

Título do capítulo	CAPÍTULO 7 DESAFIOS DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA PARA A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO
Autor(es)	Gerardo Silva
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350585cap7

Título do livro	Desafios do financiamento urbano e da governança interfederativa
Organizadores(as)	Marco Aurélio Costa
Volume	2
Série	Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350585
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350585

© 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). Acesso: <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 do Planejamento e Orçamento.

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

DESAFIOS DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA PARA A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO¹

Gerardo Silva²

1 INTRODUÇÃO

Em diversos documentos e debates acontecidos em torno da elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no Brasil, a questão da governança interfederativa é um assunto recorrente e reconhecido como estratégico. Não poderia ser diferente, uma vez que o arcabouço institucional e os preceitos constitucionais representam o marco no qual ela poderá ser implementada, favorecendo determinados arranjos e obstaculizando outros. Uma das principais preocupações nesse sentido é como conseguir que os diferentes níveis de governo possam se comprometer e colaborar com as várias propostas que estão sendo desenvolvidas. Outra preocupação tem a ver com a perspectiva territorial assumida explicitamente pela PNDU, em um contexto institucional acostumado com a definição e a implementação de políticas setoriais. Por fim, também entra na pauta das preocupações a autonomia municipal, isto é, as reais possibilidades de participação dos municípios na PNDU, considerando seu lugar como ente federativo de primeira ordem na Constituição brasileira, suas capacidades institucionais e sua relevância territorial no desenho da política de desenvolvimento urbano do país.

O diagnóstico sobre a situação da governança interfederativa em prol da PNDU é, em geral, bastante problemático, quando não francamente negativo. Fala-se, por exemplo, de emaranhado de questões federativas; federalismo com poderes assimétricos; federalismo mal resolvido e pouco solidário; pacto federativo muito desequilibrado; assistemática definição das atribuições conferidas aos entes federados; caráter pendular da Federação brasileira entre centralização e descentralização; escassez de ambientes de cooperação institucional; viés setorialista da Constituição brasileira etc. Manifesta-se então a necessidade de abordar o

1. Trabalho realizado no âmbito do projeto Apoio à Formulação, à Implementação, ao Monitoramento e à Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Agradeço os valiosos comentários de Luiz Gustavo Vieira Martins à *Nota Técnica* que deu origem a este capítulo e a Marco Aurélio Costa pelas observações finais.

2. Professor da pós-graduação em planejamento e gestão do território da Universidade Federal do ABC (PGT/UFABC). E-mail: <gerardo.silva@ufabc.edu.br>.

problema de uma maneira mais sistemática e, sobretudo, estratégica, tratando de achar os caminhos que permitam vislumbrar na governança interfederativa uma disposição institucional favorável à PNDU. Afinal, que respostas institucionais podem ser dadas e aproveitadas de acordo com as demandas da PNDU? Até que ponto os arranjos federativos existentes se adaptam às exigências de uma política urbana inovadora e integradora? Como produzir efeitos sistêmicos, no nível institucional, que favoreçam e viabilizem as propostas de desenvolvimento urbano nas diferentes regiões do país?

Um fator adicional que torna ainda mais complexa a tarefa de vincular a questão da governança interfederativa à PNDU é o próprio conceito. Como sabemos, o conceito de governança, tal como problematizado pela literatura acadêmica desde a década de 1990, isto é, como um sistema de coordenação, participação e compartilhamento das decisões públicas entre o governo e a sociedade civil, é estranho à Constituição Federal de 1988 (CF/1988) – embora possam ser encontrados e avaliados, no texto magno, elementos que contribuem para uma leitura direcionada nesse sentido. A definição de governança interfederativa, entretanto, aparece somente no Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089, de 12 de janeiro 2015), a saber: “Compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 2015, art. 2º, inciso IV). Em outras palavras, o Estatuto da Metrópole diz respeito a um contexto muito específico, que é o da governança metropolitana.

A tarefa que se impõe, portanto, é dupla. Por um lado, tratar da questão federativa de modo mais sistemático, tentando organizar, esquematicamente, suas funções principais e as práticas institucionais correspondentes. Como veremos, algumas delas se apresentam como práticas de governo (*government*); outras, como mais afins com as narrativas da governança (*governance*). Em contrapartida, o conceito de governança interfederativa precisa ser ampliado para de fato poder ser utilizado de maneira eficaz no âmbito da PNDU. Concretamente, seus alcances devem poder abranger situações outras que as configurações territoriais metropolitanas, contemplando, ao mesmo tempo, uma diversidade enorme de condições locais – sendo este, provavelmente, um dos grandes desafios da PNDU.

Para efeito da nossa apresentação, o capítulo está dividido em três partes. A primeira aborda a questão federativa e da governança, em termos conceituais. O objetivo é, como já dito, tentar estabelecer um princípio de ordem no funcionamento do sistema federativo, tendo em conta o que parecem ser as principais demandas da PNDU em termos institucionais: coordenação das ações governamentais, cooperação entre os entes da Federação e ampliação da participação da sociedade civil nas decisões públicas, principalmente nos níveis local e regional.

Na segunda parte, essas demandas são cotejadas com a CF/1988 e as principais leis que regulam a política urbana no país: o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole. Também são consideradas as experiências da implementação dos planos diretores e do programa Territórios da Cidadania. Por último, na terceira parte, a perspectiva ampliada da governança interfederativa dialoga com os desafios institucionais colocados à PNDU, tendo como principais referências aportes feitos à PNDU pelas equipes participantes na sua elaboração.³

É preciso indicar, ainda, que não é pretensão deste trabalho obter respostas definitivas, e sim indicar alguns caminhos que possam contribuir para a construção de uma relação virtuosa entre a governança interfederativa e a PNDU. Embora seja bastante evidente que a complexidade da questão federativa esteja além das possibilidades desse aporte, nunca é demais fazer essa observação, tendo em conta o grande interesse suscitado pelo tema, sobretudo quando se fala de política urbana ou de desenvolvimento local e regional. Como dissemos no início desta introdução, a partir dos documentos em elaboração para a PNDU, a questão federativa resulta em um emaranhado jurídico de normas e atribuições que desafia até os próprios especialistas. O que pode ser feito, entretanto, é tentar uma aproximação a partir dos desafios colocados pela PNDU à governança interfederativa e, dessa forma, identificar as opções que melhor se adequam às suas exigências institucionais.

2 GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA

Para melhor compreender o conceito de governança interfederativa, é preciso definir em primeiro lugar o que se entende por relações interfederativas. Nesse sentido, podemos afirmar que o federalismo é, simultaneamente, um modo de organização institucional e uma forma de governo (*government*) dos Estados que adotam os princípios federativos como fundamento do seu sistema político (Ramos, 2012; Dallari, 2019).

Em termos de organização institucional, o federalismo se caracteriza por apresentar, além de um sistema de representação, diferentes níveis da ação governamental, cada um dos quais com diversos graus de responsabilidade

3. Cumpre destacar que a questão da governança interfederativa já foi objeto da *Nota Técnica* intitulada *As Relações Interfederativas no Brasil e o Desafio de Formular, Implementar e Monitorar a PNDU*, além dos aportes que podem ser encontrados na chamada Nota Mãe (Contextualização e Diretrizes Gerais para a PNDU) e nas notas subsequentes dedicadas à agenda urbana e à escala municipal, à problemática fiscal e ao tema dos consórcios públicos. Também podem ser achadas contribuições na Carta Brasileira de Cidades Inteligentes e nas notas técnicas sobre temas transversais (demografia, segurança pública, sustentabilidade ambiental, desenvolvimento econômico local e inclusão digital). Embora nem sempre citadas, essas contribuições se consideram pontos de partida para essa indagação. Em outras palavras, a reflexão aqui apresentada valoriza o trabalho já iniciado no contexto da PNDU. O conjunto das notas técnicas vinculadas ao projeto Apoio à Formulação, à Implementação, ao Monitoramento e à Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano está disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br>.

e autonomia.⁴ Em países com sistemas federais fortes, como Estados Unidos e Alemanha, essa organização foi produto de um acordo ou pacto entre as partes para a constituição de um governo central (*bottom up building*). Já nos países com sistemas federais fracos, como a maioria dos países latino-americanos que adotam tais princípios federalistas, esse arranjo institucional foi uma escolha para dar nascimento aos Estados-nações (*top down building*), com expectativa de que o próprio desenvolvimento econômico e social conduzisse ao fortalecimento das instâncias subnacionais (estaduais e municipais ou locais). Essa distinção nos parece importante porque estabelece alguns parâmetros de formação histórico-institucional à nossa discussão.

Normalmente, no que se refere ao modo de governo, a instância nacional e as instâncias subnacionais possuem atribuições específicas, as quais são definidas constitucionalmente, e complementares ou concorrentes, segundo uma ordem de abrangência jurídica, política e territorial.⁵ Assim, as leis federais valem para todo o país; as leis estaduais e/ou regionais se aplicam a seus territórios de abrangência; e as leis locais, às cidades e municípios.

Por outro lado, cada instância de governo escolhe seus próprios representantes, sendo que, no nível federal, as câmaras legislativas se compõem de representações proporcionais dos estados federados. Em alguns casos, o sistema de governo é parlamentar (Alemanha) e, em outros, presidencial (Estados Unidos e países latino-americanos). Uma das particularidades dos sistemas federais de governo, quando comparados com sistemas unitários (França, Chile, Peru), é que as instâncias governamentais subnacionais gozam de maior autonomia administrativa e política, tendo o poder de questionar as decisões das instâncias superiores quando consideradas lesivas aos interesses dos seus territórios. Em outras palavras, existiria nos sistemas federais maior poder de barganha, por parte dos atores políticos subnacionais, sobre as políticas públicas nacionais.

Uma das tarefas precípua dos regimes federais de governo é a de manter a coesão institucional do país como contraponto à tendência “fragmentadora” dos interesses localizados. Uma das formas de manter essa coesão é organizando o sistema institucional de maneira vertical, isto é, dando maior peso e relevância às decisões de âmbito nacional. Nesse caso, haveria subordinação das instâncias locais e regionais ao governo central, sendo que as primeiras se tornariam meras executoras de políticas formuladas pelo segundo, geralmente em termos de “políticas

4. Dallari (2019) inclui o regime republicano de governo e a separação de poderes como dimensões centrais da organização do sistema federativo.

5. Sem dúvida, o regime de competências do sistema federalista é muito mais complexo e admite variações entre os países. Em alguns casos, as competências dos estados e municípios são reforçadas; em outros casos, tais competências são debilitadas pelo poder central. Isso também varia ao longo do tempo, e, como ficou demonstrado durante a pandemia de covid-19, existem graus de autonomia pouco ativados na prática institucional habitual. Para uma avaliação abrangente da questão das competências nos sistemas federalistas e na CF/1988, consultar Mohn (2010).

de Estado”. Na realidade, como dissemos, nos regimes federais ou federativos, a modalidade vertical nunca é completa, e existe sempre um poder de barganha dos entes federativos. Outra forma é por meio de mecanismos de legitimação da ação pública estatal, a qual procura formular e implementar políticas públicas de abrangência nacional a partir de acordos de cooperação entre as partes (Soares e Machado, 2018). Considera-se aqui essa segunda forma como mais eficaz institucionalmente, pelo fato de exigir compromisso ativo das instâncias locais.

Além da função de coesão institucional, e como parte dela, o regime federal deve garantir integração territorial. Isso significa que faz parte do pacto federalista promover o desenvolvimento das regiões de forma equilibrada, de modo que os benefícios do crescimento econômico e da modernização cheguem, de maneira equitativa, a todos os âmbitos do território nacional. Entre as vantagens do sistema federal estão os mecanismos de compensação e auxílio, por meio dos quais parte dos recursos federais são redistribuídos segundo critérios de necessidade e/ou urgência, dependendo dos problemas enfrentados pelos entes federativos. Também existem mecanismos de repartição de recursos de acordo com o tamanho da população e a dinâmica econômica, dependendo da origem dos recursos (orçamento, impostos, taxas, *royalties* etc.), que se somam aos recursos gerados localmente.

Por fim, há a exigência de coordenação das ações entre os entes. O fato de o Estado se organizar de maneira setorial e atuar simultaneamente em diversos âmbitos da administração pública acarreta uma enorme complexidade institucional em termos de gestão. Por um lado, atuando sobre o território nacional, temos diferentes secretarias e ministérios do governo central, cada qual com responsabilidades administrativas, carteira de projetos e recursos próprios; por outro, temos as secretarias e subsecretarias dos estados e municípios, que também respondem pelas jurisdições setoriais e territoriais que lhe são próprias e muitas vezes se superpõem às primeiras – sendo que, em alguns casos, não somente se superpõem, mas também conflitam. A tudo isso se somam autarquias, agências de desenvolvimento, corporações públicas, superintendências, fundações etc., que fazem parte da máquina pública e trazem ainda mais complexidade. A tarefa de coordenação, enfim, consiste em evitar efeitos disfuncionais na organização e no funcionamento do sistema e também aumentar sua eficácia.

Além dessas tarefas precípuas, o funcionamento do sistema federativo demanda cooperação e participação. Coesão institucional, integração territorial e coordenação governamental, com efeito, não são suficientes para garantir a implementação de políticas, sejam elas setoriais ou territoriais. É preciso haver cooperação entre os entes federativos e a participação social. Entretanto, diferentemente das tarefas precípuas, que se enquadram entre os deveres constitucionais, a cooperação entre esses

entes e a participação da sociedade civil representam a dimensão política do sistema federativo, estando muito mais próximas das práticas de governança.

Não se consegue cooperação nem participação por decreto ou obrigação, mas com estratégias de adesão que não são dadas nem evidentes nessa ordem institucional. Acontece que essas instâncias constituem condições necessárias para o sistema ser o que é: uma forma de governo que, em teoria, nasce de um acordo entre as partes e em que as instâncias locais continuam autônomas, ainda que não soberanas, podendo tomar decisões que não necessariamente se alinham com as políticas do governo central nem com as dos outros entes da Federação.⁶ Abre-se aqui, portanto, um amplo espaço de negociação dentro da própria organização do sistema federal que, no limite, rebate sobre suas tarefas precípuas.

Evidentemente, esse funcionamento do sistema federal está sempre em tensão e nunca se ajusta completamente. Em primeiro lugar, porque evolui ao longo do tempo, dependendo em grande medida das trajetórias do desenvolvimento. No período fordista, por exemplo, quando as políticas keynesianas ou desenvolvimentistas eram aplicadas, o sistema funcionava liderado pelos governos centrais, devido à importância atribuída às variáveis macroeconômicas. A partir da década de 1990, entretanto, de maneira concomitante com as transformações do capitalismo, essa centralidade passa a ser questionada (Strange, 2000).

Em segundo lugar, o sistema também se adapta às exigências dos ciclos políticos. Como observa Rivlin (2012, p. 8, tradução nossa), com relação ao sistema federal norte-americano:

Historicamente, os liberais [social democracia americana] têm defendido uma autoridade federal forte, devido, em parte, ao fato de considerar os governos estaduais como menos preparados para uma administração profissional, assim como mais tendentes a ceder perante interesses poderosos, menos indulgentes com relação à situação dos pobres, e, frequentemente, corruptos e racistas. Nas décadas recentes, entretanto, as administrações estaduais e os governos locais têm se tornado mais profissionais e eficientes, e também mais abertos a uma maior participação política dos cidadãos. [Assim,] os liberais têm entendido que muitos estados e governos locais são mais inovativos e flexíveis, e também mais capazes de agir rapidamente que sua contraparte, o governo federal.

Na verdade, como foi dito, as razões que comandam essa mudança são mais estruturais, tendo a ver com as transformações do capitalismo no mundo contemporâneo. O que efetivamente pode ser destacado é o tensionamento interno em favor da descentralização que, como sabemos, começou na década de 1980 e se aprofundou na década de 1990. Mello (1991, p. 199-200) afirma que

6. Desde que as essas decisões não conflitem com as disposições constitucionais que definem as competências federativas entre os entes, nem com o princípio de soberania.

“a descentralização é um conceito eminentemente político, pois significa governo próprio para as entidades descentralizadas [sendo que] governo próprio, por sua vez, implica autonomia – não soberania, que é atributo exclusivo dos Estados nacionais”. O autor indica, além disso, que o grau de descentralização pode variar entre os países e dentro de um mesmo país e que isso depende tanto da própria organização dos sistemas federativos quanto das culturas institucionais vigentes. Em todo caso, o que deve ser considerado é que a descentralização se distingue da desconcentração, que seria um processo meramente administrativo.

Vale lembrar as razões que justificam, para Mello (1991), os processos de descentralização.

- 1) Ela pode diminuir as severas limitações do controle do planejamento nacional centralizado, mediante a delegação de autoridade a funcionários que atuam fora da sede de governo.
- 2) Pode diminuir também os efeitos negativos da burocracia, típicos do planejamento central e das políticas de desenvolvimento dos países em desenvolvimento.
- 3) A descentralização de funções permite aos funcionários locais um conhecimento e uma sensibilidade maiores em relação aos problemas e necessidades locais.
- 4) Pode igualmente facilitar uma melhor penetração das políticas nacionais em áreas distantes da capital, principalmente nas zonas rurais.
- 5) Pode permitir maior representatividade para os diferentes grupos étnicos, tribais, políticos e religiosos na formulação das decisões, contribuindo, assim, para uma maior equidade na alocação do recurso e do investimento.
- 6) Pode também contribuir para melhorar a capacidade administrativa e técnica dos governos locais e de instituições privadas nas regiões e províncias, permitindo-lhes desempenhar funções que, de outro modo, não poderiam exercer.
- 7) A eficiência do governo central pode ser incrementada ao serem liberados os altos funcionários de tarefas de rotina que possam ser desempenhadas por funcionários locais.
- 8) A descentralização pode, ainda, permitir uma estrutura por meio da qual as atividades de vários ministérios ou outros órgãos do governo central, envolvidos no processo de desenvolvimento, possam ser coordenadas mais eficientemente, inclusive com as lideranças locais e organizações não governamentais nas diferentes regiões.

- 9) Uma estrutura governamental descentralizada é indispensável à participação cidadã no processo de planejamento e administração do desenvolvimento.
- 10) A criação de modos alternativos de tomada de decisões pode diminuir ou contrabalançar a influência ou o controle das atividades de desenvolvimento pelas elites locais fortes, às vezes antagônicas às políticas nacionais de desenvolvimento e às necessidades dos grupos mais pobres das comunidades rurais.
- 11) Pode conduzir a uma administração mais flexível, inovadora e criativa. Experiências locais bem-sucedidas podem ser repetidas em outros lugares.
- 12) A descentralização das funções de planejamento e administração permite aos líderes locais distribuir os serviços públicos mais eficientemente dentro das respectivas comunidades, integrar as áreas isoladas na economia regional e acompanhar e avaliar melhor do que as agências centrais de planejamento a implementação de projetos de desenvolvimento.
- 13) Pode aumentar a estabilidade política e a unidade nacional ao dar aos diferentes grupos, em diferentes regiões do país, a capacidade de participar mais diretamente do processo decisório de desenvolvimento.
- 14) Reduzindo as deseconomias de escala próprias da superconcentração do processo decisório na capital nacional, a descentralização pode aumentar o número de bens e serviços públicos, bem como a eficiência de sua prestação, a custos mais reduzidos (Mello, 1991, p. 200-201).

Evidentemente, muito se avançou em termos de descentralização desde a sua fundamentação, sua implementação e experiências concretas. Nem sempre o potencial descentralizador cumpriu as suas promessas, embora hoje disponha de maior legitimidade que no início da década de 1990. O interessante das razões arroladas anteriormente é que tangenciam questões atuais do federalismo, tais como coordenação, cooperação e participação nos processos decisórios. Por outro lado, nessa *démarche*, segue-se uma linha cautelosa de descentralização que, mesmo reconhecendo a autonomia dos municípios, avança no sentido de melhorar a ação pública do governo central. Almeja-se uma administração mais flexível, inovadora e criativa, ao mesmo tempo em que se procura uma alocação mais eficiente dos bens e serviços públicos no nível local – uma questão em pauta no âmbito da PNDU.

3 GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA NO BRASIL

Desde a CF/1988, o Brasil também se alinhou às tendências internacionais no que diz respeito às estratégias de descentralização das ações públicas. Um dos diferenciais dessa estratégia, entretanto, com relação a outras experiências análogas, é o fato de a própria Constituição considerar o município como um ente da Federação, junto com a União, os estados e o Distrito Federal. Com isso, os municípios, historicamente subordinados às esferas estaduais, adquiriram uma força institucional que passou a redefinir a relação não apenas com os estados, como também com a União. Em outras palavras, ao outorgar esse estatuto aos municípios, a Constituição reconfigura o arranjo federativo, dando aos municípios, mesmo que de forma assimétrica, maior poder de barganha na implementação de políticas públicas.

Com relação à autonomia municipal e às políticas de descentralização, tem havido um amplo debate sobre o assunto.⁷ Por um lado, se reconhecem ganhos institucionais no nível local, em grande medida puxados pela relação mais direta estabelecida entre os municípios e a União; por outro, questiona-se se a descentralização atendeu de fato às expectativas e se realmente contribuiu para uma gestão mais eficiente dos recursos públicos – com base nos quais há quem questione se a autonomia municipal, tal como estabelecida na Constituição, não acabou sendo mais um problema que uma solução para as políticas públicas. Na verdade, fazer um balanço dos processos de descentralização acontecidos no Brasil é um assunto bastante complexo, que exige, em primeiro lugar, uma avaliação das experiências concretas que tiveram lugar nesse longo período desde a sanção da Carta Magna de 1988.

Antes de entrar no detalhamento de algumas dessas experiências, entretanto, vale registrar alguns aspectos da letra da CF/1988 que embasam a perspectiva da governança interfederativa. Além do estatuto de ente federativo outorgado aos municípios, ficam estabelecidas competências específicas para cada um dos níveis da Federação.

Art. 21. Compete à União:

- I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;
- II - declarar a guerra e celebrar a paz;

7. O debate sobre a questão da descentralização no Brasil é extremamente rico e abrangente, e sintetizá-lo ultrapassaria o escopo deste capítulo. Os principais aspectos em debate têm a ver, entre outros, com a importância da descentralização para as políticas públicas; o novo papel de Estados e municípios na CF/1988; a cooperação interfederativa; a reforma do Estado; e o federalismo fiscal. Sobre esses assuntos, podem ser consultados: Arretche (1996; 2012; 2013), Spink, Clemente e Keppke (1999), Bercovici (2002), Falletti (2006), Affonso (2000), Almeida (2005), Leite (2009), Abrucio e Grin (2015; 2018), Silva (2016), Soares e Machado (2018) e Grin e Abrucio (2021).

- III - assegurar a defesa nacional;
- IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;
- V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;
- VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;
- VII - emitir moeda;
- VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;
- IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;
- XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;
- XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:
 - a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;
 - b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;
 - c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;
 - d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
 - e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
 - f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;
- XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios;
- XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;
- XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;
- XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;

XVII - conceder anistia;

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados;

XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (Brasil, 1988).

Observe-se que as competências elencadas que correspondem à União e aos municípios são mais definidas que as dos estados, aos quais se autoriza legislar em tudo aquilo que não seja prerrogativa da União e dos municípios. Representam apenas uma ordenação inicial, que, ao longo do texto constitucional e das leis complementares, vai se organizando como um sistema institucional em que todas as três funções precípua dos sistemas federalistas – a coesão institucional, a integração territorial e a coordenação governamental – estão contempladas. Já em termos de cooperação, o art. 23, parágrafo único, estabelece que “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (Brasil, 1988).

Destaque-se, no que é de interesse da PNDU, que cabe à União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” e “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. Por sua vez, é dada aos estados a faculdade, mediante lei complementar, de “instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Por fim, cabe aos municípios “legislar sobre assuntos de interesse local” e “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

De acordo com a Constituição (Brasil, 1988), essa competência outorgada aos municípios – em concurso com a União – encontra respaldo e sustentação nos arts. 182 e 183 referentes à política urbana.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Como sabemos, esse arcabouço institucional foi complementado com a sanção das leis nºs 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole) – sendo que outras leis, tais como a Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos) e a Lei nº 12.305/2010 (Lei de Resíduos Sólidos), também tiveram incidência sobre as dinâmicas urbanas e locais. Nesse sentido, é relevante destacar a importância dessa legislação para a dimensão cooperativa da governança interfederativa. Sublinhe-se que tanto a valorização dos consórcios públicos para a governança territorial quanto a própria definição de governança interfederativa – como “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 2015) – são preceitos instituídos no âmbito do Estatuto da Metrópole.

Ainda sobre a dimensão cooperativa no federalismo brasileiro expressa na CF/1988, além do art. 23, parágrafo único, anteriormente citado, fala-se de cooperação em um sentido mais específico ou instrumental quando se refere à cooperação técnica e financeira para a manutenção e promoção do ensino fundamental e serviços de atendimento à saúde no nível municipal (art. 30). Também se fala de cooperação quando se faz referência aos consórcios públicos e/ou aos convênios de execução associada de serviços públicos (art. 241), o que veio a ser disciplinado por meio da Lei nº 11.107/2005. Por fim, a cooperação institucional aparece genericamente vinculada à cultura, ao desenvolvimento científico e tecnológico e à cooperação internacional. Embora sem uma definição precisa, a ideia de cooperação está presente no texto constitucional, o que abre o caminho, como observamos na primeira seção, para estratégias de governança territorial que, a princípio, levam em conta a autonomia municipal.

Por último, no Decreto nº 5.790/2006, que dispõe sobre composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades (ConCidades), fica estabelecido que cabe a esse último “promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” (Brasil, 2006, art. 3º, inciso V). A experiência do ConCidades, juntamente com as Conferências Nacionais das Cidades (CNCs), é destacada em Costa *et al.* (2021), nos seguintes termos:

A experiência brasileira de construção da gestão urbana democrática ganhou grande impulso entre 2003 e 2016, com a estruturação do ciclo das CNCs e a criação e funcionamento do ConCidades, conformando uma importante estrutura associada a um projeto de governo que ampliou a noção de “participação social como método de gestão” (Pires e Vaz, 2012) ou, em outras palavras, que inaugurou uma arena de disputas e consensos entre os atores/agentes que compartilham o espaço urbano (Costa *et al.*, 2021, p. 33).

Nesse caso, é a participação social que está sendo valorizada. Esse período, com efeito, foi bastante rico em experiências de participação, seja com os conselhos setoriais nos diferentes níveis da Federação, seja por meio dos comitês de bacia ou da elaboração dos planos diretores, entre outros. Também os fóruns de desenvolvimento local e os diagnósticos participativos representaram iniciativas de participação cidadã que contribuíram para essas experiências. Ainda que nem sempre tenham sido bem-sucedidas ou tenham estado à altura das expectativas, é possível afirmar que essa dimensão da participação social tem estado presente como campo de experimentação das estratégias de governança na esfera pública brasileira. Nesse sentido, deve-se destacar, como também indicado na *Nota Técnica* citada no início do capítulo, o fato de a PNDU ter sido considerada entre os temas prioritários na I Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2003.

Como foi dito, fazer um balanço dos processos de descentralização no Brasil, assim como das experiências de participação, demanda uma avaliação das manifestações concretas que tiveram lugar desde a sanção da Carta Magna de 1988. A *Nota Técnica* intitulada *As Relações Interfederativas no Brasil e o Desafio de Formular, Implementar e Monitorar a PNDU* (Lui *et al.*, 2020) ensaia esse caminho considerando as políticas de saúde e desenvolvimento do Sistema Único de Saúde (SUS), o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), as políticas relacionadas ao meio ambiente, em particular, a implementação das políticas de resíduos sólidos e de saneamento básico e de licenciamentos ambientais. A *Nota Técnica* também trata da agenda urbana em escala municipal, bem como da agenda local em escala supramunicipal – esta última considerada de interesse estratégico na linha dos consórcios públicos intermunicipais.

Uma das constatações da referida nota é a de que “A descentralização, por si só, não assegura os resultados positivos em termos de política ambiental, de política de saúde e/ou de desenvolvimento urbano” (Lui, p. 15). Na verdade, a própria PNDU exige ir além das narrativas da descentralização. Compartilhamos, portanto, a afirmação de que “Torna-se importante o fortalecimento de órgãos de cooperação interfederativa, tanto de caráter estadual quanto regional (tal como os consórcios) para que se reforce a questão da coordenação de atividades, distribuição de recursos e equidade na implementação” (*op. cit.*, p. 15-16). Sem dúvida, o fortalecimento das instâncias estaduais – embora sua participação na política urbana seja ainda bastante “indefinida” – e regionais, na forma indicada no texto, conjuntamente com a autonomia municipal, são condições indispensáveis para a construção e implementação da PNDU.

Sobre a autonomia municipal, à qual a *Nota Técnica* também faz alusão, o que se destaca é a necessidade de fortalecer as capacidades municipais, tanto em termos financeiros quanto de gestão. Nesse sentido, a escala supramunicipal é considerada como alternativa ao “isolamento” institucional dos municípios, sobretudo no que se refere à solução de problemas comuns. Aliás, o Estatuto da Metrópole define as funções públicas de interesse comum como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (Brasil, 2015, cap. 1, art. 2º, inciso II). Por outro lado, levanta-se a questão da adesão como mecanismo de cooperação e/ou participação por parte dos municípios nas políticas públicas, principalmente as implementadas pelo governo central.⁸

8. O conceito de adesão nos parece bastante ambíguo para designar as formas de cooperação e participação dos governos locais nas políticas públicas. Em determinadas situações, pode significar aceitação voluntária de cooperação e participação em iniciativas que são do seu interesse; em outras, pode se tratar de políticas que interessam principalmente a outros níveis da Federação, mas que precisam do apoio local.

Com o intuito de complementar e avançar nessa discussão, abordaremos a seguir duas experiências de políticas públicas que têm o território como elemento estruturante e os municípios como ator relevante, a saber: a Campanha Nacional de Apoio aos Planos Diretores e o programa Territórios da Cidadania. Enquanto a primeira considera cada município de mais de 20 mil habitantes como protagonista, o segundo é direcionado para um conjunto de municípios que constituem uma microrregião. Não se pretende aqui fazer uma avaliação da efetividade dos dois casos, mas sim uma análise da governança interfederativa implicada nessas iniciativas. Em outras palavras, o que se busca é compreender de que forma a coordenação das ações de governo, a cooperação interfederativa e a participação social estão contempladas nessas experiências, tendo em conta os objetivos e o escopo de cada uma delas.

3.1 A experiência da Campanha Nacional de Apoio aos Planos Diretores

Como vimos anteriormente, a CF/1988 e o Estatuto da Cidade estabelecem que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Ele deve ser aprovado pela Câmara Municipal e é obrigatório em cidades com mais de 20 mil habitantes,⁹ tendo que ser revisado a cada dez anos. No Brasil, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considera-se urbano o município com mais de 20 mil habitantes, mesmo que, em muitos casos, esses municípios sejam mais rurais do que urbanos (Veiga, 2003). Assim, em 2005, quando o Ministério das Cidades (MCidades), por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), iniciou uma campanha de incentivo à aplicação da lei, um total de 1.683 municípios cumpriam os requisitos da obrigatoriedade. Em 2018, um total de 1.788 municípios tinham mais de 20 mil habitantes, dos quais 1.609 (90,1%) possuíam plano diretor. Se fossem somados os planos diretores implementados por municípios com menos de 20 mil habitantes, teríamos um total de 2.866, ou seja, 51,5% dos municípios brasileiros (IBGE, 2019).

O plano diretor é, na verdade, um conjunto de instrumentos que compõem uma política urbana. Em primeiro lugar, ele tem como fundamento o princípio da função social da propriedade, tal como previsto na CF/1988 (arts. 182 e 183). Em segundo lugar, tem os instrumentos claramente direcionados para o controle do crescimento, da ocupação e uso do solo e da especulação imobiliária, abrangendo, entre outros, mecanismos como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo, o parcelamento ou a edificação compulsórios, o direito de

9. A obrigação se estende, contudo, conforme o Estatuto da Cidade, para municípios integrantes de regiões metropolitanas e para municípios cujo território sofre impactos decorrentes de grandes projetos. No que diz respeito aos primeiros, essa observação não é trivial porque o Brasil já conta com mais de oitenta regiões metropolitanas, e, no conjunto de municípios que as compõem, há muitos com menos de 20 mil habitantes.

preempção e a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Em terceiro lugar, o Estatuto da Cidade, que embasa o plano diretor, também provê dispositivos para tratar de questões sociais urbanas, como a usucapião especial e as zonas de especial interesse social (Zeis), complementados pelas políticas de saneamento e de urbanização de favelas. Em suma, o plano diretor vai muito além da concepção tradicional de uma norma de gestão de cunho administrativo.

Uma das especificidades do plano diretor é a sua natureza participativa. De fato, a denominação institucional adotada pelo MCidades foi o plano diretor participativo. As formas previstas para essa participação estão contempladas no art. 40 do Estatuto da Cidade – que estabelece a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos –, além dos arts. 43, 44 e 45, referentes à gestão democrática da cidade.

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania (Brasil, 2001).

Observe-se que são apresentadas aqui, no mesmo capítulo do Estatuto da Cidade, a gestão orçamentária participativa e a necessidade de ampla participação da sociedade civil na gestão metropolitana e das aglomerações urbanas, que, como sabemos, será depois objeto de uma lei específica. No que diz respeito à participação social na elaboração e implementação dos planos diretores, a experiência tem sido muito heterogênea, dependendo tanto do contexto territorial quanto dos ciclos

políticos, sobretudo no nível local. Em termos gerais, entretanto, o balanço é que houve de fato uma grande mobilização pela participação, que nem sempre foi canalizada de forma adequada, quando não instrumentalizada (Villaça, 2005; Santos Junior e Montadon, 2011; Pereira, 2015). A criação dos conselhos municipais, por exemplo, a maioria de caráter consultivo, foi muitas vezes capturada pelos mecanismos tradicionais da representação; as conferências municipais não conseguiram construir espaços autênticos de interação e colaboração entre os diferentes segmentos da cidadania e o poder público; e as audiências públicas foram utilizadas mais como instâncias de validação que de participação.

Contudo, nessa avaliação devem ser destacadas duas dimensões que representam fortes condicionantes à participação no contexto dos planos diretores. A primeira delas é a das relações de poder que atravessam a cidade e a sociedade brasileira de um modo geral. Essas relações, num dos países mais desiguais do mundo, impõem limites estruturais à participação em qualquer âmbito, inclusive no planejamento urbano. A segunda tem a ver com a multiplicação de processos e instâncias participativas nas políticas setoriais, o que acaba produzindo grande dispersão e fragmentação das políticas no nível local (educação, saúde, saneamento, transporte, meio ambiente). Como veremos a seguir, a fragmentação resulta principalmente em um problema de coordenação, porém a dispersão afeta os processos de participação. Somente uma sociedade civil mobilizada e bem organizada, o que não é o caso na maioria dos municípios do Brasil, teria condições de se engajar de maneira efetiva nas diferentes frentes abertas à participação da cidadania.

Na prática, em termos de coordenação, o desenho institucional prevê uma lei federal determinando a obrigatoriedade para os municípios de mais de 20 mil habitantes, sem prejuízo de outros menores que também desejem implementá-lo, de um órgão central encarregado de tornar a lei efetiva – nesse caso, a SNPU –, acompanhado do ConCidades, um grupo gestor no nível local, constituído por iniciativa do executivo, encarregado da elaboração do plano diretor participativo, e a aprovação final feita pela Câmara de Vereadores. Como a maioria dos planos diretores foi elaborada em curto espaço de tempo, entre 2005 e 2008, foi necessária ampla mobilização institucional em termos de recursos financeiros e humanos, incluindo uma campanha de cartilhas instrutivas de abrangência nacional, suporte técnico e facilitação de contratação de equipes especializadas. Apesar de a aceleração dos processos ter afetado os resultados, sobretudo em municípios menos aparelhados para cumprir as metas estabelecidas de implementação, o processo foi por fim iniciado, em um contexto territorial e institucional tão diverso e complexo como o brasileiro. Nesse sentido, não resta dúvida de que essa experiência de coordenação e implementação das ações representa um avanço em termos de governança interfederativa, cujo aprendizado poderá ser aproveitado pela PNDU.

Por fim, no que diz respeito à cooperação entre os entes da Federação, no caso dos planos diretores, tratou-se principalmente de um vínculo direto entre a União e os municípios, embora com a participação dos estados em alguns casos.¹⁰ De um lado, o governo central cria as condições e estabelece metas e prazos; de outro, o município elabora e implementa. A rigor, desde que a implementação é norma obrigatória, a autonomia municipal é relativa nessa matéria. Não existe aqui propriamente adesão voluntária, mas um dever para com as instâncias centrais do sistema de governo e, dessa forma, com a Federação, da maneira como esta foi adotada no Brasil. Contudo, sem a participação ativa dos municípios na elaboração e implementação dos planos diretores, a experiência teria sido, muito provavelmente, menos abrangente e diversa. Cabe à PNDU, portanto, recuperar os sentidos dessa dimensão cooperativa e ampliá-la, de modo que o comprometimento das instâncias locais seja, como previsto, sua garantia do sucesso a curto, médio e longo prazo.

Existe ainda uma outra dimensão cooperativa da governança interfederativa vinculada ao planejamento urbano, porém no âmbito metropolitano. Como vimos, o Estatuto da Metrópole coloca ênfase na dimensão cooperativa da governança interfederativa. A resposta institucional à pergunta realizada por Garson (2009) em *Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?*, antes da sanção do estatuto, foi novamente uma estratégia de aplicação da lei (*law enforcement*), por meio da obrigatoriedade do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) – sendo que os planos diretores participativos dos municípios compreendidos pelas regiões metropolitanas devem se adequar a ele. Contudo, o estatuto também prevê o instrumento dos consórcios públicos como estímulo à cooperação horizontal e vertical por acordo voluntário para tratar de questões de interesse comum. Isso também vai ao encontro das experiências dos consórcios públicos desenvolvidas em outros âmbitos territoriais que não os metropolitanos.

3.2 A experiência do programa Territórios da Cidadania

Embora direcionado para o meio rural, o programa Territórios da Cidadania, implementado pelo governo federal por meio do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), foi concebido como “uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável e garantia de direitos sociais voltado às regiões do país que mais precisam, com o objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania” (Embrapa, 2008, p. 2). O programa teve início em 2008 e foi descontinuado em 2019, sendo que a partir de 2018 foram

10. Entre os quais Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana, Pernambuco, por meio da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco, e Ceará, por intermédio da Secretaria das Cidades. O potencial de articulação, intermediação e apoio dos governos estaduais às políticas de desenvolvimento urbano é um ponto a ser explorado pela PNDU.

desembolsados somente os recursos destinados aos restos a pagar.¹¹ Por se tratar de um programa de caráter integrador, como veremos a seguir, de políticas setoriais já presentes nos territórios, representou uma tentativa de coordenação institucional muitas vezes defendida, mas poucas vezes aplicada no Brasil até então.

Os Territórios da Cidadania, são, por definição, microrregiões compostas por:

municípios unidos pelas mesmas características econômicas e ambientais que tenham identidade e coesão social, cultural e geográfica. Maiores que o município e menores que o estado, os territórios conseguem demonstrar, de uma forma mais nítida, a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e das instituições de cada localidade, o que facilita o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento dessas regiões (Embrapa, 2008, p. 2).

De acordo com a mesma fonte, os territórios devem cumprir alguns requisitos: i) ter até 50 mil habitantes;¹² ii) ter densidade populacional menor que 80 habitantes/km²; iii) corresponder a territórios rurais de identidade; e iv) estar integrados com os consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local (Consad) e/ou fazer parte das mesorregiões definidas pelo Ministério de Integração Nacional (MI). Além disso, devem seguir alguns critérios técnicos, a saber:

- menor índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM);
- maior concentração de agricultores familiares e assentamentos da reforma agrária;
- maior concentração de populações quilombolas e indígenas;
- maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família;
- maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; e
- maior organização social.

Como resultado, foram inicialmente escolhidos sessenta territórios, depois ampliados para 120. Com isso, a abrangência do programa alcançou 1.852 municípios e beneficiou em torno de 13 milhões de pessoas (Silva Junior, 2017). Como podemos observar na tabela 1, os primeiros sessenta Territórios da Cidadania foram distribuídos da seguinte forma: 13 na região Norte, 29 na região Nordeste, 8 na região Sudeste, 6 na região Centro-Oeste e 4 na região Sul. Já quando o número foi ampliado para 120, 27 se encontravam na região Norte, 56 na região Nordeste, 15 na região Sudeste, 12 na região Centro-Oeste e 10 na região Sul. Em ambos os casos, manteve-se a prioridade outorgada às regiões Norte e Nordeste, sendo que nesta última passou-se proporcionalmente de 48% para 47%.

11. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-de-governo/22-territorios-da-cidadania?ano=2019>. Acesso em: 23 set. 2021.

12. Média entre o número de habitantes e quantidade de municípios.

Na avaliação de Souza e Hespanhol (2012), isso confirma a prioridade do governo federal em investir, na época, em programas sociais nas regiões com menor IDHM e maior concentração de pobreza.

TABELA 1
Territórios da Cidadania: distribuição regional

Região	Territórios da Cidadania – I	(%)	Territórios da Cidadania – II	(%)
Norte	13	22	27	23
Nordeste	29	48	56	47
Centro-Oeste	6	10	12	10
Sudeste	8	13	15	13
Sul	4	7	10	7
Total	60	100	120	100

Fonte: Embrapa (2008); Souza e Hespanhol (2012).
Elaboração do autor.

Uma das singularidades do programa foi sua aposta na dimensão integrativa dos territórios, tendo sido os recortes regionais feitos de acordo com os requisitos e critérios anteriormente indicados. Em outras palavras, os territórios deviam ser entendidos não apenas como delimitação geográfica para as ações, mas como uma matriz integradora das diferentes políticas a serem implementadas. O que o programa Territórios da Cidadania se propunha a fazer, enfim, era promover o desenvolvimento local sustentável nos municípios com menor IDHM, tornando mais eficiente e eficaz a ação pública, normalmente concebida em termos setoriais e pouco ou escassamente integrada entre os diferentes programas.

Um dos principais desafios do programa, portanto, foi a coordenação institucional. Por um lado, a coordenação de ações setoriais, tais como infraestrutura, políticas fundiárias, saneamento, saúde, educação, desenvolvimento econômico, segurança; por outro, a coordenação entre os diferentes entes da Federação, União, estados e municípios, sendo que cada instância também reproduz as dificuldades de integração setorial. Como se trata de municípios de baixo IDHM e com escassa capacidade institucional, a responsabilidade pela coordenação recai sobre as instâncias supramunicipais, principalmente a União. Assim, a organização institucional do programa tem três componentes: o Comitê Gestor Nacional, o Comitê de Articulação Estadual e o Colegiado Territorial. Suas funções específicas são as que se seguem.

- 1) Comitê Gestor Nacional: aprovar diretrizes; adotar medidas para execução do programa; avaliar o programa; aprovar relatórios de gestão; definição de novos territórios etc.

- 2) Comitê de Articulação Estadual: apoiar a organização e a mobilização dos colegiados; fomentar a articulação e a integração das diversas políticas públicas nos territórios; acompanhar a execução do programa; auxiliar na divulgação do programa no estado; apresentar sugestões de novos territórios e de ações.
- 3) Colegiado Territorial: dar ampla divulgação sobre as ações do programa; identificar demandas locais para o órgão gestor priorizar o atendimento de acordo com critérios, sistemas de gestão pré-estabelecidos, especificidades legais e instâncias de participação existentes, tais como o SUS, o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e o Luz para Todos; promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais; contribuir com sugestões para qualificação e integração de ações; sistematizar as contribuições para o Plano Territorial de Ações Integradas; exercer o controle social do programa.

Na prática, a relação entre o Comitê Gestor Nacional e o Colegiado Territorial é o elo mais forte da governança no programa. De fato, o Comitê de Articulação Estadual é mais um facilitador do que propriamente um ator estratégico no nível local. Em contrapartida, existe também a instância municipal, que não deve ser confundida com o Comitê Territorial, embora faça parte dele. Assim, o colegiado é tanto uma instância de coordenação quanto de cooperação, tendo em conta seu caráter supramunicipal e de integração das ações nos Territórios da Cidadania. Embora a responsabilidade pelos investimentos seja assumida e canalizada institucionalmente por estados e municípios de forma individual, diferente dos consórcios intermunicipais, em que a responsabilidade é coletiva, o colegiado é o referente institucional do programa no nível local, a instância por meio da qual se pactuam e validam as ações que impactam os próprios municípios.

No que diz respeito à participação, o colegiado funciona como o principal articulador das forças sociais presentes nas regiões, seja dos atores sociais locais, seja dos atores institucionais que desenvolvem ações sobre os territórios. Para o colegiado poder desempenhar essa função e ter legitimidade suficiente para se tornar o principal referente do programa, precisa da participação ampla da cidadania. Nesse sentido, existe um certo consenso sobre o fato de que essa participação possuía, na verdade, destinatários muito específicos: eram principalmente os atores da agricultura familiar, tal como tinha acontecido nas políticas de desenvolvimento rural que antecederam os Territórios da Cidadania. Segundo a avaliação de Zani e Tenório (2014) da participação e articulação de atores sociais no âmbito do programa na região norte fluminense, não somente há “inconteste valorização das representações vinculadas à agricultura familiar” (Zani e Tenório, 2014, p. 865), como também há a recusa por parte dessas representações à participação

das entidades empresariais. A participação, enfim, como sabemos, nunca é isenta de conflitos.

As experiências de participação social por meio de fóruns, colegiados e/ou associações, entre outros, que buscam criar instâncias deliberativas fora dos canais tradicionais instituídos, como as câmaras de vereadores ou o executivo local, correm também o risco de serem consideradas concorrentes e então observadas com desconfiança por parte dos poderes locais. Nesse sentido, movimentos de captura ou esvaziamento estão sempre presentes, sendo que a capacidade de mobilização, participação e articulação vai depender, em grande medida, do suporte institucional da União e/ou dos estados e dos recursos implicados nas ações. Além disso, os ciclos políticos – tanto no nível local quanto estadual ou federal – também afetam sobremaneira a sua dinâmica e sua continuidade. Talvez seja conveniente enxergar essas instâncias como temporárias, associadas a propósitos específicos e de curto prazo.

No que diz respeito à integração das políticas setoriais incidentes nos Territórios da Cidadania – uma das vantagens atribuídas à perspectiva territorial, de grande interesse para a PNDU –, o que a literatura parece confirmar é a extrema dificuldade de integração intersetorial das políticas e das ações, devido tanto à cultura política das práticas institucionais no Brasil quanto à falta de compreensão e operacionalização do conceito de território no planejamento.

De acordo com Lotta e Favaretto (2016, p. 57), “o [programa] Territórios da Cidadania operou uma incorporação fraca da abordagem territorial [e] promoveu justaposição de políticas e recursos sem alcançar uma verdadeira integração”. Em outras palavras, a superposição de ações em um determinado território, por mais seletiva que seja, não produz necessariamente sinergias entre as políticas, nem torna mais eficiente o uso dos recursos – assim como a reunião de diferentes disciplinas em torno de um problema comum não produz necessariamente interdisciplina. Com efeito, a coordenação intersetorial e interfederativa requer, entre outras coisas, maior entrosamento entre as políticas e o desenvolvimento de práticas colaborativas entre os agentes implicados nas diferentes instâncias da gestão pública.

Lotta e Favaretto (2016) também destacam o enfraquecimento das competências dos estados nesse tipo de políticas públicas. Desde a CF/1988, o posicionamento institucional dos estados na ordem federativa tem perdido importância perante o fortalecimento dos municípios e o privilégio outorgado desde então ao vínculo direto dos municípios com o governo central. Assim, a capacidade de reconhecimento dos problemas regionais nos quais operam os municípios, por exemplo, ou o desenvolvimento de estratégias de cooperação entre eles, para além da questão metropolitana, se vê prejudicada por esse debilitamento dos estados,

o que também traz consequências sobre a dinâmica do próprio sistema institucional. Afinal, foi o pacto entre os estados, e não entre os municípios, que deu origem aos sistemas federalistas de um modo geral.

4 A GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E A PNDU

Sem dúvida, a governança interfederativa, tal como problematizada e sistematizada nos pontos anteriores, é um dos grandes desafios da PNDU. Por um lado, como vimos nas seções anteriores, ela precisa incorporar elementos do debate sobre governança pública sem perder de vista sua dimensão institucional, isto é, o contexto federativo. Por outro lado, é importante levar em conta a experiência institucional da implementação de políticas públicas, tanto no que diz respeito ao arcabouço legal quanto no que se refere a ações concretas implementadas, como tentamos desenvolver na terceira seção. Nesse sentido, faremos a seguir uma apresentação desses desafios nos termos da discussão realizada até agora, enfatizando as funções de coordenação governamental, cooperação e participação no âmbito do sistema federativo brasileiro.

Como dissemos no início deste capítulo, a PNDU tem como objetivo o estabelecimento de uma política pública de alcance universal que contribua para a melhoria do desenvolvimento urbano no país, tendo em vista as questões sociais, ambientais e econômicas que caracterizam as cidades brasileiras. Os problemas da desigualdade econômica, da vulnerabilidade social e da (in)sustentabilidade ambiental, entre outros, estão presentes em todas as cidades do país, independentemente do tamanho e da localização – o que coloca em evidência o caráter estrutural desses problemas. Contudo, entende-se que a PNDU pode contribuir para amenizá-los ou, no melhor dos casos, para testar soluções mais condizentes com uma sociedade mais justa, igualitária e solidária. É nesse contexto que situaremos nossa discussão a partir de agora.

Um dos grandes desafios da PNDU no contexto brasileiro é a sua grande diversidade territorial. O Brasil é um país continental, com realidades locais e regionais muito diferentes e contrastantes. Apesar de as políticas públicas em que o governo nacional é ator relevante, como é o caso da PNDU, exigirem tratamento igualitário e/ou equitativo entre os entes da Federação, na prática isso é difícil de fazer acontecer. Na verdade, qualquer política pública de alcance nacional no Brasil precisa de atuações diferentes, adaptadas às demandas de cada território. Portanto, de acordo com a definição das funções do sistema federativo anteriormente dada, a integração territorial somente pode ser alcançada por essa via – o que não exclui a possibilidade de ser focada quando considerada necessária, tal como aconteceu, por exemplo, com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, para o desenvolvimento da região Nordeste, ou com os Territórios da Cidadania, selecionados de acordo com critérios específicos.

O caso da campanha nacional dos planos diretores ilustra bastante bem o desafio da universalidade das políticas públicas na perspectiva territorial. Obrigatórios, sobretudo, para todos os municípios de mais de 20 mil habitantes, muitas vezes os planos diretores não levaram em conta de maneira adequada na sua formulação as diferenças entre os municípios, apesar de terem contado com equipe de apoio e recursos para os municípios com menores capacidades institucionais e financeiras. Assim, muitos dos municípios nessa situação, a grande maioria do Brasil, puderam contratar consultorias para a elaboração do plano diretor, o que, por um lado, permitiu a efetiva implementação das medidas em curto período de tempo, mas, por outro, fez com que muitos fossem elaborados com base em modelos distantes das realidades locais, com dificuldades de execução e baixa aderência.

Uma resposta possível é considerar tipologias urbanas, de modo que as diferenças possam ser levadas em conta na própria formulação das políticas. Na *Nota Técnica* intitulada *A Agenda Urbana e a Escala Municipal: elementos para discussão tipológica de municípios* (Funari, Lui e Ferreira Junior, 2020), para avaliação de aspectos institucionais, de capacidade técnica e financiamento, são extensamente utilizadas as classificações da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (Munic/IBGE), seja a classificação por regiões de influência das cidades (Regic), seja a ordenação por porte populacional. Sem dúvida, em termos analíticos, essas classificações são extremamente úteis porque permitem enxergar diferentes aspectos das dinâmicas locais. Contudo, quando consideradas como critério de territorialização diferenciada das políticas, elas apresentam limitações. O porte populacional, por exemplo, é apenas quantitativo, e a classificação da Regic possui claramente um viés funcional, isto é, serve a um determinado propósito, que é o estabelecimento de hierarquias urbanas de acordo com as suas regiões de influência.

Evidentemente, a PNDU precisará encontrar critérios específicos, na sua concepção, implementação e monitoramento, para lidar com a diversidade territorial brasileira. Nesse sentido, a utilização de índices pode ser uma via adequada, tal como no caso dos Territórios da Cidadania, que considera, entre outros, o IDHM para identificar territórios de vulnerabilidade. O Atlas de Vulnerabilidade Social, do Ipea, é também um bom exemplo.¹³ A partir de dezesseis indicadores organizados em três dimensões, é possível conhecer a situação de municípios, estados e regiões metropolitanas, de modo a estabelecer critérios de priorização das políticas públicas de combate à pobreza e exclusão. O mesmo pode ser dito do *Atlas de Desenvolvimento Humano*,¹⁴ realizado em parceria por Ipea, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Fundação João Pinheiro (FJP), que, na nova versão, além dos indicadores socioeconômicos, inclui inovações

13. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/>.

14. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/>.

tecnológicas e interação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Em resumo, a PNDU poderia desenvolver seus próprios indicadores para capturar a grande diversidade de situações urbanas que serão alvo da sua política.

Outro fator relevante a ser considerado é o das capacidades institucionais dos municípios. Embora faça parte do conjunto das problemáticas da diversidade territorial tratadas anteriormente, esse elemento representa um desafio específico, porque, dessas capacidades, depende, em grande medida, o sucesso da PNDU. São conhecidas as limitações de gestão e qualificação dos quadros locais da maioria dos municípios brasileiros, especialmente os mais pobres ou com menor IDHM. As dificuldades que isso impõe às tarefas de coordenação institucional, por exemplo, são enormes, uma vez que o desenho e a implementação da PNDU dependem dessas capacidades para se tornarem efetivas. Considerando essas limitações, acreditamos que um dos objetivos da PNDU seja qualificar as equipes locais e fortalecer as burocracias municipais para poderem participar ativamente da PNDU, e não apenas como executores de uma política instituída verticalmente. Nesse sentido, a alternativa de consórcios públicos para o desenvolvimento de capacidades institucionais no âmbito municipal poderia ser um caminho. Em qualquer caso, essas capacidades não podem ser consideradas um pressuposto da PNDU.

Temos também a questão das autonomias municipais. Como vimos anteriormente e como reconhecido na maioria das contribuições que estão sendo realizadas no contexto da PNDU, considera-se que a autonomia dos municípios é uma das peças estratégicas do arcabouço institucional da política. O problema é de grande complexidade e tem raízes na própria organização do sistema federativo brasileiro, organizado com base na paridade ou igualdade entre União, estados e municípios. Contudo, os municípios representam o “elo fraco” do sistema, apesar da sua força institucional. Com efeito, eles são dependentes dos governos estaduais e federal, sobretudo dos repasses financeiros – embora isso constitua um direito. Essa situação de dependência que atinge a maioria dos municípios brasileiros faz com que as formas de cooperação federativa sejam debilitadas, quando não prejudicadas, pela sua falta de capacidade financeira. Evidentemente, não cabe à PNDU resolver essa questão, e sim almejar soluções. Caso contrário, pode acabar reforçando a centralização.

Além das questões da diversidade, capacidades institucionais e autonomia municipal, a PNDU traz como elemento de inovação a concepção territorial do desenvolvimento, isto é, sua capacidade de articulação e integração das políticas no âmbito das cidades e/ou das suas regiões de pertença (Funari, Lui e Ferreira Junior, 2020). Nesse sentido, a experiência do programa Territórios da Cidadania é bastante próxima dessa concepção, sobretudo no que diz respeito ao estabelecimento

de critérios para os recortes territoriais supramunicipais e a tentativa de integrar programas de governo incidentes nesses territórios.

Temos aqui, então, dois grandes desafios para a PNDU: a definição desses critérios supramunicipais compatíveis com os objetivos do desenvolvimento urbano, para a qual certamente poderá contribuir o debate sobre os consórcios públicos intermunicipais; e a integração e/ou compatibilização das políticas setoriais que tenham impacto nas cidades e regiões. Este último caso apresenta um dos maiores desafios para a coordenação governamental nos sistemas federativos e, conseqüentemente, para a PNDU. Como vimos na experiência do programa Territórios da Cidadania, a superposição e a fragmentação das políticas públicas são a regra, e a cultura política das instituições brasileiras não favorece essa integração, pelo contrário. Acreditamos, portanto, que será preciso alguma forma de acordo ou pacto institucional para tornar efetiva a perspectiva territorial na PNDU no que diz respeito tanto às políticas setoriais dos ministérios e secretarias do governo federal quanto às políticas implementadas nos âmbitos estadual e municipal.

Temos, por fim, a questão da participação. Embora não tenha sido objeto de destaque neste capítulo, o tema permanece uma dimensão relevante para a PNDU. Em termos da institucionalidade que constitui e/ou acompanha o sistema federalista, a participação adota a forma de um sistema de representação no qual o governo é constituído por um corpo de candidatos eleitos que, no caso do Legislativo, também segue um critério de representação proporcional por estados. Da mesma forma, representantes são eleitos nos níveis estadual e municipal. O que a governança pública levanta como questão, entretanto, é que essa esfera de participação via representação não é suficiente para garantir a legitimidade das decisões públicas, que devem ser ampliadas a outros atores da sociedade civil. Sabemos que essa demanda tem sido acolhida no Brasil, como nos Planos Diretores Participativos, por exemplo. Caberá, porém, à PNDU o desenho de estratégias de participação que, melhorando essas experiências, possam torná-las ainda mais efetivas.

5 CONCLUSÕES

Assinalamos no início deste capítulo a dificuldade de encontrar caminhos que permitam vislumbrar na governança interfederativa uma disposição institucional favorável à PNDU. Também nos perguntamos até que ponto os arranjos federativos existentes se adaptam às exigências de uma política urbana inovadora e integradora. Seguindo essa orientação, colocamos sob indagação o próprio conceito de governança interfederativa, buscando ampliar seu escopo dentro da matriz federativa e relacionando-o com os desafios da governança pública, de acordo com a literatura acadêmica internacional e com o próprio conteúdo da

CF/1988, no que diz respeito às matérias concernentes às atribuições dos entes federativos e, mais especificamente, ao planejamento urbano e metropolitano. Também foram avaliadas as experiências de planejamento vinculadas às políticas de apoio à implementação do plano diretor nos municípios brasileiros de mais de 20 mil habitantes e ao programa Territórios da Cidadania, que, embora direcionado para territórios rurais, traz elementos de reflexão sobre as dificuldades da integração das políticas setoriais – sem dúvida, um dos principais desafios colocados à PNDU em termos de coordenação governamental.

Algumas conclusões já foram avançadas na última parte do texto, com a problematização dos desdobramentos ou consequências da análise realizada para a PNDU, as quais giram em torno da coordenação governamental, da cooperação entre os entes da Federação e da participação da cidadania. No que diz respeito à coordenação governamental, destacamos, além das dificuldades de integração das políticas setoriais, como foi dito anteriormente, a necessidade de alinhar as políticas – ou a política – no sentido vertical, isto é, entre os entes da Federação. Esse alinhamento deveria levar em conta não apenas a diversidade territorial e de capacidades institucionais dos municípios brasileiros, como também os modos pelos quais se valida a ação: pactuação, negociação, convencimento. Nesse sentido, o tema da cooperação é fundamental, na medida em que permite estabelecer uma relação mais horizontal entre as partes, e de menos subordinação, pois não acreditamos na cooperação forçada. Por fim, demos atenção à participação, assinalando que o poder público e as políticas públicas de um modo geral não podem prescindir da participação da sociedade civil. Desse modo, apesar dos importantes avanços realizados no Brasil nesse sentido, ainda resulta necessário melhorar as formas de participação e sua efetividade.

Gostaríamos, para finalizar, de dedicar um comentário à questão da autonomia municipal, talvez um dos assuntos mais relevantes para a governança interfederativa no contexto da PNDU. Temos afirmado que, sem uma boa prática institucional da autonomia municipal, as políticas públicas que tenham por objetivo o desenvolvimento local, no caso urbano e metropolitano, permanecerão sempre desvirtuadas. De acordo com Mello (1991), um processo de descentralização que não se baseie nas capacidades dos municípios de assumir um rol ativo nessas políticas, o que implica amplos poderes de barganha, não conseguiria ir além de um processo de desconcentração de funções centrais ou centralizadas. A julgar por quem avalia que a descentralização no Brasil tem reforçado os poderes da União, essa parece ter sido a trajetória – e não poderá ser outra se as autonomias municipais não forem levadas a sério ou consideradas em toda a sua extensão. É por isso que enfatizamos que a valorização da autonomia municipal seja, ao mesmo tempo, condição e resultado da PNDU, dependendo do tipo de município objeto da política.

A questão, entretanto, é bastante complexa. Por um lado, ela é reconhecida e sancionada no próprio texto constitucional, uma verdadeira inovação na doutrina dos regimes federalistas; por outro, ela não tem condição de ser exercida na maioria dos municípios do país. Vive-se, portanto, um impasse. Para quem defende uma coordenação vertical das políticas públicas – não necessariamente centralista, porém centralizada –, insistir na autonomia municipal é pouco realista e contra-producente; já para quem entende que ela representa uma condição fundamental para a governança pública e para a implementação de tais políticas, é preciso perseverar. Arrolamos, em favor desta última posição, o argumento de que, no caso das políticas públicas de índole territorial, como são as de desenvolvimento urbano, os âmbitos locais são incontornáveis, uma vez que afetam diretamente suas populações. Por isso também advogamos, para a PNDU, um federalismo mais descentralizado, mais cooperativo e mais participativo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo José. From decentralization to federative coordination: the recent path of intergovernmental relations in Brazil. *In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY*, 2., 2015, Milan, Italy. **Proceedings**... Milan: IPPA, 2015.

_____. Qué decir de las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas? **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, v. 70, p. 20-35, 2018.

AFFONSO, Rui de Britto A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade: Revista de Economia da Unicamp**, n. 14, p. 127-152, 2000.

ALMEIDA, Maria H. T. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 29-40, 2005.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz, 2012.

_____. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos A. P. (Org.)*. **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, v. 3, n. 1, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 11 jul. 2001.

_____. Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, ConCidades, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 3, 26 maio 2006.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 13 jan. 2015. Seção 1.

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

DALLARI, Dalmo de A. **O Estado federal**. São Paulo: Saraiva, 2019.

EMBRAPA – EMPRESA BRASILEIRA PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Território da cidadania**. Brasília: Embrapa, 2008.

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

FUNARI, Armando Palermo; LUI, Lizandro; FERREIRA JUNIOR, Carlos Henrique Carvalho. **A agenda urbana e a escala municipal: elementos para discussão tipológica de municípios**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 1.2, versão preliminar).

GARSON, Sol. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 29, p. 1-23, 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&cid=2101668>.

LEITE, Cristiane K. da Silva. Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: o lugar dos estados no processo de municipalização. **Revista Política Hoje**, v. 18, n. 2, p. 306-341, 2009.

LOTTA, Gabriela; FAVARETTO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016.

LUI, Lizandro *et al.* **As relações interferederativas no Brasil e o desafio de formular, implementar e monitorar a PNDU**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 71, versão preliminar).

MELLO, Diogo Lordello de. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. **Revista de Administração Pública**, v. 25, n. 4, p. 199-217, 1991.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, ano 47, n. 187, p. 215-244, 2010.

PEREIRA, Elson M. (Org.). **A alegoria da participação: planos diretores participativos pós-Estatuto da Cidade**. Florianópolis: Insular, 2015.

RAMOS, Paulo R. B. Federalismo: condições de possibilidade e características essenciais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 49, n. 193, p. 21-30, 2012.

RIVLIN, Alice. Rethinking federalism for more effective governance. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 42, n. 3, p. 387-400, 2012.

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

SILVA, Robson R. Descentralização no Brasil: determinantes que limitam a sua efetivação. **Argum**, v. 8, n. 2, p. 167-180, 2016.

SILVA JUNIOR, David da. Territórios da Cidadania completa 9 anos. **Fundação Perseu Abramo**, 24 fev. 2017. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2017/02/24/territorios-da-cidadania-completa-nove-anos/>. Acesso em: 29 ago. 2021.

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

SOUZA, Sérgio P. de; HESPANHOL, Rosângela Medeiros. O programa Territórios da Cidadania como política pública de desenvolvimento territorial. *In*: SIMPÓSIO ORÇAMENTO PÚBLICO E POLÍTICAS SOCIAIS, 1., 2012, Londrina, Paraná. **Anais...** Londrina: UEL, 2012.

SPINK, Peter; CLEMENTE, Roberta; KEPPKE, Rosane. Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 61-69, 1999.

STRANGE, Susan. The declining authority of states. *In*: HELD, David; MCGREW, Anthony. (Ed.). **The global transformation reader**. Cambridge: Polity, 2000.

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: FAU/USP, 2005.

ZANI, Felipe B.; TENÓRIO, Fernando G. Gestão social do desenvolvimento: o desafio da articulação de atores sociais no programa Territórios da Cidadania Norte-RJ. **Organizações e Sociedade**, v. 21, n. 68, p. 853-874, 2014.