto urbano brasileiro.

Considerando aspectos sobre a estrutura do federalismo, apresenta-se como questão central a possibilidade de adoção de políticas universais em países federativos. Dadas as dificuldades de implementação, estas políticas só conseguirão algum êxito a partir de um esforço de coordenação estruturado pelo governo central.

Nos últimos 30 anos, o Brasil consolidou um conjunto destes mecanismos, que operam em variadas áreas da política pública, como, por exemplo, os sistemas nacionais de política pública (Sistema Único de Saúde – SUS e Sistema Único de Assistência Social – SUAS) ou mecanismos de redistribuição de recursos, como os fundos de participação – Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Dessa forma, identifica-se que a PNDU deve organizar mecanismos de cooperação intergovernamental.

Para analisar as características do federalismo brasileiro, partiu-se das definições de Tsebelis (2002) sobre atores com poder de veto. A estrutura federativa no Brasil é formada por entes subnacionais autônomos, com competência para desenvolver as políticas públicas, em conjunto com as arenas de decisão em âmbito da União (onde existem duas casas legislativas, um amplo conjunto de partidos e organizações que representam os interesses de inúmeros entes e atores). Assim, torna-se necessário um

complexo arranjo político e institucional para a implementação de qualquer nova política pública.

Ao avaliar exemplos de políticas públicas que tiveram algum êxito do ponto de vista da cooperação entre os entes federados, a partir de coordenação da União, a Nota aponta alguns elementos passíveis de incorporação na PNDU. As políticas apresentadas foram: Políticas de Saúde (SUS), Política Ambiental e Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM).

Das ações do Ministério da Saúde, no âmbito da coordenação da política nacional de saúde a cargo da União, considera-se como possibilidade de incorporação na PNDU: a estrutura normativa formada por portarias e normas de orientação estados e municípios; o desenvolvimento de um sistema de informação (DATASUS); a lógica de atendimento regionalizado; e a utilização melhor desenvolvida de consórcios públicos, dentre outras possibilidades.

Do PNAFM, sugere-se a incorporação pela PNDU de municípios para experiência piloto. Neste caso, a indicação aponta que os critérios de seleção dos municípios devem levar em consideração sua capacidade de gestão, não selecionando apenas aqueles com maior capacidade de atuação nas áreas dos projetos, mas também, municípios com menor capacidade institucional. Deve-se, ainda, levar em consideração o contexto regional em que o município está inserido.

Já na política ambiental, destaca-se que a legislação instituída trouxe objetividade e transparência nas atribuições de cada ente federado, condição que seria importante no caso da política urbana, que historicamente apresenta questionamentos sobre este aspecto. Apresenta, ainda, a possibilidade de atuação supletiva e subsidiária.

A primeira trata da ação do ente da federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições. A atuação subsidiária define-se como a ação do ente da federação que visa auxiliar no desempenho das funções decorrentes das competências comuns, quando requerido pelo ente federativo originariamente detentor (LUI et al., 2021, p.14).

Estas observações nos permitem considerar que a cooperação interfederativa demanda uma ação conjunta de uma multiplicidade de agentes, nas três esferas federativas, o que

implica em um elemento de coordenação significativamente complexo por parte da União. Neste sentido, torna-se imperativo que a PNDU seja capaz de articular um **pacto federativo urbano** que organize um consenso em torno do tema do desenvolvimento urbano, de forma a organizar as políticas públicas relativas ao tema.

Este pacto urbano deve ser entendido a partir da complexa teia de relações existentes entre os atores sociais vinculados a uma política pública. As condições institucionais tornam-se elementos centrais neste processo, uma vez que dialogam com os inúmeros atores envolvidos, ao mesmo tempo que devem impedir que os interesses divergentes, articulados à política pública, desvirtuem sua proposta original.

Na PNDU, este movimento, pensado nas diferentes esferas de governo, torna-se ainda mais complexo. A Nota aponta para a mobilização dos conceitos de autonomia e parceria como aspectos norteadores para o enfrentamento destas dificuldades, inerentes à própria estrutura federativa brasileira. Compreende-se “autonomia para conceber e delinear as políticas de forma a atingir os objetivos que levem ao desenvolvimento social e econômico e parceria para engajar uma teia de atores em torno dos objetivos concebidos previamente” (LUI et al., 2021, p.23).

O próprio desenho da PNDU, desenvolvido pela União, deve levar em consideração a autonomia dos demais entes, de forma que estes deverão se apropriar das propostas e modificá-las de acordo com seu contexto local. Assim, não é recomendável, ou mesmo entendido como possível, que a União desenvolva sozinha os objetivos e instrumentos da PNDU uma vez que sua implementação depende de uma multiplicidade de atores inseridos no contexto subnacional.

Esta organização, tal qual a implementação de outros aspectos da PNDU, deve compreender as limitações no âmbito local, em particular no que diz respeito às capacidades estatais. As condições para ação estatal dependem do desenvolvimento técnico de seu corpo burocrático, assim, construir e qualificar o aparato burocrático é condição para o desenvolvimento de políticas públicas.

A mobilização da União no sentido de cooperar com a ampliação das capacidades dos entes locais também surge como elemento balizador da implementação da PNDU. Neste ponto, o incremento de capacidades pode ser entendido como apoio à estruturação de

corpo técnico local, mas compreende, também, o reforço da construção de mecanismos institucionais de governança intermunicipal e da coprodução de políticas públicas. Assim, incentiva-se a participação dos municípios em fóruns participativos com outros entes federados ou mesmo representantes da sociedade civil. Como definem Lui et al. (2021):

em âmbito da PNDU, seria importante a construção de câmaras técnicas específicas ao tema, fóruns e arenas de concertação, fomentadas pela União. Outro ponto importante é o estímulo da participação social e o controle social nessas organizações, pilar fundamental da NAU e da administração pública brasileira (LUI et al., 2021, p.27).

O esforço de síntese das Notas Técnicas aqui apresentado não pretende esgotar todas as considerações e elementos apresentados nos trabalhos. Serve, entretanto, para demonstrar os olhares apresentados para condução de uma Agenda Urbana para a PNDU. Em complemento a este esforço, na próxima seção, busca-se promover subsídios para uma análise propositiva para a atuação da União na estruturação desta Agenda Urbana, com vistas à construção de um novo pacto urbano no país.

PARTE 3

Proposições para um Novo Pacto Urbano Brasileiro

Como forma de consolidar as propostas a serem incluídas na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), a partir de orientações constantes nas Notas Técnicas de referência, esta seção traz algumas proposições, com base em blocos temáticos que articulam orientações apresentadas sobre os temas discutidos (a escala municipal, a escala supramunicipal, a rede urbana e as relações interfederativas) e demais tópicos articulados à Agenda Urbana. Ainda que, na seção anterior, algumas sugestões tenham sido apresentadas como elementos ilustrativos do trabalho desenvolvido nas Notas Técnicas, considera-se a articulação proposta neste item como uma síntese da discussão referente à Agenda Urbana, conformando o que encerraria um novo pacto urbano brasileiro.

As proposições aqui apresentadas, que não são exaustivas, nem devem ser compreendidas de forma segmentada, foram organizadas em torno de quatro eixos temáticos, em referência aos elementos propositivos desenvolvidos ao longo do trabalho de elaboração das Notas Técnicas.

a) A necessidade de a União assumir um esforço de coordenação para efetivação das proposições apresentada na PNDU

Como já apontado, existe considerável desafio em se estruturar políticas públicas universais em um contexto federativo. Surge, portanto, necessário esforço de **coordenação por parte da União** para efetivar as ações referentes à PNDU. Neste sentido, a proposta de estruturação da Agenda Urbana apresentada neste Sumário acrescenta aspectos que incluem atuação por parte do governo federal para articular esforços e integrar ações entre os demais entes federativos.

A coordenação aqui sugerida abarca um espectro amplo de ações, que vão desde apoio técnico ao suporte financeiro de atividades, mas fundamentalmente, organizar parâmetros de atuação que permitam a consolidação de um esforço conjunto entre os entes. Torna-se necessário construir um pacto em torno dos aspectos da coordenação, inclusive na estruturação de seus mecanismos de funcionamento.

Nas considerações apresentadas no grupo de Notas Técnicas aqui sistematizadas, surge como elemento central da coordenação a necessidade de criação dos mecanismos de cooperação intergovernamental. No Brasil, alguns exemplos de atuação podem ser descritos com a criação dos sistemas nacionais de políticas públicas, organização de mecanismos de transferências e redistribuição de recursos, dentre outros.

Especificamente para a PNDU, pode-se apontar para o desenvolvimento de um grupo de medidas de forma a promover ações voltadas ao desenvolvimento urbano. Como ponto de partida, podemos destacar composição dos mecanismos de participação social⁶. A União pode organizar regras, rotinas e procedimentos de operação, de forma a consolidar a participação e monitoramento social em elementos efetivos da PNDU, evitando-se que os instrumentos de participação se tornem meramente formais, burocráticos, perdendo sua capacidade de impactar de maneira positiva o desenvolvimento de políticas públicas locais.

A atuação da União também deve avançar nos termos de estimular uma governança cooperada entre os entes federativos, aliada a formas de interação com a sociedade em geral. Para tal, reforça-se a necessidade de coordenação por parte da União no fomento a pactuação e implementação de uma governança multinível, já apontada anteriormente como elemento de referência para a Agenda Urbana para a PNDU.

Promover uma governança multinível, nas diversas escalas trabalhadas neste Sumário, não se trata de uma tarefa de fácil execução e de rápida implementação. Torna-se, assim, importante o olhar de longo prazo para as ações de cooperação. Outros elementos de transparência, atuação cooperativa e solidária, são necessários para que esta governança multinível se consolide entre os agentes envolvidos na política urbana.

Os elementos de cooperação não se restringem aos aspectos da governança. Articulam-se, também, ao instrumental técnico que está presente nas políticas urbanas. Ao se desenvolver possíveis tipologias municipais a partir de elementos de *Planejamento e Instrumentos Territoriais de Desenvolvimento*, apontou-se para a importância destes

⁶ O tema da participação social será discutido em maior profundidade no Sumário Executivo - Governança na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

itens para a gestão urbana. Identificou-se, em conjunto, os avanços e limitações de instrumentos, como o plano diretor, adotados a partir das definições da CF/88.

Identificou-se, com base em análise quantitativa, a necessidade de revisão de planos diretores em um conjunto amplo de municípios. Ademais, discutiu-se não só seu aspecto burocrático, mas a necessidade de um esforço federativo para uma análise qualitativa dos planos diretores aprovados ou em desenvolvimento.

A União seria o ente responsável pela coordenação desse processo, estruturando em diálogo com os municípios os termos e condições para avaliação do instrumento. Incluiu-se, além disso, a possibilidade de articulação entre os entes federados e as universidades públicas, presente em boa parte do território nacional, para o desenvolvimento de metodologia para esta análise, levando-se em consideração os diferentes contextos locais. A proposta sugere que seria possível identificar lacunas e oportunidades presentes nos planos diretores que permitiriam avanços na elaboração do instrumento de gestão.⁷

Cabe ressaltar que esta proposta se utiliza da análise qualitativa do Plano Diretor como um exemplo de coordenação da União, incluindo a possibilidade de articulação com os demais entes da federação, incluindo outras entidades, como as universidades, mas não encerra as possibilidades advindas deste formato. A coordenação da União, em apoio à atuação das universidades e outras entidades de pesquisa, poderia ser explorada de diversas maneiras na PNDU.

Ainda neste sentido, outro aspecto importante diz respeito à aplicação dos instrumentos urbanísticos presentes no Estatuto da Cidade (EC) e sua aplicação por parte dos municípios brasileiros. Já foram apontadas as significativas diferenças entre os municípios e as dificuldades de se promover a política urbana neste cenário heterogêneo. Para além dos esforços sobre os exemplos de sucesso e fracasso na utilização dos instrumentos urbanísticos, sugere-se um esforço coordenado da União para ampliação e adaptação destes aos variados contextos presentes no país.

⁷ Discussão mais detalhada sobre as possibilidades de atuação das universidades públicas foi desenvolvida na Nota Técnica “Assessoria Técnica a Municípios e a PNDU: potencial de formação de uma rede de assessoria com instituições de ensino superior”. Para maiores informações, acesse a pasta de Notas da PNDU no link <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>,

Em geral, identifica-se que boa parte dos instrumentos foram subutilizados ou apresentaram pouco impacto quando de sua aplicação. Propõe-se uma reavaliação do papel do governo federal neste aspecto. A União seria o ente capaz de ampliar os efeitos dos instrumentos urbanísticos, bem como disseminar sua utilização pelo território nacional, ao mesmo tempo que promove um olhar qualitativo sobre os mesmos instrumentos e estrutura a padronização de termos, procedimentos, dentre outras formas.

Ainda no âmbito da coordenação e cooperação entre a União e os demais entes da federação, pode-se apontar a conciliação das agendas internacionais, como a ODS/ONU – Agenda 2030 e Nova Agenda Urbana (NAU). As dificuldades em conciliar os contextos locais com uma agenda desenvolvida em âmbito global são imensos. Dessa forma, o papel de conexão entre estes dois pontos certamente recai sobre o governo central. Portanto, as articulações necessárias para a implementação das agendas internacionais pelos municípios brasileiros dependem de instrumentos coordenados pela União, em especial através da PNDU, promovendo os apoios e suportes necessários para sua execução, respeitando a autonomia local. Contudo, como aponta Costa (2023),

Mas não se trata, ao menos não se trataria apenas, de promover amarrações, vínculos conceituais e de princípios entre a PNDU e as agendas globais, traduzindo-as às peculiaridades brasileiras, num movimento ao qual o país possui uma certa tradição. Significa também, nas esferas subnacionais, estabelecer diálogos com o mundo, dialogar e aprender com experiências bem-sucedidas, participar das redes de cidades que estão operando no globo e inserir as cidades brasileiras no novo globo urbanizado que está sendo constituído (e que se encontra em permanente transformação) (p. 24).

O papel de coordenação também deve fazer parte das considerações sobre as políticas setoriais e articulações destas através da PNDU. Faz-se necessário considerar as dificuldades enfrentadas pelas políticas urbanas quando pensadas em seus aspectos territoriais e a conexão com as políticas setoriais.

Promover a integração, articulação e coordenação dessas políticas setoriais coloca-se, então, como elemento desafiador para a PNDU. Dadas as diversas escalas de atuação, em conjunto com as articulações gerenciais e operacionais específicas das políticas

setoriais, coloca-se o papel de coordenação da União como elemento central para o desenvolvimento de práticas que promovam uma política integrada sob a perspectiva do território.

Como exemplo, podemos apontar as possibilidades de atuação do governo federal na análise tipológica de municípios baseada em critérios como mobilidade urbana. Neste caso, poderia se buscar a organização de consórcios vinculados aos modais de transportes, que permitissem atuação em mais de um município, garantindo escala e tornando a oferta de serviço economicamente viável.

Além disso, o apoio técnico e financeiro pode organizar a elaboração dos planos municipais vinculados às políticas setoriais. Através da PNDU, seria possível promover o processo de intersectorialidade com a discussão proposta na elaboração dos planos setoriais, estimular práticas consorciadas, bem como promover capacitação das equipes municipais sobre os temas, promovendo a visão do território como elemento articulador das políticas setoriais.

b) A estruturação de um Sistema Nacional de Informações Municipais e do Observatório do Desenvolvimento Urbano

Outro aspecto de destaque que pode compor a participação da União na perspectiva da Agenda Urbana presente na PNDU é a estruturação de um ***Sistema Nacional de Informações Municipais*** e do ***Observatório do Desenvolvimento Urbano***. Compreende-se diversas possibilidades de impacto para a efetivação da PNDU, a partir da organização de dados e informações que podem colaborar com o planejamento/política urbano.

Primeiramente, deve-se colocar em análise as possibilidades contemporâneas de geração de dados e informações que, coletadas e organizadas de forma a estruturar banco de dados, podem se tornar importantes ferramentas em diferentes etapas do ciclo de política pública, particularmente, nos processos de formulação e avaliação.

Os trabalhos desenvolvidos pelas Notas Técnicas, com o objetivo de promover novos olhares sobre as tipologias urbanas, em suas diferentes escalas, apontaram para a potencialidade de se articular um volume expressivo de informação, obtidas em variadas fontes, para organização e sistematização de propostas para a PNDU.

O processo de transformação digital⁸, em curso no período contemporâneo, atinge de maneira significativa as cidades e permite a coleta e a sistematização de dados em escala significativa, articulando-se diretamente com um conjunto de políticas públicas que incidem sobre o meio urbano. Ao mesmo tempo, pode oferecer informações para diversas áreas da política urbana, sendo a PNDU importante instrumento para comandar este processo e avançar nas diversas possibilidades advindas, bem como conduzi-lo de forma transparente.

Considerando, portanto, dados oriundos de pesquisas diversas promovidas por fontes oficiais do país, associada às possibilidades de coleta de dados no contexto de transformação digital, considera-se que a PNDU pode promover a construção de um Sistema Nacional de Informações Municipais, que serviria para o planejamento, execução e avaliação das ações públicas.

Através das interpretações sugeridas pelas Notas Técnicas, foi possível identificar uma série de elementos que relacionados apontam para combinações de fragilidades e vulnerabilidades nos municípios, que poderiam ser encaradas como ações prioritárias da PNDU. A organização dessas informações em um Sistema Nacional permitiria o acompanhamento e cruzamento dessas informações de maneira sistemática, tornando as ações da PNDU, e de outras políticas públicas, mais efetivas. Como destacam Funari et al. (2021):

essa operação permite explorar o potencial do arranjo de dados proposto neste estudo para a criação de uma plataforma capaz de elaborar mapas e relatórios que representem as dimensões, ora analisadas, a partir de suas respectivas componentes. Facilitar-se-ia assim ao administrador e ao avaliador de políticas públicas a identificação de aspectos prioritários de análise e intervenção (p. 192).

Importante, ainda, ressaltar que a proposta de um Sistema Nacional de Informações não se encerra na escala municipal. O conjunto de informações desenvolvidas nas Notas Técnicas apontaram a possibilidade de articulação com aspectos intramunicipais e outros supramunicipais, por exemplo. Dessa forma, o desenvolvimento do sistema de

⁸ O tema da transformação digital é abordado de maneira mais detalhada no Sumário Executivo - Agendas Transversais.

informações pode avançar em sua complexidade, incorporando ao longo do tempo outras escalas de análise.

Em complemento, ou mesmo articulado com o Sistema Nacional, sugere-se o desenvolvimento do Observatório do Desenvolvimento Urbano. Inspirado em proposta semelhante desenvolvida no âmbito da PNDR, que desenvolveu o Observatório do Desenvolvimento Regional, em que se apresentam bases georreferenciadas de diferentes órgãos e institutos de pesquisa do governo federal, permitindo diversas formas de consulta, em variadas dimensões e escala, ao mesmo tempo que fornece informações referentes ao financiamento das políticas.

Neste sentido, faz-se necessário compreender quais mecanismos e informações referentes ao desenvolvimento urbano podem ser agregados ao Observatório, ao mesmo tempo que este pode desenvolver novas possibilidades de integração de informações em plataforma digital. Estabelece-se, assim, a proposta de coordenação e gerenciamento da informação, por parte da União. Novamente, surge como perspectiva a utilização de universidades públicas e institutos de pesquisa, como possíveis agentes integrados ao desenvolvimento da proposta, que seria estruturada a partir da PNDU.

Ainda na perspectiva da informação e seus impactos sobre a política pública, entende-se a necessidade de apoio por parte da União para municípios estruturarem seus próprios bancos de dados que se articulam, em diversos aspectos, com as políticas urbanas. Como exemplo desta necessidade, pode-se citar o cadastro técnico multifinalitários informatizado, instrumento de apoio à própria arrecadação municipal. Municípios que não possuem cadastro imobiliário foram associados a menor participação de tributos sobre o patrimônio no total de suas receitas.

A partir do exemplo, pode-se apontar a necessidade de promoção da União, através da PNDU, no apoio aos municípios para organização de uma série de dados que podem ser importantes para promover maior arrecadação tributária, ou mesmo, promover uma política urbana voltada à redução de desigualdades.

O mesmo aspecto pode ser identificado em análise sobre a atualização das plantas genéricas de valores. Impactos sobre essa atualização podem ser identificados nas fontes de tributos vinculadas, como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial

Urbano (IPTU), o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) ou mesmo a Contribuição de Melhoria.

Considerando os impactos positivos da atualização e informatização de cadastros imobiliários e/ou da planta genérica de valores e em face das dificuldades locais para implementação destes processos em muitos municípios brasileiros, percebe-se a importância do apoio da União, por meio de iniciativas estratégicas associadas à PNDU para que esta política promova cidades mais justas e menos desiguais.

c) Apoio ao fortalecimento da gestão municipal

Um pacto urbano deve contemplar **o fortalecimento dos municípios em sua capacidade de gestão** e a **busca por maior equilíbrio na relações federativas**, campos em que a União tem papel protagonista. Assim, nas discussões sobre a PNDU, ganham destaque os temas vinculados às capacidades estatais, em particular no âmbito municipal.

Identificou-se nos trabalhos desenvolvidos a relação, já consolidada na bibliografia sobre o tema, entre a capacidade da burocracia instalada nos municípios e a possibilidade de desenvolvimento e implementação de políticas públicas. No caso da política urbana, aponta-se que, conforme o município cresce na hierarquia de cidades – municípios maiores e maior destaque na rede de cidades – identifica-se uma burocracia mais qualificada.

Neste ponto, cabe destacar que o olhar sobre as capacidades estatais não deve caminhar no sentido de hierarquizar municípios a partir da sua burocracia ou possibilidade de implementação de instrumentos dedicados à política urbana. A heterogeneidade dos municípios brasileiros, apontada em diversos momentos deste Sumário, também é elemento central da discussão sobre capacidades estatais. As necessidades de grandes metrópoles, ou mesmo capitais regionais, diferem em grande medida, da maioria das cidades do país, caracterizadas como de menor porte.

Dessa forma, o olhar da PNDU sobre as capacidades estatais não deve caminhar no desenvolvimento de um critério universal sobre as burocracias e capacidade de utilização dos instrumentos da política urbana. Propõe-se, assim, que se construa um olhar modulado sobre as capacidades estatais, adequado às demandas locais e às necessidades das diferentes tipologias de municípios.

Neste sentido, pode-se considerar a ação da União como sendo o ente capaz de promover a equalização dos aspectos de gestão e governança, bastante problemáticos na escala local, inclusive definindo as atribuições dos estados neste processo. Como destacam Marguti et al. (2021)“

num cenário de municípios (pertencentes à Arranjos Populacionais ou não) sem capacidade e repertório para a gestão e governança e sem recursos próprios, cabe garantir o nivelamento de suas competências, seja atribuindo aos estados o papel de dar suporte aos municípios, seja dotando os municípios de recursos e aptidões para aplicar os instrumentos conforme necessitem (p. 97).

Entende-se, também a partir desses autores, que as atribuições constitucionais definidas para os municípios são desproporcionais, em particular, se estes não possuem condições de desempenhar suas competências. Portanto, coloca-se como desafio para a PNDU articular as definições legais sobre competências dos entes federativos, as limitações de gestão de governança, em conjunto com a discussão proposta anteriormente sobre as capacidades estatais.

Não se trata, por suposto, de negar os aspectos constitucionais sobre as atribuições dos entes federativos em relação aos temas vinculados à política urbana e mesmo às políticas setoriais. É imperativo reconhecer, contudo, a necessidade de organização de um consenso sobre as possibilidades de atuação cooperativa como resposta às lacunas ou insuficiências dos mecanismos legais.

Lui et al. (2021) destacam os importantes avanços desenvolvidos no âmbito da política ambiental brasileira neste sentido. Em diversos aspectos, as definições sobre a ação dos entes federativos na referida política também eram objeto de discussão e impactavam de maneira restritiva a sua implementação.

Com base nas considerações de Moura (2017), os autores apontam que a LC nº 140/2011 apresenta relevante contribuição sobre as possibilidades de cooperação entre os entes na política ambiental. Destaca-se que a referida lei complementar não apresenta mecanismos inovadores sobre o direito ambiental brasileiro, mas aponta que “a nova Lei trouxe objetividade e transparência na definição das atribuições e atividades

na área ambiental, tanto nas competências comuns quanto nas compartilhadas, evitando sobreposições e insegurança jurídica”.

Como forma de conclusão, destaca-se que a PNDU se torna uma oportunidade para um novo olhar sobre a execução e gestão da política urbana. Como apontado inicialmente por este Sumário, sugere-se a centralidade do território como base da PNDU e as discussões que perpassaram os trabalhos desenvolvidos tiveram esta perspectiva. Esta forma de se pensar as intervenções depende de uma nova forma de organização, que pode permear diversos elementos da PNDU e, ao mesmo tempo, promover elementos integradores da gestão urbana e a intersetorialidade como referência de atuação.

d) Efetivação da política urbana fundamentada na visão integradora do território

Já se discutiram neste Sumário as dificuldades de implementação de políticas estruturadas a partir do território. Entende-se, portanto, que a **União, através da PNDU, pode conduzir o processo da efetivação da política urbana fundamentada na visão integradora do território**. Sugere-se que esta perspectiva oriente não apenas a perspectiva de ação das políticas urbanas, mas também, estructure as formas de gestão, coordenação e cooperação estatal. Como apontam Costa et al. (2021):

a visão de território no trato do urbano é, pois, uma postura política, institucional e técnica que, indubitavelmente, se efetivada, faz avançar a instauração de um processo integrador na PNDU. [...] Significa dizer que a compreensão do termo, na abordagem empregada, abrange um processo intersetorial de informações e práticas, envolvendo movimentos decisórios estratégicos e de implementação de ações públicas, num espaço que, só a partir da ação dos agentes em curso, será possível se delimitar por completo (p. 54).

Deve-se levar em consideração que o arcabouço normativo que se desenvolve pós CF/88 pouco avança neste sentido. A própria Constituição apresenta incipiente visão territorial, o que impediu o desenvolvimento de políticas com base espacial, ao contrário, pode ser considerada como um reforço de um conjunto de políticas públicas que se desenvolveram sobre as cidades de forma setorializada, com impactos diretos sobre a coordenação dessas políticas (COSTA, et al., 2021)

Torna-se relevante apontar, ainda, em um sentido propositivo de atuação da União na perspectiva da PNDU, como visão integradora de diversos aspectos discutidos ao longo deste Sumário, a necessidade de uma articulação entre as questões urbanas e regionais, pensadas como elemento de conexão e estruturador das redes urbanas. Partindo das diferentes escalas apresentadas, ao mesmo tempo que se organiza uma perspectiva de rede de cidades policêntrica, torna-se relevante discutir uma agenda urbana que compreenda os papéis urbanos (sociais) e regionais (econômicos, produtivos) dos agentes econômicos.

Em proposta formulada no desenvolvimento dos trabalhos orientadores deste Sumário Executivo, destacou-se a necessidade de uma compreensão sobre cada agente presente no território, identificando o que lhe seria pertinente como ação, possíveis sobreposições e ações combinadas entre eles. De modo que “alguns municípios, arranjos ou redes podem ter firmas, famílias ou o próprio Estado (aqui entendido como o governo local) mais fragilizado gerando situações diversas para o território em análise” (GALINDO; TAVARES, 2021, p. 65).

Dessa forma, a construção propositiva dos autores sobre a rede interurbana sugere um olhar da relação entre os agentes econômicos e o território, incluindo formas de conexão entre a PNDU e a PNDR, ou mesmo com a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), relacionando as tipologias de rede urbana com os elementos econômico-produtivos e a prestação de serviços.

Acrescenta-se, assim, uma nova camada à perspectiva de uma PNDU baseada no território. Torna-se relevante que esta promova integração com outras políticas que se estruturam a partir da base territorial, compreendendo o território para além de sua consideração político-administrativa, ou mesmo, exclusivamente urbana.

A complexidade do território perpassa não apenas as diversas escalas apresentadas ao longo do Sumário, nem apenas os elementos técnicos propositivos destacados nos trabalhos desenvolvidos. Os diversos desafios apresentados sugerem as dificuldades a serem enfrentadas para a proposição de um novo pacto urbano no país, construído a partir da reflexão e da superação de paradigmas estabelecidos ao longo do tempo sobre as políticas urbanas.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Carlos. Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo In: ALMEIDA, Alfredo Wagner B.; ACSERAD, Henri et al. (orgs.). **Capitalismo globalizado e recursos territoriais** - fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro, Lamparina, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 9.810**, de 30 de maio de 2019.

CORRÊA, R. L. **A rede urbana**. São Paulo, Ática, 1989.

COSTA, M. A.. A agenda urbana no Brasil: marcadores/balizas para a construção de um pacto urbano. In: **Subsídios à construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Ipea/MDR: Brasília. Vol. I. NO PRELO.

COSTA, M. A.; MARGUTI, Bárbara O.; LUBAMBO, C. W. ; ARAUJO JUNIOR, E. A. S. ; BRUNO, A. P. ; KRAUSE, Cleandro. Contextualização da Política Urbana no Brasil e Reflexões Iniciais para a Construção da PNDU. **Texto para Discussão (IPEA)**, v. 2686, p. 1-103, 2021.

FUNARI, A. P.; LUI, L.; FERREIRA, C. H. A agenda urbana e a escala municipal: elementos para discussão tipológica de municípios. **Nota Técnica/IPEA**. Ipea; Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: brasilmetropolitano.ipea.gov.br/biblioteca.

GALINDO, E. P.; TAVARES, S. R. Contribuições para uma Agenda Urbana de Interação regional: para interpretação e tipologia de rede urbana para um Brasil mais policêntrico. **Nota Técnica/IPEA**. Ipea; Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: brasilmetropolitano.ipea.gov.br/biblioteca.

IBGE. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. IBGE, Coordenação de Geografia. - 2. ed. - Rio de Janeiro: IBGE, 2016. e-Book (PDF). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>.

_____. **Região de Influência de Cidades** 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

LUI L., TAVARES, S. R., COSTA, M. A., KRAUSE, C., FUNARI, A. P. As Relações Interfederativas no Brasil e o Desafio de Formular, Implementar e Monitorar a PNDU. **Nota Técnica/IPEA**. Ipea; Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: brasilmetropolitano.ipea.gov.br/biblioteca.

MARGUTI, Bárbara O, COSTA, M.A., FUNARI, A. P., LUI L., ARAÚJO JÚNIOR, E. A. S. A agenda Urbana na Escala Supramunicipal: Estudo para uma hierarquia dos arranjos institucionais para políticas públicas. **Nota Técnica/IPEA**. Ipea; Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: brasilmetropolitano.ipea.gov.br/biblioteca.

MOURA, A. M. A questão federativa no financiamento ambiental. In. **Licenciamento ambiental e governança territorial**: registros e contribuições do seminário internacional/Organizadores Marco Aurélio Costa, Letícia Beccalli Klug, Sandra Silva Paulsen - Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

STEINBERGER, M. (Org). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013.

_____. **Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2017.

TSEBELIS, G. (2002), **Veto players**: how political institutions work. New Jersey, Princeton University Press.