

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 9 – FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL: NOTAS PARA A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO
<b>Autores</b>	Lizandro Lui Sara Rebello Tavares Marco Aurélio Costa Cleandro Krause Armando Palermo Funari
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-062-2/capitulo9">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-062-2/capitulo9</a>

<b>Título do livro</b>	DÍALOGOS PARA UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: ESCALAS, AGENDAS E ASPECTOS FEDERATIVOS NO URBANO BRASILEIRO
<b>Autor</b>	Marco Aurélio Costa
<b>Volume</b>	1
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2023
<b>Edição</b>	-
<b>ISBN</b>	978-65-5635-062-2
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-062-2">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-062-2</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

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

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

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

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

Lizandro Lui<sup>1</sup>  
Sara Rebello Tavares<sup>2</sup>  
Marco Aurélio Costa<sup>3</sup>  
Cleandro Krause<sup>4</sup>  
Armando Palermo Funari<sup>5</sup>

### 1 COMO O DESENHO FEDERATIVO BRASILEIRO IMPORTA PARA O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

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

O Brasil é uma federação desde a Proclamação da República, em 1889. Todavia, o modelo de organização do Estado variou de formato desde períodos mais centralizadores (como na era Vargas e na ditadura civil-militar) até períodos em que se conferiu maior autonomia aos entes subnacionais (como o que vai de 1946 a 1964 e pós-1988). Conforme aponta Abrucio (2005, p. 42), a história federativa brasileira foi marcada por sérios desequilíbrios entre os níveis de governo. No período inicial, na República Velha, predominou um modelo centrífugo, em que os estados tinham ampla autonomia, pouca cooperação entre si e um governo federal bastante fraco. Nos anos Vargas, o Estado nacional fortaleceu-se, mas os governos estaduais, particularmente no Estado Novo, perderam a autonomia. Segundo o

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

2. Ex-pesquisadora na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail*: <sararebello@gmail.com>.

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

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. *E-mail*: <cleandro.krause@ipea.gov.br>.

5. Pesquisador bolsista na Dirur/Ipea. *E-mail*: <armandopfunari@gmail.com>.

autor, o espaço temporal entre 1946 e 1964 foi o primeiro momento de maior equilíbrio em nossa Federação, tanto do ponto de vista da relação entre as esferas de poder como da prática democrática. Contudo, o golpe militar acabou com esse padrão e, por cerca de vinte anos, manteve um modelo autoritário com grande centralização política, administrativa e financeira.

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

É interessante observar que os demais entes (estados e municípios) passaram a assumir maiores responsabilidades sobre o desenvolvimento das políticas públicas a partir da CF/1988. Desse modo, não apenas se desconcentraram as tarefas que eram da União para os entes subnacionais, mas também se descentralizaram essas responsabilidades, quer dizer, criaram-se centros com competência decisória sobre as políticas públicas, e não meros braços executores de atividades. A diferença entre desconcentração e descentralização e, principalmente, a opção por seguir na via da descentralização definiram todo o debate realizado desde então sobre o federalismo, o que traz implicações para este estudo de apoio à elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Apesar da grande aceitação acadêmica da tese defendida por Abrucio (1998) – de que a Constituição teria sido o resultado de um grande pacto de políticos localmente influentes e de que, por isso, ela teria assumido contornos mais em prol da descentralização –, estudos mais contemporâneos problematizam tal posição. Segundo Arretche (2012), a CF/1988 já continha traços centralizadores que, ao longo do tempo, foram tomando contornos mais perceptíveis. O principal argumento dessa tese está baseado no fato de que a União centraliza a autoridade legislativa sobre a maioria das políticas públicas e a maior parte dos recursos arrecadados. Esse arranjo, segundo a autora, não proporcionou aos estados e aos municípios nenhum mecanismo de veto às decisões da União. Conforme Liziero e Alcântara (2020), essa característica teria levado à crise

dos estados nos anos 1990, o que fomentou as diversas reformas que centralizaram ainda mais a Federação brasileira, principalmente no que diz respeito às competências decisórias e de alocação de recursos.

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

## **2 É POSSÍVEL EXISTIREM POLÍTICAS UNIVERSAIS EM PAÍSES FEDERATIVOS?**

Arretche (2012) questiona se é possível ter igualdade territorial e políticas universais em países federativos. As federações gozam de diferentes esferas de poder, sobrepostas no território, e cada qual conta com distintos graus de autonomia, a depender do arranjo político de cada nação. Se a resposta para essa pergunta for positiva, será necessário haver consenso político entre os entes que constituem determinada federação, os mecanismos de coordenação e as formas de redistribuição de recursos. Desse modo, para compreender como funciona um modelo federativo, é necessário considerar a autonomia política e administrativa dos entes a fim de desenvolver políticas públicas. Contudo, essa tarefa se torna mais complexa em um país como o Brasil, onde um largo conjunto de direitos sociais universais foi garantido pela CF/1988 e há mais de 5 mil municípios, 26 estados e um Distrito Federal – todos possuidores de autonomia decisória sobre as políticas públicas. Torna-se, dessa maneira, um desafio balancear a autonomia administrativa e política dos entes federados ao mesmo tempo que se pretende assegurar o acesso de todos os cidadãos aos mesmos direitos, tais como saúde, educação, assistência social etc.

Dessa forma, pode-se questionar se é possível existirem políticas de caráter universal em países federativos. Como é sabido, nos Estados Unidos, por exemplo, alguns estados têm a pena de morte prevista em seu direito penal, enquanto outros não. Ademais, em alguns estados o comércio de certas drogas é permitido, enquanto em outros isso é proibido. Apesar de simples, esse é um exemplo claro de que, em certas federações, um importante conjunto de políticas universais (tais como as que

regulam diretamente o alcance da intervenção do Estado sobre a vida humana e a liberdade) não é definido pelo governo central, e sim pelos subnacionais.

Com base nos esforços realizados pelo governo federal, uma parte importante da literatura sobre o federalismo acredita ser possível desenvolver, de forma efetiva, políticas públicas de caráter universal em países federativos (Segatto e Abrucio, 2016). Para isso, é imprescindível que o governo central coordene as atividades através de mecanismos de cooperação intergovernamental. Alguns desses mecanismos são a implementação de sistemas nacionais de políticas públicas – como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único da Assistência Social (Suas), respectivamente – e a redistribuição de recursos aos entes subnacionais, como o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

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

Conforme Evans (1993), ao final dos anos 1980, instituições e agências até então comprometidas com uma agenda de perfil liberal e ortodoxo passaram a se mostrar dispostas a considerar a possibilidade de que os problemas de seus “clientes” (leia-se, nesse caso, os Estados nacionais) pudessem decorrer não apenas de más políticas conduzidas pontualmente, mas também de deficiências institucionais corrigíveis somente no longo prazo. Nessa mesma época, autores que advogavam pela via institucionalista, como Douglass North, vencedor do Nobel de Economia, passaram a defender a importância do arcabouço institucional para o desenvolvimento econômico e das políticas sociais. Dessa maneira, a orientação do *mainstream* econômico passou para a defesa da reconstrução dos instrumentos do Estado, e não mais para o seu desmantelamento.

Nesse segmento, para explicar a complexidade do ambiente institucional brasileiro, principalmente em relação à morosidade em que as reformas políticas e institucionais são formuladas, reportamo-nos à tese formulada por Tsebelis (2002) relativa aos atores com poder de veto. Para o autor, os contextos institucionais que abrigam formas federalistas de Estado, com uma ou duas casas legislativas, são os arranjos de instituições que possuem o maior número de *veto players*. Esse fenômeno

acontece devido à separação de poderes e à organização do governo entre a esfera nacional e as regionais/subnacionais com autonomia e responsabilidades próprias. Nesse cenário, o autor aponta que, em um contexto com grande número de atores com poder de veto, fica ampliado de modo substancial o volume de interesses envolvidos no jogo político e, mais propriamente, no processo legislativo. Desse modo, gera-se amplo conjunto de arenas, o que torna ainda mais complexas e intrincadas as estratégias dos atores. Pode-se também utilizar o esquema analítico de Tsebelis (2002) a fim de observar o sistema federativo brasileiro, em que há também entes subnacionais autônomos e com competência de desenvolver as políticas públicas para além das arenas de decisão da União (na qual existem duas casas legislativas e amplo conjunto de partidos e organizações, os quais representam os interesses de inúmeros entes e atores). Assim, a constituição de qualquer nova política depende, entre outras coisas, de complexo arranjo político e institucional.

### 3 A ESCALA MUNICIPAL DA AGENDA URBANA: UM OLHAR INSTITUCIONAL

Conforme apontado na Nota Técnica nº 1.2, *A Agenda Urbana e a Escala Municipal* (Funari, Lui e Ferreira Junior, 2020), os entes que compõem a Federação brasileira são permeados por características similares, principalmente quando observamos as fragilidades técnica, financeira e administrativa existentes, bem como por características distintas, sobretudo atreladas às especificidades regionais.

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

No agregado dos municípios brasileiros,<sup>6</sup> houve elevação do total de transferências arrecadadas; foi de R\$ 322,77 bilhões em 2013 para R\$ 447,48 bilhões em 2018. A arrecadação por meio do FPM, uma das principais fontes de receitas municipais provenientes de transferências, também se elevou em termos nominais no mencionado período. Dessa forma, passou de R\$ 70,35 bilhões em 2013 para R\$ 97,11 bilhões em 2018. As transferências recebidas pelos municípios são centrais para a formação de suas receitas. Mesmo com queda percentual de participação nas receitas totais, de 70,6% em 2013 para 67,8% em 2015, as transferências subiram para 68,8% em 2018. Os repasses do FPM aumentaram de 21,8% em 2013 para

6. Dados provenientes da base Finanças do Brasil (Finbra) e disponíveis na plataforma Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Para fins de comparação, consideramos apenas os municípios comuns aos anos de 2013, 2015 e 2018 (5.306 dos 5.570 municípios brasileiros) que estão presentes na base Finbra, uma vez que esta não contempla o total de municípios brasileiros para todos os anos.

22,2% em 2015, porém voltaram para 21,7% em 2018, o que mostra também a importância de outras fontes para os municípios (tabela 1).

**TABELA 1**  
**Indicadores selecionados de finanças públicas – Brasil**

Receitas	2013 (R\$)	2015 (R\$)	2018 (R\$)
Receita total	457.051.765.942,67	537.868.195.476,12	650.750.162.234,46
Transferência total	322.767.866.061,27	364.694.763.927,73	447.476.604.105,52
FPM	70.347.836.107,39	80.895.103.222,46	97.110.152.716,05
Receitas	2013 (%)	2015 (%)	2018 (%)
Transferência total/receita total	70,62	67,80	68,76
FPM/receita total	15,39	15,04	14,92
FPM/transferência total	21,80	22,18	21,70

Fonte: Siconfi. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>.  
Elaboração dos autores.

A ideia de coordenação federativa parte do pressuposto de que a União formularia melhor as políticas e que, por isso, caberia a ela a autoridade legislativa (Abrucio, 2005). Somente assim, segundo essa lógica, as políticas seriam implementadas de forma equânime pelo território nacional. O desenho institucional brasileiro, a partir dos anos 1990, incorporou essa lógica para o desenvolvimento das políticas públicas, e isso conferiu à União maior controle sobre tais medidas. Nesse sentido, o governo central teria maior autoridade na formulação e no desenho do público-alvo dos programas. Mesmo que a União leve em consideração a autonomia política dos entes subnacionais, que, em tese, não poderiam ser obrigados a aderir às políticas formuladas pelo governo central, eles, em regra, geralmente aderem aos programas como forma de acessar recursos oriundos dos fundos vinculados àquelas políticas.

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

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

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

### 3.1 A NAU e a sua implementação nos municípios

A NAU foi adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (ONU-Habitat III), realizada em Quito (Equador), em outubro de 2016. No documento oficial da ONU (ONU, 2017), a definição do que seria essa NAU se apresenta de forma abrangente e um tanto difusa. Contudo, alguns elementos ficam claros e precisam ser ressaltados neste capítulo, tais como: i) compromisso com o desenvolvimento sustentável, com o meio ambiente e com o enfrentamento dos desafios relativos à mudança climática; ii) ideia do direito à cidade<sup>7</sup> ou de cidade para todos, no sentido de promover a integração urbana e lutar contra a exclusão social; iii) consenso sobre a necessidade de promover a participação social, o engajamento civil e os marcos para uma governança urbana; e iv) promoção do crescimento econômico, inclusivo e sustentável. Os objetivos expressos no referido documento vão além do debate estritamente sobre o fenômeno urbano e abordam questões como igualdade de gênero, incentivo à cultura e proteção à diversidade

7. Importante apontar que o conceito *direito à cidade* não foi registrado no documento oficial e que ele foi substituído por *direito a cidades sustentáveis*.

cultural. Além disso, o conceito de cidades inteligentes e conectadas também está explicitado nos documentos oficiais da conferência.

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

Conforme apontam Alfonsin *et al.* (2017), com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, o movimento social denominado Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) foi vitorioso devido à inclusão de suas reivindicações relativas ao direito à cidade na lei federal de desenvolvimento urbano do Brasil. A partir disso, o FNRU concentrou seus esforços na formulação da Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Essa iniciativa, com começo no Fórum Social Mundial de Porto Alegre, em 2002, recebeu contribuições de colaboradores do mundo inteiro nos anos posteriores. Conforme destacado na Nota Técnica *Contextualização e Diretrizes Gerais para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano* (Costa *et al.*, 2020), os movimentos sociais tiveram papel de protagonismo no desenvolvimento de políticas urbanas no período que compreendeu a redemocratização do país. Identifica-se que a NAU concentra amplo conjunto de princípios e diretrizes gerais, concertadas nos documentos produzidos nas grandes conferências promovidas pela ONU, como a ONU-Habitat III. Além disso, a positivação do direito à cidade no ordenamento jurídico brasileiro confere legitimidade a essa agenda de políticas. Contudo, desafios ainda persistem no que diz respeito à tradução desses princípios em diretrizes políticas factíveis e implementáveis em âmbito local. Um desafio importante é a construção de agenda de desenvolvimento urbano que conte ativamente com a participação e a contribuição dos movimentos sociais em nível local. Conforme o documento oficial, “vislumbramos cidades e assentamentos humanos que (...) sejam participativos; promovam a participação cívica” (ONU, 2017, p. 5).

A questão da participação social e da coprodução da PNDU nos municípios brasileiros merece destaque neste capítulo. Não raro, as políticas são desenhadas a partir de princípios genéricos e universais, pouco aderentes aos múltiplos contextos locais existentes no país. No que concerne à PNDU, argumentamos que ela precisa ser formulada já com previsão para que os atores locais adaptem suas diretrizes aos contextos locais. Por isso, defendemos a ideia de que a coprodução em âmbito local poderá otimizar a sua implementação e produzir melhores impactos. O conceito de coprodução, em outras palavras, implica promover a participação social em todos os estágios, principalmente na implementação e no monitoramento da política.

Desse modo, caso ela se mostre inadequada ao contexto local, poderá ser reajustada e monitorada novamente. Como é impossível, do ponto de vista da União, estar no dia a dia dos municípios, essa tarefa deve ficar a cargo dos atores locais.

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

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

Há, de forma geral, três tipos de coprodução, conforme aponta a literatura. O primeiro tipo refere-se ao que Rodrigues *et al.* (2020) chamam de *consumer co-production*, ou seja, coprodução voltada ao usuário; nesse caso, o objetivo da coprodução estaria ligado à melhoria da qualidade e ao impacto do serviço público já existente. O segundo tipo seria algo mais voltado ao que se chama de *participative co-production*, ou seja, coprodução participativa; nela, o objetivo seria melhorar o planejamento dos serviços públicos existentes através do envolvimento dos cidadãos. Por fim, o terceiro tipo de coprodução é a *enhanced co-production*, ou seja, coprodução melhorada, cujo objetivo seria trazer a experiência do usuário a fim de combinar o planejamento participativo, gerar novas abordagens para os serviços públicos e, com isso, produzir inovação.

Esses tipos de coprodução podem ser aplicados à implementação dos objetivos da NAU entre os entes municipais. Do ponto de vista da União, não se podem prever todos os tipos de situações, demandas e questões que afetam as cidades atualmente. O que pode ser realizado, de fato, é a criação de ambiente institucional que garanta e promova a concertação entre movimentos sociais, atores privados e agentes públicos, de modo a possibilitar a troca de ideias e o controle da sociedade civil sobre as ações do Estado.

Em relação às formas de participação e controle social, considerados elementos fundamentais para a prática da coprodução e também presentes na NAU, a realidade brasileira mostra que ainda há um imenso caminho a ser percorrido. No

que concerne às regiões metropolitanas (RMs), conforme aponta Santos (2018), identifica-se que, mesmo após a promulgação do Estatuto da Metrópole, a sociedade civil participa apenas das instâncias consultivas, mas não detém poder decisório. A autora aponta que, não raro nas RMs, as reuniões com a sociedade civil são pouco frequentes, e, novamente, os espaços decisórios acabam se concentrando em estruturas que não contam com participações. Esse dado indica que a constituição de formas de participação social efetiva (que também consta entre os objetivos da NAU) é um caminho que precisa ser feito.

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

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

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

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

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

Conforme aponta Evans (2004), a presença de uma burocracia weberiana ideal implica a criação e a manutenção de corporação coerente que consiga dar ao Estado a capacidade de formular metas e atingir objetivos. Nesse segmento,

há um questionamento da matriz defendida pela teoria da escolha pública, pois, segundo o autor, alguns Estados desenvolveram arcabouço institucional capaz de constranger os comportamentos predatórios de agentes sociais interessados em capturar o aparelho estatal para satisfazer seus interesses. No entendimento de Evans, um Estado ativo pode favorecer o desenvolvimento econômico dos países (mediante a consolidação de matriz institucional que diminua as incertezas, assegure os contratos e fomenta o processo produtivo), em vez de sempre entravá-lo, como advogam os neoutilitaristas.

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

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

De acordo com Evans (2004), a existência de uma “burocracia weberiana”, isto é, funcionários constantemente treinados e qualificados, recrutados por concurso, insulados e isentos da sazonalidade eleitoral, é um fator essencial para a autonomia dos Estados. Ao mesmo tempo, demanda-se desses Estados que desenvolvam interlocução com o setor privado e com os grupos da sociedade civil para estabelecer parcerias. A parceria, nesse sentido, ajuda o Estado na coleta de dados e informações para a concepção e a implementação das políticas. A ideia de parceria no âmbito da PNDU também se aplica ao setor privado,

principalmente porque ele produz inovações e investimentos, bem como desenvolve tecnologias de interesse da política.

A análise de Evans (2004) é diferente daquela feita pelos neoutilitaristas de que o problema principal seria o excesso de burocracia. Segundo o mencionado autor, o problema é a falta de burocracia weberiana bem treinada e apta ao trabalho. É essa burocracia que garante que políticas sejam concebidas e implementadas.<sup>8</sup>

Conforme aponta Santos (2011), o princípio geral que delinea a repartição de competências entre as entidades federais é o da “predominância do interesse”. Dessa forma, segundo a autora, há clara hierarquização entre os entes nacionais. Nesse contexto, a União é responsável pelas matérias de “interesse geral”; os estados, pelas questões de “predominante interesse regional”; e os municípios, pelos “assuntos de interesse local”. Dessa forma, com base nesse princípio geral, a CF/1988 estabelece as regras para a divisão das competências entre os entes. Por conta disso, o estabelecimento de direitos universais, como o direito à cidade, acaba sendo proposto pela União; coordenado, em certa medida, pelos estados; e, por fim, implementado pelos entes municipais. Então, a ideia de autonomia e parceria fica um pouco comprometida, visto que há relação hierárquica entre os entes e que as decisões são tomadas de cima para baixo.

Santos (2011, p. 79) afirma que as emendas constitucionais (ECs) aprovadas desde a promulgação da CF/1988 expandiram relativamente pouco a autonomia dos municípios. Além disso, há clivagem entre os municípios brasileiros, pois, de um lado, os menores (a maioria dos entes) acabam se beneficiando pouco de leis que conferem autonomia para coletar e gerir tributos em razão da pouca margem de expansão existente. Por outro lado, no caso dos municípios de grande porte, interessa a ampliação da margem de tributação devido ao montante de recursos a ser coletado. De forma geral, segundo a autora, interessa a todos os municípios a expansão das transferências de recursos da União, tanto as voluntárias quanto as constitucionais.

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

---

8. Em relação aos estudos sobre burocracia municipal, ver Nota Técnica nº 1.2 (Funari, Lui e Ferreira Junior, 2020).

da quota-parte do ICMS [Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços], a principal fonte de receita dos municípios (Santos, 2011, p. 79).

Ainda segundo Santos (2011), a União fere a autonomia dos municípios ao promulgar políticas que vinculam as receitas deles às políticas formuladas em âmbito central. A referida pesquisadora aponta o caso da política educacional como um exemplo, visto que a EC nº 29 criou vinculação de receitas municipais, no mesmo sentido que a política de saúde também exige contrapartida da União.

Há, na literatura, argumentos que defendem que, na esfera local, as deletérias relações de clientelismo político se manifestam de forma mais aguda. Não raro, é possível identificar que os grupos de interesse acabam cooptando as ações governamentais. Neste capítulo, argumenta-se, a partir dos conceitos formulados por Evans (2004), que é necessário construir e garantir a existência de espaços de participação e controle social em âmbito local, além de estimular a constituição de um corpo burocrático estável, para constranger os comportamentos predatórios. Por isso, cabe aos agentes locais o monitoramento constante das práticas diárias.

#### 4 A ESCALA SUPRAMUNICIPAL NA AGENDA URBANA

Conforme apontado anteriormente, a Federação brasileira passou por inúmeros movimentos de centralização e descentralização. Após o fim do regime militar, altamente centralizador e extremamente avesso à participação e ao controle social, a CF/1988 inaugurou um novo período, dessa vez marcado por descentralização, participação e transparência do Estado. Durante os anos 1990, no início do processo de descentralização, os municípios passaram a ser os responsáveis por um conjunto de competências sobre as políticas públicas. Contudo, com o passar do tempo, percebeu-se que uma ampla gama de demandas não obedecia aos limites territoriais dos municípios; pelo contrário, exigia atuação conjunta, coordenada e de âmbito regional.

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

##### 4.1 A transferência voluntária de recursos da União para os entes subnacionais

Segundo Abrucio e Franzese (2007; 2013), os convênios e as transferências voluntárias abrangem a destinação de recursos federais ou estaduais a outro ente federado (estados, municípios, Distrito Federal), a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, estando desvinculados de determinação constitucional ou

legal. Segundo os autores, eles representam uma das formas recentes de cooperação intergovernamental para a implementação de políticas públicas. Quando envolvem transferências voluntárias de recursos financeiros, os repasses são, em geral, liberados após o envio de projetos pelos proponentes e a sua posterior aprovação, com a exigência de que a execução financeira seja adequada ao objeto e ao plano de trabalho. As transferências voluntárias não são reguladas por previsão legal que padronize o volume ou a proporcionalidade de recursos passíveis de serem alocados aos governos subnacionais, o que atribui autonomia ou discricionariedade à esfera de governo concedente (Franzese, 2006; Moutinho, 2016).

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

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

Além disso, segundo a análise de Meireles (2019), o alinhamento partidário ao governo federal produz aumento da solicitação de recursos, seguido da sua posterior distribuição. Esse dado mostra que as burocracias partidárias e as relações políticas estabelecidas entre os agentes municipais e os da União importam tanto para o acesso aos órgãos federais que distribuem recursos quanto para a distribuição em si. Do lado oposto, é interessante que os agentes políticos situados no Legislativo e no Executivo federais (leia-se ministros, deputados e senadores) acolham, tendo em vista o apoio político futuro, as demandas por verbas e políticas públicas oriundas de suas bases eleitorais, o que pode ocorrer na forma de emendas parlamentares, recursos orçamentários ou transferências voluntárias (Baião, 2016; Baião e Couto, 2017).

Grande parte dos recursos discricionários no Brasil é distribuída por meio de transferências voluntárias da União (TVU), que são solicitadas pelos governos subnacionais por meio de propostas e planos de investimentos detalhados. Isso cria um

limite incontornável para a estratégia distributiva do governo federal: se governos subnacionais aliados não submeterem propostas, não poderão receber parte daqueles recursos. Apesar do apelo desse argumento, poucos estudos investigam as estratégias que governos subnacionais adotam para pleitear transferências voluntárias – que são importantes fontes de receitas para os orçamentos engessados dos municípios brasileiros (Meireles, 2019, p. 174).

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

Até o momento, discutimos o acesso dos municípios às TVUs. No caso do acesso dos consórcios públicos aos recursos discricionários, há um conjunto de ressalvas que precisam ser feitas em relação ao uso do raciocínio destacado pela literatura. Destaca-se que um consórcio é formado por um conjunto de municípios, dispostos regionalmente; assim, presume-se que existam prefeitos de vários partidos políticos dentro dele. Desse modo, a *proxy* “é ou não é parte da coalizão partidária do governo federal” usada na literatura sobre transferências voluntárias de recursos para os municípios deixa de ser útil para explicar a celebração de convênios com os consórcios. Contudo, como se trata de um conjunto de prefeitos que representa os interesses de determinada região, uma nova variável entra para o cálculo de análise.

Conforme apontado por Lui, Schabbach e Nora (2020), o que pode contribuir para compreender por que alguns consórcios conseguem celebrar convênios e outros não é a sua robustez institucional, ou seja, a capacidade dessas organizações de:

i) agregar politicamente os interesses dos prefeitos em torno de uma demanda (ou mais de uma); ii) solicitar os recursos ao governo de nível superior (estado ou União) por meio do encaminhamento de instrumento específico (por exemplo, a proposição de um convênio); iii) obter e gerenciar os recursos pleiteados; iv) implementar a política pública, adequando os interesses e superando os conflitos que surgem em escala regional; e v) prestar contas à União, possibilitando, assim, que mais recursos sejam demandados. O referido estudo aponta que os prefeitos dos consórcios, quando entram em consenso em relação a um projeto que necessite de recursos da União, costumam fazer a negociação política de forma conjunta e cooperativa, deixando de lado seus conflitos partidários internos. Em relação à realização de convênios, no período anterior a 2019, a literatura descrevia esse processo como bastante moroso, principalmente no que concerne às normas exigidas pela STN.

O Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais (Cauc) é o serviço auxiliar de informações para transferências voluntárias mantido pela STN. Para um município ter acesso às TVUs, precisa, no primeiro momento, estar com sua situação regularizada no Cauc, por exemplo, a não prestação de contas de um convênio impossibilita que novos sejam firmados até que seja regularizada a situação. Contudo, até o ano de 2019, essa lógica era aplicada aos consórcios públicos, ou seja, se um município consorciado estivesse em situação irregular no Cauc, o consórcio do qual faz parte não poderia firmar convênios com a União. A legislação que dispõe sobre o tema mudou recentemente no sentido de apenas observar a situação do consórcio, e não dos consorciados. Conforme aponta a Lei nº 13.821, de 3 de maio de 2019,<sup>9</sup> para a celebração dos convênios entre os consórcios e a União, as exigências legais de regularidade serão aplicadas ao próprio consórcio público envolvido, e não aos entes federativos nele consorciados. A atual legislação é entendida como um avanço na área, pois fornece mais autonomia aos consórcios para firmarem convênios e diminui a dependência dos entes que os compõem.

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

Nesse caso, o envio de propostas pelos consórcios públicos à União pode ser entendido como fruto de um consenso regional. Após pesquisa sobre o tema,

9. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13821.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13821.htm) e <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13821&ano=2019&ato=783gXR61keZpWTea4>.

identificou-se que a União, por intermédio de seus fundos (como o Fundo Nacional de Saúde) e de alguns ministérios (Ministério da Integração Nacional, Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Agricultura), consegue estimular a proposição de projetos dos consórcios públicos através de incentivos legais, como a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que institui que os municípios consorciados terão prioridade no repasse dos recursos nessa área (Lui, Schabbach e Nora, 2020).

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

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

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

A pesquisa desenvolvida no Ipea, no âmbito do projeto Governança Metropolitana no Brasil, aponta que há, nas RMs brasileiras, amplo conjunto de consórcios

e arranjos institucionais. Contudo, são raros os casos em que o consórcio ocupa o mesmo desenho territorial da RM. Normalmente, há consórcios que abrangem apenas alguns municípios metropolitanos; outros são compostos por uma parcela dos municípios metropolitanos; e alguns estão fora do arranjo da RM. Nesse sentido, trata-se de mosaico institucional complexo, fruto de arranjos e afinidades políticas locais.

## 5 A ESCALA REGIONAL NA AGENDA URBANA: A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A PNDU

Sendo políticas irmãs, a fim de apreender a escala regional na agenda urbana, refletiremos sobre relações interfederativas, desenho institucional e governança da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), bem como sobre os elementos institucionais inseridos nas ações e nos projetos resultados dessa política, a fim de dar subsídios à elaboração da PNDU. Voltemos à pergunta previamente enunciada, qual seja: quais aprendizados podem ser extraídos da experiência de concepção e execução da PNDR para o desenvolvimento da PNDU?

Apesar de as políticas supracitadas<sup>10</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, em escala regional. Nesse caso, enfatiza-se a transversalidade temática da PNDR, que inclui eixos setoriais de intervenção,<sup>11</sup> como desenvolvimento produtivo, ciência, tecnologia e inovação, educação e qualificação profissional, infraestrutura econômica e urbana, desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais, bem como fortalecimento das capacidades governativas dos entes federativos.

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

Dessa forma, a PNDR, além de ser intersetorial e interfederativa, também possui abordagem multiescalar.<sup>12</sup> Sobre isso, Brito, Mattedi e Santos (2017, p. 2) constataram que o “uso de múltiplas escalas geográficas aplicadas ao planejamento

10. Políticas citadas como tópicos da seção introdutória deste capítulo.

11. Esses eixos foram indicados no Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019.

12. A PNDR definiu estratégias de desenvolvimento regional em três escalas: federal, macrorregional e sub-regional.

de políticas públicas de desenvolvimento regional é recente no Brasil. Remete à criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)<sup>13</sup>.

Tais características recaem sobre as premissas formuladas para a PNDU. Na sua concepção geral, essa política se propõe “à construção de uma visão estratégica do território brasileiro, adotando uma abordagem multiescalar (ou multinível) interfederativa, intersetorial (e interinstitucional), e uma perspectiva sistêmica, que incorpora temas transversais e a dimensão do desenvolvimento econômico” (Brasil, 2020).

Em 2003 iniciaram-se as formulações de uma PNDR, que, ao longo do tempo, traduziram-se na PNDR I e II. Em síntese, o corpo normativo de ambas sinaliza o reconhecimento das desigualdades regionais, que se configuram como obstáculos ao desenvolvimento coeso e equitativo do país. Os objetivos de formulação consistiram na promoção de trajetórias de desenvolvimento que resultassem em maior equilíbrio econômico e social das regiões brasileiras. Tais trajetórias incidiram de maneira diferenciada sobre o território e levaram em consideração, além da diversidade nacional, temas como sustentabilidade, questões sociais e culturais, transparência, participação social, entre outros.

### 5.1 A operacionalização da PNDU na escala regional

Apesar de ser uma política de cunho territorial, a PNDR versou sobre desenvolvimento que alcançasse as dimensões sociais, culturais e ambientais. Contudo, seu nível escalar e a dimensão territorial avantajada das regiões brasileiras faziam com que os temas das potencialidades e das capacidades estivessem muito mais atrelados às questões produtivas. Os programas e os projetos empregaram recursos em ativos territoriais, como grandes obras e empreendimentos de estradas de rodagem, ferrovias, aeroportos, conjuntos habitacionais, programas de incentivo e ampliação do setor industrial. Logo, a implementação da política e as relações entre os entes ocorrem mais na implementação de ativos territoriais e no repasse de recursos setoriais. Portanto, a operacionalização da PNDU na escala regional deve caminhar para o alcance dessas dimensões que compõem o desenvolvimento sistêmico da escala local para a regional.

A questão escalar de ambas é determinante para a sua implementação, e a interconexão deve acontecer pela fluidez escalar. Dessa maneira, enquanto a PNDR transcorrer de cima para baixo, das escalas grandes para menores, por meio das grandes obras, a PNDU deverá transcorrer de baixo para cima, das escalas locais para as regionais, por meio de ações estratégicas e investimentos que visem ao desenvolvimento urbano *in loco*, ainda que este tenha rebatimento nos níveis escalares adjacentes.

---

13. Os autores avaliam a I PNDR, de 2003.

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

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

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

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

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

Macedo e Porto (2020) apontam com clareza essa distinção quando afirmam que, apesar da valorização da escala e dos atributos locais, a PNDR não se resguardou de indicar a União como protagonista nas ações que visam à superação das desigualdades regionais. Diante disso, questões como autonomia e capacidade fiscal dos municípios voltam à tona, como discutido nas seções anteriores. Há um ambiente de insegurança fiscal diante da capacidade fragilizada dos municípios de conduzirem as políticas públicas que foram transferidas para sua responsabilidade. Voltemos à seguinte questão: os municípios tornaram-se

executores de políticas centralmente definidas. É a conhecida relação entre a municipalização das políticas públicas *versus* a concentração dos recursos na União, fruto da descentralização administrativa – transferência da administração e provisão de serviços como educação, saúde, assistência social e moradia aos governos subnacionais –, sem, necessariamente, a descentralização fiscal, que confere capacidades para esses entes aumentarem as receitas ou a autonomia fiscal (Falleti, 2006, p. 60).

Com base nessas análises, infere-se que a experiência da PNDR no Brasil carrega importantes ensinamentos em termos de arranjos institucionais e federativos necessários para planejar e implementar política de desenvolvimento na escala nacional. Olhando para essa experiência, a PNDR, que possui denominadores comuns com a PNDR, deve partir do desenvolvimento de coordenação institucional e desenho de projetos e planos robustos a fim de dar conta de todas as questões que permeiam a gestão e o planejamento urbano.

## 6 NOTAS FINAIS

Desde os anos 1990, a tônica criada no desenvolvimento de políticas públicas no Brasil foi marcada por intensa centralização decisória e execução descentralizada.

Conforme aponta Jaccoud (2020), o progressivo engajamento dos níveis subnacionais na produção de políticas sociais não foi, assim, acompanhado pela retirada do governo federal. Segundo a autora, o que se deu foi o contrário, pois a atuação da União foi crescente; buscou-se, em um primeiro momento, incentivar a descentralização com foco na municipalização da oferta dos serviços e, posteriormente, aprofundar a integração de esforços dos entes federados em torno de objetivos comuns e estratégias partilhadas.

Em certo sentido, a mesma lógica perdura até os dias atuais. Para a efetiva implementação dos objetivos da PNDR, é preciso que se construam esforços no sentido de promover a cooperação e a coordenação interfederativa. Não é possível nem recomendável que a União elabore sozinha todos os objetivos e os instrumentos da política, visto que sua implementação depende de amplo conjunto de atores no contexto subnacional.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In*: ARAÚJO, M. de F.; BEIRA, L. (Org.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: Fundap, 2007.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 361-386.

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

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2012.

BAIÃO, A. **Emendas orçamentárias individuais**: efeitos eleitorais, condicionantes da execução e qualidade do gasto público. 2016. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17727>.

BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G. A eficácia do *pork barrel*: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Opinião Pública**, v. 23, n. 3, p. 714-753, 2017.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília: MDR, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano>. Acesso em: jul. 2023.

BRITO, V. C.; MATTEDI, M. A.; SANTOS, G. F. O uso de múltiplas escalas geográficas no planejamento do desenvolvimento regional. **Revista Política Pública e Planejamento Regional**, v. 4, n. 1, p. 1-30, 2017.

COSTA, M. A. *et al.* **Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)**: contextualização e diretrizes gerais para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília: Ipea, jun. 2020. (Nota Técnica para Discussão). Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/ContextualizacaoediretrizesGeraisparaaPoliticaNacionaldeDesenvolvimentoUrbano2.pdf>.

COUTINHO, M. M. *et al.* Coprodução sociedade civil – governo na constituição de cidades inteligentes no estado do Pará. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 23, n. 5, p. 636-653, set. 2019.

EVANS, P. **Autonomia e Parceria**: estados e transformação industrial. Tradução de Christina Bastos Tigre. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

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

FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 46-85, jul.-dez. 2006.

FRANZESE, C. Mudanças recentes no Estado brasileiro: a reforma do modelo nacional-desenvolvimentista entre a garantia de direitos e a abertura do mercado. *In*: GARCÉS, M. *et al.* (Org.). **Democracia y Ciudadania em el Mercosur**. 1. ed. Santiago: Lom Ediciones, 2006. p. 217-235.

FUNARI, A. P.; LUI, L.; FERREIRA JUNIOR, C. H. C. **A agenda urbana e a escala municipal**: elementos para discussão tipológica de municípios. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 1.2). Disponível em: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/NT2Aagendaurbanaeescalamunicipal\\_elementosparadiscusstipologiademunicipios.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/NT2Aagendaurbanaeescalamunicipal_elementosparadiscusstipologiademunicipios.pdf).

GOMES, A. O.; MOURA, W. J. F. de. O conceito de coprodução de serviços: proposta de aplicação no Judiciário brasileiro. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 16, n. 3, p. 469-785, jul. 2018.

JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020.

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

LUI, L.; SCHABBACH, L. M.; NORA, C. R. D. Regionalização da saúde e cooperação federativa no Brasil: o papel dos consórcios intermunicipais. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 12, p. 5065-5074, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/SwygWF8DTW4DsfzK4mdtzkw/?lang=pt>.

MACEDO, F. C. de; PORTO, L. R. Proposta de atualização das tipologias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): nota metodológica e mapas de referência. *In*: MONTEIRO NETO, A. **Desenvolvimento Regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

MEIRELES, F. Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 1, p. 173-194, 2019.

MOUTINHO, J. da A. Transferencias voluntarias de la Unión a municipios brasileños: mapeo del escenario nacional. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 1, p. 151-166, 2016.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana**. Nova York: ONU, 2017. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>.

RÊGO, M. C. B.; TEIXEIRA, J. A.; SILVA, A. I. da. Os efeitos da coprodução nos resultados da conciliação judicial: a percepção da sociedade sobre um serviço inovador. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 1, p. 124-149, jan. 2019.

REIS, M. C. A. dos; ISIDRO-FILHO, A. Inovação em serviços e a coprodução no setor público federal brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 1, 2020. DOI: 10.21118/apgs.v12i1.5481. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5481>. Acesso em: 12 jul. 2023.

SANTOS, A. P. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 120, p. 209-230, 2011.

SANTOS, M. de O. Análise institucional: estatuto da metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: Ipea, 2018. v. 4, p. 55-105.

RIBEIRO, A. C.; ANDION, C.; BURIGO, F. Ação coletiva e coprodução para o desenvolvimento rural: um estudo de caso do Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Serra Catarinense. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 119-140, jan. 2015.

RODRIGUES, D. A. *et al.* Análise sociomaterial do uso de TI em coprodução de serviço público: o caso do Simulador de Direção Veicular. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 25, n. 80, 2020. DOI: 10.12660/cgpc.v25n80.77753. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/77753>.

ROCHA, A. C. *et al.* Transparência como elemento da coprodução na pavimentação de vias públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 24, n. 78, 2019. DOI: 10.12660/cgpc.v24n78.74929. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/74929>.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, n. 65, p. 411-429, 2016.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

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

WHITAKER, G. P. Co-production: citizen participation in service delivery. **Public Administration Review**, v. 40, n. 1, p. 240-246, 1980.

### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Innovación en la cooperación intermunicipal en Brasil: la experiencia de la Federação Catarinense de Municípios (Fecam) en la construcción de consorcios públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, 2013.

ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M.; AMPARO, P. P. Política regional brasileira: retrospectiva e novos rumos. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 2, n. 2, p. 107-132, 2014.

ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010. p. 587-620. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Lrm7KQHYssvHZk6GmRrrnff/?format=pdf&lang=pt>.

BRASIL. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 fev. 2007.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Fundos regionais e incentivos fiscais**. Brasília: MI, 2012.

BRASIL. **Pactos para a gestão territorial integrada**: texto para discussão. Brasília: MPOG, 2005.

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

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): 7º balanço (2015-2018)**. Brasília: MPO, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/ferramentas/unificacao-de-canais/dominios-cancelados-1/>.

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

CARGNIN, A. P. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais**. 1. ed. Brasília: MI, 2014.

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

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. *In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS*, 1., 2011, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: Ipea, 2012.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando “feds” e “locals” não falam a mesma língua: uma análise sobre dissonâncias na cooperação federativa. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 15, n. 3, p. 694-719, 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Áreas territoriais do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2020. **Agência de Notícias IBGE**, 27 ago. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28668-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2020>. Acesso em: 6 dez. 2020.

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

JULIÃO, K. S.; OLIVIERI, C. Cooperação intergovernamental na política de saúde: a experiência dos consórcios públicos verticais no Ceará, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, p. 1-12, 2020.

MOREIRA, R. **Políticas com incidência territorial: análises setoriais**. Brasília: Andus; GIZ, 2010.

MOURA, A. M. M. A questão federativa no financiamento ambiental. *In: COSTA, M. A.; KLUG, L. B.; PAULSEN, S. S. (Org.). Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do seminário internacional*. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 79-93.

NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 101, p. 95-120, 2010.

RESENDE, G. M. *et al.* Brasil: dez anos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 11, p. 29-35, 2015.

RIBEIRO, L. C. de Q. Metrôpoles, reforma urbana e desenvolvimento nacional. *In*: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (Org.). **As metrôpoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2007. p. 21-50.

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

SILVA, S. P. Análise da trajetória institucional de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 67, n. 3, p. 351-376, jul.-set. 2016.

SPR – SECRETARIA DE PROGRAMAS REGIONAIS. Os programas da SPR. **Revista Espaço Regional**, v. 4, n. 4, p. 5, dez. 2009.

# **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Aeromilson Trajano de Mesquita

### **Assistentes da Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

### **Supervisão**

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

### **Revisão**

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Brena Rolim Peixoto da Silva

Cayo César Freire Feliciano

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

### **Editoração**

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Natália de Oliveira Ayres

### **Capa**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

### **Ipea – Brasília**

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF







