

Título do capítulo	CAPÍTULO 3 – A AGENDA URBANA E A ESCALA MUNICIPAL: DESAFIOS TIPOLOGICOS ENTRE A INSTITUCIONALIDADE E O ESPAÇO CONSTRUÍDO
Autores	Armando Palermo Funari Lizando Lui Carlos Henrique C. Ferreira Jr.
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-062-2/capitulo3

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.

A AGENDA URBANA E A ESCALA MUNICIPAL: DESAFIOS TIPOLOGICOS ENTRE A INSTITUCIONALIDADE E O ESPAÇO CONSTRUÍDO

Armando Palermo Funari¹
Lizando Lui²
Carlos Henrique C. Ferreira Jr.³

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este capítulo resulta de um esforço exploratório prévio de levantamento, organização e análise de dados, informações e contextos voltado a subsidiar os debates basilares para a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), capitaneado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR (Funari, Lui e Ferreira Junior, 2020). Em particular, preocupa-se em sistematizar ponderações e contribuições para formulação de *tipologias municipais* que auxiliem a persecução dos objetivos estipulados para a PNDU.

Para tanto, apoia-se em importante trabalho anterior de contextualização oferecido por Costa *et al.* (2021), que reuniram elementos fundamentais para o entendimento de aspectos históricos, sociais, econômicos e territoriais relacionados à política urbana no Brasil, dos principais desafios ligados ao esforço de sistematização de uma PNDU e do próprio conceito de desenvolvimento urbano. Naquela contribuição, considerou-se o desafio do alinhamento às agendas internacionais, que trazem objetivos desejáveis no sentido da produção de cidades “inclusivas”, “solidárias” e “sustentáveis”, porém sistematizados a partir de uma visão eminentemente neoliberal das dinâmicas socioeconômicas que dariam lastro a essa visão. Essas contradições encontrariam dificuldades extraordinárias no cenário brasileiro:

A existência de uma realidade local marcada por um universo heterogêneo de municípios, os quais apresentam diferentes relações e interações com outros entes da Federação, bem como inserções distintas nos espaços regional, nacional

1. Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail*: <armandopfunari@gmail.com>.

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

3. Pesquisador do PNPD na Dirur/Ipea e advogado consultor em política e planejamento urbano e regional. *E-mail*: <ferreira.carloshc@gmail.com>.

e global, implica em diferentes níveis de adesão às agendas territoriais, variadas demandas e necessidades do ponto de vista dessas agendas e diversos usos (ou omissões) em termos da adesão a planos territoriais e setoriais ou mesmo à adoção de instrumentos de política urbana, notadamente aqueles trazidos pelo EC [Estatuto da Cidade] (Costa *et al.*, 2021, p. 40).

Essas diferenças se veem demasiado agravadas por aquilo que Brandão (2010) enxerga como importante elemento nacional de unidade que abarca essa multiplicidade de contextos transescalares: uma verdadeira “máquina de exclusão”, que promove degradação e depredação em amplos contextos, submetendo pessoas, o ambiente e os espaços como variáveis de ajuste num processo de ampla capacidade de mobilização de rotinas de apropriação e expropriação.

Isso configura um desafio central entre os que se acumulam para o cumprimento daquilo a que este trabalho aspira. O esforço de criação tipológica implica forçosamente um exercício de compressão dimensional, ou seja, de fragmentação e síntese, separando e reunindo aspectos, a fim de hierarquizá-los e contrastá-los. De outra maneira, coloca como proposta a objetivação de quadros e contextos complexos para fins determinados. Nesse procedimento, são muitos os descaminhos possíveis.

Em termos abrangentes, talvez, o principal perigo seja configurado pela supersimplificação, porque disso decorrem problemas adicionais. A tentação, nesse sentido, é sempre presente, estipulando-se linhas poucas ou retas demais, ao se contemplarem dinâmicas que se quer organizar. A racionalidade tipológica não raro se choca com as necessárias mediações de um trabalho analítico mais detido, podendo fazer que feixes de nexos deem lugar a simples ligações diretas. Vencido, porém, esse perigo imediato, não se esgota necessariamente a questão. Uma determinada tipologia, de fato, cumpre papel definidor para atuação sobre aquela variável ou conjunto de variáveis? Em que medida? Um exemplo poderia ser dado pelas variáveis que embasaram as tipologias adotadas pela I Política Nacional de Desenvolvimento Regional: crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita* e nível médio de rendimento domiciliar poderiam cumprir os objetivos almejados pela política em toda a sua extensão? Trata-se de uma dificuldade real de se trazer para o escopo de trabalho as formas concretas de identificação e atuação, a fim de que haja alinhamento entre visão e rumos para transformação.

Em termos específicos para a PNDU e a formulação de tipologias municipais, permanece a dificuldade de se tratar de algo que tem escopo tão complexo como municípios, simultaneamente agentes e objetos de uma miríade de processos e relações, sejam advindos dos termos explicitados por Costa *et al.* (2021), sejam abordados por demais contribuições da bibliografia crítica sobre o tema. Tal problemática compreende não apenas a abrangência continental do território

nacional e suas implicações, mas também o contexto do subdesenvolvimento que configura uma maneira própria de inserção no cenário global, bem como a heterogeneidade estrutural que imprime rotinas particulares a dinâmicas que teimam em se espelhar e, ao mesmo tempo, desfigurar padrões típicos de relações entre sujeitos no contexto capitalista.

Destaca-se, aqui, a particularidade de se pensar uma política nacional em que o planejamento e a prerrogativa de atuação não estão circunscritos ao mesmo agente formulador – envolvendo um emaranhado de questões federativas e formas de inserção distintas, com instrumentos e visões diferentes e sobrepostas, sendo de especial relevância o papel destacado que o federalismo brasileiro atribui aos municípios, como entes federados.

Formalmente, os municípios são uma categoria de entes político-administrativos que compõem a Federação. Seu surgimento e evolução estão ligados à própria formação do Estado brasileiro, sendo a primeira forma de institucionalidade construída no território. É importante que não se confunda o município com a cidade ou o urbano. Legalmente, a cidade é o núcleo urbano sede do município que também comporta outra categoria urbana, a vila. Mais recentemente, o Estatuto da Metrópole reconheceu a metrópole e as aglomerações urbanas como tipos urbanos que podem ser identificados nos municípios. É também importante lembrar que o Distrito Federal e o distrito estadual de Fernando de Noronha não são municípios, mas contam com núcleos urbanos.

Soma-se a isso a necessidade de se respeitarem diferentes contextos regionais e locais, fugindo de receituários simplistas que tratam o território de maneira uniforme – note-se, esforço que dificilmente ocorre no empenho para elaboração de tipologias sem algum nível de contradição. Ainda assim, é preciso avançar no entendimento do contexto brasileiro, heterogêneo e subdesenvolvido, tendo em vista que o tratamento igual de entes distintos, como visão forçada imposta por uma determinada forma de objetivação, mais contribuiu para o aprofundamento das amplas desigualdades vigentes do que para seu combate. Analogamente, se a formulação de políticas públicas para aquilo que se toma como o “cidadão médio” consiste num forçoso atropelo da realidade, com implicações indesejáveis, pensar políticas públicas para o município médio parece igualmente desastroso. Sobre isso, seriam interessantes adições e complementos ligados à produção crítica que busca questionar a construção, ocupação e apropriação de espaços urbanos baseadas em um pretense padrão de normalidade, sem questionamento das rotinas e dinâmicas específicas de mulheres, das diversas realidades da população racializada, dos espaços de convivência e afeto, e uma série de outras questões ligadas às subjetividades da produção das cidades e seus cotidianos. Trata-se de uma preocupação humanista que este capítulo em particular reconhece, ainda que em nisso pouco consiga avançar.

As variações de porte da população e do território são mais um desafio para o estabelecimento de uma escala de trabalho compatível com o planejamento territorial urbano. Para além da escala, há também a configuração dos núcleos urbanos que variam em porte, distribuição no território municipal, situação relativa à rede urbana e ao contexto de arranjos populacionais. Em vários casos, a sede (formalmente cidade) é menor que uma sede de distrito (vila) ou que um bairro cujas relações são mais intensas com um município vizinho. Essas questões representam um desafio na construção de indicadores que não compliquem demais a tipologia em um sem-fim de categorias, mas que precisam de um tratamento adequado. Do contrário, corre-se o risco de, ao simplificar demais a representação da realidade, terminar por ignorá-la completamente.

Um arcabouço adicional de dificuldades pode ser atribuído à articulação entre questões de temporalidade própria que precisariam ser trazidas a uma base comum pelo esforço tipológico: aspectos perenes ou de maior rugosidade temporal em contraposição àqueles extremamente dinâmicos ou conjunturais. Levanta-se, assim, a possibilidade de se aventarem abordagens dinâmicas que internalizem mecanismos de atualização, ou ao menos reconheçam alguma forma de faseamento ou transformação à medida que cenários se transfigurem.

Por fim, parece oportuno lembrar que o urbanismo e o planejamento urbano também se configuram como campos de disputa: aquilo que se decide explicitar ou ocultar contribui para delimitar em que termos e em que linhas as disputas ocorrem – as tipologias carregam essa questão. O que se decide como tipologia é a condensação, a cristalização dos termos que orientarão as políticas e transformações.

Tendo explicitado esse conjunto de considerações, sem nutrirmos qualquer ilusão sobre a (in)capacidade de superá-las, faz-se oportuno apresentar, de maneira geral, os termos em que se desenvolve e se organiza este capítulo. Há diferenças muito marcantes nas capacidades municipais entre os 5.570 entes “formalmente autônomos”, que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) trata de forma basicamente isonômica. Os esforços de sobreposição dos diferentes contextos que conformam rotinas bastante distintas entre municípios – organizando-os por sua inserção regional, na rede de cidades, em arranjos metropolitanos, dividindo-os por faixa de PIB ou PIB *per capita*, por vulnerabilidade ou extensão da pobreza – poderiam ser complementados por uma série de características (combinadas ou não) que se aproximariam de perfis prioritários para a ação de políticas públicas.

Constata-se que as alternativas de composição territorial para o planejamento são múltiplas e estão associadas, logicamente, às distintas características dos municípios, não apenas sociodemográficas, mas em termos de suas inserções nos espaços regional, nacional e global, bem como de suas capacidades institucionais. Nos desenhos de políticas públicas e nos arranjos – institucionais, administrativos ou gerenciais – utilizados para resolver as várias demandas dos municípios, desde as políticas sociais

até as políticas espaciais, pouca atenção se dá, muitas vezes, à heterogeneidade e às diferenças entre eles. Contudo, a análise e a categorização de diferenças tipológicas, de ordenamentos territoriais supramunicipais e das formas como se estabelecem as relações interfederativas, em nível horizontal e vertical, deve oferecer importantes subsídios para elaboração da PNDU. É possível se adotar uma tipologia desses arranjos presentes no país com base em um amplo conjunto de indicadores de potencial humano, produtivo, institucional, em cada território, aprofundando o conhecimento que alicerçará a PNDU (Costa *et al.*, 2021, p. 46).

O que se procurou organizar, no trabalho analítico exploratório mencionado no início, foi uma sequência de temáticas a partir de uma listagem de indicadores municipais, organizados com o intuito de sensibilizar e embasar abordagens tipológicas inclusivas e que lograssem enfrentar o desafio de atuar sobre temas, dinâmicas e rotinas minimizando simplificações e presunções que contaminam seu adequado equacionamento (ou o mais próximo que se poderia chegar disso, dadas as limitações em vigor). Em vez de se oferecer uma formulação tipológica pronta, optou-se por abrir e organizar questões para as quais existam dados disponíveis para a escala municipal e apontar ou enumerar potenciais situações ou recortes de fragilidade ou vulnerabilidade.

Os temas apresentados tencionavam permitir, ao fim, um exercício de elaboração de “etiquetas” ou “lâminas” tipológicas que poderiam ser ligadas ou desligadas, combinando aspectos relevantes para o tipo de inserção específica do município, do contexto, das necessidades e das formas de atuação. Isso foi pensado tendo em mente a possibilidade de construção de um sistema ou base de dados de informações municipais que oferecesse aos responsáveis pelo planejamento da política insumos multidimensionais para recortes de prioridade e áreas/temas de atuação. Com isso, não se encerrariam, tampouco se esgotariam as tarefas; apenas se buscou apontar para questões pertinentes que podem ser integradas numa busca por tipologias para a PNDU. A próxima seção apresenta, de maneira sintética, as dimensões e alguns dos cruzamentos de dados e informações realizados no exercício exploratório levado a cabo. Na sequência, tendo como base a sistematização dessas rodadas temáticas, apresenta-se o exercício de formulação de possíveis lâminas tipológicas, com ponderações acerca da proposta preliminar apresentada pelo MDR. Por último, as considerações finais buscam organizar lacunas que potencialmente configurariam caminhos profícuos no avanço desse tipo de esforço.

2 RECORTES DE GRUPOS E PERFIS DE VULNERABILIDADE

Adotou-se para este trabalho a postura de se recortarem grupos de fragilidade ou vulnerabilidade a partir de dados municipais e seus cruzamentos, partindo da ideia de que recursos e esforços escassos podem se beneficiar de critérios de priorização ou métricas para ponderar diferentes formas de atuação a partir de verbas e programas

administrados pelo MDR. Isso se deu de duas formas principais: i) pelo apontamento da existência de determinada característica – seja a presença de peça regulatória específica, instrumento de controle, ou qualquer outro atributo que pudesse ser identificado de forma binária; e ii) pela formação de grupos de valores, separados por medidas de posição (mediana, quartis, decis), visando apontar grupos com maiores ou menores valores para uma característica (maiores proporções de população em situação de pobreza, de rendimento mediano domiciliar etc.).

Isso tudo foi feito em uma *planilha de trabalho* (formato Excel), para todos os municípios brasileiros, na qual constam valores de variáveis e potenciais “etiquetas” de grupos de valores. Com o auxílio do recurso de tabelas dinâmicas, foi possível promover cruzamentos – tão gerais ou específicos quanto se desejasse –, a fim de se permitir sobreposição ou agregação de características distintas e cortes particulares que pudessem beneficiar a caracterização ou atuação de políticas públicas sobre recortes ou sub-recortes específicos de municípios, em alinhamento com a ideia de se buscarem maneiras adequadas de lidar com expressões diferenciadas de suas situações e contextos locais. Uma longa apresentação desses cruzamentos, juntamente com justificativas, comentários e resultados está disponível na versão estendida deste estudo (Funari, Lui e Ferreira Junior, 2020). Decidiu-se, por necessidade de síntese, trazer quadros resumidos que indicassem os temas e recortes trabalhados. Dessa forma, passa-se a ideia da trajetória explorada para composição dos cenários municipais em cada temática, a fim de, na sequência, propor-se um exercício a partir dos perfis examinados, chegando a “lâminas” tipológicas. Fica registrada aqui a forte recomendação de leitura e uso do documento completo, para quadros e análises mais detidas sobre os indicadores e estatísticas que constam deste capítulo.

Vale ainda notar que, em nenhuma medida, as tabelas e os quadros apresentados na referida versão estendida esgotam as possibilidades abarcadas pela metodologia proposta. Em realidade, o esforço constante naquele documento sistematizou retratos simplificados (e compatíveis, em maior ou menor grau, com a visualização num documento de textos), tentando explicitar justamente as limitações das usuais maneiras de serem estruturadas leituras sobre os municípios.⁴ Sempre que possível, as informações foram organizadas em duplas de tabelas, contendo cruzamentos entre a informação da inserção macrorregional e o porte populacional e, adicionalmente, a inserção macrorregional juntamente com a classificação nas categorias das Regiões de Influência das Cidades (Regics) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essa opção, no lugar da possibilidade de se apresentarem isoladamente essas três sistematizações, objetivou permitir a visualização

4. Mesmo na versão completa indicada, o texto elencou variáveis e cruzamentos a partir de uma seleção, pois uma quantidade ainda superior de dados foi manipulada na referida planilha de trabalho.

de particularidades dos municípios dentro do escopo regional brasileiro. Assim, foi possível diferenciar características de municípios de até 5 mil habitantes, por exemplo, para cada uma das macrorregiões, ou verificar a diversidade de condições em municípios metropolitanos regionalmente, para citar apenas duas possibilidades.

É importante destacar que a classificação pela Regic-18, atribuída a cidades e arranjos (além de municípios isolados), passou, para fins deste trabalho, por procedimento que permitisse sua “municipalização”. Isso significa que qualquer menção feita, ao longo deste esforço, à classificação pela Regic, em realidade, remete a essa classificação “municipalizada”. Municípios isolados receberam exatamente a mesma classificação apresentada na pesquisa original. Para o caso dos arranjos populacionais, foram identificados os municípios que deles faziam parte e adotou-se, para cada um, a classificação estabelecida para o arranjo. Esse procedimento permitiu determinar para cada município uma classificação. Isso, entretanto, comprometeu a precisão na ordenação município a município para sua posição na hierarquia de cidades. Isso poderia ser facilmente substituído por uma classificação mais precisa que atingisse a totalidade dos municípios brasileiros, incorporando-a à mencionada planilha de trabalho. Em que pesem as limitações do procedimento, os 5.570 municípios receberam classificação, e é preciso atentar a isso ao se observarem as tabelas e os quadros apresentados.

O levantamento de dados e sua organização na referida *planilha de trabalho* reuniu fontes distintas, cada qual com seus próprios escopos e limitações. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), do IBGE, por exemplo, realizada anualmente, traz informações diversas sobre as condições que se apresentam para as instituições públicas municipais, com respostas dadas pelos próprios agentes locais. Cobre uma gama bastante extensa de temas, desde informações sobre legislação específica até a existência e as condições de operação de conselhos municipais, passando pela incidência de impactos ambientais ou a verificação de fundos setoriais. Por vezes, é possível encontrar registros indicando que os entrevistados não sabiam informar se determinada condição foi verificada no município, ou ainda, observa-se uma eventual recusa em responder a questões. O IBGE ainda foi responsável por diversas outras pesquisas com informações municipais utilizadas aqui. Além da Regic-18 e da Munic (de 2015 a 2018), foram empregados os registros da Pesquisa de Acessibilidade Geográfica dos municípios, dados das Contas Regionais (para o ano de 2017), além do Censo Demográfico 2010, bem como da Pesquisa de Características Urbanísticas do Entorno dos Domicílios.

Integraram também esse esforço os dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), hoje ligada ao Ministério da Economia (ME), com informações sobre vínculos de emprego fornecidas pelos contratantes. Em particular, foram utilizados registros para 2018 sobre os vínculos empregatícios no Executivo municipal e a

escolaridade dos servidores, bem como cruzamentos pela Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). Adicionalmente, informações sobre a distribuição setorial dos empregos formais nos municípios e sua concentração. Uma das principais limitações dos levantamentos da Rais é justamente o fato de captar apenas registros formais, num país que historicamente manteve grande parcela da população trabalhadora em condição de informalidade.

Foram adicionados ainda à *planilha de trabalho* dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por via do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), em particular de Receitas de Finanças Municipais (Finbra), relativos a 2017 – ano para o qual se obteve a maior quantidade de informações inseridas no passado recente. Como as informações são fornecidas pelas próprias municipalidades, são recorrentes ausências de informações ou até mesmo alterações realizadas em anos posteriores. Isso acaba limitando a confiabilidade geral, mas permanece como forma possível de pesquisar o tema.

Finalmente,⁵ completam os dados o levantamento sobre déficit habitacional e inadequação de domicílios, sistematizado pela Fundação João Pinheiro (FJP), e o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), do próprio Ipea, ambos referentes a 2010, ano em que as informações para os municípios encontravam-se completas.

As informações da *planilha de trabalho* foram ordenadas em quatro grupos temáticos distintos, que integram as diferentes seções do trabalho: i) aspectos institucionais; ii) planejamento e instrumentos territoriais de desenvolvimento; iii) aspectos econômico-financeiros; e iv) políticas setoriais urbanas. Completa a estrutura de conteúdos a seção 4, com considerações sobre indicadores geográficos situacionais e uma seção final, na qual se procurou sistematizar uma sugestão básica e simplificada de encaminhamentos possíveis a partir dos conteúdos apresentados. Ainda nessa seção, buscou-se aplicar uma contagem de “fragilidades” ou “vulnerabilidades”, para a proposta de tipologia até então trabalhada pelo MDR, sintetizando este esforço de sensibilização de adição de critérios complementares para se pensar a PNDU.

Essa proposta preliminar, que buscou identificar perfis potenciais de fragilidade dentro da lista de variáveis trabalhadas, aqui identificadas como “lâminas” ou “etiquetas” tipológicas, foi estruturada a partir de uma outra planilha, alimentada pela referida *planilha de trabalho* (nomeada como *planilha lâminas*). Ali, a proposta apresentada pode ser aprimorada para atender aos anseios e objetivos do MDR quanto à formulação das tipologias municipais, substituindo indicadores, refinando pesos, entre outras possibilidades.

5. Ademais, ressalte-se que muitas das questões pertinentes associadas às escalas supramunicipal e regional, bem como a inserção na rede de cidades – ainda que impliquem condicionantes relevantes para a escala municipal –, a par de alguns recortes temáticos apenas tangenciados neste exercício, foram tratados mais detidamente em outros capítulos deste livro.

2.1 Aspectos institucionais

Para este tema, buscou-se apresentar considerações a respeito de diferentes questões ligadas aos aspectos institucionais de competência municipal. De início, o esforço se voltou para recursos técnicos, informacionais e pessoais à disposição das gestões municipais. Em seguida, foram abordados elementos concernentes à atuação em consórcio e mecanismos de participação social. Em sua maioria, foram utilizados dados da Munic (2015, 2017 e 2018), da Regic (2018) do IBGE, da Rais (2018) e do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU). Os levantamentos foram organizados para uma caracterização e posterior identificação de possíveis perfis de fragilidade, que podem interessar à organização de ações prioritárias por parte do MDR.

QUADRO 1

Eixos temáticos e conteúdos trabalhados para o tema aspectos institucionais

Aspectos institucionais	Fonte
1. Sistemas técnicos e informacionais	
Contagem de municípios que responderam negativamente à existência de base cartográfica digitalizada, de sistema de informação geográfica (2015) e de estudo setorial ou diagnóstico socioeconômico (2018), por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18.	Munic (IBGE, 2015; 2018)
Existência ou não de cadastro imobiliário informatizado, cuja última atualização se deu em 2010 ou antes, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2015.	Munic (IBGE, 2015)
2. Fortalecimento da burocracia municipal	
Municípios cuja proporção de vínculos para o Executivo, sem ensino superior completo, estava no último decil e sem registro de arquitetos, urbanistas ou geógrafos, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2018.	Rais (Brasil, 2018)
3. Consórcios	
Municípios participantes ou não de ao menos um consórcio, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação pela Regic-18, 2015.	Munic (IBGE, 2015)
Contagem de municípios por tema de consórcios celebrados, por macrorregião; por porte populacional; por classificação pela Regic-18, 2015.	Munic (IBGE, 2015)
4. Mecanismos de participação social	
Contagem de municípios que sinalizaram não dispor de conselho, por tema, por macrorregião; por porte populacional; por classificação na Regic-18, 2017 e 2018.	Munic (IBGE, 2017b; 2018)

Fontes: IBGE (2010; 2015; 2017) e Brasil (2018).

2.2 Planejamento e instrumentos territoriais de desenvolvimento

Para este segundo tema, foram reunidas informações da Munic (2015-2018), com foco particular em instrumentos de planejamento urbano e sua regulamentação. Alguns recortes foram propostos, a começar pela temática do plano diretor (PD), buscando identificar sua existência e necessidade de revisão pelos municípios. Em seguida, de forma bastante sintética, foram identificadas as principais regulamentações de instrumentos centrais para gestão do território municipal e controle

sobre sua ocupação, inclusive com menção àqueles previstos no Estatuto da Cidade (EC). Esse esforço foi sucedido pelo levantamento de planejamento e incidência de situações de risco nos municípios, pela relevância (e urgência) que a temática possui, remetendo a parcelas muito expostas da população. Por fim, lançou-se o olhar sobre a legislação ambiental municipal e a incidência de impactos ambientais.

QUADRO 2

Eixos temáticos e conteúdos trabalhados para o tema planejamento e instrumentos de desenvolvimento

Planejamento e instrumentos territoriais de desenvolvimento	Fonte
1. PD	
Existência de PD no município, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2018.	Munic
Municípios que realizaram ou não revisão do PD, tendo implementado o plano há mais de dez anos, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação pela Regic-18, 2018.	Munic
Média de anos passados desde a aprovação do PD, em municípios que não realizaram sua revisão, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2018.	Munic
2. Regulamentação de instrumentos territoriais	
Contagem de municípios por número de itens de legislação (0 a 14), por macrorregião e faixa populacional; por classificação na Regic-18, 2018 (PD; legislação sobre área e/ou zona especial de interesse social; legislação sobre zona e/ou área de interesse especial; lei de perímetro urbano; legislação sobre parcelamento do solo; legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo; legislação sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir; legislação sobre contribuição de melhoria; legislação sobre operação urbana consorciada; legislação sobre estudo de impacto de vizinhança; código de obras; legislação sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico; legislação sobre regularização fundiária; legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental).	Munic
3. Planos e gestão de riscos	
Contagem de municípios sem plano municipal de redução de riscos por tipo de incidência, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação pela Regic-18 2018.	Munic
4. Dimensão ambiental	
Quadro de distribuição de municípios por número de itens de legislação ambiental (0 a 11), por região geográfica e porte populacional; região geográfica e Regic-18 (abrangendo legislação sobre coleta seletiva de resíduos sólidos domésticos; saneamento básico; gestão de bacias hidrográficas; área e/ou zona de proteção ou controle ambiental; destino das embalagens utilizadas em produtos agrotóxicos; poluição do ar; permissão de atividades extrativas minerais; fauna silvestre; florestas; proteção à biodiversidade; adaptação e mitigação de mudança do clima).	Munic
Contagem de municípios sem qualquer legislação ambiental e que sofreram a incidência de processos de impacto ambiental nos últimos 24 meses, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação pela Regic-18, 2018.	Munic

Fonte: IBGE (2018).

2.3 Aspectos econômico-financeiros

Este tema trouxe itens ligados à dimensão econômica dos municípios, oferecendo visões distintas que compõem os contextos locais. Foram reunidos, para tanto, alguns dos principais cortes que podem ser utilizados para complementar as análises das “etiquetas” ou “lâminas” organizadas ao longo do trabalho. A ideia continua sendo

estabelecer critérios possíveis de serem combinados para embasar hierarquização de municípios, permitindo uma atuação qualitativamente distinta e prioritária junto àqueles que acumulem maiores ou mais profundos graus de fragilidades.

As informações utilizadas são advindas do Finbra, da STN, bem como da Rais, além de sistematizações a partir de dados das Contas Regionais e do Censo Demográfico 2010 do IBGE, complementados pelo IVS do Ipea.

A partir da ideia de perfis de priorização, muitos dos dados foram organizados e classificados a partir de faixas de valores, em geral orientados por medidas de posição. Para os dados apresentados em faixas, o padrão utilizado de classificação estabeleceu os seguintes intervalos: primeiro e último decis como divisores dos grupos extremos, *muito baixo* ou *muito alto*; primeiro e terceiro quartis como divisores para valores *baixos* e *altos*; e, entre esses grupos, separados pela mediana, *médio baixo* e *médio alto*. Essa classificação serviu para organizar faixas para um número muito grande de variáveis que seguem lógicas e escalas diferentes. Por um lado, isso facilitou procedimentos, adotando-se um mesmo padrão. Por outro, não se procedeu a exame mais detido sobre aquele item verificado e analisado – como resultado, um município que possa estar num grupo médio alto, para classificação entre municípios nacionais, poderia certamente figurar com valores muito altos numa comparação internacional, por exemplo.

Aqui, a ideia foi separar em grupos para o estabelecimento de prioridades, identificando-se grupos de municípios em contextos específicos e classificados como os “mais desiguais” ou com “menores receitas”. Os somatórios gerais de municípios por faixas relacionadas a determinada estatística ou indicador, portanto, não necessariamente respeitam as diferentes lógicas internas, mas funcionam como separadores de posição, o que resulta em um número recorrente de municípios dentro de cada grupo, a não ser em cruzamentos específicos.

Uma exceção a esse procedimento foi adotada para o caso do IVS, do Ipea, e seus componentes. Para esse caso, as faixas seguiram as indicações apresentadas no portal em que o índice e os dados relacionados estão disponíveis.⁶ Para o restante das informações apresentadas, entretanto, sempre que as faixas fossem utilizadas como recurso para organizar os dados municipais, seguiu-se a lógica descrita no quadro 3.

6. O sítio de internet do referido portal pode ser acessado em: <https://bit.ly/42qHG6v>.

QUADRO 3

Distribuição dos rótulos adotados por medida de posição

Grupo	Definição
Muito baixo(a)	Valores entre o registro mínimo e o 1º decil
Baixo(a)	Valores entre o 1º decil e o 1º quartil
Médio baixo(a)	Valores entre o 1º quartil e a mediana
Médio alto(a)	Valores entre a mediana e o 3º quartil
Alto(a)	Valores entre o 3º quartil e o último decil
Muito alto(a)	Valores entre o último decil e o registro máximo

Elaboração dos autores.

Em decorrência das escolhas metodológicas adotadas, os grupos extremos contaram com menor número de resultados, ao passo que os grupos médios, com os maiores. As contagens de municípios apresentadas, dessa forma, tiram muito mais informações dos cruzamentos propostos – seja por Grande Região geográfica, faixa populacional ou classificação na Regic-18 – do que pela distribuição por faixas em si.

Primeiramente, foram colocados exemplos de combinações específicas de variáveis que poderiam ser adotadas para o estabelecimento de cortes prioritários de municípios por algum tipo de fragilidade socioeconômica. Eles foram reunidos no item *perfis de fragilidade*. Na sequência, foi posta a questão do peso do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) na receita municipal. Esse item foi seguido pela questão do caráter de regressividade da tributação na competência municipal, com um olhar acerca da composição de tributos sobre patrimônio e propriedade e comparativos com municípios em que o Imposto sobre Serviços (ISS) possuía maior peso relativo como parte das receitas municipais. Na sequência, foram apresentados levantamentos para existência de Planta Genérica de Valores (PGV) nos municípios e alguns comparativos, a partir disso, para o peso dos tributos sobre o patrimônio na jurisprudência municipal. Ainda integraram esta seção alguns breves comentários sobre perfis setoriais, a partir de dados de setores com maior concentração de empregos formais e contribuição para o valor agregado municipal. Por fim, tentou-se elaborar uma “etiqueta” para captar um tipo especial de fragilidade que se mascara por trás de bons indicadores econômicos. Referimo-nos, no caso, a municípios que não possuam grande população e que tenham forte dependência de poucos agentes econômicos ou setores – arquétipo por vezes desejado por muitas gestões municipais, mas que acaba subvertendo lógicas e procedimentos municipais, muitas vezes de forma “invisível” para dados oficiais tratados isoladamente.

QUADRO 4

Eixos temáticos e conteúdos trabalhados para o tema cenário econômico-financeiro

Cenário econômico-financeiro	Fonte
1. Perfis de fragilidade	
Contagem de municípios na faixa <i> muito alta </i> para Gini e IVS, por faixa de PIB, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação pela Regic-18.	Índice de Gini – Censo Demográfico (IBGE, 2010); IVS (Ipea, 2010); PIB – Contas Regionais (IBGE, 2017a)
Contagem de municípios na faixa <i> muito alta </i> para Gini e IVS, por faixa de PIB <i> per capita </i> , por macrorregião e classificação pela Regic-18.	Índice de Gini – Censo Demográfico (IBGE, 2010); IVS (Ipea, 2010); PIB – Contas Regionais (IBGE, 2017a)
Municípios com faixas de IVS alto e muito alto de IVS (geral e todas as componentes), por faixa de PIB para região geográfica e porte populacional; para região geográfica e classificação pela Regic-18.	IVS (Ipea, 2010); PIB – Contas Regionais (IBGE, 2017a)
2. FPM versus receitas e PIB	
Participação do FPM no total de receitas, por faixas, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação pela Regic-18, 2017.	Finbra (Brasil, 2017)
Proporção do FPM frente ao PIB, por faixas, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação pela Regic-18, 2017.	Finbra (Brasil, 2017); Contas Regionais (IBGE, 2017a)
3. Tributos sobre o patrimônio/propriedade versus ISSqn¹ – municípios e a regressividade da carga tributária	
Contagem de municípios por faixas de proporção de tributos sobre propriedade e patrimônio na receita total do município, para macrorregião e porte populacional; para macrorregião e classificação na Regic-18, 2017.	Finbra (Brasil, 2017)
Média de proporção de tributos sobre propriedade/patrimônio na receita total, por faixa de IVS, para macrorregião e classificação pela Regic-18.	Finbra (Brasil, 2017); Ipea (2010)
Média de Gini para agrupamentos de municípios em que a arrecadação de ISS supera ou não o conjunto de tributos associados a patrimônio/propriedade, por macrorregião.	Censo Demográfico (IBGE, 2010); Finbra (Brasil, 2017)
Média de IVS para agrupamentos de municípios em que a arrecadação de ISS supera ou não o conjunto de tributos associados a patrimônio/propriedade, por porte populacional.	Ipea (2010); Finbra (Brasil, 2017)
Média de IDH ² para agrupamentos de municípios em que a arrecadação de ISS supera ou não o conjunto de tributos associados a patrimônio/propriedade, por classificação na Regic-18.	PNUD (2010); Finbra (Brasil, 2017)
4. Existência de cadastros versus arrecadação	
Média de percentual de tributos sobre a propriedade e o patrimônio dentro da receita total, por existência de cadastro imobiliário informatizado, 2017.	Finbra (Brasil, 2017); Munic (IBGE, 2015)
Média de percentual de tributos sobre a propriedade e o patrimônio dentro da receita total, por existência de planta genérica de valores informatizada, 2017.	Finbra (Brasil, 2017); Munic (IBGE, 2015)
Existência, informatização e atualização da PGV, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação pela Regic-18, 2015.	Munic (IBGE, 2015)
5. Quadro setorial	
Contagem de municípios por setor que concentra a maior parcela da mão de obra formal, por faixas de IVS, 2018.	Rais (2018); Ipea (2010)
Médias de indicadores municipais selecionados, por setor que mais contribuiu para o valor agregado bruto municipal.	Ipea (2010); Censo Demográfico (IBGE, 2010); Contas Regionais (IBGE, 2017a); Finbra (Brasil, 2017); PNUD (2010)
6. Fragilidade: concentração de domínio econômico	
Municípios com “concentração de domínio econômico”, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação Regic-18.	Censo Demográfico (IBGE, 2010); Contas Regionais (IBGE, 2017a); Rais (2018)

Fontes: IBGE (2010; 2015; 2017a); Ipea (2010); STN (Brasil, 2017); PNUD (2010); e Rais (Brasil, 2018).

Notas: ¹ Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza.

² Índice de Desenvolvimento Humano.

2.4 Políticas setoriais urbanas

Este tema reuniu tópicos a respeito de três dos principais eixos de políticas setoriais urbanas: mobilidade, habitação e saneamento. Foram organizados dados a partir da Munic, da Pesquisa de Características Urbanísticas do Entorno dos Domicílios, ambas realizadas pelo IBGE, e da Pesquisa de Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil, conduzida pela FJP. Essas informações foram objeto de cruzamentos e recortes, buscando-se ilustrar algumas possibilidades e preocupações, a partir do conteúdo sistematizado na *planilha de trabalho*. Assim como ocorreu no restante do estudo, os tópicos abordados dividiram-se entre oferecer possíveis perfis municipais de fragilidades ou evidenciar alguma dimensão marcante de diversidade regional que tornasse desejável complementar cortes imediatos, por porte populacional ou classificação na Regic.

De maneira geral, há uma interessante discussão que permeia os conteúdos desta seção, no que diz respeito à relação entre condicionantes setoriais e territoriais e suas consequências para a estruturação e persecução de objetivos de políticas públicas. O passado recente brasileiro coleciona uma série de interações, se não antagônicas, pelo menos contraditórias, quando se pensa em políticas nacionais com foco no espaço urbano, em que os municípios possuem lugar destacado. Balanços nas temáticas de mobilidade e habitação, principalmente, mostram como aspectos externos ou paralelos podem implicar a anulação ou o enfraquecimento de resultados almejados.

No caso da mobilidade, embora a Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012) tenha abraçado claramente a ideia de priorização dos meios de transporte ativos, em detrimento dos motorizados e do transporte coletivo sobre os individuais, benefícios tributários concedidos à indústria automobilística, o aumento do acesso ao crédito e o histórico rodoviarista consolidado ampliaram os desafios para que as metas se traduzissem em resultados mais efetivos.

Algo similar poderia ser afirmado para a política habitacional (Fix e Arantes, 2009; Rolnik, 2015; Costa, 2019), em que critérios de qualidade urbanística representaram, por inúmeras vezes, preocupações secundárias, contribuindo para a continuidade e o agravamento de problemas persistentes ligados à expansão excessiva do espaço urbano e sua qualidade insuficiente.

Essas questões se tornam ainda mais difíceis de superar quando se abordam políticas com participação dos diferentes entes da Federação, cada qual com preocupações específicas e, por vezes, posturas e visões desalinhadas. Nesse sentido, um esforço de hierarquização de condicionantes, nas diferentes escalas, para as diferentes políticas setoriais, seria de extrema valia para que se pudessem estabelecer eixos mais coesos de atuação a partir dos princípios e objetivos estipulados. Isso exige, entretanto, trabalho mais detido e prolongado. Adicionalmente,

se o período expansionista recente da economia brasileira certamente trouxe elementos complicadores para a expansão e ocupação equilibrada, socialmente justa e ecologicamente sustentável, vale também refletir quais seriam as condicionantes lançadas para o cenário reverso, que teima em se prolongar, de recessão e crise, em termos da qualidade da urbanização e da expansão dos centros urbanos e sua relação com os espaços não urbanizados.

Os conteúdos para este tema foram divididos em quatro tópicos. O primeiro trouxe informação sobre o planejamento em municípios, a partir da informação da existência de planos setoriais e PD. O segundo tópico se preocupou em apresentar alguns recortes ligados à mobilidade. Em seguida, abordou-se o tema da habitação; e, por fim, o do saneamento básico.

QUADRO 5

Eixos temáticos e conteúdos trabalhados para o tema políticas setoriais urbanas

Políticas setoriais urbanas	Fonte
1. PD e planos setoriais	
Municípios sem PD e planos de transporte, habitação, saneamento e de gestão integrada de resíduos sólidos – por faixa de IVS, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18.	Munic (IBGE, 2017b), 2018); Ipea (2010)
2. Mobilidade	
Existência de plano de transporte no município, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2017.	Munic (IBGE, 2017b)
Municípios sem transporte intraurbano de ônibus, com IVS – infraestrutura urbana alto ou muito alto, por faixa de densidade demográfica, macrorregião e porte populacional; macrorregião e classificação pela Regic-18.	Munic (IBGE, 2017b); Ipea (2010)
Municípios por faixa de fragilidade de entorno dos domicílios: mobilidade (termos relativos), por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação pela Regic-18, 2010.	Pesquisa de Características Urbanísticas do Entorno dos Domicílios (IBGE, 2010)
Participação social e mobilidade – municípios sem conselho, sem fundo temático e sem conferência nos últimos quatro anos, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2017.	Munic (IBGE, 2017b)
3. Habitação	
Municípios sem plano de habitação, por faixa de IVS, macrorregião e porte populacional; macrorregião e classificação na Regic-18, 2017.	Munic (IBGE, 2017b) e (Ipea, 2010)
Municípios por existência de favelas, cortiços e loteamentos irregulares, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2017.	Munic (IBGE, 2017b)
Municípios por faixa de déficit habitacional (relativo), por macrorregião e faixa de porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2010.	FJP (2010)
Contagem de municípios onde os domicílios vagos superam o déficit habitacional (urbano), por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2010.	FJP (2010)
Municípios por faixas de inadequação de domicílios urbanos – relativo, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2010.	FJP (2010)
Participação social – habitação: municípios sem conselho, sem fundo temático e sem conferência nos últimos quatro anos, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2017.	Munic (IBGE, 2017b)

(Continua)

(Continuação)

Políticas setoriais urbanas	Fonte
4. Saneamento	
Municípios sem PMSB ¹ e PIGRS, ² por faixa de IVS, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2017.	Munic (IBGE, 2017b) e (Ipea, 2010)
Serviços abordados nos PMSBs, por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2017.	Munic (IBGE, 2017b)
Contagem de domicílios em faixas alta e muito alta de domicílios com esgoto a céu aberto, por macrorregião e faixas de porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2010.	Pesquisa de Características Urbanísticas do Entorno dos Domicílios (IBGE, 2010)
Contagem de municípios com domicílios em faixas alta e muito alta de domicílios com lixo acumulado no logradouro (relativo), por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18 2010.	Pesquisa de Características Urbanísticas do Entorno dos Domicílios (IBGE, 2010)
Municípios sem PMSB, com problema de falta de saneamento (destinação inadequada de esgoto doméstico), por macrorregião e porte populacional; por macrorregião e classificação na Regic-18, 2017.	Munic (IBGE, 2017b)
Participação social – saneamento: municípios sem conselho, sem fundo temático, sem conferência nos últimos quatro anos, sem consultas públicas e sem debates nos últimos doze meses, por macrorregião e porte populacional; macrorregião e classificação na Regic-18, 2017.	Munic (IBGE, 2017b)

Fontes: IBGE (2010; 2017b; 2018); Ipea (2010); e FJP (2010).

Notas: ¹ Plano Municipal de Saneamento Básico.² Plano Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos.

2.5 Indicadores geográfico-situacionais

Nesta seção, propõe-se um esboço para a construção de indicadores geográfico-situacionais das diferentes formas assumidas pelos assentamentos urbanos. As informações trabalhadas anteriormente tomam como referência dados das totalidades dos territórios e das populações municipais, o que, como esboçamos a seguir, pode representar uma limitação para a tipologia a ser adotada no âmbito da PNDU. Esta seção também destoa das demais, por não compor o índice de vulnerabilidade dos municípios proposto ao fim deste documento. A explicação é a inexistência de uma sistematização atualizada de dados sobre áreas e características das manchas urbanas.

A caracterização das diferentes conformações dos assentamentos nos municípios é uma lâmina de leitura importante para a construção da tipologia proposta pelo MDR. Isso porque uma tipologia também invoca formas “físicas” e a apreensão de aspectos espaciais, como a distribuição dos objetos urbanos (equipamentos públicos, habitações, infraestruturas de comunicação, transportes, abastecimento etc.), dos fluxos e das funções desses mesmos objetos. Inclusive, muitos desses objetos vêm a ser justamente os principais elementos dos programas de planejamento e investimentos nas políticas urbanas.

A questão fundamental a ser levantada diz respeito às limitações da adoção do recorte institucional – que considera o município inteiro – como escala-base para a PNDU. As discrepâncias territoriais, demográficas e da feição assumida pelos assentamentos são de tal ordem que podem inviabilizar a comparação entre municípios. Portanto, é importante distinguir o município da cidade e das demais formações urbanas.

Observações empíricas mostram que os sítios urbanos não são necessariamente homogêneos na totalidade da área de um dado município ou entre municípios com indicadores semelhantes. Nesse sentido, o fato urbano não corresponde apenas às divisões político-administrativas nas quais está inserido; é possível verificar a existência de mais de um assentamento com características e funções urbanas diversas em relação ao território do município que ocupa e ao território de municípios vizinhos.

Essa questão, que já é em parte reconhecida pela tipologia dos arranjos populacionais, assume outras escalas e formas além das aglomerações urbanas, metrópoles e núcleos isolados. Esses tipos retratam a integração entre dois ou mais núcleos urbanos ou a contiguidade da mancha urbana em dois ou mais municípios, contudo não alcançam arranjos que podemos qualificar de intramunicipais. A tipologia existente, também, não adota indicadores quantitativos ou qualitativos que descrevam as características situacionais e funcionais das diferentes formas de assentamento urbano conforme o contexto em que estão inseridos. Por exemplo, um município em um arranjo metropolitano não é apenas sede/centro do arranjo, ou periférico/subordinado. Bairros ou distritos dentro do próprio município-sede podem assumir dinâmicas de subordinação/periferização mais acentuadas que bairros/sedes dos outros municípios do arranjo.

Essas considerações não exaustivas se propuseram a levantar a necessidade da elaboração de um conjunto de indicadores de, pelo menos, duas ordens. Uma que considere a inserção relativa dos núcleos urbanos na rede urbana e nos arranjos populacionais para além da acessibilidade; e outra que indique a configuração desses núcleos urbanos. Por exemplo, município isolado “mononucleado”, “polinucleado”; município integrado conurbado, não conurbado, central, subcentral, subordinado etc.

3 EXERCÍCIO DE FORMULAÇÃO DE “LÂMINAS” TIPOLÓGICAS

Este esforço (amplo, mas limitado diante das possibilidades existentes – haveria muito mais a ser elencado e cruzado, numa empreitada de maior fôlego) buscou trazer elementos para se questionar soluções pré-desenhadas para categorização dos municípios brasileiros e várias de suas limitações, aqui abordadas como fragilidades organizadas nas cinco frentes que compuseram cada seção. A simples combinação

da categorização por macrorregiões com faixas de porte populacional ou pela classificação derivada da Regic-18, confrontada por variáveis de natureza distinta e cortes específicos de seus resultados, permite constatar extensa heterogeneidade dos municípios brasileiros.

A partir da ideia de que o tratamento igual de entes desiguais carrega um potencial muito grande de agravamento das já marcadas desigualdades no país, sugeriu-se um arrolamento de itens de possível atenção para alguma forma de atuação do MDR, como componente da PNDU e, quando possível, um recorte de municípios que reuniram condição de mais fragilidade em determinado tema, como resultado de cruzamentos de características ou por sua simples expressão mais aguda em comparação com outros municípios. Esses municípios mais frágeis conformariam grupos prioritários para um determinado conjunto de ações que viessem a incidir sobre tais questões.

Esse tipo de abordagem, em vez de oferecer tipologias prontas e que se impõem sobre temas, dinâmicas e rotinas de ordem muito diversa, privilegia a capacidade e visão analíticas em torno dos diferentes braços de atuação que podem compor a PNDU. A combinação do que se chamou de “etiquetas” ou “lâminas” permite não apenas estabelecer grupos prioritários para políticas específicas, mas também subcortes nos eixos temáticos (potencialmente diferenciando abordagens em torno de algum eixo para, por exemplo, municípios mais pobres, ou então mais desiguais em comparação àqueles de maior IDH ou menor vulnerabilidade social, mas que ainda assim dividam determinada fragilidade nesse heterogêneo mosaico de municípios).

Uma das preocupações que orientou o trabalho foi a de oferecer esforços que pudessem complementar as discussões acerca de tipologias municipais propostas pelo MDR, focando justamente aspectos que ainda não tivessem sido integrados de alguma forma aos trabalhos realizados nesse sentido. A proposta preliminar a que o estudo teve acesso possui muitos méritos, particularmente o de buscar compreender realidades urbanas e municipais em um quadro mais geral de inserção em contextos de conjunto: na região de influência de cidades, em contexto metropolitano, como parte de arranjo populacional, ou ainda de forma isolada. Essa sistematização estava organizada com três tipos e dois subtipos, conforme a seguir descrito.

- 1) Tipo 1: município integrante de arranjo metropolitano/grandes concentrações urbanas
 - a) 1.1: município núcleo do arranjo; e
 - b) 1.2: demais municípios do arranjo.

- 2) Tipo 2: município integrante de arranjo populacional
 - a) 2.1: município núcleo; e
 - b) 2.2: demais municípios do arranjo.
- 3) Tipo 3: município isolado (integração fora de arranjo populacional)
 - a) 3.1: município-polo – de hierarquia superior na rede urbana (Regic – hierarquia a partir de centro sub-regional); e
 - b) 3.2: município não polo – de hierarquia inferior na rede urbana (Regic – hierarquia abaixo de centro sub-regional).

A proposta é definitivamente competente em termos de inserção de municípios nos contextos supramunicipais, mas deixa exposto flanco sobre condições concretas muito distintas que se entrelaçam e configuram capacidades e contextos muito heterogêneos – entre os grupos e dentro deles. Como forma de ilustrar isso e, inclusive, de sugerir possíveis métodos para encaminhamento de uma formulação adicional e que se acople a essa, pensou-se num exercício básico. A partir das informações da *planilha de trabalho*,⁷ foram listadas, sem grandes aprofundamentos ou refinamentos, 87 variáveis que pudessem ser associadas a cada município brasileiro. Para cada uma, estabeleceu-se um critério que poderia ser contabilizado como uma “fragilidade”. Isso englobou desde a ausência de regulamentações específicas até a incidência de impactos ambientais, passando por perfil econômico ou faixa de vulnerabilidade social. Isso portanto apontou, como um ponto de fragilidade, características qualitativamente distintas. Para variáveis binárias, como existência de lei de uso e ocupação do solo, ou incidência ou não, no município, de destinação inadequada de esgotos (entre muitas outras), simplesmente se apontou a resposta associada ao município que qualificaria como potencial vulnerabilidade. Para outras, seguindo a classificação por faixas de incidência ou intensidade, conforme explicitado na seção 2.3, o trabalho consistiu em estipular “etiquetas” para os municípios a partir de sua categorização: municípios com as maiores proporções de déficit habitacional (grupos de faixa *alta* ou *muito alta*, ou seja, acima do terceiro quartil ou acima do último decil), ou com mais altas faixas de IVS, para citar dois exemplos. Aqui, visando à simplicidade, não se fez qualquer ponderação sobre essas faixas criadas a partir de medidas de posição. Isso, entretanto, poderia ser feito, sendo, inclusive, desejável, distribuindo-se pesos distintos para cálculo de acúmulos de “fragilidades”.

7. Esse exercício foi feito em uma planilha separada, chamada de *planilha lâminas*, com dados da *planilha de trabalho*.

Adicionalmente, poderiam ser atribuídos pesos para variáveis consideradas “chave”: ausência de PD poderia pesar mais do que, por exemplo, inexistência de algum plano temático, que poderiam, por sua vez, pesar mais do que atraso nas suas revisões. Isso tudo acrescentaria camadas importantes para diferenciação e hierarquização de perfis de atuação preferencial por tipo de política projetada pelo MDR para os municípios. São trabalhos que exigem fôlego maior, com participação de perfis distintos de profissionais e especialistas, dada a grande variedade de temas a serem cobertos e a necessária atribuição de valor, inerente à definição de pesos para as variáveis.

Isso posto, para efeitos do que aqui se pretende mostrar, não foram promovidas diferenciações de peso no exercício realizado. Cada uma das “etiquetas” foi tomada com o mesmo peso e, por consequência, seria possível para um município pontuar, no máximo, 87 pontos na escala de “fragilidades” acumuladas.⁸ Como resultado, entretanto, o município com maior acúmulo de itens de “fragilidade” obteve 63 pontos. Foi um município do Nordeste.

O resultado da rotulagem dos municípios aqui proposta pode ser visualizado nos mapas apresentados a seguir. Foram elaborados mapas temáticos, abordando cada uma das quatro dimensões trabalhadas neste esforço (aspectos institucionais; planejamento e instrumentos territoriais de desenvolvimento; aspectos econômico-financeiros; e políticas setoriais urbanas), além de um mapa com o resultado geral do exercício de pontuação de fragilidades/vulnerabilidades, considerando-se os pontos acumulados pelas quatro dimensões simultaneamente. Os rótulos, como apontado anteriormente, seguem a lógica relativa e posicional empregada ao longo do trabalho. Isso significa que um município marcado como tendo *muito alto* somatório de pontos de vulnerabilidade (seja para uma dimensão específica ou para o total de acúmulo de fragilidades) esteve entre os 10% dos municípios com a maior pontuação para aquele tema, ao passo que aqueles classificados como tendo *alto* acúmulo de pontos de vulnerabilidade pertencem ao grupo de 15% dos municípios brasileiros que teve resultado entre o 3º quartil e o último decil para a somatória de pontos de fragilidade. Essa escolha foi feita por contribuir mais diretamente para critérios de priorização, ao apontar resultados em relação ao conjunto de municípios brasileiros. A alternativa de adoção de uma escala absoluta, que estabeleceria patamares fixos de pontos que serviriam de fundamento para o processo de rotulagem, traria outras vantagens, mas certamente enfrentaria

8. Em realidade, menos de 87, pois um município nunca poderia ao mesmo tempo não ter PD e ter PD sem revisão há mais de dez anos. Todavia, o número total possível interessa menos do que o maior número verificado para os 5.570 municípios.

dificuldades adicionais, de sorte que as escalas relativas oferecem subsídios suficientes para serem adotadas.⁹

Como consequência, é preciso atentar ao fato de que um município rotulado como tendo *médio alto* acúmulo de vulnerabilidades certamente possui pontuação de vulnerabilidade inferior a qualquer município que tenha recebido os rótulos *alto* ou *muito alto* no somatório de pontos de vulnerabilidade, mas isso não implica necessariamente dizer que a situação desse município seja “boa” em termos absolutos, apenas “menos pior”, pois a escala é relativa. Para aprofundar a questão, o que a escala relativa traz é uma leitura do conjunto de municípios observados a partir de um determinado prisma, mas não diz muito sobre as condições absolutas. Num exemplo adicional, se tomássemos uma característica para a qual se sabe que os municípios brasileiros possuem boa ou excelente condição de modo geral, o que a escala relativa apontaria seria, quanto a essa característica, quais municípios estariam pior ou melhor que outros, ainda que o patamar atestado fosse, como um todo, bom ou excelente. O inverso também seria válido. Ainda que fosse de notório conhecimento que os municípios brasileiros tivessem péssimas condições para determinada característica, a escala relativa ainda assim apresentaria um determinado conjunto deles como tendo *muito baixo* acúmulo de vulnerabilidades, pois o rótulo é posicional e relativo. Isso reforça que o mérito na adoção desse tipo de escala está justamente em oferecer ao gestor critérios de priorização, uma vez que seria muito difícil atentar simultaneamente a uma fragilidade para todo o universo de municípios brasileiros, sem qualquer critério de distinção ou urgência.

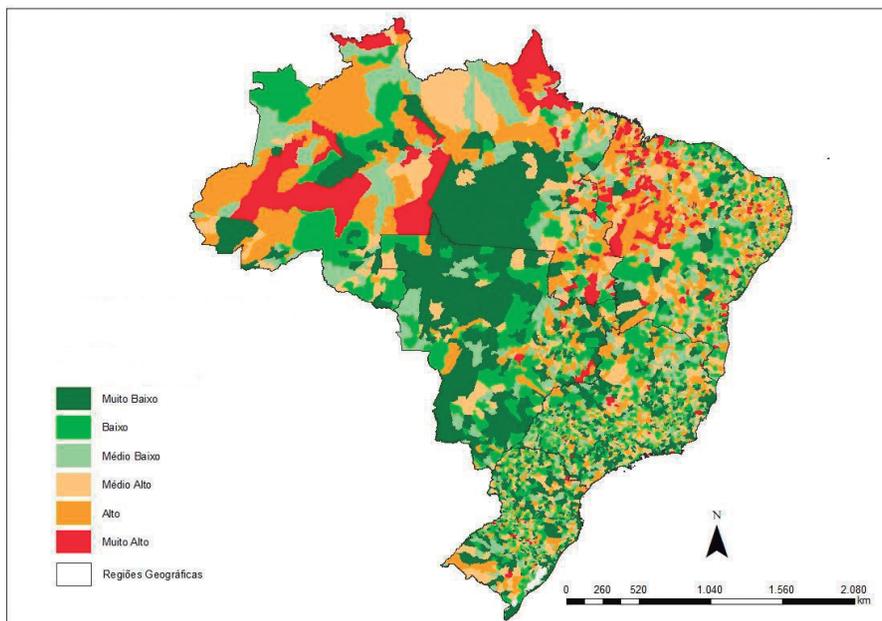
Os mapas de 1A a 1E seguem a ordem em que foram examinadas as diferentes dimensões (aspectos institucionais; planejamento e instrumentos territoriais de desenvolvimento; aspectos econômico-financeiros; e políticas setoriais urbanas), finalizando com a apresentação dos totais de pontos de vulnerabilidade.

9. Sem dúvida, o uso complementar de ambas as escalas traria os melhores resultados possíveis, o que pode ser cogitado para a sequência dos trabalhos nesse tema.

MAPA 1

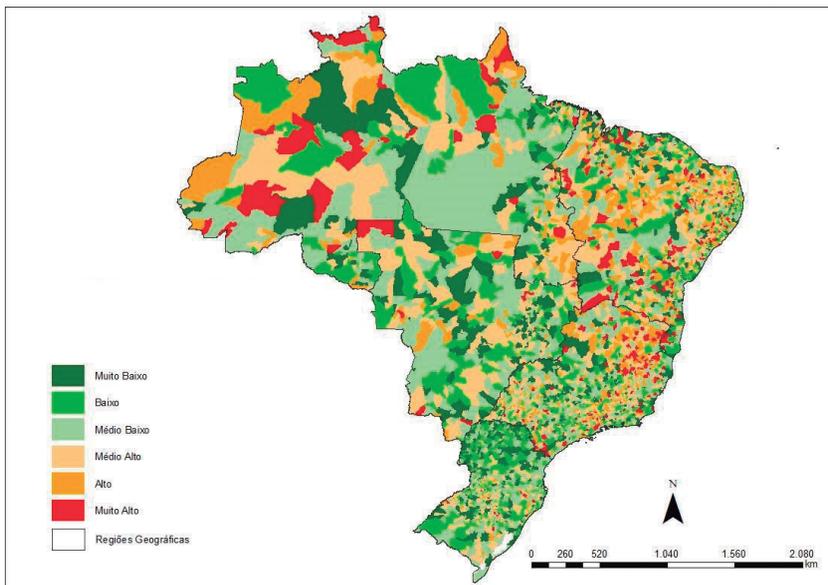
Escala relativa de vulnerabilidade dos municípios brasileiros por acúmulo de pontos para as quatro dimensões e por acúmulo total de pontos

1A – Aspectos institucionais



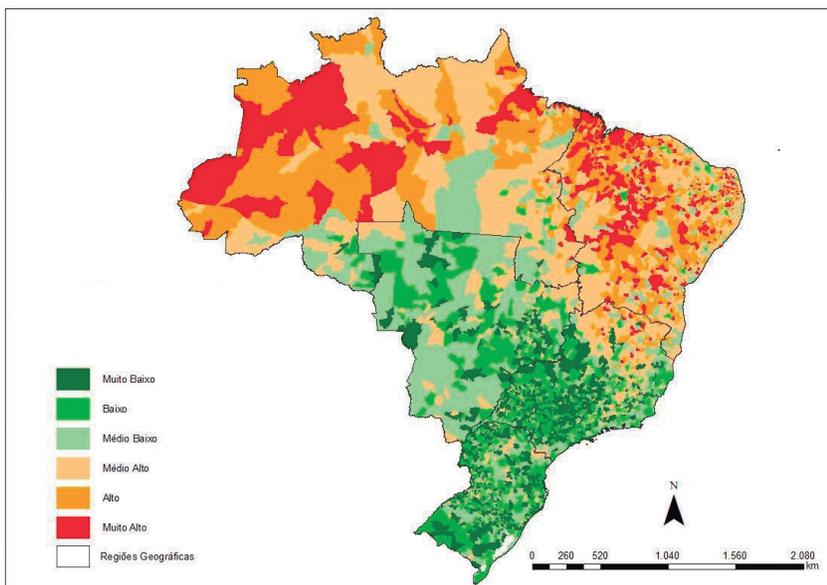
Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

1B – Planejamento e instrumentos territoriais de desenvolvimento



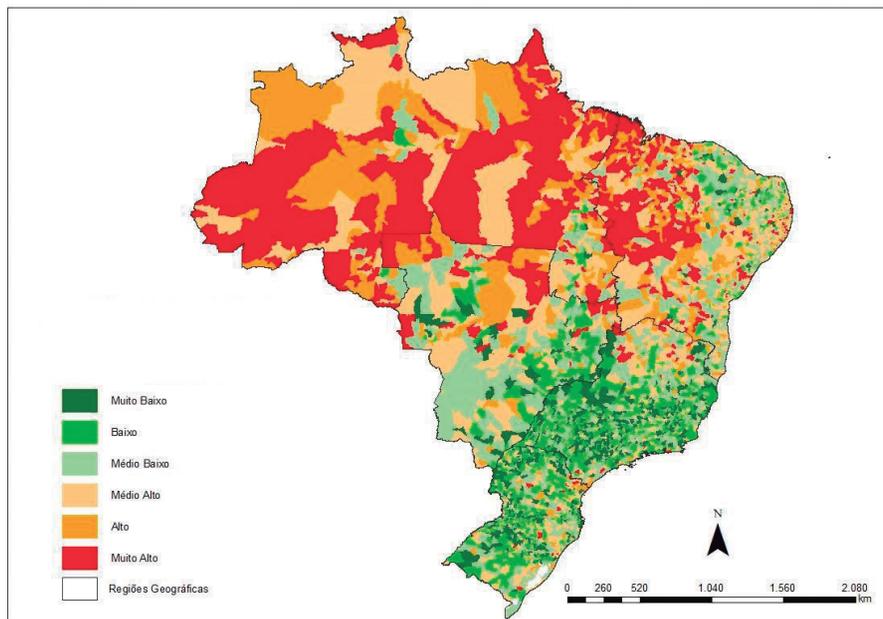
Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

1C – Aspectos econômico-financeiros



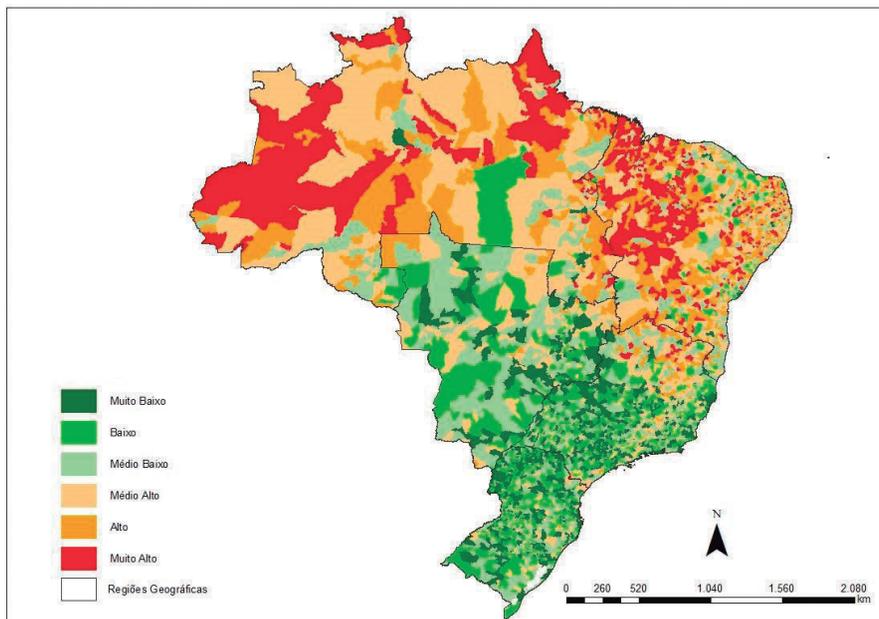
Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

1D – Políticas setoriais urbanas



Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

1E – Acúmulo total de pontos



Fonte: Dados da planilha “lâminas” (2020).
Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Crédito pela geração dos mapas em ArcGIS e RBG – Clayton Gurgel de Albuquerque e Patrícia Camarão.

2. Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O passo seguinte foi propor essa pontuação de acúmulo de fragilidades para duas sistematizações, de modo simultâneo: as macrorregiões e a proposta preliminar trabalhada pelo MDR. Aqui, como a ideia é justamente explicitar a diversidade nessas formas de agrupamento dos dados, foram contabilizados os valores máximo e mínimo obtidos em cada grupo (em vez, por exemplo, de se apresentarem as médias obtidas para cada um). Seguindo o padrão de distribuição por medidas de posição, utilizamos os seis grupos já empregados ao longo do trabalho.¹⁰ Cortes alternativos, em menor ou maior número, poderiam ser aplicados. Os resultados constam na tabela 1 e no gráfico 1.

10. Seriam os grupos de acúmulo de fragilidade: *muito baixo*, *baixo*, *médio baixo*, *médio alto*, *alto* e *muito alto*, de acordo com as medidas de posição (decis para os grupos extremos, primeiro e terceiro quartis e mediana).

TABELA 1

Valores mínimos e máximos para pontuação de fragilidades,¹ por proposta preliminar de tipologia municipal PNDU

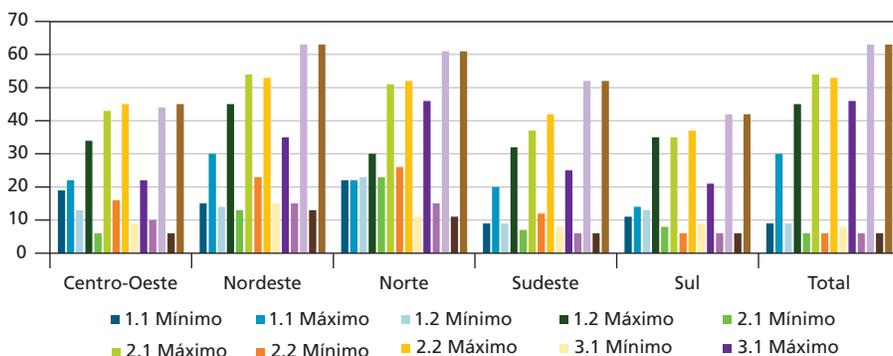
	1.1		1.2		2.1		2.2		3.1		3.2		Total	
	Min.	Máx.												
Centro-Oeste	19	22	13	34	6	43	16	45	9	22	10	44	6	45
Nordeste	15	30	14	45	13	54	23	53	15	35	15	63	13	63
Norte	22	22	23	30	23	51	26	52	11	46	15	61	11	61
Sudeste	9	20	9	32	7	37	12	42	8	25	6	52	6	52
Sul	11	14	13	35	8	35	6	37	9	21	6	42	6	42
Total	9	30	9	45	6	54	6	53	8	46	6	63	6	63

Fonte: Indicadores e recortes diversos reunidos na planilha “lâminas” (2020).
Elaboração dos autores.

Nota: ¹Quanto maior a pontuação, maior o acúmulo de fragilidades.

GRÁFICO 1

Valores mínimos e máximos para pontuação de fragilidades, por proposta preliminar de tipologia municipal PNDU



Fonte: Indicadores e recortes diversos reunidos na planilha “lâminas” (2020).
Elaboração dos autores.

Nota: ¹Quanto maior a pontuação, maior o acúmulo de fragilidades.

Em termos regionais, os menores registros foram de municípios do Centro-Oeste, Sudeste e Sul (igual a 6), ao passo que os valores mínimos obtidos no Norte e Nordeste foram próximos do dobro disso, 11 para municípios na região Norte; e 13, no Nordeste. Em termos relativos, entretanto, os municípios do Sudeste se mostraram particularmente desiguais: o município com valor máximo acumulou quase nove vezes a pontuação do município com menor número de “fragilidades” elencadas. Vale notar que, a partir da leitura dos mapas temáticos, alguns temas se mostraram mais alinhados aos cortes clássicos das diferenças regionais que outros. Os aspectos ligados ao acúmulo de pontos de fragilidades para planejamento e instrumentos territoriais de desenvolvimento tiveram padrão menos claramente

marcado entre municípios do Norte *versus* Sul. Os resultados para aspectos institucionais e planos setoriais, ainda que em menor grau, também tiveram distribuição macrorregional mais dispersa. Por sua vez, os aspectos econômicos foram aqueles que em maior grau se aproximaram de um claro corte, colocando de um lado municípios do Norte e Nordeste, num grupo de acúmulo de mais pontos de fragilidades frente aos municípios do Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

Os municípios do tipo 1, metropolitanos, tiveram os registros de maiores valores mínimos (9), seguidos pelos municípios isolados do tipo *polo* (tipo 3.2), numa comparação entre os menores valores encontrados para municípios classificados a partir da proposta preliminar de trabalho aventada pelo MDR (última linha da tabela). Os demais tipos tiveram valor mínimo igual a 6. Chamou atenção como foram divergentes os resultados para um mesmo grupo, entretanto. Isso posto, o tipo 1.1 foi aquele com menor diferença interna, entre todos os grupos apresentados. As menores diferenças se verificaram na região Norte, como já apontado, com número menor de municípios metropolitanos. As diferenças no Sul e Centro-Oeste foram praticamente equivalentes (em número, não em qualidade).

Os municípios que não eram núcleos de arranjos metropolitanos, representados pelo tipo 1.2, mostraram diferenças internas consideráveis, ainda maiores que as do tipo anterior, com o valor máximo verificado sendo o equivalente a cinco vezes o valor mínimo. Os valores máximos apresentaram pontos de acúmulo de “fragilidades” maiores do que os observados para o tipo 1.1, em todas as regiões.

Entre os municípios do tipo 2, integrantes de arranjo populacional, os valores extremos, em termos gerais, foram muito próximos, se olhados os subtipos (6 *versus* 53/54). Olhando os registros mínimos, foram menores ou iguais aos metropolitanos para o grupo 2.1. Para o tipo 2.2, com exceção do verificado no Sul, os valores mínimos foram maiores do que para os municípios-núcleo do arranjo. A diferença entre registros máximos e mínimos para o grupo 2.2 ficou muito próxima em termos regionais, flutuando em torno de 30 pontos. Em termos gerais, entretanto, a diferença só foi superada pela registrada no grupo 3.2.

Entre os municípios isolados, aqueles classificados no grupo 3.1 (município-polo – de hierarquia superior na rede urbana) tiveram valores extremos na contagem de acúmulos de “fragilidades” bem menos desiguais do que o observado para o grupo 3.2 (município não polo – de hierarquia inferior na rede urbana), ainda que em patamar de diferenças considerável. Exceção feita à região Norte, os patamares de valores máximos foram relativamente baixos (no comparativo entre valores máximos de outros tipos), talvez superando apenas o que se verificou para o grupo 1.1, de núcleos metropolitanos.

Por sua vez, os municípios classificados como 3.2 foram extremamente desiguais. Aqui, a pontuação de acúmulo de “fragilidades” teve diferença superior

a dez vezes, quando confrontados valores mínimos e máximos registrados pelos municípios. Os menores patamares mínimos regionais foram obtidos nas regiões Sudeste e Sul, ao passo que os maiores valores máximos foram de municípios no Nordeste e Norte. Foi o grupo para o qual o contador de “fragilidades” atingiu o maior patamar de valores máximos, mantendo valores mínimos relativamente baixos. É o grupo com maior número absoluto de municípios, absorvendo contextos municipais muito diferenciados entre si.

Esse exercício, embora simples, mostra que há muita diversidade dentro dos grupos, sendo estruturante pensar formas de integrar essas dimensões à proposta preliminar trabalhada pelo MDR. A separação em grupos ou faixas por acúmulo de fragilidades poderia ser um modo de diferenciação interna, mas vale apontar que as considerações expostas neste capítulo se remeteram tão apenas a uma simplória proposta quantitativa, sem adentrarmos em problematizações de ordem qualitativa, diferenciando-se tipos de fragilidade (por exemplo, a partir das cinco seções que organizaram este trabalho). Há campo, por conseguinte, para se avançar, seja com a separação temática, seja com os procedimentos já mencionados de ponderação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A série de rodadas sucessivas de organização das variáveis e sistematizações mostra a importância de uma abordagem multidimensional para formulação de tipologias. Ainda que fiquem reforçadas, em linhas gerais, muitas das conhecidas desigualdades, por exemplo, em nível regional, ou mesmo na hierarquia da rede de influência das cidades (em que se pauta a proposta preliminar tipológica para municípios adotada neste momento pelo MDR) e que possivelmente justifiquem incorporação em tipologias para a PNDU, parece necessário incorporar elementos adicionais. Seria contraproducente, por exemplo, trabalhar uma extensa gama de políticas públicas, auxílios técnicos ou financeiros com uma tipologia que engloba 4.476 municípios brasileiros, como é o caso dos municípios não polo – de hierarquia inferior na rede urbana (Regic – hierarquia abaixo de centro sub-regional), grupo identificado como tipo 3.2, sem nenhuma qualificação ou caracterização adicional. O exercício relatado nos mostra existirem muitas questões – embora mais disseminadas nas camadas mais baixas da hierarquia de cidades – que estendem seus efeitos ao longo da hierarquia da Regic, fazendo-se presentes também em municípios metropolitanos.¹¹ A oportunidade aqui é de justamente, a partir do cruzamento analítico de dados, identificar quais as temáticas e fragilidades sobre as quais se queira trabalhar políticas federais e que se estruturam a partir dessa lógica da hierarquia de cidades

11. As tabelas de levantamentos e os cruzamentos de variáveis presentes em nota técnica de Funari, Lui e Ferreira Junior (2020) raramente deixam de estampar a presença de algum município metropolitano.

(e seus limites). Ao mesmo tempo, compreender que há tantas outras questões organizadas sob sistematizações alternativas, também consequentes.

Isso posto, parece oportuno afirmar que, do mesmo modo que a I PNDR trouxe tipologias microrregionais que escondiam desigualdades intrarregionais (Macedo e Porto, 2018), é preciso entender que, para uma gama de municípios, as questões intramunicipais ganham dimensão destacada. Nesse sentido, a formulação de “etiquetas” ou “lâminas” tipológicas a partir de um esforço similar ao realizado aqui, que partisse de uma visão de delimitações intraurbanas (setores censitários, por exemplo), tornaria mais claro os tipos de desigualdades que, em especial para municípios metropolitanos (mas não apenas), pudessem ser alvo de política específica ou delimitações particulares, ao focar municípios que, em média, não figurem entre aqueles com maior volume acumulado de fragilidades ou vulnerabilidades no nível municipal, mas certamente contam com espaços fragilizados. O exercício com os indicadores geográfico-situacionais ajuda a pôr em perspectiva os casos de municípios de considerável porte populacional, possivelmente metropolitanos, que incluem em seus limites territoriais diversas áreas em condição precarizada e contingente populacional nessas condições em quantidade suficiente para superar estatísticas médias de diversos outros municípios.

Esse perfil de município merece atenção especial, em virtude de complexidades adicionais. O desenho para uma política setorial que pode funcionar bem para um município não metropolitano e menos desigual pode mostrar-se preocupantemente contraproducente num contexto intraurbano extremamente desigual. Isso porque o cenário socioeconômico mais diverso introduz uma série de complicadores, seja no sentido de estruturação e operação de uma política, seja por seus impactos diferenciados sobre parcelas da sociedade (e do território), ou ainda pela ampliada e desigual gama de capacidades de apropriação e/ou produção de impactos inter-relacionados. É necessário um cuidado especial que busque equilibrar, no desenho das políticas, ações e efeitos sobre espaços e grupos populacionais de modo conjugado, em vez de se lançar mão da usual abordagem que toma esses aspectos de maneira alternativa. Os atributos territoriais não podem ser apartados dos sociais, pois corre-se o risco de expulsão, por mecanismos de mercado, dos grupos que mais se beneficiariam das ações estruturadoras do território.

Sob esse prisma, e tendo em mente o desafio de pensar políticas nacionais em contexto de extrema heterogeneidade, pondera-se a possibilidade de serem tratados os parâmetros de desigualdade como um tipo específico de fragilidade ou vulnerabilidade, assumindo-se o caráter relativo das multifacetadas desigualdades – quer as inerentes à operação de uma economia capitalista de mercado, quer as reforçadas pela atuação desavisada do poder público a partir de “perfis médios ideais”. É preciso reconhecer que as abordagens tradicionais, que coexistem de

forma incomodamente pacífica com o aspecto relativo das desigualdades socioespaciais, acabam por reproduzir espaços e grupos de cidadãos “de primeira classe” e espaços de cidadãos “de terceira classe”, o que tem indesejáveis implicações sociais, econômicas e, principalmente, dificulta relações mais democráticas.

Avançando, outras ponderações podem ser feitas acerca da necessidade de se explorarem aspectos intramunicipais adicionais, na busca por tipologias que conjuguem satisfatoriamente questões territoriais e institucionais. Por diversas vezes, no desenvolvimento do exercício aqui descrito, foi possível identificar cruzamentos de variáveis cuja análise se beneficiaria sobremodo de dados e informações organizados sobre a ocupação urbana, rural e das áreas “não ocupadas”, que compõem os mosaicos municipais. Nesse ponto, há de se distinguir entre o que de fato é a “mancha de ocupação” e o que são os limites de perímetros (urbanos/rurais). Não há, entretanto, sistematização nacional desse tipo de informação, uma dificuldade que pode ser superada no esforço preconizado de se organizar um sistema nacional de informações dos municípios brasileiros. A ocupação urbana concentrada ou espalhada, mono ou polinucleada, incorre em diferentes possibilidades de políticas, com custos e viabilidades muito distintos. As relações entre áreas ocupadas, perímetros e limites territoriais municipais, em cruzamento com as dimensões exploradas no estudo realizado, conformam importante arcabouço para um salto de qualidade nas políticas para controle da expansão urbana, estratégias de ocupação controlada e preservação ambiental.

Ademais, há a questão do impulso à associação de municípios que hoje pouco se unem com o intuito de se organizarem políticas voltadas ao desenvolvimento urbano, ou tampouco para o cumprimento de tarefas cotidianas, como implantação de sistemas de monitoramento, fiscalização e controle da ocupação. Oportunidade que poderia ser organizada com políticas específicas voltadas a consórcios e associações para esse fim, com assistência técnica e financeira, estendendo-se a diferentes campos de atuação. Esse tipo de iniciativa subexplorada – de acordo com os dados observados pelas informações da Munic – ajuda a dar escala e viabilizar soluções que estariam demasiado distantes para municípios de forma isolada.

É preciso explicitar a necessidade de um esforço de padronização de termos e conteúdo, com a construção de referências nacionais para linguagem, critérios, extensão, formatação e intercambialidade de registros e informações pertinentes à temática do desenvolvimento urbano, de maneira que se possa ter uma leitura sobre as bases existentes e a capacidade de articulação – algo que beneficiaria, inclusive, o planejamento e a articulação de informações entre municípios. Portanto, um esforço de dotar municípios com sistemas e ferramentas necessárias para gestão e planejamento municipais não se encerraria simplesmente na atuação em municípios que ainda não contam com essas ferramentas.

Num contexto de conformação de um sistema nacional de informações municipais que auxiliasse a PNDU, seria interessante pensar e organizar um critério territorial adicional para agrupamentos de tipos de municípios, que indicasse municípios contíguos e compartilhasse um conjunto de características ou carências. Conforme apontado, não necessariamente faz sentido que todo município tenha soluções completamente separadas de municípios vizinhos. Pelo contrário, há ganhos em se pensar a inserção conjunta a partir de contextos comuns. Seria importante consolidar rotinas de elaboração de diagnósticos, políticas, investimentos e fiscalização, reforçando-se a relevância dos contextos locais e supramunicipais. Analogamente, talvez fosse possível imaginar soluções em conjunto ou consorciadas para operação de sistemas de informação geográfica e digitalização de bases cartográficas, compartilhando custos e operação, se isso facilitasse sua viabilidade.

Tendo em mente oportunidades de frentes de atuação para a PNDU, parece adequado ainda apontar que há um importante obstáculo representado pela disponibilidade de dados e informações sobre as gestões municipais no que diz respeito às rotinas e aos efetivos de pessoal ligados à fiscalização (mais precisamente sobre a ocupação do solo; porém, poderíamos sem dificuldade acrescentar outras temáticas). Não foi possível determinar que municípios se engajam em rotinas consolidadas de fiscalização da ocupação e exercem controle mais qualitativo sobre as formas de uso do solo municipal. Uma coisa é contar com instrumentos e legislação adequados, e outra inteiramente diferente é dispor de aparato necessário para aplicá-los. Isso parte da constatação de que uma gama muito vasta de municípios se beneficiaria de rotinas e práticas regulares de controle da ocupação do solo, a fim de melhor gerenciar dinâmicas comuns de ocupação irregular e as já conhecidas consequências da expansão descontrolada de manchas urbanas (seja por seu alargamento, seja por sua pulverização). Assim, embora a história recente aponte apoios importantes relacionados à elaboração de planos municipais – algo que deve ter sequência –, apoio à implementação e monitoramento das políticas públicas de desenvolvimento urbano integram avanços importantes para contingente considerável de municípios que possuem limitações em seus quadros técnicos (por números insuficientes ou limitações técnicas).

Em que pesem essas considerações sobre as oportunidades de reforço de institucionalidades municipais (e fortalecimento de institucionalidades supramunicipais), faz-se oportuno retomar o foco para o eixo central desta exposição. A abordagem dinâmica a que se faz referência neste trabalho pressupõe uma ampla sistematização das informações municipais, a fim de se operar um sistema ou banco de dados que apresente perfis a partir de caracterização dinâmica e conjugada. Em adição à proposta preliminar sistematizada pelo MDR, fortemente pautada na inserção e hierarquia na rede urbana, as ponderações aqui apresentadas buscaram sensibilizar para a relevância da caracterização de perfis de fragilidade municipais, trazendo

aspectos em diferentes dimensões que, em combinação, permitiriam aproximações mais precisas a grupos de municípios a serem potencialmente priorizados para diversos apoios e políticas de desenvolvimento urbano.

Esse esforço, ainda que útil, permitiu constatar a necessidade de avanços adicionais na caracterização da heterogênea gama de municípios brasileiros, com impacto sensível para os objetivos de estruturação de ações e estratégias para o desenvolvimento urbano. Nesse sentido, duas considerações que esmaecem os contornos entre o intraurbano e o intramunicipal merecem destaque e podem ser conjugadas com os elementos supracitados. A primeira diz respeito aos padrões de desigualdade interna identificados, com implicações sobre as estratégias de atuação e suas consequências. A segunda remete à necessidade de sistematização de informações sobre a ocupação urbana e rural nos municípios, frente aos seus perímetros e limites territoriais legais. Ambas trazem elementos com potencial transformador de estratégias e tornam relevante, por exemplo, aspectos relativos à contiguidade dos fenômenos observados que se almeja transformar.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, C. Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo. In: ALMEIDA, A. W. B. *et al.* (Org.). **Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010. p. 39-69.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho**. Relação Anual de Informações Sociais (Rais). Brasília: 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças Municipais (Finbra)**. Brasília: STN, 2017.

COSTA, A. D. B. **Luta social e a produção neoliberal do espaço: as trajetórias das ocupações Vila Soma, Zumbi dos Palmares e Pinheirinho**. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019.

COSTA, M. A. *et al.* **Contextualização da política urbana no Brasil e reflexões iniciais para a construção da PNDU**. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2021. (Texto para Discussão, n. 2686).

FIX, M.; ARANTES, P. F. Minha Casa, Minha Vida: uma análise muito interessante. **Blog do Turquinho**, 2009. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:dfoWTu59qdYJ:turcoluis.blogspot.com/2009/08/minha-casa-minha-vidaanalise-muito.html&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 15 set. 2020.

FUNARI, A. P.; LUI, L.; JUNIOR, C. H. C. F. **A agenda urbana e a escala municipal**: elementos para discussão tipológica de municípios. Brasília: Ipea, 2020. (Documento preliminar Nota Técnica, n. 1.2). Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/NT2Agendaurbanaeescalamunicipal_elementos-paradiscussotipologicademunicipios.pdf.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/protecao-social/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=18195&t=downloads>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de Contas Regionais (SCR)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017a.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) 2017**. Suplemento: água e esgoto. Rio de Janeiro: IBGE, 2017b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/protecao-social/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=18195&t=downloads>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de População e Indicadores Sociais **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/protecao-social/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=18195&t=downloads>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades (Regics) – 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da Vulnerabilidade Social**. Brasília: Ipea, 2010.

MACEDO, F. C.; PORTO, L. R. **Proposta de atualização das tipologias da PNDR**: nota metodológica e mapas de referência. Brasília: Ipea, set. 2018. (Texto para Discussão, n. 2414).

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano**. Brasília: PNUD, 2010.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. Ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, H. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (Org.). **República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2013. p. 129-163.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, n. 109, p. 68-92, 2012.

ARANTES, P. F. Da (anti)reforma urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades. **Correio da Cidadania**, 9 nov. 2013.

ARANTES, P. F. Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 103-127, mar. 2009.

AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. *In*: AVRITZER, L. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Cortez, 2010. p. 7-12.

BRAJATO, D.; DENALDI, R. O impasse na aplicação do Estatuto da Cidade: explorando o alcance do Peuc em Maringá/PR (2009-2015). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 21, n. 1, p. 45-62, 2019.

BRANDÃO, C. O processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o “jogo das escalas”. *In*: SEI – SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Desigualdades regionais**. Salvador: SEI, 2004. p. 9-37. (Série Estudos e Pesquisas, n. 67).

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 set. 1981.

BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 1990.

BRASIL. Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1997.

BRASIL. Lei Federal 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.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: SDR/MI; IICA, 2003.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o conselho gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jun. 2005.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2007.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 jan. 2012.

BRASIL. Lei Federal 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.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: texto constitucional com alterações. 53. Ed. Brasília: Edições Câmara, 2018.

CAIXETA, K. F.; MASIERO, D. O apoio do governo federal à elaboração de Planos Municipais de Redução de Riscos (PMRRs). *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDANTES DE ENGENHARIA AMBIENTAL, 14., 2016, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** São Paulo: Blucher, 2016.

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. F. (Org.). **Planos diretores**: processos e aprendizados. São Paulo: Instituto Pólis, 2009. (Publicações Pólis, n. 51).

DENALDI, R. (Coord.). **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo**: regulamentação e aplicação. Brasília: MJ/SAL; Ipea, 2015.

DENALDI, R. *et al.* A aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (Peuc). **Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 2, p. 172-186, maio-ago. 2017.

FIX, M. de A. B. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018. (Estatística & Informações, n. 6).

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Progressividade tributária**: a agenda negligenciada. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2016. (Texto para Discussão, n. 2190).

GRIN, E. J. *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, p. 312-336, 2018.

KRAUSE, C. O Programa Minha Casa Minha Vida em municípios de até 50 mil habitantes: quadro institucional e prognósticos da provisão habitacional de interesse social. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 6, p. 75-86, dez. 2011.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento**: onde fica a política habitacional? Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2013. (Texto para Discussão, n. 1853).

LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C. H.; BALBIM, R. N. **Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores**: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2014. (Texto para Discussão, n. 1943).

LUI, L. **A União faz a força?** Um estudo sobre cooperação intermunicipal no Brasil. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT *et al.* **Revenue statistics in Latin America and the Caribbean 2018**. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2020_68739b9b-en-es.

PIRES, R.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. *In*: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. 1. Ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 164-211.

PRADO JUNIOR, C. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp, 1997.

ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 12, p. 199-210, fev. 2006.

ROLNIK, R. **Territórios em conflito**: São Paulo – espaço, história e política. 1. Ed. São Paulo: Três Estrelas, 2017. 280 p.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos Estudos**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 89-109, mar. 2011.

SANTORO, P. F. **Planejar a expansão urbana**: dilemas e perspectivas. 2012. 361 f. Tese (Dourado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SANTORO, P. F.; COBRA, P. L.; BONDUKI, N. Cidades que crescem horizontalmente: o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 12, n. 24, p. 417-440, 2010.

SILVA, M. K.; CÔRTEZ, S. V. Fundamentos da confiança: associativismo, instituições político-administrativas e capital social na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Cadernos Metrópole**, n. 21, p. 155-172, 2009.

STRELEC, T.; FONSECA, F. Alcances e limites da Lei dos Consórcios Públicos: um balanço da experiência consorciada no estado de São Paulo. **Cadernos Adenauer**, v. 4, p. 125-139, 2011.

TRENTIN, G.; MATTOS, E. C. A.; FERREIRA, M. C. Caracterização e delimitação da Região de Entorno Imediato (REI) de áreas urbanas: um estudo para a área urbana de Piracicaba-SP. **Revista Brasileira de Cartografia**, v. 67, n. 3, p. 621-635, 2015.

VAZ, A. C. N. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. **Opinião Pública**, v. 17, n. 1, p. 163-205, 2011.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999. p. 169-243.

VILLAÇA, F. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp; Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: Flávio Villaça, 2005.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, p. 43-51.

WISSENBACH, T. **Gasto público no território e o território do gasto público na política pública**: um estudo sobre a territorialização do gasto público na cidade de São Paulo 2014-2017. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2018.

