

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 2 – FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO: POSSIBILIDADES PARA O PENSAMENTO E A AÇÃO
<b>Autora</b>	Maria Encarnação Beltrão Sposito
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-062-2/capitulo2">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-062-2/capitulo2</a>

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

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

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

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

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

## FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO: POSSIBILIDADES PARA O PENSAMENTO E A AÇÃO

Maria Encarnação Beltrão Sposito<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Os desafios para a elaboração de políticas públicas são grandes e seus autores estão efetivamente preocupados em mover o pêndulo da teoria para a ação e desta para aquela. Visam à apreensão das mudanças recentes, como tem sido a atuação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que organiza esta obra.

Fazer isso é muito diferente e mais difícil em algumas situações e contextos políticos, como no atual, do que trabalhar no plano teórico-epistemológico, aquele no qual as ideias podem voar, promover avanços e recuos na linha de pensamento, além de afrontar a política e a ideologia – o que é bom. Contudo, em grande parte das situações, isso não necessariamente favorece mudanças sociais em curta e média durações.

Em face dessa avaliação, de partida, manifesto meu respeito aos profissionais desse instituto pelas contribuições que vêm oferecendo e pelo esforço de manter aberto o diálogo com a universidade, como ocorreu no ciclo de debates intitulado Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Visão Territorial, Escalas e Tipologias (2021), que gerou este texto.

As ideias que apresento neste ensaio têm mais a finalidade de alimentar o debate do que de fazer balanços exaustivos, apresentar conclusões ou delinear caminhos. Por isso, dou-me o direito de usar poucas referências bibliográficas; de “falar” para poder “escutar” o contraditório, a partir do ponto de vista dos leitores; e de errar, ainda que o espírito seja o de tentar acertar, por meio de algumas sugestões.

O texto está organizado em duas partes: a primeira é voltada aos fundamentos que orientam a reflexão; e a segunda, aos desafios ensejados pela formulação e pela implantação de políticas públicas, ou seja, o pensamento e a ação. Cada uma das

---

1. Docente no Departamento de Geografia da Universidade Estadual Paulista (Unesp); e pesquisadora 1A do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). *E-mail*: <mepsposito@gmail.com>.

duas partes está subdividida em outras seções, em que busco pormenorizar algumas ideias e, quando possível, apresentar alguns exemplos.

## 2 A BASE DA REFLEXÃO

Quatro planos estão subjacentes aos pontos que serão desenvolvidos na segunda parte deste texto. Eles funcionam como fundamentos do pensamento e, ao mesmo tempo, como ferramentas para colocá-lo em ação e para submetê-lo à prova das decisões, as quais orientam as múltiplas formas de intervenção na realidade a partir do poder público.

Embora as ideias sejam aqui expressas como “planos”, faço um esforço para não as tomar como paralelos, mas sim como páginas finas, maleáveis e leves o suficiente para se entrelaçarem continuamente. As dificuldades estão sempre nas interpenetrações entre elas, nas fricções que decorrem desses contatos, no esconde-esconde peculiar a todo modo de articulação do pensamento. Ainda assim, farei a tentativa de, com a organização didática do texto, não estancar a condução do pensamento.

### 2.1 O peso da política

O primeiro plano é o político. Em um país como o Brasil, extenso, diverso e díspar, os diagnósticos e as tomadas de decisões têm de enfrentar o binômio *generalização x especificidades*, oscilando entre o perigo de simplificar demais, ao generalizar, ou detalhar excessivamente, ao tentar contemplar desigualdades e diferenças.

Em países com histórias mais longevas e políticas de Estado mais estáveis, que ultrapassam governos, esse desafio é menor. Quando menos populosos ou menos desiguais, as possibilidades de acertos são maiores. Ademais, naquelas sociedades em que a democracia e o acesso à informação e ao conhecimento são mais bem distribuídos, há mais cabeças para enriquecer o debate, contestar e encontrar algum equilíbrio, mesmo que sempre provisório para o encaminhamento das decisões. Há, assim, muita diferença entre o delineamento de políticas públicas para um país como a Dinamarca e um país como o Brasil.

Ademais, nossa estrutura político-administrativa – municípios, estados e Federação – e seus respectivos níveis de estruturação do poder constituído resultam em obstáculos adicionais: de um lado, o fato de que há poder maior ou menor para determinado nível de gestão, conforme o tipo de política a ser estabelecida (por exemplo, saúde, educação, infraestrutura etc.); de outro lado, fricções entre os níveis quando partidos políticos, ou mesmo grupos do mesmo partido, têm compreensões ou formas de atuação diferentes. Por fim, ainda é um obstáculo o fato de que há níveis intermediários, como as aglomerações urbanas, grandes ou pequenas, além das regiões geográficas intermediárias e grandes regiões, para os

quais não há estruturas de poder e ação efetivamente bem delineadas. Nessas situações, tanto impasses como retrocessos levam à perda de capacidade de mudança e ao desperdício dos recursos investidos.

Quando a pauta é elaborar política nacional de desenvolvimento urbano, esses obstáculos se avolumam pela complexidade da realidade urbana e do processo de urbanização e pela necessidade de integrar saberes muito diferentes entre si para ampliar as *expertises* e articulá-las.

O binômio generalização x especificidades está todo o tempo orientando a reflexão quando da formulação de políticas públicas, porque elas não se formulam fora dos contextos políticos nem podem afrontar o marco jurídico, mas têm de, simultaneamente, resultar de acordos e coalisões ou promovê-los para que a eficácia e a efetividade dessas medidas prevaleçam.

Em outras palavras, e para ser bem direta, não há aqui espaço nem para a ingenuidade, nem para o romantismo. Por isso, é de se esperar que tenhamos capacidade, como nação e como poder público, de encontrar consensos, mas sem esconder diferenças e sem realizar cambalachos. É disso que se trata este trabalho quando o assunto é política em uma sociedade que deseja ser democrática, ainda que estivesse longe de tal propósito no período em que foi escrito este texto.

## 2.2 A interferência da economia

O segundo plano é o econômico. Subjacente a ele está o desafio de equilíbrio, no fio da navalha, sem deixar ferir a política que se quer estabelecer entre os polos do binômio *especialização x diversificação*, aspectos abordados nos textos debatidos.<sup>2</sup>

O desenvolvimento do capitalismo, desde o início do século XX, devido à internacionalização da economia e à tendência de supressão ou diminuição proporcional dos custos da circulação (transportes e comunicações), promoveu aumento da tendência de especializações, tanto funcionais como espaciais, em múltiplas escalas geográficas.

A flexibilização dos processos e a volatilidade dos investimentos vêm tornando essa especialização passível constantemente de alteração, e isso significa perigo para os territórios e para sua gente, que se expõem ao jogo de ganha e perde constantemente, ainda que haja ganhos adicionais para algumas empresas e conglomerados econômicos, que se movimentam mais facilmente, escolhem e abandonam territórios, bem como contratam e demitem pessoas.

A diversificação da economia, em múltiplas escalas, quando se pensa no país, tem de se tornar, então, uma meta, mas ela nunca pode se estabelecer radicalmente,

---

2. Nota do organizador: a autora faz referência às notas técnicas que foram apresentadas e discutidas nos Diálogos para uma PNDU, incluindo o Texto para Discussão nº 2686 (Costa *et al.*, 2021).

porque cada setor, ou ramo, ou atividade precisa de sinergias que lhes são muito peculiares e que, se estão aqui, não se encontram alhures. Ademais, a elevação dos custos de produção e circulação, com a diversificação levada ao limite, baixaria a competitividade a níveis que poderiam fazer com que os mesmos territórios e as mesmas pessoas sucumbissem.

Nesse contexto, o poder público terá de sempre realizar o *pendant* em relação à tendência do mercado – especializar-se –, favorecendo a diversificação econômica e, portanto, produtiva e de oferta de bens e serviços nas regiões e em suas cidades. Assim, o objetivo é compensar exageros ou evitar oscilações muito fortes, cujas consequências são, depois, difíceis e custosas de serem contornadas.

### 2.3 O espaço como condição

O terceiro plano é o espacial. Nesse caso, é necessário grande esforço para apreender de que modo, especialmente, combinam-se *estruturas territoriais em áreas* e *estruturas territoriais em rede*. Se, no passado, antes da difusão de tecnologias de informação e comunicação, as quais ligam pontos distantes do território, era possível, sempre que se definia política pública, pensar em áreas de ação (bairro, cidade, município, mesorregião, estado, grande região, país), hoje é necessário, como sabemos, observar de que modo elas se mantêm como resultado da história, reinventam-se e se adaptam como presente. Contudo, simultaneamente, reconfiguram-se por fluxos que ligam pontos distantes do território, assumindo configurações espaciais reticulares. Não ao acaso, Santos (1996; 1998) conceituou o período atual do desenvolvimento do capitalismo como técnico-científico informacional.

Dessa maneira, o pensamento tem de se organizar por continuidades e descontinuidades territoriais (o que se liga ou não por transporte terrestre, fluvial ou marítimo está ou não justaposto no terreno) e por continuidades e descontinuidades espaciais (o que está ou não articulado por meios de transporte aéreo e por circulação de informação e comunicação), conforme Sposito (2004). Essa combinação, que pode se consubstanciar em cada parcela do espaço de modo diverso, há de ser considerada no estabelecimento de políticas públicas.

Na Amazônia, vamos encontrar fragmentos espaciais caracterizados por quase completa descontinuidade territorial e espacial, o que também pode ocorrer no sul da metrópole de São Paulo, no Vale do Ribeira, por exemplo. Em outras situações, uma forte continuidade territorial resultante de densidade demográfica elevada compõe-se com baixa continuidade espacial para uma parte de seus moradores e forte para outros. Isso é perceptível nas regiões cobertas por tecnologias de informação e comunicação que estão, do ponto de vista social, mal distribuídas na sociedade, como observamos em toda a faixa litorânea do Brasil, em escala de centenas de quilômetros, e em suas metrópoles, em escala de dezenas de quilômetros.

Pode ocorrer, também, a combinação de descontinuidade territorial e forte continuidade espacial nas grandes propriedades rurais do Centro-Oeste do Brasil, que se articulam a distância por avião (são servidas de pequenos aeroportos) e por tecnologias de informação via satélite (compram e vendem na Bolsa de Chicago). Entretanto, seus poucos trabalhadores estão longe de cidades médias ou metrópoles, onde poderiam ter acesso, por exemplo, a serviços de saúde e educação melhores.

Com base no que foi identificado por Santos e Silveira (2001) como espaços luminosos, a continuidade territorial e espacial prevalece, mas os que contribuem para essa luminosidade, com sua força de trabalho, cotidianamente deslocam-se para espaços opacos onde habitam. Por exemplo, se analisarmos a densidade de empresas que se situam no quadrante oeste da Região Metropolitana de São Paulo e se observarmos os deslocamentos diários de grande parte de seus trabalhadores, veremos, ao mudar de escala, que também há descontinuidades onde há continuidade espacial e territorial.

Assim, desenvolver políticas públicas que partem ou querem chegar a um dado território requer mover o pensamento, com múltiplas combinações, entre estruturas espaciais em áreas e estruturas espaciais reticulares.

#### 2.4 Um par dialético para a análise

Por fim, o quarto plano é analítico, relativo ao movimento do pensamento, o que compreende uma sugestão de método, a qual me parece muito importante para a elaboração e a implantação de políticas públicas. Refiro-me à necessidade de considerar as relações *quantidade x qualidade*, tanto nos diagnósticos quanto na formulação de propostas.

Em um país com as dimensões do Brasil (extensão e tamanho demográfico), é imprescindível que grandes bancos de dados, análises estatísticas avançadas, coeficientes de correlação etc. sejam tomados como primeira aproximação para a compreensão das dinâmicas em curso e, por consequência, como base para a análise deste trabalho, um primeiro raio-X, que oferece mapeamento do problema em pauta. Muitas vezes, isso pode parecer impossível justamente por causa das dimensões quase continentais dos processos em tela, mas é necessário haver esforço na direção de checar a primeira avaliação no plano qualitativo.

No passado, há sessenta anos, com um país menos complexo e no qual as mudanças eram mais lentas, os levantamentos de informações, inclusive os de perfil censitário, eram acompanhados de trabalhos de campo. Havia no próprio Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a prática corrente de acompanhar o trabalho estatístico de checagem, complementação e refinamento da primeira análise. Hoje, com orçamentos mais estreitos; interregnos temporais menores entre a encomenda de diagnósticos e a conclusão destes; e muitas flutuações no âmbito

político, que levam a descontinuidades de iniciativas e, às vezes, de política, secretaria ou ministério, é muito mais difícil valorizar ou realizar iniciativas que, do ponto de vista metodológico, possam completar a sistematização de informações e, assim, ir além das médias, medianas, tendências estatísticas que mostram disparidades e desigualdades para alcançar o conteúdo das diferenças.

Estratégias novas podem ser, então, experimentadas para que a qualidade dos processos seja ponderada de acordo com os resultados obtidos da análise quantitativa. Uma primeira pode advir da ampliação significativa da pós-graduação no Brasil, que possibilitou a produção de mestrados e doutorados que oferecem análises pontuais, é claro, mas que poderiam ser objeto de uma análise cuidadosa para, vez ou outra, um ponto novo vir à luz. Assim, penso que as equipes de pesquisa de institutos ou níveis da administração direta envolvidos com a formulação de políticas devem ser compostas, também, por profissionais que se dediquem sistematicamente a ler tudo o que vem sendo produzido e a fazer sínteses ou extrair aspectos que possam auxiliar os *experts* na análise dos resultados estatísticos obtidos. Uma segunda iniciativa pode decorrer de adoção de metodologias que, não sendo exaustivas nem muito caras, possam trazer à luz tensões, contradições, diferenças e problemas que aflijam grupos de interesses, segmentos de classe social, territórios etc. Entre elas, indicaria a realização de grupos focais (Cruz Neto, Moreira e Sucena, 2002; Gondim, 2003), estratégia que há muito é adotada por empresas e que, no ambiente acadêmico e científico, vem ganhando força.

Adotando essas e/ou outras estratégias, é necessário avançar em relação ao que poderia ser e muitas vezes foi visto como um dilema – quantidade x qualidade –, porque não se trata de um par composto por opostos, mas de trabalho no plano da metodologia de modo a analisar dados (quantidade) para chegar aos conteúdos (qualidade). Buscam-se, então, as situações ou os limiares em que a mudança na quantidade acarreta a alteração da qualidade – as diferenças entre os tipos constitutivos de uma “tipologia” devem se apoiar nesses “saltos”.

Portanto, independentemente de se realizarem estratégias metodológicas qualitativas como as sugeridas no parágrafo anterior, o que nem sempre é possível, é necessário aguçar o pensamento, do ponto de vista qualitativo, para conduzir a sistematização de informações quantitativas.

### 3 OS DESAFIOS PARA O PENSAMENTO E A AÇÃO

Tomados como base e simultaneamente como caminho, os quatro planos descritos sucintamente na primeira parte, além de outros que podem ser adicionados a eles ou substituí-los, ajudam a ter clareza dos desafios que se apresentam para a formulação de políticas públicas, especialmente aquelas vinculadas ao desenvolvimento urbano do país. Será possível notar que os planos não apenas fundamentam o olhar para os

desafios como os atravessam. Em algumas situações, são constitutivos deles, razão pela qual voltam em cena para se desenvolver um outro ponto.

Vou chamar, nesta seção, de políticas públicas não apenas as propostas e os documentos que as traduzem, mas o movimento necessário para a ação, compreendida como implementação e redefinição contínua do que foi proposto no processo. Em outras palavras, estamos abordando o deslocamento do plano das ideias para aquele das intervenções, de forma mediada pela reflexão. Essa compreensão requer que a proposta evolua do plano político-institucional para o social e econômico, reconstruindo o político em bases mais amplas. Se as políticas não forem pensadas no plano e para o plano da ação, podem ser bem feitas e até perfeitas, mas nada consecutivas ou transformadoras.

Escrevendo desse modo, parece simples defender essa ideia, e, com certeza, a maior parte dos leitores não teria posição diferente e/ou jamais argumentaria em outra direção, porque é um pouco óbvio que desejamos políticas contínuas. Faço esse destaque, no entanto, porque penso que vários de nós, que trabalhamos com ideias, especialmente os que são pesquisadores em universidades, como é o meu caso, podemos ser capturados pela tendência à idealização quando queremos permanecer na nossa posição de leitura crítica. Isso é importante, sem dúvida, para um intelectual, mas não é suficiente para a ação política.

Um primeiro passo, talvez, possa ser analisar os desafios, reconhecendo e distinguindo os que são estruturais e os que são conjunturais, sabedores que somos do fato de que nunca chegaríamos a dividir os desafios nesses dois grupos, pois cada desafio de natureza estrutural é também circunstanciado pela conjuntura. Ademais, desafios caracterizados como conjunturais revelam traços estruturais da nossa história e da nossa cultura.

Feita essa ressalva, é possível partir da constatação de que alguns desafios são prevalentemente estruturais com base no perfil do país, na natureza da política em tela ou no modo como é possível circunscrever o “problema” e abordá-lo. Outros desafios, por sua vez, podem decorrer de circunstâncias e têm caráter conjuntural. Entretanto, tais circunstâncias podem se alongar no tempo, o que vai, pouco a pouco, tornando-as estruturais.

Já foi feita referência ao tamanho do país e à sua diversidade, e sem dúvida esse é um desafio estrutural e do qual não se pode ou não se deve fugir, a menos que se esteja defendendo a divisão do país, o que não é o meu caso absolutamente; é preciso reconhecer tanto as diferenças como as desigualdades socioespaciais. Nesse contexto, em virtude de o país ser extenso, o mosaico que resulta desse reconhecimento é composto por mais facetas, o que torna mais difícil a tarefa de decifrar e sintetizar o poliedro.

Posso lembrar também que as políticas públicas são diversas e, para delinear uma ação no campo da saúde pública, precisamos de ferramentas e escalas de análise diferentes das que são adequadas para definir investimentos em infraestrutura urbana, por exemplo. É muito diferente a propositura de políticas se o foco recai sobre o território ou sobre a sociedade, embora não haja sociedade aespacial nem território despido de sociedade. Trata-se, então, de algo estrutural, e como tal, não se pode disso fugir.

As diferenças herdadas do período colonial, em que nos organizávamos como uma economia de arquipélago, como apontou Oliveira (1982), compõem um mosaico de constituição de poderes e formas de atuação que tornam a ação política atravessada, de um lado, por coalisões de grupos de interesses e, portanto, de hierarquias que se estabelecem segundo clivagens não coincidentes; e, de outro lado, por divisões regionais que se orientam por regionalismos que são tanto portavozes do reconhecimento das disparidades como reprodutores destas por meio de benesses às elites das regiões onde se concentra mais pobreza.

São diferentes as formas de organização da política, sob formações socioespaciais que se originaram da pequena propriedade no Sul do Brasil, por exemplo, as que resultaram da grande propriedade exportadora do período colonial; as que se desenvolveram industrialmente a partir da substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre de imigrantes; as que mais recentemente resultaram do avanço intenso e rápido de formas de produção capitalista, compondo nova forma de produção primária para exportação, ou da tensa combinação entre a permanência de práticas extrativistas tradicionais e o avanço de formas ditas modernas de produção. É preciso ter em mente então que as políticas públicas não devem apenas enfrentar desigualdades, as quais devem ser minimizadas, mas, ao fazer isso, precisam navegar em meio a diferenças estruturais, porque estão inscritas no espaço, nas práticas sociais e nas formas de organização do poder e da política.

Outros desafios são conjunturais e decorrem de algumas circunstâncias que a equipe de pesquisa não pode controlar, como é o caso dos desafios estruturais, nem pode prever. Exemplos: mudanças na coalisão de forças que sustentam os governos, nas várias escalas do poder político-administrativo; variações no desempenho da economia, que tanto podem decorrer de escolhas políticas nacionais como de flutuações internacionais; alterações na equipe de pesquisa dos institutos ou dos órgãos públicos, o que pode acarretar avanços nos modos de ver os problemas (como a perda de conhecimento acumulado relativa a algum setor ou território) etc.

Vamos abordar quatro desafios que poderiam ser destacados e são igualmente importantes.

### 3.1 As séries históricas

Sem dúvida, há imenso valor na existência de séries históricas longevas, tanto no que tange aos bancos de dados disponíveis quanto no que se refere à manutenção de parâmetros, critérios e variáveis para o levantamento e a sistematização de informações. Contudo, em muitas situações, as séries históricas foram interrompidas ou são tão novas que é um desafio realizar qualquer análise de evolução, porque não temos senão dados demasiadamente recentes.

Somos um país jovem, uma república ainda adolescente, e temos certa tendência a, em algumas situações, mudar quando teria sido melhor permanecer metodologicamente para favorecer a comparação temporal.

De partida, a elaboração e a aplicação de uma política pública são acompanhadas do desafio de equiparar informações e garantir comparabilidade na escala temporal das décadas e dos anos. Nem chegamos a pensar, desse ponto de vista, nos séculos, o que seria exigir demais.

É preciso, então, ao tomar decisão sobre parâmetros, critérios e variáveis que orientam um levantamento de informações, ponderar muito antes de optar por mudanças, embora às vezes elas sejam imprescindíveis e salutares.

Quando os dados já estão levantados, quando há mais de uma fonte ou quando se procederá à combinação entre bancos de dados diferentes, é triplo o papel das equipes que conduzem a formulação de políticas públicas. Em primeiro lugar, devem-se avaliar criteriosamente as fontes e os dados a serem utilizados, de tal modo que haja relação entre a escolha feita e os objetivos centrais da política em elaboração. Em segundo lugar, é necessário testar a escolha, à luz da efetiva possibilidade de trabalhar esses dados, o que inclui tamanho da equipe, equipamentos, *softwares* etc. Por último e de grande importância, deve-se buscar informação sobre a continuidade e a atualização das fontes e do levantamento de dados eleitos, visto que o mais importante na formulação de políticas públicas não está no presente, mas no seu potencial de se alongar no futuro próximo e, se possível, mais adiante por meio da atualização dos dados.

Exemplifico as dificuldades inerentes a esse desafio – o de eleger parâmetros, critérios, variáveis e fontes que favoreçam comparabilidade no tempo – de dois modos entre outros tantos que poderiam ser lembrados.

A memória elaborada pelo IBGE,<sup>3</sup> a propósito das mudanças pelas quais passou a compilação demográfica no Brasil, desde 1872 (IBGE, 2003; Oliveira e Simões, 2005) e mesmo antes disso (Silva, 1986), reflete, de um lado, o impulso para a melhoria da coleta e da sistematização de dados; de outro lado, as intercorrências

3. Disponível em: <https://memoria.ibge.gov.br/historia-do-ibge/historico-dos-censos/censos-demograficos.html>.

que inviabilizam continuidades. Além disso, observa-se certa variação demasiada de escolhas que podem ser mais circunstanciais que claramente decorrentes de políticas de Estado.

Entre 1776 e 1869, dezesseis estimativas populacionais foram elaboradas, segundo Silva (1986). Com base em inúmeras fontes e autores, o IBGE registrou<sup>4</sup> a memória de algumas dezenas de estimativas entre 1550 e 1870. Essas estimativas oferecem alguma base para estudos históricos, mas não o suficiente para se analisarem os períodos colonial e imperial do Brasil.

Desde que se decidiu pelos recenseamentos decenais, após o de 1872, primeiro levantamento oficial da população brasileira, não ocorreram os de 1880, o primeiro previsto, e os de 1910, 1930, 1990 e 2020. Em relação aos primeiros, a não realização gerou lacunas e promoveu saltos temporais que deixam nebulosos certos períodos da evolução; no que se refere aos dois mais recentes, as causas da não realização nos anos previstos são de natureza diversa, como sabemos, e eles foram postergados. Em 1990, não ocorreu devido à suspensão do orçamento necessário durante o governo Collor de Melo, embora tenha sido efetuado no ano seguinte.<sup>5</sup> Em 2020, não foi possível realizar o levantamento censitário em função da pandemia causada pela difusão do coronavírus, mas está previsto para ser finalizado em 2023.

De todo modo, ao se produzirem políticas públicas, atualmente, não precisamos ter séries tão longevas, razão pela qual os recenseamentos feitos são suficientes. Todavia, é preciso observar mudanças tanto nos intervalos intercensitários (especialmente por causa de 1991 e 2022) como nos critérios de classificação da população – urbana e rural.

Nos censos de 1940 e 1950, o IBGE divulgou informações sobre a condição de domicílio em três grupos, a saber, população rural, suburbana e urbana. De 1960 até 2010, compondo uma série histórica (seis censos) que favorece a comparabilidade, a população recenseada foi classificada em rural e urbana, segundo a situação do domicílio.<sup>6</sup>

4. Disponível em: <https://memoria.ibge.gov.br/historia-do-ibge/historico-dos-censos/dados-historicos-dos-censos-demograficos.html>. Adaptado de IBGE (1990).

5. Para realizar esse censo demográfico, o IBGE "(...) precisava contratar mais de 180 mil pessoas em caráter temporário. Entretanto, a autorização da contratação desse contingente foi sendo protelada, visto que o governo tinha a diretriz de reduzir o quadro de servidores públicos. Quando a contratação foi autorizada, em julho de 1990, não havia mais tempo hábil para se realizar o processo seletivo público para contratação dos recursos humanos destinados ao censo, cuja coleta de dados estava programada para se iniciar no mês de setembro. Por tal motivo, o IBGE decidiu realizar o censo em 1991.". Extraído de: <https://memoria.ibge.gov.br/historia-do-ibge/historico-dos-censos/censos-demograficos.html>.

6. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8&uf=00>.

Em 2017,<sup>7</sup> foi publicada a informação de que uma nova tipologia para caracterização de espaços rurais e urbanos, que orientaria a contagem populacional, teria base na densidade demográfica, e não mais na separação segundo os limites dos perímetros urbanos. Estes são aprovados pelos legislativos municipais, muitas vezes estendidos demais, definindo como urbana a população que vive em áreas de ocupação muito rarefeita e/ou não parceladas para uso urbano, cujos habitantes nem sempre estão vinculados a funções consideradas urbanas.

Embora a notícia faça referência ao debate a ser finalizado, já se assinalava que haveria cinco tipos distintos de classificação dos municípios – urbano, intermediário adjacente, intermediário remoto, rural adjacente e rural remoto. Em março de 2022,<sup>8</sup> o IBGE confirmou a decisão de coletar as coordenadas geográficas de cada domicílio no recenseamento que seria feito no segundo semestre daquele ano. O objetivo dessa medida era possibilitar melhor classificação da população segundo condição urbana e rural, além de considerar as nuances entre elas, o que se constitui um avanço importantíssimo na coleta. Entretanto, novamente, foram exigidos cuidados adicionais para a compatibilização de informações de modo a assegurar alguma análise comparada em termos de série histórica.

Não há dúvida de que a mudança se faz necessária, tendo em vista os inconvenientes da adoção do perímetro urbano para a classificação das áreas em urbana e rural.<sup>9</sup> No entanto, ainda não há total clareza do impacto da nova tipologia no recenseamento e sobretudo nos cuidados que serão necessários para compatibilizar informações e garantir, dentro do possível, a comparabilidade.

Outro desafio grande para a elaboração de políticas públicas, o que já é de pleno conhecimento dos institutos e dos órgãos responsáveis por isso, é a tendência ao desmembramento municipal, que cria, ao longo do tempo, novas unidades municipais. Conhecemos, na história do país, mudanças nos limites territoriais a partir das quais ou para as quais as políticas vão ser delineadas por desmembramentos, divisões ou redefinições de limites e perímetros, tanto porque a realidade muda como porque evoluem as formas de coleta e sistematização das informações, como foi apontado no exemplo relativo às mudanças de classificação da população em urbana ou rural.

7. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-07/nova-proposta-de-classificacao-territorial-do-ibge-ve-o-brasil-menos-urbano>.

8. Disponível em: <https://costanorte.com.br/geral/ibge-censo-2022-coletara-coordenadas-de-residencias-urbanas-e-rurais-1.376822> e <https://www.tnh1.com.br/noticia/nid/ibge-censo-2022-coletara-coordenadas-de-residencias-urbanas-e-rurais/>.

9. A pesquisa intitulada Brasipolis, realizada sob minha supervisão e com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), já mostra os inconvenientes dessa adoção (Chatel, Moriconi-Ebrard e Sposito, 2017; Chatel e Sposito, 2019a; 2019b).

Nos anos de 1990, várias medidas foram tomadas para evitar ou monitorar a criação de municípios, entre elas, em 1996, a emenda à Constituição que condicionou essa criação à aprovação de lei federal, já que até então isso era competência dos estados, e os critérios eram os mais diversos possíveis. Foi também importante a exigência de que dois municípios não tivessem o mesmo nome, o que facilitou a busca de dados e a compatibilização de informações de censos diferentes; a geometria dos limites municipais sempre se alterava, o que exigia estimativas de como a população de dois ou mais novos municípios estava dividida entre os territórios que anteriormente compunham o município que lhes deu origem.

Esse tipo de problema, que desafia e exige trabalho adicional dos formuladores de políticas públicas, parece-me de natureza estrutural, pois o Brasil verá no século XXI o aparecimento de muitas novas cidades. Isso ocorrerá tanto pelo desmembramento municipal, de modo que um núcleo urbano distrital se torna uma sede, quanto pelo aparecimento de novos núcleos urbanos em regiões ainda pouco ocupadas. Uma em cada cinco cidades brasileiras, que são, por lei, sedes dos municípios, foi criada depois da Constituição de 1988.<sup>10</sup>

Ademais, há um debate importante acerca da necessidade de repensar o princípio da Constituição<sup>11</sup> para que os entes municipais não sejam todos tratados da mesma maneira. Não há dúvidas de que essa mudança teria enormes efeitos positivos sobre políticas públicas a incidirem sobre metrópoles ou aglomerações urbanas, mas não se faria sem cuidados e ajustes necessários à produção das informações e à formulação de propostas de modo a considerar um plano de disparidades, além das já indicadas. Tampouco é possível desconsiderar as mudanças que seriam necessárias do ponto de vista do pacto federativo em relação à tributação e à distribuição de verbas entre os diferentes níveis da gestão pública.

### 3.2 As tipologias

A elaboração de tipologias surge da necessidade de sistematizar informações e de agrupá-las para que uma miríade de dados, por meio de análise apurada, possa ganhar alguma compreensão com vistas ao estabelecimento de escolhas, ao delineamento de ações e à tomada de decisões. Elas podem ser compostas por categorias que variam segundo intervalos quantitativos, como as classes que agrupam os dados censitários, ou critérios qualitativos, como tipos e gêneros textuais, por exemplo. Além disso, podem combinar as duas formas de definição, o que me parece sempre melhor.

10. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/saiba-quais-as-regras-para-criacao-de-municipios-atualmente-no-brasil.shtml>

11. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/490851-ipea-defende-revisao-constitucional-para-respeitar-diferencas-municipais/>.

A tipologia que orienta o estudo Regiões de Influência das Cidades (Regic), do IBGE, por exemplo, embora estabeleça intervalos quantitativos do ponto de vista populacional, para definir os tipos segundo os quais é classificada a rede urbana brasileira, matiza esses intervalos com um significativo conjunto de outras variáveis que possibilitam a qualificação do que foi definido no plano quantitativo. Dessa maneira, cidades de tamanhos demográficos muito semelhantes podem ser classificadas em níveis diferentes da hierarquia urbana. Esse me parece um bom exemplo de combinação quantidade-qualidade na elaboração de tipologia.

Outras tipologias elaboradas no âmbito federal, as quais têm finalidades muito próprias devido à qualidade dos princípios que as orientam e à capacidade de seus autores de considerarem variáveis de diferentes naturezas, podem ser apropriadas pelos elaboradores de outras políticas públicas. Eles poderão, assim, aproveitar integral ou parcialmente a tipologia e sua respectiva classificação.

Profissionais envolvidos com a formulação de políticas públicas enfrentam cotidianamente o desafio de utilizar diferentes tipologias e, em muitas situações, propor novas. A dificuldade está, no caso brasileiro, no fato de que, no plano federal, há que se considerar a necessidade de articular todo o território e a sociedade, o que exige considerar a extensão, a diversidade e a desigualdade. Durante os Diálogos para uma PNDU,<sup>12</sup> fez-se referência à diversidade dos amplos contrastes que caracterizam a realidade brasileira, e penso que esse é um grande desafio.

Em ambientes acadêmicos, algumas vezes, há críticas à elaboração de tipologias com base no argumento de que elas resultam de pensamento cartesiano que não possibilitaria reflexão dialética sobre os processos, tampouco valorizaria as contradições e as tensões pelo fato de fazer separações em grupos. Discordo desse ponto de vista, ainda que o considere relevante para o debate, porque penso que, ao mesmo tempo que esse perigo ocorre, podem-se elaborar tipologias compostas por muitas variáveis. Estas, se combinadas de uma forma, revelam um aspecto; se combinadas de outra, mostram características diversas, o que garante certa interpenetração entre os tipos definidos. Ademais, a possibilidade de disponibilizar *on-line* e gratuitamente o que vem ocorrendo no Brasil – em bancos de dados que geram as respectivas tipologias – garante que pesquisadores ou técnicos envolvidos com esse trabalho acessem informações e as recombinaem segundo diferentes compreensões e finalidades.

Um bom exemplo de tipologia com potencial para ser considerada em diferentes estudos é a *Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas*, elaborada com o apoio do Instituto

12. Nota do organizador: a autora faz referência em particular a um dos eventos que compôs os diálogos, ocorrido em 2021, no qual foi discutida e apresentada nota técnica que se transformou em texto para discussão do Ipea (Costa et al., 2021). Nesse documento, foram reforçados os amplos contrastes que caracterizam a realidade brasileira.

Interamericano de Cooperação para a Agricultura (Miranda, 2017; Bitoun *et al.*, 2017). Os autores dessa obra propuseram 26 tipos rurais, agrupados em macrogrupos segundo biomas, mas consideraram outras variáveis importantes para pesar densidade e distância, o que é fundamental para a análise e a distribuição dos fenômenos no território. Essa é efetivamente uma tipologia que oferece base para o delineamento de políticas públicas de diferentes naturezas e combina, de forma inteligente, informações e escolhas conceituais que garantem a expressão de diferentes qualidades do território e da sociedade na composição dos grupos.

Embora os tipos rurais ofereçam qualificados elementos para a definição de uma política nacional de desenvolvimento urbano, seria necessário pensar em construção tipológica especificamente voltada à compreensão do fato urbano, que, intrinsecamente, difere do rural. Entretanto, podem-se e devem-se considerar as relações com ele, sobretudo em um período da história em que as distinções claras entre cidade e campo se tornam mais difíceis e que o imbricamento entre funções, papéis e representações entre esses dois espaços se amplia.

### 3.3 Da multi à interescalaridade

Os documentos analisados nos debates que geraram este livro, bem como algumas das falas ditas durante o encontro, fizeram referência à multiescalaridade e à sua importância como fundamento central para a definição de políticas públicas de base territorial, posição em torno da qual há muito consenso no atual período.

No entanto, é preciso ponderar que multiescalaridade não é a mesma coisa que múltiplas delimitações de territórios em diferentes escalas cartográficas e divisões político-administrativas, o que poderia se reduzir à análise de áreas. Contudo, isso seria insuficiente em um mundo em que os processos se organizam também reticularmente.

Esse desafio é grande, porque não se trata apenas de buscar uma posição no âmbito do debate acerca da escala geográfica para compreender o espaço; ele se desdobra, ao menos, em outros dois de ordem prática, que podem constituir empecilhos à renovação do pensamento a partir da ideia de escala geográfica.

O primeiro decorre da própria divisão político-administrativa, o que orientou e continuará a orientar a organização da política. Nesse sentido, o local, o regional, o nacional, o supranacional ou o subcontinental, como o global ou o mundial, não são apenas instrumentos do pensamento, mas contam com estruturas de poder e aparatos normativos que os sustentam. Dessa forma, é muito difícil delinear políticas públicas sem que esses desenhos estejam subjacentes a elas ou sem que sejam pensadas para aplicação, segundo tais configurações. Além disso, não basta que políticas sejam elaboradas no plano técnico ou científico – é preciso que sejam assumidas politicamente, o que requer a consideração dos territórios do poder.

Em segundo lugar, é importante lembrar que os dados são produzidos, segundo os limites que se expressam nessa mesma cartografia de escalas, por causa dessas divisões político-administrativas. Com grande frequência, quando algo é proposto para a ação pública, sem haver coincidência entre as escalas do poder e as divisões territoriais propostas, a probabilidade de consecução da política em tela é pequena. O IBGE organizou durante muito tempo seus dados segundo micro e mesorregiões; mais recentemente reviu a divisão regional<sup>13</sup> e substituiu essas duas definições, respectivamente, pelas mais contemporâneas de regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias.<sup>14</sup> A substituição não se reduziu à nomenclatura ou aos limites quando se comparam as duas divisões, mas fundamentou-se em alteração metodológica, na medida em que se levaram em consideração os conceitos de território-rede (conjunto de arranjos populacionais em áreas contínuas de municípios integrados por fluxos importantes) e de território-zona (polarização exercida pelas cidades com base em alcances intra e inter-regionais). Sem dúvida, houve um esforço grande de mesclar critérios e integrar a compreensão escalar de modos diversos em uma mesma divisão regional.

No entanto, é necessário pontuar que, primeiramente, essa divisão, como a anterior, poderá ser mais útil no campo científico do que naquele da ação, justamente porque não há territórios de poder e distribuição orçamentária estabelecidos segundo os mesmos limites. Além disso, em que pese o esforço de considerar dois conceitos – território-rede e território-zona –, cujas palavras poderiam levar à combinação entre áreas e redes, do ponto de vista da geometria das regiões desenhadas, ambas foram estabelecidas segundo princípios de continuidade territorial. Isso leva à constituição de áreas e não facilita a compreensão do que ocorre sob a forma de redes quando não há continuidade territorial.

Segundo essas lógicas, que orientam nosso pensamento e nossa ação pública, as escalas seriam como bonecas russas, que se encaixam umas dentro das outras. Por essa razão, elas têm ênfase na circunscrição dos fatos analisados, e não no movimento deles e entre eles. Assim, quando refletimos sobre distribuição das condições socioeconômicas que precisam ser ancoradas nos locais de moradia, essa lógica é suficiente. Todavia, quando pensamos que a mobilidade não se realiza do mesmo modo para todos na sociedade e que os limites são facilmente saltados por alguns, mas aprisionam outros, seria preciso considerar a combinação de lógicas que desenham regiões como áreas alógicas que organizam a ação pública em rede. Aqui o princípio da combinação entre (des)continuidade territorial e (des)continuidade espacial teria de prevalecer.

13. Para ver as novas divisões, por estados da Federação, acessar: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html?=&t=acesso-ao-produto>.

14. Para acessar uma explicação sintética sobre essa mudança, ver: <https://aredeurbana.com/2017/10/02/novas-divisoes-regionais-do-brasil-regioes-geograficas-imediatas-e-regioes-geograficas-intermediarias/>.

Sem dúvida, uma primeira aproximação decorreria do fato de os dados que compõem os bancos serem georreferenciados, como já ocorre com levantamentos recentes do IBGE e como ocorrerá no próximo censo demográfico, porque isso possibilita cruzar informações a partir de pontos (são os que conformam as redes juntamente com os fluxos), e não apenas agrupá-los em áreas. Relacionando o desafio desta subseção ao tratado na 2.1, friso a necessidade de sermos cuidadosos e não interrompermos séries históricas, além de não abandonarmos intempestivamente o desenho que orientou até aqui coletas e agrupamento de informações. Pelo contrário, simultaneamente, devemos ter a capacidade de, para cada política pública, agrupar informações segundo mais de uma lógica espacial.

Se isso for possível, do ponto de vista da proposição de uma política pública, caminharemos da ideia de multiescalaridade para a de articulação entre escalas geográficas, pensamento esse que busca ver como diferentes os sujeitos, as empresas, as instituições, as organizações etc. Assim, será possível movimentar-se, apropriar-se, transformar e viver os espaços.

### 3.4 Regiões e redes

A subseção anterior desemboca nesta. Aqui desejo chamar atenção para a importância de não fazer escolhas entre regiões e redes, ou entre configurações espaciais em área e em rede, mas de pensar como relacionar as duas, visto que, na vida das pessoas, das empresas, das instituições, dos movimentos sociais etc., essa passagem da área para a rede, e vice-versa, faz-se cotidianamente por meio, inclusive, de simultaneidade de ações.

Quando um sujeito dirige um carro ou está em uma ambulância, saindo da cidade onde mora para buscar serviço de saúde mais especializado em cidade de maior importância na hierarquia urbana, ele se locomove na região; transpõe alguns quilômetros; e precisa se deslocar materialmente. Simultaneamente, acessa o telefone celular, busca informações sobre o serviço médico-hospitalar ou sobre o preço de um aparelho eletrodoméstico que pensa em adquirir nessa viagem. Decide comprá-lo pela internet, porque os preços estão mais baratos: a plataforma virtual de vendas está sediada em um ponto distante do território, que não é o mesmo do depósito onde estão acondicionados os produtos. Estes aguardam para circular de acordo com os impulsos de consumo, os quais vêm de pontos próximos ou distantes do território. Aqui, parece-me que a ordem christalleriana que orientou em grande parte a ideia de alcance espacial é importante, mas insuficiente, porque, em um mesmo interregno, o do deslocamento entre cidades, o sujeito raciocina, vive e, portanto, produz o espaço em área e em rede.

Assim, dois desafios estão presentes para distinguir os dois olhares – o regional e o reticular – e para fazer a combinação entre eles, em dois planos diferentes, conforme descrito a seguir.

- 1) Há regiões que podem ser classificadas no mesmo grupo em uma dada tipologia, mas o resultado-síntese da combinação de variáveis, embora as tenha levado à mesma “gaveta” da tipologia, não é composto pelo mesmo peso de cada variável (resultado do esforço de agrupamento e de generalização). No entanto, o diagnóstico, como resultado das generalizações que evoluíram para as ações, compreendidas também como tomada de decisão sobre as prioridades de investimentos públicos, tem de alcançar as especificidades.
- 2) A rede se apoia no movimento, e a região, no território (fluxos e fixos). Se a primeira é fundamental para a compreensão, a segunda é o continente das ações materializadas na forma de investimentos, ao menos até o momento. Contudo, dessa constatação advém a seguinte indagação: em muitas situações, os serviços públicos, em vez de serem oferecidos segundo circunscrições territoriais, poderiam estar disponíveis e serem escolhidos pelos usuários conforme suas possibilidades de deslocamento? Sabemos que o princípio de justiça territorial deve prevalecer na oferta de serviços públicos, mas é preciso pensar que esse princípio poderia ser organizado não exclusivamente em áreas, mas também em redes, ainda que, em cada situação e segundo a condição de monopólio natural ou não, múltiplas variáveis devam ser ponderadas para a tomada de decisão.

Esses aspectos apontam a necessidade de pensar um pouco mais na orientação de proposta de política de desenvolvimento urbano consoante alguns pontos de partida. Um deles é a definição dos centros que serão definidos para reforço da polarização (em função das distâncias em relação às suas áreas polarizadas) e dos que serão eleitos para promover descentralização (em função de redes mais “encadeadas”).

Em outras palavras, em algumas situações regionais, será preciso reforçar a hierarquia; em outras, será possível exercitar a heterarquia (Catelan, 2013). Por isso, ela tem de ser uma proposta policêntrica, e não multicêntrica; o prefixo *poli* designa diferentes, enquanto o prefixo *multi* refere-se a muitos ou vários.

Como foi destacado no debate, é preciso qualificar o tipo de policentrismo desejado para reforçar esta ou aquela primazia. Penso que a ênfase deve estar na valorização das diferenças (e não das desigualdades) de modo a tensionar a ideia de equilíbrio. O policentrismo não pode ser visto com ênfase na descentralização, mas sim na (re)centralização ou na definição de uma centralização múltipla e diferenciada. Por essa razão, é preciso, especialmente para políticas públicas de

desenvolvimento urbano, estabelecer critérios diferentes. Em que pese a necessidade de universalizar para o território nacional as políticas, é preciso atentar para as especificidades que caracterizam as parcelas da rede urbana em que as fragilidades na oferta de bens e serviços públicos são tão grandes quanto as do setor privado.

Para isso, penso que uma saída é definir prioridades no tempo. Dessa forma, sempre que se delinear uma política pública, é preciso ordenar a ação, escolhendo o que se vai efetuar no curto e no médio prazo. Contudo, sempre haverá o perigo da descontinuidade promovida pelas mudanças de governo ou de equipes no mesmo governo, afinal estamos ainda longe da definição, na maior parte das situações, de políticas de Estado.

#### 4 PARA FECHAR O TEXTO

Reitero o que busquei esclarecer nos primeiros parágrafos: classifico este texto como um ensaio que foi preparado para um diálogo, como o nome do evento propôs, e que foi por ele enriquecido.

Nesse cenário, as ideias não foram suficientemente desenvolvidas, nem completamente fundamentadas na literatura, embora haja muita produção qualificada disponível. Essa opção decorreu de, ao menos, dois fatos: o texto foi feito com base nos textos que foram objeto do evento, o que direcionou a minha sensibilidade mais para uns pontos que para outros; e os textos eram qualificados e amplos, razão pela qual sugeriam muitos pontos, o que me obrigou a fazer as sínteses e/ou as primeiras aproximações dos problemas que emergiram.

Gostaria de ter escrito alguma coisa, ainda, sobre a necessidade de passar das políticas setoriais para as territoriais, o que já foi ensaiado aqui e ali, especialmente no estado da Bahia durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), mas esse tema exigiria um texto completo, que ficaria mais bem escrito por outros *experts*.

Também poderia ter desenvolvido um pouco o desafio de proposição de políticas públicas em um mundo que muda mais do que permanece, o que caracteriza o período da aceleração contemporânea, como conceituou Santos (1998). No entanto, tenho certeza de que os profissionais envolvidos com a elaboração e a implantação de políticas públicas sabem disso muito bem, afinal são eles que mais se defrontam com a realidade em mudança constante (no plano geral); com as flutuações na coalisão de forças que sustenta o poder nacional (no plano particular); e com as condições materiais e de capital social e cultural de cada localidade (no plano das singularidades).

Assim, mais provocativo do que conclusivo, mais caracterizado pelo meu desejo de suscitar reflexão do que de ensinar caminhos a quem já os trilha e sabe bem onde estão as pedras, espero que o texto alimente o diálogo sobre os temas de que trata.

## REFERÊNCIAS

- BITOUN, J. *et al.* Tipologia regionalizada dos espaços rurais brasileiros. *In*: MIRANDA, C. (Org.). **Tipologia regionalizada dos espaços rurais brasileiros**: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas. Brasília: IICA, 2017. v. 22, p. 39-238.
- CATELAN, M. J. **Heterarquia urbana**: interações espaciais interescares e cidades médias. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013.
- CHATEL, C.; MORICONI-EBRARD, F.; SPOSITO, M. E. B. La croissance urbaine au Brésil: concentration dans les métropoles ou rééquilibrage du système urbain? **EchoGéo**, Paris, v. 41, p. 1-19, 2017.
- CHATEL, C.; SPOSITO, M. E. B. Um caleidoscópio de categorias territoriais nas estatísticas geográficas brasileiras. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 64, n. 1, p. 5-36, 2019a.
- CHATEL, C.; SPOSITO, M. E. B. Les statistiques localisées au Brésil: un kaléidoscope de catégories de territoires. **Confins**, Paris, v. 42, p. 1-20, 2019b.
- 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). Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2686substituiao.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2686substituiao.pdf).
- CRUZ NETO, O.; MOREIRA, M. R.; SUCENA, L. F. M. Grupos focais e pesquisa social qualitativa: o debate orientado como técnica de investigação. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 13., 2002, Ouro Preto, Minas Gerais. **Anais...** 2002.
- GONDIM, S. M. G. Grupos focais como técnica de investigação qualitativa: desafios metodológicos. **Paidéia**, v. 12, n. 24, p. 149-161, 2003.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas históricas do Brasil**: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. v. 3. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv17983\\_v3.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv17983_v3.pdf).
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Metodologia do Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. v. 25. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv5295.pdf>.
- MIRANDA, C. (Org.). **Tipologia regionalizada dos espaços rurais brasileiros**: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas. Brasília: IICA, 2017. v. 22. Disponível em: <https://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/3042/>

BVE17068993p.pdf;jsessionid=EAD30681FD58DDE5462811C236F314B2?s  
equence=3.

OLIVEIRA, F. O Estado e o urbano no Brasil. **Espaço e Debates**, n. 6, p. 36-54, 1982.

OLIVEIRA, L. A. P.; SIMÕES, C. C. da S. O IBGE e as pesquisas populacio-  
nais. **Revista Brasileira de Estudos da População**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 291-  
302, jul.-dez. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/VCdB6mfFsmm5Wjd4LmydTrD/?format=pdf&clang=pt>.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica tempo, razão e emoção. São Paulo:  
Hucitec, 1996.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico-  
-informacional. São Paulo: Hucitec, 1998.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do  
século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, J. N. de S. **Investigações sobre os recenseamentos da população geral  
do império e de cada província de per si tentados desde os tempos coloniais  
até hoje**. ed. fac-símile. São Paulo: IPE/USP, 1986. (1. ed.: 1870).

SPOSITO, M. E. B. **O chão em pedaços**: urbanização, economia e cidades no  
estado de São Paulo. 2004. 508 f. Tese (Livre Docência) – Universidade Estadual  
Paulista, Presidente Prudente, 2004.