

**AS RELAÇÕES  
INTERFEREDERATIVAS NO  
BRASIL E O DESAFIO  
DE FORMULAR,  
IMPLEMENTAR E  
MONITORAR A PNDU**

**AS RELAÇÕES INTERFEREDERATIVAS NO BRASIL E O DESAFIO DE  
FORMULAR, IMPLEMENTAR E MONITORAR A PNDU  
(versão preliminar)**

**(Nota Técnica – Ipea – TED nº 71/2019)**

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

**Brasília  
dezembro/2020**

# Apresentação

A presente nota tem como objetivo discutir o tema das relações interfederativas e como isso impacta na construção, desenvolvimento, implementação e avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Diferente das notas precedentes (que abordaram temas como a construção de tipologias municipais, a discussão supra municipal e regional), esta não tem como objetivo construir tipologias ou construir categorias com base no cruzamento de dados municipais. Seu objetivo é reunir e apresentar de forma sistemática estudos e reflexões que versam sobre o desenvolvimento das políticas públicas no sistema federativo brasileiro. Nesse sentido, pretende-se apoiar a construção da PNDU em seu aspecto operacional, considerando as possibilidades de uma pactuação política em torno da necessidade de desenvolver a agenda urbana no país.

Para tanto, iniciaremos o texto com o olhar voltado à escala municipal. Assim, faremos um resgate sobre a natureza do federalismo brasileiro, destacando, principalmente, a questão da autonomia dos municípios para o desenvolvimento das políticas públicas. Em seguida, apresentaremos como o desenvolvimento de um conjunto de políticas ajudou a moldar o federalismo cooperativo no Brasil e os percalços enfrentados ao longo do tempo. Nesse sentido, o espírito do presente texto está orientado para levantar quais aprendizados podem mobilizados para a construção da PNDU.

Na sequência, apresentaremos a discussão em torno da Nova Agenda Urbana (NAU) e como os instrumentos de gestão urbana podem colaborar para o desenvolvimento da PNDU. Esse olhar abordará, principalmente, a escala supra municipal e a discussão sobre as relações entre os municípios. Nesse sentido, consideramos pertinente observar de que forma a União se relaciona com os demais entes da federação, com a sociedade civil e com o mercado privado, a partir dos conceitos de autonomia e parceria. Nessa esteira, abordaremos a literatura sobre as transferências voluntárias de recursos da União aos entes subnacionais, o papel dos consórcios públicos, associações de municípios e das regiões metropolitanas (RMs) para o desenvolvimento urbano.

Na seção seguinte, serão levantados e discutidos os temas mais relevantes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) com intuito de auxiliar nas discussões e temas inerentes à formulação da PNDU, visto que ambas políticas possuem interfaces e equivalências, no sentido de que são políticas de abordagem territorial com incidência direta no planejamento e gestão multiescalar e dialogam com os temas do desenvolvimento e da diminuição das disparidades urbano-regionais. Além disso, estão intimamente ligadas a outras políticas e temas – portanto, são também intersetoriais. A política regional e a política urbana estão imbricadas no processo de busca pela visão do desenvolvimento urbano-regional sustentável do país. Nesse sentido revisitamos autores e pesquisas que apresentaram o balanço dos mais destacados avanços e dificuldades na implementação da PNDR quanto à consecução de seus objetivos de redução das desigualdades e de ativação do desenvolvimento no território nacional.

# Sumário

1.	INTRODUÇÃO: o que é Federalismo?.....	3
1.1.	É Possível Existir Políticas Universais em Países Federativos? .....	5
2.	QUAIS APRENDIZADOS PODEM SER TIRADOS DA EXPERIÊNCIA DE OUTRAS POLÍTICAS PARA A PNDU?.....	6
2.1.	As Políticas de Saúde e o Desenvolvimento do SUS.....	7
2.2.	A Política de Apoio à Gestão Administrativa dos Municípios.....	9
2.3.	Políticas relacionadas ao Meio Ambiente .....	11
2.4.	As Lições das Políticas Públicas: notas complementares .....	15
3.	A ESCALA MUNICIPAL DA AGENDA URBANA: um Olhar Institucional .....	17
3.1.	A Nova Agenda Urbana e a sua implementação nos municípios.....	19
3.2.	Autonomia e Parceria: as relações entre União, estados e municípios na implementação dos instrumentos de gestão urbana .....	22
3.3.	Capacidades estatais nos municípios brasileiros e a implementação da PNDU .....	25
4.	A ESCALA SUPRAMUNICIPAL NA AGENDA URBANA .....	27
4.1.	A Transferência Voluntária de Recursos da União aos Entes Subnacionais .....	28
4.2.	A Questão Metropolitana e o Desenvolvimento da PNDU .....	32
5.	A Escala Regional na Agenda Urbana: a PNDR e a PNDU .....	33
5.1.	A PNDR e sua Institucionalidade.....	35
5.2.	A PNDR e as Questões Interfederativas e de Governança .....	41
5.3.	Notas sobre a Participação Social e a Mobilização na PNDR.....	44
5.4.	A PNDR e seus Instrumentos de Financiamento.....	47
5.5.	A PNDU e a Relações Interfederativas nas Escalas Regionais conforme a Tipologia da PNDR 50	
5.6.	Especificidades das Políticas Setoriais de Interesse Urbano-Regional.....	52
5.7.	A Operacionalização da PNDU na Escala Regional.....	56
5.8.	De como a PNDU Não Concorre com os Instrumentos Definidos na PNDR por uma Questão Escalar .....	58
5.9.	A natureza da PNDR e da PNDU.....	59
6.	REFERÊNCIAS .....	60

## 1. INTRODUÇÃO: o que é Federalismo?

Soares e Machado (2018) fazem um resgate sobre o que é federalismo e seu desenvolvimento ao longo do tempo. Os autores iniciam o debate pela etimologia do termo, com origem no latim *foedus*, que significa pacto ou contrato. O cientista político Daniel Elazar, em sua obra clássica “*Exploring federalism*”, de 1987, chega a mesmo ponto de debate acerca da acepção original do vocábulo. A ideia que plasma o conceito de federalismo relaciona-se fortemente à questão da autonomia política e administrativa dos entes que compõem o todo.

O federalismo, enquanto forma de organizar o poder pelo território, surge na Convenção da Filadélfia, nos Estados Unidos da América (EUA), em 1787, com um acordo constitucional entre as antigas colônias britânicas. O fundamento teórico para o desenvolvimento desse arranjo político e institucional foi um conjunto de escritos por Madison, Hamilton e Jay, publicados entre 1787 e 1788, que posteriormente foram reunidos em uma obra chamada “O Federalista”.

O federalismo foi pensado, inicialmente, como uma forma de organização do poder de um governo central sem, contudo, diminuir o papel dos entes locais. Os propositores do modelo federalista apontaram quais aspectos de uma nação tendem a tornar o federalismo mais atrativo por conta do equilíbrio de poderes entre seus integrantes. O primeiro aspecto, conforme já se presume, trata-se da trajetória histórica de autonomia subnacional – no caso das treze colônias britânicas ou das capitânicas hereditárias para pensar no caso brasileiro. O segundo ponto é o país possuir grandes áreas territoriais – o que torna imperativo construir centros de poder e decisão local para organização das demandas; e, por último, um dos aspectos que contribui para a existência de um sistema federativo é a existência de uma ampla diversidade regional e cultural.

Desse modo, pensar em políticas que implementam direitos de caráter universal em países federativos não é uma questão simples, dado que esses acordos precisam ser pactuados entre todas as esferas de poder. Se aplicarmos o termo atualmente, para pensar na esfera política nacional, podemos observar a dinâmica de acordos/pactos firmados entre instituições políticas, os entes federados, os partidos políticos e a sociedade civil.

O Brasil é uma federação desde a Proclamação da República em 1889. Todavia, o modelo de organização do Estado variou de formato para períodos mais centralizadores (como na Era Vargas e na ditadura civil-militar) até períodos em que se conferiu maior autonomia aos entes subnacionais (como o que vai de 1946-1964 e no pós-88). Conforme aponta Abrúcio (2005, p.42), a história federativa brasileira foi marcada por sérios desequilíbrios entre os níveis de governo. No período inicial, na República Velha, predominou um modelo centrífugo, com estados tendo ampla autonomia, pouca cooperação entre si e um governo federal bastante fraco. Nos anos Vargas, o Estado nacional fortaleceu-se, mas os governos estaduais, particularmente no Estado Novo, perderam a autonomia. Segundo o autor, o espaço temporal entre 1946-1964 foi o primeiro momento de maior equilíbrio em nossa federação, tanto do ponto de vista da relação entre as esferas de poder, como da prática democrática. Contudo, o golpe militar acabou com esse padrão e por cerca de 20 anos manteve um modelo autoritário com grande centralização política, administrativa e financeira.

A Constituição Federal de 1988 (CF 88) remodelou o sistema federativo brasileiro, reconhecendo, para além da União e dos estados (entes presentes em praticamente todas as federações), a figura do terceiro ente federado: o município. Além disso, outras duas marcas caracterizam o modelo proposto pela CF 88, a saber o processo descentralizador e o amplo conjunto de direitos sociais assegurado a todos os cidadãos brasileiros. A análise elaborada por Abrúcio (2005) também aponta que a redemocratização do país marcou um novo momento no federalismo. As elites regionais, particularmente a figura dos governadores, foram fundamentais para o desfecho da transição democrática, desde as eleições estaduais de 1982, passando pela vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral - ele próprio, não coincidentemente, um governador de estado - até chegar à Nova República e à Constituinte. Além disso, segundo o autor, lideranças de discurso municipalista associavam o tema da descentralização à democracia e também participaram ativamente na formulação de diversos pontos da Constituição de 1988.

É interessante observar que os demais entes (estados e municípios) passaram a assumir maiores responsabilidades sobre o desenvolvimento das políticas públicas a partir da CF-88. Desse modo, não apenas se desconcentraram as tarefas que eram da União aos entes subnacionais, outrossim, se descentralizaram, quer dizer, criaram-se centros com competência decisória sobre as políticas públicas e não meros braços executores de atividades. A diferença entre desconcentração e descentralização e, principalmente, a opção por seguir na via da descentralização definiu todo o debate realizado desde então sobre o federalismo, o que traz implicações para esta nota técnica de apoio à elaboração da PNDU.

Apesar da grande aceitação acadêmica da tese defendida por Abrúcio (1998) – de que a Constituição teria sido o resultado de um grande pacto de políticos localmente influentes e, por isso, ela teria assumido contornos mais em prol da descentralização – estudos mais contemporâneos problematizam tal posição. Segundo Arretche (2012), a Constituição de 1988 já continha traços centralizadores que, ao longo do tempo, foram tomando contornos mais perceptíveis. O principal argumento da tese defendida pela autora está baseado no fato de que a União centraliza a autoridade legislativa sobre a maioria das políticas públicas e a maior parte dos recursos arrecadados. Esse arranjo, segundo a autora, não permitiu aos estados e aos municípios nenhum mecanismo de veto às decisões da União. Conforme Liziero e Alcântara (2020), esta característica teria levado à crise dos estados nos anos 1990, o que fomentou as diversas reformas que centralizaram ainda mais a federação brasileira, principalmente no que diz respeito às competências decisórias e de alocação de recursos.

O principal argumento de Arretche (2012) é o de que os constituintes formularam um modelo de federação que instituiu uma vasta autoridade da União com esparsas possibilidades de veto por parte dos governos subnacionais. Mais do que isso, a partir da análise dos convênios firmados entre a União e os consórcios intermunicipais entre 1996 e 2018, Lui e Schabbach (2020) apontam para o fato de que os entes subnacionais tentam enquadrar as demandas locais nas políticas ou programas federais já existentes a fim de garantir o repasse dos recursos. Assim, no quadro atual, dado que a União é a maior detentora de recursos financeiros, os repasses ficam condicionados principalmente às agendas das políticas propostas por esse nível de governo. Desse modo, a federação brasileira apresentaria um caráter pendular, ora oferecendo a possibilidade de autonomia dos entes subnacionais, ora concentrando recursos e a pauta sobre as políticas públicas.

## 1.1. É Possível Existir Políticas Universais em Países Federativos?

Marta Arretche (2010) questiona se é possível ter igualdade territorial e políticas universais em países federativos. As federações gozam de diferentes esferas de poder sobrepostas no território e cada qual conta com distintos graus de autonomia, dependendo do arranjo político de cada nação. Se a resposta para essa pergunta for positiva, será necessário haver consenso político entre os entes que constituem a federação, mecanismos de coordenação e formas de redistribuição de recursos. Desse modo, para compreender como funciona um modelo federativo, é necessário considerar a autonomia política e administrativa dos entes para desenvolver políticas públicas. Contudo, essa tarefa se torna mais complexa em um país como o Brasil, onde um largo conjunto de direitos sociais universais foi garantido pela Constituição Federal de 1988 e há mais de cinco mil municípios distribuídos em vinte e seis estados e um distrito federal – todos possuidores de autonomia decisória sobre as políticas públicas. Torna-se, desse modo, um desafio balancear a autonomia administrativa e política dos entes federados ao mesmo tempo em que se pretende assegurar o acesso de todos os cidadãos aos mesmos direitos, tais como saúde, educação, assistência social etc.

Assim, pode-se questionar se é possível existir políticas de caráter universal em países federativos. Como é sabido, nos EUA, por exemplo, alguns estados possuem a pena de morte prevista em seu direito penal enquanto outros estados não possuem, assim como em alguns estados o comércio de certas drogas é permitido enquanto em outros, não é. Apesar de simples, esse é um exemplo claro de que, em certas federações, um importante conjunto de políticas universais (tais como as que regulam diretamente o alcance da intervenção do Estado sobre a vida humana e a liberdade) não é definida pelo governo central e sim pelos subnacionais.

A partir da análise dos esforços realizados pelo governo federal, uma parte importante da literatura sobre o tema do federalismo acredita ser possível desenvolver, de forma efetiva, políticas públicas de caráter universal em países federativos (ABRUCIO; SEGATTO, 2016). Para isso, é imprescindível que o governo central coordene as atividades através de mecanismos de cooperação intergovernamental. Alguns desses mecanismos são a implementação de sistemas nacionais de políticas públicas (tal como os sistemas únicos de saúde e de assistência social – SUS e SUAS) e a redistribuição de recursos aos entes subnacionais (como os fundos de participação estadual e municipal – FPE e FPM).

Conforme apontam Segatto e Abrucio (2016), uma das questões mais importantes no debate sobre o federalismo se refere à compatibilidade entre a diversidade, característica do federalismo, e a garantia de políticas sociais, típica de países que possuem leis garantidoras de direitos universais definidas pelo governo central, tais como o acesso à saúde, educação e assistência social. Nesse sentido, no Brasil, todos os cidadãos devem ter acesso a um conjunto de serviços de forma uniforme, independente de qual ente federado esteja operando a política. Segundo os autores, a análise das políticas sociais em sistemas federativos mostra que a coordenação do governo federal tem capacidade de reduzir a heterogeneidade na implementação feita pelos governos subnacionais.

Conforme Evans (1993), ao final dos anos oitenta, instituições e agências até então comprometidas com uma agenda de perfil liberal e ortodoxo, passaram a se mostrar dispostas

a considerar a possibilidade de que os problemas de seus “clientes” (leia-se, nesse caso, os Estados nacionais) pudessem decorrer não apenas de más políticas conduzidas pontualmente, mas de deficiências institucionais corrigíveis apenas no longo prazo. Nessa mesma época, autores que advogavam pela via institucionalista, tal como o Nobel de Economia Douglas North, passaram a defender a importância do arcabouço institucional para o desenvolvimento econômico e das políticas sociais. Nesse sentido, a orientação do *mainstream* econômico passou para a defesa da reconstrução dos instrumentos do Estado e não mais em seu desmantelamento.

Nesse sentido, para explicar a complexidade do ambiente institucional brasileiro e, principalmente, em relação à morosidade em que as reformas políticas e institucionais são formuladas, nos reportamos à tese formulada por Tsebelis (2002) relativa aos atores com poder de veto. Para o autor, os contextos institucionais que abrigam formas federalistas de Estado, com uma ou duas casas legislativas, são os arranjos de instituições que possuem o maior número de *veto players*. Esse fenômeno acontece devido à separação de poderes e à organização do governo entre a esfera nacional e as regionais/subnacionais com autonomia e responsabilidades próprias. Assim, o autor aponta que em um contexto com grande número de atores com poder de veto fica ampliado de modo substancial o volume de interesses envolvidos no jogo político e, mais propriamente, no processo legislativo. Assim, gera-se um amplo conjunto de arenas, o que torna ainda mais complexas e intrincadas as estratégias dos atores. Pode-se também utilizar o esquema analítico de Tsebelis (2002) para observar o sistema federativo brasileiro – em que há também entes subnacionais autônomos e com competência para desenvolver as políticas públicas, para além das 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, a constituição de qualquer uma nova política depende, dentre outras coisas, de um complexo arranjo político e institucional.

## **2. QUAIS APRENDIZADOS PODEM SER TIRADOS DA EXPERIÊNCIA DE OUTRAS POLÍTICAS PARA A PNDU?**

Desde a década de 1990, com a estabilização econômica e a consolidação dos direitos previstos na CF 88, um conjunto de políticas públicas foi sendo desenvolvido e, por consequência, um amplo aprendizado pode ser tirado desse processo. Nesta seção nosso objetivo será de resgatar os percalços e os acertos realizados na condução das principais políticas públicas no Brasil.

Há, no Brasil, um imenso número de políticas e programas e seria impossível descrever todos em uma só nota. Por isso, vamos abordar o desenvolvimento de três importantes políticas e observar quais dificuldades, desafios e aprendizados podem ser aproveitados para a PNDU. Inicialmente, vamos tratar das políticas de saúde, em seguida, do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) e, por fim, das políticas voltadas ao meio ambiente. A escolha dessas três políticas obedeceu alguns critérios



considerados importantes tais como a abrangência territorial da política (no caso da política de saúde), desafio de adequação de diretrizes nacionais em contextos locais altamente heterogêneos (política ambiental) e, por fim, pela tentativa de articulação entre a União e os entes municipais com vistas à melhoria da administração pública (PNAFM)

Na seção final desta Nota, iremos também nos debruçar sobre a PNDR, discutindo sua abrangência, efeitos e rebatimentos sobre o território. Em todos esses casos, ressaltamos os principais desafios para a construção do federalismo cooperativo brasileiro.

## **2.1. As Políticas de Saúde e o Desenvolvimento do SUS**

Santos e Campos (2017) afirmam que, a partir dos anos 1990, o governo federal optou por construir estratégias para concretizar o processo de regionalização das políticas de saúde. As estratégias governamentais se voltaram para a consolidação de instâncias regionalizadas de gestão do sistema de saúde, como a organização das Coordenadorias Intergestoras Regionais, a criação das Regiões de Saúde, o estabelecimento da Programação Pactuada Integrada e dos contratos organizativos da ação pública. Além disso, a criação do Fundo Nacional de Saúde garantiu que os recursos fossem repassados de forma sistemática e organizada aos estados e municípios que, por sua vez, também possuem seus respectivos fundos de saúde.

O Ministério da Saúde também publica, periodicamente, um conjunto de portarias e normas técnicas que orientam como os municípios devem gastar os recursos enviados, estabelece metas, controles e previsões de investimento. A atenção à saúde foi dividida em três níveis: baixa, média e alta complexidade. Desse modo, municípios muito pequenos e com pouca capacidade técnica, se responsabilizam pela atenção básica (de baixa complexidade) enquanto as outras demandas são supridas regionalmente, através da organização de uma rede de atendimento. Além disso, a criação do sistema DATASUS garante que os dados relativos às ações e eventos de saúde dos municípios (tal como agravos de saúde, nascimentos, óbitos, número de consultas realizadas, etc), sejam constantemente monitorados e disponíveis a todo público.

Mendes et al. (2015) entendem que o processo de regionalização deve ser compreendido como um modo de organização das ações e dos serviços de saúde em uma região, a fim de assegurar a integralidade da atenção para todos os usuários, possibilitar a racionalidade dos gastos efetuados, bem como a otimização dos recursos e a equidade. Santos e Campos (2017) apontam a necessidade de regionalizar a gestão da saúde dentro de um processo complementar ao de descentralização municipal. Nesse caso, o principal argumento proposto pelos autores se refere à existência de um considerável quantitativo de pequenos municípios que são incapazes de garantir o acesso aos serviços de média e alta densidade tecnológica à população. Desse modo, a regionalização das demandas e dos serviços de saúde seria uma estratégia para garantir o direito à saúde para todos os cidadãos. No caso dos municípios situados em regiões metropolitanas, a organização das demandas obedece a mesma lógica, no sentido de evitar que toda a demanda se concentre no município polo. Nesse sentido, há uma organização regional dos serviços de saúde, conforme a demanda.

Nesse contexto, o surgimento dos consórcios intermunicipais de saúde (CIS) passou a ser considerado uma alternativa de organização regional das demandas e dos serviços, a partir de uma proposta de cooperação interfederativa. O estudo de Lui (2019) aponta que os consórcios de saúde, por incluírem diversos municípios dentro de uma mesma região, organizam a demanda por consultas especializadas e por serviços de média e alta complexidade, beneficiando, sobretudo, os municípios de menor porte. Outros trabalhos enfatizam como essas organizações possibilitam a economia na compra de medicamentos, de que forma eles contribuem no acesso aos serviços de média complexidade, quais elementos oriundos dos consórcios são facilitadores no processo de desenvolvimento de ações que envolvam cooperação intergovernamental, qual a satisfação dos usuários dos serviços de saúde (FLEXA E BARBASTEFANO, 2020).

Julião e Olivieri (2020) e Abrúcio et al. (2013) afirmam que os consórcios intermunicipais representam um mecanismo de cooperação que extrapola os limites territoriais e administrativos dos municípios. Todavia, a formação dessas organizações é uma escolha autônoma dos municípios, não precisando, necessariamente, obedecer à divisão territorial da Região de Saúde ou da Comissão Intergestora Regional (CIR) da respectiva unidade federativa estadual, nem mesmo coincidir com outra divisão política-institucional do território definida previamente. Dessa forma, a organização autônoma dos mesmos pode contribuir para a fragmentação do sistema de saúde, em que os esforços não se orientam pelo mesmo objetivo, indo na contramão das estratégias de coordenação e cooperação das esferas de gestão de políticas de saúde, ressaltada pela literatura sobre políticas públicas. Desse modo, observa-se que conciliar autonomia e desenvolver políticas de caráter universal não é uma tarefa simples e, principalmente, a construção de acordos políticos supra municipais são necessários para não deixar entes descobertos ou haver sobreposição de esforços.

A trajetória das políticas de saúde criou, ao longo do tempo, um conjunto de instâncias gestoras com poder de decisão e alocação de recursos. Com esse grande número de estruturas gestoras e entes federados atuando no desenvolvimento das políticas públicas se torna vital desenvolver estratégias que orientem a cooperação e coordenação federativas entre essas instâncias. Sem construir estratégias de ação nesse sentido, o trabalho realizado de forma isolada por tais estruturas e níveis de governo tenderia a produzir comportamentos predatórios entre as partes, excessos de custos, sobreposição de atividades, vazios assistenciais dentro de um território e, também, competição por recursos. As distintas morfologias territoriais também precisam ser levadas em consideração visto que falar em cooperação intermunicipal em uma região metropolitana é distinto de falar do mesmo tema nos municípios que fazem parte da Região Norte ou de cidades do interior das Regiões Sul, Sudeste e Nordeste. Por isso, articular as esferas de gestão em torno de um pacto pela saúde de âmbito regional tem sido um desafio para as políticas públicas de saúde e, de certo modo, o sistema tem produzido avanços.

## 2.2. A Política de Apoio à Gestão Administrativa dos Municípios

O Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) operou de 2002 a 2012, por meio do Ministério da Fazenda (MF) e da Caixa Econômica Federal (CEF).

Conforme Grin e Abrúcio (2017), para o Ministério da Fazenda (2004), diante das responsabilidades assumidas pelos municípios com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), tornava-se necessário capacitá-los gerencialmente. Entendia-se que os municípios necessitavam ser mais eficientes em seus orçamentos, organizar suas máquinas administrativas, aperfeiçoar seu controle fiscal e aumentar sua capacidade de arrecadação tributária. O PNAFM tinha como objetivo melhorar a eficiência administrativa, fortalecer a gestão tributária e fiscal e instituir a gestão por resultados, a política de recursos humanos e o planejamento orçamentário com participação social.

Para atingir esse objetivo, a União solicitou o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), visando gerar equilíbrio fiscal em suas três esferas de poder. Conforme os Grin e Abrúcio (2017), as negociações para o referido empréstimo começaram no ano de 1998 e, no ano seguinte, realizou-se um diagnóstico da situação da gestão fiscal em 50 cidades brasileiras. Nesse momento, passou-se a identificar quais fragilidades faziam parte do cotidiano dos municípios, a ausência de códigos tributários, cadastros desatualizados, problemas na execução do gasto público etc. No ano de 2001, o empréstimo foi contraído e o programa passou a ser executado. Dentro desse contexto e a partir do diagnóstico pouco animador em relação à capacidade dos municípios em desenvolver as políticas públicas, criou-se o referido PNAFM por parte da União.

Conforme apontam os autores, não raro, os gestores municipais desejam repasses de recursos, mas não exatamente os programas que dependem de esforços e contrapartidas para o aprimoramento de sua gestão. Ao analisar a condução do programa, os autores identificaram que, inicialmente, a estratégia não foi de orientar massivamente a participação de todos os municípios, mas sim, naqueles que já haviam manifestado interesse no PNAFM e de maior porte populacional. Ese primeiro momento passou a ser chamado de fase 1. Segundo Grin e Abrucio (2017, p.708):

A posição implícita da fase 1, em favor dos maiores municípios, foi assumida explicitamente na nova etapa. Manter o discurso do programa como via para fortalecer o pacto federativo por meio da modernização da gestão municipal perdeu sentido. Comparado à fase 1: a) cresceu a participação do Sul e do Sudeste (72,8%), regiões com municípios mais alinhados à meta de atender prefeituras mais capacitadas; b) as capitais ampliaram sua participação para 70,2% do total financiado; c) 3 municípios contrataram pela segunda vez (Fortaleza-CE e Jacareí-SP e São Bernardo-SP e consumiram 23% do total disponível (por que não atender outras cidades interessadas que não haviam acessado a fase 1?); d) a exceção foram 5 municípios catarinenses de até 50 mil habitantes considerados “maduros”. A fase

2 aprofundou a concentração regional (municípios do Sul e do Sudeste) e intrarregional (priorizou capitais e maiores cidades) e ampliou a assimetria de acesso para os municípios vistos como mais aptos.

A citação acima ilustra um conjunto de decisões que foram sendo tomadas por parte da União no sentido de orientar a implementação da política ao longo do tempo. É certo que, sendo os recursos permanentemente limitados, decisões em relação à condução da Fase 1 do programa deveriam ser tomadas para otimizar os seus efeitos. Contudo, percebe-se que a implementação da política privilegiou um conjunto de municípios e acentuou a desigualdade regional.

Em relação à Fase 2, os autores apontam que os indicadores mostraram que os municípios das Regiões Sul e Sudeste possuíam uma performance administrativa e financeira média superior à dos municípios das regiões Norte e Nordeste e, por isso, a divisão de recursos procurou atender especialmente os que já apresentavam bons resultados. É também interessante reproduzir aqui o dado levantado por Grin e Abrúcio (2017) relativo ao fato de que, pelo desenho inicial, o programa visava atingir mais de 3.700 municípios, o que se mostrou inviável ao longo do tempo. Por isso, após realizado o redesenho do programa, definiu-se um público potencial de 300 municípios médios. Esses municípios eram tidos como possuidores de alguma capacidade instalada para implementar os projetos ampliados e os municípios menores foram os que menos aderiram ao programa.

Em relação à PNDU, seria interessante definir alguns municípios para a condução de projetos e experiências piloto. Contudo, a escolha das cidades não deve somente levar em consideração a capacidade já instalada para implementar o projeto. Essa lógica, seria como dar o remédio apenas aos pacientes que possuem mais chance de se recuperar, deixando os mais vulneráveis de lado. Além disso, a lógica da PNDU não deve apenas levar em consideração o município em si, mas sim o contexto regional em que o mesmo está inserido.

Conforme aponta Pereira (2020), identifica-se que o PNAFM teve baixa adesão, com apenas 11% da expectativa inicial atingida, o que sugere deficiências de formulação e baixa capilaridade. Além disso, conforme aponta o autor, o quadro fiscal dos municípios se tornou ainda mais crítico visto que o déficit operacional per capita cresceu em todos os municípios brasileiros no patamar superior a 70% no comparativo entre 2001 e 2012, reduzindo a capacidade de atendimento às demandas sociais por parte do poder público local. As análises relativas à implementação do programa apontam para uma postura “paternalista” da União, que concebeu a política e, por sua vez, não acreditava que os municípios iriam conseguir resolver os problemas de forma autônoma, necessitando, assim, de ajuda federal.

O estudo de Grin e Abrúcio (2017) também aponta que, para além da baixa adesão ao programa por parte dos municípios, houve também dificuldade no acesso por parte dos entes municipais ao programa. Nesse sentido, os municípios maiores e mais estruturados conseguiram identificar as potenciais vantagens de aderir ao programa, enquanto os menores foram mais resistentes. Por outro lado, a lógica dos municípios menores era de desconfiança para com a política visto que tinham receio de assumir um compromisso financeiro e não conseguir, no momento posterior, prestar contas.

As evidências retiradas de estudos sobre a relação da União para com os entes subnacionais revela que ainda existe um conjunto de deficiências tanto nos mecanismos de relação interfederativa quanto nas administrações públicas nos três entes federados.

### **2.3. Políticas relacionadas ao Meio Ambiente**

Em relação às políticas voltadas à proteção do meio ambiente, deve-se ressaltar que, na área do direito ambiental no país há, desde a década de 1970, uma preocupação de consolidar o arcabouço institucional e regulatório. Segundo Leme (2010) em 1974 foi criada, no âmbito da União, a Secretaria Especial do Meio Ambiente que, em 1992, foi elevada à condição de Ministério. Além disso, data de 1981 a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Além disso, o Artigo 225 da Constituição Federal de 1988 apresenta que todos os cidadãos brasileiros têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e preservado.

Identifica-se que o processo de descentralização que o Brasil atravessou a partir da década de 1980 também teve efeitos sobre a área ambiental. No que concerne à atual implementação de políticas ambientais e do cumprimento das obrigações legais requeridas, Leme (2010) aponta que o município passou a ser o responsável pela implementação de um largo conjunto de políticas ambientais. Assim, ao passo que as leis e normativas ambientais são produzidas em nível federal, a sua implementação passou a ser de responsabilidade municipal. O arcabouço legal brasileiro vem buscando descentralizar as ações do Poder Público, fortalecendo o papel dos municípios na gestão do meio ambiente.

Segundo Moura (2017), na década de 1980 foi lançada a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei no 6.938/1981, que propôs princípios, diretrizes, instrumentos e atribuições para os entes da Federação que operam na política ambiental nacional. A PNMA foi a principal ferramenta para estruturar o rol de instituições, em todas as esferas de governo, que passou a se estabelecer sob a forma do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Atualmente, o sistema conta com um conjunto de órgãos, quais sejam: Conselho de governo – órgão superior; Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) – órgão consultivo e deliberativo; Ministério do Meio Ambiente (MMA) – órgão central; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) – órgão executor; Órgãos estaduais de meio ambiente; Órgãos municipais de meio ambiente – órgãos locais.

Em relação às políticas de resíduos sólidos, é preciso apontar que, tanto a Lei n.º 11.445 (BRASIL, 2007), também conhecida como a Lei de Saneamento Básico, quanto a Lei nº 12.305 (BRASIL, 2010), também conhecida como Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), estabelecem que todos os municípios devem elaborar os seus respectivos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) e Planos Municipais de Resíduos Sólidos (PMRS). As duas leis são marcos importantes para essa área específica de políticas públicas e postulam que a confecção dos referidos planos é condição necessária para o município receber os recursos da União para executar ações nessa área. A Lei que institui a PNRS (BRASIL, 2010) ainda diz que os municípios consorciados terão prioridade para o acesso aos recursos da União para a construção de

sistemas de manejo de resíduos sólidos. Desse modo, identifica-se que a própria União cria um mecanismo de indução para a criação dos consórcios no Brasil nessa área e também aponta a obrigação institucional aos municípios brasileiros para que estes elaborem os referidos planos para essas áreas específicas (MAIELLO; BRITTO; VALLE, 2018).

Em relação ao tema do licenciamento ambiental, Moura (2017) afirma que a principal matriz normativa ainda está contida no art. 10 da Lei no 6.938/1981, a PNMA. Inicialmente, a lei instituiu que, em regra, o licenciamento ambiental caberia ao órgão estadual de meio ambiente e, em determinados empreendimentos<sup>1</sup>, a licença passava a ser atribuição do órgão federal, ou seja, do Ibama. Nesse sentido, observa-se que não havia qualquer tipo de previsão para atuação dos entes locais, no caso, dos municípios. Segundo a autora, a Resolução Conama no 237/1997, editada com base na PNMA, passou a atribuir também um papel para o município. Desse modo, o órgão ambiental municipal poderia realizar o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe fossem delegadas pelos entes estaduais. A partir daí, acompanhando a tendência de um vasto conjunto de políticas públicas, ocorreram diversos processos de descentralização do licenciamento ambiental, por meio de convênios firmados entre estados e municípios. Uma importante inovação institucional se deu no ano de 2011, com a aprovação da Lei Complementar 140/2011 que versa sobre o licenciamento ambiental e as competências dos entes federados para fazê-lo.

Em relação à LC 140/2011, identifica-se que esse estatuto traz consigo o mesmo espírito já presente na CF 88 de estímulo à cooperação entre os entes federados. Verifica-se que a referida Lei fixou normas, amparada pelo artigo 23 da CF, que prevê a cooperação entre a União, os Estados e os municípios nas ações administrativas relativas à proteção das paisagens naturais, na proteção do meio ambiente, no combate à poluição e à preservação da fauna e da flora. Conforme indica Moura (2017), a referida Lei procurou tornar mais nítida a atribuição de cada ente ao estipular as atribuições específicas e as comuns. Ademais, considera-se uma inovação para a política a proposição de novas terminologias, são elas: 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.

Ao discorrer sobre o rebatimento da referida Lei nos entes federados, Lomar (2013) atenta para a questão do princípio da subsidiariedade que permeia a implementação da lei de proteção ambiental. Segundo o autor, a ideia de subsidiariedade remete ao fato de que aquilo que pode ser realizado pelo ente federativo de menor jurisdição territorial, em tese, não deveria ser feito pelo de maior jurisdição territorial. Em outras palavras, o que cabe aos municípios não deveria ser tomado pelo poder estadual ou mesmo, o que for competência de um estado não deveria ser absorvido pela União. Contudo, a realidade social é sempre mais complexa, principalmente quando se constata que a maioria dos municípios brasileiros não possui competências técnicas e administrativas para executar um largo conjunto de funções. Nesse sentido, dada a

---

<sup>1</sup> Segundo Lomar (2013), entende-se por empreendimentos duas ou mais edificações ou uma totalidade para finalidades diversas, suscetíveis de variar desde as construções destinadas a práticas esportivas, tais como o futebol, a natação e outras modalidades até uma torre ou um complexo estabelecimento para uso industrial, abrangendo também sua reforma e eventual demolição.

incapacidade do ente local, os entes estaduais e federal acabam sendo impelidos a intervir. Segundo Lomar (2013, p. 95)

No Artigo 8o, Incisos XIV e XV, foram detalhadas as atribuições dos estados que se resumem ao licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades que não estejam incluídos ou abrangidos pelas competências da União e dos municípios e daqueles localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo estado, exceto em APAs. As competências dos municípios para o licenciamento ambiental, detalhadas nas alíneas “a” e “b” do Inciso XIV do Artigo 9o, resumem-se às atividades e aos empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou daqueles localizados em unidades de conservação instituídas pelos municípios, exceto em APAs.

Observa-se, da citação anterior, que a própria ideia de “âmbito local” é bastante limitada visto que, como se pode prever, empreendimentos que causam impacto ambiental podem ter seus efeitos sentidos de diversas formas em âmbito regional, onde há um variado número de municípios. Tome-se, por exemplo, o caso das bacias hidrográficas que perpassam vários municípios e regiões. Nesse caso, o uso dos recursos naturais e sua potencial degradação não afetam apenas o “local”, mas sim toda a região. Nesse sentido, Moura (2017) ressalta que a LC optou por adotar o critério da localização do empreendimento a ser licenciado em vez do critério da extensão geográfica dos impactos ambientais. Esse entendimento é distinto daquele previamente apontado na Resolução no 237/1997 do Conama, que tomava como referência, para a definição do órgão licenciador, os impactos ambientais diretos da atividade efetiva ou potencialmente poluidora. Por isso, a própria ideia de “local” apontada pela referida Lei apresenta uma concepção que ignora os impactos e os desdobramentos das ações de impacto ambiental. Em termos gerais, pode-se afirmar que nada tem apenas impacto local quando se trata do meio ambiente, dada a forma como os ecossistemas e o meio ambiente estão dispostos. Contudo, isso não quer dizer que se devem excluir os municípios das tarefas de fiscalização dos empreendimentos em seu território e transferir para o ente administrativo superior. Em alguns casos, a criação de estruturas intermunicipais de gestão pública, tais como os consórcios, podem ser instrumentos interessantes na medida em que possuem uma visão mais abrangente do território.

Moura (2017) afirma que a referida Lei 140 não inova significativamente o conteúdo do direito ambiental brasileiro, mas, principalmente, reforça o ideal cooperativo e estabelece que os três entes federativos são solidariamente responsáveis pela gestão ambiental no âmbito do Sisnama. A autora também 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. Essa proposição é extremamente importante para pensarmos na estruturação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Considera-se importante que se estabeleça um sistema de cooperação interfederativa bastante clara que engaje todos os entes da federação.

Em relação ao debate sobre o órgão responsável pelo licenciamento ou autorização ambiental, a referida LC aponta que o ente municipal também é o responsável pela instauração de infrações ambientais e instaurações de processos administrativos. Contudo, a Lei não impede o exercício dos demais entes federativos da atribuição comum de fiscalização dos empreendimentos, das atividades potencialmente poluidoras e do uso dos recursos naturais. Ao final, conforme aponta Lomar (2013), a LC aponta que, no auto da infração, deverá prevalecer aquele lavrado pelo órgão do ente federativo que detenha a atribuição legal de licenciamento. Conforme afirma Moura (2017), a referida lei traz a determinação expressa de que os processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos e das atividades de significativo impacto ambiental serão submetidos a um único crivo, ou seja, a apenas uma das esferas de governo. Esse dispositivo evitaria que o mesmo empreendimento tivesse que ser fiscalizado duplamente, trazendo celeridade aos processos de licenciamento ambiental.

A Lei Complementar 140, contudo, deixou uma aresta no que concerne ao licenciamento ambiental no meio urbano. Nesse caso, a literatura aponta que tanto o licenciamento urbanístico como o ambiental devem ser processados de forma conjunta pelos municípios, a fim de evitar burocratização e prover maior celeridade ao licenciamento. Conforme aponta Lomar (2013, p. 98):

A LC no 140/2011 deixa um desafio, ainda não resolvido, concernente ao licenciamento ambiental em meio urbano nas hipóteses em que a competência para este licenciamento for municipal. É indiscutível que a competência para o licenciamento urbanístico é municipal. Ora, se ambos os licenciamentos, nos casos em que couberem, forem de competência municipal, e sabendo-se que o licenciamento urbanístico também deve observar a legislação ambiental, não seria adequado a legislação local prever que o alvará de licença expedido pelo município produza simultaneamente os efeitos de licença urbanística e ambiental, evitando-se, assim, burocratização e a demora resultante da obrigação do empreendedor de obter, em primeiro lugar, por exemplo, a licença ambiental para, depois, em outro guichê ou secretaria do mesmo ente federativo, pleitear a licença urbanística?

Lomar (2013) e Moura (2017) apontam que a LC 140/2011 também define os instrumentos de cooperação, quais sejam: consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação técnica, comissões estaduais (compostas pelos três entes federados) e bipartites (compostas pelos estados e pela União), fundos públicos e privados e possibilidade de delegação de atribuição e de execução de ações administrativas. Conforme apontam os autores, a Lei ainda destaca que os instrumentos de cooperação podem ser firmados com prazo indeterminado e define como será a composição, a organização e o funcionamento das comissões tripartites nacional, estaduais e do Distrito Federal. É preciso destacar que a composição destas comissões possui o claro objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos que as compõem.

Entretanto, a LC 140/2011 contém algumas indefinições e fragilidades quanto ao papel dos municípios na condução da política ambiental. Conforme aponta Moura (2017), cabe aos conselhos estaduais de meio ambiente definir, mediante resolução, os empreendimentos



considerados de impacto local, passíveis de serem licenciados pelos municípios. Assim, a própria competência dos municípios acaba ficando em aberto e dependendo da decisão de outro ente e a autora entende que esse dispositivo fere o princípio da autonomia entre os entes federados

Dadas as características que perpassam o federalismo brasileiro e, principalmente, dado o desafio de se pensar na implementação de direitos e políticas de caráter universal em um território tão vasto quanto o Brasil, considera-se importante ressaltar alguns pontos. O primeiro deles é relativo à necessidade de construção de um arcabouço institucional que permita a cooperação e a gestão partilhada entre os entes federados. Para que as políticas públicas ambientais de todos os entes se desenvolvam de forma plena, conjunta e equilibrada, o princípio da cooperação torna-se imprescindível na tarefa de realizar uma gestão compartilhada entre os entes federados. Conforme observa Moura (2017), a proteção ao meio ambiente implica uma gestão tripartite e uma coordenação de esforços, chamado pela autora de **pacto federativo ambiental**.

Assim como em outras políticas públicas (tal como educação, saúde, assistência social), os avanços da implementação do licenciamento ambiental dependem do que alguns autores chamam de cultura cooperativa entre os entes federados. Contudo, essa ideia de “cultura cooperativa”, não raro baseada no conceito de capital social, desenvolvida a partir do marco teórico de Robert Putnan, soa um tanto voluntarista e benevolente.

#### **2.4. As Lições das Políticas Públicas: notas complementares**

A administração pública brasileira é fortemente marcada pelos ciclos eleitorais que, não raro, produzem descompassos. O próprio ciclo de eleições não coincidentes de prefeitos, governadores e Presidente da República produz timings políticos distintos que influenciam negativamente a consolidação dos sistemas de políticas públicas. Tomando como exemplo a política de saúde, a consolidação de um sistema de política pleno, que abarque os três entes federados de forma permanente e ativa, depende de um arcabouço institucional que defina as atividades de cada um e de um sistema de financiamento capaz de suprir as necessidades. Formalmente, a Federação brasileira é cooperativa, contudo, carece de instrumentos capazes de efetivar esse princípio.

Conforme aponta a teoria institucional (NORTH, 1991; DOUGLAS, 1998; OSTROM, 1999), o desafio reside na construção de um arcabouço institucional capaz de orientar as ações dos atores políticos de modo a produzir bens de caráter comum e compartilhados ao longo do tempo. A análise das políticas públicas e o desenvolvimento de caminhos que possam auxiliar a elaboração da PNDU devem levar em consideração os interesses políticos e as normas que orientam as políticas devem ser construídas de modo a garantir o engajamento desses atores ao longo do tempo.

A descentralização, por si só, não assegura os resultados positivos em termos de política ambiental, de política de saúde e ou de desenvolvimento urbano. Torna-se importante o fortalecimento de órgãos institucional de órgãos de cooperação interfederativa, tanto de

caráter estadual, quanto regional (tal como os consórcios) para que se reforçe a questão da coordenação de atividades, distribuição de recursos e equidade na implementação.

Nessa parte inicial do texto, verificou-se que, no caso das políticas de saúde, construiu-se um sistema que vem sendo consolidado e pactuado entre os entes federados há algumas décadas. O Programa de Saúde da Família e as políticas de melhoramento da atenção básica, por exemplo, são de total competência dos municípios, enquanto a atenção de média e alta complexidade contam com o apoio da União e dos estados, dentro de uma lógica regional. Assim, pactuou-se o que os municípios poderiam fazer, o que a Região de Saúde poderia fazer e o que os demais entes devem suprir. Nessa mesma lógica, um sistema de transferência de recursos fundo a fundo passou a ser implementado, garantindo a viabilidade financeira do sistema.

Os consórcios intermunicipais, popularizados a partir dos anos 1990, passaram a se constituir em torno das demandas de saúde dos municípios. Nesse caso, municípios de uma mesma região passaram a fazer a gestão conjunta de suas demandas de saúde, principalmente nas questões de acesso a insumos, consultas e exames. A necessidade de concretizar o direito à saúde do cidadão, aliada à sensibilidade político/eleitoral do tema, foram os principais propulsores dos consórcios entre os municípios. O contrato de rateio entre os municípios foi, inicialmente, a principal ferramenta de financiamento e gestão dos consórcios. Machado e Andrade (2014), por outro lado, entendem que os consórcios estabeleceram um sistema em que cada um paga pelo que consome e não, necessariamente, provoque um aprofundamento das relações de cooperação.

A experiência do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) nos traz muitos aprendizados na medida em que se identifica a baixa adesão dos municípios ao programa. Atualmente, é considerado consenso na literatura a baixa capacidade de gestão dos municípios brasileiros, principalmente os de menor porte populacional, ou seja, o referido programa não provocou os efeitos esperados. É preciso lembrar que o programa foi inicialmente, um tanto ambicioso ao propor a entrada de muitos municípios sem, contudo, considerar a capacidade de endividamento dos mesmos dado que o investimento feito era oriundo de um empréstimo do BID. Desse modo, algumas lições podem ser obtidas disso. A primeira é a ideia de que a política precisa ser comunicada da União aos demais entes de forma convidativa, de modo que os atores políticos situados na ponta se interessem e prevejam benefícios caso houver a adesão. Em outras palavras, é primordial que os gestores públicos situados no interior do país, bem como aqueles que fazem a gestão de cidades situadas em arranjos metropolitanos ou cidades *hub*, entendam do que se trata a política e como eles podem operá-la em seus territórios. Por mais simples e óbvia que pareça essa proposição, ela é basilar na construção e desenvolvimento das políticas. Como é sabido, o país tem uma tradição muito extensa de produção de políticas bem formuladas em âmbito federal, mas que possuem pouca adesão por parte dos demais entes e, nesse sentido, a questão cognitiva é imprescindível. Afinal, “como o meu município pode se apropriar e desenvolver as diretrizes da PNDU?”

Em relação à política relacionada ao meio ambiente, a LC 140/2011 inovou ao orientar de forma mais clara o que União, estados e municípios devem fazer no que tange ao licenciamento ambiental. Contudo, os analistas citados observam que a atuação dos municípios ainda está à mercê da decisão dos estados, principalmente relativo ao que o município pode ou não licenciar

e a classificação do que seria um empreendimento de impacto local. A experiência das PNRS e PNSB nos trazem principalmente a questão dos mecanismos de *enforcement* usados pela União para o engajamento dos entes subnacionais. No caso do saneamento básico, destaca-se principalmente a questão da exigência do Plano Municipal de Saneamento Básico para o acesso a recursos federais, assim, o município se vê obrigado a discutir internamente a questão e elaborar um plano que contenha as demandas locais. Em relação aos resíduos sólidos, a política nacional aponta que os consórcios intermunicipais terão prioridade no repasse dos recursos, novamente se identifica uma medida de estímulo ao debate regional das demandas municipais, com vistas a gestão conjunta. Nesse sentido, para a PNDU, tais mecanismos também podem ser usados a fim de estimular o detalhamento ou apropriação da política por parte dos municípios. Assim, as diretrizes nacionais poderão ser trazidas para resolver as demandas concretas dos municípios.

Por fim, destacamos a importância de se observar os sucessos e os percalços enfrentados por outras políticas públicas a fim de aprimorar os instrumentos da PNDU. A questão federativa no Brasil multiplica o número de atores com poder de intervenção e veto e torna mais desafiadora a tarefa de implementar políticas de caráter universal.

Nesse sentido, a construção de um consenso político em torno do tema do desenvolvimento urbano, aliado à composição de fontes de recursos para o desenvolvimento das atividades, são duas questões primordiais que precisam ser tratadas conjuntamente. Necessitamos, outrossim, de um pacto federativo urbano, voltado à PNDU. Em seguida, trataremos da Nova Agenda Urbana (NAU) e dos desafios de implementação da agenda sustentável nos municípios brasileiros.

### **3. A ESCALA MUNICIPAL DA AGENDA URBANA: um Olhar Institucional**

Conforme apontado na nota técnica A Agenda Urbana e a Escala Municipal (também conhecida como nota técnica 1.2), os entes que compõem a federação brasileira são permeados por características similares, principalmente quando observamos a fragilidade técnica, financeira e administrativa existente, e por características distintivas, principalmente atreladas às especificidades regionais.

Quando se observa a escala municipal na agenda urbana a partir do olhar institucional, deve-se ter em mente o contexto maior em que estamos inseridos. Ao longo das últimas décadas, a disputa federativa por recursos e competências avançou e o resultado desse processo seguiu reforçando o papel da União, ainda que os interesses dos municípios tenham sido atendidos de forma parcial, principalmente quando passou a se elevar o valor do FPM e de outras transferências intergovernamentais.

No agregado dos municípios brasileiros<sup>2</sup>, há uma elevação no total de transferências arrecadadas de R\$ 322,77 bilhões, em 2013, para R\$ 447,48 bilhões, em 2018. A arrecadação por meio do FPM, uma das principais fontes de receitas municipais provenientes de transferências, também se elevou em termos nominais no período, passando de R\$ 70,35 bilhões, em 2013, para R\$ 97,11 bilhões, em 2018. As transferências recebidas pelos municípios são centrais para a formação das receitas municipais. Mesmo com uma queda percentual de participação nas receitas totais de 70,6%, em 2013, para 67,8%, em 2015, as transferências sobem para 68,8% das receitas, em 2018. As transferências de FPM aumentam em porcentagem do total de transferências de 21,8%, em 2013, para 22,2%, em 2015, porém voltam para 21,7%, em 2018, mostrando também a importância de outras fontes de transferências para os municípios (ver Tabela 1, a seguir).

**Tabela 1** – Indicadores selecionados de finanças públicas – Brasil – 2013/2015/2018

Receitas	2013	2015	2018
Rec. Total	457,051,765,942.67	537,868,195,476.12	650,750,162,234.46
Transf. Total	322,767,866,061.27	364,694,763,927.73	447,476,604,105.52
FPM	70,347,836,107.39	80,895,103,222.46	97,110,152,716.05
Receitas (%)	2013	2015	2018
Transf. Total/Rec. Total	70.62	67.80	68.76
FPM/Rec. Total	15.39	15.04	14.92
FPM/Transf. Total	21.80	22.18	21.70

Fonte: SICOFI/STN, 2020.

A ideia de coordenação federativa parte do pressuposto que a União formularia melhor as políticas e, por isso, caberia a ela a autoridade legislativa sobre as mesmas (ABRÚCIO, 2005). Somente assim, segundo essa lógica, as políticas seriam implementadas de forma equânime pelo território nacional. O desenho institucional brasileiro, a partir dos anos 1990, incorporou essa lógica para o desenvolvimento das políticas públicas e isso conferiu à União maior controle sobre as mesmas. Nesse sentido, o governo central teria maior autoridade na formulação e desenho do público alvo dos programas. Mesmo que a União leve em consideração a autonomia política dos entes subnacionais, que, em tese, não poderiam ser obrigados a aderir às políticas

<sup>2</sup> Dados provenientes da base FINBRA, disponíveis na plataforma SINCOFI da STN. Para fins de comparação, consideramos apenas os municípios comuns aos anos de 2013, 2015 e 2018 (5.306 dos 5.570 municípios brasileiros) que estão presentes na base FINBRA, uma vez que esta não contempla o total de municípios brasileiros para todos os anos.

formuladas pelo governo central, esses, em regra, geralmente aderem aos programas como uma forma de acessar recursos oriundos dos fundos vinculados àquelas políticas.

Os municípios brasileiros, para além das questões intrínsecas ao federalismo brasileiro, possuem outros tipos de desafios para enfrentar. Um desses problemas é a adequação, em seus contextos locais, da agenda desenvolvida pelas Nações Unidas relativa aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Nesse sentido, há novamente um desafio importante de coordenação por parte da União quando essa se propõe a elaborar uma política nacional com vistas ao desenvolvimento urbano. A integração dessa agenda elaborada em âmbito internacional às políticas desenvolvidas em âmbito municipal é, sem dúvida, um desafio imenso. O ponto de conexão entre a agenda desenvolvida em âmbito global e àquela desenvolvida em escala local deve ser, precisamente, o poder executivo central de cada país. Por essa razão, considera-se importante discutir aqui como a União, através da PNDU, pode fomentar o desenvolvimento da Agenda 2030 nos municípios.

Na sequência, pretende-se discutir as premissas e os princípios orientadores da Nova Agenda Urbana e como sua implementação pode ser realizada dentro do atual contexto institucional. No segundo momento, entraremos na discussão sobre capacidades estatais e, por fim, de que modo os conceitos de parceria e autonomia (formulados por Peter Evans nos anos 1990 para estudar alguns Estados Nacionais) pode contribuir para o desenvolvimento da PNDU.

Esses três eixos de discussão foram pensados de forma complementar. O desenvolvimento da Agenda 2030 está na pauta internacional em prol do desenvolvimento sustentável, contudo, sua implementação também precisa ser realizada em âmbito local, dos municípios. Nesse sentido, o conceito de capacidades estatais, que, basicamente, é a capacidade do Estado em atingir seus objetivos e implementar suas políticas, torna-se fundamental. Atrelado à essa constatação, é importante apontar a autonomia dos entes locais para desenvolverem suas políticas públicas como um dado objetivo e, por isso, a implementação das pautas de nível global deve estar sempre de acordo com as agendas locais de desenvolvimento. Um dos principais pontos destacados pela Agenda 2030 é a questão da participação social, tema historicamente relevante nas políticas urbanas no país. Nesse sentido, cientes da necessidade de construir em âmbito local as estratégias de desenvolvimento urbano sustentável, mobilizaremos o conceito de coprodução para ajudar na construção do argumento da necessidade de se construir um canal permanente de participação social. Por fim, defenderemos que o desenvolvimento de uma relação parceria e autonomia entre a União e os governos subnacionais é imprescindível para o desenvolvimento da PNDU.

### **3.1. A Nova Agenda Urbana e a sua implementação nos municípios**

A Nova Agenda Urbana foi adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito (Equador), em outubro

de 2016. No documento oficial das Nações Unidas<sup>3</sup> a definição do que seria essa Nova Agenda Urbana (NAU) se apresenta de forma abrangente e um tanto difusa. Contudo, alguns elementos ficam claros e precisam ser ressaltados na presente Nota, tais como: i) compromisso com o desenvolvimento sustentável, com o meio ambiente e no enfrentamento dos desafios relativos à mudança climática; ii) a ideia do direito à cidade<sup>4</sup> ou cidade para todos, no sentido de promover a integração urbana e lutar contra a exclusão social; iii) consenso sobre a necessidade de promover a participação social, o engajamento civil e os marcos para uma governança urbana; e iv) promoção do crescimento econômico, inclusivo e sustentável. Os objetivos expressos no referido documento vão além do debate estritamente sobre o fenômeno urbano e abordam questões como igualdade de gênero, incentivo à cultura e proteção à diversidade cultural. Além disso, o conceito de cidades inteligentes e conectadas também está explicitado nos documentos oficiais da conferência.

Pode-se afirmar que a NAU representa algo parecido com o que Max Weber chamava de “*Weltanschauung*”, ou seja, uma visão de mundo compartilhada por todos os envolvidos com o debate sobre a agenda de políticas urbanas no Brasil e no mundo. Essa agenda foi sancionada pelo Brasil e o desafio nesse momento é pensar como implementar suas diretrizes no contexto federativo brasileiro, transformando os ideais em metas exequíveis ao longo dos próximos anos. A seguir, nos concentraremos em conciliar o debate da NAU com a pauta da agenda urbana brasileira.

Conforme apontam Alfonsin et. al (2017), com a aprovação do Estatuto da Cidade no ano de 2001, o movimento social denominado Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) foi vitorioso dada a inclusão de suas reivindicações relativas ao direito à cidade na lei federal de desenvolvimento urbano do Brasil. A partir disso, o FNRU concentrou seus esforços na formulação da Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Essa iniciativa, com seu começo no Fórum Social Mundial, em Porto Alegre em 2002 recebeu contribuições de colaboradores do mundo inteiro nos anos posteriores. Conforme destacado na nota técnica *Contextualização e Diretrizes Gerais para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*, os movimentos sociais tiveram papel de protagonismo no desenvolvimento de políticas urbanas no país no período que compreendeu a redemocratização do país. Identifica-se que a NAU concentra um amplo conjunto de princípios e diretrizes gerais, concertadas nos documentos produzidos nas grandes conferências promovidas pelas Nações Unidas, tal como a Habitat III. Além disso, a positivação do Direito à Cidade no ordenamento jurídico brasileiro confere legitimidade a essa agenda de políticas. Contudo, desafios ainda persistem no que diz respeito à tradução desses princípios em diretrizes políticas factíveis e implementáveis em âmbito local. Um desafio importante é a construção de uma agenda de desenvolvimento urbano que conte ativamente com a participação e contribuição dos movimentos sociais em nível local. Conforme o documento

---

<sup>3</sup> Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>

<sup>4</sup> Importante apontar que o conceito “direito à cidade” não foi registrado no documento oficial e ele foi substituído por “direito a cidades sustentáveis”.

oficial, “Vislumbramos cidades e assentamentos humanos que (...) sejam participativos; promovam a participação cívica” (ONU HABITAT III, 2017, p.17)

A questão da participação social e da coprodução da PNDU nos municípios brasileiros merece destaque nesta Nota. Não raro, as políticas são desenhadas a partir de princípios genéricos e universais, pouco aderentes aos múltiplos contextos locais existentes no país. No que concerne à PNDU, argumentamos que ela precisa ser formulada já com previsão para que os atores locais adaptem suas diretrizes aos contextos locais. Por isso, defendemos a ideia de que a coprodução em âmbito local poderá otimizar a sua implementação e produzir melhores impactos. O conceito de coprodução, em outras palavras, implica em promover a participação social em todos os estágios da política, mas principalmente na implementação e no monitoramento da mesma. Desse modo, caso ela se mostre inadequada ao contexto local, ela poderá ser reajustada e monitorada novamente. Como é impossível, do ponto de vista da União, estar no dia a dia dos municípios, essa tarefa deve ficar a cargo dos atores locais.

O conceito de “Coprodução de Serviços Públicos” (CSP) existe há muitas décadas na academia internacional, como mostra o trabalho de Whitaker (1980) e de Gomes & Moura (2018), porém, nos últimos anos este debate ganhou força e relevância dentro da academia, voltou a ser utilizado. Para Ribeiro et al. (2015) a coprodução está associada ao compartilhamento de poderes e responsabilidades entre agentes públicos e cidadãos na produção de bens e serviços públicos. Deste modo, ela ocorre quando o Estado não está sozinho na tarefa de planejar e executar a entrega dos serviços à sociedade, dividindo essa responsabilidade com organizações do setor privado, do terceiro setor ou de ambos, simultaneamente.

O conceito de coprodução de serviços públicos tem sido aplicado em diversos estudos produzidos em âmbito nacional (Rêgo et al., 2018; Gomes e Moura, 2018; Coutinho et al., 2019; Dos Reis e Isidro-Filho, 2019; Rocha et al., 2019; Rodrigues et al., 2020). Nessas análises preliminares, verifica-se que as experiências, mesmo que incipientes, demonstram um potencial de promover melhorias na forma como as políticas públicas são desenvolvidas nos contextos locais.

Há, de forma geral, três tipos de coprodução, conforme aponta a literatura. O primeiro tipo refere-se ao que Rodrigues et. al (2019) chamam de “*consumer co-production*”, ou seja, coprodução voltada ao usuário; neste caso, o objetivo da coprodução estaria ligado à melhoria da qualidade e ao impacto do serviço público já existente. O segundo tipo seria algo mais voltado ao que se chama de “*participative co-production*”, ou seja, coprodução participativa; nela, o objetivo é melhorar o planejamento dos serviços públicos existentes através do envolvimento dos cidadãos. Por fim, o terceiro tipo de coprodução é a “*enhanced co-production*”, ou seja, coprodução melhorada, cujo objetivo é trazer a experiência do usuário a fim de combinar o planejamento participativo no sentido de gerar novas abordagens para os serviços públicos e, com isso, produzir inovação.

Esses tipos de coprodução podem ser aplicados na implementação dos objetivos da NAU entre os entes municipais. Do ponto de vista da União, é praticamente impossível prever todos os tipos de situações, demandas e questões que afetam as cidades atualmente. O que pode ser feito, de fato, é a criação de um ambiente institucional que garanta e promova a concertação

entre movimentos sociais, atores privados e agentes públicos, de modo a possibilitar a troca de ideias e o controle da sociedade civil sobre as ações do Estado.

Em relação às formas de participação e controle social, considerados elementos fundamentais para a prática da coprodução e também presentes na NAU, a realidade brasileira mostra que ainda há um imenso caminho a ser percorrido. Em relação às Regiões Metropolitanas, conforme aponta Santos (2018), identifica-se que mesmo após a promulgação do Estatuto da MetrÓpole, a sociedade civil participa apenas das instâncias consultivas, não detendo poder decisório. A autora aponta que, não raro nas Regiões Metropolitanas, as reuniões com a sociedade civil são pouco frequentes e, novamente, os espaços decisórios acabam se concentrando em estruturas que não contam com a participação. Esse dado indica que para a constituição de formas de participação social efetiva (que também consta dentre os objetivos da NAU) é um caminho que precisa ser feito.

A NAU também apresenta um desafio relacionado à escala de atuação. Afinal, algumas diretrizes necessitam dos incentivos e ação federal, por parte da União, enquanto outras diretrizes são de escala local, atreladas aos municípios. Por exemplo, a questão da promoção de economias sustentáveis e inclusivas deve, primeiramente, estar a cargo da União, principalmente no que diz respeito à formulação de políticas. Contudo, toda a esfera de participação social possui um caráter mais local, dado que os sujeitos estão territorialmente situados. Em todos os casos, obviamente, são necessários mecanismos que conectem as esferas de gestão.

As ideias de autonomia e parceria (conceitos originalmente concebidos para observar o desenvolvimento de estados nacionais), serão aqui utilizadas para observar as relações interfederativas no Brasil e, principalmente, para produzir *insights* que possam contribuir para o desenvolvimento da PNDU.

### **3.2. Autonomia e Parceria: as relações entre União, estados e municípios na implementação dos instrumentos de gestão urbana**

Iniciaremos esta subseção analisando o pensamento do economista e cientista político Peter Evans a respeito dos conceitos de autonomia e parceria e, no segundo momento, discutiremos os estudos que versam sobre a implementação dos instrumentos de gestão urbana e os conflitos federativos presentes no país. Por fim, reforçaremos o argumento relativo à importância de desenvolver um sistema cooperativo entre os entes federados e estabelecer canais de diálogo e parceria com a sociedade civil e o setor privado.

Ao analisar o desenvolvimento de um amplo conjunto de nações ao longo do século XX, Peter Evans cunhou os conceitos de autonomia e parceria para explicar o motivo de alguns Estados apresentarem baixos índices de desenvolvimento enquanto outros eram mais prósperos. A ideia de autonomia combina o conceito weberiano de insulamento burocrático com a capacidade estatal de se conectar com os grupos de interesse da sociedade.

Conforme aponta Evans (2004), a presença de uma burocracia weberiana ideal implica na criação e manutenção de uma corporação coerente que consiga dar ao Estado a capacidade de



formular metas e atingir seus objetivos. Nesse sentido, há um questionamento da matriz defendida pela Teoria da Escolha Pública dado que, segundo o autor, alguns Estados desenvolveram um arcabouço institucional capaz de constranger os comportamentos predatórios de agentes sociais interessados em capturar o aparelho estatal para satisfazer seus interesses. No entendimento de Evans, um Estado ativo pode favorecer o desenvolvimento econômico dos países (através da consolidação de uma matriz institucional que diminua as incertezas, assegure os contratos e fomenta o processo produtivo), em vez de sempre entravá-lo, como advogam os neoutilitaristas.

O autor assume que o Estado está inserido em uma complexa teia de relações entre inúmeros atores sociais que buscam se valer do aparato estatal para realizar seus objetivos próprios. Dessa forma, a robustez institucional importa quando se observa a forma como os Estados modernos buscam implementar seus objetivos visto que, de um lado, eles precisam da colaboração de inúmeros atores e, por outro, não podem deixar que esses múltiplos interesses desvirtuem ou modifiquem demasiadamente a política outrora concebida. Assim, a ideia de autonomia e parceria emerge. Autonomia para conceber e delinear as políticas de forma a atingir os objetivos que levem ao desenvolvimento social e econômico e parceria para engajar uma teia de atores em torno dos objetivos concebidos previamente.

Esta Nota defende que os conceitos de “autonomia e parceria” são interessantes para pensar na concepção, desenvolvimento, implementação e monitoramento da PNDU dentro do contexto federativo brasileiro. Há inúmeros atores sociais, inseridos em todas as esferas da federação, que possuem suas próprias visões do que seja uma política de desenvolvimento urbano e de qual a melhor forma de implementá-la no território. Mais do que isso, dentro da esfera federativa brasileira, os três entes federados são autônomos – o que torna ainda mais complexa a ideia formulada por Evans que concebe os Estados como um bloco mais ou menos monolítico. No caso brasileiro, há de se falar em autonomias e parcerias, dado o desenho institucional produzido pelo federalismo trino. De todo modo, o desenho da política feito em âmbito da União precisa também levar em consideração a autonomia dos outros entes para se apropriar do *Zeitgeist*, ou seja, do espírito da política e redesenhá-la segundo seu contexto local.

Conforme aponta Evans (2004), a existência de uma “burocracia weberiana”, ou seja, funcionários constantemente treinados e qualificados, recrutados por concurso, insulados e isentos da sazonalidade eleitoral é um fator essencial para a autonomia dos Estados. Ao mesmo tempo, demanda-se desses estados que desenvolvam uma interlocução com o setor privado e com os grupos da sociedade civil para estabelecer parcerias. A parceria, nesse sentido, ajuda o Estado na coleta de dados e informações para a concepção e implementação das políticas. A ideia de parceria em âmbito da PNDU também se aplica em engajar o setor privado, principalmente porque esse setor produz inovações, investimentos e desenvolve tecnologias de interesse da política.

A análise de Evans (2004) é diferente daquela feita pelos neoutilitaristas de que o problema principal seria o excesso de burocracia. Segundo Evans, o problema é a falta de burocracia weberiana, bem treinada e apta ao trabalho. É essa burocracia que garante que políticas sejam concebidas e implementadas. Em relação aos estudos sobre burocracia municipal (ver nota técnica 1.2).

Conforme aponta Santos (2017), o princípio geral que delinea a repartição de competências entre as entidades do Estado Federal é o da “predominância do interesse”. Dessa forma, segundo a autora, há uma clara hierarquização entre os entes nacionais e, nesse sentido, cabem à União as matérias de “interesse geral”, enquanto aos estados, as questões de “predominante interesse regional” e, aos municípios, concernem os “assuntos de interesse local”. Dessa forma, com base nesse princípio geral, a Constituição estabelece as regras para a divisão das competências entre os entes. Por conta disso, o estabelecimento de direitos universais, como o direito à cidade, acaba sendo proposto pela União, coordenado, em certa medida, pelos estados e, por fim, implementado pelos entes municipais. Nesse sentido, a ideia de autonomia e parceria fica um pouco comprometida visto que há uma relação hierárquica entre os entes e as decisões são tomadas de cima para baixo.

Santos (2017, p.79) afirma que as Emendas Constitucionais (EC) aprovadas desde a promulgação da CF expandiram relativamente pouco a autonomia dos municípios. Além disso, há uma clivagem entre os municípios brasileiros visto que, de um lado, os menores (que são a maioria dos entes) acabam se beneficiando pouco de leis que conferem autonomia para coletar e gerir tributos, dada a pouca margem de expansão existente. No caso dos municípios de grande porte, interessa a ampliação da margem de tributação, dado o montante de recursos a ser coletado. De forma geral, segundo a autora, interessa a todos os municípios a expansão das transferências de recursos da União, tanto as voluntárias, quanto as constitucionais.

Entre as EC que podem conduzir à maior autonomia dos municípios, somente as de números 39, 42, 44 e 55 beneficiam os pequenos municípios, que são a ampla maioria dos municípios brasileiros (71% deles contam com população inferior a vinte mil habitantes) e têm sua base econômica muito dependente da atividade rural; por isso, pouco se beneficiam da autonomia para gerir os tributos de competência municipal, os quais incidem sobre atividades urbanas. À grande maioria desses municípios, interessam medidas que resultem no aumento das transferências (sobretudo o FPM), mesmo que sejam transferências voluntárias, como é o caso dos convênios. Aos municípios de maior porte, importa ampliar sua competência tributária. Observa-se que, para o conjunto dos municípios, a medida de maior impacto em suas receitas – e, portanto, em sua autonomia financeira – seria a retomada do crescimento, que significaria elevação da quota-parte do ICMS, a principal fonte de receita dos municípios. (SANTOS, 2017, p.79)

Ainda segundo Santos (2017), a União fere a autonomia dos municípios ao promulgar políticas que vinculam receitas destes às políticas formuladas em nível central. A autora aponta o caso da política educacional como um exemplo, visto que a Emenda Constitucional nº29 criou uma vinculação de receitas municipais, no mesmo sentido que a política de saúde também exige uma contrapartida da União.

Há, na literatura, argumentos que defendem que, na esfera local, as deletérias relações de clientelismo político se manifestam de forma mais aguda e, não raro, é possível identificar que os grupos de interesse acabam cooptando as ações governamentais. Nesta Nota, argumenta-se, a partir dos conceitos formulados por Evans (2004), que é necessário construir e garantir a

existência de espaços de participação e controle social em nível local, além de estimular a constituição de um corpo burocrático estável, para constranger os comportamentos predatórios. Por isso, cabe aos agentes locais o monitoramento constante das práticas diárias.

### **3.3. Capacidades estatais nos municípios brasileiros e a implementação da PNDU**

O debate sobre capacidades estatais e políticas públicas no Brasil tem ganhado cada vez mais importância na literatura sobre administração pública e ciência política. Autores como Pires e Gomide (2014), Grin et al. (2018) e Lima et al. (2020) têm demonstrado a pertinência desse conceito para analisar a eficiência das ações do Estado. Capacidade estatal, em outras palavras, pode ser entendida como as ferramentas pelas quais o Estado age e, por conseguinte, atinge seus objetivos.

Desde o final da década de 1990 e, principalmente, ao longo da década de 2000, houve um conjunto de questionamentos relativos ao receituário neoliberal, principalmente no que se refere à sua capacidade de gerar desenvolvimento social e econômico nos países da América Latina (BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, 2005). A crise financeira de 2008 e a pandemia de Covid-19, sob certos aspectos, fez com que o debate sobre o papel do Estado enquanto promotor do desenvolvimento econômico fosse retomado.

Entretanto, passou-se a discutir quais seriam as capacidades dos Estados para formular e executar políticas públicas que busquem o desenvolvimento. Conforme apontam Lima et al. (2020), comumente, quando se trata de analisar as capacidades estatais, está-se referindo, sobretudo, à sua dimensão técnico-administrativa ou burocrática e outros tipos de capacidades, tais como a relacional, coercitiva, fiscal acabam recebendo menos destaque na literatura.

Há também na literatura uma preocupação de definir quais fenômenos produzem capacidades estatais e quais são o resultado das mesmas. Por exemplo, é consolidada a tese de que Estados com burocracias melhor qualificadas apresentam melhores desempenhos na implementação das políticas públicas. Assim, a qualificação da burocracia viabiliza/produz capacidades estatais. Por outro lado, melhores indicadores de saúde, educação, segurança podem ser entendidos como um resultado/produto das capacidades estatais. Nesse sentido, o conceito pode se referir tanto a inputs quanto a outputs.

No que concerne à esfera administrativa ou burocrática, trata-se sobretudo da capacidade de Estados conseguirem agregar organizações, instrumentos de políticas e profissionais competentes, com habilidades de gestão e coordenação de ações na esfera governamental, com vistas a atingir os objetivos descritos na política. Dentro de uma concepção weberiana clássica, as capacidades estatais se constituem como um conjunto de atributos de competência técnica e administrativa que afetam diretamente as chances dos Estados nacionais em atingirem os objetivos propostos pelas políticas. No modelo weberiano, capacidade estatal estaria atrelada a impessoalidade, a regularidade da aplicação das normas e a capacidade de formular normas adequadas e objetivas.

Um atributo central da capacidade estatal recai sobre a organização administrativa do Estado e se estende sobre as políticas públicas consideradas relevantes. Conforme aponta Skocpol (1985), pode-se afirmar que os Estados são organizações que possuem um certo controle sobre territórios e pessoas. Desse modo, dentro de democracias estáveis, essas estruturas passam a formular objetivos para lidar com problemas considerados socialmente relevantes. Todavia, o alcance desses objetivos depende de determinados instrumentos e capacidades.

Conforme Weber (1984), a burocracia estatal possui capacidade técnica (dada a forma de recrutamento, qualificação e impessoalidade) para que o Estado atue como o principal ator na resolução dos problemas públicos que afetam a sociedade. Portanto, as condições para a ação do Estado seriam dependentes do desenvolvimento técnico de suas burocracias. Por isso, construir e qualificar o aparato burocrático deveriam ser as primeiras tarefas para expandir a ação estatal.

Para Evans, Rueschemeyer e Skocpol (2002), discutir capacidades estatais implica verificar a existência de estruturas organizacionais cuja ausência ou presença sejam relevantes para a ação de agentes estatais. Historicamente, a temática das capacidades estatais foi pensada sobretudo para analisar o desenvolvimento de Estados-nação e pouco se preocupou em observar as instâncias subnacionais de governo. Contudo, nos anos recentes, inúmeras pesquisas passaram a aplicar esse conceito para observar os municípios brasileiros tais como Grin et al. (2018), Marengo et al. (2017), Marengo (2017), Sátyro et al. (2016) e Lima et al. (2020).

Conforme apontado na Nota Técnica 1 Componente Financiamento da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Mecanismos Fiscais e Extrafiscais de Âmbito Local (doravante, Nota 1 - Financiamento), a literatura aponta que a qualificação da burocracia municipal afeta o desempenho dos municípios em implementar políticas locais. A Nota 1 - Financiamento analisou a qualificação dos burocratas estatutários inseridos nos municípios brasileiros a partir das tipologias oferecidas pela REGIC (IBGE, 2018). Foi possível identificar que, conforme o município cresce na hierarquia da rede de cidades, o número de estatutários com apenas o ensino fundamental diminui e o percentual daqueles com maior instrução, aumenta. Nesse sentido, endossamos a tese de que os municípios maiores e com destacada importância na rede de cidades também possuem uma burocracia mais qualificada. Por outro lado, verificou-se que os municípios de menor porte populacional são os que possuem menos profissionais qualificados em seus quadros. Isso pode ser entendido como mais uma fragilidade que os municípios de menor porte populacional possuem.

Quando pensamos no conceito de capacidade estatal para o desenvolvimento da política urbana, precisamos buscar novas formas de análise para orientar o desenho dos instrumentos da política. Nesse sentido, não basta compilar indicadores (tais como IDH, IDEB, municípios com Plano Diretor ou instrumentos de gestão urbana, entre outros) e construir um ranking dos municípios mais ou menos eficientes ou com maior qualidade dos serviços prestados, como costumeiramente se produz. No que toca às políticas de desenvolvimento urbano, acredita-se que o desafio de observar as capacidades estatais é muito mais profundo do que catalogar se os municípios possuem ou não legislações específicas. Antes de tudo, é preciso levar em consideração quais são as necessidades reais dos municípios em relação à agenda urbana. As necessidades de uma metrópole como São Paulo ou Rio de Janeiro, ou de capitais regionais, são

distintas da maioria das cidades brasileiras (tipicamente pequenas), tanto em relação à escala quanto à própria natureza das demandas. Nesse sentido, a capacidade estatal deveria ser medida não através de um critério universal, mas sim, de um critério customizado. Afinal, como um determinado município específico lida com suas demandas locais? Por essa razão, acredita-se que um olhar mais focalizado nas demandas do município seja mais apropriado.

A criação e desenvolvimento dos consórcios públicos no Brasil se deve, sobretudo, à iniciativa de pequenos municípios situados no interior do país que se viram impossibilitados de, sozinhos, resolver todas as demandas relacionadas ao desenvolvimento das políticas públicas. Por isso, o consorciamento é entendido como uma ferramenta para habilitar os municípios, principalmente os menores, se viabilizarem (LUI, 2019). Nesse sentido, há diferenças substanciais entre os consórcios situados em regiões metropolitanas (estes, servindo mais a um propósito de colaborar com a governança metropolitana) e entre os municípios muito pequenos, situados no interior do país.

Mesmo que esse olhar de cunho qualitativo, voltado aos contextos locais, por ora, não seja possível de ser feito, acreditamos que alguns caminhos podem ser desenhados a priori. O primeiro deles é o reforço da construção de mecanismos institucionais de governança intermunicipal e da coprodução de políticas públicas. Em ambos os casos, exige-se uma postura pró-ativa dos municípios para tratar de seus problemas (compartilhados regionalmente ou não) dentro de fóruns participativos, com outros entes federados, com representantes do mercado e da sociedade civil. Não raro, as demandas que os municípios enfrentam também são vivenciadas por outros da mesma região. Nesse sentido, a construção de espaços de trocas e compartilhamento de conhecimentos é importante. Em certa medida, as associações de municípios e os consórcios intermunicipais, mesmo que distribuídos desigualmente pelo território nacional, já cumprem com essa função de aglutinação de atores. Todavia, 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. A seção seguinte pretende avançar a discussão realizada até o momento, lançando luz, principalmente, nos aspectos supramunicipais e como eles se relacionam com a temática federativa e a política urbana.

#### **4. A ESCALA SUPRAMUNICIPAL NA AGENDA URBANA**

Conforme apontado anteriormente, a federação brasileira passou por inúmeros movimentos de centralização e descentralização. Após o fim do regime militar, altamente centralizador e extremamente avesso à participação e controle social, a CF 88 inaugurou um novo período, desta vez marcado pela descentralização, participação e transparência do Estado. Durante os anos 1990, no início do processo de descentralização, os municípios passaram a ser os responsáveis por um conjunto de competências sobre as políticas públicas. Contudo, com o passar do tempo, percebeu-se que uma ampla gama de demandas não obedecia aos limites

territoriais dos municípios, pelo contrário, exigiam uma atuação conjunta, coordenada e de âmbito regional.

Nesse sentido, a escala supramunicipal se faz importante e necessária para a implementação da PNDU. Inicialmente, vamos abordar a temática das transferências voluntárias de recursos da União aos municípios e como a questão dos consórcios públicos intermunicipais dialoga com essa temática. Em seguida, abordaremos a discussão sobre a governança metropolitana e os desafios do desenvolvimento da PNDU nesses espaços.

#### **4.1. A Transferência Voluntária de Recursos da União aos Entes Subnacionais**

Segundo Abrucio e Franzese (2007; 2013), os convênios e as transferências voluntárias abrangem a destinação de recursos federais ou estaduais a outro ente federado (estados, municípios, Distrito Federal), a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, estando desvinculados de determinação constitucional ou legal. Segundo os autores, eles representam uma das formas recentes de cooperação intergovernamental para a implementação de políticas públicas. Quando envolvem transferências voluntárias de recursos financeiros, os repasses são, em geral, liberados após o envio de projetos pelos proponentes e a sua posterior aprovação, com a exigência de que a execução financeira deva ser adequada ao objeto e ao plano de trabalho. As transferências voluntárias não são reguladas por previsão legal que padronize o volume ou a proporcionalidade de recursos passíveis de serem alocados aos governos subnacionais, o que atribui autonomia ou discricionariedade à esfera de governo concedente (FRANZESE, 2006; MOUTINHO, 2016).

É preciso observar que a prática não é exclusiva da federação brasileira. Na literatura norte americana sobre o tema, esse fenômeno é chamado de *“pork barrel”*, ou seja, numa tradução mais livre, significa *“trazer o porco para casa”*. Trata-se de uma metáfora para se referir à apropriação de recursos do governo central para projetos localizados, garantidos única e exclusivamente para trazer dinheiro ao reduto eleitoral do parlamentar que destina a verba. Trata-se, outrossim, de um controle legislativo sobre os projetos regionais e sobre os recursos federais.

Conforme apontado pela literatura, há um viés alocativo que pode ser atribuído às alianças políticas dos governos locais com a União no que se refere às transferências voluntárias federais aos entes subnacionais. Em outras palavras, o Governo Federal distribui mais recursos para regiões governadas por aliados político-partidários e menos para aquelas governadas pela oposição no plano nacional (MOUTINHO, 2016; MEIRELES, 2019). Existe uma premissa dentro desses estudos de que a escolha de onde alocar verbas se transforma em uma decisão de investimento eleitoral para a coalizão de partidos do governo central. Em contrapartida, espera-se que os governantes subnacionais retribuam, na forma de apoio eleitoral, os recursos recebidos anteriormente.

Além disso, segundo a análise de Meireles (2019), o alinhamento partidário ao Governo Federal produz um aumento da solicitação de recursos, seguido da sua posterior distribuição. Esse dado

mostra que as burocracias partidárias e as relações políticas estabelecidas entre os agentes municipais e os da União importam tanto no acesso aos órgãos federais que distribuem recursos quanto na distribuição em si. Do lado oposto, é interessante para os agentes políticos situados no legislativo e executivo federais (leia-se ministros, deputados e senadores) acolherem, tendo em vista o apoio político futuro, as demandas por verbas e políticas públicas oriundas de suas bases eleitorais na forma de emendas parlamentares, recursos orçamentários ou transferências voluntárias (BAIÃO, 2016; BAIÃO; COUTO, 2017).

*Grande parte dos recursos discricionários no Brasil é distribuída por meio de transferências voluntárias da União (TVU), que são solicitadas pelos governos subnacionais por meio de propostas e planos de investimentos detalhados. Isso cria um limite incontornável para a estratégia distributiva do Governo Federal: se governos subnacionais aliados não submeterem propostas, não poderão receber parte daqueles recursos. Apesar do apelo desse argumento, poucos estudos investigam as estratégias que governos subnacionais adotam para pleitear transferências voluntárias – que são importantes fontes de receitas para os orçamentos engessados dos municípios brasileiros (MEIRELES, 2019, p. 174).*

Em relação à distribuição de transferências voluntárias da União por estado e região no Brasil no período de 2000-2012, Moutinho (2016) destaca que há uma grande disparidade no acesso a esse tipo de recursos. O autor afirma que existe uma forte concentração de recursos direcionados para a Região Sul do Brasil quando se trata de emendas parlamentares individuais provenientes de deputados da base aliada ao Governo Federal, enquanto que para a Região Norte foi destinado um baixo volume de recursos voluntários. Moutinho reitera que essa tendência contribui para a manutenção das desigualdades inter-regionais, uma vez que a evolução dos recursos transferidos aos entes subnacionais parece ser estabelecida muito mais por sua força política do que por critérios de redução das desigualdades inter-regionais e de atendimento das necessidades das populações locais. Analisando os recursos financeiros liberados para a base aliada no período indicado, o estudo de Moutinho verifica que a Região Sul recebeu, proporcionalmente à quantidade de deputados, os maiores valores médios, alcançando perto de 6,2 milhões de reais por deputado, sendo praticamente o dobro da média nacional. No outro extremo, a Região Sudeste ficou em apenas 2 milhões de reais por parlamentar. Comparando-se a quantidade de deputados com o volume de transferências, percebe-se enorme distorção visto que, enquanto o Sudeste é responsável por 34,3% dos deputados, o valor liberado equivale a apenas 20,7%. Já na Região Sul, enquanto a bancada responde por 15,7% dos deputados aliados, o volume financeiro alcança 29,3% do total (MOUTINHO, 2016, p. 157).

Até o momento, discutimos o acesso dos municípios às TVU. No caso do acesso dos consórcios públicos aos recursos discricionários, há um conjunto de ressalvas que precisam ser feitas em relação ao uso do raciocínio destacado pela literatura. Em primeiro lugar, um consórcio é formado por um conjunto de municípios, dispostos regionalmente e, assim, se presume que existam prefeitos de vários partidos políticos dentro dele. Desse modo, a *proxy* “é ou não é parte da coalizão partidária do Governo Federal” usada na literatura sobre transferências voluntárias de recursos aos municípios deixa de ser útil para explicar a celebração de convênios com os

consórcios. Contudo, como se trata de um conjunto de prefeitos, representando os interesses de uma região, uma nova variável entra para o cálculo de análise.

Conforme apontado por Lui (2019), o que pode contribuir para compreender por que alguns consórcios conseguem celebrar convênios e outros não, é a sua robustez institucional, ou seja, a capacidade destas organizações em: a) agregar politicamente os interesses dos prefeitos em torno de uma demanda (ou mais de uma); b) solicitar os recursos ao governo de nível superior (estado ou União) por meio do encaminhamento de um instrumento específico (por exemplo, a proposição de um convênio); c) obter e gerenciar os recursos pleiteados; d) implementar a política pública, adequando os interesses e superando os conflitos que surgem em escala regional; e) prestar contas à União, possibilitando, assim, que mais recursos sejam solicitados. O referido estudo aponta que os prefeitos dos consórcios, quando entram em consenso em relação a um projeto que necessite de recursos da União, costumam fazer a negociação política de busca por recursos de forma conjunta e cooperativa, deixando de lado seus conflitos partidários internos. Em relação a realização de convênios, no período anterior a 2019, a literatura descrevia esse processo como bastante moroso, principalmente em relação às normas exigidas pela Secretaria do Tesouro Nacional.

O CAUC é o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias, mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional. Para um município ter acesso às transferências voluntárias da União, ele precisa, no primeiro momento, estar com sua situação regularizada no CAUC e, por exemplo, a não prestação de contas de um convênio impossibilita que novos sejam firmados até regularizada a situação. Contudo, até o ano de 2019, essa lógica era aplicada aos consórcios públicos, ou seja, se um município consorciado estivesse em situação irregular no CAUC, o consórcio do qual o mesmo faz parte não poderia firmar convênios com a União. A legislação que dispõe sobre o tema mudou recentemente, no sentido de apenas observar a situação do consórcio e não dos consorciados. Conforme aponta a Lei nº 13.821, de 3 de maio de 2019<sup>5</sup>, para a celebração dos convênios entre consórcios e a União, as exigências legais de regularidade serão aplicadas ao próprio consórcio público envolvido, e não aos entes federativos nele consorciados. A atual legislação é entendida como um avanço na área, dado que permite mais autonomia aos consórcios para firmar convênios e diminui a sua dependência dos entes que os compõem.

Os estudos sobre consórcios públicos verificam que os prefeitos que compõem essas organizações se esforçam para suspender os seus interesses/conflitos partidários e trabalhar conjuntamente na confecção de uma proposta de convênio (que, entre outras informações, apresenta como será aplicado o recurso na região e como cada município envolvido vai colaborar e se beneficiar). Em um segundo momento, os prefeitos precisam solicitar formalmente o recurso, seja encaminhando a proposta de convênio diretamente a um ministério (via Poder Executivo), seja por meio de emenda parlamentar (via Poder Legislativo).

Nesse caso, o envio de propostas pelos consórcios públicos à União para solicitar recursos pode ser entendido como fruto de um consenso regional. Após pesquisa sobre o tema, identificou-se que a União, através de seus fundos (como o Fundo Nacional de Saúde) e de alguns ministérios

---

<sup>5</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13821.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13821.htm)



(Ministério da Integração Nacional, Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Agricultura), consegue estimular a proposição de projetos dos consórcios públicos através de incentivos legais – tal como a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que institui que os municípios consorciados terão prioridade no repasse aos recursos nessa área (LUI, 2019).

Nesse sentido, é consenso o fato de que os consórcios possibilitam aos municípios (principalmente os menores, com baixa capacidade estatal instalada) alcançarem um conjunto de produtos e serviços que, sozinhos, não teriam condições. Por isso, entende-se que essas organizações representam um avanço na implementação do federalismo cooperativo no Brasil.

Esse conjunto de reflexões tem implicações na forma como os municípios podem buscar recursos para implementar projetos voltados às diretrizes da PNDU. O primeiro fato constatado é que não há uma clareza em relação aos critérios que orientam a distribuição de emendas parlamentares aos municípios. Mais do que isso, verificou-se que a vinculação partidária e a busca por apoio político são variáveis que regem essas relações políticas e financeiras.

Uma maneira de superar a falta de critérios para transferência de recursos e a dificuldade de acesso aos mesmos é a construção de um consenso social e político em torno da importância no tema do desenvolvimento urbano. Sem isso, recursos seguirão sendo destinados sem critérios técnicos e tenderão a aprofundar as desigualdades regionais e intermunicipais existentes. Contudo, o arcabouço institucional brasileiro foi desenhado para operar dessa forma (dando liberdade aos parlamentares alocarem, através de suas emendas, os recursos em áreas de seu interesse) e, na impossibilidade de modificá-lo em curto prazo, a principal medida factível é a busca por consenso entre os atores políticos (tanto em nível nacional, quanto subnacional) em torno da necessidade de financiar o desenvolvimento urbano no país. Os esforços para a instituição do Orçamento Impositivo ilustra exatamente esse princípio da autonomia parlamentar visto que ele busca tornar obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais dos parlamentares pelo poder Executivo. É bastante evidente que políticas setoriais, que têm rebatimento sobre a questão urbana, estão constantemente sendo desenvolvidas nos municípios brasileiros. Todavia, acredita-se que a PNDU deveria justamente promover a integração das políticas voltadas ao urbano. No que concerne ao âmbito regional, os consórcios são um espaço muito interessante de construção de uma agenda coletiva e podem ser instrumentos muito eficientes na implementação de políticas relacionadas ao desenvolvimento urbano no país.

A pesquisa desenvolvida no Ipea, em âmbito do projeto Governança Metropolitana no Brasil, aponta que há, nas regiões metropolitanas brasileiras, um amplo conjunto de consórcios e arranjos institucionais. Contudo, são raros os casos em que o consórcio ocupa o mesmo desenho territorial do que a RM. Normalmente, há consórcios que abrangem apenas alguns municípios metropolitanos e, em outros, há consórcios que são compostos por uma parcela dos municípios metropolitanos e outros que estão fora do arranjo da RM. Nesse sentido, trata-se de um mosaico institucional complexo, fruto de arranjos e afinidades políticas locais.

## 4.2. A Questão Metropolitana e o Desenvolvimento da PNDU

Conforme apontam Souza (2007) e Lima et al. (2020) no processo de redemocratização ocorrido na década de 1980, as regiões metropolitanas, bem como suas agências de planejamento, criadas durante o regime militar, perderam protagonismo e foram reduzidas a órgãos de caráter administrativo sem poder político ou competências. A decisão de suprimir as estruturas institucionais criadas durante a ditadura fez com que as RMs fossem deixadas de lado no primeiro momento após a redemocratização. Além disso, esse período foi marcado por um ganho de autonomia administrativa e política por parte dos municípios e, erroneamente, pensava-se que estes iriam, sozinhos, resolver todos os problemas que tinham rebatimento sobre seu território.

A literatura aponta que os instrumentos de planejamento e gestão metropolitana e regional adotados após a redemocratização se mostraram frágeis e ineficientes diante do intenso processo de metropolização do país. Alguns autores, chamam esse período de “municipalismo autárquico” (Daniel, 2001; Abrucio, 2005), por ser exatamente o momento em que os municípios passaram a usufruir de maior poder político sem, contudo, atentar-se para questões de ordem regional e demandas compartilhadas. Já no final dos anos 1990 e no início da década de 2000, esforços no sentido de pensar em âmbito regional passaram a estar presentes na pauta política - vide promulgação da Lei dos Consórcios Públicos (2005), da Regionalização da Saúde (através do Pacto pela Gestão, 2006) e da Governança Metropolitana (através do Estatuto da MetrÓpole, 2015).

No que concerne à implementação dos instrumentos de gestão urbana na escala metropolitana, verifica-se que o Estatuto da MetrÓpole (EM) procura construir uma ponte institucional entre os municípios metropolitanos e estimula a criação de um arranjo institucional formal. Conforme se observa, o EM pode induzir a compatibilização dos planos plurianuais (PPAs), das leis de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa. Assim, espera-se que as medidas tomadas na escala metropolitana possam ser implementadas e tenham rebatimento no planejamento orçamentário de cada município. O EM também parte do pressuposto de que, em âmbito local, os arranjos institucionais irão efetuar o justo rateio de custos e o alinhamento de políticas metropolitanas.

Conforme apontado, a União acabou sendo o ente protagonista (dada a autoridade legislativa e arrecadatória) no desenvolvimento das políticas públicas e orquestrando as relações federativas. O Estatuto da MetrÓpole (EM), aprovado em 2015, estipulou prazos para que as RMs aprovassem seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e, dentro desses, que fossem eleitas as Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) e constituídos os Fundos Metropolitanos, etc. Conforme apontado em diversos estudos (Marguti et. al, 2018; Marguti e Costa, 2018), a implementação da “Governança Metropolitana” tem enfrentado diversos percalços após a promulgação do Estatuto da MetrÓpole, tais como: (i) a aprovação dos PDUI metropolitanos (ii) a manutenção de um espaço institucional permanente que agregue os atores sociais da sociedade civil, mercado e agentes estatais e, por fim, (iii) a constituição de um fundo metropolitano com recursos disponíveis e estabelecimento das FPICs.

Os arranjos institucionais de abrangência regional e interfederativa são fruto de uma evolução das relações de confiança e reciprocidade dos agentes inseridos em cargos de decisão em nível local (LUI, 2019). É sempre preciso lembrar que os consórcios intermunicipais não surgiram após a respectiva Lei, mas sim anteriormente, a Lei veio regularizar uma prática já existente. Dessa constatação depreende-se que relações de reciprocidade e confiança não se criam automaticamente entre atores sociais através de uma Lei. Desse modo, para que a implementação da PNDU seja feita em âmbito local, é necessário construir um consenso político entre os atores sociais nos determinados contextos - seja isso uma Região Integrada de Desenvolvimento, uma Região Metropolitana, uma cidade gêmea, etc, através de uma intensa mobilização entre os atores da sociedade civil, do mercado e dos agentes estatais.

Conforme discutido anteriormente, a ideia de coprodução pode ser interessante para pensar no desenvolvimento da política urbana em âmbito local. Para isso, é necessária a ativação dos conselhos metropolitanos a fim de promover a adequação das diretrizes da PNDU para as demandas locais. Esses espaços precisam contar com a presença de atores estatais com poder de decisão (tal como prefeitos, secretários etc) e representantes da sociedade civil e do setor privado. Conforme apontado anteriormente no debate sobre a coprodução, ainda há um longo caminho para que a participação social seja efetiva, permanente e decisória.

No que concerne à distribuição de competências e responsabilidades em nível local para a implementação da PNDU, é preciso ressaltar que os municípios já contam com estruturas institucionais onde essa concertação pode ser feita - consórcios públicos, associação de municípios, conselhos de desenvolvimento regional, conselhos metropolitanos, etc. A forma como custos e benefícios serão divididos e como cada parte vai usufruir disso ao longo do tempo depende mais da estrutura institucional do arranjo do que de uma ação do governo federal.

Em geral, a literatura tem apresentado que os consórcios públicos têm conseguido tocar agendas e desenvolver políticas ao longo do tempo. No caso dos arranjos metropolitanos, dada a recente publicação do Estatuto da Metrópole, as formas de governança ainda são incipientes. De todo modo, é vital a construção de uma estrutura institucional que proporcione aos atores políticos uma certa segurança de que o investimento de recurso financeiro e de capital político se transformará em benefícios ao longo do tempo. Novamente, a distribuição de competências e recursos relativos à PNDU devem ser assuntos a serem definidos pelos atores locais dentro dos espaços de concertação e menos a partir de um script pré-formulado pela União.

## **5. A Escala Regional na Agenda Urbana: a PNDR e a PNDU**

Essa seção tem por objetivo refletir sobre as relações interfederativas, desenho institucional e governança da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), bem como sobre os elementos institucionais inseridos nas ações e projetos resultados dessa política, a fim de dar subsídios à elaboração da PNDU.

Voltemos à pergunta previamente enunciada, qual seja: quais aprendizados podem ser extraídos da experiência de concepção e execução da PNDR para o desenvolvimento da PNDU?

Primeiramente, apesar das políticas supracitadas<sup>6</sup> – saúde, política de apoio à gestão administrativa dos municípios e meio ambiente – manejarem, de alguma forma, sua organização e institucionalidade sobre o território, elas são, sobretudo, setoriais. Nesse sentido, merece destaque a PNDR, que na sua concepção, foi pensada para o desenvolvimento territorial brasileiro, na escala regional e, nesse caso, enfatiza-se a transversalidade temática da PNDR, que inclui eixos setoriais de intervenção<sup>7</sup>, como desenvolvimento produtivo, ciência, tecnologia e inovação, educação e qualificação profissional, infraestrutura econômica e urbana, desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais, e fortalecimento das capacidades governativas dos entes federativos.

Incidindo diretamente sobre o território, na escala regional, sua institucionalidade perpassa os diferentes entes federativos. O texto da política especifica que seu fundamento consiste na mobilização planejada e articulada da ação nos diferentes entes - federal, estadual, distrital e municipal -, e nos setores público e privado, por meio da qual programas e investimentos da União e dos entes federativos, associadamente, estimulem e apoiem processos de desenvolvimento. Assim, tal política apresenta-se como interfederativa.

Por fim, a PNDR, além de ser intersetorial e interfederativa, também possui uma abordagem multiescalar. Sobre isso, Brito, Mattedi e Santos (2017, p. 2) constataram que o “uso de múltiplas escalas geográficas aplicadas ao planejamento de políticas públicas de desenvolvimento regional é recente no Brasil. Remete à criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)<sup>8</sup>”.

Tais características recaem sobre as premissas formuladas para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Na sua concepção geral, a PNDU se propõe “à construção de uma visão estratégica do território brasileiro, adotando uma abordagem multiescalar (ou multinível) interfederativa, intersetorial (e interinstitucional), e uma perspectiva sistêmica, que incorpora temas transversais e a dimensão do desenvolvimento econômico” (MDR, 2019).

Segundo Nascimento (2010, p.96) nas últimas décadas “a intersetorialidade das políticas públicas nacionais passou a ser uma dimensão valorizada à medida que não se observava a eficiência, a efetividade e a eficácia no conjunto sistêmico apenas por meio de políticas setoriais”. Políticas setoriais versam sobre componentes específicos e suas respectivas demandas, enquanto as políticas nacionais intersetoriais versam sobre temas transversais, como por exemplo, desenvolvimento e redução das desigualdades, considerando as múltiplas facetas da realidade.

Serra (2005) defende a necessidade do modelo institucional e de gestão das políticas públicas caminharem para a ruptura do antigo tradicional – altamente centralizado, vertical e hierarquizado. A concepção das políticas públicas deverá abranger ferramentas organizacionais que buscam sinergia e articulação interdepartamental ou interorganizacional no seu desenho

---

<sup>6</sup> Políticas citadas como tópicos da sessão introdutória dessa nota;

<sup>7</sup> Esses eixos foram indicados Decreto Nº 9.810, de 30 de Maio de 2019.

<sup>8</sup> Os autores avaliam a I PNDR (2003).

institucional, portanto, novos formatos estruturais e processuais são requeridos, e ao longo do tempo, devem ser revisitados.

E por fim, a multiescalidade da política não é em si mesma uma inovação, ao contrário, constitui-se uma necessidade frente à transescalaridade das dinâmicas econômicas, sociais e culturais do mundo moderno. Ou seja, a multiescalabilidade serve para dar conta de uma transescalaridade dos processos da realidade. Políticas que incidem sobre o território, sua dinâmica e organização contêm uma “multiplicidade de relações escalares envolvidas nos processos de desenvolvimento, e que é preciso um planejamento em diversas escalas geográficas a fim de que emergam as heterogeneidades” (BRITO, MATTEDI E SANTOS, 2017, p.4). Assim, essa abordagem não enrijece a política frente ao contexto na qual ela pretende atuar. Sua implementação, programas e ações podem assumir escalas diferenciadas.

Nesse sentido, a PNDU não está para além da PNDR, nem sobre ela. Elas não concorrem entre si, apesar da similitude. Ao contrário, elas estão imbricadas no processo de busca pela visão do desenvolvimento urbano-regional sustentável do país. Portanto, essa sessão abordará o processo de concepção da PNDR, os avanços, limitações, e transcorrer sobre os pontos de simetria e assimetria entre PNDR e PNDU. Pretende-se discorrer sobre a dimensão escalar regional na PNDU sem enfraquecer as competências da PNDR sobre as dinâmicas que envolvem essa escala no âmbito nacional.

## **5.1. A PNDR e sua Institucionalidade**

A redução das desigualdades regionais permeou as iniciativas de planejamento e implementação de políticas públicas de desenvolvimento no Brasil desde o final dos anos 1930. Ao longo do tempo, houve períodos em que essa questão se apresentou no centro das agendas governamentais, seguidos igualmente por períodos de esvaziamento e enfraquecimento no âmbito das políticas.

Em 1962, a criação do Ministério do Planejamento pelo Governo do Presidente João Goulart, e a atuação de Celso Furtado como ministro constituíram um marco histórico no que diz respeito ao planejamento regional. Furtado (2003), que tinha a questão regional no cerne das suas teses, defendeu a necessidade de adoção de políticas de desenvolvimento regional integrado, inseridas em um projeto nacional de longo prazo. Tal defesa foi decorrente do fato de que até meados da década de 1950 os planos e os projetos nacionais praticamente não atendiam as regiões, se não o Sudeste, que concentrava os grandes projetos e investimentos de perfil setorial, como industrial de base, transporte, saúde, educação, energia etc.

Apesar disso, a instituição de políticas e instrumentos<sup>9</sup> de governo voltados para a diminuição das desigualdades socioeconômicas entre regiões caracterizou-se claramente em planejamento econômico. A literatura político-econômica mostra o quanto esses componentes fundiram-se

---

<sup>9</sup> Por exemplo, a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em 1959, da Amazônia (Sudam), em 1966, e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), em 1967.

quase a ponto de não haver diferenciação entre desenvolvimento regional e aporte de recursos com objetivo de desenvolver a infraestrutura produtiva no país (MINDLIN, 2003; SILVA, 2016).

Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's) título dado a dois planos econômicos referentes respectivamente aos períodos 1972-1974 e 1975-1979, exemplificam tal contexto. Conquanto serem planos nacionais, sua implementação teve como marca programas e aplicação de recursos regionais. Seus programas visavam investimentos no Nordeste, ocupação produtiva da Amazônia e da região Centro-Oeste e incentivos fiscais em determinadas regiões induzindo a desconcentração industrial do eixo sul-sudeste (ALVES, NETO, AMPARO, 2014).

Com relação aos PNDs, dois elementos destacam os avanços no desenho institucional<sup>10</sup>, primeiro refere-se ao fato dos planos serem instituídos por lei, as diretrizes do I PND foram regulamentadas pela Lei 5.727, de 4 de novembro de 1971 e o II PND pela Lei 6.151 em 4 de dezembro de 1974. Segundo, a implementação dos planos contou com um conjunto de instituições bancárias agregando-as ao desenho dos programas, portanto, as ações apoiava-se em recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil e de outros órgãos financeiros da União.

Na década de 1980, e até meados da década de 1990 verifica-se um abandono das políticas, iniciativas e ações voltadas para redução das desigualdades regionais que persistiam e se agravavam em face da crise fiscal e financeira do Estado brasileiro. Apesar desse cenário econômico, a Constituição Federal de 1988 elucidou em um dos seus objetivos, aquele que visa reduzir as desigualdades regionais.

As acentuadas disparidades regionais não passaram ao largo da Constituição Federal de 1988, que elucidou em diversos dispositivos a questão, notadamente quando estabelece ser objetivo fundamental da República Federativa do Brasil reduzir as desigualdades regionais, destinando-se, nesse sentido, 3% da arrecadação total do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados para o setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste – previsão que deu origem aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO) (ALVES et al, 2014, p. 110).

Houve algumas ações pontuais no final desse período. Em 1996 certas ações de planejamento regional baseadas na identificação e investimento de “eixos de desenvolvimento” buscando a incorporação de novos espaços à economia de mercado e maior integração internacional frente ao contexto da globalização. Além disso, houve a criação do Ministério da Integração Nacional, em 1999, com competência de conduzir a política regional brasileira. Duas conseqüências podem ser destacadas desse período, primeira a fragmentação nas políticas. Segundo Alves et al (2014, p. 111) “as intervenções do período ganharam uma conotação setorial, dificultando o planejamento integrado do território, já que estavam ancoradas na ideologia da competitividade espacial”. A segunda conseqüência refere-se a extinção de tradicionais órgãos

---

<sup>10</sup> Por exemplo, com Programa de Metas e Bases do governo Médici que dividia os mesmos objetivos e princípios com o I PND.

de planejamento e desenvolvimento regional, as Superintendências do Nordeste, Amazonia, Centro-Oeste e Sul<sup>11</sup>.

Em 2003 iniciaram-se as formulações de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), pelo Ministério da Integração Nacional (MI) por meio da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), sinalizando a retomada do planejamento regional. Incorporando avanços institucionais das PNDs, mas ultrapassando o modelo simplista de políticas públicas nacionais norteadas apenas por aspectos puramente econômicos, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional foi institucionalizada pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, tendo o duplo propósito de reduzir as desigualdades regionais e de ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras.

Nesse sentido, a formulação da PNDR é parte do esforço de retomada, no Brasil, do planejamento em geral e de políticas regionais em particular, desde a segunda metade dos anos 1990. A partir de 2003 ocorre a consolidação de um esforço de repensar a política regional brasileira com o lançamento da proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional pelo MI, institucionalizada em 2007 pelo Decreto no 6.047/2007 (RESENDE et al, 2015, p. 29).

O principal objetivo da PNDR, quanto a sua formulação, consistiu na promoção de trajetórias de desenvolvimento que resultassem em maior equilíbrio econômico e social das regiões brasileiras. Tais trajetórias incidiram de maneira diferenciada sobre o território levando em consideração, além da diversidade nacional, temas como sustentabilidades, questões sociais e culturais, transparência e participação social entre outros.

A PNDR definiu estratégias de desenvolvimento regional em três escalas seguintes - federal, macrorregional e sub-regional. Resende (2015, p. 30) reconheceu que a busca pela implementação de um arranjo de articulação institucional em diferentes níveis de escala “é digno de nota, visto que a maioria das intervenções no território exige uma complexa combinação de ações e de articulações entre os diferentes níveis de governo (federal, estaduais, locais ou outro ente público regional) e os demais entes privados que perpassam, muitas vezes, os limites administrativos”.

Com isso, a política apoiou-se na abordagem multiescalar, por meio da construção de uma tipologia regional e definição de territórios prioritários. Dessa forma, a PNDR alterou a visão tradicional das políticas regionais anteriores que evidenciavam apenas as macrorregiões, com destaque para o Norte e Nordeste.

Além da mudança de paradigma nas ações de desenvolvimento, outro avanço da I PNDR foi à superação da abordagem exógena, do tipo top-down, e valorizou o desenvolvimento endógeno, do tipo bottom-up, com empoderamento, participação e controle social. (ALVES e NETO, 2014).

---

<sup>11</sup> A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, a Superintendência de desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO e a Superintendência de Desenvolvimento do Sul – SUDESUL foram extintos em 2001.

A PNDR também avançou com relação a valorização da diversidade regional, entendendo que as regiões possuem ativos que podem ser explorados com relação ao setonro econômico, social e cultural, “superando a equivocada associação de que o “moderno” estaria atrelado às regiões mais desenvolvidas e o “arcaico” às menos desenvolvidas” (ALVES e NETO, 2014, p. 317).

Apesar da I PNDR ter se constituído com a materialização do primeiro esforço de instituição de uma política nacional de desenvolvimento regional no país, o Relatório de Avaliação da PNDR (2011) apontou a seguinte crítica, “a Política Regional caracterizou-se como um conjunto de “instrumentos sem uma política” (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2011a, p. 89).

A lacuna deixada pela ausência de uma política regional durante as décadas de 1980 e 1990 pode ter-se constituído como um dos problemas que levaram, em 2007, à institucionalização de uma PNDR bem menos robusta do que os estudos e trabalhos acadêmicos propunham. Como o desenvolvimento regional retornou à agenda com um bom aporte teórico, mas com bases frágeis do ponto de vista estratégico, as propostas apresentadas para o enfrentamento da questão careciam, naturalmente, de articulação (ALVES e NETO, 2014, p. 317).

A fragilidade institucional também foi citada por Alves e Neto (2014). Os autores citaram que tal fragilidade foi conseqüência da vinculação única da PNDR a apenas um Ministério, e não a uma instância de coordenação estratégica, já que caracterizava-se como uma política transversal. Na continuação da avaliação realizada pelos autores, eles ainda apontaram as limitações relativas ao financiamento do desenvolvimento regional, cujos instrumentos ainda eram macrorregionais (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), ao fraco empoderamento e participação da sociedade no processo de implementação e desenho dos projetos e programas, e por fim, a inexistência de um grupo gestor de acompanhamento e avaliação da política – ressaltando o quanto indicadores de avaliação das políticas públicas configura-se em um desafio no âmbito da gestão pública.

Da primeira proposta, dois pontos foram vedados no processo de sancionamento do Decreto nº 6.047 que dificultaram sua implementação, a institucionalização do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e a criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. O FNDR, a despeito dos fundos constitucionais, visava o financiamento de ações e programas nos territórios não delimitados como prioritários e inseridos na tipologia das regiões. Já a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional configuraria uma instância fundamental para a coordenação e articulação entre a PNDR e as políticas setoriais.

Processo de elaboração da nova PNDR contou com um amplo processo democrático. A I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional – CNDR, realizada em Brasília de 19 a 22 de março de 2013, se constituiu em um marco no processo de construção democrática, já que nessa oportunidade houve ampla participação da sociedade brasileira por meio da constituição de delegados que representaram os 26 estados e distrito federal.

Como resultado desse encontro nacional, e dos encontros estaduais realizados anteriormente, foi elaborada a Carta da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, estabelecendo os



princípios e diretrizes para a construção e implantação da nova PNDR voltada à promoção do desenvolvimento nacional para a redução das desigualdades socioeconômicas em escala macrorregional e intrarregional. A carta apontava a necessidade de reformulação na tipologia e estabelecimento de critérios para definição de territórios prioritários em cada escala territorial. E ainda assinala que tais critérios não deveriam se restringir apenas aos indicadores econômicos, a fim de não retroceder na visão de diversidade territorial e na incorporação das dimensões sociais, culturais e ambientais já presentes na I PNDR.

Com relação à governança, a nova PNDR deveria buscar a cooperação nas três esferas públicas: governo federal, os governos estaduais e distrital, e representações dos governos municipais, e os diversos segmentos da sociedade civil, tais como os movimentos sociais, as organizações empresariais e dos trabalhadores e as instituições acadêmicas. Além desses, também apontou,

*A PNDR deve apoiar a cooperação horizontal e vertical entre os entes federativos, incluindo os consórcios intermunicipais e comitês de bacias hidrográficas e instâncias de gestão metropolitana. Há urgente necessidade de gerar capacitação nos municípios para executar políticas e acessar recursos federais e criar mecanismos de apoio adaptados às diferentes condições e desafios dos municípios (CNDR, 2013, p. 4).*

Com as deliberações do processo conferencial que serviram de subsídio para a elaboração do projeto de Lei de uma nova política nacional de desenvolvimento regional, denominada PNDR II, esta tinha como premissa suplementar as lacunas deixadas anteriormente e avançar na sua legitimação como política de Estado. A PNDR foi atualizada pelo Decreto nº 9.810 de 2019, após 12 anos da primeira versão do documento.

Em síntese o corpo normativo da PNDR I e II sinaliza o reconhecimento das desigualdades regionais que se configuram como obstáculos no desenvolvimento coeso e equitativo do país. Na I PNDR, seu objetivo consistia “na redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, e deve orientar os programas e ações federais no Território Nacional”. Consiste, na II PNDR, na promoção e convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida inter e intrarregiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentam baixos indicadores socioeconômicos; consolidação de 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; estimular ganhos de produtividade e aumentos da competitividade regional, sobretudo em regiões que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de emigração; e fomentar a agregação de valor e a diversificação econômica em cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento regional, observados critérios como geração de renda e sustentabilidade, sobretudo em regiões com forte especialização na produção de commodities agrícolas ou minerais.

Moreira (2020) elaborou um quadro síntese do escopo e organização das políticas de incidência territorial a partir de temas da estrutura normativa básica. Os temas analisados foram: principais normas, aspectos de governança e pacto federativo, principais instrumentos e suas escalas, principais planos e suas escalas, principais programas, recursos financeiros e fundos, e sistemas

de informação. Tal quadro dividiu as mesmas em três grandes grupos, (i) as políticas setoriais, (ii) as de escopo integrado e, por fim, (iii) as políticas de desenvolvimento e controle territorial.

A PNDR está inserida no grupo três das políticas desenvolvimento e controle territorial. O quadro a seguir apresenta o resumo da política realizado por Moreira e adaptados pelos autores para a II PNDR.

**Quadro 1: Síntese da Institucionalidade da PNDR**

<b>Política</b>	<b>Política Nacional de Desenvolvimento Regional</b>
Legislação	Decreto 6.047-2007/ nº 9.810 de 2019;
Visão Geral e Governança	Integração Nacional (MDR), Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, Comissão Permanente para o Desenvolvimento das Faixas de Fronteira;
Pacto federativo	Predomínio da união, e da escala nacional;
Principais Instrumentos	Planejamento e Orçamento, Câmara de Políticas, instrumentos específicos das políticas das Secretarias Setoriais sob sua atribuição;
Planos específicos e escalas	Planos estratégicos de desenvolvimento: escala macrorregional, mesorregional (Desenvolvimento da Amazônia, NE, CO); sub-regional: planos específicos das políticas das Secretarias Setoriais sob sua atribuição. Atribuição federal - escala variável – entre federal e estadual;
Principais Programas	1 – acompanhamento dos Fundos Regional; 2 – Rotas da integração Nacional; 3 – Observatório do Desenvolvimento Regional; 4 – Política Nacional de Desenvolvimento Regional; 5 – Plano Brasil sem miséria (PPA) 2029 – Desenvolvimento Regional e Territorial; 2044 – Promoção dos Direitos da Juventude; 2069 – Segurança Alimentar, Política Nacional de Desenvolvimento Regional.
Recursos Financeiros e Fundos	Fundos Constitucionais de Financiamento do norte, do Nordeste e do Centro-Oeste. Fundos de Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste. Fundos relacionados à políticas específicas das Secretarias Setoriais sob sua atribuição.
Sistemas de Informação	Sistema Nacional de Informação de Desenvolvimento Regional, Núcleo de Inteligência Regional (lei)
Organização Territorial da política	Escala macrorregional, mesorregional, sub-regional e territórios específicos indicados pela política

Fonte: MOREIRA, 2002. II PNDR.

A matriz de análise geral define a PNDR como uma política executiva, elaborada e de competência do governo federal. Sua implementação ocorre, não apenas pelas ações da união, como também de abrangência nacional, apesar de seus projetos e ações estratégicas assumirem outras escalas e definição de territórios específicos. Nesse sentido, a II PNDR apropriou-se de uma organização territorial a partir de uma tipologia que incluía além da escala macrorregional, outras como, mesorregional, sub-regional e indicação de territórios específicos de diferentes dimensões. Seus principais instrumentos seguem a lógica executiva da política. E por fim, seus planos específicos e escalas não apontam uma hierarquia definida.

## 5.2. A PNDR e as Questões Interfederativas e de Governança

Tal política inovou sua abordagem ao orientar suas ações com o objetivo de amenizar as disparidades inter e intrarregionais (ALVES et al, 2014), nesse sentido, cabe questionar, como a PNDR<sup>12</sup> tratou as questões interfederativas e a governança?

Relações interfederativas e governança, a despeito de serem conceitualmente e processualmente diferentes, pressupõem características como cooperação, conciliação, coadjuvação e participação – ações fundamentais para efetividade das políticas públicas no âmbito federativo.

Dallabrida compreende a governança territorial como o,

exercício do poder e autoridade para gerenciar um país, território ou região, compreendendo os mecanismos, processos e instituições através das quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses públicos, incluindo entre os atores representações dos agentes estatais. O exercício da governança territorial aconteceria através da atuação dos diferentes atores, nas instituições, incluindo o Estado, e organizações da sociedade civil, em redes de poder socioterritorial (2011, p.2)

Contudo, a conciliação e atuação de diferentes atores não são facilmente alcançadas, principalmente quando se trata de políticas públicas de abordagem territorial. Sobre isso Arretche (2004) explica que estados federativos como o Brasil tendem a passar por competição entre os diferentes níveis de governo dificultando a coordenação gerencial e alcance dos objetivos das políticas.

Apesar disso, sobre a complexidade da efetivação das políticas públicas e concepção de escalas territoriais de governança, Dallabrida (2011) apontou que o Brasil possui experiências de descentralização político-administrativa, com destaque para as políticas de desenvolvimento. O autor assinala,

Concebendo governança territorial como o conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais, as experiências de descentralização político-administrativa brasileiras podem ser concebidas como os principais exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança, com vistas ao desenvolvimento territorial (DALLABRIDA, 2011, p.2)

Nesse sentido, segundo o autor, a PNDR exemplifica uma dessas experiências positivas no contexto da administração pública. Na concepção da política já foi possível observar uma conciliação no setor da administração governamental, quando da sua chancela pelo Governo Federal por meio da Câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional,

composta por representantes de 21 ministérios e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), da Presidência da República (IPEA, 2010a).

Entre os mecanismos de governança abordados por Karam (2012), a PNDR pautou-se na seguinte estrutura,

A distribuição de papéis preconizada delega ao nível nacional, composto pelo MI e demais órgãos coordenadores da PNDR, a responsabilidade pela definição de critérios e seleção dos espaços prioritários para alocação de recursos e intervenção de outras políticas. No nível regional caberia, precipuamente, a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento e a articulação de iniciativas e promoção de ações especiais, com destaque para a atuação prevista das novas Sudam, Sudene e Sudeco, consideradas braços de representação da PNDR junto aos atores do território. Já nos níveis inferiores, desdobrar-se-iam as ações propriamente ditas, com ênfase nos programas sub-regionais. Estes são denominados unidades de articulação das ações federais nas sub-regiões, às quais devem acoplar-se espaços institucionais de concertação construídos pelos próprios atores do território, com destaque para os fóruns das mesorregiões diferenciadas e demais instâncias subregionais, cuja composição deve contemplar, além dos órgãos governamentais dos três níveis, setores empresariais e sociedade civil (KARAM, 2012, p. 107).

Contudo, Sérgio Duarte de Castro<sup>13</sup> - secretário Nacional de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional em 2012, apesar de ressaltar avanços da I PNDR, destacou as dificuldades encontradas para a elaboração e implementação, no Brasil, da política de Desenvolvimento Regional, a saber, a complexidade do sistema federativo brasileiro; escassez de mecanismos de coordenação e articulação entre União, Estados e Municípios, assim como intragovernos; estrutura de repartição de recursos entre as instâncias de poder; lógica histórica de atuação setorial do governo federal; retomada recente da participação organizada da sociedade civil na política pública brasileira.

Sobre a escassez de ambientes de cooperação institucional, o secretário acrescentou que sempre existiram ações e investimentos visando o desenvolvimento regional, mas não interagem com a PNDR, ou seja, estavam fora do seu âmbito e segregada da política. Como exemplo ele citou os comitês e Agências de Bacia Hidrográfica, vinculados à Política Nacional dos Recursos Hídricos (PNRH); arranjos Produtivos Locais (APLs), vinculados à Política do MDIC; territórios delimitados como destinos Turísticos resultado da política de regionalização do Ministério do Turismo; territórios rurais, organizados como Territórios da Cidadania (120), com seus conselhos e apoio do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF).

Com respeito a isso, Silva (2014) apontou que esses territórios elencados por outras políticas e programas embora tenham se revestido do discurso sobre a redução das desigualdades regionais, eles não são propriamente políticas de cunho regional. Os Territórios da Cidadania

---

<sup>13</sup> Ver Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Européia – Brasil (2012, p. 8);

relacionam-se fundamentalmente às políticas sociais e agrícolas, e os arranjos produtivos locais às políticas econômicas e de ordenamento territorial.

Segundo o relatório Pactos para a Gestão Territorial Integrada, sobre a necessidade de maior estruturação e efetivação das relações interfederativas, apontou que,

A finalidade do pacto é ampliar o diálogo, de forma sistemática, entre os três entes da Federação em torno de programas e estratégias comuns, que assegurem a continuidade e a efetividade das ações governamentais. Busca-se, assim, alinhar de uma forma coerente os projetos de desenvolvimento territorial (uma perspectiva endógena e de planejamento ascendente) com a estratégia de desenvolvimento nacional e de inserção internacional (Brasil, 2005, p. 11).

Um passo importante nesse sentido foi à criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPINDR) que tem por finalidade formular políticas públicas e diretrizes de integração nacional e desenvolvimento regional, bem assim coordenar e articular as políticas setoriais com impacto regional, com vistas a reduzir as desigualdades inter e intra-regionais - instância estratégica de governança da PNDR. Assim como a CPINDR, que atua na esfera da união, houve a criação do Comitê de Articulação Federativa em 2003, depois incluída no decreto nº 6.047 em 2007, mais que na atualização da política foi alterado para Comitê-Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional.

É no âmbito do Comitê-Executivo que houve a indicação de uma abertura para a participação e cooperação interinstitucional, conforme explícito “o comitê poderá convidar representantes de outros órgãos e entidades da administração pública e especialistas para participar de suas reuniões, sem direito a voto, para suporte técnico e informações que possam subsidiar as suas atividades” (Art. 11, § 3).

Outra abertura as relações interfederativas ocorreu com as reformulações das superintendências regionais de desenvolvimento, Sudene, Sudam, Sudeco, e os Fundos Constitucionais de Desenvolvimento (FNE, FNO, FCO, respectivamente). Tais reformulações permitiram participação de diferente entes e representantes na estrutura. Essas superintenciais são portanto os espaços de governança na escala macrorregional.

Para o acompanhamento das atividades de planejamento regional nas escalas mesorregionais foram criados fóruns pensados como ambientes cujo objetivo consiste na articulação institucional entre as diversas instâncias de governo e as organizações da sociedade civil. Em 2009, a Secretaria de Programas Regionais apontou que 77% dos espaços das mesorregiões estavam organizados por meio de fóruns e que uma das ações constantes do Ministério da Integração Nacional consistia no estímulo à população local para que se organizasse e reivindicasse suas necessidades por meio dos fóruns, utilizando esse espaço participativo (Secretaria de Programas Regionais, 2009).

Para Silva esses fóruns assumiram “função de destaque na concepção da PNDR, pois representam o eixo no qual as articulações se completam” (SILVA, 2016, p. 365). Esses ambientes caracterizaram-se como “instâncias legítimas de articulação e integração dos atores locais, tanto governamentais quanto não governamentais”, que seriam “responsáveis pela

identificação, priorização e encaminhamento das demandas locais” (BRASIL, 2004, p.8 apud SILVA, 2016, p. 365).

Contudo, Alves e Rocha Neto apontam que a implementação da PNDR I foi prejudicada tanto pela fragilidade das relações interfederativas apoiada na competição e em interesses voltados unicamente aos incentivos fiscais quanto pela insuficiência das participação e do empoderamento sociedade nos fóruns, “pois se restringiram às instâncias colegiadas associadas aos programas, com lacunas importantes do ponto de vista tático e estratégico, o que lhe conferiu pouca visibilidade e transparência” (2014, p. 318);

Para a II PNDR, a Carta da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional recomenda,

A PNDR deve apoiar a cooperação horizontal e vertical entre os entes federativos, incluindo os consórcios intermunicipais e comitês de bacias hidrográficas e instâncias de gestão metropolitana. Há urgente necessidade de gerar capacitação nos municípios para executar políticas e acessar recursos federais e criar mecanismos de apoio adaptados às diferentes condições e desafios dos municípios.

Essa recomendação partiu da constatação que o problema da “governança foi um de seus principais entraves, além da inexistência de um projeto nacional de desenvolvimento, cuja ausência fez prevalecer os interesses particulares dos entes federados” na I PNDR. (MACEDO E PORTO, 2020, p. 251).

Conforme as constatações de Arretche (2004) no que diz respeito aos desafios de cooperação no sistema federativo brasileiro, que se configura como um federalismo competitivo caracterizado pela guerra fiscal e acirrada corrida pelos investimentos e recursos, apesar da estrutura robusta formada pela câmara, comitê-executivo e fóruns da PNDR o desenho institucional baseado em amplas escalas (já que as “mesorregiões são recortes territoriais muito amplos, englobando inclusive diferentes estados em uma única mesorregião) tornou-se difícil a coordenação e operacionalização de projetos conjuntos no interior desses territórios” na I PNDR (SILVA, 2016, p. 366).

### **5.3. Notas sobre a Participação Social e a Mobilização na PNDR**

Parte do processo de concepção da PNDR em vigência foi à participação e mobilização de uma ampla rede institucional e de atores das diferentes regiões do país. Houve a realização de 27 conferências estaduais e 5 macrorregionais, na qual participaram mais de 10 mil pessoas dando marcha a um intenso debate sobre as questões regionais. Esse debate levantou mais de 800 propostas que foram agregadas por temas para serem novamente revistas por grupos de trabalho temáticos na I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional – I CNDR.

O caderno de proposta final apresentado na I CNDR apontou o árduo trabalho de sistematizar as 800 propostas em 362, identificando entre elas 296 diretrizes e 66 princípios. Esse número

exorbitante de propostas revelou a grande diversidade e especificidade das demandas de cada região brasileiras. O quadro a seguir apresenta essa sistematização.

**Quadro 2 – Eixos temáticos de agregação das propostas**

<b>Eixos</b>	<b>Título</b>	<b>Número de Proposta</b>
Eixo I	Governança, Participação Social e Diálogo Federativo	78 propostas
Eixo II	Financiamento do Desenvolvimento Regional	63 propostas
Eixo III	Desigualdades Regionais e Critérios de Elegibilidade	27 propostas
Eixo IV	Vetores de Desenvolvimento Regional Sustentável	128 propostas

Fonte: Caderno de Propostas – Ministério Integração Nacional

A partir da experiência das conferências do desenvolvimento regional, a participação e a mobilização levaram a indicação das áreas a serem privilegiadas pela nova política regional. No âmbito dos objetivos, quatro critérios devem ser levados em conta, são eles:

- **Convergência:** para a redução das diferenças no nível de desenvolvimento e na qualidade de vida entre e intrarregiões.
- **Competitividade:** para a capacitação produtiva em regiões que apresentam declínio populacional e elevadas taxas de emigração.
- **Diversificação:** para a maior agregação de valor e diversificação econômica em regiões que apresentam forte especialização na produção de commodities agrícolas e/ou minerais.
- **Centralidades urbanas:** para a construção de uma rede de cidades com maior harmonia entre os diferentes níveis hierárquicos, identificando e fortalecendo centralidades, em diferentes escalas, que possam operar como vértices de uma rede policêntrica que contribua para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento (ALVES E ROCHA NETO, 2014; FURTADO, 2020).

A etapa nacional da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, após as regionais, teve um grupo variado de participantes, divididos pelas seguintes categorias, delegados eleitos nas Etapas Estaduais e Distrital, com direito a voz e voto; integrantes da Comissão Organizadora Nacional - CON, com direito a voz e voto; coordenadores-gerais das Comissões Organizadoras Estaduais - COE, com direito a voz e voto; delegados dos conselhos nacionais de políticas públicas listados no Regimento Interno, com direito a voz e voto; delegados indicados por cada órgão ou entidade da administração pública federal, listados no Regimento Interno, com direito a voz e voto; convidados com direito à voz nos grupos de trabalho e sem direito a voto; observadores sem direito a voz e voto.

A indicação dos delegados nas conferências estaduais se constituiu um desenho de participação ativa na revisão da política. A Etapa Nacional contou com a participação de 443 delegados eleitos e natos, distribuídos da seguinte forma:

**Quadro 3 - Eleição e participação dos delegados estaduais**

<b>Categoria</b>	<b>Quantitativo</b>
Delegados eleitos nas etapas estaduais	354
Membros da comissão organizadora nacional	35
Ministérios e secretarias da Presidência da República	12
Superintendências de Desenvolvimento Regional, DNOCS e Codevasp	05
Conselhos Nacionais de Políticas Públicas	10
Coordenadores das Comissões Organizadoras Estaduais	27
Número total de delegados	443

Fonte: Caderno de Propostas – Ministério Integração Nacional;

O desenvolvimento das 27 conferências estaduais, 5 macrorregionais e nacional com o intuito de buscar uma PNDR contou, com relação aos participantes, os segmentos com as seguintes porcentagens: 49% do poder público, 21% da sociedade civil, 19% de instituições de ensino superior e 11% de participação do setor privado.

Esse cenário mostrou mobilização e participação nunca antes visto na elaboração de uma política de abordagem territorial-nacional, e explicitou a participação ativa dos delegados na elaboração. As conferências dispunham de materiais acessíveis aos participantes com informações claras, indicação das etapas, resultados prévios apontando informação e melhoria da transparência e busca de um compromisso coletivo, e, por conseguinte, resultou ampliação do conhecimento disponível, experiência e diversidade na elaboração da política regional.

Claudio Amitrano, do Ipea, na abertura da Conferência de Florianópolis, Santa Catarina ponderou que “foi a primeira vez em que houve uma discussão tão ampla envolvendo desenvolvimento regional. Ao todo, participaram mais de dez mil pessoas. Tivemos a participação de diversas organizações municipais, do setor empresarial, dos movimentos sociais, além do pessoal de instituições de Ensino Superior. Houve esforço grande por parte dos diversos



estados. Uma imensa contribuição para políticas públicas por propiciar uma aproximação entre governo federal e governos estaduais”<sup>14</sup>.

Conclui-se que todo o trabalho de mobilização e participação na concepção da PNDR como inovadora. Construiu-se um ambiente interativo e comunicativo, em que a cidadania emergiu como protagonista. Os diferentes grupos de participantes das conferências regionais e nacional tornaram-se integrante do processo de construção e formulação da política pública.

#### **5.4. A PNDR e seus Instrumentos de Financiamento**

Os instrumentos da PNDR são divididos em duas classes, planejamento e financiamento. Os instrumentos de planejamento são os Planos Regionais de Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste. Esses planos são regulamentados por lei complementar e também constituem instrumentos de planejamento das superintendias, Sudam, Sudene e Sudeco respectivamente. Compõem ainda os instrumentos de planejamento os planos sub-regionais de desenvolvimento, que poderão ser estabelecidos de acordo com as deliberações da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, e os pactos de metas e carteiras de projetos prioritários em diferentes escalas geográficas, que podem ser propostos pelas superintendias com governos estaduais e distritais.

Já os instrumentos de financiamento são os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste e os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste. Aliados aos fundos estão os incentivos e benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia, orçamento geral da união, os programas de desenvolvimento regional de bancos públicos federais existentes ou que venham a ser instituídos, e outras fontes de recursos nacionais e internacionais.

Os Fundos Constitucionais de Financiamento são os principais instrumentos de financiamento da PNDR, e desde 1989 o principal instrumento de política de desenvolvimento regional no Brasil. São recursos tributários da União destinados à implementação de políticas de desenvolvimento regional e de redução das desigualdades inter-regionais do País (ALVES E NETO, 2014).

Previstos pela Constituição Federal de 1988 (alínea c, Inciso I, art. 159) e regulamentados pela Lei nº 7.827/1989, o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) têm por objetivo a redução das desigualdades regionais no país, por meio do financiamento aos setores produtivos localizados em macrorregiões que historicamente tiveram menor dinamismo econômico, se comparados com o Centro-Sul (MACEDO, 2017).

---

<sup>14</sup> Notícia de 28/12/2012 Revista de informações e debates do Ipea, disponível: [http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2863:catid=28&Itemid=23](http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2863:catid=28&Itemid=23), Acesso em 08/10/2020.

Estes fundos são capitalizados por meio dos repasses da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), cujos valores são correspondentes a 3% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e a mesma parcela do Imposto de Renda (ir). Deste total, cabe ao FNO 0,6%, ao FCO 0,6% e ao FNE 1,8%, valores estes na casa dos bilhões<sup>15</sup>. De acordo com o Art 4 da Lei nº 7.827/1989, são beneficiários dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro--Oeste os produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas, além das cooperativas de produção, que desenvolvam atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, de empreendimentos comerciais e de serviços das regiões Norte, Nordeste e Centro--Oeste, de acordo com as prioridades estabelecidas nos respectivos planos regionais de desenvolvimento.

Outros fundos compõem os instrumentos da política, são eles Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Nordeste (FDNE) e do Centro-Oeste (FDCO). O FDA e o FDNE, criados em 2001, e o FDCO, em 2009, têm por finalidade assegurar recursos para a realização de investimentos nas áreas de atuação das Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste (SUDENE, SUDAM e SUDECO) em infraestrutura, serviços públicos e empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de novos negócios e novas atividades produtivas.

E por fim, os incentivos fiscais são instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que visam estimular a formação do capital fixo e social nas Regiões da Amazônia e Nordeste. São cinco as modalidades de incentivos fiscais: redução de até 75% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) para novos empreendimentos, redução de 12,5% do IRPJ para empreendimentos existentes, reinvestimentos do IRPJ, isenção do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e depreciação acelerada.

Brandão (2020) aponta o quanto esses fundos constitucionais sofreram de perdas de aspecto administrativo, poder propositivo e de ações decisórias.

Segundo o MI, o papel a ser atribuído a essas instituições exige debates intensos, vontade política e profundas readequações, buscando maior aderência tanto aos processos contemporâneos que moldam o território brasileiro quanto aos objetivos expressos na PNDR II. Uma profunda transformação institucional é urgente, visando averiguar qual o espaço de atuação das superintendências na relação com o governo central, com os governos subnacionais e com a sociedade civil das regiões onde atuam (BRANDÃO, 2020a, p.174).

---

<sup>15</sup> O Ministério de Desenvolvimento regional anunciou o montante de R\$ 46,3 bilhões para investimentos em 2020 nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e municípios da área de atuação da Sudene em Minas Gerais e no Espírito Santo, por meio dos fundos constitucionais e regionais. Do montante, R\$ 29,3 bilhões foram disponibilizados para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), R\$ 7,1 bilhões para o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) e R\$ 9,9 bilhões para o Fundo Constitucional do Norte (FNO).

As avaliações feitas com relação aos instrumentos da PNDR apontam que os avanços na diminuição da desigualdade regional são mais um resultado de políticas não explicitamente regionais, como as sociais (Programa Bolsa Família) e as de investimento em infraestrutura (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC) -abordaremos mais para frente -, que propriamente das políticas regionais e seus instrumentos clássicos – os fundos constitucionais (BRANDÃO, 2020, MONTEIRO NETO, 2015)

A PNDR teve como proposta a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), com atuação nacional além dos fundos regionais já existentes, na qual não se efetivou. O Fundo permitiria financiar territórios, além das macrorregiões tradicionalmente apoiadas, bem como dispor de recursos não reembolsáveis para apoiar ações estratégicas.

Os Fundos Constitucionais, contudo, possuem uma série de limitações, das quais as principais podem ser resumidas como se segue: I. Atendem apenas as macrorregiões Norte, Nordeste (com inclusão no norte de MG) e Centro-Oeste, não atingindo outras áreas também prioritárias da PNDR no País;

a, isso é facilmente perceptível também através de uma breve análise do financiamento das políticas que, nessas regiões, é amparado pelos recursos dos fundos constitucionais, enquanto estados como o Rio Grande do Sul ficam sujeitos à apresentação de emendas parlamentares. O caminho natural para a inclusão de territórios localizados nas demais regiões brasileiras, que apresentam dificuldades de inserção no processo de desenvolvimento, é a constituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), previsto na PNDR. O Fundo possibilitará, mesmo que em menor intensidade, o acesso dos estados da Região Sul e Sudeste aos meios diretos de financiamento da Política (CARGININ, 2014, p. 54).

Por fim, houve a criação do Observatório de Desenvolvimento Regional que consiste em uma ferramenta web que reúne informações voltadas ao monitoramento do Desenvolvimento Regional em diversas escalas. O ODR surge, não apenas como resposta às demandas por informações e transparência da administração pública, mas, sobretudo, como uma ferramenta capaz de auxiliar na avaliação, monitoramento e aprimoramento da gestão. Tal ferramenta caracterizou-se um avanço no conjunto de elementos e processos da política. Nele contém bases georreferenciadas de diferentes órgãos e institutos de pesquisa do governo federal, possibilitando a consulta nas diversas e complexas dimensões referente ao desenvolvimento do país, tanto temática, quanto escalar incorporando o olhar das múltiplas escalas da PNDR, e inova na disponibilização dos indicadores de financiamento da política e no acesso público e gratuito, em funcionamento.

O caminho histórico institucional da PNDR evidenciou avanços importantes no que diz respeito às políticas públicas nacionais, mas também explicitou fortes restrições derivadas do próprio modelo federativo brasileiro não cooperativo. Dos avanços, destaca-se (i) o retorno da questão do desenvolvimento regional nas agenda governamental; (ii) a incorporação do desenvolvimento que leva em conta, além da dimensão econômica, a qualidade de vida; (iii) o

processo de atualização da I PNDR para II PNDR, que elucida a apropriação da necessidade de revisão das políticas públicas a fim de tê-las sempre em consonância com a realidade que se pretende apreender e atuar, e (iv) por constituir-se na experiência de desenvolvimento regional com foco de atuação multiescalar, visando diminuição das desigualdades inter-regionais e intrarregionais, e não apenas entre as grandes regiões (SILVA, 2016).

Dos limites, destaca-se (i) algumas questões normativas ainda não estão bem definidas para a institucionalização dos programas, por exemplo, complexidade burocrática que acarreta tempo excessivo na liberação de recursos; (ii) projetos a partir de editais que dependem da baixa capacidade de administrações locais, aliado a isso, sujeitas ao ciclo político que, quando alterado, em sua maioria não tem interesse em continuar os projetos em andamento e tem por enfraquecido a pactuação anterior, (iii) fragilidade dos instrumentos de cooperação e coordenação entre as unidades subnacionais (visto que os fóruns regionais de escala macrorregiões abrangiam uma multiplicidade de atores e interesses e realidades muito divergentes e distantes, resultando, muito das vezes, mais conflito do que cooperação)<sup>16</sup> (SILVA, 2016).

Portanto, as políticas públicas que contém lógicas interescolar e intersectorial, como é o caso da PNDR, e portanto, o será da PNDU, detêm o desafio de se pensar a gestão territorial compartilhada nos processos de elaboração de políticas públicas e em possibilidades de coordenação de ações nas escalas regionais e locais quanto a sua implementação. Nesse sentido, a PNDU terá seu desafio ampliado, buscando alternativas eficazes para agregação, não apenas dos entes, mas também das municipalidades em distintas escalas de poder – relações interfederativas e de governança -, em torno de uma gestão compartilhada de serviços e equipamentos públicos visando o desenvolvimento urbano.

## **5.5. A PNDU e a Relações Interfederativas nas Escalas Regionais conforme a Tipologia da PNDR**

A I PNDR construiu uma tipologia baseada no nível de renda domiciliar per capita e na variação do PIB em escala microrregional. O resultado consistiu na classificação das microrregiões em quatro grandes grupos: Renda Baixa e Pouco Dinâmica; Renda Média e Pouco Dinâmica; Renda Média e Baixa Dinâmica; e Alta Renda. Excluindo-se as microrregiões de Alta Renda, as demais seriam espaços prioritários para a ação da Política. As microrregiões compreendidas como dinâmicas, estagnadas e de baixa renda foram definidas como prioritárias na gênese da PNDR.

As dificuldades encontradas nas relações federativas a partir da tipologia da I PNDR referem-se ao estranhamento do enquadramento territorial dos estados e municípios. Esse

A frustração, no entanto, se manifestou também nas relações com os entes federados. Os Estados sempre se mostraram críticos ao conteúdo

---

<sup>16</sup> Tais indicações de avanços e limitações recaem mais sobre a I PNDR, visto que a II PNDR foi recentemente institucionalizada.

federativo da PNDR, em especial quanto ao desenho das mesorregiões trabalhadas no âmbito da PNDR, sobre os quais não teriam sido consultados. Também os municípios inseridos nas mesorregiões não raro se declararam estranhos à lógica do seu enquadramento territorial. Esta unilateralidade custou caro à Política, pois os Estados e municípios nunca abraçaram com convicção a PNDR e sua tipologia territorial.

A tipologia nacional das desigualdades regionais deixa claro que a estratégia nacional de desenvolvimento regional, prioriza as grandes regiões marginalizadas na escala nacional, a saber, são o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste, e que nesse contexto, como não poderia deixar de ser diante da historicidade de baixo desenvolvimento regional dessas macrorregiões. Nesse caso, as demais regiões, principalmente na escala sub-regional não são aparadas pelas estratégias e programas, mesmo que inseridas na classificação tipológica.

A II PNDR<sup>17</sup> possui atuação nas seguintes escalas geográficas, macrorregional, sub-regional, sub-regiões especiais que são as faixas de fronteira, as regiões integradas de desenvolvimento e a região do semiárido.

A escala macrorregional correspondente ao recorte geográfico das grandes regiões brasileiras, com prioridade para Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Já os territórios sub-regionais correspondentem em áreas prioritárias da PNDR, estabelecido para a atuação estatal coordenada, com vistas a reduzir as desigualdades intrarregionais, como a faixa territorial de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, região integrada de desenvolvimento RIDE, compreendido com complexo geoeconômico e social, e o semiárido<sup>18</sup> - área definida pelo Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Nesse quadro tipológico, da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional também pode definir e deliberar sub-regiões especiais da escala sub-regional, além das indicadas.

Os parâmetros utilizados na elaboração da tipologia da I PNDR procuram demonstrar os padrões e dinâmicas recentes da distribuição da população no território, e seu dinamismo econômico local/regional<sup>19</sup>. Para a II PNDR Buscou-se incluir uma série de novas variáveis que evitasse a armadilha de uma leitura territorial simplista diante a enorme diversidade brasileira. Segundo do Resumo Executivo (2012) a partir das conferências estaduais

---

<sup>17</sup> Decreto nº 9.810 de 2019;

<sup>18</sup> Observado o disposto no inciso V do caput do art. 10 da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007.

<sup>19</sup> A tipologia da PNDR foi elaborada pela combinação de dois indicadores básicos, publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): o rendimento médio mensal por habitante e a taxa geométrica de variação dos produtos internos brutos municipais por habitante, agregadas por microrregiões geográficas. A exceção foram os estados do Norte, cujos municípios apresentam grandes dimensões territoriais. Em novembro de 2011, o Ministério da Integração Nacional lançou uma nova proposta para a tipologia da PNDR, que foi objeto de uma ampla discussão que culminou na I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, realizada em Brasília no início de 2013.

e nacional, outras variáveis foram agregadas a construção tipológica, como o grau de desigualdade de renda interna das microrregiões.

Muitos dos avanços indicados no processo da PNDR dizem respeito ao próprio processo de construção de uma tipologia como critério de elegibilidade. Um breve balanço da PNDR a partir do Resumo Executivo (2012) aponta que a PNDR rompeu com a visão tradicional que circunscrevia o problema regional brasileiro à dimensão macrorregional e adotou uma abordagem nacional articulada por múltiplas escalas. Além disso, promoveu o reconhecimento da diversidade do Brasil como um ativo a ser explorado em favor das regiões e sub-regiões do País.

Nesse sentido, destaca-se o acompanhamento das mudanças estruturais da sociedade brasileira auxiliando na tomada de decisões mais próxima a realidade. É certo que os parâmetros da tipologia da I PNDR estavam calibrados para a dinâmica da década de 2000, e posteriormente, para a II PNDR, foram atualizados para o período mais recente, de 2002 a 2014, contudo, o processo de elaboração da tipologia promoveu elementos práticos para a tomada de decisão sobre áreas prioritárias para a atuação dos fundos constitucionais de financiamento e para a aplicação de programas e projetos financiados pela política (MACEDO E PORTO, 2020; NETO, 2020).

Treze anos após sua apresentação ao público e onze anos depois de sua institucionalização oficial por força de lei, a atualização das tipologias e dos mapas de referência da PNDR é importante porque ajuda na reflexão sobre a dinâmica regional brasileira pós-2003, período no qual diversos vetores, especialmente aqueles derivados das políticas implícitas de caráter social, atuaram sobre as regiões do país com resultados distintos, influenciando-lhes o desempenho socioeconômico (MACEDO E PORTO, 2020, p. 246).

Mesmo com a arquitetura tipológica configurando um processo de destaque frente ao desenho das políticas públicas de abordagem territorial, o desafio é dispor a tipologia não apenas como referência à política, mas como referência a pactuação inerentes à implementação da política, programas, ações e investimento. Pactuação esta que deve ocorrer entre Ministérios, estados, superintendências e fóruns mesorregionais.

## **5.6. Especificidades das Políticas Setoriais de Interesse Urbano-Regional**

A nota técnica de contextualização da PNDU já apontou a presença da visão de território no âmbito de ações públicas nacionais, regionais e locais recentes. O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e os Territórios da Cidadania, entre outros, configuram-se exemplos da convergência conceitual de territórios e de abordagem territorial nas políticas públicas. O texto ressaltou a importância do Ministério de Desenvolvimento Regional por meio da Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento

Regional e Urbano, ter numa mesma instância, a “competência conduzir a formulação, revisão, implementação, monitoramento e avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); da PNOT; da própria PNDU e de outras políticas nacionais, a saber, a de agricultura irrigada e a de mobilidade urbana” (IPEA, 2020, p. 43).

A PNDR trabalha com a escala nacional a partir de uma tipologia geográfica definida no processo de elaboração com auxílio dos estudos territoriais realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No entanto, é importante salientar que os programas e projetos oriundos da PNDR incidem sobre diferentes escalas territoriais a partir dessa tipologia discorrida no tópico anterior.

Magalhães (2016) destaca que a PNDR “recorta o território para construir um referencial nacional comum para articular as políticas setoriais entre os ministérios e envolver todos os entes federados, forças sociais e setores produtivos”. Assim, a política possui no seu bojo um conjunto de programas e projetos que tem por finalidade ações estratégicas e aplicações de recursos com o intuito de alcançar o próprio objetivo da política - “reduzir as desigualdades inter e intrarregionais, por meio da ativação de potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras e da distribuição das atividades produtivas e dos bens e serviços públicos no território” (2016, p. 19).

A PNDR possui recurso de instrumentos próprios, mas tem como uma de suas características ser o fio condutor estratégico da coordenação de importantes políticas setoriais, como Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Plano Brasil Maior, entre outros<sup>20</sup>.

Criado em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu o planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento visto que impacta diretamente o aumento da oferta de empregos e a geração de renda e, portanto, o desempenho regional. Os números de sua execução financeira entre 2015-2018 chegaram a aproximadamente 700 bilhões investidos. A partir dos três eixos de ação, infraestrutura logística, infraestrutura energética e eixo social e urbano, nesse período, mesorregiões indicadas como prioritárias na PNDR apareceram abarcadas por investimentos do PAC<sup>21</sup>, apenas para citar alguns, como obras na BR-316/AL, no trecho Carié-Inajá, BR-432/RR, entre os Municípios de Cantá e Caracarái, em Roraima, construção de Terminal Hidroviário em Itacoatiara/AM e ampliação do Aeroporto de Manaus/AM, linhas de transmissão nos estados do Ceará e Rio Grande do Norte, a implantação da Extensão Sul da Ferrovia Norte Sul e a Ferrovia de Integração Oeste Leste. Até então

---

<sup>20</sup> Como Plano Nacional de Educação (PNE) e Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI);

<sup>21</sup> Os empreendimentos estão compreendidos em diversas categorias e contemplam 1.071 municípios localizados nos 26 estados, além do Distrito Federal, com 850 empreendimentos retomados sendo que 291 foram concluídos.

Ministério da Integração<sup>22</sup>, conforme o balanço desse período foi responsável pela coordenação de 10 grandes empreendimentos gerindo 60 milhões de reais (PAC, 2018).

O Plano Brasil Maior (PBM) congregou e articulou esforços voltados para política industrial do Governo Federal para o período de 2011 a 2014, com foco no estímulo à inovação e à competitividade da indústria brasileira. Dando caráter continuado aos avanços obtidos na Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) (2003-2007) e com a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) (2008-2010) atuou principalmente em ações aos investimentos no setor e desonerações tributárias para bens de capital e bens de consumo duráveis – orientação clara do texto de decreto-lei da PNDR.

Além desses programas que explicitamente continham objetivos declarados na PNDR, Brandão (2020) aponta que é possível identificar políticas públicas setoriais de caráter nacional, não relacionadas a PNDR, que foram relevantes na consecução da redução das desigualdades regionais e de ativação do desenvolvimento no território. MONTEIRO NETO (2020, p. 13) relata que “impactam mais fortemente o território brasileiro as políticas sociais – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Sistema Único de Saúde (SUS) e Programa Bolsa Família”. Faremos uma nota sobre o Programa Bolsa Família, que sendo uma política de âmbito social, distinta como transferência de renda, resultou em notório impacto sobre porções do território caracterizadas por baixa renda e baixo crescimento econômico a partir da melhoria das condições de vida da população.

Antes, porém de discorrer sobre o programa, precisamos identificar diferenciais entre uma política e outra. As políticas territoriais urbanas avançaram no que se refere aos planos e programas de longo prazo, e na busca pela capacitação técnicas dos entes federativos. O Estatuto da Cidade, a obrigatoriedade do plano diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, bem como desenvolvimentos de instrumentos e programas, como o Programa Nacional de Capacitação das Cidades (PNCC), que tem por objetivo o fortalecimento institucional dos municípios para o planejamento e a gestão urbana, por meio da capacitação de gestores e o aperfeiçoamento da administração pública nas diferentes esferas de governo, são exemplos desses avanços. No entanto, as políticas territoriais urbanas e regionais sofrem com a descontinuidade das estruturas executivas, como extinções ministeriais e pastas de gestão, e, sobretudo com a desigual distribuição dos recursos.

Além disso, existem as dinâmicas concentradoras próprias do capitalismo. Atividades de maior produtividade e geração de riqueza estão concentradas em áreas específicas, enquanto a pobreza ou carência está dispersa nacionalmente, seja nas grandes regiões, seja nas periferias adjacentes aos espaços produtivos. Assim, as políticas territoriais podem ter baixos efeitos locais ou regionais de encadeamento, já que esses espaços dependem da difícil entrada no circuito superior de produção e riqueza comandada pelos espaços produtivos, restando poucas opções, ou tornam-se atrativos para o capital ou continuam à margem do processo. Aliado a tudo isso,

---

<sup>22</sup> Fundido com o Ministério das Cidades em janeiro de 2019, hoje atua como Ministério do Desenvolvimento Regional.



Ribeiro e Cardoso (2003, p. 109) apontam que a “agenda de contratação de obras públicas pelo Estado brasileiro tem atendido aos interesses específicos das empreiteiras, em detrimento das necessidades reais da população”, portanto, os autores expõem que muitos dos investimentos oriundos das políticas territoriais têm sido orientados pelos interesses do setor econômico.

Voltando a I PNDR, alguns problemas como esses supracitados foram apontados pelo Tribunal de Contas da União em 2009 e apresentados por Brandão (2020), como: ausência de indicadores, metas e avaliações de resultados; falta de coordenação interministerial e articulação com entes federados; institucionalidades centrais como o Comitê de Trabalho em Desenvolvimento Regional, Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional (SNDIR), Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) não foram implementadas; distribuição territorial dos recursos em desconformidade com os critérios estabelecidos além de aplicação parcial de recursos disponíveis; ausência de monitoramento dos investimentos. Monteiro Neto (2014) faz a seguinte crítica à PNDR, caracterizando-a como uma política de “muitos objetivos e pouca articulação”. Brandão (2020) acompanha, citando que a mesma é atravessada por uma ausência de articulação entre políticas regionais, setoriais e regime de partilha de recursos no federalismo brasileiro atual. Isso porque, como aponta Silva, a PNDR é “complexa e transversal, demanda a articulação de partidos, políticas, pessoas e entes federados e abrange temas difíceis como o pacto federativo, guerra fiscal, fundos regionais e necessidade de reformas tributárias (SILVA, 2014, p. 251). Em contrapartida, nesse ínterim as políticas sociais com abordagem territorial evoluíram e sofisticaram-se.

As políticas sociais, sobretudo a partir da década de 1990, recebem recursos definidos e determinados com relação aos conselhos e fundos, sua legislação garantiu formalização nos processos burocráticos e mais estabilidade na sua implementação; além disso, indicadores socioeconômicos elucidam seus resultados. Assim como nas políticas territoriais, na formulação das políticas setoriais também há divergências e interferências econômicas que trazem à tona certas dificuldades e interesses. Os programas oriundos das políticas sociais são sujeitos aos parâmetros definidos pelo plano de governo em exercício e, no período recente, em vias de encolhimento frente à recessão, sofrem com diminuição dos recursos (NASCIMENTO, 2010).

Ribeiro (2007) admite ser o território local privilegiado para realizar a articulação entre as políticas de desenvolvimento urbano-regional e as sociais valorizando o sujeitos alvos de ambas políticas. Portanto, apesar do dilema se política territorial ou social, ambas apresentam seus desafios no que diz respeito a intersetorialidade, quanto a sua formulação, implementação e avaliação. Nascimento (2010, p. 100) complementa: “a intersetorialidade na gestão pública significa adotar uma decisão racional no processo de gestão”.

Sem diminuir os avanços na concepção da PNDR, diante da persistente dificuldade na sua implementação, governança e efetivação de seus instrumentos, houve visível convergência de renda ocorrida nas duas últimas décadas indicando um arrefecimento nas desigualdades regiões. Assim, o Programa Bolsa Família distingue-se como uma política pública setoriais de caráter nacional que contribuiu na ativação do desenvolvimento no território, desagregada da PNDR.

O Governo Federal instituiu no final de 2003, com a Medida Provisória nº 132, de 20 de dezembro de 2003, em seguida transformada na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que foi regulamentada pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004 o Programa Bolsa Família, que integra o Programa Fome Zero e a unificação dos quatro programas federais (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e o Cartão-Alimentação). O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. A gestão do programa é descentralizada e compartilhada pela União, estados, Distrito Federal e municípios, cada ente tenha suas competências específicas com o intuito de aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do Programa.

Alguns resultados elucidam a redução das desigualdades regionais. Aproximadamente 22 milhões superaram a extrema pobreza; 400 mil beneficiários se formalizaram como microempreendedores individuais; 3,6 milhões de pessoas fizeram operações de microcrédito produtivo orientado do Programa Crescer; 349 mil famílias de agricultores de baixíssima renda do semiárido receberam serviços de assistência técnica, e 131 mil recebem recursos de fomento para ajudar na estrutura da sua produção; 750 mil cisternas de água para consumo foram entregues, também no semiárido; 267 mil famílias do Bolsa Família receberam ligações de energia elétrica do Programa Luz para Todos; 702,8 mil crianças do Bolsa Família estão matriculadas em creches; 35,7 mil escolas com maioria de estudantes do Bolsa Família agora têm ensino em turno integral com o Programa Mais Educação; e 388 mil famílias do Bolsa Família foram beneficiadas pelo Minha Casa, Minha Vida” (BRASIL, 2014, p. 27). Dados de 2008 mostram que a região brasileira que mais recebeu o auxílio nesse ano foi o Nordeste (53,29%), seguida pelo Sudeste (23,38%) e Norte (11,08%), e que, portanto, as que menos receberam foram as regiões Sul (7,54%) e Centro-Oeste (4,71%) (CASTRO, 2010). Assim, podemos concluir, como Neto e Azzoni (2013) que as políticas sociais de transferência de renda levadas a efeito pelo governo apresentam imediatas repercussões espaciais e regionais elucidadas por indicadores de desenvolvimento humano entre 2005/2015 (BRASIL, 2014).

## **5.7. A Operacionalização da PNDU na Escala Regional**

Por muito tempo a ideia de desenvolvimento esteve atrelada, sobretudo, às questões econômicas. Nas sociedades capitalistas o vislumbre do desenvolvimento comumente era atrelado ao aumento de produtividade, acumulação de capital e renda real per capita como outros aspectos passíveis de medição e quantificação. Portanto, os indicadores econômicos<sup>23</sup> eram primazes no exame da performance de uma nação, região ou grupo.

---

<sup>23</sup> Nessa perspectiva, mede-se o desenvolvimento exclusivamente a partir de indicadores econômicos como o Produto Interno Bruto (PIB), Produto Nacional Bruto (PNB), Índice de Desenvolvimento Econômico (IDH) etc. Ver Veiga (2008).

Nos últimos anos, o termo desenvolvimento se alargou para além dos aspectos puramente econômicos. Desenvolvimento não é mais sinônimo de crescimento econômico, ainda que este último possa ser resultado do primeiro. Outros componentes foram inseridos na questão, dessa forma, desenvolvimento no seu sentido estrito, expressa um avanço e melhorias em outras dimensões, como humana, social, ambiental, cultural, de governo, de participação, eficiência das políticas públicas e serviços sociais. A ampliação do termo deve muito à constatação que, não raro, um modelo de desenvolvimento centrado unicamente na perspectiva econômica resultou em efeitos prejudiciais nas outras dimensões para além da econômica.

Isso se deve em parte ao entendimento de que os grupos possuem maneiras variadas de se apropriar e distribuir os recursos e ativos, sejam eles territoriais, econômicos, sociais ou culturais. Amartya Sen (2010) atrela o desenvolvimento às liberdades substantivas de que os indivíduos desfrutam, ou seja, a utilidade da riqueza está nas coisas que ela nos permite fazer, as liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter. O autor assume as liberdades substantivas como capacidades elementares das quais indivíduos e grupos deveriam desfrutar, educação, acesso à saúde, moradia digna, participação política, condições de mobilidade, liberdade de expressão, e não sofrer com privações alimentícias, mortes prematuras, falta de trabalho, condições sanitárias inadequadas etc. No mesmo caminho, Celso Furtado (2011) assinalou que a idéia de desenvolvimento está, antes de tudo, vinculada a realização das potencialidades humanas, e como essas potencialidades manifestam-se em prosperidade de valores materiais e imateriais, e atingindo também a coletividade na qual estão inseridas. Há, portanto, a compreensão de que o crescimento econômico não é um fim em si mesmo, e que o desenvolvimento pressupõe transformação de um conjunto de estruturas sociais em função de objetivos a que se propõe alcançar, por meio de uma política, em uma determinada sociedade.

Observa-se, portanto, que palavras como capacidades, potencialidades, faculdades começam a fazer parte da perspectiva do desenvolvimento em sua dimensão humana e social. A introdução de novos recursos interpretativos sobre os processos de desenvolvimento, para além de sua dimensão monetária, ou seja, a “nova” conceituação deve dialogar e produzir efeitos sobre as propostas e os desenhos das políticas públicas, alargando seu escopo e colocando em evidência as responsabilidades do Estado, em todos os seus níveis administrativos, na promoção do bem-estar dos cidadãos. As políticas públicas em construção, independente se territoriais ou intersetoriais, devem seguir tal visão.

A construção e implementação da PNDR no seu escopo geral atentou para tais aspectos. Apesar de ser uma política de cunho territorial versou sobre um desenvolvimento que alcançasse as dimensões sociais, culturais e ambientais como vimos anteriormente. A Carta da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional evidencia esse aspecto,

PNDR deve propiciar a coesão e a equidade socioeconômica do território nacional, para tal, definindo critérios de elegibilidade que estabeleçam os territórios prioritários em cada escala. Esses critérios não podem ser restritos aos indicadores econômicos, devendo incorporar as dimensões sociais, culturais e ambientais, considerando a complexidade e a diversidade das regiões e a existência de territórios socialmente fragilizados (2013, p1 – grifo nosso).

Contudo, seu nível escalar, e a dimensão territorial avantajada das regiões brasileiras na I PNDR, faziam com que os temas das potencialidades e capacidades estivessem muito mais atrelados às questões produtivas. Os programas e projetos empregaram recursos em ativos territoriais, como grandes obras e empreendimentos de estradas de rodagem, ferrovias, aeroportos, conjuntos habitacionais, programas de incentivo e ampliação do setor industrial. Logo, a implementação da política e as relações entre os entes acabam se dando mais na implementação de ativos territoriais e repasse de recursos setoriais.

Portanto, a operacionalização da PNDU na escala regional deve caminhar para o alcance dessas dimensões que compõem o desenvolvimento sistêmico da escala local para a regional. A questão escalar de ambas é determinante na sua implementação. Sua interconexão deve se dar através da fluidez escalar, enquanto a PNDR transcorre de cima para baixo, das escalas grandes para menores, por meio das grandes obras, a PNDU deverá transcorrer de baixo para cima, das escalas locais para regionais, por meio de ações estratégicas e investimentos que visam o desenvolvimento urbano in loco, ainda que esse tenha rebatimento nos níveis escalares adjacentes.

#### **5.8. De como a PNDU Não Concorre com os Instrumentos Definidos na PNDR por uma Questão Escalar**

Apesar das semelhanças de princípios e objetivos, a principal dissimetria entre a PNDR e PNDU está na escala, como já assinalamos. Como já elucidado, a abordagem territorial passou a incrementar o escopo das políticas públicas, desde sua elaboração, desenvolvimento e, principalmente na implementação e resultados. Assim, a eficácia das políticas com relação aos seus objetivos depende da escala indicada, e vice versa, a escala influenciará diretamente na efetividade da política. Sobre isso, Barbosa (2019) aponta que a concepção e o entendimento da escala geográfica se torna fundamental para políticas universais e intersetoriais. A autora ainda destaca que, num país como o Brasil, de dimensões continentais, e que elabora políticas em escala federal e as implementa em escala municipal, compreender as dimensões do cotidiano torna-se basilar para maior efetivação dessas ações.

Do ponto de vista metodológico, a PNDR utiliza da multiescalaridade com quatro níveis escalares: o supranacional, o macrorregional e de regiões especiais, o sub-regional. Dessa forma, o intraurbano, deverá ser protagonizado pela PNDR. Nesse sentido, a PNDU não concorre com a PNDR porque elas diferem na escala.

A escala sub-regional pode imprimir abordagem regional, não apenas na etimologia da palavra, mas também na sua dimensão, isso ocorre porque as escalas são relacionadas a proporções, ou seja, quanto de um território pretende-se representar, gerir ou alcançar. E no caso do Brasil, as dimensões são variadas. Se olharmos para dimensão territorial teremos a discrepância entre o maior município brasileiro que é Altamira, no Pará, e tem 159.533,328 km<sup>2</sup>, inclusive, com dimensão territorial maior que vários estados brasileiros, e o município mineiro de Santa Cruz de Minas, com área de 3,565 km<sup>2</sup> é o menor do país (IBGE, 2019). Se olharmos para dimensão

demográfica teremos o município de São Paulo com 12,3 milhões de habitantes, e a Serra da Saudade (MG), que ocupa a posição de município brasileiro com menor população com apenas 776 habitantes (IBGE, 2020). Poderíamos olhar ainda para as capacidades de arrecadação de receita, ou para índices de vulnerabilidade, capacidades de produção, concentração industrial, qualquer uma dessas dimensões revelaria a diversidade nacional. Diante desse contexto, dizer que uma política de cunho territorial é urbana pode significar que ela abrange a escala regional para alguns entes e a escala local para outros.

Então por quê afirmamos a escala ser o tópico de assimetria entre as políticas em análise, porque a escala da PNDU conta com um nível maior de detalhe por atender uma proporção territorial e de governo menor que a PNDR. Enquanto a PNDR versa princípios e competências sobre as grandes regiões brasileiras, a PNDU versará sobre as cidades, grandes ou pequenas, inseridas em realidades de dinâmica urbano-regional ou urbano-local, que fazem parte de um nível superior ou inferior da rede urbana, seu texto deverá circunscrever sobre contextos, questões e demandas que transcorrem no dia-a-dia das populações e local onde vivem.

Ainda que a PNDR tenha criado ambientes de participação, a PNDU, a partir da sua escala, logrará espaço de ação para os diferentes agentes inseridos nas dinâmicas urbanas, ou seja, o indivíduo como membro do público e participante de ações econômicas, sociais e políticas. Porque a mudança de escala gera mudança nos agentes envolvidos, mesmo que a discussão aqui levantada seja alumiar a importância das relações interfederativas nas diferentes etapas da política pública. Não há dúvida que as arenas e sujeitos ativos na PNDU distinguem daqueles presentes na PNDR.

Nessa mesma linha de pensamento, os investimentos dos programas oriundo da PNDU poderão ser mais disseminados e fragmentados se comparado aos investimentos realizados e previstos na PNDR. A transformação, investimento e melhoria em um bairro, por exemplo, afeta com maior rapidez e intensidade seus moradores, do que um investimento regional, ainda que ambos resultem em melhorias territoriais, econômicas e sociais. As demandas territoriais serão semelhanças mais terão dimensões e resultados diferentes, visto que a realidade local é diferente da regional ainda que estejam presentes uma na outra.

## **5.9. A natureza da PNDR e da PNDU**

A natureza das políticas é fundamental na relação de tangenciamento entre elas. É possível afirmar que enquanto a PNDR é de cunho regional a PNDU de cunho municipal?

Macedo e Porto (2020) apontam com clareza essa distinção quando afirmam que “apesar da valorização da escala e dos atributos locais, a PNDR não se resguardou de indicar a União como protagonista nas ações que visam à superação das desigualdades regionais. Os autores ainda citam que o próprio documento base fez a seguinte menção,

“só o nível federal transcende a escala das macrorregiões menos desenvolvidas; só o governo federal pode arbitrar conflitos de interesse

em escala subnacional; a coordenação nacional facilita a reprodução/adaptação/difusão de políticas locais bem-sucedidas; a PNDR é uma política necessariamente redistributiva e só a União tem recursos na escala exigida e a legitimidade para ações afirmativas (Brasil, 2003, p. 13).

O objeto “público” das políticas é constitucionalmente gerido por diferentes entes. O regional se refere a uma dimensão de gerenciamento da União. O subregional, seja no nível da rede urbana, municipal ou intraurbano, diz respeito à gestão e planejamento, primeiro dos municípios, e, por conseguinte dos estados. Nesse sentido a PNDR dispõe-se como política nacional de diretrizes aos governos municipais, enquanto a PNDR versa sobre princípios e objetivos direcionados as próprias ações do governo federal, ainda que tenha especificado mobilização planejada e articulada entre os diferentes entes.

Nesse contexto, questões como autonomia e capacidade fiscal municipal voltam à tona, como discutido nas seções anteriores. Há um ambiente de insegurança fiscal diante da capacidade fragilizada dos municípios de conduzir as políticas públicas que foram transferidas para sua responsabilidade. Os municípios tornaram-se executores de políticas centralmente definidas. A conhecida relação entre a municipalização das políticas públicas versus a concentração dos recursos na união, fruto da descentralização administrativa - transferência da administração e a provisão de serviços sociais como educação, saúde, assistência social e moradia aos governos subnacionais -, sem, necessariamente, a descentralização fiscal, que confere capacidades para esses entes aumentarem as receitas ou a autonomia fiscal (FALLETI, 2006, p. 60).

A partir dessas análises, infere-se que a experiência da PNDR no Brasil carrega importantes ensinamentos em termos de arranjos institucionais e federativos necessários para planejar e implementar uma política de desenvolvimento na escala nacional. E olhando para essa experiência, a PNDR que possui denominadores comuns com a PNDR, deve partir, para a construção de uma política pública, desenvolvimento de uma coordenação institucional e desenho de projetos e planos robustos a fim de dar conta de todas as questões que permeia a gestão e o planejamento urbano.

## 6. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salette; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Innovación en la cooperación intermunicipal en Brasil: la experiencia de la Federación Catarinense de Municipios (Fecam) en la construcción de consorcios públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, 2013.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, June 2005.

ALFONSIN, Betânia et al. Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana-Habitat III. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 3, p. 1214-1246, 2017.

ALVES, NETO, AMPARO. Política regional brasileira: retrospectiva e novos rumos. *Revista Brasileira De Desenvolvimento Regional*, Blumenau, 2 (2), P. 107-132, primavera de 2014.

ALVES. A. M. NETO, J. M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dezembro 2014.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, v. 18, n. 2, 2004.

BARBOSA. Escala e políticas públicas: algumas reflexões sobre a importância do conceito geográfico em prol da seguridade social da população infanto-juvenil nos espaços públicos. *A Geografia Brasileira na ciência-mundo: produção, circulação e apropriação do conhecimento*, XII ENANPEGE, São Paulo, 2019.

BRANDÃO. As Ausências e os Elos Faltantes das Análises Regionais no Brasil e a Proposição de uma Agenda de Pesquisas de Longo Prazo. *Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*, 2 /Aristides Monteiro Neto (Organizador); Carlos Antônio Brandão ...[et al.]. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

BRANDÃO. Dinâmicas e Transformações Territoriais Recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial. *Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*, 2 /Aristides Monteiro Neto (Organizador); Carlos Antônio Brandão ...[et al.]. Rio de Janeiro: Ipea, 2020a.

BRASIL. Decreto nº 6.047, de 2007.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais. *Fundos regionais e incentivos fiscais. Publicação anual – 2012*.

BRASIL. *Pactos para a Gestão Territorial Integrada*. Brasília: MPOG, 2005.

BRASIL. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. IICA: MI, 2008.

BRASIL. *Programas de desenvolvimento regional: PPA 2004-2007*. Brasília: MI, 2004.

CARGNIN, Antônio Paulo. *Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais*. 1ª ed. – Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2014.

CASTRO, J. A. D. et al. *Previdência e assistência social: efeitos no rendimento familiar e sua dimensão nos estados*. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. (Comunicados do Ipea, n. 59).

DALLABRIDA. GOVERNANÇA TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. CODE – Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos, IPEA, 2011.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, Apr. 1993

FLEXA, Raquel Gonçalves Coimbra; BARBASTEFANO, Rafael Garcia. Consórcios públicos de saúde: uma revisão da literatura. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 325-338, Jan. 2020.

FURTADO, Celso. El desarrollo como proceso endógeno. Enero - abril, 2011. Disponível em: <[http://www.olafinanciera.unam.mx/new\\_web/08/pdfs/Furtado-Clasicos-OlaFin-8.pdf](http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/08/pdfs/Furtado-Clasicos-OlaFin-8.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2014.

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. São Paulo: Nacional, 2003.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando "feds" e "locals" não falam a mesma língua: uma análise sobre dissonâncias na cooperação federativa. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 15, n. 3, p. 694-719, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Áreas Territoriais do Brasil. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2020. Editoria: Estatísticas Sociais. 27/08/2020 09h00. Última Atualização: 27/08/2020 10h55. Acesso 06/12/2020. Disponível: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28668-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2020>>.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Os desequilíbrios regionais e a política nacional de desenvolvimento regional. In: Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasil em desenvolvimento 2009. Brasília: Ipea, 2009. v. 2.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Brasil em desenvolvimento 2011. Brasília: Ipea, 2012. v. 1.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Brasil em desenvolvimento 2014 : estado, planejamento e políticas públicas / [editores: Leonardo Monteiro Monasterio, Marcelo Côrtes Neri, Sergei Suarez Dillon Soares]. – Brasília : Ipea, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Desenvolvimento regional no Brasil : políticas, estratégias e perspectivas, volume 2 / Aristides Monteiro Neto (Organizador); Carlos Antônio Brandão ...[et al.]. Rio de Janeiro : Ipea, 2020.



INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas / Organizadores: Aristides Monteiro Neto, César Nunes de Castro, Carlos Antonio Brandão - Rio de Janeiro : Ipea, 2017.

IPEA. Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada. Brasília: Ipea, 2010a. v. 2. . Brasil em desenvolvimento 2010. Brasília: Ipea, 2010b. v. 3.

JULIAO, Karine Sousa; OLIVIERI, Cecília. Cooperação intergovernamental na política de saúde: a experiência dos consórcios públicos verticais no Ceará, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro , v. 36, n. 3, e00037519, 2020

KARAM, R A. A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

LIZIERO, Leonam; ALCÂNTARA, André Luiz Batalha. Entre a cooperação e a coerção: como os estímulos institucionais enfraqueceram o sistema federativo brasileiro previsto em 1988. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 1, p. 341-365, 2020.

MACEDO, F. C.; PIRES, M J. S.; SAMPAIO, D. P. 25 anos de Fundos Constitucionais de Financiamento: avanços e desafios à luz da PNDR. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 20., 2015, Foz do Iguaçu, Paraná. Anais... Foz do Iguaçu: UNILA, 2015.

MAGALHÃES. Observações sobre a política nacional de desenvolvimento regional (PNDR) a partir de análise qualitativa. Boletim Regional, Urbano e Ambiental nº 15, Julho/Dezembro 2016

MENDES, Á., LOUVISON, M.C,P,; IANNI, A.M.Z.; LEITE, M.G., FEUERWERKER, L.C.M.; TANATA, OIY. O processo de construção da gestão regional da saúde no estado de São Paulo: subsídios para a análise. Saúde e Sociedade. junho de 2015;24(2):423–37.

MINDLIN, Betty. Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 2003.

MORAIS, V.S.; CHAVES, A.P.L. Percepção dos gestores municipais de saúde relacionada à saúde ambiental: consórcio intermunicipal de saúde Cerrado Tocantins Araguaia. Saude soc. junho de 2016;25:349–60.

MOREIRA, R. Políticas com incidência territorial: Análises Setoriais. ANDUS – Apoio à Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável”. Cooperação Alemã para o Desenvolvimento Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2010.

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, Leticia Beccalli Klug, Sandra Silva Paulsen - Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

MULLER, E.V.; GRECCO, M. Avaliação da satisfação dos usuários com os serviços do consórcio intermunicipal de saúde do noroeste do Paraná. Ciência & Saúde Coletiva. 2010;15(3):925–30

NASCIMENTO. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

NETO. AZZONI. Os Programas Sociais E A Recente Queda Da Desigualdade Regional De Renda No Brasil. Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília: Ipea, 2013.

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – 7º balanço 2015/2018. Disponível em <<http://pac.gov.br/pub/up/relatorio/37855886e9418dce3f9baf3128444233.pdf>>.

PEREIRA, J. W. (2020). O Impacto do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) na eficiência fiscal das prefeituras. *CADERNOS DE FINANÇAS PÚBLICAS*, 18(3), 1-67. Recuperado de <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/23>

RESENDE et al. Brasil: dez anos da Política Nacional De Desenvolvimento Regional (PNDR). Boletim regional, urbano e ambiental / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais. – n. 11 (dez. 2015).

RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. Metrôpoles, reforma urbana e desenvolvimento nacional. In: \_\_\_\_\_. As metrôpoles e a questão social brasileira. Rio de Janeiro: Reven, 2007. p. 21-50.

SANTOS L.; CAMPOS, G.W. de S. SUS Brasil: a região de saúde como caminho. Saúde e Sociedade. 2015;24(2):438–46.

SECRETARIA DE PROGRAMAS REGIONAIS. Os programas da Secretaria de Programas Regionais. Revista Espaço Regional, Secretaria de Programas Regionais - Ministério da Integração Nacional, Ano IV - Nº 04 – Dezembro, 2009.

SEGATTO, C.I; ABRUCIO, F.L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. Revista Brasileira de Educação. 2016;21(65):411–29.

SEN, Armatya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERRA, Albert. La gestión transversal. Expectativas y resultados. In: Revista del CLAD Reforma y Democracia, n. 32. Jun. 2005. Caracas, Venezuela.

SILVA. S. Análise da trajetória institucional de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. Rev. Serv. Público Brasília 67 (3) 351-376 jul/set 2016.

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

VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. 3ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.