

Título do capítulo	CAPÍTULO 1 – A AGENDA URBANA NO BRASIL: MARCADORES/BALIZAS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM PACTO URBANO
Autor	Marco Aurélio Costa
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-062-2/capitulo1

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

© 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.

CAPÍTULO 1

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

Marco Aurélio Costa¹

1 INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 POR UM (NOVO) PACTO URBANO NO BRASIL

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

4.1 Visão territorial e município: um balizador de partida

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2 Visão territorial para além do município: os arranjos socioespaciais

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4 Balizadores institucionais/operacionais: a política na prática

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4.2 As relações interfederativas e a governança multinível

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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