A AGENDA URBANA E A ESCALA MUNICIPAL

ELEMENTOS PARA DISCUSSÃO TIPOLÓGICA DE MUNICÍPIOS

ipea 60

A AGENDA URBANA E A ESCALA MUNICIPAL

ELEMENTOS PARA DISCUSSÃO TIPOLÓGICA DE MUNICÍPIOS



Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta
Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais
Fábio Véras Soares

Chefe de Gabinete
Alexandre dos Santos Cunha

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social
Gisele Amaral

Ouvidoria: https://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: https://www.ipea.gov.br

A AGENDA URBANA E A ESCALA MUNICIPAL

ELEMENTOS PARA DISCUSSÃO TIPOLÓGICA DE MUNICÍPIOS

Rio de Janeiro, 2024

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2024

EQUIPE TÉCNICA

Armando Palermo Funari
Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; doutor em desenvolvimento econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); e consultor em planejamento urbano na Risco Arquitetura Urbana. *E-mail*: armandopfunari@gmail.com.

Lizandro Lui
Bolsista do PNDP na Dirur/Ipea; doutor em sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); e professor da Faculdade Getulio Vargas (FGV-Brasília). *E-mail*: lizandrolui@gmail.com.

Carlos Henrique Carvalho Ferreira Junior
Bolsista do PNDP na Dirur/Ipea; e doutor em planejamento urbano e regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ).
E-mail: ferreira.carloshc@gmail.com.

Como citar:
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A Agenda urbana e a escala municipal**: elementos para discussão tipológica de municípios. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. 188 p. DOI: https://dx.doi.org/10.38116/RI-AUEMEDTM

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos). Acesse: https://repositorio.ipea.gov.br/

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.

DOI: https://dx.doi.org/10.38116/RI-AUEMEDTM

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 6

2 ASPECTOS INSTITUCIONAIS 11

2.1 Sistemas técnicos e informacionais 11

2.2 Fortalecimento da burocracia municipal 19

2.3 Consórcios 23

2.4 Mecanismos de participação social 31

3 PLANEJAMENTO E INSTRUMENTOS TERRITORIAIS DE DESENVOLVIMENTO 35

3.1 PDs 35

3.2 Regulamentação de instrumentos territoriais 45

3.3 Planos e gestão de riscos 50

3.4 Questão ambiental 54

4 FORTALECIMENTO ECONÔMICO-FINANCEIRO 58

4.1 Perfis de fragilidade 59

4.2 FPM *versus* receitas e PIB 65

4.3 Tributos sobre o patrimônio-propriedade *versus* Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN): municípios e a regressividade da carga tributária 72

4.4 Existência de cadastros *versus* arrecadação 80

4.5 Quadro setorial 85

4.6 Fragilidade: concentração de domínio econômico 89

5 POLÍTICAS SETORIAIS URBANAS 92

5.1 PD e planos setoriais 93

5.2 Mobilidade 96

5.3 Habitação 112

5.4 Saneamento 136

6 INDICADORES GEOGRÁFICOS-SITUACIONAIS 157

7 CONCLUSÃO 163

APÊNDICE 181

1 INTRODUÇÃO[1]

Este trabalho representa um esforço exploratório no sentido de levantamento, organização e análise de dados, informações e contextos, visando subsidiar os debates basilares para a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), capitaneado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Em particular, com este texto, busca-se sistematizar contribuições para formulação de tipologias municipais que auxiliem a persecução dos objetivos estipulados para a PNDU. Para tanto, utiliza-se o importante trabalho de contextualização realizado por Costa *et al*. (2021), que reuniu elementos fundamentais para o entendimento de aspectos históricos, sociais, econômicos e territoriais relacionados à política urbana no Brasil, como também dos principais desafios ligados ao esforço de sistematização de uma PNDU e do próprio conceito de desenvolvimento urbano.

Naquela contribuição, os autores analisaram o desafio do alinhamento às agendas internacionais, que trazem objetivos desejáveis no sentido de produção de cidades inclusivas, solidárias e sustentáveis, porém sistematizados a partir de uma visão eminentemente neoliberal das dinâmicas socioeconômicas que dariam lastro a essa visão. Essas contradições encontrariam dificuldades extraordinárias no cenário brasileiro.

> A existência de uma realidade local marcada por um universo heterogêneo de municípios, os quais apresentam diferentes relações e interações com outros entes da Federação, bem como inserções distintas nos espaços regional, nacional e global, implica, em diferentes níveis de adesão às agendas territoriais, variadas demandas e necessidades do ponto de vista dessas agendas e diversos usos (ou omissões) em termos da adesão a planos territoriais e setoriais ou mesmo à adoção de instrumentos de política urbana, notadamente aqueles trazidos pelo EC [Estatuto da Cidade] (Costa *et al.*, 2021, p. 40).

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

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

Em linhas gerais, a supersimplificação implica riscos, pois dela se desembaraçam problemas adicionais. Nesse sentido, estipular descrições simplificadas ou objetivas demais pode ignorar as complexidades do desafio de fazer uma tipologia. A racionalidade tipológica não raro se choca com as necessárias mediações de um trabalho analítico mais detido, podendo fazer que feixes de nexos deem lugar a simples ligações diretas. Vencido, porém, esse perigo imediato, não se esgota necessariamente a questão. Uma determinada tipologia, de fato, cumpre papel definidor para atuação sobre aquela variável ou conjunto de variáveis? Em que medida? Um exemplo aqui poderia ser dado pelas variáveis que embasaram as tipologias

1. Este *Relatório Institucional* é um produto do Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 71/2019 celebrado entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), com aditivo do Ministério das Cidades (MCidades), por intermédio da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (SNDUM).

adotadas pela 1ª Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita* e nível médio de rendimento domiciliar poderiam cumprir os objetivos almejados pela política em toda sua extensão? Trata-se de uma dificuldade real, de se trazer para o escopo de trabalho as formas concretas de identificação e atuação para que haja alinhamento entre visão e rumos para transformação.

Em termos específicos para a PNDU e a formulação de tipologias municipais, permanece a dificuldade de se tratar de algo que tem escopo tão complexo como municípios, simultaneamente agentes e objetos de uma miríade de processos e relações, sejam advindos dos termos explicitados em Costa *et al*. (2021), sejam abordados por demais contribuições da bibliografia crítica sobre o tema, entendendo não apenas a abrangência continental do território nacional e suas implicações mas também o contexto do subdesenvolvimento que configura uma maneira própria de inserção no cenário global, bem como a heterogeneidade estrutural que imprime rotinas particulares a dinâmicas que teimam em se espelhar e, ao mesmo tempo, desfigurar padrões típicos de relações entre sujeitos no contexto capitalista.

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

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

Soma-se a isso, a necessidade de se respeitar diferentes contextos regionais e locais, fugindo de receituários simplistas que tratem o território de forma uniforme – note-se, esforço que dificilmente ocorre no empenho para elaboração de tipologias sem algum nível de contradição. Ainda assim, é preciso avançar no entendimento do contexto brasileiro, heterogêneo e subdesenvolvido, entendendo que o tratamento igual de entes distintos, como visão forçada imposta por uma determinada forma de objetivação mais contribui para o aprofundamento das amplas desigualdades vigentes do que para seu combate. De forma análoga, se a formulação de políticas públicas para aquilo que se tome como o "cidadão médio" consiste num forçoso atropelo da realidade, com implicações indesejáveis, pensar política pública para o município médio parece algo tão desastroso quanto. Sobre isso, seriam interessantes adições e complementos ligados à produção crítica que busca questionar a construção, ocupação e apropriação de espaços urbanos a partir de um pretenso padrão de normalidade, sem questionar as rotinas e dinâmicas específicas de mulheres, das diversas realidades da população negra, dos espaços de convivência e afeto e uma série de outras questões ligadas às subjetividades da produção das cidades e seus cotidianos. Trata-se de uma preocupação humanista que este trabalho em particular reconhece, ainda que nisso pouco consiga avançar.

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

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

Por fim, parece oportuno lembrar que o urbanismo e o planejamento urbano também se configuram como campos de disputa: aquilo que se decide explicitar ou ocultar contribui para delimitar em que termos e em que linhas as disputas ocorrem – as tipologias carregam essa questão. O que se decide como tipologia é a condensação, a cristalização dos termos que orientarão as políticas e transformações. Até mesmo por isso, embora se tenha tentado pautar as discussões sobre tipologias nesse esforço, a partir do levantamento de dados existentes, pareceu produtivo, também, indicar possíveis "pontos cegos" e avanços necessários na geração de informações e dados com impactos benéficos para a capacidade de leitura e atuação sobre a realidade.

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

> Constata-se que as alternativas de composição territorial para o planejamento são múltiplas e estão associadas, logicamente, às distintas características dos municípios, não apenas sociodemográficas, mas em termos de suas inserções nos espaços regional, nacional e global, bem como de suas capacidades institucionais. Nos desenhos de políticas públicas e nos arranjos – institucionais, administrativos ou gerenciais – utilizados para resolver as várias demandas dos municípios, desde as políticas sociais até as políticas espaciais, pouca atenção se dá, muitas vezes, à heterogeneidade e às diferenças entre eles. Contudo, a análise e a categorização de diferenças tipológicas, de ordenamentos territoriais supramunicipais e das formas como se estabelecem as relações interfederativas, em nível horizontal e vertical, devem oferecer importantes subsídios para elaboração da PNDU. É possível se adotar uma tipologia desses arranjos presentes no país com base em um amplo conjunto de indicadores de potencial humano, produtivo, institucional, em cada território, aprofundando o conhecimento que alicerçará a PNDU (Costa *et al.*, 2021, p. 46).

O que se procurou organizar aqui foi uma sequência de temáticas a partir de uma listagem de indicadores municipais, organizados com o intuito de sensibilizar e embasar abordagens tipológicas inclusivas e que conseguissem enfrentar o desafio de atuar sobre temas, dinâmicas e rotinas minimizando simplificações e presunções que contaminam seu adequado equacionamento, ou o mais próximo que se poderia chegar disso, dadas as limitações em vigor. Em vez de oferecer uma formulação tipológica pronta, optou-se por abrir e organizar questões para as quais existam dados disponíveis para a escala municipal e apontar ou enumerar potenciais situações ou recortes de fragilidade ou vulnerabilidade.

Os temas apresentados possuem a intenção de permitir "etiquetas" ou "lâminas" tipológicas que poderiam ser ligadas ou desligadas, combinando aspectos relevantes para o tipo de inserção específica do município, contexto, necessidades e formas de atuação. Com isso, não se encerra tampouco se esgota os itens abordados; apenas se busca apontar para questões pertinentes que podem ser integradas numa busca por tipologias para a PNDU.

Adotou-se a postura de recortar grupos de fragilidade ou vulnerabilidade a partir de dados e seus cruzamentos, partindo da ideia de que recursos e esforços escassos podem se beneficiar de critérios de priorização ou métricas para ponderar diferentes formas de atuação a partir de recursos e programas administrados pelo MDR. Isso se deu de duas formas principais: i) apontamento de existência de determinada característica – seja a existência de peça regulatória específica ou instrumento de controle, seja qualquer outro atributo que pudesse ser identificado de forma binária; e ii) formação de grupos de valores, separados por medidas de posição (mediana, quartis, decis), visando apontar grupos com maiores ou menores valores para uma característica (maiores proporções de população em situação de pobreza, de rendimento mediano domiciliar etc).

Isso tudo foi feito em uma planilha de trabalho, no formato Excel, para todos os municípios brasileiros, nas quais constam valores de variáveis e potenciais "etiquetas" de grupos de valores. Com o auxílio do recurso de tabelas dinâmicas, é possível promover cruzamentos – tão gerais ou específicos quanto se deseje – a fim de permitir sobreposição ou agregação de características distintas e cortes particulares que possam beneficiar caracterização ou atuação de políticas públicas sobre recortes ou sub-recortes específicos de municípios, em alinhamento com a ideia de buscar formas adequadas de lidar com expressões diferenciadas de suas situações e contextos locais.

Em nenhuma medida as tabelas e quadros aqui apresentados esgotam as possibilidades abarcadas pela metodologia proposta. Na realidade, o esforço constante neste *Relatório Institucional* sistematizou retratos simplificados e compatíveis em maior ou menor grau com visualização num documento de textos, tentando explicitar justamente as limitações das usuais maneiras de se estruturar leituras sobre os municípios.

Sempre que possível, as informações foram organizadas em duplas de tabelas, contendo cruzamento entre informação da inserção macrorregional e porte populacional e, adicionalmente, a inserção macrorregional juntamente com a classificação nas categorias das Regiões de Influência das Cidades (Regic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essa opção, no lugar da possibilidade de se apresentar essas três sistematizações de forma isolada, objetiva permitir a visualização de particularidades dos municípios dentro do escopo regional brasileiro. Assim, é possível diferenciar características de municípios de até 5 mil habitantes, por exemplo, para cada uma das macrorregiões ou então verificar a

diversidade de condições em municípios metropolitanos regionalmente, para citar apenas duas possibilidades.

Importante destacar que a classificação pela Regic 2018, atribuída a cidades e arranjos – além de municípios isolados –, passou, para fins deste trabalho, por procedimento que permitisse sua "municipalização". Isso significa que qualquer menção feita ao longo desse esforço à classificação pela Regic, na realidade, remete a essa classificação "municipalizada". Municípios isolados receberam exatamente a mesma classificação apresentada na pesquisa original. Para o caso dos arranjos populacionais, identificaram-se os municípios que deles faziam parte e adotou-se, para cada um deles, a classificação estabelecida para o arranjo. Esse procedimento permitiu estabelecer uma classificação para cada município. Isso, entretanto, veio ao custo da precisão na classificação município a município para sua posição na hierarquia de cidades, o que poderia ser facilmente substituído por uma classificação mais precisa que atingisse a totalidade dos municípios brasileiros, incorporando-a a planilha de trabalho. Apesar das limitações do procedimento, os 5.570 municípios receberam classificação, e é preciso atentar a isso ao se observar as tabelas e os quadros apresentados.

O levantamento de dados e sua organização na planilha de trabalho mencionada reuniu fontes distintas, cada qual com seus próprios escopos e limitações. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), feita anualmente pelo IBGE, traz informações diversas sobre as condições presentes para as instituições públicas municipais, com respostas dadas pelos próprios agentes locais, cobrindo uma gama bastante extensa de temas, desde informações sobre legislação específica existente, até existência e condições de operação de conselhos municipais, passando por incidência de impactos ambientais ou verificação de fundos setoriais. Por vezes, é possível encontrar registros indicando que os responsáveis pelas respostas não sabiam informar se determinada condição foi verificada no município, ou, ainda, uma eventual recusa em responder questões. O IBGE foi responsável também por diversas outras pesquisas com informações municipais utilizadas neste relatório. Além da Regic 2018 e da Munic 2015 a 2018, foram utilizados os registros da Pesquisa de Acessibilidade Geográfica dos Municípios, dados das Contas Regionais (para 2017), além do Censo Demográfico de 2010 e da pesquisa de características urbanísticas dos entornos dos domicílios.

Integraram também esse esforço os dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), hoje ligada ao Ministério da Economia, com informações sobre vínculos de emprego fornecidas pelos contratantes. Em particular, foram utilizados registros para 2018 sobre os vínculos junto ao executivo municipal e sua escolaridade, bem como cruzamentos pela Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) e informações sobre a distribuição setorial dos empregos formais nos municípios e sua concentração. Uma das principais limitações dos levantamentos da Rais é justamente o fato de captar apenas registros formais, num país que historicamente manteve grande parcela da população trabalhadora em vagas informais.

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

Finalmente, completam os dados trabalhados o levantamento sobre déficit habitacional e inadequação de domicílios, sistematizados pela Fundação João Pinheiro, e do índice de

vulnerabilidade social (IVS), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), ambos para 2010, ano para o qual as informações para os municípios estavam completas.

Vale ainda ressaltar que muitas das questões pertinentes ligadas às escalas supra-municipal e regional, bem como à inserção na rede de cidades, mesmo que lancem condicionantes relevantes para a escala municipal, serão tratadas de forma mais detida em notas técnicas específicas, bem como em alguns recortes temáticos que serão apenas tangenciados neste relatório.

Seja na planilha de trabalho ou neste documento, as informações foram reagrupadas em quatro frentes distintas, que integram as quatro próximas seções: i) aspectos institucionais; ii) planejamento e instrumentos territoriais de desenvolvimento; iii) fortalecimento econômico-financeiro; e iv) políticas setoriais urbanas.

Completam a estrutura de conteúdos a seção seis, com considerações sobre indicadores geográficos situacionais e a última seção, com as considerações finais, onde se procurou sistematizar uma sugestão básica e simplificada de encaminhamentos possíveis a partir dos conteúdos apresentados ao longo deste trabalho. Essa proposta preliminar, que buscou identificar perfis potenciais de fragilidade dentro da lista de variáveis trabalhadas, pode ser aprimorada para atender aos anseios e objetivos do MDR para formulação das tipologias municipais, substituindo indicadores, refinando pesos, entre outras possibilidades. Por fim, buscou-se aplicar uma contagem de "fragilidades" ou "vulnerabilidades", para a proposta de tipologia até então trabalhada pelo MDR, sintetizando esse esforço de sensibilização para adição de critérios complementares para se pensar a PNDU.

2 ASPECTOS INSTITUCIONAIS

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

2.1 Sistemas técnicos e informacionais

O acesso e a organização da informação são elementos fundamentais para a elaboração e gestão de políticas públicas. A identificação mais comum da heterogeneidade de condições técnicas dos municípios se associa, por muitas vezes, com um quadro geral de privação de recursos úteis e basilares. Três desses recursos são bases cartográficas digitalizadas, sistemas de informação geográfica e cadastro imobiliário. Eles se somam a diversos outros – como planta genérica de valores ou definição do perímetro urbano, abordados em outras seções desse esforço –, compondo instrumentos de grande utilidade à gestão municipal.

O primeiro perfil de vulnerabilidade proposto busca sintetizar carências técnicas e informacionais a partir do levantamento de municípios que não contavam com bases cartográficas digitalizadas, tampouco com sistemas de informação geográfica de acordo com dados constantes na Munic 2015, cruzando-os com municípios que também não fizeram estudo setorial ou diagnóstico socioeconômico entre 2015 e 2017 pela Munic 2018.

A construção de uma base cartográfica é extremamente importante para o planejamento urbano dos municípios. Entre as múltiplas funções e usos de uma base cartográfica atualizada, cita-se propriamente a delimitação do perímetro urbano, da região de entorno imediato (REI) e da zona rural do município.

Entende-se que os trabalhos de planejamento e ordenamento territorial visam prevenir os impactos negativos que não raro aparecem quando os recursos naturais e ambientais são apropriados pelo ser humano em atividades produtivas e de busca por moradia. Nesse sentido, o referido planejamento tem como principal insumo de trabalho a base cartográfica dos setores do território. Em posse disso, pode-se promover a classificação do uso do solo, construir regras para uso e ocupação, delimitação de áreas de expansão ou restrição para o uso de moradia, recuperação de áreas degradadas e, principalmente, delimitar áreas potenciais de crescimento urbano e industrial, minimizando os impactos negativos no meio ambiente.

A REI, por exemplo, situa-se na faixa intermediária entre a mancha urbana e o espaço rural. Segundo Trentin *et al*. (2015), trata-se de um espaço com dinâmica própria, que tanto recebe influência da área urbana quanto da área rural. Segundo os autores, é comum que esse espaço seja utilizado para atividades tipicamente urbanas concomitante às atividades rurais, já que, nesse tipo de faixa, estão agregados usos e atividades concorrentes – desde as tipicamente rurais, até as tipicamente urbanas – e ambas influenciam – ou deveriam influenciar – diretamente a legislação municipal, principalmente no que diz respeito à estrutura fundiária, as normativas voltadas aos arranjos produtivos de mobilidade. Desse modo, trata-se de um tema presente nas discussões sobre planejamento dos municípios.

Os sistemas de informação geográfica, por sua vez, são ferramentas que articulam bases cartográficas digitalizadas e georreferenciadas, possibilitando associar uma característica ou conjunto de características a pontos, polígonos ou setores. Sua aplicação é ampla, facilitando a elaboração de diagnósticos e leituras de cenários específicos, como cobertura de serviços públicos e indicadores territorializados, para citar apenas dois exemplos.

Para além da observação dos municípios que possuem ou não base cartográfica digitalizada ou sistemas de informação geográfica, é preciso explicitar a necessidade de um esforço de padronização de termos e conteúdo, com a construção de referências nacionais para linguagem, critérios, extensão, formatação e intercambialidade desses sistemas, de forma que se possa ter uma leitura sobre as bases existentes e a capacidade de articulação – algo que beneficiaria, inclusive, o planejamento e a articulação de informações entre municípios.[2] Portanto, um esforço de dotar municípios com sistemas e ferramentas necessárias para gestão e planejamento municipais não se encerraria em simplesmente atuar junto a municípios que ainda não contem com essas ferramentas.

Por fim, estudos setoriais e diagnósticos socioeconômicos permitem leituras e formas de inserção pelo município nesses contextos, sendo um passo necessário para formulação de qualquer plano municipal ou intervenção que aspire transformação efetiva e controlada no

2. Pode-se citar a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (Inde), como exemplo de esforço nesse sentido.

território. A necessidade de ações ou respostas imediatas pode relegar um estudo mais acurado sobre situações específicas nos municípios a segundo plano, não sendo rara a implementação de programas e ações sem prévio estudo e levantamento que proponha diagnóstico sobre a matéria – particularmente em municípios onde os recursos técnicos e humanos mais especializados são mais incomuns. Existe também sobre essa questão um benefício na indicação de elementos mínimos ou necessários para se levantar previamente à implementação de ações específicas, oferecendo orientação para que se possa cumprir análises sem deixar de abordar questões-chave. Apenas a título de exemplo, poderíamos citar casos de alteração nas delimitações do perímetro urbano do município sem antes analisar aspectos demográficos e da ocupação do território ou verificação dos vazios urbanos existentes.

Isto posto, os dados da Munic de 2015 indicam que a ampla maioria dos 5.570 municípios brasileiros não contava com uma base cartográfica digitalizada: 4.417 (79,3%) contra 1.152 (20,7%), com uma única recusa de resposta. Em termos regionais, a ausência foi mais comum em municípios do Nordeste (36,0%) e do Sudeste (28,9%), muito embora, em termos relativos, a ausência de base cartográfica digitalizada tenha sido mais ampla no Nordeste (88,6%) e no Norte (79,6%).

Situação similar pôde ser observada para sistemas de informação geográfica, inexistente na maior parte dos municípios brasileiros (4.637 municípios ou 83,2%). Vale ressaltar que 360 municípios não souberam informar se contavam ou não com essa ferramenta, evidenciando a necessidade de disseminar seu conhecimento e uso pelas burocracias municipais. Os municípios do Nordeste e do Sudeste, em números absolutos, foram os mais numerosos a indicar que não faziam uso de sistemas de informação geográfica (34,9% e 28,6% desse total, respectivamente), sendo que novamente, em termos relativos, os percentuais para municípios do Nordeste (90,1%) e Norte (81,1%) superaram os demais.

No tocante à existência de estudo setorial ou diagnóstico socioeconômico realizado entre 2015 e 2017, 3.396 municípios responderam negativamente (61,0%), com 801 respostas positivas (14,4%) e 1.373 (24,6%) indicando não saber se tal esforço havia sido feito. Entre as respostas negativas, foram mais números os municípios do Nordeste (32,7%) e Sudeste (30,6%), também em termos relativos, sendo o percentual para municípios do Sudeste (62,4%) ligeiramente superior ao do Nordeste (61,9%). A tabela 1 apresenta a contagem de municípios que responderam negativamente à existência de base cartográfica digitalizada, de sistema de informação geográfica e de estudo setorial ou diagnóstico socioeconômico, por macrorregião e porte populacional (Munic). Já a tabela 2 traz o mesmo cruzamento, mas sistematizado por região geográfica e posição na Regic 2018.

TABELA 1
Contagem de municípios que responderam negativamente à existência de base cartográfica digitalizada, de sistema de informação geográfica (2015) e de estudo setorial ou diagnóstico socioeconômico (2018), por macrorregião e porte populacional

	Contagem	% no total	% dentro da faixa
Centro-Oeste	193	7,60	41,33
Até 5 mil	74	2,91	54,81
5 mil a 10 mil	47	1,85	43,12
10 mil a 20 mil	38	1,50	40,86
20 mil a 50 mil	32	1,26	37,21
50 mil a 100 mil	1	0,04	5,00
100 mil a 300 mil	1	0,04	5,56

(Continua)

(Continuação)

	Contagem	% no total	% dentro da faixa
Nordeste	944	37,17	52,62
Até 5 mil	139	5,47	60,96
5 mil a 10 mil	237	9,33	64,40
10 mil a 20 mil	313	12,32	55,50
20 mil a 50 mil	210	8,27	46,67
50 mil a 100 mil	35	1,38	28,93
100 mil a 300 mil	10	0,39	22,22
Norte	186	7,32	41,33
Até 5 mil	42	1,65	55,26
5 mil a 10 mil	42	1,65	53,85
10 mil a 20 mil	42	1,65	39,25
20 mil a 50 mil	42	1,65	36,52
50 mil a 100 mil	14	0,55	31,82
100 mil a 300 mil	3	0,12	13,64
Acima de 750 mil	1	0,04	50,00
Sudeste	732	28,82	43,88
Até 5 mil	217	8,54	57,87
5 mil a 10 mil	201	7,91	52,21
10 mil a 20 mil	171	6,73	47,63
20 mil a 50 mil	106	4,17	36,68
50 mil a 100 mil	20	0,79	18,87
100 mil a 300 mil	17	0,67	15,74
Sul	485	19,09	40,72
Até 5 mil	224	8,82	51,03
5 mil a 10 mil	125	4,92	48,26
10 mil a 20 mil	83	3,27	37,56
20 mil a 50 mil	42	1,65	26,09
50 mil a 100 mil	9	0,35	15,52
100 mil a 300 mil	2	0,08	5,00
Total geral	**2.540**	**100,00**	**45,60**

Fonte: Munic/IBGE. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html. Acesso em: 28 nov. 2024.
Elaboração dos autores.

TABELA 2
Contagem de municípios que responderam negativamente à existência de base cartográfica digitalizada, de sistema de informação geográfica (2015) e de estudo setorial ou diagnóstico socioeconômico (2018), por macrorregião e classificação pela Regic 2018

	Contagem	% no total	% dentro da classificação	**Total**
Centro-Oeste	193	7,60	41,33	**467**
Metrópole	6	0,24	40,00	**15**
Capital regional C	1	0,04	25,00	**4**
Centro sub-regional A	1	0,04	12,50	**8**
Centro sub-regional B	12	0,47	31,58	**38**
Centro de zona A	8	0,31	30,77	**26**
Centro de zona B	12	0,47	48,00	**25**
Centro local	153	6,02	45,13	**339**

(Continua)

(Continuação)

	Contagem	% no total	% dentro da classificação	**Total**
Nordeste	944	37,17	52,62	**1.794**
Metrópole	5	0,20	15,15	**33**
Capital regional A	9	0,35	23,68	**38**
Capital regional C	5	0,20	29,41	**17**
Centro sub-regional A	9	0,35	36,00	**25**
Centro sub-regional B	29	1,14	40,28	**72**
Centro de zona A	11	0,43	29,73	**37**
Centro de zona B	60	2,36	58,25	**103**
Centro local	816	32,13	55,81	**1.462**
Norte	186	7,32	41,33	**450**
Metrópole	2	0,08	40,00	**5**
Capital regional C	1	0,04	10,00	**10**
Centro sub-regional A	2	0,08	33,33	**6**
Centro sub-regional B	7	0,28	31,82	**22**
Centro de zona A	5	0,20	55,56	**9**
Centro de zona B	7	0,28	38,89	**18**
Centro local	162	6,38	42,97	**377**
Sudeste	732	28,82	43,88	**1.668**
Grande metrópole nacional	8	0,31	21,62	**37**
Metrópole nacional	3	0,12	14,29	**21**
Metrópole	9	0,35	24,32	**37**
Capital regional A	2	0,08	28,57	**7**
Capital regional B	10	0,39	27,78	**36**
Capital regional C	34	1,34	32,08	**106**
Centro sub-regional A	14	0,55	22,22	**63**
Centro sub-regional B	40	1,57	29,20	**137**
Centro de zona A	24	0,94	42,86	**56**
Centro de zona B	33	1,30	51,56	**64**
Centro local	555	21,85	50,27	**1.104**
Sul	485	19,09	40,72	**1.191**
Metrópole	10	0,39	17,54	**57**
Capital regional B	12	0,47	26,09	**46**
Capital regional C	8	0,31	25,81	**31**
Centro sub-regional A	8	0,31	16,33	**49**
Centro sub-regional B	16	0,63	21,05	**76**
Centro de zona A	14	0,55	31,11	**45**
Centro de zona B	29	1,14	53,70	**54**
Centro local	388	15,28	46,58	**833**
Total geral	**2.540**	**100,00**	**45,60**	**5.570**

Fonte: Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

Em termos de porte populacional, pode-se notar que a não existência das ferramentas citadas ou do estudo diagnóstico foi verificada quase exclusivamente em municípios com até 300 mil habitantes – exceção feita à região Norte. Os municípios com até 50 mil habitantes corresponderam a 95% do cruzamento proposto, com participação maior dos municípios de 5 a 50 mil habitantes no Nordeste e de até 20 mil habitantes no Sudeste.

Quando organizamos a questão pela Regic 2018, nota-se que mais de 80% dos municípios destacados correspondem a centros locais, em especial no Nordeste, Sudeste e Sul.

Seria interessante pensar e organizar um critério territorial adicional, algo que indicasse municípios contíguos que dividem esse conjunto de características. Não necessariamente faz sentido que todo município tenha diagnóstico socioeconômico completamente separado de municípios vizinhos. Pelo contrário, há ganhos em se pensar a inserção em conjunto dos municípios nos seus contextos compartilhados. Seria importante consolidar rotinas de elaboração de diagnósticos, reforçando a relevância dos contextos locais e supramunicipais. De forma similar, talvez fosse possível imaginar soluções em conjunto ou consorciadas para operação de sistemas de informação geográfica e digitalização de bases cartográficas, compartilhando custos e operação se isso facilitasse a viabilidade.

O quadro de instrumentos técnicos e informacionais pode ser complementado pela informação de existência de cadastro imobiliário digitalizado nos diferentes municípios. Trata-se de ferramenta importante para acompanhamento e gestão da ocupação do solo, com implicações práticas para a arrecadação de receitas municipais.[3]

Levantamento da Munic 2015 aponta que 280 municípios não possuíam qualquer forma de cadastro imobiliário e que outros 444 não contavam com cadastro imobiliário informatizado. Assim, ainda de acordo com a pesquisa, embora a maior parte dos municípios brasileiros contasse com cadastro imobiliário, 2.315 tinham atualizado o cadastro pela última vez em 2010 ou antes, sendo que o número de municípios com cadastro atualizado em 2005 ou antes foi de 1.382.

A manutenção de cadastros atualizados é central para a leitura e compreensão da ocupação fundiária nos municípios e o planejamento e a operação das rotinas necessárias para exercer controle efetivo sobre as dinâmicas ligadas à ocupação do solo.

A tabela 3 apresenta dados da Munic 2015 sobre existência ou não de cadastro imobiliário informatizado, cuja última atualização se deu em 2010 ou antes, por região geográfica e porte populacional. A tabela 4 apresenta os dados por região geográfica e classificação na Regic 2018. Esses registros lançam luz sobre municípios que precisariam elaborar um cadastro imobiliário informatizado, mas também sobre aqueles que se beneficiariam de atualizações. Há municípios que embora contem com cadastros, não promovem atualização completa desde a década de 1970. Esse critério poderia ser utilizado como uma das formas de priorização de eventuais apoios para esse fim.

TABELA 3
Existência ou não de cadastro imobiliário informatizado, cuja última atualização se deu em 2010 ou antes, por macrorregião e porte populacional (2015)

	Não	Sim	**Total geral**
Centro-Oeste	22	144	**166**
Até 5 mil	12	30	**42**
5 mil a 10 mil	3	32	**35**
10 mil a 20 mil	4	29	**33**
20 mil a 50 mil	2	38	**40**
50 mil a 100 mil	1	8	**9**
100 mil a 300 mil	-	6	**6**
300 mil a 750 mil	-	1	**1**

(Continua)

3. A seção 4 traz alguns comparativos de receitas ligadas à propriedade para municípios com e sem cadastro imobiliário.

(Continuação)

	Não	Sim	**Total geral**
Nordeste	261	564	**825**
Até 5 mil	58	24	**82**
5 mil a 10 mil	79	71	**150**
10 mil a 20 mil	74	192	**266**
20 mil a 50 mil	45	184	**229**
50 mil a 100 mil	3	59	**62**
100 mil a 300 mil	2	25	**27**
300 mil a 750 mil	-	5	**5**
Acima de 750 mil	-	4	**4**
Norte	64	108	**172**
Até 5 mil	14	8	**22**
5 mil a 10 mil	16	12	**28**
10 mil a 20 mil	13	20	**33**
20 mil a 50 mil	18	33	**51**
50 mil a 100 mil	3	14	**17**
100 mil a 300 mil	-	15	**15**
300 mil a 750 mil	-	4	**4**
Acima de 750 mil	-	2	**2**
Sudeste	51	857	**908**
Até 5 mil	21	164	**185**
5 mil a 10 mil	13	186	**199**
10 mil a 20 mil	10	208	**218**
20 mil a 50 mil	4	160	**164**
50 mil a 100 mil	1	62	**63**
100 mil a 300 mil	2	51	**53**
300 mil a 750 mil	-	21	**21**
Acima de 750 mil	-	5	**5**
Sul	46	642	**688**
Até 5 mil	23	200	**223**
5 mil a 10 mil	14	152	**166**
10 mil a 20 mil	6	123	**129**
20 mil a 50 mil	1	97	**98**
50 mil a 100 mil	1	33	**34**
100 mil a 300 mil	-	29	**29**
300 mil a 750 mil	1	7	**8**
Acima de 750 mil	-	1	**1**
Total geral	**444**	**2315**	**2.759**

Fonte: Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

TABELA 4
Existência ou não de cadastro imobiliário informatizado, cuja última atualização se deu em 2010 ou antes, por macrorregião e classificação na Regic 2018 (2015)

	Não	Sim	**Total geral**
Centro-Oeste	22	144	**166**
Metrópole nacional	1	2	**3**
Metrópole	-	5	**5**
Capital regional A	-	2	**2**
Capital regional C	-	1	**1**
Centro sub-regional A	-	3	**3**
Centro sub-regional B	-	16	**16**

(Continua)

(Continuação)

	Não	Sim	Total geral
Centro de zona A	1	11	**12**
Centro de zona B	-	10	**10**
Centro local	20	94	**114**
Nordeste	261	564	**825**
Metrópole	1	18	**19**
Capital regional A	2	16	**18**
Capital regional B	-	4	**4**
Capital regional C	1	8	**9**
Centro sub-regional A	1	13	**14**
Centro sub-regional B	5	39	**44**
Centro de zona A	1	19	**20**
Centro de zona B	10	38	**48**
Centro local	240	409	**649**
Norte	64	108	**172**
Metrópole	-	3	**3**
Capital regional B	-	2	**2**
Capital regional C	-	7	**7**
Centro sub-regional A	-	1	**1**
Centro sub-regional B	-	14	**14**
Centro de zona A	1	3	**4**
Centro de zona B	2	11	**13**
Centro local	61	67	**128**
Sudeste	51	857	**908**
Grande metrópole nacional	-	19	**19**
Metrópole nacional	-	13	**13**
Metrópole	-	28	**28**
Capital regional A	-	4	**4**
Capital regional B	1	20	**21**
Capital regional C	4	52	**56**
Centro sub-regional A	3	28	**31**
Centro sub-regional B	1	73	**74**
Centro de zona A	-	31	**31**
Centro de zona B	1	35	**36**
Centro local	41	554	**595**
Sul	46	642	**688**
Metrópole	2	39	**41**
Capital regional B	-	36	**36**
Capital regional C	2	16	**18**
Centro sub-regional A	-	29	**29**
Centro sub-regional B	-	38	**38**
Centro de zona A	-	29	**29**
Centro de zona B	2	32	**34**
Centro local	40	423	**463**
Total	**444**	**2.315**	**2.759**

Fonte: Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

A questão de inexistência de cadastro imobiliário é concentrada em municípios de menor porte, embora se estenda, eventualmente, a municípios de mais de 100 mil habitantes. Isso foi verificado no Nordeste, Sudeste e Sul. Em termos proporcionais, essa questão se mostrou mais premente em municípios do Nordeste (58,78%) e do Norte (14,41%), somando quase três quartos de todos os municípios que não contavam com cadastro imobiliário informatizado em 2015.

Já os municípios que contavam com cadastro imobiliário atualizado em 2010 ou antes foram mais numerosos no Sudeste (37,02%), principalmente, e no Sul (27,73%). Os dados de participação relativa tiveram comportamento razoavelmente distinto entre as regiões, por faixa de porte populacional. No Centro-Oeste, municípios com até 50 mil habitantes foram maioria nesse grupo, em particular a faixa de 20 mil a 50 mil habitantes, ainda que de forma pouco marcada. No Nordeste houve concentração clara no grupo entre 10 mil e 50 mil habitantes. No Norte, a maior parte dos municípios com cadastro imobiliário cuja atualização ocorreu em 2010 ou antes tinha entre 20 mil e 50 mil habitantes. No Sudeste, foi grande o número de municípios com até 50 mil habitantes nessa condição, em particular entre 5 mil e 20 mil habitantes. No Sul, a distribuição desses municípios por faixa de população teve padrão um pouco distinto. A faixa de até 5 mil habitantes foi a mais numerosa nessa contagem, e a faixa subsequente foi sempre menos numerosa que a anterior.

Em termos de classificação na Regic 2018, foi possível constatar ausência de cadastro imobiliário informatizado em municípios metropolitanos no Centro-Oeste, Nordeste e Sul. Isso, no entanto, foi excepcional, com os centros locais perfazendo mais de 90% dos municípios desse total.

2.2 Fortalecimento da burocracia municipal

A qualificação da burocracia é um fator determinante para que um governo atinja seus objetivos. Nesse sentido, considera-se importante observar e criar tipologias para pensar na qualificação dos quadros instalados nos municípios.

Costa *et al*. (2021) trataram desse tema a partir do olhar das capacidades estatais, considerando que uma burocracia mais bem instruída seria uma *proxy* para pensar capacidades estatais nos municípios brasileiros, conforme apontado Grin *et al*. (2018). Nesta nota, o objetivo é buscar uma alternativa para se identificar de forma mais acurada carências no que tange a profissionais preparados para atuar no desenvolvimento de políticas urbanas e não apenas absorvidos na reprodução de rotinas mais imediatas.

Dessa forma, a distribuição por escolaridade da burocracia municipal ainda consta como elemento relevante na questão. Vale a ressalva de que o intuito inicial seria de trabalhar com dados de estatutários, conforme feito no outro esforço mencionado. No entanto, a constatação pelos dados da Rais de municípios com nenhum estatutário alocado para o vínculo associado ao executivo municipal embasou a opção por adotar o total entre estatutários e celetistas para essa análise. Essa escolha, por sua vez, trouxe suas próprias limitações, pois há uma gama extensa de funções associadas às prefeituras que efetivamente não pressupõe o requisito de ensino superior completo. Dessa forma, propôs-se um corte para os municípios que apresentaram proporção de vínculos sem superior completo no último decil, ou seja, aqueles cuja proporção estava nos 10% mais altos entre os municípios brasileiros.

O intuito seria de complementar esse levantamento com informação sobre a formação dos funcionários do executivo municipal que não apenas detinham ensino superior completo – ou ainda pós-graduação –, mas que tivessem formação em arquitetura-urbanismo ou geografia, numa tentativa de buscar prefeituras que contassem com profissionais que em alguma medida teriam passado por formação, treinamento ou sensibilização para questões do desenvolvimento urbano, espacial ou territorial. Essa informação, entretanto, não consta na Munic ou na Rais, muito embora pareça ser de extrema valia para o conhecimento da burocracia atuante nos municípios brasileiros, em toda realidade, para qualquer nível de governo.

A Rais possibilita, por outro lado, o cruzamento das informações entre vínculos para o executivo municipal e cortes na CBO. Dessa forma, levantou-se para os municípios a informação de profissionais alocados para códigos associados a arquitetos, urbanistas e geógrafos.[4] É importante ter em mente, ainda assim, que esse dado não esgota a questão, uma vez que o código diz respeito a uma função e não à formação e, ainda assim, é possível existir alguma classificação que cumpra o papel esperado para essas funções selecionadas, mas sob outra alcunha, por vezes mais específica ou mais geral. A escolha, portanto, foi feita nesse sentido.

Uma alternativa também trabalhada foi de levantamento junto ao CAU, que disponibiliza informações a respeito de arquitetos e urbanistas em atividade em território nacional, por município. Observou-se, porém que as informações do CAU e da Rais eram por vezes contrastantes – municípios sem qualquer registro de atuação pelo conselho apresentaram vínculos pelo CBO no executivo municipal, ainda que em número restrito. A opção feita, por fim, foi pelo corte pelas informações da Rais. Vale o registro de que, pelo CAU, 2.085 municípios no Brasil não contam com qualquer profissional ativo de arquitetura e urbanismo, seja na iniciativa privada, seja no serviço público, sendo que, destes, 1.012 são municípios nordestinos, com até 100 mil habitantes.

A proposta de perfil de vulnerabilidade para atuação preferencial no tocante à capacitação, treinamento e formação seria resultado do cruzamento de municípios sem profissionais atuantes nas áreas de arquitetura, urbanismo ou geografia no executivo municipal e que estejam no decil mais elevado das proporções de funcionários sem ensino superior completo.

Sobre a questão específica da burocracia estatal, é importante destacar que, embora a formação em ensino superior não necessariamente se traduza em melhores gestores ou técnicos *per se*, trabalha-se aqui neste relatório com a hipótese de que a alta proporção de funcionários sem ensino superior possa se configurar numa atuação mais limitada do funcionalismo nas suas rotinas e operações, especificamente no tocante à gestão do território, do desenvolvimento urbano e suas implicações, ganhando muito mais importância nesse grupo os aspectos operacionais mais imediatos. Embora seja bastante heterogêneo no país em relação à sua qualidade, é possível imaginar que os cursos superiores, ainda que não em sua maioria, possam sensibilizar a gestão do território e do desenvolvimento urbano para além dos seus aspectos mais operacionais e comuns a cada prefeitura como mera checagem de documentação.

Nesse sentido, municípios com alta proporção de funcionários sem ensino superior se apresentam como alvo preferencial para políticas que deem apoio técnico à gestão e capacitação nas temáticas típicas ao desenvolvimento territorial e urbano, sendo possível, inclusive, organizar o conteúdo voltado para as principais problemáticas auferidas nesse perfil de município. É possível cruzar municípios com alta proporção de funcionários sem ensino superior com aqueles em que há poucas peças legislativas que regulamentem os principais instrumentos listados no Estatuto das Cidades (EC), por exemplo. Políticas e rotinas de controle da ocupação e fiscalização, em especial, têm se mostrado um grande desafio. Sua falta contribui para o desnecessário e indesejável espraiamento das manchas urbanas, implicando em carência infraestrutural absoluta e relativa, maiores tempos de deslocamento e ineficiência econômica no provimento de serviços.

4. Códigos 214125, 214130 e 251305 para o vínculo 103-1.

As duas tabelas a seguir trazem os resultados do cruzamento proposto, entre municípios em cuja proporção de vínculos para o executivo sem ensino superior completo estava no decil mais elevado e onde simultaneamente não havia qualquer registro de arquitetos, urbanistas ou geógrafos, a partir de dados da Rais para 2018. Foram excluídos municípios sem registros válidos, onde foi impossível realizar o cálculo da proporção ou entradas válidas para a classificação de ocupações. A tabela 5 traz a informação por grande região e porte populacional; e a tabela 6, por grande região e classificação na Regic 2018.

TABELA 5
Municípios em cuja proporção de vínculos para o executivo, sem ensino superior completo, estava no último decil e sem registro de arquitetos, urbanistas ou geógrafos, por macrorregião e porte populacional (2018)

	Contagem	% no total	% dentro da faixa	**Total válido**
Centro-Oeste	89	17,15	19,22	**463**
Até 5 mil	53	10,21	39,85	**133**
5 mil a 10 mil	20	3,85	18,35	**109**
10 mil a 20 mil	6	1,16	6,45	**93**
20 mil a 50 mil	6	1,16	7,06	**85**
50 mil a 100 mil	1	0,19	5,26	**19**
100 mil a 300 mil	2	0,39	11,11	**18**
Acima de 750 mil	1	0,19	33,33	**3**
Nordeste	232	44,70	13,33	**1.741**
Até 5 mil	33	6,36	14,93	**221**
5 mil a 10 mil	51	9,83	14,41	**354**
10 mil a 20 mil	88	16,96	16,03	**549**
20 mil a 50 mil	52	10,02	11,85	**439**
50 mil a 100 mil	6	1,16	5,08	**118**
100 mil a 300 mil	2	0,39	4,76	**42**
Norte	87	16,76	19,68	**442**
Até 5 mil	28	5,39	37,33	**75**
5 mil a 10 mil	18	3,47	23,68	**76**
10 mil a 20 mil	18	3,47	17,31	**104**
20 mil a 50 mil	20	3,85	17,70	**113**
50 mil a 100 mil	2	0,39	4,55	**44**
300 mil a 750 mil	1	0,19	16,67	**6**
Sudeste	88	16,96	5,51	**1.598**
Até 5 mil	25	4,82	6,93	**361**
5 mil a 10 mil	33	6,36	9,22	**358**
10 mil a 20 mil	18	3,47	5,29	**340**
20 mil a 50 mil	7	1,35	2,46	**284**
50 mil a 100 mil	2	0,39	1,96	**102**
100 mil a 300 mil	3	0,58	2,80	**107**
Sul	23	4,43	2,02	**1.141**
Até 5 mil	6	1,16	1,41	**426**
5 mil a 10 mil	7	1,35	2,80	**250**
10 mil a 20 mil	7	1,35	3,27	**214**
20 mil a 50 mil	2	0,39	1,35	**148**
100 mil a 300 mil	1	0,19	2,70	**37**
Total geral	**519**	**100,00**	**9,64**	**5.385**

Fonte: Rais.
Elaboração dos autores.

TABELA 6
Municípios em cuja proporção de vínculos para o executivo, sem ensino superior completo, estava no último decil e sem registro de arquitetos, urbanistas ou geógrafos, por macrorregião e classificação na Regic 2018 (2018)

	Contagem	% no total	% dentro da classificação	**Total válido**
Centro-Oeste	89	17,15	19,22	**463**
Metrópole nacional	1	0,19	11,11	**9**
Metrópole	3	0,58	20,00	**15**
Centro sub-regional A	2	0,39	25,00	**8**
Centro sub-regional B	2	0,39	5,41	**37**
Centro de zona A	1	0,19	4,00	**25**
Centro de zona B	1	0,19	4,00	**25**
Centro local	79	15,22	23,44	**337**
Nordeste	232	44,70	13,33	**1.741**
Metrópole	1	0,19	3,03	**33**
Capital regional A	2	0,39	5,41	**37**
Centro sub-regional A	1	0,19	4,17	**24**
Centro sub-regional B	6	1,16	8,57	**70**
Centro de zona A	2	0,39	5,56	**36**
Centro de zona B	7	1,35	7,00	**100**
Centro local	213	41,04	15,02	**1.418**
Norte	87	16,76	19,68	**442**
Capital regional C	1	0,19	10,00	**10**
Centro de zona A	2	0,39	22,22	**9**
Centro de zona B	3	0,58	17,65	**17**
Centro local	81	15,61	21,89	**370**
Sudeste	88	16,96	5,51	**1.598**
Metrópole nacional	1	0,19	4,76	**21**
Capital regional C	4	0,77	3,92	**102**
Centro sub-regional B	7	1,35	5,30	**132**
Centro de zona B	3	0,58	4,92	**61**
Centro local	73	14,07	6,94	**1.052**
Sul	23	4,43	2,02	**1.141**
Metrópole	1	0,19	1,96	**51**
Centro sub-regional A	1	0,19	2,13	**47**
Centro local	21	4,05	2,61	**806**
Total geral	**519**	**100,00**	**9,64**	**5.385**

Fonte: Rais.
Elaboração dos autores.

Em termos regionais, o cruzamento teve como resultado quase 45% de municípios localizados no Nordeste (232 em números absolutos). Sudeste, Norte e Centro-Oeste, apresentaram percentuais em torno de 17%, ao passo que a região Sul tinha pouco mais de 4%. A baixa expressão de municípios com as características observadas na região Sul se deu muito por conta dos poucos municípios sulinos localizados na faixa do último decil da proporção de vínculos sem ensino superior no executivo municipal.

As faixas de porte populacional mais expressivas em termos absolutos para a questão foram as de até 50 mil habitantes no Nordeste (43,2%), até 5 mil habitantes no Centro-Oeste (10,2%), 5 mil a 10 mil habitantes no Sudeste (6,4%) e até 5 mil habitantes no Norte (5,4%). Em termos relativos, por outro lado, destacaram-se municípios do Centro-Oeste e Norte, onde mais de um terço dos municípios até 5 mil habitantes foram incluídos no grupo destacado. Vale ainda a menção de que o agrupamento proposto não foi exclusividade de municípios com até 50 mil habitantes. Houve registros para municípios com mais de 100 mil habitantes em todas as regiões, sendo três no Sudeste.

Organizando os dados para a classificação na Regic 2018, é possível ver que os centros locais corresponderam a quase 90% do total de municípios do cruzamento proposto. Dito isso, é notável que a extensão da questão tenha se observado em municípios metropolitanos em quatro das cinco grandes regiões, com a região Norte tendo sido a exceção.

Ainda sobre a questão da qualificação da burocracia, seria possível indicar outras questões que se agregam a esse corte ou como item separado, sobre cortes de gênero e raça, por exemplo, buscando perfis de gestão pública municipal que tenham maior proximidade com as características gerais da população local. A Munic 2018 oferece, por exemplo, dados para existência nos municípios de política de priorização de cargos para mulheres em chefia e assessoramento. Esse tipo de atuação ainda é minoritário nos municípios brasileiros: apenas 152 indicaram fazer uso desse tipo de política, metade deles localizados no Nordeste, dos quais 76 municípios que responderam positivamente à consulta sobre esse tipo de política tinham menos de 100 mil habitantes. Esse tipo de atuação, por diferentes cortes desejáveis para um maior equilíbrio da burocracia municipal, poderia ser mais incentivado e pesquisado.

Por fim, um reforço digno de nota, tendo passado por considerações acerca de instrumentos técnicos e recursos humanos, é que há um verdadeiro "ponto cego" na disponibilidade de dados e informações sobre as gestões municipais no que diz respeito a rotinas e efetivos de pessoal ligados à fiscalização, mais precisamente sobre a ocupação do solo, mas poderíamos sem dificuldade estender a outras temáticas. Não foi possível determinar quais municípios se engajam em rotinas consolidadas de fiscalização da ocupação e exercem controle mais qualitativo sobre as formas de uso do espaço municipal. É preciso ter em mente, no entanto, que uma coisa é contar com a legislação adequada e outra inteiramente diferente é contar com o aparato necessário para aplicá-la. Isso parte da constatação de que uma gama muito vasta de municípios seria beneficiada de rotinas e práticas regulares de controle da ocupação do solo a fim de conter dinâmicas comuns de ocupação irregular e as já conhecidas consequências da expansão descontrolada de manchas urbanas, seja por seu alargamento, seja por pulverização.

2.3 Consórcios

Os consórcios existem há muitos anos no Brasil, e inúmeros estudos já foram realizados enfocando o seu funcionamento. Conforme Strelec e Fonseca (2011), consórcios surgem como uma forma de inovação institucional para a gestão municipal e intermunicipal e como instrumentos de planejamento regional para uma possível solução de problemas comuns. Atualmente, a Munic, realizada pelo IBGE, mapeia quais municípios participam de consórcios no Brasil e suas respectivas áreas de atuação. Em relação às áreas de atuação dos consórcios, a maior parte deles desenvolveu ao longo do tempo ações vinculadas à saúde. Todavia, identifica-se que outras áreas, tais como meio ambiente, desenvolvimento urbano e saneamento básico, também tiveram um aumento ao longo da última década.

A formação de consórcios entre os entes locais para a provisão conjunta de políticas públicas após a década de 1980 se deve, entre outros fatores, às profundas mudanças ocorridas no desenho federativo e institucional do Estado brasileiro. A Carta Magna também garantiu um largo conjunto de direitos aos cidadãos brasileiros, entre os quais, à saúde, assistência social, educação, cultura e ao saneamento básico. Ao garantir esses direitos, a CF/1988 orientou a distribuição entre os entes federados das responsabilidades para o provimento desse conjunto de serviços.

É dentro desse contexto que os consórcios entre municípios passaram a se tornar interessantes ferramentas de cooperação visando ao provimento dos serviços públicos.

Abrucio, Franzese e Sano (2013) concordam com o fato de que, para os municípios, os consórcios assumem um papel importante, tendo em vista que permitem o acesso a um conjunto de produtos e serviços que alguns governos locais não teriam condições de adquirir isoladamente. Os autores mencionam a existência de um conjunto de políticas públicas que demandam um escopo regional de atuação, tais como meio ambiente, gestão de resíduos sólidos, saúde. Diante disso, os consórcios apresentam-se como instrumentos interessantes para a articulação política intermunicipal.

Outro ponto importante, que é destacado por Strelec e Fonseca (2011), é a inovação institucional representada pelos consórcios no sentido de se contraporem, de forma propositiva, à competição fiscal que marca o federalismo brasileiro desde os seus primórdios. A literatura destaca que era comum a competição entre os entes municipais por recursos durante a década de 1990, por exemplo, com as guerras fiscais e o não entendimento da necessidade de se estabelecer pactos de cooperação entre as partes para enfrentar problemas comuns. Até então, existia o entendimento de que, a partir da composição dos consórcios, os atores políticos dentro de uma região passariam a priorizar a cooperação em torno dos problemas comuns.

A promulgação da Lei dos Consórcios Públicos, em 2005, representou um importante marco para a área das relações interfederativas no país. Em primeiro lugar, a lei conferiu maior confiança aos membros e garantiu os instrumentos legais para constranger os *free riders*, ou seja, aqueles municípios que não colaboraram com os consórcios, mas se beneficiavam de seus efeitos.

Os consórcios são o resultado da autonomia conquistada pelos municípios na CF/1988. Conforme apontado nas pesquisas (Lui, 2019), os consórcios são sensíveis aos movimentos e incentivos do governo federal, principalmente no que diz respeito ao repasse de recursos para desenvolverem políticas locais (tal como a construção de centros regionais de saúde). Contudo, os consórcios possuem autonomia administrativa e desenvolvem seu trabalho nas áreas que forem de interesse dos prefeitos consorciados. Nesse sentido, argumenta-se que os consórcios têm potencial de contribuir na diminuição das vulnerabilidades e fragilidades administrativas e financeiras municipais e também podem ser instâncias de desenvolvimento de políticas urbanas e regionais.

O próximo passo é observar os dados relativos aos consórcios no Brasil e como esses dados podem contribuir na construção de uma tipologia municipal. É consenso que um município consorciado está mais fortalecido do que se estivesse sozinho e que os consórcios podem contribuir de forma significativa para o desenvolvimento da PNDU. Contudo, os consórcios não podem ser tomados como uma panaceia que resolverá todas as fragilidades e percalços que existem quando se discute desenvolvimento de políticas urbanas.

O levantamento realizado fez uso de informações da Munic 2015 e 2017, identificando, em primeiro lugar, municípios que não participavam de nenhum consórcio em oposição àqueles que faziam parte de ao menos um. A escolha por identificar municípios que não participam de qualquer consórcio, para além dos apontamentos já apresentados, reflete a possibilidade de esses municípios serem elegíveis a se beneficiar de assistência, instrução ou auxílio para celebração desse tipo de cooperação – sendo a própria motivação para não participar de consórcios importante objeto de análise mais detida, seja por restrições técnicas, seja por aquelas ligadas a acessibilidade geográfica. A proporção de municípios remotos e muito remotos que não participavam de consórcios foi de 54,7%; e para municípios acessíveis e muito acessíveis foi de 31,9%.

As tabelas 7 traz dados por região geográfica e porte populacional e a tabela 8 por região geográfica e classificação na Regic 2018, ambas para municípios participantes ou não de ao menos um consórcio, a partir de informações da Munic.

TABELA 7
Municípios participantes ou não de ao menos um consórcio, por macrorregião e porte populacional (2015)

	Não	% no total (coluna)	% dentro da faixa	Sim	% no total (coluna)	% dentro da faixa	**Total geral**
Centro-Oeste	130	6,92	27,84	337	9,13	72,16	**467**
Até 5 mil	42	2,24	31,11	93	2,52	68,89	**135**
5 mil a 10 mil	32	1,70	29,36	77	2,09	70,64	**109**
10 mil a 20 mil	18	0,96	19,35	75	2,03	80,65	**93**
20 mil a 50 mil	22	1,17	25,58	64	1,73	74,42	**86**
50 mil a 100 mil	2	0,11	10,00	18	0,49	90,00	**20**
100 mil a 300 mil	11	0,59	61,11	7	0,19	38,89	**18**
300 mil a 750 mil	2	0,11	66,67	1	0,03	33,33	**3**
Acima de 750 mil	1	0,05	33,33	2	0,05	66,67	**3**
Nordeste	853	45,40	47,55	941	25,49	52,45	**1.794**
Até 5 mil	126	6,71	55,26	102	2,76	44,74	**228**
5 mil a 10 mil	196	10,43	53,26	172	4,66	46,74	**368**
10 mil a 20 mil	240	12,77	42,55	324	8,78	57,45	**564**
20 mil a 50 mil	202	10,75	44,89	248	6,72	55,11	**450**
50 mil a 100 mil	52	2,77	42,98	69	1,87	57,02	**121**
100 mil a 300 mil	21	1,12	46,67	24	0,65	53,33	**45**
300 mil a 750 mil	9	0,48	90,00	1	0,03	10,00	**10**
Acima de 750 mil	7	0,37	87,50	1	0,03	12,50	**8**
Norte	340	18,09	75,56	110	2,98	24,44	**450**
Até 5 mil	62	3,30	81,58	14	0,38	18,42	**76**
5 mil a 10 mil	58	3,09	74,36	20	0,54	25,64	**78**
10 mil a 20 mil	73	3,89	68,22	34	0,92	31,78	**107**
20 mil a 50 mil	86	4,58	74,78	29	0,79	25,22	**115**
50 mil a 100 mil	40	2,13	90,91	4	0,11	9,09	**44**
100 mil a 300 mil	14	0,75	63,64	8	0,22	36,36	**22**
300 mil a 750 mil	6	0,32	100,00	-	-	-	**6**
Acima de 750 mil	1	0,05	50,00	1	0,03	50,00	**2**
Sudeste	377	20,06	22,60	1.291	34,98	77,40	**1.668**
Até 5 mil	67	3,57	17,87	308	8,34	82,13	**375**
5 mil a 10 mil	85	4,52	22,08	300	8,13	77,92	**385**
10 mil a 20 mil	77	4,10	21,45	282	7,64	78,55	**359**
20 mil a 50 mil	80	4,26	27,68	209	5,66	72,32	**289**
50 mil a 100 mil	26	1,38	24,53	80	2,17	75,47	**106**
100 mil a 300 mil	25	1,33	23,15	83	2,25	76,85	**108**
300 mil a 750 mil	13	0,69	35,14	24	0,65	64,86	**37**
Acima de 750 mil	4	0,21	44,44	5	0,14	55,56	**9**
Sul	179	9,53	15,03	1.012	27,42	84,97	**1.191**
Até 5 mil	75	3,99	17,08	364	9,86	82,92	**439**
5 mil a 10 mil	32	1,70	12,36	227	6,15	87,64	**259**
10 mil a 20 mil	20	1,06	9,05	201	5,45	90,95	**221**
20 mil a 50 mil	30	1,60	18,63	131	3,55	81,37	**161**
50 mil a 100 mil	10	0,53	17,24	48	1,30	82,76	**58**
100 mil a 300 mil	9	0,48	22,50	31	0,84	77,50	**40**
300 mil a 750 mil	3	0,16	27,27	8	0,22	72,73	**11**
Acima de 750 mil		-	-	2	0,05	100,00	**2**
Total geral	**1.879**	**100,00**	**33,73**	**3.691**	**100,00**	**66,27**	**5.570**

Fonte: Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

TABELA 8
Municípios participantes ou não de ao menos um consórcio, por macrorregião e classificação pela Regic 2018 (2015)

	Não	% no Total (coluna)	% dentro da classificação	Sim	% no Total (coluna)	% dentro da classificação	**Total Geral**
Centro-Oeste	130	6,92	27,84	337	9,13	72,16	**467**
Metrópole nacional	2	0,11	22,22	7	0,19	77,78	**9**
Metrópole	7	0,37	46,67	8	0,22	53,33	**15**
Capital regional A	2	0,11	66,67	1	0,03	33,33	**3**
Capital regional C	2	0,11	50,00	2	0,05	50,00	**4**
Centro sub-regional A	6	0,32	75,00	2	0,05	25,00	**8**
Centro sub-regional B	5	0,27	13,16	33	0,89	86,84	**38**
Centro de zona A	6	0,32	23,08	20	0,54	76,92	**26**
Centro de zona B	5	0,27	20,00	20	0,54	80,00	**25**
Centro local	95	5,06	28,02	244	6,61	71,98	**339**
Nordeste	853	45,40	47,55	941	25,49	52,45	**1.794**
Metrópole	26	1,38	78,79	7	0,19	21,21	**33**
Capital regional A	21	1,12	55,26	17	0,46	44,74	**38**
Capital regional B	3	0,16	42,86	4	0,11	57,14	**7**
Capital regional C	9	0,48	52,94	8	0,22	47,06	**17**
Centro sub-regional A	11	0,59	44,00	14	0,38	56,00	**25**
Centro sub-regional B	32	1,70	44,44	40	1,08	55,56	**72**
Centro de zona A	23	1,22	62,16	14	0,38	37,84	**37**
Centro de zona B	48	2,55	46,60	55	1,49	53,40	**103**
Centro local	680	36,19	46,51	782	21,19	53,49	**1.462**
Norte	340	18,09	75,56	110	2,98	24,44	**450**
Metrópole	4	0,21	80,00	1	0,03	20,00	**5**
Capital regional B	1	0,05	33,33	2	0,05	66,67	**3**
Capital regional C	8	0,43	80,00	2	0,05	20,00	**10**
Centro sub-regional A	3	0,16	50,00	3	0,08	50,00	**6**
Centro sub-regional B	17	0,90	77,27	5	0,14	22,73	**22**
Centro de zona A	7	0,37	77,78	2	0,05	22,22	**9**
Centro de zona B	13	0,69	72,22	5	0,14	27,78	**18**
Centro local	287	15,27	76,13	90	2,44	23,87	**377**
Sudeste	377	20,06	22,60	1.291	34,98	77,40	**1.668**
Grande metrópole nacional	8	0,43	21,62	29	0,79	78,38	**37**
Metrópole nacional	8	0,43	38,10	13	0,35	61,90	**21**
Metrópole	10	0,53	27,03	27	0,73	72,97	**37**
Capital regional A	2	0,11	28,57	5	0,14	71,43	**7**
Capital regional B	16	0,85	44,44	20	0,54	55,56	**36**
Capital regional C	45	2,39	42,45	61	1,65	57,55	**106**
Centro sub-regional A	15	0,80	23,81	48	1,30	76,19	**63**
Centro sub-regional B	29	1,54	21,17	108	2,93	78,83	**137**
Centro de zona A	14	0,75	25,00	42	1,14	75,00	**56**
Centro de zona B	11	0,59	17,19	53	1,44	82,81	**64**
Centro local	219	11,66	19,84	885	23,98	80,16	**1.104**

(Continua)

(Continuação)

	Não	% no Total (coluna)	% dentro da classificação	Sim	% no Total (coluna)	% dentro da classificação	**Total Geral**
Sul	179	9,53	15,03	1.012	27,42	84,97	**1.191**
Metrópole	22	1,17	38,60	35	0,95	61,40	**57**
Capital regional B	5	0,27	10,87	41	1,11	89,13	**46**
Capital regional C	3	0,16	9,68	28	0,76	90,32	**31**
Centro sub-regional A	8	0,43	16,33	41	1,11	83,67	**49**
Centro sub-regional B	15	0,80	19,74	61	1,65	80,26	**76**
Centro de zona A	10	0,53	22,22	35	0,95	77,78	**45**
Centro de zona B	4	0,21	7,41	50	1,35	92,59	**54**
Centro local	112	5,96	13,45	721	19,53	86,55	**833**
Total geral	**1.879**	**100,00**	**33,73**	**3.691**	**100,00**	**66,27**	**5.570**

Fonte: Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

Pouco mais de 45% dos municípios sem qualquer participação em consórcios estavam no Nordeste; e em menor proporção no Sudeste (20%) e no Norte (18%). Os municípios da região Sul foram aqueles que de maneira geral mais se utilizavam de consórcios. Em números gerais, o total de municípios dessa região representava 21,38% dos municípios brasileiros, mas entre o total de municípios brasileiros sem consórcio, os municípios do Sul eram apenas 9,53%. Os municípios do Norte e do Nordeste foram aqueles em que houve os maiores registros relativos para ausência de consórcios. No Nordeste, isso foi mais pronunciado para municípios com menos de 10 mil ou mais de 300 mil habitantes. Os municípios da região Norte correspondem a 8,08% dos municípios brasileiros, mas eram 18,09% entre aqueles sem qualquer tipo de consórcio. Nessa região, para nenhuma faixa de porte populacional os municípios com algum consórcio superaram aqueles sem.

As tendências em termos de inserção na Regic 2018 foram bastante marcadas pelos traços regionais já comentados. Em particular, chamou atenção a ausência de consórcios em espaços identificados como metrópoles e capitais regionais A e C. As capitais regionais A mostraram tendência bem acima do geral, com mais da metade sem participar de consórcios. Também acima da constatação geral foram os registros para centros locais e centros de zona A, embora em menor proporção do que metrópoles, capitais regionais A e capitais regionais C. Por outro lado, a verificação de algum consórcio foi proporcionalmente maior para municípios da grande metrópole nacional, capitais regionais B e centros sub-regionais A e B, todos com mais de 70% do respectivo número de municípios.

Avançando, ainda sobre os consórcios, foi feito também um levantamento, a partir da Munic, para identificar a distribuição dos temas mais comuns a partir da separação dos municípios por grandes regiões (tabela 9), porte populacional (tabela 10) e classificação na Regic 2018 (tabela 11). A opção por mostrar as tabelas separadas foi feita apenas com o intuito de facilitar a leitura dos dados, pois o formato adotado até aqui não caberia numa mesma página.

TABELA 9
Contagem de municípios por tema de consórcios celebrados, por macrorregião (2015)

	Educação	Saúde	Assistência e desenvolvimento social	Turismo	Cultura	Habitação	Meio ambiente	Transporte	Desenvolvimento urbano	Saneamento básico	Gestão das águas	Manejo de resíduos sólidos	**Total geral**
Centro-Oeste	27	175	53	47	22	22	132	50	53	67	56	157	**337**
Nordeste	130	490	147	85	117	109	297	101	196	225	139	551	**941**
Norte	29	53	27	24	25	21	36	10	31	35	12	60	**110**
Sudeste	77	1.121	102	170	90	66	252	103	273	180	127	332	**1.291**
Sul	111	961	134	159	104	63	212	87	171	184	93	199	**1.012**
Total geral	**374**	**2.800**	**463**	**485**	**358**	**281**	**929**	**351**	**724**	**691**	**427**	**1.299**	**3.691**

Fonte: Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

TABELA 10
Contagem de municípios por tema de consórcios celebrados, por porte populacional (2015)

	Educação	Saúde	Assistência e desenvolvimento social	Turismo	Cultura	Habitação	Meio ambiente	Transporte	Desenvolvimento urbano	Saneamento básico	Gestão das águas	Manejo de resíduos sólidos	**Total geral**
Até 5 mil	48	721	78	86	49	28	162	53	126	111	53	271	**881**
5 mil a 10 mil	87	622	111	114	90	66	213	80	158	164	90	298	**796**
10 mil a 20 mil	88	665	108	111	88	77	243	84	199	180	101	327	**916**
20 mil a 50 mil	96	501	104	106	80	66	193	75	160	143	102	264	**681**
50 mil a 100 mil	15	158	23	24	16	16	56	20	34	37	31	69	**219**
100 mil a 300 mil	28	101	27	35	26	22	47	30	36	44	39	54	**153**
300 mil a 750 mil	9	26	10	8	7	5	11	6	9	10	9	13	**34**
Acima de 750 mil	3	6	2	1	2	1	4	3	2	2	2	3	**11**
Total geral	**374**	**2.800**	**463**	**485**	**358**	**281**	**929**	**351**	**724**	**691**	**427**	**1.299**	**3.691**

Fonte: Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

TABELA 11
Contagem de municípios por tema de consórcios celebrados, por classificação pela Regic 2018 (2015)

Rótulos de linha	Educação	Saúde	Assistência e desenvolvimento social	Turismo	Cultura	Habitação	Meio ambiente	Transporte	Desenvolvimento urbano	Saneamento básico	Gestão das águas	Manejo de resíduos sólidos	**Total geral**
Grande metrópole nacional	20	23	20	16	21	18	24	21	25	16	16	22	**29**
Metrópole nacional	1	11	1	1	2	1	3	2	2	2	6	11	**20**
Metrópole	8	53	8	4	2	1	19	6	2	20	15	29	**78**
Capital regional A		4	1		1		3	1	1	3	1	13	**23**
Capital regional B	6	56	9	12	3	2	13	8	10	10	10	14	**67**
Capital regional C	11	76	11	17	13	3	24	5	15	20	16	24	**101**
Centro sub-regional A	15	87	15	19	13	12	37	13	20	29	18	25	**108**
Centro sub-regional B	22	181	28	38	20	17	59	24	49	56	33	82	**247**
Centro de zona A	11	95	17	22	11	11	26	14	28	18	13	28	**113**
Centro de zona B	20	149	22	28	17	14	48	20	35	30	19	59	**183**
Centro local	260	2.065	331	328	255	202	673	237	537	487	280	992	**2.722**
Total geral	**374**	**2.800**	**463**	**485**	**358**	**281**	**929**	**351**	**724**	**691**	**427**	**1.299**	**3.691**

Fonte: Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

Em termos gerais, vê-se que os consórcios de saúde são os que reuniram a maior parte dos municípios. Foram mais comuns no Sudeste e no Sul, que, em conjunto, somaram 2.082 munícipios do total de 2.800 que sinalizaram esse tipo de consórcio. O tema de manejo de resíduos sólidos foi o segundo em termos de maior número de municípios, com maior relevância para municípios do Nordeste e do Sudeste. Também para os consórcios de meio ambiente, os municípios do Nordeste e do Sudeste foram os mais numerosos. O mesmo se verificou para consórcios de desenvolvimento urbano. Para o saneamento básico, as regiões com maior número de municípios foram Nordeste e Sul. Para o tema de turismo, encabeçaram a contagem os do Sudeste e Sul. No tocante à assistência e desenvolvimento social, somaram maior número os municípios do Nordeste e do Sul. Sobre gestão das águas, destacaram-se os do Nordeste e Sudeste, enquanto para a educação o maior número foi verificado no Nordeste e no Sul. O mesmo valeu para consórcios a respeito de cultura. No tema de transporte, o Sudeste e o Nordeste apresentaram número bastante próximo. Por fim, o tema de habitação foi o que contou com menor número de municípios consorciados, tendo municípios do Nordeste e do Sudeste como maior parte dessa contagem.

Vale notar que, muito embora o conjunto de municípios nordestinos tenha figurado entre os mais numerosos para diversos temas aqui arrolados, a análise das proporções entre o total de municípios existentes e aqueles com ao menos um consórcio mostrou que os municípios nordestinos estavam proporcionalmente sub-representados: são 32,21% dos municípios brasileiros, mas 25,49% daqueles com ao menos um consórcio. O mesmo poderia ser afirmado para a região Norte, que, com 8,08% do total de municípios, apresentou apenas 2,98% com ao menos um consórcio estabelecido. As demais regiões mostraram situação contrária, com maior representatividade entre os consorciados do que o número geral de municípios. Previamente foi destacada a ausência de consórcios tendo em vista os perfis prioritários para disseminação desse tipo de arranjo administrativo. Aqui lançamos luz sobre outras temáticas presentes e que possam ser de particular interesse para atuação ou incentivo estatal.

Em termos de porte populacional, as proporções entre municípios existentes para cada faixa e aqueles com ao menos um consórcio manteve-se relativamente mais próxima do que na comparação regional, previamente comentada. Dito isso, é possível notar um corte claro entre municípios de até 20 mil habitantes e aqueles com faixa de população superior a essa. Para o primeiro grupo, a incidência de consórcios foi proporcionalmente maior do que sua distribuição total, ao passo que para o segundo, foram relativamente mais incomuns. Isso, no entanto foi uma tendência bastante suave: municípios com até 20 mil habitantes são 68,15% dos municípios brasileiros e perfizeram 70,25% dos municípios com ao menos um consórcio.

Algo similar pode-se afirmar quando organizamos os dados pela Regic 2018, com as proporções muito próximas da distribuição total de municípios. Apenas para registro, os municípios com ao menos um consórcio foram mais expressivos do que a distribuição geral de municípios por essa classificação para aqueles pertencentes à grande metrópole nacional, capitais regionais B, centros sub-regionais A e B, além dos centros de zona B – totalizaram 17,18% dos municípios com ao menos um consórcio, sendo 15,96% dos municípios brasileiros. As demais classificações foram menores para o corte proposto do que para a distribuição geral. Os centros locais foram a maior parte do total, com 73,75% dos municípios com algum consórcio.

2.4 Mecanismos de participação social

O processo de democratização ocorrido na década de 1980 e a promulgação da CF/1988 reorganizaram o Estado brasileiro, principalmente em relação à instituição do federalismo trino, e promoveram a criação de múltiplos espaços e instâncias de participação e controle social. Alguns pressupostos orientam esse novo desenho institucional. O primeiro é a ideia de controle do Estado pela sociedade – e o outro, de que esse controle deveria ser iniciado em âmbito local, nos municípios, e concomitantemente, ser implementado nos estados e na União. Nesta subseção, pretende-se unir estes dois aspectos, apontando de que forma se instituíram canais de participação social no contexto dos municípios brasileiros.

Diversos autores apontam a emergência de estudos sobre as instituições participativas (IPs) desde o momento da pós-redemocratização, como Vaz (2011), Avritzer (2010) e Abers, Serafim e Tatagiba (2014). Todos esses concordam que, no início da experiência participativa pós-regime ditatorial, as pesquisas enfatizavam com bastante entusiasmo a emergência do fenômeno da participação. Mais recentemente, identifica-se que esses autores estão preocupados em compreender o ambiente institucional no qual as IPs se inserem e o modo como elas causam impacto. Além dessa análise mais política e institucional, pesquisas, como as de Schneider, Silva e Marques (2009) e Pires e Vaz (2010) têm como foco a dinâmica interna das IPs, os conflitos que delas emergem, seus participantes e os seus processos de deliberação.

Os autores veem essas instituições como positivas do ponto de vista político, porque elas prezam pela inclusão e participação social, mas as entendem como modestas no que concerne à produção de um efeito mais palpável no contexto social e institucional em que se inserem. Ou seja, ainda não está claro se as políticas públicas que contam com maior participação e controle social são mais eficientes e eficazes no contexto municipal e nacional.

O argumento desenvolvido por Almeida e Tatagiba (2012) concerne à problemática que os conselhos gestores há décadas enfrentam no país. Por um lado, segundo as autoras, eles são um importante modelo de participação; por outro, estão fragilmente ancorados institucionalmente, visto que ainda existem problemas de comunicação entre essas instituições e as esferas de decisão na gestão pública. As autoras identificam disputas travadas no interior desses diversos conselhos e dificuldades que as IPs têm para repercutir no ambiente político no qual se encontram inseridas. Em última instância, as autoras questionam qual é a possibilidade de que a sociedade civil, inserida nessas organizações, seja levada em consideração. A compreensão da dinâmica interna dessas organizações, bem como o momento em que se dá o fórum, é de grande importância para o entendimento desse processo.

Nesse sentido, a área da saúde é a que tem mais pontos a contribuir com o debate. Primeiramente, a descentralização das ações ocorrida após os anos 1990 permitiu mais equidade na solução dos problemas de saúde no Brasil. Assim, a participação e o controle social devem ser entendidos como consequência da participação direta da população no processo de construção e desenvolvimento das políticas nesse campo, uma vez que a sociedade civil se apropriou de meios para planejar, monitorar e analisar o resultado das ações e dos serviços de saúde. O movimento sanitarista, principal ator no processo de instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), inaugurou uma nova mobilidade de relacionamento entre a sociedade civil e o Estado, com o controle social sendo considerado, ao mesmo tempo, parte do processo de democratização e um pressuposto para o desenvolvimento da política. Desse modo, a Lei nº 8.142/1990 confere aos conselhos a atribuição de atuar na formulação de estratégias e no controle da execução das políticas de saúde, atuando na cogestão do sistema, nas três esferas do Poder (Brasil, 1990).

A literatura relativa às IPs no Brasil fora da área da saúde é, contudo, cética em relação aos resultados que a participação social consegue produzir tanto no sentido de ajustar a política em seu aspecto normativo, de acordo com seus interesses, quanto em produzir melhores impactos quando é implementada. Almeida e Tatagiba (2012) problematizam o conceito de deliberativo em nível conceitual e prático. Para as autoras, ainda existe no Brasil uma incapacidade dessas instituições, de modo geral, em exercer um papel deliberativo e fazer a diferença no ambiente institucional no qual se inserem. Wampler (2011) é ainda mais cético em relação à efetividade das IPs no Brasil. Segundo o autor, há poucas evidências empíricas que demonstrem sistematicamente como conselhos e outras IPs afetam os resultados das políticas públicas. Ou seja, existem poucas comprovações de que a presença dessas organizações faça com que o Estado entregue um serviço de melhor qualidade.

Essas reflexões importam para a definição de insumos à PNDU, principalmente quando se observa a existência de conselhos, comitês e fóruns participativos voltados à agenda urbana em âmbito local. No primeiro momento, é importante observar quais municípios apresentam tais instituições para a criação de tipologias. No segundo momento, será necessário refletir sobre como poderiam ser criados fóruns permanentes de participação social e canais de diálogo entre a sociedade civil, técnicos e o poder público municipal. Assim, a implementação de projetos de desenvolvimento urbano poderia ser desenhada e monitorada em conjunto. As transferências da União aos entes subnacionais poderiam ser realizadas a partir desse critério – existência de canais ativos de participação social – a fim de estimular os municípios a criarem e manterem tais instâncias.

Com esse intuito, seria importante uma sinalização nacional que trouxesse regras, rotinas e procedimentos de operação a um lugar comum, isto é, para aproximação de parâmetros, mas também para conhecimento geral do público. Conselhos temáticos que cumprem exigências para repasse de recursos para programas e ações por muitas vezes se especializam na simples operacionalização dos procedimentos básicos solicitados, deixando de lado o potencial participativo e criativo relevante para ação das políticas públicas que cumpram transformações estruturantes nos municípios. Nesse sentido, ainda são comuns os casos de desinformação sobre direito à participação e fala nas reuniões de conselho, bem como uma comunicação truncada sobre horários e locais de realização. Isso porque é bastante radicada uma cultura de negação de conflitos, em particular para temas em que há recursos envolvidos. Seria necessária uma investigação qualitativa mais pormenorizada sobre as condições concretas de operação e funcionamento dos conselhos municipais para além dos seus requisitos básicos de forma a atuar nesse tema ativando os potenciais que a participação e a cultura democráticas trazem para as cidades.

Os dados levantados para os conselhos municipais são oriundos da Munic 2017 e 2018 e correspondem a respostas dos próprios municípios sobre a existência ou não dos conselhos. Como o foco deste texto procurou evidenciar situações de vulnerabilidade ou fragilidade e são muitos conselhos temáticos diferentes, os dados apresentados aqui dizem respeito a municípios que sinalizaram não existir determinado conselho. As informações foram mais uma vez organizadas em três tabelas, por região geográfica (tabela 12), porte populacional (tabela 13) e classificação pela Regic 2018 (tabela 14),[5] pois as tabelas com os cruzamentos simultâneos ficariam excessivamente grandes, dificultando a leitura.

5. Excepcionalmente, adotou-se aqui a sinalização negativa para municípios que não souberam ou se recusaram a informar a existência de determinado conselho. O número de municípios que se recusaram ou não responderam à consulta sobre um determinado conselho não foi maior do que três.

TABELA 12
Contagem de municípios que sinalizaram não contar com conselho, por tema, por macrorregião (2017-2018)

	Saúde	Habitação	Transporte ou similar	Desenvolvimento rural	Meio ambiente	Educação	Acompanhamento social do Fundeb	Alimentação escolar	Transporte escolar	Cultura	Preservaçaõ do patrimônio	Assistência social	Segurança alimentar	Direitos da mulher	Direitos da criança e do adolescente	Saneamento	**Total geral**
Centro-Oeste	1	122	421	212	89	77	4	6	354	251	443	2	365	375	28	373	**467**
Nordeste	2	948	1.716	649	844	145	10	17	1.697	1.137	1.710	2	1.131	1.340	116	1.644	**1.794**
Norte	-	222	422	223	95	72	2	8	406	367	433	-	250	337	32	412	**450**
Sudeste	-	764	1.505	531	214	68	1	4	1.551	784	783	-	1.114	1.299	98	1.396	**1.668**
Sul	-	195	972	208	198	41	0	2	894	679	1.065	2	680	906	62	787	**1.191**
Total geral	**3**	**2.251**	**5.036**	**1.823**	**1.440**	**403**	**17**	**37**	**4.902**	**3.218**	**4434**	**6**	**3.540**	**4.257**	**336**	**4.612**	**5.570**

Fonte: Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.
Obs.: Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

TABELA 13
Contagem de municípios que sinalizaram não contar com conselho, por tema, por porte populacional (2017-2018)

	Saúde	Habitação	Transporte ou similar	Desenvolvimento rural	Meio ambiente	Educação	Acompanhamento social do Fundeb	Alimentação escolar	Transporte escolar	Cultura	Preservação do patrimônio	Assistência social	Segurança alimentar	Direitos da mulher	Direitos da criança e do adolescente	Saneamento	**Total geral**
Até 5 mil	1	497	1.218	399	405	96	3	9	1.075	896	1.038	1	886	1.171	90	1.043	**1.253**
5 mil a 10 mil	-	568	1.151	418	418	120	5	7	1.026	835	975	3	820	1.079	89	1.034	**1.199**
10 mil a 20 mil	1	632	1.275	450	391	101	3	12	1.183	815	1.120	0	916	1.111	84	1.158	**1.344**
20 mil a 50 mil	-	424	998	324	203	70	5	7	998	527	878	1	669	711	58	896	**1.101**
50 mil a 100 mil	1	85	247	105	18	13	0	1	324	100	252	0	165	136	11	267	**349**
100 mil a 300 mil	-	34	123	82	5	3	0	1	209	40	141	1	73	43	4	156	**233**
300 mil a 750 mil	-	7	17	31	0	0	1	0	64	4	23	0	9	5	0	43	**67**
Acima de 750 mil	-	4	7	14	0	0	0	0	23	1	7	0	2	1	0	15	**24**
Total geral	**3**	**2.251**	**5.036**	**1.823**	**1.440**	**403**	**17**	**37**	**4.902**	**3.218**	**4.434**	**6**	**3.540**	**4.257**	**336**	**4.612**	**5.570**

Fonte: Munic /IBGE.
Elaboração dos autores.

TABELA 14
Contagem de municípios que sinalizaram não contar com conselho, por tema, por classificação na Regic 2018 (2017-2018)

	Saúde	Habitação	Transporte ou similar	Desenvolvimento rural	Meio ambiente	Educação	Acompanhamento social do Fundeb	Alimentação escolar	Transporte escolar	Cultura	Preservação do patrimônio	Assistência social	Segurança alimentar	Direitos da mulher	Direitos da criança e do adolescente	Saneamento	**Total geral**
Grande metrópole nacional	-	9	22	27	2	0	0	0	35	7	25	0	14	10	0	26	**37**
Metrópole nacional	-	5	22	13	0	0	0	0	30	11	25	0	18	9	0	25	**30**
Metrópole	-	39	101	77	8	5	1	1	132	43	85	0	81	60	6	101	**147**
Capital regional A	1	19	35	27	14	2	0	1	44	23	39	0	24	25	2	40	**48**
Capital regional B	-	27	61	23	5	2	0	0	81	39	65	0	45	55	5	58	**92**
Capital regional C	-	49	108	48	10	1	0	0	152	62	113	0	82	87	4	125	**168**
Centro sub-regional A	-	36	95	42	13	4	0	0	130	40	93	1	63	63	3	102	**151**
Centro sub-regional B	-	88	258	85	25	10	0	0	315	104	229	0	185	162	12	251	**345**
Centro de zona A	-	42	150	32	14	10	0	0	149	71	132	0	82	97	7	134	**173**
Centro de zona B	-	94	246	58	54	14	0	1	227	126	205	0	153	174	10	208	**264**
Centro local	2	1.843	3.938	1.391	1.295	355	16	34	3.607	2.692	3.423	5	2.793	3.515	287	3.542	**4.115**
Total geral	**3**	**2.251**	**5.036**	**1.823**	**1.440**	**403**	**17**	**37**	**4.902**	**3.218**	**4.434**	**6**	**3.540**	**4.257**	**336**	**4.612**	**5.570**

Fonte: Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

A distribuição dos municípios pela ausência de conselhos temáticos foi bastante diversificada. De maneira geral, houve ausência menor para conselhos que são pré-requisito para obtenção e operação de recursos federais ou estaduais, como nos casos de conselho de assistência social ou de acompanhamento do Fundeb. Ainda assim, pareceu importante apontar a existência de municípios que não haviam estruturado o aparato requisitado para provimento de políticas públicas consideradas básicas. Num patamar ainda bastante difundido, porém ausente em mais municípios, poderíamos apontar os conselhos de direitos da criança e do adolescente, assim como os conselhos de educação, inexistentes em algumas centenas de municípios. Os conselhos de desenvolvimento rural, meio ambiente e habitação são ainda mais incomuns, ao passo que os de transporte, transporte escolar, saneamento, preservação do patrimônio e saneamento são bastante raros entre municípios brasileiros. Desse modo, municípios do Nordeste e do Norte apareceram recorrentemente em maior proporção nas listagens temáticas de ausência de conselhos em relação a sua distribuição total regional.

3 PLANEJAMENTO E INSTRUMENTOS TERRITORIAIS DE DESENVOLVIMENTO

Nesta seção foram reunidas informações da Munic 2015-2018, com foco particular em instrumentos de planejamento urbano e sua regulamentação. Alguns recortes foram propostos, a começar pela temática do plano diretor (PD), buscando identificar sua existência e a necessidade de revisão por parte dos municípios. Em seguida, de forma bastante sintética, foram identificadas as principais regulamentações de instrumentos centrais para gestão do território municipal e controle sobre sua ocupação, inclusive com menção a itens detalhados no EC. Esta reunião de informações acerca dos PDs é sucedida pelo levantamento de planejamento e a incidência de situações de riscos nos municípios e pela relevância e urgência que a temática possui, remetendo a parcelas muito expostas da população. Por fim, lança-se um olhar sobre a legislação ambiental no nível municipal e a incidência de impactos ambientais.

3.1 PDs

Os PDs são o principal e mais abrangente instrumento de planejamento urbano à disposição dos municípios brasileiros. A CF/1988, complementada pelo EC, estipulou cinco casos de obrigatoriedade para sua implementação em nível municipal: i) municípios com mais de 20 mil habitantes; ii) municípios que integrem regiões metropolitanas (RMs) e aglomerações urbanas (AUs); iii) municípios onde o poder público pretenda usar parcelamento ou edificação compulsórios, Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, ou desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública, independentemente do número de habitantes; iv) municípios integrantes de área de especial interesse turístico; e v) municípios inseridos em área de influência de empreendimento ou atividade com significativo impacto no âmbito regional ou nacional.

A partir dessa listagem de obrigatoriedades, é possível apenas fazer uma aproximação em relação a municípios que deveriam ter PDs aprovados. Se alguns critérios são relativamente simples, como o populacional ou a partir de participação em RM ou AU, outros tornam a tarefa um pouco mais complexa, sendo mais difícil encontrar sistematização nacional para o caso apontado no quinto item, por exemplo.

Como afirmado na introdução deste trabalho, o planejamento urbano e o urbanismo se inserem num contexto de disputa política, e a elaboração de PDs contém um potencial interessante em termos de explicitar uma visão e uma estratégia de futuro em que prioridades e agentes são identificados de forma mais ou menos direta. Há possibilidade de entendê-los como reflexo ou cristalização de visões e interesses locais. Sua elaboração, garantidas as condições de participação popular, contribui para compreensão do contexto municipal e pode contribuir para sistematização – e talvez enfrentamento – dos conflitos que se organizam em torno das principais questões municipais. Nesse sentido, surgem como importante elemento capaz de romper automatismos de supressão dos conflitos locais. Isso, evidentemente, diz respeito a potencial. Na prática, o procedimento está sujeito à toda sorte de distorção, navegando-se requisitos e procedimentos em tentativas recorrentes de se abafar conflitos e mascarar interesses. Villaça (1999; 2005) apresenta importantes críticas e limitações sobre tal questão.

Ainda assim, parece inegável a importância de controle e planejamento sobre ocupação dos espaços urbanos e rurais nas cidades (Santoro, 2012; Rolnik, 1997; 2006; 2017; Rolnik e Klink, 2011; Santoro, Cobra e Bonduki, 2010), e a sistematização e organização desses conteúdos, se não se configuram na panaceia vendida por alguns, certamente contribuem para a sinalização coletiva e o enquadramento de seus aspectos relevantes. O PD, assim como qualquer outro instrumento que busque estabelecer visões de futuro, procedimentos e caminhos, não possui garantia alguma, sem os devidos cuidados e rotinas, de sustentar conteúdo democrático ou inclusivo. Está tão sujeito a falseamentos e manipulações quanto qualquer outro instrumento relevante de caráter público.

O potencial que o instrumento do PD apresenta, seja no intuito de descortinar interesses, seja como ferramenta para introjeção de mecanismos mais efetivos de controle e organização da ocupação e distribuição de suas vantagens e ônus – ainda que com necessidade adicional de regulamentação de instrumentos específicos –, torna desejável sua existência de forma independente dos critérios de obrigatoriedade citados. Ainda que possam ser pesadas questões como o custo ou adequação de recursos técnicos para sua elaboração e implementação, parece não haver situação em que seja melhor para um município não contar com o PD.

Pode-se considerar, para tanto, a possibilidade de elaboração de PDs por consórcios e agrupamentos de municípios – prática mais comum em algumas Unidades da Federação (UFs), como Minas Gerais ou Pernambuco –, privilegiando condições de inserção conjunta e contextos compartilhados em oposição à prática muito comum de se pensar os municípios minimizando ou até ignorando sua inserção em contextos supramunicipais ou regionais.

Isto posto, a partir de dados da Munic 2018, foram organizadas três informações: i) municípios sem PD (tabelas 15 e 16); ii) municípios com PD aprovado há mais de dez anos, mas sem revisão (tabelas 17 e 18); e iii) média de anos desde a aprovação do PD em municípios em que não houve revisão do plano (tabelas 19 e 20). Esse levantamento busca identificar, em termos regionais, de porte populacional e classificação na Regic 2018, municípios que ainda não contam com esse importante instrumento de planejamento ou que estejam em necessidade de atualização.

TABELA 15
Existência de PD no município, por macrorregião e porte populacional (2018)

	Não	Sim	**Total geral**
Centro-Oeste	253	214	**467**
Até 5 mil	112	23	**135**
5 mil a 10 mil	72	37	**109**
10 mil a 20 mil	60	33	**93**
20 mil a 50 mil	9	77	**86**
50 mil a 100 mil	-	20	**20**
100 mil a 300 mil	-	18	**18**
300 mil a 750 mil	-	3	**3**
Acima de 750 mil	-	3	**3**
Nordeste	1.088	704	**1.794**
Até 5 mil	203	25	**228**
5 mil a 10 mil	309	59	**368**
10 mil a 20 mil	455	108	**564**
20 mil a 50 mil	114	335	**450**
50 mil a 100 mil	7	114	**121**
100 mil a 300 mil	-	45	**45**
300 mil a 750 mil	-	10	**10**
Acima de 750 mil	-	8	**8**
Norte	191	259	**450**
Até 5 mil	51	25	**76**
5 mil a 10 mil	50	28	**78**
10 mil a 20 mil	67	40	**107**
20 mil a 50 mil	23	92	**115**
50 mil a 100 mil	-	44	**44**
100 mil a 300 mil	-	22	**22**
300 mil a 750 mil	-	6	**6**
Acima de 750 mil	-	2	**2**
Sudeste	885	782	**1.668**
Até 5 mil	315	60	**375**
5 mil a 10 mil	299	86	**385**
10 mil a 20 mil	247	112	**359**
20 mil a 50 mil	23	265	**289**
50 mil a 100 mil	1	105	**106**
100 mil a 300 mil	-	108	**108**
300 mil a 750 mil	-	37	**37**
Acima de 750 mi	-	9	**9**
Sul	284	907	**1.191**
Até 5 mil	185	254	**439**
5 mil a 10 mil	65	194	**259**
10 mil a 20 mil	32	189	**221**
20 mil a 50 mil	2	159	**161**
50 mil a 100 mil	-	58	**58**
100 mil a 300 mil	-	40	**40**
300 mil a 750 mil	-	11	**11**
Acima de 750 mil	-	2	**2**
Total geral	**2.701**	**2.866**	**5.570**

Fonte: Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

TABELA 16
Existência de PD no município, por macrorregião e classificação na Regic 2018 (2018)

Rótulos de linha	Não	Sim	**Total geral**
Centro-Oeste	253	214	**467**
Metrópole nacional	-	9	**9**
Metrópole	2	13	**15**
Capital regional A	-	3	**3**
Capital regional B	-	-	**-**
Capital regional C	-	4	**4**
Centro sub-regional A	2	6	**8**
Centro sub-regional B	4	34	**38**
Centro de zona A	7	19	**26**
Centro de zona B	9	16	**25**
Centro local	229	110	**339**
Nordeste	1.088	704	**1.794**
Metrópole	-	33	**33**
Capital regional A	7	31	**38**
Capital regional B	-	7	**7**
Capital regional C	2	15	**17**
Centro sub-regional A	4	21	**25**
Centro sub-regional B	8	64	**72**
Centro de zona A	4	33	**37**
Centro de zona B	44	59	**103**
Centro local	1.019	441	**1.462**
Norte	191	259	**450**
Metrópole	-	5	**5**
Capital regional A	-	-	**-**
Capital regional B	-	3	**3**
Capital regional C	-	10	**10**
Centro sub-regional A	-	6	**6**
Centro sub-regional B	1	21	**22**
Centro de zona A	2	7	**9**
Centro de zona B	1	17	**18**
Centro local	187	190	**377**
Sudeste	885	782	**1.668**
Grande metrópole nacional	-	37	**37**
Metrópole nacional	-	21	**21**
Metrópole	-	37	**37**
Capital regional A	1	6	**7**
Capital regional B	15	21	**36**
Capital regional C	33	72	**106**
Centro sub-regional A	16	47	**63**
Centro sub-regional B	30	107	**137**
Centro de zona A	9	47	**56**
Centro de zona B	26	38	**64**
Centro local	755	349	**1.104**
Sul	284	907	**1.191**
Metrópole	3	54	**57**
Capital regional A	-	-	**-**
Capital regional B	4	42	**46**
Capital regional C	1	30	**31**
Centro sub-regional A	5	44	**49**
Centro sub-regional B	8	68	**76**

(Continua)

(Continuação)

Rótulos de linha	Não	Sim	**Total geral**
Centro de zona A	2	43	**45**
Centro de zona B	13	41	**54**
Centro local	248	585	**833**
Total geral	**2.701**	**2.866**	**5.570**

Fonte: Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

Pouco mais da metade dos municípios brasileiros possuía PD aprovado no levantamento apresentado pela Munic 2018 (51,45%). Por conta da indicação de perfil de obrigatoriedade legal, a maior parte dos municípios sem PD possuía até 20 mil habitantes. Houve municípios em todas as regiões, entretanto, com mais de 20 mil habitantes sem PD. Na região Sul, foram apenas dois municípios; no Nordeste, 121.

Em termos regionais, há distinções bastante marcadas. Apenas no Sudeste (42,44%) e, principalmente, no Sul (23,85%), os municípios sem PD eram minoria. No Norte (53,06%), Centro-Oeste (54,18%) e Nordeste (60,65%), a situação verificada foi oposta. Ainda que no Sudeste a maior parte dos municípios tenha indicado a existência de PD, eles representaram quase um terço (32,77%) do total daqueles sem lei aprovada para PD. A somatória de municípios de Sudeste e Nordeste sem PD perfez quase três quartos dos municípios brasileiros com essa característica (73,05%). É particularmente notável para essa questão a situação dos municípios da região Sul, onde os sem PD foram minoria para todas as faixas populacionais, inclusive para aqueles com até 5 mil habitantes.

Em termos de classificação na Regic 2018, os centros locais concentraram a maior parte dos municípios sem PD (90,27%). Pode-se destacar a existência de municípios metropolitanos sem PD no Centro-Oeste (2) e no Sul (3) e, de forma um pouco mais bem distribuída, de capitais regionais fora do Norte e Centro-Oeste, sendo que no Sudeste esse registro chegou a 49 municípios.

As tabelas 17 e 18 trazem dados para municípios que aprovaram PDs há mais de dez anos, para região geográfica e porte populacional e região geográfica e classificação na Regic 2018, respectivamente, apontando aqueles que realizaram ou não revisão.[6]

TABELA 17
Municípios que realizaram ou não revisão do PD, tendo implementado o plano há mais de dez anos, por macrorregião e porte populacional (2018)

	Não	Sim	**Total geral**
Centro-Oeste	49	32	**81**
Até 5 mil	2	-	**2**
5 mil a 10 mil	4	5	**9**
10 mil a 20 mil	6	2	**8**
20 mil a 50 mil	25	9	**34**
50 mil a 100 mil	5	7	**12**
100 mil a 300 mil	6	7	**13**
300 mil a 750 mil	1	-	**1**
Acima de 750 mil	-	2	**2**

(Continua)

6. Existe indicação de periodicidade máxima de dez anos para revisão dos conteúdos dos PDs, buscando atualizar e permitir acompanhamento das transformações acumuladas nesse período de tempo.

(Continuação)

	Não	Sim	**Total geral**
Nordeste	318	90	**408**
Até 5 mil	3	-	**3**
5 mil a 10 mil	14	-	**14**
10 mil a 20 mil	29	7	**36**
20 mil a 50 mil	187	39	**226**
50 mil a 100 mil	54	24	**78**
100 mil a 300 mil	25	13	**38**
300 mil a 750 mil	4	4	**8**
Acima de 750 mil	2	3	**5**
Norte	118	52	**170**
Até 5 mil	6	2	**8**
5 mil a 10 mil	13	-	**13**
10 mil a 20 mil	17	4	**21**
20 mil a 50 mil	48	17	**65**
50 mil a 100 mil	21	17	**38**
100 mil a 300 mil	10	9	**19**
300 mil a 750 mil	3	2	**5**
Acima de 750 mil	-	1	**1**
Sudeste	320	178	**498**
Até 5 mil	15	3	**18**
5 mil a 10 mil	32	9	**41**
10 mil a 20 mil	44	6	**50**
20 mil a 50 mil	134	61	**195**
50 mil a 100 mil	43	42	**85**
100 mil a 300 mil	40	38	**78**
300 mil a 750 mil	10	17	**27**
Acima de 750 mil	2	2	**4**
Sul	196	157	**353**
Até 5 mil	50	22	**72**
5 mil a 10 mil	41	18	**59**
10 mil a 20 mil	34	33	**67**
20 mil a 50 mil	44	44	**88**
50 mil a 100 mil	13	19	**32**
100 mil a 300 mil	11	17	**28**
300 mil a 750 mil	3	2	**5**
Acima de 750 mil	-	2	**2**
Total geral	**1.001**	**509**	**1.510**

Fonte: Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

TABELA 18
Municípios que realizaram ou não revisão do PD, tendo implementado o plano há mais de dez anos, por macrorregião e classificação pela Regic 2018 (2018)

	Não	Sim	**Total geral**
Centro-Oeste	49	32	**81**
Metrópole nacional	5	1	**6**
Metrópole	2	3	**5**
Capital regional A	1	1	**2**
Capital regional C	1	1	**2**
Centro sub-regional A	2	3	**5**
Centro sub-regional B	8	11	**19**

(Continua)

(Continuação)

	Não	Sim	**Total geral**
Centro de zona A	9	1	**10**
Centro de zona B	5	-	**5**
Centro local	16	11	**27**
Nordeste	318	90	**408**
Metrópole	11	7	**18**
Capital regional A	14	8	**22**
Capital regional B	4	2	**6**
Capital regional C	8	5	**13**
Centro sub-regional A	13	5	**18**
Centro sub-regional B	28	14	**42**
Centro de zona A	23	4	**27**
Centro de zona B	27	10	**37**
Centro local	190	35	**225**
Norte	118	52	**170**
Metrópole	3	1	**4**
Capital regional C	4	5	**9**
Centro sub-regional A	4	1	**5**
Centro sub-regional B	8	8	**16**
Centro de zona A	5	1	**6**
Centro de zona B	6	2	**8**
Centro local	88	34	**122**
Sudeste	320	178	**498**
Grande metrópole nacional	17	11	**28**
Metrópole nacional	11	7	**18**
Metrópole	11	18	**29**
Capital regional A	2	3	**5**
Capital regional B	3	8	**11**
Capital regional C	26	19	**45**
Centro sub-regional A	16	12	**28**
Centro sub-regional B	44	36	**80**
Centro de zona A	21	16	**37**
Centro de zona B	23	5	**28**
Centro local	146	43	**189**
Sul	196	157	**353**
Metrópole	17	16	**33**
Capital regional B	13	9	**22**
Capital regional C	7	11	**18**
Centro sub-regional A	5	15	**20**
Centro sub-regional B	19	27	**46**
Centro de zona A	8	11	**19**
Centro de zona B	6	7	**13**
Centro local	121	61	**182**
Total geral	**1.001**	**509**	**1.510**

Fonte: Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

Dos 2.866 municípios que haviam indicado ter PD aprovado (tabela 15 e 16), 1.510 apontaram que sua aprovação teria sido realizada há dez anos ou mais (2008 ou antes). Desse total, 509 responderam ter revisado seu PD (33,71%), de acordo com a Munic 2018, ao passo que 1.001 registraram não ter realizado revisão (66,29%).

Sudeste e Nordeste somaram 63,7% do total de municípios com aprovação há dez anos ou mais e que não promoveram revisão de seus PDs. Em termos relativos, entretanto, essa proporção foi mais relevante no Nordeste (77,9%) e Norte (69,4%). Mesmo na região Sul, em que a proporção foi, em média, menor, atingiu 55,5%. Nessa região, a maior parte dos municípios que reuniu as características aqui apontadas tinha menos de 5 mil habitantes. Para o restante das grandes regiões geográficas, a faixa de porte populacional mais relevante para esse tópico foi a de 20 mil a 50 mil habitantes. Esse contraste atesta a condição de excepcionalidade do Sul, onde há proporção relevante de municípios com menos de 20 mil habitantes com PD. De modo geral, a faixa entre 20 mil e 50 mil habitantes concentrou 43,7% desse total, à frente de qualquer outra. Vale ressaltar que havia municípios com mais de dez anos de aprovação do PD e sem revisão na faixa acima de 300 mil habitantes em todas as regiões.

Os centros locais concentraram a maior parte dos municípios com PDs aprovados há mais de dez anos e sem revisão (56,04%) o que, em termos proporcionais, é uma concentração relativamente baixa, uma vez que grande parte dos centros locais não possui PD, ficando de fora desse grupo. A necessidade de revisão de PDs foi bastante distribuída entre classificações da Regic 2018, sendo verificada em municípios metropolitanos para todas as regiões.

Os dados da Munic 2018 permitiram também verificar o número de anos passados desde a aprovação dos PDs, em municípios que não promoveram revisão desse conteúdo. As tabelas 19 e 20 apresentam médias para esse registro por região geográfica e porte populacional e região geográfica e classificação na Regic 2018, respectivamente. A ideia é identificar em que ponto o atraso foi mais intenso nesse esforço de revisão.

TABELA 19
Média de anos passados desde a aprovação do PD, em municípios que não realizaram sua revisão, para macrorregião e porte populacional (2018)

Centro-Oeste	7,6
Até 5 mil	5,3
5 mil a 10 mil	5,9
10 mil a 20 mil	6,2
20 mil a 50 mil	8,9
50 mil a 100 mil	11,8
100 mil a 300 mil	9,2
300 mil a 750 mil	5,0
Nordeste	10,3
Até 5 mil	9,1
5 mil a 10 mil	8,6
10 mil a 20 mil	8,7
20 mil a 50 mil	10,6
50 mil a 100 mil	11,5
100 mil a 300 mil	12,4
300 mil a 750 mil	15,3
Acima de 750 mil	9,2
Norte	10,3
Até 5 mil	9,0
5 mil a 10 mil	9,8
10 mil a 20 mil	9,1
20 mil a 50 mil	10,8

(Continua)

(Continuação)	
50 mil a 100 mil	11,9
100 mil a 300 mil	11,3
300 mil a 750 mil	12,0
Acima de 750 mil	10,0
Sudeste	11,4
Até 5 mil	8,8
5 mil a 10 mil	12,8
10 mil a 20 mil	11,6
20 mil a 50 mil	11,3
50 mil a 100 mil	11,9
100 mil a 300 mil	12,1
300 mil a 750 mil	10,4
Acima de 750 mil	9,2
Sul	10,1
Até 5 mil	9,3
5 mil a 10 mil	10,7
10 mil a 20 mil	9,4
20 mil a 50 mil	11,6
50 mil a 100 mil	10,8
100 mil a 300 mil	13,0
300 mil a 750 mil	9,0
Total geral	**10,3**

Fonte: Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

TABELA 20
Média de anos passados desde a aprovação do PD, em municípios que não realizaram sua revisão, para macrorregião e classificação na Regic 2018 (2018)

Centro-Oeste	7,6
Metrópole nacional	19,0
Metrópole	8,3
Capital regional A	6,0
Capital regional C	6,3
Centro sub-regional A	11,0
Centro sub-regional B	8,2
Centro de zona A	11,1
Centro de zona B	7,3
Centro local	6,0
Nordeste	10,3
Metrópole	11,4
Capital regional A	11,9
Capital regional B	14,4
Capital regional C	13,1
Centro sub-regional A	12,5
Centro sub-regional B	10,6
Centro de zona A	12,3
Centro de zona B	9,7
Centro local	9,8

(Continua)

(Continuação)

Norte	10,3
Metrópole	11,3
Capital regional B	5,3
Capital regional C	13,8
Centro sub-regional A	11,2
Centro sub-regional B	10,7
Centro de zona A	12,2
Centro de zona B	8,5
Centro local	10,3
Sudeste	11,4
Grande metrópole nacional	12,3
Metrópole nacional	11,5
Metrópole	11,0
Capital regional A	11,0
Capital regional B	7,3
Capital regional C	10,7
Centro sub-regional A	12,9
Centro sub-regional B	12,5
Centro de z ona A	10,7
Centro de zona B	11,6
Centro local	11,3
Sul	10,1
Metrópole	12,9
Capital regional B	10,6
Capital regional C	9,7
Centro sub-regional A	7,6
Centro sub-regional B	11,8
Centro de zona A	10,7
Centro de zona B	10,2
Centro local	9,9
Total geral	**10,3**

Fonte: Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

As médias apresentadas nas tabelas não possuem aplicação direta, a não ser como indicativo do número considerável de municípios em que o prazo para revisão do PD tenha se expirado. Nesse tema, vale muito mais a indicação município a município. Ainda assim, pode-se notar, de maneira geral, que a questão é menos premente no Centro-Oeste, onde a média de anos ficou abaixo de dez, diferentemente do que ocorreu para as outras regiões. No Centro-Oeste, em termos de porte populacional, a faixa com média de anos mais alta foi a de 50 mil a 100 mil habitantes, única a exceder dez anos. Em termos da Regic 2018, a questão foi mais pronunciada para a média metropolitana, atingindo quase vinte anos, maior período registrado. Centros sub-regionais A e centros de zona A também excederam a marca de uma década sem revisão.

No Nordeste, as faixas entre 100 mil e 750 mil habitantes tiveram maior registro médio de anos, especialmente na faixa que compreende entre 300 mil e 750 mil habitantes. As capitais regionais e centros sub-regionais nordestinos apresentaram médias altas. Situação similar foi verificada no Norte.

O Sudeste obteve o maior registro médio de anos desde aprovação do PD sem que houvesse revisão, embora os registros para faixas populacionais ou classificação na Regic 2018 tenham sido superados em outras regiões. Com exceção a municípios com menos de 5 mil habitantes ou mais de 750 mil, as demais faixas registraram médias superiores a dez anos. Tomando a classificação na Regic 2018, apenas capitais regionais B no Sudeste obtiveram médias abaixo dessa marca.

No Sul, a questão foi mais pronunciada nos municípios entre 100 mil e 300 mil habitantes e particularmente em municípios metropolitanos, em termos médios. Vale o registro, inclusive, que, em termos médios, todas as regiões apresentaram para metrópoles prazo superior a dez anos sem revisão de PD.

Num apontamento final, aventa-se a possibilidade de se ponderar, para além da questão da ausência ou falta de revisão, a realização de um grande estudo de balanço das condições e termos dos planos diretores no Brasil. Para tanto, talvez fosse desejável mobilizar a estrutura de universidades públicas distribuídas no território, a partir de uma mesma metodologia, contribuindo para o conhecimento dos principais termos, abordagens e temas que tem sido priorizados nos diferentes municípios e contextos. Ademais, seria um passo necessário para diagnosticar quais as principais lacunas existentes ou oportunidades subaproveitadas nos PDs já aprovados, o que beneficiaria a elaboração nos municípios onde ainda não foram implementados.

3.2 Regulamentação de instrumentos territoriais

Esta subseção verifica a existência de regulamentação e vigência de uma série de instrumentos e normas com impacto direto sobre diferentes aspectos da ocupação do solo nas cidades, tanto a partir de instrumentos definidos no EC quanto por outras normas relevantes, anteriores a esse esforço.

Villaça (2001), ao abordar o desafio de se compreender as dinâmicas sociais e suas relações com o urbano, sua ocupação e expansão, afirma que "o espaço age de volta" reproduzindo e potencialmente reforçando desigualdades. Diversos instrumentos do EC procuraram equacionar essa questão, a partir da ideia de função social da cidade e da propriedade e da leitura de construção social das cidades e seus espaços, buscando atuar de forma a melhor distribuir ônus e bônus da ocupação do solo e retomar, de maneira mais justa, parte do aumento de preços imobiliários.

A dinâmica continuada de expansão urbana a partir de uma multiplicidade de fatores distintos, reforçada num contexto de normalização da ideia do negócio imobiliário e de assunção do crescimento como panaceia dos principais dilemas sociais, coloca em evidência a necessidade de controle e organização da ocupação, bem como a implementação de mecanismos que cumpram caráter redistributivo.

Nesse sentido, alguns esforços vêm sendo feitos no intuito de melhor avaliar e ponderar o emprego de instrumentos específicos abordados pelo EC – bem como possibilidades adicionais. Entre esses trabalhos de avaliação, encontram-se os levantamentos e balanços realizados por Paula Santoro ou por Rosana Denaldi (Santoro, Cobra e Bonduki, 2010; Santoro, 2012; Denaldi, Cavalcanti e Souza, 2015). Em linhas gerais, a avaliação é de subutilização dos instrumentos do EC, com sua implementação dependendo dos contextos locais e da aprovação de regulamentação complementar. Os caminhos apontados seja pela

CF/1988, seja pelo EC esbarram em entraves relevantes que vão desde divergentes condições de aplicação, inexistência em alguns municípios de instâncias adequadas para gestão de conflitos e diversidade de contextos por trás das dinâmicas urbanas e de expansão. Assim, mesmo quando empregados, os instrumentos demonstram limitações práticas para cumprir seus desígnios.

Então, assumindo como desejável a construção de condições concretas para que municípios possam promover expansão organizada, ambientalmente correta e socialmente justa, parece necessário o esforço de elaboração de rotinas e dinâmicas de trabalho para gestão municipal para que os instrumentos não se tornem ineficazes. Adicionalmente, em alinhamento com o afirmado ao se tratar de PDs, parece que mesmo municípios de pequeno porte podem se beneficiar desses instrumentos, ainda que em menor grau.

Antes de avançar para a análise do levantamento proposto para esta subseção, vale o registro de que informações sistematizadas sobre padrões de ocupação nos municípios, explicitando caráter mais concentrado ou não da mancha de ocupação urbana, padrões espraiados ou presença de núcleos isolados com características urbanas em zonas de transição rural-urbano ou apenas muito distantes da sede, seriam muito interessantes para cruzamentos e definições de critérios de prioridades para o tema.

Dados da Munic 2018 permitiram a construção de um quadro que basicamente atribui um ponto à existência de determinado instrumento, de um total de quatorze selecionados. Municípios sem qualquer regulamentação dos itens arrolados somariam zero, ao passo que municípios que contassem com todos, somariam quatorze.

Na planilha de trabalho foi montada uma tabela dinâmica específica para a questão de regulamentação e legislação, permitindo o levantamento e cruzamentos específicos para cada item, ao passo que o quadro apresentado aqui apenas registra o número identificado existente em cada município. Dessa forma, enquanto a planilha dinâmica permite ver rapidamente que municípios possuem PD, código de obras, lei de perímetro urbano, legislação sobre parcelamento do solo, o seu uso e a sua ocupação, a tabela 21 apenas indica cinco pontos, sem necessariamente identificar a que instrumentos específicos eles se referem.

A ideia é apresentar uma visão sobre a distribuição dos municípios brasileiros pelo acúmulo ou ausência de uma listagem de instrumentos regulamentados, conforme a relação apresentada a seguir.[7]

- PD;
- legislação sobre área e/ou zona especial de interesse social;
- legislação sobre zona e/ou área de interesse especial;
- lei de perímetro urbano;
- legislação sobre parcelamento do solo;
- legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo;
- legislação sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir;
- legislação sobre contribuição de melhoria;

7. Como mencionado anteriormente, a listagem disponibilizada pela Munic inclui outras legislações, como aquelas sobre servidão administrativa ou tombamento, abordando unidades de conservação, concessão de uso especial para fins de moradia, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície e regularização fundiária, todas disponíveis na planilha de trabalho.

- legislação sobre operação urbana consorciada;
- legislação sobre estudo de impacto de vizinhança;
- código de obras;
- legislação sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico;
- legislação sobre regularização fundiária; e
- legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental.

Como a preocupação central é identificar perfis municipais mais frágeis ou vulneráveis, configurariam como agrupamento prioritário para ações de apoio ou suporte àqueles que registrassem nenhum ou poucos pontos, em contraposição àqueles que já contassem com a maior parte desses importantes instrumentos territoriais. Um esforço alternativo que essa abordagem permitiria seria atribuir pontuação distinta para cada item, hierarquizando os instrumentos por grau de relevância. Esse tipo de esforço permitiria atribuir notas – em vez da contagem oferecida aqui – e ponderações a fim de ranquear os municípios em graus de fragilidade frente à regulamentação existente. Adicionalmente, a operação das tabelas dinâmicas da planilha de trabalho possibilita diversos cruzamentos por número de legislação e tipo, como faixa de PIB, atividade com maior valor absoluto, faixa de índice de vulnerabilidade social (IVS), acessibilidade geográfica etc. Valeria ainda o apontamento, na relação constante na Munic, do instrumento de Outorga Onerosa de Alteração de Uso, tratado por Santoro (2012), que indica sua relevância na questão da expansão urbana dos municípios sobre as áreas rurais.

É preciso reforçar que a mera regulamentação não esgota a problemática a que se dedica esta subseção. Tem sido feito um esforço, em anos recentes, de se mapear e avaliar a efetividade do emprego dos diversos instrumentos previstos no EC (Cymbalista e Santoro, 2009; Lima Neto, Krause e Balbim, 2014; Denaldi *et al.*, 2017; Brajato e Denaldi, 2019). Nesse sentido, os esforços vão além do mero levantamento de onde os instrumentos – como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC) ou a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) foram aplicados; interessa também de que forma isso se deu e de que maneira conseguiram ou não impactar a distribuição do bônus e do ônus da ocupação, da valorização, etc. Parece haver uma avaliação comum de instrumentos subutilizados e pouco impactantes. Cabe a reflexão sobre como a atuação federal, via MDR, poderia ampliar os efeitos dos principais instrumentos e disseminar seu emprego no território brasileiro.

A tabela 21 apresenta a distribuição de municípios por número de itens de legislação (zero a quatorze) por macrorregião e porte populacional. Já a tabela 22, o faz por classificação municipalizada da Regic 2018.

TABELA 21
Contagem de municípios por número de itens de legislação (zero a quatorze), por macrorregião e faixa populacional (2018)

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	**Total**
Centro-Oeste	9	19	37	51	44	35	36	22	24	23	17	32	37	31	50	**467**
Até 5 mil	6	13	23	26	20	9	9	3	2	6	2	4	3	3	6	**135**
5 mil a 10 mil	2	3	9	16	13	12	10	11	7	1	6	6	5	5	3	**109**
10 mil a 20 mil	-	3	5	8	10	11	13	7	8	5	3	7	5	3	5	**93**
20 mil a 50 mil	1	-	-	1	1	3	4	-	7	9	4	10	16	10	20	**86**
50 mil a 100 mil	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	1	4	3	5	5	**20**
100 mil a 300 mil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	2	5	9	**18**
300 mil a 750 mil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	1	**3**
Acima de 750 mil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2		1	**3**
Nordeste	161	297	253	152	112	91	51	68	51	78	62	79	93	100	146	**1.794**
Até 5 mil	29	84	55	25	10	7	2	4	5	1	-	-	2	2	2	**228**
5 mil a 10 mil	53	95	80	30	20	22	12	12	3	7	6	6	8	4	10	**368**
10 mil a 20 mil	59	101	90	67	62	41	17	22	18	15	12	14	17	14	15	**564**
20 mil a 50 mil	20	17	25	29	18	19	17	25	17	38	34	38	38	44	71	**450**
50 mil a 100 mil	-	-	3	1	2	2	2	5	6	11	6	16	18	22	27	**121**
100 mil a 300 mil	-	-	-	-	-	-	1	-	2	4	4	4	7	9	14	**45**
300 mil a 750 mil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	1	2	2	3	**10**
Acima de 750 mil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3	4	**8**
Norte	28	34	36	32	21	24	22	23	28	20	23	35	29	33	62	**450**
Até 5 mil	5	15	11	12	8	5	3	6	3	2	1	2	-	-	3	**76**
5 mil a 10 mil	9	7	8	5	4	6	8	7	4	8	5	1	3	3	-	**78**
10 mil a 20 mil	12	10	10	11	6	9	5	6	8	4	2	6	6	7	5	**107**
20 mil a 50 mil	2	2	7	4	3	3	5	4	11	4	7	17	9	11	26	**115**
50 mil a 100 mil	-	-	-	-	-	1	1	-	2	2	6	6	7	4	15	**44**
100 mil a 300 mil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3	2	7	9	**22**
300 mil a 750 mil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	2	1	2	**6**
Acima de 750 mil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	**2**
Sudeste	14	146	185	181	172	124	72	67	74	54	89	89	115	130	156	**1.668**
Até 5 mil	5	66	78	64	51	35	16	15	9	4	7	7	8	6	4	**375**
5 mil a 10 mil	6	56	65	60	57	37	16	18	16	6	13	5	12	10	8	**385**
10 mil a 20 mil	1	24	38	53	58	37	24	20	24	8	11	17	15	13	16	**359**
20 mil a 50 mil	2		4	4	5	12	12	10	14	19	29	36	45	38	59	**289**
50 mil a 100 mil	-	-	-	-	1	3	2	2	6	10	14	9	12	26	21	**106**
100 mil a 300 mil	-	-	-	-	-	-	2	2	4	5	13	12	18	26	26	**108**
300 mil a 750 mil	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	2	3	4	8	17	**37**
Acima de 750 mil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3	5	**9**
Sul	1	5	21	36	50	72	81	60	61	88	95	122	159	140	200	**1.191**
Até 5 mil	-	3	18	26	28	52	38	32	26	33	27	37	46	30	43	**439**
5 mil a 10 mil	-	2	3	7	11	14	30	16	16	25	22	22	30	34	27	**259**
10 mil a 20 mil	1	-	-	3	11	6	11	9	10	16	18	30	35	24	47	**221**
20 mil a 50 mil	-	-	-	-	-	-	2	2	5	11	20	21	29	29	42	**161**
50 mil a 100 mil	-	-	-	-	-	-	-	-	3	3	5	7	12	13	15	**58**
100 mil a 300 mil	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	3	1	6	7	21	**40**
300 mil a 750 mil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	1	3	3	**11**
Acima de 750 mil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	**2**
Total geral	**213**	**501**	**532**	**452**	**399**	**346**	**262**	**240**	**238**	**263**	**286**	**357**	**433**	**434**	**614**	**5.570**

Fonte: Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

TABELA 22
Contagem de municípios por número de itens de legislação (zero a quatorze), por classificação na Regic 2018 (2018)

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	**Total**
Grande metrópole nacional	-	-	1	-	-	-	2	2	3	2	3	3	4	7	10	**37**
Metrópole nacional	-	-	-	-	-	-	-	1	1	2	-	3	3	12	8	**30**
Metrópole	1	-	-	-	1	2	2	4	8	8	11	16	20	28	46	**147**
Capital regional A	1	5	1	-	2	2	-	2	2	2	1	-	8	7	15	**48**
Capital regional B		2	2	2	4	2	2	3	3	2	12	8	18	11	21	**92**
Capital regional C	1	3	11	7	7	6	2	2	3	13	17	14	17	28	37	**168**
Centro sub-regional A	1	2	4	4	8	4	5	5	6	10	11	11	22	26	32	**151**
Centro sub-regional B	3	6	7	5	10	15	7	8	16	21	33	44	51	61	58	**345**
Centro de zona A	2	1	4	6	1	9	6	7	11	9	15	17	25	25	35	**173**
Centro de zona B	3	13	10	17	16	20	22	9	11	21	18	17	27	23	37	**264**
Centro local	201	469	492	411	350	286	214	197	174	173	165	224	238	206	315	**4.115**
Total geral	**213**	**501**	**532**	**452**	**399**	**346**	**262**	**240**	**238**	**263**	**286**	**357**	**433**	**434**	**614**	**5.570**

Fonte: Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

Em termos gerais, é possível notar uma concentração relativa de municípios que apresentaram entre um e cinco instrumentos ou mais que dez. Do ponto de vista de identificação dos perfis de fragilidade ou vulnerabilidade, evidentemente, a faixa prioritária seria aquela em que não houve qualquer registro de regulamentação dos itens listados, seguida por aquela entre um a cinco dos instrumentos existentes nos municípios.

As regiões Nordeste e Norte registraram relativamente maior número de municípios entre aqueles com menos itens regulamentados. De forma isolada, entre os municípios sem qualquer item da lista apresentada, 75% eram do Nordeste, ao passo que os do Norte totalizaram 13%. Todas as regiões tiveram ao menos um município nessa condição, embora em expressão muito menor no Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Os municípios dessas regiões pertencentes a esse grupo, somados, não atingiram o somatório da região Norte, entretanto.

É possível afirmar que a existência ou não dos instrumentos listados esteve relacionada com o porte populacional. Não houve registro de municípios com mais de 50 mil habitantes com três ou menos itens regulamentados. À medida que a somatória de instrumentos existentes aumentou, foi verificada maior incidência de municípios mais populosos. Entre os municípios com mais de 750 mil habitantes, o menor registro foi de doze itens regulamentados. Para aqueles com população entre 300 mil e 750 mil, o menor registro foi de oito itens, mas claramente com concentração entre os municípios com doze ou mais itens.

Os municípios da região Sul foram os mais numerosos entre aqueles com nove ou mais itens regulamentados, com grande participação dos municípios de pequeno porte. Entre os 194 municípios com quatorze instrumentos instituídos, com até 20 mil habitantes, 117 estavam na região Sul, 60% do total nacional.

Em relação à classificação pela Regic 2018 municipalizada, embora os centros locais sejam mais numerosos para qualquer número de itens regulamentados, chamou atenção que entre os municípios com zero a três itens de legislação da listagem apresentada figuravam municípios de praticamente todas as classificações, mesmo que de forma pontual, sendo a exceção municípios de metrópoles nacionais. De maneira geral, entretanto, conforme se aumentava a hierarquia na classificação da Regic 2018, maior era a incidência relativa de municípios com mais instrumentos territoriais regulamentados.

3.3 Planos e gestão de riscos

Há um conjunto de eventos que podem ser considerados como desastres naturais que possuem implicações sobre a dinâmica urbana, entre os quais pode-se citar as enchentes, inundações e, mais recentemente, queimadas e as decorrentes nuvens de fumaça que se abatem sobre as cidades, colocando vidas humanas em risco e ameaçando a integridade do patrimônio público e privado.

Uma das ideias que marcam o pensamento moderno é precisamente o esforço de entender a natureza, suas regras de funcionamento e, principalmente, abandonar o pensamento mítico que até então prevalecia na tentativa de explicar os desastres naturais. A partir do século XVII, esses eventos não seriam mais compreendidos como frutos da ira de Deus e sim fenômenos naturais, físicos, que poderiam ser previstos, medidos e ter seus efeitos mitigados pela ação humana.

É dentro dessa filosofia que nasce a ideia de planejamento e gestão do risco e a construção de políticas de respostas a desastres. Como são entes que estão mais próximos do dia a dia da população, os municípios acabam sendo incumbidos de realizar as ações de planejamento e assistência aos atingidos pelos desastres naturais, ainda que contem com envolvimento de outros níveis de governo (Caixeta e Masiero, 2016).

O conceito de risco, utilizado em diversas políticas e definições – como áreas de risco – se consolida a partir do final do século XX, principalmente com o pensamento de Ulrich Beck, para pensar em ações e políticas de combate a desastres naturais. Beck, que também era um teórico da globalização, defendia a ideia de que eventos e ações desenvolvidas em um local passavam a também influenciar outros espaços e ambientes. O acidente nuclear de Chernobyl foi, talvez, o exemplo mais concreto da pertinência das teses do autor. Mais do que isso, a ideia de risco requer ter ciência de que a gestão hídrica de um município, situado em um ponto específico de uma bacia hidrográfica, tem impacto sobre toda sua extensão, potencialmente. Assim, mais do que pensar se um município elaborou instrumentos de planejamento e uma gestão de risco de desastres, é preciso atentar para o fato de que a maior parte das questões que envolvem o meio ambiente possui impacto regional. Não adianta, por exemplo, um município intervir sobre o escoamento pluvial em um córrego se este, depois, corre o risco de inundar a cidade vizinha. Portanto, apesar de o IBGE tomar como unidade de análise os municípios, não é possível perder de vista a questão regional.

É preciso ressaltar que a atividade antrópica, desenvolvida nas últimas décadas nos espaços urbanos e não urbanos, vem provocando impactos no ambiente. A própria carência de áreas verdes nos grandes centros urbanos, dificultando a absorção de água pelo solo e favorecendo as inundações, é uma consequência direta da ação do homem sobre o ambiente. A construção de estratégias que visem reverter os efeitos da degradação ambiental, bem como de desenvolver medidas que visem à antecipação de tais problemas, é uma tarefa que fica a cargo do Estado brasileiro.

A instituição, em 2012, da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), pode ser considerada um marco importante na construção de políticas voltadas ao tema.

Também é importante apontar a iniciativa do IBGE, por meio da Munic, de questionar os municípios a respeito de episódios de desastres naturais e sobre a forma como lidaram com esse tipo de risco. Além disso, o IBGE interroga se o município sofreu um conjunto de ocorrências climáticas no ano anterior à pesquisa e, se desde então, algum tipo de planejamento ou ação concreta foi desenvolvida em âmbito local para lidar com o problema.

O mapeamento de áreas com alto risco de deslizamento de terra, inundações, transbordamento de rios ou córregos deve ser algo permanentemente atualizado pelos municípios brasileiros. A Munic 2018 traz informações sobre a incidência de eventos e situações específicas de risco nos municípios, como secas, alagamentos, escorregamentos, entre outros. Embora a incidência de riscos por si só já possa ser identificada como perfil de fragilidade, apresenta-se aqui a informação de municípios sem plano de redução de riscos por tipo de incidência, por região geográfica e porte populacional e região geográfica e Regic 2018 (tabelas 23 e 24, respectivamente).

Foram identificados 1.610 municípios sem plano de redução de riscos e, dentro desse total, buscou-se identificar, no período de até quatro anos anteriores, o tipo de risco incidente, podendo um mesmo município sofrer com mais de um ao mesmo tempo.

TABELA 23
Contagem de municípios sem plano municipal de redução de riscos, por tipo de incidência, macrorregião e porte populacional (2018)

	Seca nos últimos quatro anos	Alagamento nos últimos quatro anos	Processo erosivo acelerado nos últimos quatro anos	Enchentes ou inundações graduais nos últimos quatro anos	Enxurradas ou inundações bruscas nos últimos quatro anos	Escorregamentos ou deslizamentos de encostas nos últimos quatro anos	Sem plano de redução de riscos
Centro-Oeste	30	51	40	36	50	8	128
Até 5 mil	3	1	4	2	1	1	16
5 mil a 10 mil	4	6	2	3	5	1	21
10 mil a 20 mil	5	12	12	10	13	2	31
20 mil a 50 mil	10	19	15	12	17	1	38
50 mil a 100 mil	4	4	4	3	4	1	8
100 mil a 300 mil	4	8	2	5	9	1	13
Acima de 750 mil	-	1	1	1	1	1	1
Nordeste	306	80	75	37	52	39	400
Até 5 mil	10	1	1	1	2	-	13
5 mil a 10 mil	31	4	3	3	3	2	37
10 mil a 20 mil	72	15	10	11	10	7	91
20 mil a 50 mil	137	34	34	9	17	16	184
50 mil a 100 mil	40	14	18	6	11	10	53
100 mil a 300 mil	14	10	7	6	9	4	20
300 mil a 750 mil	2	2	2	1	-	-	2
Norte	53	61	36	70	29	22	138
Até 5 mil	5	1	-	1	2	-	11
5 mil a 10 mil	8	5	2	5	1	2	17
10 mil a 20 mil	6	9	2	12	4	3	23
20 mil a 50 mil	20	22	16	29	12	7	51
50 mil a 100 mil	8	11	5	11	3	6	18
100 mil a 300 mil	5	10	9	9	5	4	14
300 mil a 750 mil	1	2	1	2	2	-	3
Acima de 750 mil	-	1	1	1	-	-	1
Sudeste	198	189	109	161	179	93	427
Até 5 mil	27	6	11	7	13	7	50
5 mil a 10 mil	28	23	10	18	19	6	70
10 mil a 20 mil	41	28	20	27	27	19	88
20 mil a 50 mil	66	64	31	53	63	31	132
50 mil a 100 mil	16	32	19	23	25	12	40
100 mil a 300 mil	15	28	13	26	26	15	39
300 mil a 750 mil	4	6	3	5	5	2	6
Acima de 750 mil	1	2	2	2	1	1	2

(Continua)

(Continuação)

	Seca nos últimos quatro anos	Alagamento nos últimos quatro anos	Processo erosivo acelerado nos últimos quatro anos	Enchentes ou inundações graduais nos últimos quatro anos	Enxurradas ou inundações bruscas nos últimos quatro anos	Escorregamentos ou deslizamentos de encostas nos últimos quatro anos	Sem plano de redução de riscos
Sul	53	286	140	280	301	144	517
Até 5 mil	23	72	34	85	88	38	171
5 mil a 10 mil	10	47	29	54	54	27	106
10 mil a 20 mil	7	65	36	61	66	32	105
20 mil a 50 mil	7	56	28	45	55	27	84
50 mil a 100 mil	5	20	3	13	16	3	23
100 mil a 300 mil	1	22	9	18	18	16	24
300 mil a 750 mil	-	3	1	3	3	1	3
Acima de 750 mil	-	1	-	1	1	-	1
Total geral	**640**	**667**	**400**	**584**	**611**	**306**	**1.610**

Fonte: Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

TABELA 24
Contagem de municípios sem plano municipal de redução de riscos, por tipo de incidência, macrorregião e classificação pela Regic 2018 (2018)

	Seca	Alagamento	Processo erosivo acelerado	Enchentes ou inundações graduais	Enxurradas ou inundações bruscas	Escorregamentos ou deslizamentos de encostas	Sem plano de redução de riscos
Centro-Oeste	30	51	40	36	50	8	128
Metrópole nacional	1	1	2	1	2	-	6
Metrópole	-	2	2	1	2	1	6
Capital regional A	-	1	-	1	-	-	1
Capital regional C	-	-	-		1	-	1
Centro sub-regional A	2	4	-	2	4	-	5
Centro sub-regional B	7	10	8	7	10	2	17
Centro de zona A	3	4	3	2	3	-	11
Centro de zona B	4	4	3	3	3	1	9
Centro local	13	25	22	19	25	4	72
Nordeste	306	80	75	37	52	39	400
Metrópole	5	7	6	6	5	8	14
Capital regional A	3	4	2	2	1	-	8
Capital regional B	3	2	3	2	1	1	3
Capital regional C	7	-	-	1	1	1	7
Centro sub-regional A	7	4	2	2	3	2	8
Centro sub-regional B	29	9	9	2	9	4	34
Centro de zona A	11	2	2	1	1	-	14
Centro de zona B	32	7	7	-	7	1	40
Centro local	209	45	44	21	24	22	272
Norte	53	61	36	70	29	22	138
Metrópole	-	1	1	1	-	-	3
Capital regional B	1	1	1	1	-	-	1
Capital regional C	1	4	3	4	4	-	5
Centro sub-regional A	1	1	1	1	1	-	2
Centro sub-regional B	6	9	6	10	5	5	13
Centro de zona A	2	3	1	3	1	1	6
Centro de zona B	3	2	2	2	1	-	6
Centro local	39	40	21	48	17	16	102

(Continua)

(Continuação)

	Seca	Alagamento	Processo erosivo acelerado	Enchentes ou inundações graduais	Enxurradas ou inundações bruscas	Escorregamentos ou deslizamentos de encostas	Sem plano de redução de riscos
Sudeste	198	189	109	161	179	93	427
Grande metrópole Nacional	3	8	5	7	5	6	8
Metrópole nacional	1	7	4	7	6	5	9
Metrópole	4	7	3	6	4	3	14
Capital regional A	1	-	2	-	-	-	2
Capital regional B	5	7	4	6	7	3	11
Capital regional C	15	19	6	16	18	10	34
Centro sub-regional A	5	15	6	13	12	7	23
Centro sub-regional B	21	31	22	22	29	13	50
Centro de zona A	14	15	5	13	15	6	28
Centro de zona B	19	8	6	8	11	9	25
Centro local	110	72	46	63	72	31	223
Sul	53	286	140	280	301	144	517
Metrópole	-	25	6	20	22	10	28
Capital regional B	3	15	6	14	11	5	22
Capital regional C	-	11	4	9	7	7	11
Centro sub-regional A	4	15	10	12	13	9	19
Centro sub-regional B	6	28	6	22	27	11	37
Centro de zona A	2	12	7	10	13	3	21
Centro de zona B	1	14	8	10	14	8	22
Centro local	37	166	93	183	194	91	357
Total geral	**640**	**667**	**400**	**584**	**611**	**306**	**1.610**

Fonte: Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

No tocante à seca, a Munic 2018 apresenta informações específicas sobre sua incidência e existência ou não nos municípios de plano específico para contingência ou preservação para esse tipo risco. A respeito desse tema, é possível consultar no apêndice levantamento estatístico sobre municípios sem esse tipo de plano específico e que foram atingidos pela seca nos últimos quatro anos. Foram 2.037 municípios, mais da metade deles no Nordeste e com maior incidência em municípios entre 10 mil e 20 mil habitantes.

As informações apresentadas na tabela 23 focam a incidência de riscos em municípios que não contavam com plano municipal de redução de riscos. Para essa informação, 640 municípios sem esse plano indicaram ter experimentado seca nos quatro anos anteriores. Houve grande concentração de municípios do Nordeste, seguidos pelo Sudeste nesse total, em particular na faixa entre 20 mil e 50 mil habitantes. Essa faixa populacional foi a que teve maior contagem em todas as regiões, com exceção do Sul, onde os municípios com até 5 mil habitantes foram maioria.

Alagamento foi o tipo de incidência mais comum entre os municípios brasileiros sem plano municipal de redução de riscos. Essa incidência teve registro mais numeroso nos municípios da região Sul e também do Sudeste. No Sul, a faixa de até 5 mil habitantes e a de 10 mil a 20 mil foram aquelas com maior incidência entre municípios sem o referido plano. No Sudeste, essa faixa foi a de 20 mil a 50 mil habitantes, assim como se verificou nas demais regiões.

Foi também no Sul e no Sudeste que houve maior registro de municípios que passaram por processo erosivo acelerado, nos quatro anos anteriores. Na primeira região, foi mais comum em municípios que tinham entre 10 mil e 20 mil habitantes. Na segunda, entre 20 mil e 50 mil habitantes, tal qual ocorreu nas demais regiões. Sul e Sudeste também superaram as demais na contagem para incidência de enchentes graduais, enxurradas bruscas e escorregamentos, em municípios sem plano municipal de redução de riscos. No Sul isso se verificou em maior grau para municípios de até 5 mil habitantes, ao passo que nas outras regiões, incluindo a região Sudeste,para municípios entre 20 mil e 50 mil habitantes.

No Centro-Oeste, as enxurradas bruscas e alagamentos foram as incidências mais comuns para o grupo de municípios selecionados. No Nordeste, conforme destacado anteriormente, a seca foi o tipo mais importante. No Norte, as enchentes graduais e alagamentos superaram as demais incidências, em número de registros. No Sudeste, seca e alagamentos foram mais disseminados entre os municípios sem plano municipal de redução de riscos, ao passo que, no Sul, alagamentos e enchentes graduais superaram os demais registros.

Por meio da organização das informações pela classificação da Regic 2018, é possível observar que as incidências são bastante distribuídas na hierarquia da rede urbana. Pelo seu número elevado, os centros locais concentram as incidências para o grupo de municípios selecionados. Nos espaços metropolitanos, as principais incidências foram aquelas ligadas a alagamentos e enchentes graduais e inundações bruscas.

3.4 Questão ambiental

Esse tópico é um dos mais importantes e também um dos mais complexos a se tratar, uma vez que as condicionantes temáticas se entrelaçam em escalas distintas que, se podem ser abordadas a partir da escala municipal, certamente não se esgotam ali. A complexa e conflituosa relação entre a temática ambiental e as forças produtivas decerto não é nova (Furtado, 1974), mas foi alçada a novo patamar de destaque nas últimas décadas, com a emergência da temática das mudanças climáticas e o avanço em estudos sobre impacto das práticas produtivas e padrões de consumo para a adequada reprodução dos diversos sistemas ambientais.

A necessidade premente de ações contundentes nessa questão e a projeção dada à temática têm sido amplamente apropriadas pelo discurso corporativo, com marcas e corporações querendo se associar à ideia de sustentabilidade, mas não necessariamente a práticas verdadeiramente sustentáveis. Algo similar pode-se afirmar em termos gerais ao setor público, com a palavra *sustentabilidade* e menções a preocupações ambientais sendo cada vez mais comuns em peças de planejamento, planos e políticas nas diferentes esferas de governo, sem, entretanto, qualquer forma de internalização ou sistematização da questão de forma a contribuir para conversão de discursos em práticas e rotinas com eles condizentes.

Em particular, no Brasil, a questão ambiental já teria encontrado respaldo em políticas públicas, em termos nacionais, em 1981, com a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), mas ganharia outra dimensão depois da Rio-92, pautando o caminho para que fosse criado o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, em 1993.

A CF/1988 estabelece competência compartilhada para legislar acerca da proteção do meio ambiente entre União, estados e municípios, não podendo estes últimos estabelecer regulamentação mais branda do que as regras federais e estaduais. Ou seja, aos municípios seria possível avançar a agenda da proteção ambiental em termos de regramentos mais

restritivos. A fiscalização ambiental também ocorre primordialmente pelas outras esferas, podendo, eventualmente, as guardas civis municipais cumprir essa tarefa. Nesse aspecto, repete-se dinâmica similar à verificada para outras questões, em que se torna necessário um considerável grau de coordenação entre diferentes entes federados e suas burocracias, seus alinhamentos de propósitos e objetivos.

Do ponto de vista de fragilidades ambientais, existe uma relação muito estruturante entre legislação e sistemas ativos de controle do uso e ocupação do solo e técnicas ambientalmente corretas na construção e operação de empreendimentos, bem como na questão do saneamento básico, atuando sobre uma larga base de problemas ambientais, prevenindo-os.

De forma similar ao que foi feito para a regulamentação de instrumentos territoriais, foi elaborado um quadro contabilizando número de legislações ambientais no nível municipal em vigor. Esse quadro consta na planilha de trabalho e compreende listagem a seguir.

Quadro de distribuição de municípios por número de itens de legislação ambiental (zero a onze) (por região geográfica e porte populacional; região geográfica e Regic 2018):

- sobre coleta seletiva de resíduos sólidos domésticos;
- sobre saneamento básico;
- sobre gestão de bacias hidrográficas;
- sobre área e/ou zona de proteção ou controle ambiental;
- sobre destino das embalagens utilizadas em produtos agrotóxicos;
- sobre poluição do ar;
- sobre permissão de atividades extrativas minerais;
- sobre fauna silvestre;
- sobre florestas;
- sobre proteção à biodiversidade; e
- sobre adaptação e mitigação de mudança do clima.

Do ponto de vista de observação de perfis de fragilidade, em alinhamento com o exercício recorrentemente proposto neste levantamento para o referido quadro, observam-se, nas tabelas 25 e 26, municípios sem qualquer legislação ambiental e que sofreram a incidência de processos de impacto ambiental nos últimos 24 meses, por região geográfica e porte populacional; região geográfica e Regic 2018. A informação por tipo de impacto ambiental consta no anexo estatístico, com dados oriundos da Munic 2018.

Adicionalmente, por meio da operação das tabelas dinâmicas organizadas na planilha de trabalho, é possível fazer cortes e cruzamentos com grande serventia para critérios de priorização de municípios para ação e auxílios. Apenas a título de exemplo, foram encontrados cinco municípios sem PD, sem lei de uso e ocupação, sem zoneamento ambiental, sem legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental, sem qualquer legislação específica ambiental, sem Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS), em que houve impacto ambiental registrado em 24 meses e com moradias em situação de risco ambiental e onde foi registrada destinação inadequada de esgoto doméstico. A proposta apresentada aqui não se configura num "tipo" ou "tipologia", mas se mostra bastante adequado para questões temáticas e que necessitem de critérios de hierarquização e priorização para ações e recursos.

TABELA 25
Contagem de municípios sem qualquer legislação ambiental e que sofreram a incidência de processos de impacto ambiental nos últimos 24 meses, por macrorregião e porte populacional (2018)

Centro-Oeste	77
Até 5 mil	24
5 mil a 10 mil	20
10 mil a 20 mil	20
20 mil a 50 mil	10
50 mil a 100 mil	1
100 mil a 300 mil	2
Nordeste	664
Até 5 mil	105
5 mil a 10 mil	179
10 mil a 20 mil	215
20 mil a 50 mil	139
50 mil a 100 mil	22
100 mil a 300 mil	4
Norte	86
Até 5 mil	24
5 mil a 10 mil	13
10 mil a 20 mil	24
20 mil a 50 mil	18
50 mil a 100 mil	6
100 mil a 300 mil	1
Sudeste	232
Até 5 mil	68
5 mil a 10 mil	62
10 mil a 20 mil	72
20 mil a 50 mil	21
50 mil a 100 mil	3
100 mil a 300 mil	6
Sul	86
Até 5 mil	38
5 mil a 10 mil	21
10 mil a 20 mil	18
20 mil a 50 mil	7
50 mil a 100 mil	1
100 mil a 300 mil	1
Total geral	**1.145**

Fonte: Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

TABELA 26
Contagem de municípios sem qualquer legislação ambiental e que sofreram a incidência de processos de impacto ambiental nos últimos 24 meses, por macrorregião e classificação pela Regic 2018 (2018)

Centro-Oeste	77
Metrópole nacional	2
Metrópole	1
Centro sub-regional B	3
Centro de zona A	5
Centro de zona B	2
Centro local	64

(Continua)

(Continuação)

Nordeste	664
Metrópole	2
Capital regional A	8
Capital regional C	5
Centro sub-regional A	5
Centro sub-regional B	11
Centro de zona A	7
Centro de zona B	34
Centro local	592
Norte	86
Centro sub-regional B	2
Centro de zona A	1
Centro de zona B	3
Centro local	80
Sudeste	232
Grande metrópole Nacional	1
Metrópole nacional	2
Metrópole	3
Capital regional A	2
Capital regional B	2
Capital regional C	9
Centro sub-regional A	5
Centro sub-regional B	8
Centro de zona A	5
Centro de zona B	10
Centro local	185
Sul	86
Metrópole	6
Capital regional B	1
Centro sub-regional B	4
Centro de zona A	4
Centro de zona B	3
Centro local	68
Total geral	**1.145**

Fonte: Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

O cruzamento entre municípios sem qualquer uma das onze legislações ambientais listadas e que assinalaram ter sofrido algum impacto ambiental nos 24 meses anteriores, segundo registro da Munic 2018, obteve 1.145 resultados.

Municípios do Nordeste perfizeram quase 58% desse total, e os localizados no Sudeste, pouco mais de 20%. De maneira geral, municípios com até 50 mil habitantes foram a ampla maioria do cruzamento apontado, com eventuais registros em municípios acima dessa faixa populacional, em todas as regiões.

Entre os impactos ambientais consultados pela pesquisa, os principais foram condições climáticas extremas (como secas e enxurradas, captadas pelo levantamento de riscos já apresentados), em 674 municípios; queimadas, com um total de 435 registros; diminuição de vazão de corpos d'água, em 399 municípios; e falta de saneamento (destinação inadequada do esgoto doméstico) em 388 municípios. Esses números se referem a incidências em

municipalidades sem qualquer uma das onze legislações ambientais listadas, e não números de incidência em geral. Para esses quatro impactos listados, a região Nordeste foi aquela que teve maior número de municípios apontados, com mais de 50% do total para cada um. A proporção relativamente maior de municípios sem as regulamentações ambientais fez com que o Nordeste reunisse o maior número de municípios afetados para praticamente todos os impactos ambientais inquiridos.

Em relação à classificação na Regic 2018, os centros locais e centros de zona foram aqueles que somaram mais municípios nas condições aqui colocadas. Isto posto, municípios metropolitanos foram registrados para esse cruzamento em todas as regiões, exceto a Norte.

4 FORTALECIMENTO ECONÔMICO-FINANCEIRO

Esta seção aborda itens ligados à dimensão econômica dos municípios, oferecendo visões distintas que compõem os contextos locais. Aqui, estão reunidos alguns dos principais cortes que podem ser utilizados para complementar as análises das "etiquetas" ou "lâminas" organizadas ao longo do trabalho. A ideia continua sendo estabelecer critérios possíveis de serem combinados para embasar a hierarquização de municípios, permitindo atuar de forma qualitativamente distinta e prioritária junto àqueles que acumulem maiores ou mais profundos graus de fragilidades.

As informações que foram utilizadas são advindas do relatório Finanças do Brasil (Finbra), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), bem como da Rais, além de sistematizações a partir de dados das Contas Regionais e do Censo Demográfico de 2010, realizado pelo IBGE, complementados pelo IVS do Ipea.

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

A ideia foi separar em grupos para o estabelecimento de prioridades, identificando grupos de municípios em contextos específicos e classificados como os mais desiguais ou com menores receitas. Portanto, os somatórios gerais de municípios por faixas relacionadas a determinada estatística ou indicador não necessariamente respeitam as diferentes lógicas internas, mas, sim, separadores de posição, tendo como resultado número recorrente de municípios dentro de cada grupo, a não ser em cruzamentos específicos.

Uma exceção a esse procedimento foi adotada em relação ao IVS e seus componentes. Para esse caso, as faixas seguiram as indicações apresentadas no portal em que o índice e os dados relacionados estão disponíveis. Para o restante das informações aqui apresentadas, entretanto, sempre que as faixas forem utilizadas como recurso para organizar os dados municipais, seguem a lógica apresentada no quadro 1.

QUADRO 1
Faixas de valores: classificação por intervalos

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

Elaboração dos autores.

Consequentemente, os grupos extremos contam com os menores números de resultados, ao passo que os grupos médios, com os maiores. A contagem de municípios apresentada dessa forma tira mais informações dos cruzamentos propostos, seja por grande região geográfica, por faixa populacional ou por classificação na Regic 2018, do que pela distribuição por faixas em si.

Primeiramente, serão colocados exemplos de combinações específicas de variáveis que poderiam ser adotadas para o estabelecimento de cortes prioritários de municípios por algum tipo de fragilidade de ordem socioeconômica. Eles estão reunidos no item perfis de fragilidade. Na sequência, coloca-se a questão do peso do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) na receita municipal. Em seguida, trata-se da questão do caráter de regressividade da tributação na competência municipal, com um olhar sobre a composição de tributos sobre patrimônio e propriedade e comparativos com municípios em que o Imposto sobre Serviços (ISS) possui maior peso relativo como parte das receitas municipais. São apresentados adiante levantamentos para existência de planta genérica de valores nos municípios e alguns comparativos, a partir disso, para o peso dos tributos sobre patrimônio na jurisprudência municipal. Ainda integram esta seção alguns breves comentários sobre perfis setoriais a partir de dados de setores com maior concentração de empregos formais e contribuição para o valor agregado municipal. Por fim, tentou-se elaborar uma etiqueta para captar um tipo especial de fragilidade que se mascara por trás de bons indicadores econômicos: municípios que não possuem grande população e que tenham grande dependência de poucos agentes econômicos ou setores – arquétipo por vezes desejado por parte de muitas gestões municipais, mas que acaba subvertendo lógicas e procedimentos municipais, muitas vezes de forma "invisível" para dados oficiais de forma isolada.

4.1 Perfis de fragilidade

Esta subseção apresenta uma rodada de indicadores já consolidados na bibliografia econômica e que contribuem para caracterização dos municípios brasileiros. Cada um deles propõe uma aproximação com diferentes dimensões pertinentes ao entendimento de dinâmicas municipais – seja o potencial produtivo instalado, a proporção de pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza, a desigualdade de rendimentos medida pelo índice de Gini, o índice de desenvolvimento humano (IDH) ou o IVS. Esses diferentes cortes apresentados aqui podem e devem ser cruzados com outras características, a partir da compreensão de que contextos tecidos por essas dimensões provocam impacto na forma concreta como um município pode enfrentar as rotinas de planejamento, organização e oferta de serviços e infraestruturas públicos.

Como esses indicadores podem ser consultados na planilha de trabalho e há extensa gama de possibilidades de leitura – desde a simples distribuição por faixas, conforme explicado no início desta seção), até cruzamentos entre indicadores, valores médios, máximo e mínimos –, apresentaremos alguns exemplos possíveis dos quais se poderia tirar perfis específicos de fragilidade, em alinhamento com o propósito desse esforço.

O primeiro resultado apresentado advém do cruzamento de municípios dentro do último decil da distribuição a partir do índice de Gini (equivalente a faixa muito alto), ou seja, muito desiguais em termos de rendimentos, que também apresentem IVS muito alto (acima de 0,500), por faixas de PIB, para grande região geográfica e porte populacional (tabela 27) e grande região geográfica e classificação na Regic 2018 (tabela 28).

As informações sobre o índice de Gini vêm dos censos demográficos do IBGE de 2010; sobre o IVS, são elaboradas pelo Ipea a partir de dados de 2010; e sobre o PIB, oriundas das Contas Regionais, do IBGE, para 2017.

TABELA 27
Contagem de municípios na faixa muito alta para Gini[1] e IVS,[2] por faixa de PIB,[3] por macrorregião e porte populacional

	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
Centro-Oeste	-	-	1	1	-	-	**2**
5 mil a 10 mil	-	-	1	-	-	-	**1**
10 mil a 20 mil	-	-	-	1	-	-	**1**
Nordeste	12	19	44	41	8	-	**124**
Até 5 mil	5		1	-	-	-	**6**
5 mil a 10 mil	7	9	4	1	-	-	**21**
10 mil a 20 mil	-	10	28	2	1	-	**41**
20 mil a 50 mil	-	-	11	33	1	-	**45**
50 mil a 100 mil	-	-	-	5	6	-	**11**
Norte	4	5	40	48	19	2	**118**
Até 5 mil	4	1		-	-	-	**5**
5 mil a 10 mil	-	4	5	1	-	-	**10**
10 mil a 20 mil	-	-	27	16	-	1	**44**
20 mil a 50 mil	-	-	8	29	6	-	**43**
50 mil a 100 mil	-	-	-	2	12	1	**15**
100 mil a 300 mil	-	-	-	-	1	-	**1**
Sudeste	2	-	-	-	-	-	**2**
Até 5 mil	2	-	-	-	-	-	**2**
Total geral	**18**	**24**	**85**	**90**	**27**	**2**	**246**

Elaboração dos autores.
Notas: [1] Índice de Gini: IBGE, 2010.
[2] IVS: Ipea, 2010.
[3] PIB: IBGE, 2017.

TABELA 28
Contagem de municípios na faixa muito alta para Gini[1] e IVS,[2] por faixa de PIB,[3] por macrorregião e classificação pela Regic 2018

	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
Centro-Oeste	-	-	1	1	-	-	**2**
Centro local	-	-	1	1	-	-	**2**

(Continua)

(Continuação)

	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
Nordeste	12	19	44	41	8	-	**124**
Centro sub-regional A	-	-	-	-	1	-	**1**
Centro sub-regional B	-	-	-	-	1	-	**1**
Centro de zona A	-	-	-	1	1	-	**2**
Centro de zona B	1	-	3	7	-	-	**11**
Centro local	11	19	41	33	5	-	**109**
Norte	4	5	40	48	19	2	**118**
Centro sub-regional B	-	-	-	1	-	-	**1**
Centro de zona A	-	-	-	-	1	-	**1**
Centro de zona B	-	-	-	1	-	-	**1**
Centro local	4	5	40	46	18	2	**115**
Sudeste	2	-	-	-	-	-	**2**
Centro local	2	-	-	-	-	-	**2**
Total geral	**18**	**24**	**85**	**90**	**27**	**2**	**246**

Elaboração dos autores.
Notas: [1] Índice de Gini: IBGE, 2010.
[2] IVS: Ipea, 2010.
[3] PIB: IBGE, 2017.

O resultado desse exercício ilustra muito bem os procedimentos e preocupações já anunciados: ao agregar cruzamentos, tornam-se mais visíveis as particularidades que conformam os contextos regionais e locais.

Em primeiro lugar, não houve registro de municípios na região Sul que simultaneamente apresentassem IVS muito alto e pertencessem ao decil de mais alta desigualdade de rendimento entre os municípios brasileiros. No Sudeste, houve dois registros, ambos para municípios com até 5 mil habitantes e eles pertenciam ao grupo de 10% de municípios brasileiros com os menores PIBs verificados em 2017. No Centro-Oeste, o esforço também obteve dois resultados, porém para municípios entre 5 mil e 20 mil habitantes, nas faixas médias de PIB (entre o primeiro e o terceiro quartil). Já no Nordeste e no Norte, o quadro foi muito mais variado. Ambos concentraram a imensa maior parte dos municípios com as características selecionadas, com 242 dos 246 resultados totais. No primeiro, a maior parte dos municípios analisados tinha mais de 10 mil habitantes, com a faixa de 20 mil a 50 mil reunindo o maior número de elementos nessa contagem. O Nordeste concentrou a maior parte dos municípios com PIB abaixo da mediana nacional no cruzamento proposto, ainda que tenha também apresentado municípios com PIB alto, particularmente para municípios entre 50 mil e 100 mil habitantes. A região Norte, por sua vez, teve resultados, inclusive para municípios na faixa de PIB muito alto, no último decil da distribuição. A maior parte da contagem realizada posicionou seus municípios acima da mediana na distribuição do PIB. Em termos de faixas populacionais, metade dos municípios que resultaram desse exercício tinha até 20 mil habitantes e a outra metade mais que isso, sendo verificado município na faixa entre 100 mil e 300 mil habitantes.

Em termos de classificação na Regic 2018, embora a questão esteja evidentemente concentrada em centros locais – perfazendo a totalidade dos poucos registros do Centro-Oeste e Sudeste –, foi possível constatar municípios com as características selecionadas como centros de zona e centros sub-regionais.

Note-se que qualquer corte pré-estabelecido para faixa populacional ou classificação na Regic 2018 como critério para auxílio ou programa federal, sem os cortes adicionais propostos, poderia pôr em um mesmo grupo, municípios em contextos muito distintos. Como sequência nesse exercício proposto, será mantida a seleção já apresentada para faixa de IVS e índice de Gini – para municípios com registros etiquetados como muito altos –, mas sua distribuição será feita a partir de outro critério: o PIB *per capita*. Como as distribuições por faixa populacional ou classificação pela Regic 2018 seriam as mesmas, optou-se por apresentar apenas uma das variações, sendo que os dados por faixa populacional podem ser consultados na planilha de trabalho.

A tabela 29, portanto, oferece os dados, por faixa de PIB *per capita*, para municípios de índice de Gini muito alto e IVS também muito alto, por região geográfica e classificação na Regic 2018.

TABELA 29
Contagem de municípios na faixa muito alta para Gini[1] e IVS,[2] por faixa de PIB *per capita*,[3] por macrorregião e classificação pela Regic 2018

	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
Centro-Oeste	-	-	1	1	-	-	**2**
Centro local	-	-	1	1	-	-	**2**
Nordeste	70	31	18	2	2	1	**124**
Centro sub-regional A	-	1	-	-	-	-	**1**
Centro sub-regional B	-	1	-	-	-	-	**1**
Centro de zona A	-	2	-	-	-	-	**2**
Centro de zona B	5	5	1	-	-	-	**11**
Centro local	65	22	17	2	2	1	**109**
Norte	20	24	57	14	2	1	**118**
Centro sub-regional B	1	-	-	-	-	-	**1**
Centro de zona A	-	-	-	1	-	-	**1**
Centro de zona B	-	-	1	-	-	-	**1**
Centro local	19	24	56	13	2	1	**115**
Sudeste	1	-	1	-	-	-	**2**
Centro local	1	-	1	-	-	-	**2**
Total geral	**91**	**55**	**77**	**17**	**4**	**2**	**246**

Elaboração dos autores.
Notas: [1] Índice de Gini: IBGE, 2010.
[2] IVS: Ipea, 2010.
[3] PIB *per capita*: IBGE, 2017.

Os dados totais nas linhas (coluna à direita) são precisamente os mesmos oferecidos na tabela 28. Os totais de coluna, por outro lado, expressam as variações na mudança de critério para distribuição na contagem de municípios entre faixas de PIB, das tabelas anteriores, para faixas de PIB *per capita*.

Municípios em grupos médios de faixa de PIB eram a maioria para o par anterior de tabelas, ao passo que para faixas de PIB *per capita*, os municípios com valores abaixo da mediana (médio-baixo, baixo e muito baixo) foram muito mais numerosos, em particular aqueles inseridos no grupo de PIB *per capita* muito baixo. Ainda que para esse critério de distribuição dos municípios os resultados tenham se concentrado em grupos diferentes, vale ressaltar que o cruzamento realizado também verificou registros para municípios de PIB *per capita* alto e muito alto.

Esse tipo de exercício pode ser feito com diferentes combinações. Focando, por exemplo, em concentração de diferentes perfis de vulnerabilidade, as tabelas 30 e 31 trazem cruzamento de municípios que apresentaram IVS alto ou muito alto para o índice geral, mas também para os componentes, individualmente: infraestrutura urbana, capital humano, além de renda e trabalho. A tabela 30 apresenta esse cruzamento por faixa de PIB para região geográfica e porte populacional, enquanto a tabela 31 apresenta esses dados para região geográfica e classificação na Regic 2018. Essa seleção, portanto, exclui municípios que possam ter índices médios ou baixos de algumas das componentes do IVS, contabilizando apenas os casos em que a vulnerabilidade social foi intensa em todas as frentes abarcadas pelo índice.

TABELA 30
Municípios com faixas de IVS[1] alto e muito alto de IVS (geral e todas as dimensões), por faixa de PIB[2] para região geográfica e porte populacional

	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
Centro-Oeste	-	1	3	2	-	-	**6**
5 mil a 10 mil	-	1	2	-	-	-	**3**
10 mil a 20 mil	-	-	1	2	-	-	**3**
Nordeste	46	89	150	97	28	2	**412**
Até 5 mil	23	2	2	1	-	-	**28**
5 mil a 10 mil	23	55	8	3	-	-	**89**
10 mil a 20 mil	-	32	107	10	1	-	**150**
20 mil a 50 mil	-	-	33	74	11	-	**118**
50 mil a 100 mil	-	-	-	9	15	1	**25**
100 mil a 300 mil	-	-	-	-	1	1	**2**
Norte	10	16	60	79	39	3	**207**
Até 5 mil	8	2	-	-	-	-	**10**
5 mil a 10 mil	2	11	9	1	-	-	**23**
10 mil a 20 mil	-	3	39	20	3	1	**66**
20 mil a 50 mil	-	-	12	53	10	-	**75**
50 mil a 100 mil	-	-	-	5	19	1	**25**
100 mil a 300 mil	-	-	-	-	7	1	**8**
Sudeste	15	12	11	6	-	-	**44**
Até 5 mil	14	1	-	-	-	-	**15**
5 mil a 10 mil	1	9	4	1	-	-	**15**
10 mil a 20 mil	-	2	7	2	-	-	**11**
20 mil a 50 mil	-	-	-	3	-	-	**3**
Sul	-	1	-	-	-	-	**1**
Até 5 mil	-	1	-	-	-	-	**1**
Total geral	**71**	**119**	**224**	**184**	**67**	**5**	**670**

Elaboração dos autores.
Notas: [1] IVS: Ipea, 2010.
[2] PIB: IBGE, 2017.

TABELA 31
Municípios com faixas de IVS[1] alto e muito alto de IVS (geral e todas as dimensões), por faixa de PIB[2] para região geográfica e classificação pela Regic 2018

	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
Centro-Oeste	-	1	3	2	-	-	**6**
Centro local	-	1	3	2	-	-	**6**

(Continua)

(Continuação)

	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
Nordeste	46	89	150	97	28	2	**412**
Metrópole	-	-	1	1	6	1	**9**
Capital regional A	-	1	-	2	2	1	**6**
Capital regional C	-	-	-	-	1	-	**1**
Centro sub-regional A	1	-	-	-	-	-	**1**
Centro sub-regional B	-	1	-	-	3	-	**4**
Centro de zona A	-	-	-	4	3	-	**7**
Centro de zona B	1	-	6	13	-	-	**20**
Centro local	44	87	143	77	13	-	**364**
Norte	10	16	60	79	39	3	**207**
Metrópole	-	-	-	-	1	-	**1**
Centro sub-regional B	-	-	-	1	3	1	**5**
Centro de zona A	-	-	-	1	2	-	**3**
Centro de zona B	-	-	-	2	2	-	**4**
Centro local	10	16	60	75	31	2	**194**
Sudeste	15	12	11	6	-	-	**44**
Capital regional B	-	1	-	-	-	-	**1**
Centro sub-regional B	-	-	-	1	-	-	**1**
Centro de zona B	-	-	1	1	-	-	**2**
Centro local	15	11	10	4	-	-	**40**
Sul	-	1	-	-	-	-	**1**
Centro local	-	1	-	-	-	-	**1**
Total geral	**71**	**119**	**224**	**184**	**67**	**5**	**670**

Elaboração dos autores.
Notas: [1] IVS: Ipea, 201.
[2] PIB: IBGE, 2017.

O cruzamento verificado obteve 670 municípios em sua contagem. A maior parte dos municípios estava localizada na região Nordeste (61,5%), com participação grande também de municípios da região Norte (30,9%). No Sul, apenas um município apresentou as características pesquisadas. No Centro-Oeste, foram 6 e, no Sudeste, 44.

Mais uma vez é possível notar como os cortes por faixa populacional, PIB e classificação na Regic 2018 dos municípios se apresentam de maneira distinta regionalmente. No Sul, o município contabilizado tinha até 5 mil habitantes e PIB baixo. No Centro-Oeste, as características levantadas se dividiram igualmente entre municípios de 5 mil a 10 mil habitantes e aqueles de 10 mil a 20 mil habitantes, com PIB considerado no grupo baixo, médio-baixo e médio-alto. No Sudeste, nota-se que a questão se distribuiu em municípios de até 50 mil habitantes, embora concentrada em munícipios com menor população. Ali, a gama de municípios arrolados se distribuiu por faixa mais extensa pelo critério do PIB, contando com municípios de PIB muito baixo como grupo mais numeroso. No Norte e no Nordeste, verificou-se mais uma vez uma extensão grande de condições que corresponderam ao levantamento: maior amplitude de faixas populacionais e de PIB. Municípios de PIB alto e muito alto registraram patamares elevados de IVS, em todas as suas componentes, com maior participação das faixas médias de PIB. Além disso, municípios com maior porte populacional apresentaram características que em outras regiões estavam restritas a faixas de menor população.

Ao se consultarem os dados por classificação na Regic 2018, vê-se que, embora os centros locais configurem a maior parte dos municípios listados, no Sudeste verificou-se registro em capital regional; e no Norte e Nordeste, o cruzamento teve em seu resultado municípios metropolitanos, ainda que como minoria.

Possibilidades adicionais envolvem, por exemplo, cruzamentos com percentuais de população em condição de pobreza e extrema pobreza nos municípios. Os dados trabalhados sobre percentuais são uma possibilidade relevante, entretanto vale mencionar que, complementarmente, seria desejável trabalhar com dados absolutos de população em condição de pobreza e extrema pobreza. Isso porque os dados relativos tendem a retornar resultados concentrados em municípios de menor porte populacional. De forma análoga, o cálculo de valores absolutos e sua classificação, por faixas, seria mais sensível a municípios que, embora tivessem percentuais inferiores, ainda somassem contingente considerável de pessoas vivendo em condições de pobreza, extrema ou não.

Foram apresentados nesta subseção alguns cruzamentos para informações socioeconômicas, com relevância para caracterização de municípios. Cada um tem mérito próprio e insere ponderações relevantes para se pensar contextos municipais confrontados por políticas públicas. Parece evidente que municípios com maior desigualdade de renda condensem relações e formas de interação mais variadas, pelas diferentes camadas da sociedade, frente a equipamentos e serviços públicos do que aqueles onde a desigualdade de rendimentos é baixa, refletindo a diferente capacidade de apropriação presente em municípios, especialmente de maior porte populacional.

É necessário relembrar que cruzamentos a partir dessa gama de indicadores podem ser combinados com outros já trabalhados neste relatório, configurando perfis prioritários de atuação. Alguns exemplos seriam municípios com incidência de impactos ambientais, ausência de cadastro imobiliário, sem legislação de ocupação do solo, com alta desigualdade e percentual de pobres, ou ainda, municípios com PD desatualizado, com grande extensão territorial, sem plano de mobilidade que não contam com serviço municipal de ônibus e tenham PIB *per capita* baixo ou muito baixo. As diferentes temáticas permitem agregar "etiquetas tipológicas", podendo recortar grupos e subgrupos que orientem diferentes formas de auxílio ou ação por parte do governo federal.

4.2 FPM *versus* receitas e PIB

O FPM corresponde a transferências constitucionais de recursos realizadas por parte da União, chegando a municípios, a partir de recursos de arrecadação do imposto de renda e sobre produtos industrializados, redistribuídos a partir de critérios ligados a faixas de porte populacional dos municípios e renda *per capita* dos estados, diferenciando coeficientes para capitais, municípios do interior e o que se chamou de reserva, isto é, municípios que não são capitais e possuem mais de 142.633 habitantes (Brasil, 1997, art. 3o).

A grande heterogeneidade social e as marcantes desigualdades em diversas ordens (populacional, econômica, regional etc.) fazem das transferências interfederativas importante instrumento de equalização e garantidor de patamares básicos de capacidade de articulação de recursos para oferecimento das obrigações constitucionais atribuídas aos municípios.

Se, por um lado, há distorções relevantes, ligadas à lógica *per capita*, para os critérios distributivos, por outro, o FPM cumpre papel básico importante, em especial, se for levada

em conta a grande concentração de capitais privados no território brasileiro e diferentes perfis que se relacionam com a capacidade de dinamização da atividade econômica, interpelada, ainda, por um sistema tributário de forte caráter regressivo, reproduzindo desigualdades.

A importância relativa do FPM nas receitas municipais reflete, evidentemente, essas diferenças na distribuição de agentes econômicos pelo território, em suas distintas faces de escala, setores de atuação, formas de emprego e tributação, por exemplo. A discussão acerca do processo de reforma tributária no Brasil é importante não só para que consiga tornar a taxação em geral mais progressiva mas também para que se abra espaço para instrumentos e variações que melhor reflitam as estruturas sociais, produtivas e territoriais de um país de dimensões continentais, sem cair na armadilha da guerra fiscal, que se lança como segunda natureza no estágio atual.

No tocante àquilo que se pretende alcançar neste trabalho, a questão é trazida sob ótica específica das limitações impostas aos municípios, em termos de capacidade de decisão sobre gastos e investimentos, para aqueles que tenham dependência elevada em relação a essas transferências de recursos. Portanto, é importante entender que a alta participação do FPM nas receitas municipais não se configura um problema *per se*. Tal situação, como colocado, garante patamares mínimos de receitas para que municípios possam fazer frente a suas obrigações, dentro do pacto federativo brasileiro estabelecido na CF/1988.

O conjunto de municípios com maior participação do FPM em suas receitas figura aqui como potencial perfil de fragilidade, por uma lógica que busca privilegiar alternativas. Ou seja, uma eventual vulnerabilidade seria indicada mais por constrangimento do horizonte de possibilidades de receitas para esses municípios, limitando ações de iniciativas locais, do que pelo simples fato de contarem em maior medida com recursos de transferências de recursos.

As tabelas 32 e 33 apresentam levantamento de valores do FPM, por dados da STN, *versus* receitas totais, do Finbra. Esses valores foram sistematizados por faixas, a partir de dados para 2017 – ano em que a base do Finbra, após análise prévia, apresentou menor volume de entradas omissas. Os valores indicados na primeira coluna são aqueles para os quais não foi possível atribuir valor pelo Finbra, isto é, são dados não declarados pelo município.

TABELA 32
Participação do FPM no total de receitas, por faixas, por macrorregião e porte populacional (2017)

	Dados não declarados	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
Centro-Oeste	6	62	128	116	78	40	37	**467**
Até 5 mil	2	-	4	17	41	35	36	**135**
5 mil a 10 mil	1	8	29	41	25	4	1	**109**
10 mil a 20 mil	1	8	34	39	10	1	-	**93**
20 mil a 50 mil	1	18	49	16	2	-	-	**86**
50 mil a 100 mil	-	11	7	2	-	-	-	**20**
100 mil a 300 mil	-	12	5	1	-	-	-	**18**
300 mil a 750 mil	-	3	-	-	-	-	-	**3**
Acima de 750 mil	1	2	-	-	-	-	-	**3**
Nordeste	38	50	120	432	670	308	176	**1.794**
Até 5 mil	9	-	-	2	14	64	139	**228**
5 mil a 10 mil	12	2	7	44	153	123	27	**368**
10 mil a 20 mil	11	2	13	105	315	109	9	**564**

(Continua)

(Continuação)

	Dados não declarados	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
20 mil a 50 mil	5	7	37	205	184	12	-	**450**
50 mil a 100 mil	1	12	38	66	4	-	-	**121**
100 mil a 300 mil	-	13	21	10	-	-	1	**45**
300 mil a 750 mil	-	9	1	-	-	-	-	**10**
Acima de 750 mil	-	5	3	-	-	-	-	**8**
Norte	19	32	102	151	73	34	39	**450**
Até 5 mil	1	-	2	3	11	20	39	**76**
5 mil a 10 mil	5	2	8	29	23	11	-	**78**
10 mil a 20 mil	3	3	24	52	23	2	-	**107**
20 mil a 50 mil	6	4	33	58	13	1	-	**115**
50 mil a 100 mil	3	6	28	6	1	-	-	**44**
100 mil a 300 mil	1	12	7	2	-	-	-	**22**
300 mil a 750 mil	-	3	-	1	2	-	-	**6**
Acima de 750 mil	-	2	-	-	-	-	-	**2**
Sudeste	6	268	256	324	297	285	232	**1.668**
Até 5 mil	-	2	3	19	67	96	188	**375**
5 mil a 10 mil	3	8	35	81	97	122	39	**385**
10 mil a 20 mil	1	19	51	122	99	62	5	**359**
20 mil a 50 mil	1	47	108	94	34	5	-	**289**
50 mil a 100 mil	1	55	42	8	-	-	-	**106**
100 mil a 300 mil	-	92	16	-	-	-	-	**108**
300 mil a 750 mil	-	36	1	-	-	-	-	**37**
Acima de 750 mil	-	9	-	-	-	-	-	**9**
Sul	1	138	219	352	257	158	66	**1.191**
Até 5 mil	1	-	5	53	163	151	66	**439**
5 mil a 10 mil	-	7	36	144	66	6	-	**259**
10 mil a 20 mil	-	6	67	121	26	1	-	**221**
20 mil a 50 mil	-	36	90	33	2	-	-	**161**
50 mil a 100 mil	-	43	14	1	-	-	-	**58**
100 mil a 300 mil	-	33	7	-	-	-	-	**40**
300 mil a 750 mil	-	11	-	-	-	-	-	**11**
Acima de 750 mil	-	2	-	-	-	-	-	**2**
Total geral	**70**	**550**	**825**	**1.375**	**1.375**	**825**	**550**	**5.570**

Fonte: Finbra.
Elaboração dos autores.

TABELA 33
Participação do FPM no total de receitas, por faixas, por macrorregião e classificação pela Regic 2018 (2017)

	Dados não declarados	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
Centro-Oeste	6	62	128	116	78	40	37	**467**
Metrópole nacional	1	-	5	3	-	-	-	**9**
Metrópole	-	3	4	5	1	-	2	**15**
Capital regional A	-	3	-	-	-	-	-	**3**
Capital regional C	-	4	-	-	-	-	-	**4**
Centro sub-regional A	1	6	-	-	1	-	-	**8**
Centro sub-regional B	-	16	13	5	3	-	1	**38**
Centro de zona A	-	8	10	4	2	1	1	**26**
Centro de zona B	-	3	8	11	3	-	-	**25**
Centro local	4	19	88	88	68	39	33	**339**

(Continua)

(Continuação)

	Dados não declarados	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
Nordeste	38	50	120	432	670	308	176	**1.794**
Metrópole	-	17	6	9	1	-	-	**33**
Capital regional A	-	5	15	11	4	1	2	**38**
Capital regional B	-	5	2	-	-	-	-	**7**
Capital regional C	-	7	4	2	2	2	-	**17**
Centro sub-regional A	-	3	10	9	1	1	1	**25**
Centro sub-regional B	-	5	26	33	6	-	2	**72**
Centro de zona A	2	3	7	17	8	-	-	**37**
Centro de zona B	-	1	9	43	41	7	2	**103**
Centro local	36	4	41	308	607	297	169	**1.462**
Norte	19	32	102	151	73	34	39	**450**
Metrópole	-	4	1	-	-	-	-	**5**
Capital regional B	-	1	1	1	-	-	-	**3**
Capital regional C	-	6	1	1	2	-	-	**10**
Centro sub-regional A	1	4	1	-	-	-	-	**6**
Centro sub-regional B	-	5	14	3	-	-	-	**22**
Centro de zona A	-	-	5	4	-	-	-	**9**
Centro de zona B	-	1	5	8	2	-	2	**18**
Centro local	18	11	74	134	69	34	37	**377**
Sudeste	6	268	256	324	297	285	232	**1.668**
Grande metrópole nacional	-	26	6	4	1	-	-	**37**
Metrópole nacional	1	14	6	-	-	-	-	**21**
Metrópole	-	18	12	4	3	-	-	**37**
Capital regional A	-	2	3	-	-	2	-	**7**
Capital regional B	-	13	9	7	2	3	2	**36**
Capital regional C	-	53	14	10	14	12	3	**106**
Centro sub-regional A	-	33	8	7	8	3	4	**63**
Centro sub-regional B	-	55	37	12	15	6	12	**137**
Centro de zona A	-	8	22	15	5	3	3	**56**
Centro de zona B	1	2	7	18	24	11	1	**64**
Centro local	4	44	132	247	225	245	207	**1.104**
Sul	1	138	219	352	257	158	66	**1.191**
Metrópole	-	24	17	13	2	1	-	**57**
Capital regional B	-	23	8	10	3	2	-	**46**
Capital regional C	-	11	9	7	2	1	1	**31**
Centro sub-regional A	1	28	9	6	3	2	-	**49**
Centro sub-regional B	-	28	31	13	3	1	-	**76**
Centro de zona A	-	10	22	13	-	-	-	**45**
Centro de zona B	-	1	20	28	3	1	1	**54**
Centro local	-	13	103	262	241	150	64	**833**
Total geral	**70**	**550**	**825**	**1.375**	**1.375**	**825**	**550**	**5.570**

Fonte: Finbra.
Elaboração dos autores.

Municípios de até 5 mil habitantes do Sudeste e do Nordeste conjuntamente representaram quase 60% de todos aqueles no decil mais alto de proporção do FPM sobre as receitas totais. Embora seja esperado que municípios com menor porte populacional apresentem maior participação relativa de recursos do FPM, no Nordeste houve registro para um município com mais de 100 mil habitantes no último decil dessa distribuição de dados. Nordeste e Sudeste foram as únicas regiões que apresentaram municípios com mais de 5 mil

habitantes no grupo muito alto para a proporção do FPM no total de receitas municipais, com exceção de um município no Centro-Oeste.

Para o grupo classificado como alto, os municípios de Nordeste e Sudeste com até 20 mil habitantes perfizeram quase 70% desse total. Nesse grupo, os municípios da região Sul com até 5 mil habitantes foram particularmente numerosos. Em termos gerais, contabilizam 7,9% dos municípios brasileiros, mas representaram 18,3% dos municípios com valores entre o terceiro quartil e o último decil para a questão aqui analisada.

A distribuição regional teve comportamentos relativamente distintos. Para o Sul e o Centro-Oeste, verificou-se que, proporcionalmente, os grupos de menor percentual do FPM nas receitas totais foi mais representativo. No Norte, isso se deu para o grupo baixo e médio-baixo. No Nordeste, os grupos de maior expressão relativa do FPM nas receitas totais foram proporcionalmente mais relevantes; e no Sudeste foram importantes os grupos extremos. Se os municípios dessa última região totalizam 29,9% do total de municípios brasileiros, eram 48,7% do grupo muito baixo e 42,2% do muito alto.

Os municípios mais populosos se concentraram nos grupos muito baixo e baixo, mas é válido o registro de que para a região Norte foram verificados registros para os grupos médios em municípios com mais de 300 mil habitantes.

Olhando a classificação pela Regic 2018, os centros locais foram proporcionalmente mais representados pelos grupos que expressam valores mais elevados para a distribuição dos valores de percentual do FPM nas receitas totais. No Sudeste, no Nordeste e no Sul, entretanto, verificaram-se capitais regionais no grupo muito alto, ao passo que no Centro-Oeste contabilizaram-se dois municípios metropolitanos nesse grupo. Houve alguma diversidade regional no padrão de distribuição dos municípios metropolitanos: tanto tenderam a se concentrar nos grupos muito baixo e baixo quanto se estenderam em maior ou menor grau para outros grupos, dependendo da região.

Adicionalmente, os dados das receitas pelo FPM foram confrontados com o PIB municipal, também para 2017. Os valores absolutos em si não informam diretamente algo que expresse um conteúdo passível de ser analisado. A ideia, na verdade, vem da sua expressão relativa e comparativa, buscando colocar um paralelo entre os valores do FPM e alguma medida de dimensionamento da produção econômica. Os dados foram organizados em faixas com as mesmas medidas de posição utilizadas ao longo deste esforço e constam nas tabelas 34 e 35, em seguida.

TABELA 34
Proporção do FPM frente ao PIB, por faixas, por macrorregião e porte populacional (2017)

	Dados não declarados	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
Centro-Oeste	-	76	115	132	75	39	30	**467**
Até 5 mil	-	1	7	16	44	37	30	**135**
5 mil a 10 mil	-	11	25	49	22	2	-	**109**
10 mil a 20 mil	-	16	27	41	9	-	-	**93**
20 mil a 50 mil	-	19	47	20	-	-	-	**86**
50 mil a 100 mil	-	11	5	4	-	-	-	**20**
100 mil a 300 mil	-	12	4	2	-	-	-	**18**
300 mil a 750 mil	-	3	-	-	-	-	-	**3**
Acima de 750 mil	-	3	-	-	-	-	-	**3**

(Continua)

(Continuação)

	Dados não declarados	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
Nordeste	1	43	81	284	625	490	270	**1.794**
Até 5 mil	1	-	-	6	7	23	191	**228**
5 mil a 10 mil	-	1	6	17	80	200	64	**368**
10 mil a 20 mil	-	6	7	38	252	246	15	**564**
20 mil a 50 mil	-	9	14	136	270	21	-	**450**
50 mil a 100 mil	-	8	25	73	15	-	-	**121**
100 mil a 300 mil	-	8	22	14	1	-	-	**45**
300 mil a 750 mil	-	7	3	-	-	-	-	**10**
Acima de 750 mil	-	4	4	-	-	-	-	**8**
Norte	-	26	74	173	124	27	26	**450**
Até 5 mil	-	-	1	8	20	21	26	**76**
5 mil a 10 mil	-	1	5	39	29	4	-	**78**
10 mil a 20 mil	-	4	22	44	36	1	-	**107**
20 mil a 50 mil	-	2	24	50	38	1	-	**115**
50 mil a 100 mil	-	5	14	24	1	-	-	**44**
100 mil a 300 mil	-	9	7	6	-	-	-	**22**
300 mil a 750 mil	-	3	1	2	-	-	-	**6**
Acima de 750 mil	-	2	-	-	-	-	-	**2**
Sudeste	-	255	281	422	328	183	199	**1.668**
Até 5 mil	-	3	6	27	74	92	173	**375**
5 mil a 10 mil	-	9	34	110	139	67	26	**385**
10 mil a 20 mil	-	14	47	181	94	23	-	**359**
20 mil a 50 mil	-	49	121	97	21	1	-	**289**
50 mil a 100 mil	-	54	47	5	-	-	-	**106**
100 mil a 300 mil	-	81	25	2	-	-	-	**108**
300 mil a 750 mil	-	36	1	-	-	-	-	**37**
Acima de 750 mil	-	9	-	-	-	-	-	**9**
Sul	-	157	285	381	240	96	32	**1.191**
Até 5 mil	-	2	14	96	200	95	32	**439**
5 mil a 10 mil	-	9	66	145	38	1	-	**259**
10 mil a 20 mil	-	14	88	117	2	-	-	**221**
20 mil a 50 mil	-	44	96	21	-	-	-	**161**
50 mil a 100 mil	-	41	17	-	-	-	-	**58**
100 mil a 300 mil	-	34	4	2	-	-	-	**40**
300 mil a 750 mil	-	11	-	-	-	-	-	**11**
Acima de 750 mil	-	2	-	-	-	-	-	**2**
Total geral	**1**	**557**	**836**	**1.392**	**1.392**	**835**	**557**	**5.570**

Fonte: Finbra; IBGE.
Elaboração dos autores.

TABELA 35
Proporção do FPM frente ao PIB, por faixas, por macrorregião e classificação pela Regic 2018 (2017)

	Dados não declarados	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
Centro-Oeste	-	76	115	132	75	39	30	**467**
Metrópole nacional	-	1	2	6	-	-	-	**9**
Metrópole	-	4	3	4	3	1	-	**15**
Capital regional A	-	3	-	-	-	-	-	**3**
Capital regional C	-	4	-	-	-	-	-	**4**
Centro sub-regional A	-	6	-	1	1	-	-	**8**
Centro sub-regional B	-	15	14	6	2	1	-	**38**

(Continua)

(Continuação)

	Dados não declarados	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
Centro de zona A	-	9	10	4	1	1	1	**26**
Centro de zona B	-	3	10	11	1	-	-	**25**
Centro local	-	31	76	100	67	36	29	**339**
Nordeste	1	43	81	284	625	490	270	**1.794**
Metrópole	-	16	6	9	1	1		**33**
Capital regional A	-	2	14	12	8	1	1	**38**
Capital regional B	-	3	2	2	-	-	-	**7**
Capital regional C	-	5	7	1	2	2	-	**17**
Centro sub-regional A	-	-	13	9	1	1	1	**25**
Centro sub-regional B	-	4	16	46	4	-	2	**72**
Centro de zona A	-	2	3	26	6	-	-	**37**
Centro de zona B	-	2	4	19	73	4	1	**103**
Centro local	1	9	16	160	530	481	265	**1.462**
Norte	-	26	74	173	124	27	26	**450**
Metrópole	-	3	2	-	-	-	-	**5**
Capital regional B	-	1	2	-	-	-	-	**3**
Capital regional C	-	5	3	2	-	-	-	**10**
Centro sub-regional A	-	5	1	-	-	-	-	**6**
Centro sub-regional B	-	5	13	4	-	-	-	**22**
Centro de zona A	-	-	4	5	-	-	-	**9**
Centro de zona B	-	1	4	11	1	1	-	**18**
Centro local	-	6	45	151	123	26	26	**377**
Sudeste	-	255	281	422	328	183	199	**1.668**
Grande metrópole nacional	-	25	7	4	1	-	-	**37**
Metrópole nacional	-	15	5	1	-	-	-	**21**
Metrópole	-	19	8	8	2	-	-	**37**
Capital regional A	-	1	4	-	1	1	-	**7**
Capital regional B	-	15	6	8	3	2	2	**36**
Capital regional C	-	49	16	16	14	8	3	**106**
Centro sub-regional A	-	28	17	6	7	4	1	**63**
Centro sub-regional B	-	55	41	17	8	8	8	**137**
Centro de zona A	-	9	24	12	6	3	2	**56**
Centro de zona B	-	1	11	23	29	-	-	**64**
Centro local	-	38	142	327	257	157	183	**1.104**
Sul	-	157	285	381	240	96	32	**1.191**
Metrópole	-	25	16	14	2	-	-	**57**
Capital regional B	-	21	15	8	2	-	-	**46**
Capital regional C	-	15	4	8	2	1	1	**31**
Centro sub-regional A	-	30	11	5	2	-	1	**49**
Centro sub-regional B	-	27	40	7	2	-	-	**76**
Centro de zona A	-	13	25	7	-	-	-	**45**
Centro de zona B	-	3	26	21	2	1	1	**54**
Centro local	-	23	148	311	228	94	29	**833**
Total geral	**1**	**557**	**836**	**1.392**	**1.392**	**835**	**557**	**5.570**

Fonte: Finbra; IBGE.
Elaboração dos autores.

A variação proposta fez com que se ampliasse o número de registros de municípios do Nordeste, indicando base econômico-produtiva mais restrita, em termos relativos. Apenas nessa região houve municípios com mais de 10 mil habitantes no grupo muito alto.

No grupo alto, os municípios do Nordeste corresponderam a 58,7% do total, com maior participação de municípios com população na faixa entre 10 mil e 20 mil pessoas. Nessa região, o novo critério esvaziou relativamente as faixas médias em favor das demais. O oposto se verificou com os registros no Sudeste, na mesma comparação. Nas demais regiões, em linhas gerais, persistiram as tendências descritas para o conjunto anterior de tabelas. No Norte e no Nordeste houve registros relevantes para os grupos médio-alto e alto para municípios mais populosos.

Os municípios metropolitanos no Centro-Oeste e no Nordeste se distribuíram entre maior número de faixas apresentadas para a relação entre FPM e PIB municipais, contando com os únicos registros metropolitanos no grupo alto. No Norte, Sudeste e Sul, os centros locais se concentraram nas faixas médias; no Centro-Oeste, nos grupos baixo e médio-baixo; e no Nordeste, nas categorias médio-alto e alto.

4.3 Tributos sobre o patrimônio-propriedade *versus* Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN): municípios e a regressividade da carga tributária

Estudos do Ipea destrincham o caráter regressivo do perfil tributário no Brasil e suas consequências, que reforçam desigualdades e distorções e se processam por meio de sistemas de tributação e lógica de redistribuição: quem e o que deve ser tributado e de que forma, acabam atuando com caráter circular em vez de cumprir objetivos redistributivos, principalmente pela alta participação de tributos sobre a renda e o consumo. Podemos citar aqui os esforços de Orair e Gobetti (2016) no tratamento dessa questão.

Adicionalmente, estudo promovido pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) comparando a carga tributária de diversos países da América Latina e do Caribe, lançado em 2018,[8] aponta o patamar baixo dos tributos sobre propriedade no Brasil, em comparação internacional. A competência municipal participa desse problema, que se apresenta também de forma muito peculiar ao Brasil. Em particular, as questões federativas acabam tornando o cenário geral bastante complexo. As agregações aqui escondem camadas adicionais de desigualdades que se revelam nos dados municipais constantes nas planilhas de trabalho.

Buscou-se sistematizar uma cesta de tributos para avaliar e comparar o peso relativo daqueles que são associados a propriedades ou patrimônio e que se relacionam com o nível municipal. Para tanto, foram agregados valores relativos ao IPTU, Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), cota-parte do Imposto Territorial Rural (ITR) e ITR municipalizado. Os valores foram confrontados, na planilha de trabalho, com os totais de receitas municipais, bem como o PIB.

Esta subseção traz uma sequência de levantamentos e comparativos para municípios a partir desse agregado, bem como comparativos entre aqueles de maior proporção da renda oriunda de tributos e transferências ligados ao patrimônio e à propriedade em contraste com aqueles em que a arrecadação de ISS supera esse conjunto. Isso porque o ISS é um tributo de caráter mais regressivo do que a cesta formada pelo conjunto previamente apontado.

8. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2018_rev_lat_car-2018-en-fr#page158.

É importante comentar a necessidade de apoio de muitos municípios para estruturar rotinas de controle e tributação ligados à propriedade. O IPTU, principal desses tributos na competência municipal, sofre de forma crônica por problemas de subtributação, alta evasão, dívidas acumuladas não pagas, entre tantas outras questões – em parte por carências técnicas dos próprios quadros de prefeitura, mas certamente não apenas.

Não se pode ignorar o papel predominante que as forças econômicas e políticas locais possuem no sentido de anular, distorcer ou dobrar práticas perfeitamente saudáveis das rotinas municipais. Certamente seriam benéficos a um grande número de municipalidades apoios que resultariam em redução dos passivos históricos ligados às dívidas de IPTU, bem como melhores formas de gestão e arrecadação. Políticas que auxiliassem a ampliação da participação dos tributos sobre patrimônio e propriedade, também no nível municipal, parecem importantes para combater esse perfil identificado de alta regressividade da tributação no Brasil.

Outra questão relevante mas que não será diretamente abordada neste *Relatório Institucional* tem a ver com as despesas das prefeituras e a capacidade de territorializá-las. Um interessante conjunto de pesquisas realizadas pelo geógrafo Tomás Wissenbach, publicadas pela Fundação Tide Setúbal,[9] estuda, discute e promove recomendações no sentido de divulgação de dados orçamentários que sejam espacializados, garantindo maior transparência e cumprindo em maior grau aspectos democráticos da gestão pública. Algo nesse sentido parece se alinhar com objetivos da Nova Agenda Urbana (NAU) e certamente necessitaria de auxílio federal para implementação em território nacional.

Retornando à análise aqui proposta, em primeiro lugar, serão apresentadas tabelas com a distribuição dos municípios por macrorregião e porte populacional, assim como macrorregião e classificação pela Regic 2018 para agrupamentos por faixa de proporção de tributos sobre a propriedade e o patrimônio na receita total municipal. Em seguida, serão apresentadas as proporções médias desse agrupamento de tributos a partir da sistematização regional e pela classificação na Regic 2018 por faixas de IVS. Esse levantamento aponta patamares distintos e peculiaridades sobre essa proporção, de acordo com a faixa de vulnerabilidade social dos municípios. Finalizando, serão mostrados alguns quadros sintéticos comparando índice de Gini, IVS e índice de desenvolvimento humano (IDH) para municípios em que a proporção do ISS na receita total supera ou não aquela do agrupamento patrimonial. Esses comparativos foram organizados cada um para um conjunto de rótulos (macrorregião, porte populacional e classificação na Regic 2018), a título ilustrativo. Na planilha de trabalho é possível montar cruzamentos mais complexos e completos.

Os dados para os tributos e as receitas totais dos municípios são 2017, tomados junto ao Finbra. Para IVS, Gini e IDH, as informações são para 2010.

Um total de 87 municípios ficaram excluídos desse agrupamento proposto por conta de dados faltantes para um ou mais dos tributos agregados, pelos dados do Finbra, a maior parte deles do Nordeste e do Norte.

9. Disponível em: https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/gasto-publico-no-territorio-e-o-territorio-do-gasto-na-politica-publica/.

TABELA 36
Contagem de municípios por faixas de proporção de tributos sobre propriedade e patrimônio na receita total do município, para macrorregião e porte populacional (2017)

	Dados não declarados	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
Centro-Oeste	11	-	6	73	156	143	78	**467**
Até 5 mil	3	-	5	53	56	13	5	**135**
5 mil a 10 mil	3	-	1	10	46	34	15	**109**
10 mil a 20 mil	3	-	-	7	33	33	17	**93**
20 mil a 50 mil	1	-	-	3	16	47	19	**86**
50 mil a 100 mil	-	-	-	-	3	8	9	**20**
100 mil a 300 mil	-	-	-	-	2	8	8	**18**
300 mil a 750 mil	-	-	-	-	-	-	3	**3**
Acima de 750 mil	1	-	-	-	-	-	2	**3**
Nordeste	39	449	670	483	103	29	21	**1.794**
Até 5 mil	7	154	56	8	1	1	1	**228**
5 mil a 10 mil	16	139	160	46	5	1	1	**368**
10 mil a 20 mil	12	122	290	126	10	2	2	**564**
20 mil a 50 mil	3	33	154	224	27	5	4	**450**
50 mil a 100 mil	1	1	10	69	33	4	3	**121**
100 mil a 300 mil	-	-	-	10	26	6	3	**45**
300 mil a 750 mil	-	-	-	-	1	7	2	**10**
Acima de 750 mil	-	-	-	-	-	3	5	**8**
Norte	30	96	81	138	76	24	5	**450**
Até 5 mil	9	1	15	37	11	2	1	**76**
5 mil a 10 mil	9	8	11	23	21	4	2	**78**
10 mil a 20 mil	3	33	20	34	15	2	-	**107**
20 mil a 50 mil	6	43	21	27	14	3	1	**115**
50 mil a 100 mil	2	8	13	10	4	6	1	**44**
100 mil a 300 mil	1	3	1	7	6	4	-	**22**
300 mil a 750 mil	-	-	-	-	5	1	-	**6**
Acima de 750 mil	-	-	-	-	-	2	-	**2**
Sudeste	6	3	61	422	527	340	309	**1.668**
Até 5 mil	1	2	41	181	128	18	4	**375**
5 mil a 10 mil	2	-	13	121	158	73	18	**385**
10 mil a 20 mil	1	1	6	86	137	97	31	**359**
20 mil a 50 mil	1	-	1	31	79	96	81	**289**
50 mil a 100 mil	1	-	-	2	12	18	73	**106**
100 mil a 300 mil	-	-	-	1	10	31	66	**108**
300 mil a 750 mil	-	-	-	-	2	6	29	**37**
Acima de 750 mil	-	-	-	-	1	1	7	**9**
Sul	1	1	4	255	508	286	136	**1.191**
Até 5 mil	1	-	4	219	199	12	4	**439**
5 mil a 10 mil	-	-	-	29	159	65	6	**259**
10 mil a 20 mil	-	1	-	7	108	85	20	**221**
20 mil a 50 mil	-	-	-	-	33	79	49	**161**
50 mil a 100 mil	-	-	-	-	6	31	21	**58**
100 mil a 300 mil	-	-	-	-	3	13	24	**40**
300 mil a 750 mil	-	-	-	-	-	1	10	**11**
Acima de 750 mil	-	-	-	-	-	-	2	**2**
Total geral	**87**	**549**	**822**	**1.371**	**1.370**	**822**	**549**	**5.570**

Fonte: Finbra.
Elaboração dos autores.

O grupo classificado como muito baixo para percentual dos impostos sobre patrimônio e propriedade no total das receitas municipais contou quase que exclusivamente com municípios das regiões Nordeste e Norte, exceção para três municípios no Sudeste e um no Sul, não havendo nenhum município do Centro-Oeste com essa classificação. No Nordeste, municípios com população de até 5 mil habitantes foram os mais numerosos, sendo que, de maneira geral, municípios com até 20 mil habitantes perfizeram ampla maioria desse grupo, que, ainda assim, contou com um município entre 50 mil e 100 mil habitantes. Na região Norte, esse grupo contou principalmente com municípios entre 20 mil e 50 mil habitantes, tendo a faixa imediatamente inferior, em termos populacionais, relevância significativa.

No Centro-Oeste, a distribuição dos municípios pelos grupos propostos teve participação mais expressiva para aqueles situados em médio-alto e alto, com pouquíssimos municípios abaixo do primeiro quartil da distribuição dos municípios brasileiros pelo critério da proporção de tributos sobre patrimônio e renda nas receitas totais municipais. No Nordeste, a maioria dos municípios teve como resultado desse exercício valores abaixo da mediana, sendo os grupos médio-baixo e baixo, os mais expressivos. No Norte, de maneira similar, destacaram-se aqueles classificados como muito baixo e médio-baixo, na contagem de municípios. No Sudeste, os municípios se concentraram nos grupos médios, com grande participação também naqueles classificados como alto e muito alto. Na região Sul, os grupos médio-alto e alto foram os que reuniram a maior parte dos municípios.

No geral, a questão populacional manteve relação com o agrupamento tributário proposto, com municípios mais populosos – em menor número – associando-se com maiores proporções de tributos sobre patrimônio-propriedade. Isso foi muito menos claro na região Norte, entretanto.

Em termos de classificação dos municípios pela Regic 2018, no Centro-Oeste, entre 24 municípios classificados como metropolitanos, três estavam no grupo médio-baixo para esse tema, com quatro no grupo muito alto e dezesseis distribuídos igualmente entre médio-alto e alto e o município restante sem classificação por omissão de dados. No Nordeste, onde a proporção de municípios nas faixas de menores proporções de tributos sobre patrimônio e propriedade foi grande, os municípios metropolitanos distribuíram-se, como no Centro-Oeste, entre as faixas médio-baixo e muito alto. Diferentemente do observado na outra região, entretanto, foi possível observar capitais regionais e centros sub-regionais com classificação muito baixo e baixo. No Norte, por sua vez, não houve municípios metropolitanos no grupo muito alto. No Sudeste, a maior parte dos municípios metropolitanos estava no grupo considerado muito alto. Dois municípios metropolitanos foram classificados para o quesito aqui abordado como médio-baixo e um centro sub-regional como baixo. Por fim, na região Sul, o município que teve percentual muito baixo para a proporção de tributos sobre a propriedade nas receitas totais era uma capital regional. Já os municípios metropolitanos se distribuíram igualmente entre os grupos cujas proporções posicionaram-se acima da mediana.

A tabela 38 traz os dados das médias de proporção dos tributos sobre propriedade/patrimônio no nível municipal por macrorregião e classificação na Regic 2018, distribuídos por faixas de IVS. De maneira geral, o IVS foi mais baixo onde as médias se apresentaram mais elevadas, ainda que com distinções regionais consideráveis.

TABELA 37
Contagem de municípios por faixas de proporção de tributos sobre propriedade e patrimônio na receita total do município, para macrorregião e classificação na Regic 2018 (2017)

Rótulos de linha	Dados não declarados	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
Centro-Oeste	11	-	6	73	156	143	78	**467**
Metrópole nacional	1	-	-	-	4	3	1	**9**
Metrópole	-	-	-	3	4	5	3	**15**
Capital regional A	-	-	-	-	-	1	2	**3**
Capital regional C	-	-	-	-	-	1	3	**4**
Centro sub-regional A	1	-	-	-	-	4	3	**8**
Centro sub-regional B	-	-	-	2	7	17	12	**38**
Centro de zona A	-	-	-	2	6	11	7	**26**
Centro de zona B	-	-	-	2	9	9	5	**25**
Centro local	9	-	6	64	126	92	42	**339**
Nordeste	39	449	670	483	103	29	21	**1.794**
Metrópole	-	-		8	14	3	8	**33**
Capital regional A	-	3	5	8	10	5	7	**38**
Capital regional B	-	-	-	1	3	2	1	**7**
Capital regional C	-	-	3	3	7	4	-	**17**
Centro sub-regional A	-	-	3	3	16	2	-	**25**
Centro sub-regional B	-	3	2	41	21	5	-	**72**
Centro de zona A	1	-	4	28	3	-	1	**37**
Centro de zona B	-	6	34	61	2	-	-	**103**
Centro local	38	436	619	330	27	8	4	**1462**
Norte	30	96	81	138	76	24	5	**450**
Metrópole	-	-	-	1	1	3	-	**5**
Capital regional B	-	-	-	1	1	1	-	**3**
Capital regional C	-	-	-	-	7	2	1	**10**
Centro sub-regional A	1	-	-	1	1	3	-	**6**
Centro sub-regional B	-	2	2	6	6	6	-	**22**
Centro de zona A	-	2	1	2	3	1	-	**9**
Centro de zona B	2	2	1	7	5	1	-	**18**
Centro local	27	90	77	120	52	7	4	**377**
Sudeste	6	3	61	422	527	340	309	**1.668**
Grande metrópole nacional	-	-	-	-	2	8	27	**37**
Metrópole nacional	1	-	-	2	7	6	5	**21**
Metrópole	-	-	-	-	9	15	13	**37**
Capital regional A	-	-	-	-	2	2	3	**7**
Capital regional B	-	-	-	3	8	7	18	**36**
Capital regional C	-	-	-	11	26	21	48	**106**
Centro sub-regional A	-	-	-	7	18	12	26	**63**
Centro sub-regional B	-	-	1	18	25	29	64	**137**
Centro de zona A	-	-	-	2	16	17	21	**56**
Centro de zona B	1	-	-	16	27	14	6	**64**
Centro local	4	3	60	363	387	209	78	**1104**
Sul	1	1	4	255	508	286	136	**1.191**
Metrópole	-	-	-	-	19	19	19	**57**
Capital regional B	-	1	-	3	8	17	17	**46**
Capital regional C	-	-	-	2	9	10	10	**31**
Centro sub-regional A	1	-	-	1	8	15	24	**49**
Centro sub-regional B	-	-	-	1	10	37	28	**76**
Centro de zona A	-	-	-	1	11	25	8	**45**
Centro de zona B	-	-	-	1	27	20	6	**54**
Centro local	-	-	4	246	416	143	24	**833**
Total geral	**87**	**549**	**822**	**1.371**	**1.370**	**822**	**549**	**5.570**

Fonte: Finbra.
Elaboração dos autores.

TABELA 38
Média de proporção de tributos sobre propriedade/patrimônio na receita total, por faixa IVS para macrorregião e classificação pela Regic 2018

	Muito baixa	Baixa	Média	Alta	Muito alta	**Total geral**
Centro-Oeste	6,0	7,2	6,2	5,0	3,7	**6,6**
Metrópole nacional	-	-	8,3	4,1	-	**6,2**
Metrópole	-	7,7	7,2	7,5	-	**7,4**
Capital regional A	-	14,7	8,0	-	-	**12,5**
Capital regional C	-	12,7	-	-	-	**12,7**
Centro sub-regional A	-	9,4	-	-	-	**9,4**
Centro sub-regional B	8,9	9,2	6,3	-	-	**8,6**
Centro de zona A	7,3	11,2	7,1	5,6	-	**9,4**
Centro de zona B	10,8	7,9	6,2	-	-	**7,1**
Centro local	3,6	6,1	6,0	5,0	3,7	**5,9**
Nordeste	-	4,8	2,4	1,3	0,7	**1,3**
Metrópole	-	2,4	7,6	5,5	3,2	**6,0**
Capital regional A	-	10,2	5,3	4,0	1,3	**5,0**
Capital regional B	-	-	6,0	-	-	**6,0**
Capital regional C	-	5,5	3,7	1,1	-	**3,8**
Centro sub-regional A	-	4,8	4,4	1,0	0,8	**3,7**
Centro sub-regional B	-	5,6	3,3	2,2	1,4	**2,9**
Centro de zona A	-	-	2,0	2,3	1,7	**2,1**
Centro de zona B	-	-	1,7	1,4	0,9	**1,3**
Centro local	-	1,0	1,4	1,0	0,7	**1,0**
Norte	-	5,5	3,6	2,2	0,8	**2,1**
Metrópole	-	-	7,4	3,3	-	**5,8**
Capital regional B	-	9,5	5,5	1,9	-	**5,6**
Capital regional C	-	8,0	4,3	3,2	-	**5,5**
Centro sub-regional A	-	7,1	5,0	2,0	-	**5,7**
Centro sub-regional B	-	7,0	4,3	2,2	0,3	**3,8**
Centro de zona A	-	6,2	3,2	1,9	1,2	**2,9**
Centro de zona B	-	5,2	3,9	2,1	0,7	**2,6**
Centro local	-	2,5	3,4	2,2	0,8	**1,8**
Sudeste	9,2	6,6	4,7	2,1	1,5	**6,0**
Grande metrópole nacional	16,5	13,8	12,2	-	-	**12,9**
Metrópole nacional	-	10,1	6,6	2,4	-	**7,4**
Metrópole	11,1	12,8	7,6	9,7	-	**9,6**
Capital regional A	11,6	12,0	5,4	-	-	**10,1**
Capital regional B	10,9	10,9	4,8	5,0	-	**9,9**
Capital regional C	12,8	8,3	7,0	-	-	**9,5**
Centro sub-regional A	11,0	6,6	-	-	-	**8,4**
Centro sub-regional B	10,5	8,9	4,8	6,3	-	**8,9**
Centro de zona A	9,7	9,3	6,2	-	-	**8,9**
Centro de zona B	9,4	6,9	4,3	2,9	1,9	**5,2**
Centro local	6,8	5,4	3,6	1,8	1,5	**4,6**
Sul	7,1	5,7	4,6	2,9	3,1	**5,8**
Metrópole	9,6	9,2	7,7	-	-	**8,8**
Capital regional B	9,1	9,1	7,3	-	-	**9,0**
Capital regional C	8,3	7,7	-	-	-	**8,1**
Centro sub-regional A	10,5	8,4	6,4	-	-	**9,5**
Centro sub-regional B	12,1	9,6	6,1	-	-	**10,6**
Centro de zona A	8,7	7,1	7,0	-	-	**7,8**
Centro de zona B	6,8	6,3	5,6	-	-	**6,3**
Centro local	4,8	4,7	4,2	2,9	3,1	**4,6**
Total geral	**7,9**	**6,3**	**4,2**	**1,6**	**0,8**	**4,2**

Fonte: Finbra, 2017; Ipea (2010).
Elaboração dos autores.

As médias no Centro-Oeste e Sudeste e Sul, como se poderia esperar depois de passar pelo par de tabelas anteriores, foram superiores à média nacional e às médias do Nordeste e Norte. Na comparação, a média do Centro-Oeste foi de mais de três vezes a média da região Norte e cinco vezes a da região Nordeste.

A tendência geral foi de maiores proporções dos tributos sobre propriedade e patrimônio nas receitas totais municipais associadas a menores índicadores de vulnerabilidade social. Seguem apontadas aqui algumas exceções. No Centro-Oeste, a vulnerabilidade baixa foi a que, em média, concentrou as maiores proporções, diferentemente do ocorrido no Sudeste e no Sul. Ainda no Centro-Oeste, as médias associadas à vulnerabilidade social muito baixa, foram as menores entre seus centros locais. No Nordeste, as médias, ainda que mais baixas, seguiram a tendência geral. Entretanto, isso não foi verificado, em particular para os municípios metropolitanos, na faixa de vulnerabilidade baixa, tendo ocorrido o mesmo para seus centros locais e centros de zona A. Na região Norte, apenas os centros locais não reproduziram o comportamento da média. Ainda nessa região, vale apontar que a média de seus centros sub-regionais B, com muito alta vulnerabilidade social, teve o menor valor apresentado, com peso dos tributos sobre a propriedade e renda perfazendo apenas 0,3% das receitas totais, em 2017. No Sudeste, a tendência geral foi menos clara para os municípios classificados como metrópole, capitais regionais A e B e centros sub-regionais B. Por fim, no Sul, centros locais e capitais regionais B foram aquelas que não seguiram à risca a tendência geral.

Os centros locais, em média, apresentaram as menores proporções em cada região. Em oposição, as maiores médias foram registradas quase sempre por municípios metropolitanos e capitais regionais. Exceção a isso foi verificada, na região Sul, onde as maiores médias foram observadas para os centros sub-regionais.

A partir dos dados constantes na planilha de trabalho, a título de mero exercício, confrontou-se, por exemplo, municípios em que a proporção do ISSQN nas receitas totais é superior ao agregado de tributos sugerido sobre a propriedade ou patrimônio, como *proxy* de estruturas de arrecadação potencialmente mais regressivas. Municípios com essa característica totalizaram 1.674, enquanto os municípios em que o ISS foi inferior à proporção dos tributos sobre a propriedade (prop) somaram 3.373, sendo excluídos 123 municípios que não tinham informações relevantes para o comparativo disponíveis pelo Finbra. Foram geradas pequenas tabelas comparativas contrastando-os a partir de diferentes formas de agregação em termos de índice de Gini, médias de IVS e de IDH.

TABELA 39
Média de Gini para agrupamentos de municípios em que ISS > prop ou ISS < prop, por macrorregião

	ISS < prop	ISS > prop
Centro-Oeste	0,505	0,513
Nordeste	0,525	0,538
Norte	0,554	0,593
Sudeste	0,474	0,480
Sul	0,467	0,477
Total geral	**0,487**	**0,536**

Fonte: IBGE, 2010; Finbra, 2017.
Elaboração dos autores.

Em termos gerais, os totais mostram que o agregado de municípios em que o ISS tem menor peso nas receitas totais do que os tributos sobre a propriedade ou patrimônio tendem a ser menos desiguais, pelo critério da distribuição de renda pelo índice de Gini.

As diferenças regionais, entretanto, são notoriamente marcantes: nenhum outro registro superou os evidenciados para a região Norte, independentemente da coluna de agrupamento. Ainda assim, para todas as regiões, e em diferentes graus, a situação em que a proporção de tributos sobre propriedade superou a de ISS resultou em índices que refletiam menor nível de desigualdade de renda do que a situação oposta.

A tabela 40 apresenta dados de 2010 do IVS para os mesmos agrupamentos, porém organizados por porte populacional.

TABELA 40
Média de IVS para agrupamentos de municípios em que ISS > prop ou ISS < prop, por porte populacional

	ISS < prop	ISS > prop
Até 5 mil	0,285	0,392
5 mil a 10 mil	0,314	0,446
10 mil a 20 mil	0,330	0,483
20 mil a 50 mil	0,316	0,483
50 mil a 100 mil	0,283	0,438
100 mil a 300 mil	0,255	0,355
300 mil a 750 mil	0,267	0,319
Acima de 750 mil	0,301	0,328
Total geral	**0,305**	**0,452**

Fonte: Ipea, 2010 (dados do IVS); Finbra, 2017 (dados dos agrupamentos dos tributos).
Elaboração dos autores.

Mais uma vez, foi possível notar que municípios com maior proporção de tributos ligados à propriedade/patrimônio em comparação com o ISS, possuem, em média, menores níveis de vulnerabilidade social. Isso foi particularmente mais claro para municípios com menos de 100 mil habitantes, que apresentaram diferenciais maiores.

Por fim, um exercício similar foi feito em relação ao IDH – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com dados do Censo Demográfico de 2010 –, organizado para municípios pela classificação na Regic 2018.

TABELA 41
Média de IDH para agrupamentos de municípios em que ISS > prop ou ISS < prop, por classificação na Regic 2018

	ISS < prop	ISS > prop
Grande metrópole nacional	0,760	0,775
Metrópole nacional	0,714	0,711
Metrópole	0,724	0,712
Capital regional A	0,701	0,650
Capital regional B	0,752	0,714
Capital regional C	0,743	0,702
Centro sub-regional A	0,743	0,683
Centro sub-regional B	0,724	0,659
Centro de zona A	0,718	0,633
Centro de zona B	0,679	0,606
Centro local	0,668	0,593
Total geral	**0,684**	**0,607**

Fonte: PNUD, Ipea, Fundação João Pinheiro (FPJ) (dados do IDH de 2010); Finbra, 2017.
Elaboração dos autores.

Nesse caso, exceção feita a municípios da grande metrópole nacional, os municípios de todas as outras classificações mostraram, em média, IDH superior para o grupo em que os tributos sobre propriedade superaram o ISS nas receitas totais. Em parte, pode-se avaliar por que a diversidade de atividades e serviços, em particular nos municípios da RM de São Paulo, amplia o peso do ISS, ainda que muitos de seus municípios figurem entre os grupos de alta ou muito alta proporção de tributos sobre propriedade e patrimônio.

4.4 Existência de cadastros *versus* arrecadação

Esta subseção complementa o levantamento oferecido na seção 2 deste trabalho, em que se apresentou uma relação de municípios que possuíam ou não cadastros imobiliários atualizados e informatizados, sistemas de informação geográfica e base cartográfica digitalizada.

Esses instrumentos são importantes para uma série de políticas no nível municipal, permitindo ganhos relevantes no controle da ocupação e uso do solo. Os cadastros imobiliários, juntamente com as plantas genéricas de valores (PGVs), integram uma parte fundamental do mecanismo arrecadatório municipal.

Esta subseção oferece, de início, informações sintéticas sobre a média da participação dos tributos ligados a patrimônio e propriedade em nível municipal, de acordo com a existência de cadastro imobiliário (informatizado ou não) e PGV (informatizada ou não), segundo dados da Munic 2015. Fica muito claro que municípios sem esses instrumentos possuem menor expressão desses tributos, não apenas prejudicando suas próprias receitas mas também pendendo para perfis mais regressivos de arrecadação.

Adicionalmente, serão apresentadas informações sobre a existência de PGV e sua atualização para os municípios brasileiros, por macrorregião geográfica, porte populacional e classificação na Regic 2018. Seria possível também fazê-lo para cadastro do ISS, inclusive contando com cruzamentos complementares – possibilidades que estão contempladas na planilha de trabalho. A título de brevidade, apontam-se aqui apenas as informações para PGV.

TABELA 42
Média de percentual de tributos sobre a propriedade e o patrimônio dentro da receita total por existência de cadastro imobiliário informatizado (2017)

	Média de patrimônio-propriedade/receita total (%)	Contagem
Sem cadastro	0,80	280
Cadastro não informatizado	1,89	444
Cadastro informatizado	4,63	4.845
Total geral	**4,23**	**5.570**

Fonte: Finbra, 2017; IBGE, 2015.
Elaboração dos autores.

Apesar da centralidade dos cadastros imobiliários para compreensão, planejamento e ações de cunho arrecadatório, de acordo com dados da Munic 2015, 280 municípios brasileiros sequer contavam com esse levantamento. Esse grupo de municípios, descritos na seção 2 em termos populacionais e macrorregionais e de acordo com sua classificação na Regic 2018, constitui alvo prioritário de apoios técnicos e/ou financeiros para sanar esse tipo de limitação.

Outro grupo, constituído por 444 municípios onde foi declarada a existência de cadastro imobiliário não informatizado, também poderia integrar um grupo de ação específica. Os demais 4.845 municípios afirmaram contar com cadastro imobiliário informatizado. A tabela 42 trouxe ainda médias de tributos sobre patrimônio-propriedade, tal qual já foi descrito. Fica patente que, em média, municípios com cadastro imobiliário informatizado tiveram percentual superior de participação desse tipo de receita em relação ao seu total, ainda que já se saiba também que essas médias variaram muito entre os municípios, conforme já explorado e apresentado.

Municípios sem cadastro imobiliários, principalmente, e municípios sem cadastro informatizado, em menor grau, estiveram associados a menores percentuais de tributos sobre patrimônio, uma condição que contribui para quadro de subtributação desses elementos e pode se traduzir em potencial arrecadatório desperdiçado por parte da gestão municipal. Apresenta-se, a seguir, informação similar, agora organizada para a existência de PGV.

TABELA 43
Média de percentual de tributos sobre a propriedade e o patrimônio dentro da receita total por existência de PGV informatizada (2017)

	Média de patrimônio-propriedade/receita total (%)	Contagem
Sem PGV	1,71	1.072
PGV não informatizada	3,94	1.059
PGV informatizada	5,09	3.438
Total geral	**4,23**	**5.570**

Fonte: Finbra, 2017; IBGE, 2015.
Elaboração dos autores.

Nota-se que o número de municípios que contam com PGV informatizada é sensivelmente menor do que aquele apontado para cadastro imobiliário informatizado. Mais de 1 mil municípios informaram não ter PGV, com proporção similar tendo indicado ter uma versão não informatizada. Conforme indicado, esse tipo de instrumento, quando informatizado, permite ganhos sensíveis para análise, planejamento e ação nos territórios municipais, sendo de vital importância para a gestão municipal.

De forma similar ao observado para cadastros imobiliários, a existência de PGV, e em especial de sua versão informatizada, esteve associada a médias maiores de proporção de tributos ligados à propriedade ou patrimônio, algo que este trabalho tem considerado desejável. Se a oportunidade de elaboração e informatização de PGVs parece delimitar linha de ação de apoio relevante para eventual ação do MDR junto aos municípios, tal qual foi feito para o cadastro imobiliário, na seção 1, parece oportuno lembrar que a questão da atualização de cadastros e PGVs configura-se em frente necessária para melhor equacionamento de cidades mais justas e equilibradas, distribuindo de forma mais adequada os benefícios e os ônus do processo de urbanização, conforme indica o EC. Há oportunidade, associada à PGV, de promover caráter progressivo da tributação a partir do entendimento das dinâmicas sociais, econômicas e urbanísticas que conformam os contextos urbanos, sobretudo nos grandes centros urbanos. Nesse sentido, as tabelas 44 e 45 trazem informações sobre existência, informatização e atualização das PGVs nos municípios brasileiros, para macrorregião e porte populacional e macrorregião e classificação pela Regic 2018.

TABELA 44
Existência, informatização e atualização da PGV, por macrorregião e porte populacional (2015)

	Existe PGV		informatizada		Dez anos ou mais sem atualização	Nunca foi atualizada	**Total geral**
	Não	Sim	Não	Sim			
Centro-Oeste	38	429	85	344	106	68	**467**
Até 5 mil	21	114	24	90	38	28	**135**
5 mil a 10 mil	10	99	26	73	24	19	**109**
10 mil a 20 mil	7	86	14	72	19	9	**93**
20 mil a 50 mil	-	86	18	68	21	10	**86**
50 mil a 100 mil	-	20	2	18	2	1	**20**
100 mil a 300 mil	-	18	1	17	1	1	**18**
300 mil a 750 mil	-	3	0	3	-	-	**3**
Acima de 750 mil	-	3	0	3	1	-	**3**
Nordeste	664	1.130	318	812	520	367	**1.794**
Até 5 mil	132	96	44	52	53	47	**228**
5 mil a 10 mil	183	185	64	121	86	70	**368**
10 mil a 20 mil	219	345	102	243	164	120	**564**
20 mil a 50 mil	109	341	86	255	150	100	**450**
50 mil a 100 mil	16	105	17	88	41	20	**121**
100 mil a 300 mil	4	41	5	36	18	7	**45**
300 mil a 750 mil	1	9	0	9	3	1	**10**
Acima de 750 mil	-	8	0	8	5	2	**8**
Norte	95	355	114	241	142	106	**450**
Até 5 mil	18	58	21	37	15	14	**76**
5 mil a 10 mil	19	59	26	33	24	21	**78**
10 mil a 20 mil	31	76	26	50	33	27	**107**
20 mil a 50 mil	23	92	23	69	39	29	**115**
50 mil a 100 mil	2	42	11	31	17	11	**44**
100 mil a 300 mil	2	20	6	14	10	3	**22**
300 mil a 750 mil	-	6	1	5	3	1	**6**
Acima de 750 mil	-	2	0	2	1	-	**2**
Sudeste	221	1.447	332	1.115	609	333	**1.668**
Até 5 mil	78	297	85	212	125	81	**375**
5 mil a 10 mil	70	315	66	249	118	79	**385**
10 mil a 20 mil	47	312	70	242	142	80	**359**
20 mil a 50 mil	19	270	65	205	115	60	**289**
50 mil a 100 mil	5	101	17	84	43	15	**106**
100 mil a 300 mil	1	107	24	83	50	16	**108**
300 mil a 750 mil	-	37	5	32	12	2	**37**
Acima de 750 mil	1	8	0	8	4	-	**9**
Sul	54	1.136	210	926	478	225	**1.191**
Até 5 mil	26	413	79	334	148	90	**439**
5 mil a 10 mil	14	245	47	198	105	54	**259**
10 mil a 20 mil	7	213	49	164	98	38	**221**
20 mil a 50 mil	4	157	21	136	76	29	**161**
50 mil a 100 mil	1	57	9	48	24	9	**58**
100 mil a 300 mil	2	38	4	34	23	5	**40**
300 mil a 750 mil	-	11	1	10	4	-	**11**
Acima de 750 mil	-	2	0	2	-	-	**2**
Total geral	**1.072**	**4.497**	**1.059**	**3.438**	**1.855**	**1.099**	**5.570**

Fonte: IBGE..
Elaboração dos autores.

Do total de municípios que indicaram não ter PGV, pouco mais de 60% eram da região Nordeste, com outros 20% vindos do Sudeste. No Centro-Oeste, isso se limitou a municípios com 20 mil habitantes ou menos. Em todas as outras regiões, porém, verificou-se inexistência de PGV para municípios com 100 mil habitantes ou mais.

A questão da falta de informatização da PGV, por sua vez, foi mais proeminente no Sudeste, seguida de perto pelo Nordeste. Cada uma dessas regiões representou cerca de 30% do total de municípios sem PGV informatizada. Vale notar que praticamente um quarto de todos os municípios da região Norte não contava com PGV informatizada.

No tocante à atualização da PGV, pouco mais de 40% daqueles municípios que indicaram seu uso tiveram sua última atualização há dez anos ou mais, uma defasagem que provavelmente gera ou amplia distorções relevantes. Em termos regionais, a proporção foi de praticamente um quarto no Centro-Oeste, 46% no Nordeste, 40% na região Norte, em torno de 42% no Sudeste e no Sul. Essas proporções mostram que há um largo campo para atuação no sentido da atualização dessas demarcações.

Entre as possibilidades indicadas como resposta para a questão sobre último ano de atualização completa da PGV, a Munic trouxe a opção não foi atualizada, sem, entretanto, oferecer o ano de aprovação da lei original que a instituiu no município. Ou seja, a informação constante na tabela sobre municípios que nunca atualizaram suas PGVs pode conter alguns que a tenham implementado nos anos imediatamente anteriores a 2015. Isto posto, 1.099 municípios, pouco menos de um quarto do total que afirmou ter PGV instituída, jamais promoveu sua atualização.

A questão da falta ou demora para atualização da PGV, embora também concentrada em municípios com menos de 50 mil habitantes, teve participação relativamente maior de daqueles mais populosos, se comparada com a situação de existência ou não de PGV. Municípios com mais de 300 mil habitantes, para todas as regiões, indicaram não ter nunca atualizado ou ter promovido atualização há mais de dez anos do questionamento da Munic. A tabela 45 apresenta as mesmas informações, agora pela classificação na Regic 2018.

TABELA 45
Existência, informatização e atualização da PGV, por macrorregião e classificação pela Regic 2018 (2015)

	Existe PGV		Informatizada		Dez anos ou mais sem atualização	Nunca foi atualizada	**Total geral**
	Não	Sim	Não	Sim			
Centro-Oeste	38	429	85	344	106	68	**467**
Metrópole nacional	-	9	1	8	1	1	**9**
Metrópole	-	15	1	14	2	1	**15**
Capital regional A	-	3	-	3	-	-	**3**
Capital regional C	-	4	-	4	-	-	**4**
Centro sub-regional A	-	8	1	7	-	-	**8**
Centro sub-regional B	1	37	3	34	5	4	**38**
Centro de zona A	1	25	3	22	9	4	**26**
Centro de zona B	1	24	4	20	4	3	**25**
Centro local	35	304	72	232	85	55	**339**
Nordeste	664	1130	318	812	520	367	**1.794**
Metrópole	4	29	3	26	14	6	**33**
Capital regional A	13	25	3	22	12	6	**38**
Capital regional B	-	7	-	7	4	1	**7**
Capital regional C	3	14	2	12	7	4	**17**

(Continua)

(Continuação)

	Existe PGV		Informatizada		Dez anos ou mais sem atualização	Nunca foi atualizada	**Total geral**
	Não	Sim	Não	Sim			
Centro sub-regional A	3	22	4	18	9	7	**25**
Centro sub-regional B	13	59	11	48	23	8	**72**
Centro de zona A	5	32	5	27	13	7	**37**
Centro de zona B	32	71	12	59	31	22	**103**
Centro local	591	871	278	593	407	306	**1.462**
Norte	95	355	114	241	142	106	**450**
Metrópole	-	5	-	5	3	-	**5**
Capital regional B	-	3	-	3	1	-	**3**
Capital regional C	-	10	3	7	5	3	**10**
Centro sub-regional A	-	6	2	4	3	1	**6**
Centro sub-regional B	2	20	5	15	9	4	**22**
Centro de zona A	2	7	1	6	-	-	**9**
Centro de zona B	2	16	3	13	6	4	**18**
Centro local	89	288	100	188	115	94	**377**
Sudeste	221	1447	332	1115	609	333	**1.668**
Grande metrópole Nacional	-	37	7	30	19	5	**37**
Metrópole nacional	2	19	7	12	12	6	**21**
Metrópole	-	37	3	34	9	3	**37**
Capital regional A	-	7	3	4	3	1	**7**
Capital regional B	3	33	11	22	19	8	**36**
Capital regional C	10	96	18	78	42	15	**106**
Centro sub-regional A	5	58	11	47	26	12	**63**
Centro sub-regional B	11	126	26	100	48	15	**137**
Centro de zona A	3	53	11	42	20	8	**56**
Centro de zona B	4	60	12	48	27	18	**64**
Centro local	183	921	223	698	384	242	**1.104**
Sul	54	1136	210	926	478	225	**1.191**
Metrópole	3	54	9	45	26	10	**57**
Capital regional B	1	45	8	37	16	6	**46**
Capital regional C	2	29	4	25	13	5	**31**
Centro sub-regional A	-	49	9	40	25	11	**49**
Centro sub-regional B	2	74	10	64	36	14	**76**
Centro de zona A	3	42	8	34	21	7	**45**
Centro de zona B	1	53	9	44	22	11	**54**
Centro local	42	790	153	637	319	161	**833**
Total geral	**1.072**	**4.497**	**1.059**	**3.438**	**1.855**	**1.099**	**5.570**

Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

A inexistência de PGV é concentrada em centros locais. Nas regiões Centro-Oeste e Norte, estendeu-se entre esses centros e centros de zona e sub-regionais. Nas outras regiões, a ausência de PGV foi observada de forma bastante disseminada por meio das classificações da Regic 2018. No tocante à informatização, apenas na região Norte todos os municípios metropolitanos contavam com PGV informatizada. A necessidade de informatização da PGV disseminou-se entre as regiões e nas formas de inserção na Regic 2018.

Nota-se que a necessidade de atualização também se apresentou bastante difundida. Apenas as capitais regionais e centros de zona A do Centro-Oeste não registraram qualquer município com defasagem na atualização de suas PGVs, configurando um número bastante restrito de entradas nessa condição. No Nordeste, 68% dos municípios metropolitanos

necessitavam de atualização de suas PGVs, seja por isso nunca ter sido feito, seja por ter dez anos ou mais desde a última revisão completa. Na região Sul, a proporção foi dois terços; e no Sudeste, 58%. No Norte, três dos cinco municípios metropolitanos (60%), enquanto no Centro-Oeste atingiu pouco menos de 21%.

4.5 Quadro setorial

Esta subseção apresenta a possibilidade de utilização de critérios setoriais como parte do conjunto de "lâminas" ou "etiquetas" descritivas para composição dos perfis de atuação para eixos da PNDU.

Essa possibilidade deriva da diversidade de condicionantes que se podem estabelecer lançadas por distintos aspectos, rotinas e dinâmicas de diferentes setores produtivos, a partir de características ligadas a padrões de remuneração, concentração ou pulverização de agentes, padrão de territorialização, vínculos e nexos para frente ou para trás em cadeias produtivas, relação com características naturais ou geográficas, entre outras. A relação entre transformações na estrutura produtiva e padrões de organização dos espaços urbano ou rural é abordada em termos teóricos e históricos por consagrada gama de autores, economistas ou não.[10]

Alguns cortes mais imediatos podem ser mencionados, como a produção mineral, dependente de jazidas e que possui horizonte finito de extração, num segmento de grandes e concentrados capitais, e, em contraposição, o comércio varejista, presente em praticamente todos os municípios brasileiros e, em grande maioria, de forma muito mais pulverizada, ambos com padrões diferentes de remuneração, estabelecendo relações distintas com o território no cotidiano municipal.

Poder-se-ia citar ainda a questão de municípios que têm como principal setor na geração de seu valor agregado a própria administração municipal, indicando – numa preocupação similar ao que foi apontado para a questão do FPM – municípios com baixa capacidade de geração de excedentes econômicos, mas, talvez ainda mais relevante, com limitadas alternativas materiais para tentar promover melhores condições infraestruturais, de serviços ou qualificação dos espaços urbanos e que necessitem de atenção especial, do ponto de vista das políticas públicas da União ou dos estados, para sua melhoria.

Grandes empreendimentos industriais ou agropecuários, por outro lado, representando capitais extremamente concentrados, possuem também padrões muito próprios de relação com o espaço municipal, com unidades produtivas potencialmente controlando recursos muito mais volumosos do que as próprias prefeituras dos municípios onde as matrizes ou unidades locais se instalam, configurando um arranjo assimétrico entre interesses econômicos e necessidades sociais. Uma tentativa de captar esse tipo de relação será apresentada adiante, mas parece válido reconhecer aqui que esse tipo diferente de padrão de relação entre poder público e agentes econômicos pode ter os cortes setoriais como forma de aproximação.

Essas diferenças de situação e interrelações, portanto, podem ter relevância para a atuação do MDR ao configurar políticas e formas de atuar. A partir do levantamento organizado na planilha de trabalho, é possível detalhar cortes e cruzamentos de interesse entre qualidades ou características que se combinam e delimitam municípios que podem sofrer de tipos similares de fragilidades. A título de brevidade, apresentam-se apenas exemplos

10. Para citar alguns, Harvey, Smith, Lefebvre, Cano, Brandão ou Villaça, com particulares considerações sobre o campo regional e o urbano no Brasil, cada qual com seu foco distinto.

de como setores poderiam ser utilizados como *proxies* interessantes. A tabela 46 contém informações da Rais para 2018. O cruzamento proposto distribui os municípios brasileiros a partir do setor que concentra a maior proporção de mão de obra formal, cruzando-os por faixa de IVS, do Ipea.

TABELA 46
Contagem de municípios por setor que concentra a maior parcela da mão de obra formal, por faixas de IVS (2018)

	Dados não declarados	Muito baixa	Baixa	Média	Alta	Muito alta	**Total geral**
Administração pública direta e autárquica	3	132	639	775	1.022	759	**3.330**
Agricultura, silvicultura, criação de animais e extrativismo vegetal	1	54	295	187	59	28	**624**
Comércio e administração de imóveis, valores mobiliários e serviço técnico	-	5	20	15	5	1	**46**
Comércio atacadista	-	4	6	1	3	-	**14**
Comércio varejista	1	174	395	169	32	5	**776**
Construção civil	-	13	17	14	8	5	**57**
Ensino	-	3	2	4	2	3	**14**
Extrativo mineral	-	2	8	4	3	1	**18**
Indústria da borracha, fumo, couros, peles, similares e indústrias diversas	-	6	2	-	1	-	**9**
Indústria química de produtos farmacêuticos, veterinários e perfumaria	-	11	29	5	4	2	**51**
Indústria da madeira e do mobiliário	-	16	24	6	3	-	**49**
Indústria de calçados	-	22	19	6	5	1	**53**
Indústria de produtos alimentícios, bebidas e álcool etílico	-	74	106	30	22	5	**237**
Indústria de produtos minerais não metálicos	-	4	10	3	1	-	**18**
Indústria do material de transporte	-	2	7	1	1	-	**11**
Indústria do material elétrico e de comunicações	-	1	3	-	-	-	**4**
Indústria do papel, papelão, editorial e gráfica	-	2	5	6	-	-	**13**
Indústria mecânica	-	8	5	1	-	-	**14**
Indústria metalúrgica	-	8	5	1	-	-	**14**
Indústria têxtil do vestuário e artefatos de tecidos	-	44	56	13	2	-	**115**
Instituições de crédito, seguros e capitalização	-	-	1	1	-	-	**2**
Serviços de alojamento, alimentação, reparação, manutenção e redação	-	23	26	8	8	2	**67**
Serviços industriais de utilidade pública	-	-	1	1	-	-	**2**
Serviços médicos, odontológicos e veterinários	-	-	2	4	-	-	**6**
Transportes e comunicações	-	8	9	8	1	-	**26**
Total geral	**5**	**616**	**1.692**	**1.263**	**1.182**	**812**	**5.570**

Fonte: Rais, 2018; Ipea (2010).
Elaboração dos autores.

Ao se organizarem os municípios pelo critério proposto, pode-se observar, em diferentes graus, um comportamento similar das distribuições por setor de maior concentração da mão de obra formal: os grupos considerados de muito baixa ou baixa vulnerabilidade social quase sempre tiveram mais municípios do que os de alta e muito alta vulnerabilidade, quando tomadas setor a setor. Em que pese o número absoluto de municípios de baixa ou muito baixa vulnerabilidade ser efetivamente maior, poucos foram os setores que deixaram de exibir esse padrão. Um desses foi o que teve o ensino como maior setor empregador. A distribuição para esse setor dos municípios por faixa de IVS mostrou-se espelhada, com o número de municípios acima ou abaixo dos limites de média vulnerabilidade sendo iguais. Entretanto, são poucos os municípios que tiverem esse setor como principal empregador da mão de obra formal.

O setor que figurou como principal empregador para a maior parte dos municípios brasileiros foi a própria administração pública, correspondendo a pouco menos de 60% dos municípios brasileiros, conformando um agrupamento bastante heterogêneo em termos de IVS. Com exceção da classificação de muito baixa vulnerabilidade, o setor concentrou o maior número de municípios para todas as outras faixas. É importante observar, no sentido do que se vinha apontando, o elevado número de municípios de alta e muito alta vulnerabilidade associados a esse setor, quando principal empregador. A participação relativa nesse setor dos municípios de muito baixa vulnerabilidade foi inferior a 4% do total, a menor não nula registrada para todos os setores observados. Apenas outros dois setores tiveram participação relativa inferior à média geral para a menor faixa de vulnerabilidade medida pelo IVS: agricultura, silvicultura, criação de animais e extrativismo vegetal; e comércio e administração de imóveis, valores mobiliários e serviço técnico. O setor extrativo mineral não foi incluído nesse grupo por décimos. No outro espectro, olhando para muito alta vulnerabilidade, administração pública e ensino foram novamente aqueles que apresentaram maiores proporções relativas, com mais de 20%.

Uma visão alternativa, que se coloca a seguir, na tabela 47, estabelece médias de alguns indicadores de fragilidade apresentados no início desta seção, buscando demonstrar algumas das fragilidades de ordem socioeconômica relacionadas aos setores produtivos, numa sistematização alternativa. Vale lembrar que isso é resultado de cruzamentos da planilha de trabalho, que possibilita cruzamentos setoriais com indicadores territoriais ou espaciais, em alinhamento com o que foi explicitado anteriormente. Portanto, não se esgota em qualquer medida a questão; busca-se sensibilizar para o uso das questões setoriais como relevantes no exercício de construção de caracterizações municipais.

A tabela 47 apresenta informações para o setor com maior participação no valor agregado municipal, em conjunto com médias para uma sequência de indicadores socioeconômicos, oriundas do Censo Demográfico do IBGE de 2010, Contas Regionais (2017), Finbra (2017), e Ipea, já apresentadas de alguma forma nesta seção. Com destaque em azul, foram sinalizados os registros mais problemáticos (maiores vulnerabilidades, menores, IDHs etc.).

TABELA 47
Médias de indicadores municipais selecionados, por setor que mais contribuiu para o valor agregado bruto municipal

	Média rendimento mediano mensal dos domicílios	Média de % de extremamente pobres (2010)	Média de % de pobres (2010)	Média de IBGE-Gini [2010]	Média de IBGE-IDHM (2010)	Média de IVS – (2010)	Média de IVS_ infraestrutura_ urbana (2010)	Média de IVS_capital_ humano (2010)	Média de IVS_renda_e_ trabalho (2010)	Média de % de impostos sobre propriedade/ patrimônio no PIB	Média de PIB	Média de PIB *per capita*
Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social	771,337	18,427	34,966	0,518	0,611	0,431	0,293	0,502	0,496	0,429	262.860,627	10.947,836
Agricultura, inclusive apoio à agricultura e a pós-colheita	1.145,920	7,093	16,016	0,491	0,679	0,307	0,186	0,380	0,356	0,659	287.531,289	32.356,279
Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas	1.338,296	5,051	13,161	0,495	0,704	0,271	0,142	0,349	0,321	0,509	1.923.595,522	53.672,968
Construção	1.310,000	2,250	7,530	0,441	0,723	0,337	0,405	0,302	0,303	0,926	131.060,857	22.647,460
Demais serviços	1.414,233	3,001	9,239	0,490	0,722	0,257	0,164	0,318	0,288	1,039	3.055.027,779	26.930,876
Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	1.150,412	9,590	20,106	0,513	0,671	0,336	0,214	0,405	0,389	0,354	1.036.598,639	57.087,712
Indústrias de transformação	1.521,853	3,371	8,795	0,451	0,718	0,247	0,149	0,319	0,273	0,506	2.284.037,201	51.209,960
Indústrias extrativas	1.102,170	8,954	20,066	0,519	0,678	0,344	0,259	0,387	0,385	0,378	2.272.262,931	61.952,179
Pecuária, inclusive apoio à pecuária	1.311,111	5,982	13,256	0,488	0,690	0,285	0,151	0,347	0,357	0,794	170.805,684	25.234,253
Produção florestal, pesca e aquicultura	867,061	14,198	29,338	0,512	0,626	0,416	0,312	0,491	0,445	0,431	320.528,754	27.956,167
Total Geral	**1.057,992**	**11,473**	**23,215**	**0,503**	**0,659**	**0,352**	**0,232**	**0,420**	**0,403**	**0,636**	**1.181.924,417**	**21.990,761**

Fonte: Ipea, 2010; IBGE, 2010; 2017; Finbra, 2017; PNUD, 2010.
Elaboração dos autores.

Em média, os municípios que tiveram como principais contribuintes para seu valor agregado os setores da própria administração ou produção florestal, pesca e aquicultura foram aqueles com indicadores socioeconômicos mais frágeis na contagem proposta. Sem nutrir qualquer ilusão produtivista, ou mesmo desenvolvimentista, o que se destaca é um perfil de fragilidade forjado pela limitação de alternativas econômicas ou sua baixa expressão e capacidade de geração de excedentes econômicos, contando esses municípios, portanto, com diminuta capacidade de reunir meios materiais de organizar investimentos e medidas que beneficiem e melhorem as condições apontadas. Talvez o escopo de atuação da PNDU traga poucas possibilidades diretamente relacionadas a esse perfil de fragilidade. Vale, porém, a indicação de alternativas de estruturação de programas e ações que consigam dialogar e ativar potenciais econômicos por meio de agentes locais em busca de alternativas em rede ou comunitárias.

4.6 Fragilidade: concentração de domínio econômico

Na subseção anterior foi feita menção a uma situação particular sobre municípios onde se localizam unidades produtivas ou empreendimentos que representam grandes volumes de capital, por vezes, inclusive, comandando recursos em patamares muito superiores a aqueles disponíveis para o próprio poder executivo local. Nesses municípios, as relações usuais entre gestão local, interesses empresariais e as necessidades urbanas da população em geral ganham contornos muito específicos.

A assimetria estabelecida não raro coloca a gestão municipal como peça acessória e dependente em termos de recursos – por meio de receitas arrecadadas ou filantropia – do empreendimento estabelecido, deformando mecanismos de impessoalidade da gestão e tornando as instâncias participativas e também as representativas de gestão extremamente sensíveis aos interesses corporativos instalados.

Essa situação traz fragilidades que se tornam menos visíveis frente a um cenário de recursos abundantes e benfeitorias oferecidas por representantes desse tipo de capital. Refletem-se em relações espúrias entre os parâmetros de atuação da gestão municipal e os interesses privados representados por esse tipo de iniciativa, transformando, no limiar da legalidade, as pautas de diferentes secretarias, formas de condução de conselhos municipais, entre outras possibilidades.

Exemplo mais comum desse tipo de relação talvez seja o de empresas mineradoras instaladas em municípios pequenos. Nessas cidades, as empresas se utilizam de capitais concentrados para afirmar seu papel estruturante com o número de empregos que mobiliza, o percentual dos tributos municipais por que é responsável, as benfeitorias que promove nos espaços públicos. O que não fica claro é o que essas empresas pedem em retorno em termos de rotinas e práticas de fiscalização, de ações ambientais e práticas tributárias ou de planejamento urbano. Esse tipo de proceder, entretanto, não se limita à atividade extrativa mineral, podendo ser reproduzido por capitais de diferentes setores, desde que se configure situação de assimetria e concentração conforme descrito.

Nesta subseção apresenta-se uma listagem de municípios onde potencialmente se desenvolve esse tipo de fragilidade, a partir de critérios cruzados na Planilha de Trabalho. Na ferramenta, foi possível notar uma diversidade grande de indicadores socioeconômicos associados aos municípios que foram "etiquetados" com esse tipo de situação. Certamente, os critérios utilizados podem ser trabalhados para chegar a cortes mais precisos ou mais

sensíveis para determinado tipo de fragilidade complementar.[11] O objetivo aqui foi apresentar como alternativa esse perfil possível de atuação, em particular a partir da ideia de que nesse tipo de situação os capitais privados de grande vulto podem oferecer benefícios sociais mais claros e estruturantes às localidades onde se instalam.

As tabelas 48 e 49 trazem listagem, por macrorregião e porte populacional e por macrorregião e classificação na Regic 2018, respectivamente, dos municípios que reuniram conjunto específico de características que se acredita aproximar da situação descrita. Foram combinadas as seguintes características: i) municípios com até 50 mil habitantes; ii) cuja atividade com maior valor agregado não é a administração pública; iii) em que a maior concentração de empregos formais não é a própria administração pública, tampouco o comércio varejista; iv) onde a concentração dos empregos formais, segundo dados da Rais, tivesse registro acima da mediana (15,71%); e v) e cuja relação renda domiciliar-PIB tivesse sido inferior ao primeiro quartil. Esse conjunto teve como resultado 708 municípios, distribuídos nas tabelas a seguir.[12]

TABELA 48
Municípios com concentração de domínio econômico, por macrorregião e porte populacional

Centro-Oeste	131
Até 5 mil	31
5 mil a 10 mil	41
10 mil a 20 mil	30
20 mil a 50 mil	29
Nordeste	63
Até 5 mil	5
5 mil a 10 mil	11
10 mil a 20 mil	18
20 mil a 50 mil	29
Norte	30
Até 5 mil	11
5 mil a 10 mil	6
10 mil a 20 mil	8
20 mil a 50 mil	5
Sudeste	238
Até 5 mil	53
5 mil a 10 mil	67
10 mil a 20 mil	60
20 mil a 50 mil	58
Sul	246
Até 5 mil	101
5 mil a 10 mil	56
10 mil a 20 mil	49
20 mil a 50 mil	40
Total geral	**708**

Fonte: IBGE, 2010; 2017; Rais, 2018.
Elaboração dos autores.

Pelo próprio corte de faixa populacional adotado, o exercício proposto ateve-se àqueles municípios com no máximo 50 mil habitantes. Em termos regionais, municípios do Sul (35%), Sudeste (33%) e Centro-Oeste (18%) foram mais numerosos para o corte realizado

11. Dados, por exemplo, do cadastro central das empresas, do IBGE, poderiam ser utilizados para refino de perfis, apesar das limitações colocadas sobre a disponibilidade de informações para municípios com menos de 50 mil habitantes.
12. A listagem nominal dos municípios pode ser consultada na planilha de trabalho, onde é possível, inclusive, alterar esses parâmetros ou agregar novos.

do que os do Nordeste e Norte, tendo o corte da relação renda domiciliar-PIB provavelmente contribuído para isso. No Sul, municípios com até 5 mil habitantes perfizeram maior parte do resultado desse levantamento, pouco mais de 40% do seu total. No Sudeste, a questão esteve mais bem distribuída entre as faixas populacionais, com os municípios de 5 mil a 10 mil habitantes tendo participação levemente maior. No Centro-Oeste, foi essa também a faixa mais representativa em termos populacionais. No Nordeste, a concentração relativa se deu na faixa de 20 mil a 50 mil habitantes, num padrão diferente das demais regiões. Por fim, no Norte, os municípios até 5 mil habitantes foram os mais numerosos, em que pese o baixo número absoluto de resultados obtidos na região.

Outra visão sobre esse corte é mostrada pela tabela 49, que organizou as mesmas informações para macrorregião e classificação na Regic 2018.

TABELA 49
Municípios com concentração de domínio econômico, por macrorregião e classificação Regic 2018

Centro-Oeste	131
Metrópole	1
Centro sub-regional B	6
Centro de zona A	9
Centro de zona B	5
Centro local	110
Nordeste	63
Metrópole	2
Capital regional A	3
Centro de zona A	2
Centro de zona B	3
Centro local	53
Norte	30
Centro de zona A	1
Centro de zona B	1
Centro local	28
Sudeste	238
Grande metrópole nacional	1
Metrópole nacional	1
Metrópole	4
Capital regional B	5
Capital regional C	14
Centro sub-regional A	11
Centro sub-regional B	23
Centro de zona A	3
Centro de zona B	5
Centro local	171
Sul	246
Metrópole	14
Capital regional B	8
Capital regional C	5
Centro sub-regional A	9
Centro sub-regional B	14
Centro de zona A	13
Centro de zona B	7
Centro local	176
Total geral	**708**

Fonte: IBGE, 2010; 2017; Rais, 2018.
Elaboração dos autores.

Por essa ótica, os centros locais somaram pouco mais de três quartos do total de municípios selecionados. Desse modo, quase todas as regiões tiveram registros metropolitanos para o levantamento, exceção feita à região Norte, onde, em adição aos centros locais, foi possível observar apenas um município centro de zona A e outro centro de zona B. No Nordeste, além de centros locais e centros de zona, o corte proposto abrangeu também três capitais regionais e dois municípios metropolitanos. Essa configuração de distribuição, abrangendo desde centros locais até municípios metropolitanos pode indicar subdivisões necessárias e estruturantes para a questão proposta, diferenciando o significado do conteúdo social, econômico e urbano desse perfil de município a partir de sua inserção – ou não – em aglomerações urbanas, algo em princípio não captado pelos recortes adotados. No Centro-Oeste, além de um resultado para município metropolitano, houve seis apontamentos de centros sub-regionais B, em adição a centros de zona e centros locais, em maior número. No Sudeste, a distribuição por classificação pela Regic 2018 contou com municípios para cada um dos tipos: centros locais, centros de zona, centros sub-regionais, capitais regionais e nas três classificações metropolitanas ali identificadas. No Sul, o exercício teve como resultado o maior número absoluto de municípios metropolitanos.

Esse levantamento pode contribuir para identificar um grupo de municípios que se beneficie de formas alternativas de desenho de políticas públicas, procurando majorar o retorno e a contribuição de grandes entes privados, orientando contrapartidas que evitem as costumeiras armadilhas "curto prazistas", delimitando possibilidades com maior valor social, revertendo em ganhos às capacidades municipais e ao bem público, ao menos enquanto uma reforma tributária não dê conta de equacionar os gigantescos desequilíbrios sociais e de agência existentes. Além disso, a listagem também poderia ser útil para abordagens específicas para capacitação técnica e desenhos de políticas e instâncias para melhor lidar com as assimetrias presentes na relação entre municípios de pequeno porte e grandes unidades produtoras ali instaladas, procurando justamente minimizar os efeitos deletérios que se lançam sobre as práticas públicas e os espaços de participação popular nesse contexto específico.

5 POLÍTICAS SETORIAIS URBANAS

Esta seção reúne tópicos a respeito de três dos principais eixos de políticas setoriais urbanas: mobilidade, habitação e saneamento. Foram organizados dados a partir da Munic e da pesquisa de características urbanísticas do entorno dos domicílios, ambas realizadas pelo IBGE, e também da pesquisa de déficit habitacional, conduzida pela FJP. Essas informações foram objeto de cruzamentos e recortes, buscando ilustrar algumas possibilidades e preocupações a partir do conteúdo sistematizado na planilha de trabalho. Assim como ocorreu no restante do trabalho, os tópicos abordados dividem-se entre oferecer possíveis perfis municipais de fragilidades ou evidenciar alguma dimensão marcante de diversidade regional que tornasse desejável complementar cortes imediatos por porte populacional ou classificação na Regic.

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

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

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

Essas questões se tornam ainda mais difíceis de superar quando se abordam políticas com participação dos diferentes entes da Federação, cada qual com preocupações específicas e, por vezes, mantendo posturas e visões desalinhadas. Nesse sentido, um esforço de hierarquização de condicionantes nas diferentes escalas para as diferentes políticas setoriais seria de extrema valia para que se pudesse estabelecer eixos mais coesos de atuação a partir dos princípios e objetivos estipulados. Esse esforço, entretanto, exige um trabalho mais detido e prolongado. Adicionalmente, se o período expansionista recente da economia brasileira certamente trouxe elementos complicadores para a expansão e ocupação equilibrada, socialmente justa e ecologicamente sustentável, vale também refletir quais seriam as condicionantes lançadas para o cenário reverso, que teima em se prolongar, de recessão e crise, em termos da qualidade da urbanização e da expansão dos centros urbanos e sua relação com os espaços não urbanizados.

Esta seção foi dividida em quatro subseções. A primeira discute o planejamento em municípios, a partir da informação de existência de planos setoriais e do PD. A segunda subseção se preocupa em apresentar alguns recortes ligados à mobilidade. Em seguida, aborda-se o tema habitação e, por fim, o saneamento básico.

5.1 Plano Diretor e planos setoriais

Ao longo deste trabalho, sempre que houve a oportunidade, reforçou-se a visão de que o planejamento público é de extrema relevância para a organização e sistematização de ações no sentido de transformar cenários. Mais que isso, defende-se a importância do planejamento, também, pela oportunidade que oferece de se ter registro sobre visões e prioridades acerca dos diferentes temas. Seja por declaração ou por omissão, é possível verificar como se hierarquizam problemas e as abordagens propostas para resolvê-los, quais são os agentes considerados centrais para tanto, bem como aqueles ignorados, o que seria absoluto e o que seria variável de ajuste no equacionamento dos temas abordados. Nesse sentido, o planejamento expressa esse conjunto de itens e forças que oferecem uma janela para as oposições existentes na sociedade, em diversos níveis.

Na seção 2, pôde-se ter uma primeira aproximação, ainda que parcial, a respeito das diferenças municipais no que concerne às capacidades estatais e institucionais, complementadas, na seção seguinte, por uma série de instrumentos e regulamentações que também diferenciam a forma como cada um lida com a ocupação e o uso do solo, por exemplo. Aqui, ao se apresentar informações sobre a existência de planos municipais, faz-se necessário reforçar que os municípios possuem condições muito distintas de conduzir, por conta própria, de forma integral, os procedimentos necessários para a elaboração dos planos setoriais.

Por isso, torna-se muito comum a contratação de consultorias especializadas, com diferentes sensibilidades em torno dos temas, ainda que possam responder a um mesmo conjunto de itens básicos a serem levantados, trabalhados e analisados. Portanto, o aspecto técnico da burocracia local e a capacidade de contratação desse tipo de serviço são fatores relevantes que vão diferenciar não apenas a existência ou não de um determinado plano no município, mas também sua qualidade (essa última questão seria um interessante tema para pesquisa aprofundada, inclusive), ou a capacidade de se implementar e conduzir, a contento, rotinas que reflitam ou exprimam as visões estipuladas nos planos.

Nesse sentido, a estruturação de políticas federais oferecendo apoio (financeiro ou técnico) precisa levar em consideração essa diferenciação, a fim de não reforçar situação circular de, sem oferecer qualquer suporte prévio para que municípios possam elaborar seus planos, exigi-los como barreira de acesso à obtenção de recursos setoriais. O mesmo valeria para a possibilidade de capacitação para que as burocracias locais internalizassem conceitos, referências e formas de atuação que contribuam para o cumprimento das metas dos planos.

Conforme estabelecido na seção 3, embora a obrigatoriedade de elaboração de determinado plano nem sempre se estenda à totalidade do conjunto municípios, parece estruturante adotar a premissa de que nunca é mais benéfico não tê-lo. Municípios de qualquer porte se beneficiam das componentes que integram os planos, no mínimo, pelo melhor conhecimento da realidade local. A partir dessa ideia, este tópico apresenta um recorte específico de fragilidade: municípios sem qualquer um dos planos listados: PD, Plano de Habitação, Plano de Mobilidade (PMOB), Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) ou Plano Integrado de Gestão de Resíduos Sólidos (PGIRS). Na planilha de trabalho, é possível montar cruzamentos específicos, para qualquer combinação de existência desse ou daquele plano municipal.

TABELA 50
Municípios sem PD e planos de transporte, habitação, saneamento ou gestão integrada de resíduos sólidos, por faixa de IVS, macrorregião e porte populacional

	Dados não declarados	Muito baixa	Baixa	Média	Alta	Muito alta	**Total geral**
Centro-Oeste	-	1	15	10	3	-	**29**
Até 5 mil	-	-	5	4	2	-	**11**
5 mil a 10 mil	-	-	8	4	1	-	**13**
10 mil a 20 mil	-	1	2	2	-	-	**5**
Nordeste	-	1	2	37	174	127	**341**
Até 5 mil	-	1	1	13	43	17	**75**
5 mil a 10 mil	-	-	1	12	55	37	**105**
10 mil a 20 mil	-	-	-	8	65	58	**131**
20 mil a 50 mil	-	-	-	3	11	15	**29**
50 mil a 100 mil	-	-	-	1	-	-	**1**
Norte	-	-	1	13	10	16	**40**
Até 5 mil	-	-	-	6	7	1	**14**
5 mil a 10 mil	-	-	1	5	3	2	**11**
10 mil a 20 mil	-	-	-	1	-	12	**13**
20 mil a 50 mil	-	-	-	1	-	1	**2**
Sudeste	-	7	51	33	30	5	**126**
Até 5 mil	-	3	18	15	6	2	**44**
5 mil a 10 mil	-	3	19	10	11	1	**44**
10 mil a 20 mil	-	1	14	7	11	2	**35**
20 mil a 50 mil	-	-	-	1	2	-	**3**

(Continua)

(Continuação)

	Dados não declarados	Muito baixa	Baixa	Média	Alta	Muito alta	**Total geral**
Sul	1	2	6	2	-	-	**11**
Até 5 mil	-	2	4	1	-	-	**7**
5 mil a 10 mil	-	-	2	1	-	-	**3**
10 mil a 20 mil	1	-	-	-	-	-	**1**
Total geral	**1**	**11**	**75**	**95**	**217**	**148**	**547**

Fonte: IBGE (2018; 2020) e Ipea (2010).
Elaboração dos autores.

Em termos absolutos, a contagem de municípios com essas características registrou maior número de casos para o Nordeste (62%). O Sudeste (23%), que teve o segundo maior total em termos regionais, não somou nem metade do número observado para o Nordeste. O Norte não obteve número elevado de municípios, em termos absolutos. Em termos relativos, entretanto, representou quase 10% do total de municípios dessa região. O Centro-Oeste e o Sul ficaram com os menores números de municípios com as características apontadas, e no segundo o número de municípios foi menor que a metade do primeiro.

Para essas duas regiões, a questão esteve restrita aos municípios das menores faixas populacionais, não tendo municípios com mais de 20 mil habitantes que simultaneamente tenham assinalado inexistência de todos os planos previamente identificados. No Sul, os municípios na condição de até 5 mil habitantes foram os mais numerosos. Já no Centro-Oeste, a faixa com maior número de municípios identificados foi a de 5 mil a 10 mil habitantes. Para Norte e Sudeste, a questão estendeu-se a municípios de até 50 mil habitantes. No Nordeste, por sua vez, foi verificado um registro municipal com população entre 50 mil e 100 mil habitantes. Partindo do princípio de que o levantamento aponta municípios sem nenhum dos planos, considera-se esse número relevante, em especial porque os PMSBs são formalmente obrigatórios para todos os munícipios, sem os cortes de faixas populacionais válidos, por exemplo, para PMOBs ou PDs.

Nota-se ainda, ao observar as faixas de IVS, que essa característica distribuiu-se, ainda que desigualmente, por todo o espectro de faixa de vulnerabilidade social. Como se pode notar, a ausência de planos associou-se de forma mais forte com faixas de alta ou muito alta vulnerabilidade, que, de forma combinada, representaram cerca de dois terços do total de municípios que resultaram dos cortes propostos. Ainda assim, municípios de muito baixa vulnerabilidade também dividiam essa característica, principalmente no Sudeste. A tabela 51 apresenta a mesma informação, organizada, entretanto, a partir da classificação feita pela Regic 2018.

TABELA 51
Municípios sem PD e planos de transporte, habitação, saneamento ou gestão integrada de resíduos sólidos, por faixa de IVS, macrorregião e classificação na Regic 2018

	Dados não declarados	Muito baixa	Baixa	Média	Alta	Muito alta	**Total geral**
Centro-Oeste	-	1	15	10	3	-	**29**
Metrópole	-	-	1	-	-	-	**1**
Centro de zona A	-	-	1	1	-	-	**2**
Centro local	-	1	13	9	3	-	**26**
Nordeste	-	1	2	37	174	127	**341**
Capital regional A	-	-	-	-	1	-	**1**
Capital regional C	-	-	-	1	1	-	**2**

(Continua)

(Continuação)

	Dados não declarados	Muito baixa	Baixa	Média	Alta	Muito alta	**Total geral**
Centro sub-regional A	-	-	-	-	1	-	**1**
Centro sub-regional B	-	-	-	2	1	-	**3**
Centro de zona B	-	-	-	1	8	3	**12**
Centro local	-	1	2	33	162	124	**322**
Norte	-	-	1	13	10	16	**40**
Centro sub-regional B	-	-	-	1	-	-	**1**
Centro local	-	-	1	12	10	16	**39**
Sudeste	-	7	51	33	30	5	**126**
Capital regional B	-	-	-	1	-	-	**1**
Capital regional C	-	-	1	2	-	-	**3**
Centro sub-regional A	-	-	1	-	-	-	**1**
Centro sub-regional B	-	-	3	1	-	-	**4**
Centro de zona A	-	-	1	-	-	-	**1**
Centro de zona B	-	-	-	3	2	-	**5**
Centro local	-	7	45	26	28	5	**111**
Sul	1	2	6	2	-	-	**11**
Metrópole	-	-	1	-	-	-	**1**
Centro local	1	2	5	2	-	-	**10**
Total geral	**1**	**11**	**75**	**95**	**217**	**148**	**547**

Fonte: IBGE (2018; 2020) e Ipea (2010).
Elaboração dos autores.

Nas regiões Sul e Centro-Oeste, houve registro de municípios metropolitanos sem qualquer um dos planos apontados. Foram as únicas duas regiões em que isso ocorreu. No Centro-Oeste, além dos centros locais, apareceram dois centros de zona A. No Norte, em adição aos centros locais, verificou-se também um município classificado como centro sub-regional B. No Sudeste, ainda que minoritariamente, notou-se que a questão aqui observada abrangeu capitais regionais, centros sub-regionais e centros de zona, complementando os majoritários centros locais. No Nordeste, ocorreu algo similar, embora lá o número de centros locais tenha sido quase três vezes maior que o verificado no Sudeste e o número de centros de zona tenha sido o dobro do verificado na região previamente citada.

No tocante ao IVS, municípios de alta ou muito alta vulnerabilidade só não foram verificados para o Sul. Os de muito baixa vulnerabilidade e sem os planos aprovados só não foram observados no Norte.

5.2 Mobilidade

O primeiro dos tópicos setoriais a ser abordado é o ligado à mobilidade. Como se poderá verificar, esse tópico é um pouco mais extenso que os demais contidos no trabalho, pois busca apresentar aspectos distintos reunidos pelos dados constantes na planilha de trabalho.

APNMU, criada a partir da Lei nº 12.587/2012, estipulou a obrigatoriedade de elaboração de planos municipais de mobilidade para praticamente o mesmo grupo de municípios que seria obrigado pela CF/1988 a formular PDs, a saber: i) municípios com mais de 20 mil habitantes; ii) aqueles que integrem região metropolitana; ou iii) os que tenham particular interesse turístico. Como forma de reforçar a necessidade de elaboração dos PMOBs, a política nacional estabeleceu que municípios sem planos aprovados até abril de 2017 ficariam impedidos de acessar recursos federais para mobilidade. Esse prazo, entretanto, vem sendo recorrentemente

expandido, tendo sido postergado para 2019, no governo Temer, e, novamente, para 2021, e depois 2022, no governo de Jair Bolsonaro.[13] Em que pese a crise econômica que se alonga no país e, mais recentemente, o contexto pandêmico, a expansão dos prazos tem cooperado para que um número relativamente baixo de municípios tenha elaborado seus planos (388 apenas, segundo dados da Munic/IBGE).

São prioridades estipuladas pela PNMU a integração com os conteúdos dos PDs e as demais peças de planejamento relevantes, de modo a privilegiar uma visão sobre o transporte que se integre com demais elementos e equipamentos urbanos. Além disso, como já adiantado, há também uma indicação explícita de priorização dos transportes ativos em relação aos motorizados, assim como dos coletivos em detrimento dos individuais. Isso reflete preocupações ambientais, mas também econômicas e sociais.

A questão da mobilidade se apresenta de forma muito diferente dependendo dos contextos populacionais e urbanos em que se inserem os municípios. Nas metrópoles, há participação da gestão estadual nesse mérito, algo que, se por um lado amplia o leque de possibilidades de atuação para provimento de condições melhores de mobilidade, por outro, traz o desafio de coordenação quase sempre não superado, com necessidades adicionais de arranjos entre gestão municipal e estadual. Note-se, o resultado, não raro, é um desarranjo, uma vez que os diálogos e a coordenação necessários para se racionalizar e atuar de forma a reduzir as disparidades vigentes nos sistemas de transporte ficam subordinados a visões, rotinas e meandros distintos. Dessa forma, a expansão dos sistemas de transporte urbano acaba seguindo caminhos de menor resistência, situação que com frequência se mostra incompatível com o fardo do combate às desigualdades.

Nessa questão, parecem importantes os apontamentos de Villaça (2001) sobre a questão do controle das localizações e dos tempos de deslocamento na dinâmica de classes inserida em contextos metropolitanos. O urbanista identifica que as desigualdades econômicas são reforçadas pelas condições muito distintas de apropriação das localizações urbanas, de estruturas e de serviços subjacentes. Enquanto os grupos de mais alta renda detêm certo controle sobre localizações privilegiadas e seus vetores de expansão, sobra ao restante da população ter de arcar com situações relativamente piores, em particular, fazendo com que as camadas mais pobres sofram uma experiência cotidiana que reforce sua situação de precariedade, tendo de vencer distâncias e tempos maiores nos seus deslocamentos diários.

Nos municípios menores, o problema da mobilidade aparece com expressões diferentes em relação à situação citada. Mesmo ali, nos municípios menos populosos, a marca do rodoviarismo se mostra presente. O crescimento extensivo das áreas urbanas, raramente acompanhado por planejamento e mecanismos de controle mais efetivos da ocupação, agrava o desafio do desenvolvimento de melhores sistemas para o transporte ativo. A necessidade de elaboração de rotas prioritárias, dos sistemas de apoio ao uso da bicicleta e da acessibilidade também se apresenta ali, ainda que com questões distintas daquelas metropolitanas.

Outro complicador está associado às diferenças da configuração das manchas de ocupação urbana: concentradas ou espraiadas, próximas ou distantes? Tudo isso também lança condicionantes relevantes ao tema da mobilidade e prejudica simplificações pelos cortes usuais. Por isso, seriam importantes levantamentos de informações que contribuíssem para esse tipo de classificação. Aqui, não contamos com esses dados, então algumas ponderações

13. Para municípios com mais de 250 mil habitantes, o novo prazo estipulado pela Lei nº 14.000/2020 vence em 12 de abril de 2022. Para municípios com menos de 250 mil habitantes o prazo é um ano mais extenso, vencendo em 12 de abril de 2023.

utilizaram alternativas muito menos diretas, como a densidade ou então a própria área total do município, levando-se em consideração suas limitações.

O tópico começa pela informação de existência de plano de mobilidade nos municípios a partir de dados da Munic (2017), organizados nas tabelas 52 e 53, segundo macrorregião e porte populacional e macrorregião e classificação na Regic 2018, respectivamente. O par seguinte de tabelas (54 e 55), sistematizadas para esses mesmos rótulos, traz a informação sobre municípios com alta ou muito alta vulnerabilidade social – componente infraestrutura urbana (pelo IVS, do Ipea) – e que não tenham sistema intraurbano de transporte de ônibus, distribuídos por faixas de densidade demográfica, de acordo com o critério posicional já apresentado na seção 4. As tabelas subsequentes procuram sintetizar resultados a partir das informações da pesquisa de caracterização urbanística dos entornos dos domicílios e, por fim, constam informações sobre práticas ligadas à gestão democrática, com existência de conselhos municipais, realização de conferência temática nos municípios e existência de fundo temático, segundo a Munic.

TABELA 52
Existência de plano de transporte no município, por macrorregião e porte populacional (2017)

	Não	Sim	**Total Geral**
Centro-Oeste	433	34	**467**
Até 5 mil	130	5	**135**
5 mil a 10 mil	106	3	**109**
10 mil a 20 mil	88	5	**93**
20 mil a 50 mil	77	9	**86**
50 mil a 100 mil	16	4	**20**
100 mil a 300 mil	14	4	**18**
300 mil a 750 mil	2	1	**3**
Acima de 750 mil	-	3	**3**
Nordeste	1.690	104	**1.794**
Até 5 mil	224	4	**228**
5 mil a 10 mil	364	4	**368**
10 mil a 20 mil	542	22	**564**
20 mil a 50 mil	420	30	**450**
50 mil a 100 mil	96	25	**121**
100 mil a 300 mil	34	11	**45**
300 mil a 750 mil	5	5	**10**
Acima de 750 mil	5	3	**8**
Norte	419	31	**450**
Até 5 mil	75	1	**76**
5 mil a 10 mil	75	3	**78**
10 mil a 20 mil	103	4	**107**
20 mil a 50 mil	106	9	**115**
50 mil a 100 mil	35	9	**44**
100 mil a 300 mil	20	2	**22**
300 mil a 750 mil	5	1	**6**
Acima de 750 mil	-	2	**2**
Sudeste	1.531	137	**1.668**
Até 5 mil	367	8	**375**
5 mil a 10 mil	376	9	**385**
10 mil a 20 mil	345	14	**359**

(Continua)

(Continuação)

	Não	Sim	**Total Geral**
20 mil a 50 mil	265	24	**289**
50 mil a 100 mil	86	20	**106**
100 mil a 300 mil	73	35	**108**
300 mil a 750 mil	15	22	**37**
Acima de 750 mil	4	5	**9**
Sul	1.109	82	**1.191**
Até 5 mil	432	7	**439**
5 mil a 10 mil	252	7	**259**
10 mil a 20 mil	209	12	**221**
20 mil a 50 mil	141	20	**161**
50 mil a 100 mil	39	19	**58**
100 mil a 300 mil	30	10	**40**
300 mil a 750 mil	6	5	**11**
Acima de 750 mil	-	2	**2**
Total geral	**5.182**	**388**	**5.570**

Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

A partir da estipulação de obrigatoriedade, em 2012, da elaboração de PMOBs para municípios metropolitanos, de particular interesse turístico ou com mais de 20 mil habitantes, seria esperado que uma maior proporção deles contasse com um PMOB. Em que pese a Munic trazer a informação como plano de transporte, a proporção de municipalidades com esse plano temático em 2017 não atingiu 7%.

Os municípios do Sudeste e Nordeste foram os que em maior número responderam positivamente à pergunta sobre existência desse plano municipal. Nessa última região, entretanto, em termos relativos, a proporção de municípios com plano municipal de transporte não atingiu 6%. Essas foram também as únicas regiões em que foram verificados municípios com mais de 750 mil habitantes sem plano. Abaixo dessa faixa, entretanto, a falta de PMOBs foi generalizada entre as regiões. Com exceção da faixa acima de 750 mil, não foi possível, para nenhuma outra, observar faixas de população em que o número de municípios com plano superasse a soma daqueles que não o tivessem. A tabela 53 apresenta essa mesma informação, a partir da classificação na Regic 2018.

TABELA 53
Existência de plano de transporte no município, por macrorregião e classificação na Regic 2018

	Não	Sim	**Total geral**
Centro-Oeste	433	34	**467**
Metrópole nacional	4	5	**9**
Metrópole	12	3	**15**
Capital regional A	2	1	**3**
Capital regional C	3	1	**4**
Centro sub-regional A	8	-	**8**
Centro sub-regional B	33	5	**38**
Centro de zona A	21	5	**26**
Centro de zona B	25	-	**25**
Centro local	325	14	**339**

(Continua)

(Continuação)

	Não	Sim	**Total geral**
Nordeste	1.690	104	**1.794**
Metrópole	26	7	**33**
Capital regional A	32	6	**38**
Capital regional B	5	2	**7**
Capital regional C	12	5	**17**
Centro sub-regional A	19	6	**25**
Centro sub-regional B	60	12	**72**
Centro de zona A	32	5	**37**
Centro de zona B	99	4	**103**
Centro local	1.405	57	**1.462**
Norte	419	31	**450**
Metrópole	2	3	**5**
Capital regional B	2	1	**3**
Capital regional C	9	1	**10**
Centro sub-regional A	4	2	**6**
Centro sub-regional B	18	4	**22**
Centro de zona A	5	4	**9**
Centro de zona B	17	1	**18**
Centro local	362	15	**377**
Sudeste	1.531	137	**1.668**
Grande metrópole nacional	24	13	**37**
Metrópole nacional	17	4	**21**
Metrópole	31	6	**37**
Capital regional A	6	1	**7**
Capital regional B	27	9	**36**
Capital regional C	84	22	**106**
Centro sub-regional A	49	14	**63**
Centro sub-regional B	119	18	**137**
Centro de zona A	53	3	**56**
Centro de zona B	55	9	**64**
Centro local	1.066	38	**1.104**
Sul	1.109	82	**1.191**
Metrópole	45	12	**57**
Capital regional B	38	8	**46**
Capital regional C	28	3	**31**
Centro sub-regional A	33	16	**49**
Centro sub-regional B	65	11	**76**
Centro de zona A	41	4	**45**
Centro de zona B	53	1	**54**
Centro local	806	27	**833**
Total geral	**5.182**	**388**	**5.570**

Fonte: IBGE (2018).
Elaboração dos autores.

Observa-se, na tabela, que nenhuma das categorizações, em qualquer das regiões, teve integralmente respostas positivas à existência do PMOB. O oposto, entretanto, foi verificado para centros sub-regionais A e centros de zona B, no Centro-Oeste. Com efeito, de acordo com o levantamento da Munic, apenas duas classificações pela Regic 2018, distribuídas por macrorregiões, tiveram número de municípios com PMOB superior aos sem: metrópole nacional, no Centro-Oeste (5 contra 4); e metrópole, no Norte (3 contra 2). A ausência

tão ampla de PMOB nos municípios, por diferentes óticas, parece ser situação sobre a qual interessaria à PNDU atuar, ainda que os planos, por si sós, não se convertam necessariamente em soluções adequadas aos diferentes espectros de problemas de mobilidade experimentados nos municípios. Trata-se, entretanto, de primeiro passo necessário para que as localidades possam promover levantamentos e confrontos sobre a temática.

Entre os diversos cruzamentos possíveis para a temática da mobilidade, possibilitados pela operação da planilha de trabalho, selecionaram-se alguns a título de exemplo, buscando sempre contribuir para a adição de camadas adicionais aos temas abordados. As tabelas 54 e 55 trazem, para macrorregião e faixas de porte populacional e macrorregião e classificação pela Regic 2018, respectivamente, o resultado de municípios que não contavam com transporte intraurbano de ônibus (IBGE, 2018), pertencentes às faixas alta e muito alta do IVS – na sua dimensão de infraestrutura urbana especificamente,[14] por faixas de densidade demográfica. O uso da densidade demográfica aqui traz muitas limitações. Idealmente, seria possível trabalhar alguma outra forma de aproximação à questão espacial, levando em consideração a extensão das manchas de ocupação urbana dentro dos municípios e as configurações das manchas (concentradas ou dispersas, próximas entre si ou distantes). Isso permitiria focar a questão em municípios com agrupamentos de características urbanas, porém localizados muito distantes das sedes municipais, situação que não raro se traduz em condições agravadas para os fluxos cotidianos, limitando acesso a bens, serviços e vagas de trabalho, normalmente mais disponíveis nas sedes dos municípios. Na falta dessas informações específicas, que em si são objeto de investigação específica, optou-se pela densidade demográfica geral como alternativa muito menos estruturante, mas possível.

TABELA 54
Municípios sem transporte intraurbano de ônibus, com IVS infraestrutura urbana alto ou muito alto, por faixa de densidade demográfica, macrorregião e porte populacional

	Muito baixa	Baixa	Média baixa	Média alta	Alta	Muito alta	**Total geral**
Centro-Oeste	10	4	7	2	1	2	**26**
Até 5 mil	4	-	-	-	-	-	**4**
5 mil a 10 mil	3	1	4	1	1	-	**10**
10 mil a 20 mil	3	2	-	1	-	-	**6**
20 mil a 50 mil	-	1	3	-	-	-	**4**
100 mil a 300 mil	-	-	-	-	-	2	**2**
Nordeste	19	51	105	102	68	21	**366**
Até 5 mil	8	7	6	1	4	-	**26**
5 mil a 10 mil	5	16	30	19	13	2	**85**
10 mil a 20 mil	4	19	43	46	26	4	**142**
20 mil a 50 mil	2	8	22	28	23	10	**93**
50 mil a 100 mil	-	1	4	8	2	2	**17**
100 mil a 300 mil	-	-	-	-	-	2	**2**
300 mil a 750 mil	-	-	-	-	-	1	**1**
Norte	94	34	17	16	2	-	**163**
Até 5 mil	7	2	3	-	-	-	**12**
5 mil a 10 mil	13	3	1	4	-	-	**21**
10 mil a 20 mil	36	11	3	7	-	-	**57**
20 mil a 50 mil	32	13	3	3	2	-	**53**
50 mil a 100 mil	6	4	5	1	-	-	**16**
100 mil a 300 mil	-	1	2	1	-	-	**4**

(Continua)

14. Essa dimensão do IVS leva em consideração questões ligadas a saneamento e mobilidade. Mais informações disponíveis em: http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/sobre.

(Continuação)

	Muito baixa	Baixa	Média-baixa	Média-alta	Alta	Muito alta	**Total geral**
Sudeste	3	16	27	16	4	5	**71**
Até 5 mil	2	8	15	5	1	-	**31**
5 mil a 10 mil	1	8	6	5	-	-	**20**
10 mil a 20 mil	-	-	6	6	2	-	**14**
20 mil a 50 mil	-	-	-	-	1	3	**4**
50 mil a 100 mil	-	-	-	-	-	1	**1**
100 mil a 300 mil	-	-	-	-	-	1	**1**
Sul	-	3	21	10	2	2	**38**
Até 5 mil	-	3	16	3	-	-	**22**
5 mil a 10 mil	-	-	3	2	-	-	**5**
10 mil a 20 mil	-	-	2	4	-	-	**6**
20 mil a 50 mil	-	-	-	1	2	-	**3**
100 mil a 300 mil	-	-	-	-	-	2	**2**
Total geral	**126**	**108**	**177**	**146**	**77**	**30**	**664**

Fonte: IBGE (2018) e Ipea (2010).
Elaboração dos autores.

A maior parte dos municípios dentro do corte proposto possui até 20 mil habitantes, não necessariamente justificando a existência de sistema municipal de transporte por ônibus. Isso, porém, estaria sujeito à análise complementar, pois a "morfologia" da ocupação, nesse assunto, importa. Municípios com população em torno de 20 mil habitantes com ocupação consideravelmente distante das sedes dos municípios poderiam muito bem justificar a existência de sistemas municipais de transporte coletivo. Sabe-se que parte desse tipo de demanda é sanada por transporte intermunicipal, porém, valeria averiguar situações em que se justificariam sistemas municipais próprios, a partir de contextos específicos. Na falta de dados sistematizados sobre concentração ou dispersão dos assentamentos urbanos para os 5.570 municípios, para verificar a situação exposta, utilizou-se o limitado dado de densidade demográfica geral. Nota-se a existência de municípios de diferentes portes populacionais e densidades demográficas.

Em termos de densidade, pode-se observar que municípios com alta ou muito alta vulnerabilidade de infraestrutura urbana, sem transporte municipal por ônibus, foram mais comuns para faixas mais baixas de densidade demográfica do que para as altas (234 *versus* 107), particularmente no Norte e Nordeste. A relação entre área do município e população local não necessariamente corresponde à situação urbana que aqui se busca explicitar, mas serve como aproximação até que esse tipo de dado seja sistematizado e alimentado à planilha de trabalho.

Os casos apontados para municípios com mais de 50 mil habitantes foram, quase sempre, para densidades classificadas como alta ou muito alta. As exceções merecem apontamento. No Nordeste, o recorte adotado teve como resultado vinte municípios com mais de 50 mil habitantes. Não houve registro para municípios com densidade muito baixa, mas a tabela mostra que se distribuíram entre as faixas baixa e muito alta, com incidência maior na média-alta. Foram verificados municípios de mais de 100 mil habitantes, pelo corte adotado, em todas as regiões, mas no Nordeste houve o único caso de município com mais de 300 mil habitantes, sem transporte municipal de ônibus e com IVS de infraestrutura alto ou muito alto.

No Norte, os municípios com as características apontadas e com mais de 50 mil habitantes distribuíram-se entre as faixas muito baixa e média-alta de densidade. A faixa média baixa,

com sete municípios, e a muito baixa foram as que concentraram a maior parte desses vinte municípios. No Sul, Sudeste e Centro-Oeste, observou-se apenas dois municípios em cada região dentro desses parâmetros. A tabela 55 traz o mesmo corte proposto, porém a partir de classificação na Regic 2018.

TABELA 55
Municípios sem transporte intraurbano de ônibus, com IVS infraestrutura urbana alto ou muito alto, por faixa de densidade demográfica, macrorregião e classificação pela Regic 2018

	Muito baixa	Baixa	Média-baixa	Média-alta	Alta	Muito alta	**Total geral**
Centro-Oeste	10	4	7	2	1	2	**26**
Metrópole	-	-	-	2	1	2	**5**
Centro local	10	4	7	-	-	-	**21**
Nordeste	19	51	105	102	68	21	**366**
Metrópole	-	-	-	-	1	5	**6**
Capital regional A	-	-	-	-	-	6	**6**
Capital regional C	-	-	-	1	-	-	**1**
Centro sub-regional A	-	-	1	-	-	-	**1**
Centro sub-regional B	-	-	-	-	1	-	**1**
Centro de zona A	-	-	3	2	-	1	**6**
Centro de zona B	2	1	5	5	1	-	**14**
Centro local	17	50	96	94	65	9	**331**
Norte	94	34	17	16	2	-	**163**
Centro sub-regional B	-	-	2	-	-	-	**2**
Centro de zona A	2	1	-	-	-	-	**3**
Centro de zona B	1	1	1	-	-	-	**3**
Centro local	91	32	14	16	2	-	**155**
Sudeste	3	16	27	16	4	5	**71**
Grande metrópole nacional	-	-	-	1	-	-	**1**
Metrópole nacional	-	-	-	-	-	2	**2**
Metrópole	-	-	-	1	-	3	**4**
Capital regional A	-	-	1	-	-	-	**1**
Capital regional B	-	-	1	2	-	-	**3**
Capital regional C	-	1	1	4	1	-	**7**
Centro local	3	15	24	8	3	-	**53**
Sul	-	3	21	10	2	2	**38**
Metrópole	-	-	-	-	2	2	**4**
Centro de zona B	-	-	2	-	-	-	**2**
Centro local	-	3	19	10	-	-	**32**
Total geral	**126**	**108**	**177**	**146**	**77**	**30**	**664**

Fonte: IBGE (2018) e Ipea (2010).
Elaboração dos autores.

Como se pode verificar, apenas no Norte não houve registros metropolitanos. Os centros locais concentraram a questão, conforme esperado. No geral, apenas no Sudeste e Nordeste a questão se distribuiu de forma mais ampla por meio das classificações na Regic 2018. Nas demais regiões, com poucas exceções, houve um nucleamento dos resultados em torno de centros locais e municípios metropolitanos (onde a questão ganha outro contorno e contexto, por conta dos sistemas metropolitanos de transporte, ainda que menos capilarizados, usualmente). No Nordeste, apenas capitais regionais B não figuraram entre os resultados. Já no Sudeste, os centros de zona e centros sub-regionais ficaram de fora, ou seja, o levantamento teve resultados para centros locais, municípios metropolitanos e capitais regionais.

Esse recorte apresentado ilustra algumas das possibilidades de equacionamento de questões ligadas à PNDU e que podem receber aportes específicos. Nesse sentido, a planilha de trabalho conta ainda com outras informações relevantes para a temática da mobilidade nos municípios. O levantamento sobre a existência de transporte municipal de ônibus é acompanhado por dados para outros serviços de transporte existentes, incluindo ônibus intermunicipal, barco, metrô, táxi, mototáxi, trem, van, avião, existência de ciclovias e bicicletários, que podem ser cruzados com informações sobre a acessibilidade geográfica dos municípios, com características físicas, como área ou se os municípios são litorâneos, para citar algumas possibilidades.

Evidentemente, seria proveitoso um esforço de análise mais detido sobre essas questões, em particular, que pudesse formar um conjunto consistente de interações e relações para basear propostas tipológicas específicas para a questão da mobilidade, talvez a partir da proposta tipológica geral trabalhada pelo MDR. Seria possível, ainda, aventar as possibilidades de incentivo para consórcios temáticos que, dentro de determinadas características urbanas e de fluxos de pessoas, pudessem operar serviços de transporte em mais de um município, viabilizando, por exemplo, ônibus em situações em que sem a associação seria absolutamente antieconômico. Isso não apenas para a questão da implementação dos serviços de transporte municipal/intermunicipal onde não existiam, mas para talvez promover a ampliação dos serviços onde já estejam disponíveis, mas não com frequência ou em termos que atendam de maneira satisfatória à população.

Num outro conjunto de aspectos pertinentes à questão da mobilidade e da qualificação das infraestruturas municipais, a planilha de trabalho conta ainda com dados da pesquisa de caracterização do entorno dos domicílios, do IBGE, para 2010. Entre as informações disponíveis, está a contagem de domicílios a partir da existência de características como: i) identificação de logradouro; ii) iluminação pública; iii) pavimentação; iv) calçada; v) meio-fio/guia; vi) rampa para cadeirante; e vii) arborização. Cada um desses itens pode ser alvo de cruzamentos específicos, de acordo com objetos e objetivos da PNDU.

Na preocupação aqui colocada, de identificação de perfis ou características de fragilidade, seria uma possibilidade tratar a ausência de cada item dessa lista como potencial fragilidade, a partir de levantamentos dos dados absolutos e relativos: municípios com alta proporção de domicílios sem determinado elemento de infraestrutura, ou municípios que reúnam elevado número de domicílios em termos absolutos como foco prioritário de atenção para atuação do governo federal, em alguma medida. Esses perfis são perfeitamente identificáveis a partir dos dados da pesquisa do IBGE (2010), inseridos na planilha de trabalho. Seu cruzamento com informações econômicas, sociais ou urbanísticas pode contribuir para tipos de ações ou configuração de agrupamentos municipais prioritários para cada tipo de ação.

Neste espaço, buscou-se montar um quadro geral a partir desses dados, uma visão panorâmica, que se chamou de "fragilidade de entorno: mobilidade". Esse recurso serviu mais para tentar organizar uma forma de priorização genérica, a partir de dados muito diversos, numa síntese para fins didáticos, do que como hierarquização programática. Para tanto, foi realizado um esforço comparativo. Embora a planilha de trabalho traga os dados de domicílios sem as características mencionadas para cada município, pensou-se em um modo de rapidamente responder quais seriam, em termos das características do entorno dos domicílios, aqueles com condições mais "frágeis" ou "vulneráveis". Essa dimensão ordinal ou posicional, deu espaço, num primeiro passo, para comparativos em relação à média.

O exercício, portanto, teve o seguinte procedimento, a princípio, para dados relativos (o mesmo procedimento poderia ser feito para os dados absolutos): para cada uma das sete características citadas, tomou-se o percentual de domicílios em que elas estavam ausentes, ou seja, o percentual de domicílios sem identificação de logradouro, sem iluminação pública, e assim por diante. O percentual verificado para cada característica foi dividido pela média brasileira para aquele item, município a município. Como resultado, obteve-se um número indicando a distância em relação à média nacional. Se o número fosse igual a 1, seria idêntico à media; menor do que 1, menos ausente do que a média brasileira (aqui entendido como menos frágil); e maior do que 1, mais ausente do que a média brasileira, configurando situação de maior fragilidade.

Em um segundo passo, tendo adotado que resultados iguais às médias seriam sempre iguais a 1, propôs-se mais um procedimento para viabilizar a observação em conjunto das variáveis. Somou-se o resultado do comparativo à média um a um e dividiu-se por 7. Dessa forma, o resultado médio seria, novamente, igual a 1, agora para o conjunto das características. Isso foi feito para todos os municípios, e, mais uma vez, resultados menores que 1 indicariam que, no conjunto observado, a somatória de fragilidades por ausência das características seria menor que a média brasileira, ao passo que resultados maiores que 1 indicariam, em agregado, reunião de ausências em maior proporção que a média nacional.

Esse resultado foi organizado por faixas, da mesma forma que se organizaram outras estatísticas, a partir de medidas de posição, nas seis faixas com as quais se trabalhou até aqui. O grupo muito alto, portanto, seria conformado por municípios que mais superaram a unidade, no último decil de valores, para ser preciso. Esse procedimento, evidentemente, possui algumas limitações. A primeira, já mencionada, tem a ver com o uso dos dados relativos. Pequenos municípios, com número diminuto de domicílios, podem ter relativamente altas proporções de domicílios sem identificação de logradouro, por exemplo, mas, ainda assim, em números absolutos, totalizarem algo muito menor do que o verificado em municípios de mais de 750 mil habitantes, com percentual talvez menor para essa característica. Além disso, o procedimento dá alguma forma de resposta para quais seriam os municípios mais fragilizados por ausência dos itens arrolados, em conjunto, mas não permite apontar especificamente qual seria a característica determinante para tanto. Para isso, seria necessário olhar para cada um dos sete itens. Ademais, ele não promove visão crítica sobre o patamar médio nacional que baliza cada característica. O patamar médio brasileiro poderia ser razoável para um item e absolutamente alto para outro, mas isso se dissolve nesse procedimento. Vale ainda mencionar que esse tipo de exercício também poderia se beneficiar do uso de estatísticas inframunicipais para bairros, distritos, setores censitários ou quadras, podendo avançar nos estudos e definir territórios dentro das cidades que tivessem características que seriam alvo de políticas públicas, algo relevante para municípios de médio e grande porte, ou metropolitanos.

O resultado, entretanto, tem sua validade, podendo de forma fácil integrar cruzamentos, como os já propostos ao longo deste trabalho, identificando os municípios com maior grau de deficiência para esse tipo de atributo e reunindo-os por porte, vulnerabilidade social, faixa de receita ou PIB etc. Seu uso necessita, como apontado, ser complementado pelos levantamentos absolutos e pelas informações para os itens específicos, para maior potencial. As tabelas 56 e 57 trazem o resultado desse exercício para os dados relativos, com as faixas de fragilidade de entorno de mobilidade (posicional), por macrorregião e porte populacional e por macrorregião e classificação na Regic 2018, respectivamente.

TABELA 56
Municípios por faixa de fragilidade de entorno na mobilidade (termos relativos), por macrorregião e porte populacional (2010)

	Sem informação	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
Centro-Oeste	15	44	99	93	96	69	51	**467**
Até 5 mil	10	10	39	29	21	16	10	**135**
5 mil a 10 mil	5	7	21	22	19	17	18	**109**
10 mil a 20 mil	-	9	15	10	27	17	15	**93**
20 mil a 50 mil	-	11	15	20	17	16	7	**86**
50 mil a 100 mil	-	4	5	4	4	3	-	**20**
100 mil a 300 mil	-	1	3	6	7	-	1	**18**
300 mil a 750 mil	-	1	-	1	1	-	-	**3**
Acima de 750 mil	-	1	1	1	-	-	-	**3**
Nordeste	24	34	182	537	570	296	151	**1.794**
Até 5 mil	15	20	43	55	35	32	28	**228**
5 mil a 10 mil	6	7	46	115	92	67	35	**368**
10 mil a 20 mil	1	3	58	159	206	93	44	**564**
20 mil a 50 mil	2	4	25	149	155	79	36	**450**
50 mil a 100 mil	-	-	3	41	53	17	7	**121**
100 mil a 300 mil	-	-	6	8	24	6	1	**45**
300 mil a 750 mil	-	-	-	5	3	2	-	**10**
Acima de 750 mil	-	-	1	5	2	-	-	**8**
Norte	6	-	8	37	70	115	214	**450**
Até 5 mil	3	-	1	14	23	21	14	**76**
5 mil a 10 mil	1	-	3	13	11	24	26	**78**
10 mil a 20 mil	1	-	1	2	19	25	59	**107**
20 mil a 50 mil	-	-	-	5	8	24	78	**115**
50 mil a 100 mil	1	-	1	2	5	10	25	**44**
100 mil a 300 mil	-	-	2	1	2	7	10	**22**
300 mil a 750 mil	-	-	-	-	1	3	2	**6**
Acima de 750 mil	-	-	-	-	1	1	-	**2**
Sudeste	80	411	364	414	282	94	23	**1.668**
Até 5 mil	53	69	91	76	63	23	-	**375**
5 mil a 10 mil	17	76	69	110	80	27	6	**385**
10 mil a 20 mil	7	78	78	109	61	18	8	**359**
20 mil a 50 mil	2	84	69	61	51	18	4	**289**
50 mil a 100 mil	1	36	26	27	9	6	1	**106**
100 mil a 300 mil	-	45	19	25	13	2	4	**108**
300 mil a 750 mil	-	19	10	5	3	-	-	**37**
Acima de 750 mil	-	4	2	1	2	-	-	**9**
Sul	54	51	155	267	329	235	100	**1.191**
Até 5 mil	46	11	50	91	111	85	45	**439**
5 mil a 10 mil	5	10	38	56	66	55	29	**259**
10 mil a 20 mil	3	11	22	47	66	54	18	**221**
20 mil a 50 mil	-	7	25	43	48	32	6	**161**
50 mil a 100 mil	-	5	9	16	20	8	-	**58**
100 mil a 300 mil	-	5	7	10	15	1	2	**40**
300 mil a 750 mil	-	2	2	4	3	-	-	**11**
Acima de 750 mil	-	-	2	-	-	-	-	**2**
Total geral	**179**	**540**	**808**	**1.348**	**1.347**	**809**	**539**	**5.570**

Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

Em primeiro lugar, houve 179 municípios para os quais um ou mais dos cálculos para as sete características do estudo não puderam ser calculados, por indisponibilidade da informação para a operação, sendo a maioria deles do Sudeste. Para os dados relativos, no grupo indicado como muito alto, no último decil do exercício proposto, portanto com as maiores somas de desvio em relação à média nacional, foi grande a participação de municípios do Norte (pouco menos de 40% do total). Esse foi o grupo que mais reuniu municípios nessa região, destoando da tendência geral que concentra a maior parte dos municípios nas faixas médias. Cerca de 47% dos municípios do Norte foram classificados com muito alta fragilidade de entorno para a mobilidade ali, e os municípios de 20 mil a 50 mil habitantes e aqueles entre 10 mil e 20 mil foram os mais números para essa faixa. O Sudeste, em contrapartida, teve apenas 23 municípios nessa faixa, a maior parte entre 5 mil e 20 mil habitantes. No Sul, a maior parte dos municípios que sofreu essa classificação tinha menos de 5 mil habitantes.

Para o grupo classificado como alto, o Nordeste reuniu a maior parte dos municípios, com a maior parcela representada por aqueles com população entre 10 mil e 20 mil habitantes. O Sul apareceu com a segunda maior quantidade de municípios para essa faixa, mais uma vez com participação expressiva dos municípios com menos de 5 mil habitantes. Os registros no Centro-Oeste foram em menor número do que para o Sudeste. A somatória para o Norte foi considerável, fazendo com que nessa região, por termos relativos, vale sempre frisar, os munícipios com alta ou muito alta fragilidade do entorno para mobilidade atingissem quase três quartos do seu total de municípios.

Para as faixas médias, foi observada grande participação dos municípios do Nordeste – pouco mais de 41% eram dessa região. Apenas duas regiões tiveram como faixas mais numerosas as duas classificações médias: Nordeste e Sul. Na primeira, os municípios com população entre 10 mil e 20 mil habitantes foram os mais comuns. Na outra, mais uma vez, sobressaíram os municípios com menos de 5 mil habitantes. O grupo médio-alto teve o segundo maior número de municípios, no Centro-Oeste. No Norte, a participação dos grupos médios foi apenas superior ao registrado para os grupos baixo e muito baixo. No Sudeste, o grupo médio-baixo foi o que reuniu a maior parte dos municípios, especialmente com população entre 5 mil e 20 mil habitantes.

O grupo classificado como baixo teve grande participação de municípios do Sudeste, seguido por aqueles do Nordeste e Sul. No Sudeste e Sul, foi grande a parcela com municípios de menos de 5 mil habitantes. No Nordeste, os registros entre 10 mil e 20 mil habitantes superaram os demais, nessa faixa. Os 99 municípios do Centro-Oeste que perfizeram esse agrupamento corresponderam ao maior somatório daquela região, entre todos os grupos, com particular representação dos municípios de até 5 mil habitantes. No Norte, por sua vez, apenas oito municípios estiveram posicionados nessa faixa de fragilidade do entorno para mobilidade.

Por fim, o grupo muito baixo contou com grande participação dos municípios do Sudeste – pouco mais de três quartos dos municípios dessa classificação eram dessa região, com população entre 20 mil e 50 mil habitantes, principalmente. Para todas as outras regiões, essa faixa foi a que contou com menor número de municípios, sem qualquer registro para a região Norte, inclusive. Pode-se inferir que o uso de dados relativos tenha gerado distorções relevantes, justificando o complemento mencionado. A próxima tabela traz a mesma informação, agora organizada por classificação na Regic 2018.

TABELA 57
Municípios por faixa de fragilidade de entorno na mobilidade (termos relativos), por macrorregião e classificação pela Regic 2018 (2010)

	Sem informação	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
Centro-Oeste	15	44	99	93	96	69	51	**467**
Metrópole nacional	-	-	-	1	7	-	1	**9**
Metrópole	-	4	4	7	-	-	-	**15**
Capital regional A	-	-	1	-	2	-	-	**3**
Capital regional C	-	1	-	2	1	-	-	**4**
Centro sub-regional A	-	-	5	1	2	-	-	**8**
Centro sub-regional B	-	7	11	7	6	6	1	**38**
Centro de zona A	-	3	5	7	5	4	2	**26**
Centro de zona B	1	3	6	4	5	3	3	**25**
Centro local	14	26	67	64	68	56	44	**339**
Nordeste	24	34	182	537	570	296	151	**1.794**
Metrópole	-	-	3	9	10	9	2	**33**
Capital regional A	2	1	-	11	17	3	4	**38**
Capital regional B	-	-	2	3	2	-	-	**7**
Capital regional C	-	1	2	3	11	-	-	**17**
Centro sub-regional A	1	-	2	10	10	2	-	**25**
Centro sub-regional B	-	-	4	27	31	8	2	**72**
Centro de zona A	-	-	1	15	15	5	1	**37**
Centro de zona B	-	2	7	38	31	14	11	**103**
Centro local	21	30	161	421	443	255	131	**1.462**
Norte	6	-	8	37	70	115	214	**450**
Metrópole	-	-	-	-	1	2	2	**5**
Capital regional B	-	-	1	-	-	1	1	**3**
Capital regional C	-	-	-	1	2	4	3	**10**
Centro sub-regional A	-	-	1	-	1	3	1	**6**
Centro sub-regional B	-	-	1	3	4	8	6	**22**
Centro de zona A	-	-	-	1	2	1	5	**9**
Centro de zona B	-	-	-	2	6	2	8	**18**
Centro local	6	-	5	30	54	94	188	**377**
Sudeste	80	411	364	414	282	94	23	**1.668**
Grande metrópole nacional	-	13	8	10	3	3	-	**37**
Metrópole nacional	-	-	4	5	7	2	3	**21**
Metrópole	-	9	7	13	7	1	-	**37**
Capital regional A	1	5	1	-	-	-	-	**7**
Capital regional B	3	20	5	6	2	-	-	**36**
Capital regional C	9	45	25	13	11	2	1	**106**
Centro sub-regional A	1	27	12	14	9	-	-	**63**
Centro sub-regional B	5	43	33	33	19	3	1	**137**
Centro de zona A	4	21	14	11	5	1	-	**56**
Centro de zona B	-	9	15	22	14	4	-	**64**
Centro local	57	219	240	287	205	78	18	**1.104**
Sul	54	51	155	267	329	235	100	**1.191**
Metrópole	-	1	9	12	19	10	6	**57**
Capital regional B	-	6	10	8	8	12	2	**46**
Capital regional C	-	-	2	10	9	7	3	**31**
Centro sub-regional A	1	7	10	8	16	6	1	**49**
Centro sub-regional B	-	1	8	30	23	13	1	**76**
Centro de zona A	1	3	5	11	19	6	-	**45**
Centro de zona B	-	2	9	18	14	9	2	**54**
Centro local	52	31	102	170	221	172	85	**833**
Total geral	**179**	**540**	**808**	**1.348**	**1.347**	**809**	**539**	**5.570**

Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

No Centro-Oeste, os municípios metropolitanos se distribuíram entre todas as faixas, com exceção da alta. A maior parte deles foi alocada nas faixas médias. Vale apontar um registro de município da metrópole nacional no estrato muito alto. Nessa região, nenhuma das capitais regionais esteve nos grupos mais altos de fragilidade do entorno para mobilidade.

No Nordeste, não houve registro metropolitano para o estrato muito baixo, apenas. A maior parte dos municípios pertencentes à metrópole nessa região dividiu-se entre médio-alto e alto, com dois municípios para o grupo muito alto. Os grupos médios superaram os demais para todas as classificações da Regic 2018.

No Norte, os municípios metropolitanos tiveram resultado que os posicionou sempre acima da mediana. Os registros alto e muito alto foram os principais para praticamente todas as classificações na Regic 2018.

Para o Sudeste, os municípios metropolitanos tiveram distribuição por todo o espectro do tema organizado por faixas. Entretanto, concentraram-se de maneira mais marcada fora dos grupos mais altos desse tipo de fragilidade. Ainda assim, três municípios de metrópole nacional tiveram classificação na faixa muito alta. Para as outras classificações pela Regic 2018, as principais participações relativas se alternaram entre grupos médios e grupos de baixas fragilidades.

Por fim, no Sul, o padrão de distribuição dos municípios metropolitanos também atingiu todas as faixas de classificação, ainda que favorecendo os grupos médios. Quando se confrontam os totais para muito baixo e muito alto, nota-se o alto peso dos centros locais, fazendo com que essa última faixa tenha peso maior.

Encerrando este tópico sobre mobilidade, julgou-se relevante apresentar um levantamento que, de alguma forma, apontasse questões de participação popular para a temática nos municípios. Os dados são da Munic (2017) e apontam três levantamentos: i) municípios que não realizaram conferências municipais sobre o tema nos quatro anos anteriores; ii) municípios que não possuíam conselho municipal sobre transporte ou mobilidade; e iii) municípios sem fundo municipal para projetos nessa temática. Como se pode ver nas tabelas 58 e 59, organizadas por macrorregião e porte populacional e por macrorregião e classificação na Regic 2018, respectivamente, a questão ainda é muito pouco difundida entre os municípios brasileiros.

TABELA 58
Participação social no âmbito da mobilidade: municípios sem conselho, sem fundo temático e sem conferência nos últimos quatro anos, por macrorregião e porte populacional (2017)

	Sem conferência municipal de transporte nos últimos quatro anos	Sem conselho municipal de transporte ou similar	Sem fundo municipal de transporte	**Total**
Centro-Oeste	442	421	433	**467**
Até 5 mil	133	126	133	**135**
5 mil a 10 mil	108	102	103	**109**
10 mil a 20 mil	86	87	86	**93**
20 mil a 50 mil	80	79	81	**86**
50 mil a 100 mil	18	13	16	**20**
100 mil a 300 mil	13	11	12	**18**
300 mil a 750 mil	1	1	-	**3**
Acima de 750 mil	3	2	2	**3**

(Continua)

(Continuação)

	Sem conferência municipal de transporte nos últimos quatro anos	Sem conselho municipal de transporte ou similar	Sem fundo municipal de transporte	**Total**
Nordeste	1.726	1.716	1.725	**1.794**
Até 5 mil	225	227	223	**228**
5 mil a 10 mil	364	363	363	**368**
10 mil a 20 mil	555	558	560	**564**
20 mil a 50 mil	429	436	428	**450**
50 mil a 100 mil	102	105	101	**121**
100 mil a 300 mil	39	24	37	**45**
300 mil a 750 mil	5	2	8	**10**
Acima de 750 mil	7	1	5	**8**
Norte	429	422	425	**450**
Até 5 mil	74	76	75	**76**
5 mil a 10 mil	75	77	76	**78**
10 mil a 20 mil	105	107	105	**107**
20 mil a 50 mil	109	110	106	**115**
50 mil a 100 mil	40	35	40	**44**
100 mil a 300 mil	21	16	18	**22**
300 mil a 750 mil	5	1	4	**6**
Acima de 750 mil	-	-	1	**2**
Sudeste	1.583	1.504	1.548	**1.668**
Até 5 mil	369	370	370	**375**
5 mil a 10 mil	375	380	378	**385**
10 mil a 20 mil	352	347	356	**359**
20 mil a 50 mil	276	265	271	**289**
50 mil a 100 mil	93	68	84	**106**
100 mil a 300 mil	88	59	67	**108**
300 mil a 750 mil	27	11	18	**37**
Acima de 750 mil	3	4	4	**9**
Sul	1.129	9.72	1.124	**1.191**
Até 5 mil	425	419	430	**439**
5 mil a 10 mil	251	229	251	**259**
10 mil a 20 mil	211	176	211	**221**
20 mil a 50 mil	147	108	148	**161**
50 mil a 100 mil	50	25	49	**58**
100 mil a 300 mil	37	13	28	**40**
300 mil a 750 mil	6	2	6	**11**
Acima de 750 mil	2	-	1	**2**
Total geral	**5.309**	**5.035**	**5.255**	**5.570**

Fonte: IBGE (2018).
Elaboração dos autores.

Observando-se os dados totais, fica claro o que há pouco se afirmou. A existência dos itens verificados foi minoritária no quadro geral nacional. Apenas 261 municípios tinham informado ter realizado conferência sobre o tema nos quatro anos anteriores a 2017. Somente 315 indicaram contar com fundo sobre mobilidade e 535 contavam com um conselho municipal para o tema transporte ou mobilidade. Esses números só não chocam mais porque já houve o registro do reduzido número de municipalidades que elaboraram PMOBs. A elaboração desses planos é essencial para que a temática seja trabalhada e possa envolver participação popular. Lembra-se ainda que a questão da mobilidade não deixa de tocar municípios de menor porte, ganhando ali facetas certamente distintas daquelas verificadas em cidades mais populosas.

Seja do ponto de vista regional ou de porte populacional, a temática aparece consistentemente subtrabalhada, a partir dos itens observados. Em todas as regiões, os conselhos foram relativamente menos incomuns do que as conferências ou a existência de fundo temático. A região com menor percentual de municípios sem conselho temático foi a Sul. Ali, a proporção de municípios sem conselho foi de 81%. Para todas as outras, o percentual superou 90%, chegando a mais de 95% no Nordeste. Em todas as regiões foi menos incomum os municípios contarem com fundos municipais de transporte ou mobilidade do que terem realizado conferência sobre o tema nos quatro anos anteriores a 2017. A tabela 59 traz as mesmas informações, agora por classificação dos municípios pela Regic 2018.

TABELA 59
Participação social no âmbito da mobilidade: municípios sem conselho, sem fundo temático e sem conferência nos últimos quatro anos, por macrorregião e classificação na Regic 2018

	Sem conferência municipal de transporte nos últimos quatro anos	Sem conselho municipal de transporte ou similar	Sem fundo municipal de transporte	**Total**
Centro-Oeste	442	421	433	**467**
Metrópole nacional	8	5	4	**9**
Metrópole	12	15	14	**15**
Capital regional A	3	2	2	**3**
Capital regional C	2	1	1	**4**
Centro sub-regional A	7	5	6	**8**
Centro sub-regional B	35	30	34	**38**
Centro de zona A	22	23	23	**26**
Centro de zona B	24	24	21	**25**
Centro local	329	316	328	**339**
Nordeste	1.726	1.716	1.725	**1.794**
Metrópole	28	24	30	**33**
Capital regional A	38	27	30	**38**
Capital regional B	6	3	7	**7**
Capital regional C	12	8	13	**17**
Centro sub-regional A	24	14	20	**25**
Centro sub-regional B	61	63	59	**72**
Centro de zona A	33	37	35	**37**
Centro de zona B	100	102	100	**103**
Centro local	1.424	1.438	1.431	**1.462**
Norte	429	422	425	**450**
Metrópole	3	3	4	**5**
Capital regional B	3	1	1	**3**
Capital regional C	8	2	6	**10**
Centro sub-regional A	5	3	4	**6**
Centro sub-regional B	19	17	19	**22**
Centro de zona A	8	9	9	**9**
Centro de zona B	18	18	18	**18**
Centro local	365	369	364	**377**
Sudeste	1.583	1.504	1.548	**1.668**
Grande metrópole Nacional	27	22	23	**37**
Metrópole nacional	15	17	14	**21**
Metrópole	31	23	29	**37**
Capital regional A	7	6	7	**7**
Capital regional B	32	29	30	**36**
Capital regional C	90	78	82	**106**
Centro sub-regional A	57	43	48	**63**
Centro sub-regional B	125	104	120	**137**

(Continua)

(Continuação)

	Sem conferência municipal de transporte nos últimos quatro anos	Sem conselho municipal de transporte ou similar	Sem fundo municipal de transporte	**Total**
Centro de zona A	55	49	52	**56**
Centro de zona B	63	60	60	**64**
Centro local	1081	1073	1083	**1.104**
Sul	1.129	972	1.124	**1.191**
Metrópole	53	36	49	**57**
Capital regional B	39	28	41	**46**
Capital regional C	27	19	28	**31**
Centro sub-regional A	46	30	39	**49**
Centro sub-regional B	72	43	67	**76**
Centro de zona A	39	32	40	**45**
Centro de zona B	54	42	54	**54**
Centro Local	799	742	806	**833**
Total geral	**5.309**	**5.035**	**5.255**	**5.570**

Fonte: IBGE (2018).
Elaboração dos autores.

Alguns apontamentos de destaque, em particular para a questão dos municípios metropolitanos, são: no Centro-Oeste, nenhum dos municípios classificados como metrópole tinha conselho temático, três indicaram ter realizado conferência sobre o tema no quadriênio anterior e apenas um indicou ter fundo temático. No caso da metrópole nacional, quatro indicaram ter conselho de transporte ou mobilidade. Nos municípios metropolitanos do Nordeste, diferentemente da tendência mais geral já observada, foi menos incomum a realização de conferência temática do que a existência de fundo específico sobre transporte ou mobilidade. Pouco mais de 72% não tinham conselho para o tema. No Norte, 3 dos 5 municípios metropolitanos não tinham conselho, mesmo número que não realizou conferência temática nos quatro anos anteriores. No Sudeste, houve algumas distinções para os diferentes agrupamentos metropolitanos. Para os municípios da grande metrópole nacional, foi mais comum haver fundo municipal de transporte do que a realização de conferência. O mesmo foi verificado para municípios assinalados como metrópole e metrópole nacional, com o apontamento adicional de que para esses municípios foi mais incomum observar conselhos municipais do que fundo ou conferência. No Sul, conferências foram bastante raras entre os municípios metropolitanos. A região ostentou juntamente com as metrópoles do Sudeste as menores proporções de municípios metropolitanos sem conselho temático, atrás apenas da metrópole nacional do Centro-Oeste, em que pese sempre terem superado a metade das observações.

5.3 Habitação

A Política Nacional de Habitação (PNH), lançada em 2004, trouxe mudanças importantes para a tentativa de enfrentamento da questão habitacional no país, buscando incorporar aspectos de desenvolvimento urbano integrado à iniciativa de retomada dos investimentos públicos federais no setor. Para tanto, instituiu-se o Sistema Nacional de Habitação (SNH), congregando agentes atuantes na área de habitação: os diferentes entes federados, empresas, cooperativas e associações populares. O extinto Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades ficariam responsáveis pela operação do sistema.

A Lei nº 11.124/2005 incorporou ao SNH o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), dedicado exclusivamente à questão da habitação de interesse social, que atuaria sobre a parcela representativa do déficit habitacional brasileiro. O SNH dividiu-se,

portanto, em SNHIS e no Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM). A criação do SNHIS foi recebida como vitória por movimentos populares, que desde 1991 aguardavam sua aprovação. Juntamente com o SNHIS, foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu conselho gestor, centralizando os recursos destinados à realização dos programas integrantes do conjunto de iniciativas do SNHIS. A adesão, por parte dos entes subnacionais, ao SNHIS seria voluntária, mas, para tanto, seria necessário criar um fundo e um conselho gestor locais, bem como elaborar um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Vale-se aqui do que já se afirmou sobre a obrigatoriedade dos planos como barreira para acesso a recursos federais: embora certamente importante, é necessário estruturar uma forma de atuação que garanta aos municípios com piores condições técnicas e financeiras a oportunidade de elaboração ou contratação, algo que parece ter sido, em alguma medida, e nos primeiros anos após a aprovação da lei, contemplado, inclusive para municípios de pequeno porte, em que as carências são mais comuns (Krause, 2011).

O programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), lançado em 2009, um ano depois da publicação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), trouxe alterações relevantes para a questão do enfrentamento do déficit habitacional no país. O programa foi o maior esforço de construção de unidades habitacionais realizado no Brasil. Entretanto, para além dos grandes números mais gerais, ele inaugurou também um novo patamar de tensões entre as questões qualitativas urbanísticas e o papel econômico que cumpriu. Há uma série de análises e balanços sobre a operacionalização do MCMV, sua relação com o capital imobiliário e financeiro, e a inversão de prioridades, colocando, inclusive, em segundo plano, aspectos intensamente trabalhados dentro do Ministério das Cidades no sentido de promover o desenvolvimento mais integrado das cidades, buscando combater os vazios urbanos e o crescimento excessivamente extensivo de cidades brasileiras. A produção de unidades habitacionais se descolaria sobremodo da questão do déficit habitacional e do provimento de moradia e urbanização adequadas. Cumpriria, em contraposição, papel dinamizador para a acumulação dos capitais ligados à construção e para o nível de emprego no setor de construção civil, como resposta à crise internacional eclodida em 2008 (Rolnik, 2015; Krause, Balbim e Lima Neto, 2013). Nesse sentido, Costa (2019) apresenta levantamento de informações ligadas à produção habitacional do MCMV que bem ilustram esse descolamento do programa em relação ao déficit habitacional: diversos municípios tiveram mais que o dobro de unidades contratadas pelo programa em relação ao déficit habitacional levantado. Um dos casos mais extremos, para citar um exemplo, foi o de Satuba, no Alagoas (região metropolitana de Maceió), em que a razão entre o número de unidades contratadas e o déficit superou 1000%. Para além disso, o número de unidades contratadas correspondia a 176% do número de domicílios levantados pelo IBGE, por ocasião do Censo Demográfico de 2010. Isso agravado pelo fato de as unidades se localizarem na borda do município, no seu limite com Rio Largo, para onde se projeta a mancha urbana de Maceió.

Esse processo foi interrompido com o agravamento da situação fiscal e a eclosão da crise econômica em meados da década de 2010. Tanto o déficit habitacional quanto a necessidade de qualificação das moradias existentes persistiram como questões não resolvidas, com o déficit habitacional, inclusive, tendo se ampliado entre 2009 e 2014 (FJP, 2018). Ou seja, ainda há muito a ser feito para sanar os problemas concretos nessa temática. Os PLHIS parecem ser passo importante para tanto, seja na questão dos levantamentos de necessidade de construção de novas moradias, seja no enfrentamento à inadequação de moradias ou levantamentos de assentamentos precários ou em áreas de risco.

Na sequência, o tópico apresenta alguns exemplos de cruzamentos formulados a partir da planilha de trabalho relacionados à questão da habitação. Isso se inicia com o levantamento de municípios sem plano de habitação (Munic 2017), por faixa de IVS, para macrorregião e porte populacional e macrorregião e classificação na Regic 2018. Em seguida, foi organizada contagem de municípios por existência de favelas, cortiços, loteamentos irregulares e ocupações. Essa informação poderia ser combinada com as questões trabalhadas na seção 3, incluindo situações de ocupação em áreas de risco e sua incidência. O conjunto seguinte de dados apresentados se utiliza de informações das pesquisas de déficit habitacional da FJP, apresentando tabelas para faixas de intensidade do déficit habitacional (a partir dos dados relativos por municípios), levantamento de municípios em que o número de domicílios vagos superam o déficit municipal, para onde poderiam sem pensadas alternativas à construção como principal forma de combate à falta de moradias (podendo combinar-se com informação sobre existência de política de aluguel social no município, por exemplo), e informações sobre a inadequação relativa, por faixas.[15] Por fim, aborda-se a questão da participação social, a partir de informação sobre existência de conselhos, fundos e conferências nos municípios para a temática da habitação.

TABELA 60
Municípios sem plano de habitação, por faixa de IVS, macrorregião e porte populacional (2017)

	Muito baixa	Baixa	Média	Alta	Muito alta	**Total geral**
Centro-Oeste	13	117	99	19	1	**250**
Até 5 mil	7	41	39	5	-	**92**
5 mil a 10 mil	1	27	30	4	-	**63**
10 mil a 20 mil	2	27	18	7	1	**55**
20 mil a 50 mil	2	17	10	3	-	**32**
50 mil a 100 mil	1	3	1	-	-	**5**
100 mil a 300 mil	-	1	1	-	-	**2**
Acima de 750 mil	-	1	-	-	-	**1**
Nordeste	1	12	195	594	452	**1.254**
Até 5 mil	1	4	44	99	35	**183**
5 mil a 10 mil	-	1	49	138	117	**305**
10 mil a 20 mil	-	2	40	201	180	**423**
20 mil a 50 mil	-	2	34	128	104	**268**
50 mil a 100 mil	-	1	14	21	15	**51**
100 mil a 300 mil	-	2	12	7	1	**22**
Acima de 750 mil	-	-	2	-	-	**2**
Norte	-	13	59	71	117	**261**
Até 5 mil	-	5	22	15	6	**48**
5 mil a 10 mil	-	2	18	14	17	**51**
10 mil a 20 mil	-	2	9	20	41	**72**
20 mil a 50 mil	-	2	6	13	42	**63**
50 mil a 100 mil	-	1	2	5	10	**19**
100 mil a 300 mil	-	1	-	4	1	**6**
300 mil a 750 mil	-	-	2	-	-	**2**
Sudeste	154	534	298	111	24	**1.121**
Até 5 mil	54	140	91	28	8	**321**
5 mil a 10 mil	37	138	89	45	7	**316**
10 mil a 20 mil	24	145	77	28	7	**281**

(Continua)

15. A planilha de trabalho possui também informações sobre os dados absolutos, e por interesse de brevidade, optou-se pelas faixas a partir de dados relativos, como ilustração das possibilidades para formulação das etiquetas ou lâminas tipológicas que interessariam políticas específicas para o tema habitacional.

(Continuação)

	Muito baixa	Baixa	Média	Alta	Muito alta	**Total geral**
20 mil a 50 mil	25	84	31	10	2	**152**
50 mil a 100 mil	6	19	4	-	-	**29**
100 mil a 300 mil	7	7	5	-	-	**19**
300 mil a 750 mil	1	-	-	-	-	**1**
Acima de 750 mil	-	1	1	-	-	**2**
Sul	133	241	89	5	1	**472**
Até 5 mil	70	111	34	3	1	**220**
5 mil a 10 mil	23	70	24	1	-	**118**
10 mil a 20 mil	19	34	26	1	-	**82**
20 mil a 50 mil	14	20	4	-	-	**38**
50 mil a 100 mil	5	3	1	-	-	**9**
100 mil a 300 mil	2	2	-	-	-	**4**
300 mil a 750 mil	-	1	-	-	-	**1**
Total geral	**301**	**917**	**740**	**800**	**595**	**3.358**

Fonte: IBGE (2018) e Ipea (2010).
Elaboração dos autores.

O levantamento feito pela Munic, em 2017, teve como resultado geral 3.358 municípios sem planos de habitação, estando eles divididos, na tabela 60, por faixa de IVS do Ipea (2010). Isso coloca que pouco mais de 60% dos municípios brasileiros não tinham plano de habitação em 2017. O Sul foi a região que apresentou a menor proporção de municípios sem plano para esse tema, pouco abaixo de 40%, percentual ainda bastante expressivo. Ali, municípios com menos de 10 mil habitantes registraram percentuais superiores ao geral regional, ao passo que municípios com população superior a essa marca ostentaram percentuais inferiores a esse. Cada faixa de porte populacional acima dessa representou redução na proporção de municípios sem plano temático, e todos aqueles com população superior a 750 mil habitantes indicaram tê-lo. A distribuição por faixas de IVS teve apenas seis municípios com classificação alta ou muito alta sem plano, todos com menos de 20 mil habitantes. Nessa região, a maior parte dos municípios sem plano de habitação tinham baixa ou muito baixa vulnerabilidade social.

No Centro-Oeste, mais da metade dos municípios não tinham plano de habitação (53,5%). Os municípios dessa região com menos de 20 mil habitantes tiveram registros superiores ao geral regional. Para as demais faixas populacionais as proporções foram menores que a média, sendo que a faixa entre 100 mil e 300 mil habitantes não teve casos de municípios sem plano. Em contrapartida, 1 dos 3 municípios com mais de 750 mil habitantes indicou não contar com o item de planejamento. Em termos de distribuição por faixas de IVS, nessa região, vinte municípios tinham alta ou muito alta vulnerabilidade social, todos com até 50 mil habitantes. A maior parte dos municípios da região tinham baixa ou média vulnerabilidade.

Na região Norte, em contrapartida, a maior parte dos municípios sem plano de habitação figuraram na faixa de muito alta vulnerabilidade social, sendo o segundo maior registro conformado pelos municípios na faixa de IVS alta. A proporção de municípios sem plano na região atingiu 58%, com municípios de até 20 mil habitantes tendo marca superior a essa do total regional. Diferentemente das regiões previamente comentadas, em que o maior número de municípios com a característica pesquisada tinha até 5 mil habitantes, no Norte, esse posto ficou com aqueles entre 10 mil e 20 mil habitantes. Os dois municípios na faixa acima de 750 mil habitantes indicaram ter plano de habitação.

As regiões Sudeste e Nordeste tiveram as maiores proporções de municípios sem plano de habitação, 67,2% e 69,9%, respectivamente. Combinados, os municípios dessas regiões perfizeram pouco mais de 70% do total de municípios brasileiros com essa característica. No Sudeste, assim como no Sul e Centro-Oeste, a menor parte do total possuía IVS nas faixas alta e muito alta. Isso posto, seu número não foi desprezível, chegando a 135 municípios. Todas as faixas de porte populacional tiveram municípios sem plano, algo que não ocorreu nas demais regiões. Os municípios de até 20 mil habitantes tiveram proporção superior à regional para ausência de plano temático, com principal participação dos municípios de até 5 mil habitantes. No Nordeste, o principal registro desse tipo foi para aqueles com população entre 10 mil e 20 mil habitantes. Ali, assim como no Sudeste, os municípios com menos de 20 mil habitantes apresentaram proporção superior à média regional para a característica pesquisada. A faixa entre 300 mil e 750 mil habitantes foi a única em que todas as municipalidades contavam com plano de habitação. De modo similar ao indicado para o Norte, a maior parte dos municípios tinha IVS nas faixas alta e muito alta. A questão aqui organizada para faixas de IVS apenas demonstra a possibilidade de cruzar uma ou mais características para se ponderar prioridades ou então subgrupos que pudessem diferenciar alguns aspectos na formulação de políticas e ações específicas sobre o tema. A tabela 61 apresenta a mesma informação, organizada agora por classificação na Regic 2018.

TABELA 61
Municípios sem plano de habitação, por faixa de IVS, macrorregião e classificação na Regic 2018

	Muito baixa	Baixa	Média	Alta	Muito alta	**Total geral**
Centro-Oeste	13	117	99	19	1	**250**
Metrópole	-	3	3	-	-	**6**
Centro sub-regional B	4	8	2	-	-	**14**
Centro de zona A	1	5	4	1	-	**11**
Centro de zona B	1	5	6	-	-	**12**
Centro local	7	96	84	18	1	**207**
Nordeste	1	12	195	594	452	**1.254**
Metrópole	-	1	3	6	1	**11**
Capital regional A	-	-	4	11	2	**17**
Capital regional B	-	-	1	-	-	**1**
Capital regional C	-	2	6	3	-	**11**
Centro sub-regional A	-	1	6	3	1	**11**
Centro sub-regional B	-	1	17	12	3	**33**
Centro de zona A	-	-	7	8	5	**20**
Centro de zona B	-	-	11	34	22	**67**
Centro local	1	7	140	517	418	**1.083**
Norte	-	13	59	71	117	**261**
Capital regional B	-	-	-	1	-	**1**
Capital regional C	-	1	2	-	-	**3**
Centro sub-regional A	-	-	1	-	-	**1**
Centro sub-regional B	-	2	2	7	-	**11**
Centro de zona A	-	1	1	-	2	**4**
Centro de zona B	-	3	1	4	2	**10**
Centro local	-	6	52	59	113	**231**
Sudeste	154	534	298	111	24	**1.121**
Grande metrópole nacional	1	6	4	-	-	**11**
Metrópole nacional	-	1	3	-	-	**4**
Metrópole	-	2	9	-	-	**11**

(Continua)

(Continuação)

	Muito baixa	Baixa	Média	Alta	Muito alta	**Total geral**
Capital regional A	1	3	1	-	-	**5**
Capital regional B	7	9	5	1	-	**22**
Capital regional C	15	25	13	-	-	**53**
Centro sub-regional A	9	19	-	-	-	**28**
Centro sub-regional B	20	32	11	-	-	**63**
Centro de zona A	7	17	1	-	-	**25**
Centro de zona B	2	17	12	12	-	**43**
Centro local	92	403	239	98	24	**856**
Sul	133	241	89	5	1	**472**
Metrópole	4	8	2	-	-	**14**
Capital regional B	7	2	1	-	-	**10**
Capital regional C	7	5	-	-	-	**12**
Centro sub-regional A	8	6	3	-	-	**17**
Centro sub-regional B	9	11	1	-	-	**21**
Centro de zona A	6	6	1	-	-	**13**
Centro de zona B	6	10	2	-	-	**18**
Centro local	86	193	79	5	1	**367**
Total geral	**301**	**917**	**740**	**800**	**595**	**3.358**

Fonte: IBGE (2018) e Ipea (2010).
Elaboração dos autores.

Com exceção do verificado para o Norte, todas as regiões tiveram municípios metropolitanos sem plano de habitação, algo que chama atenção, dada a complexidade que a realidade metropolitana impõe sobre as dinâmicas espaciais e de ocupação de terrenos urbanos. Como os centros locais são muito numerosos e perfizeram a maior parte dos municípios sem o plano citado, coloca-se, a seguir, alguns breves apontamentos para cada região.

No Centro-Oeste, municípios classificados na metrópole nacional, como capitais regionais e centros sub-regionais A, não tiveram registros para ausência de plano de habitação. A classificação centros de zona, combinada, superou, em número, as demais, ainda que o centro sub-regional B tenha tido o segundo maior número de municípios, atrás apenas dos centros locais.

No Nordeste, um terço das metrópoles indicaram não ter plano de habitação. Nessa região, toda classificação pela Regic 2018 teve ao menos um município sem esse instrumento de planejamento. Os centros de zona totalizaram o segundo maior grupo.

No Norte, os municípios metropolitanos responderam ter plano de habitação. Foi a única classificação pela Regic 2018 nessa região em que isso ocorreu. Assim como no Nordeste, os centros de zona somaram a segunda maior parcela do total de municípios sem esse plano. Isso posto, o maior registro individual foi do grupo centro sub-regional B, superado apenas pelos centros locais.

No Sudeste, assim como se verificou para o Nordeste, todas as classificações pela Regic 2018 tiveram ao menos um município sem plano de habitação, inclusive todas as classificações metropolitanas. O conjunto de centros sub-regionais foi o grupo que mais teve municípios sem o referido plano, depois dos centros locais. Ali, os registros de capitais regionais superaram, em número, os de centros de zona.

No Sul, mais uma vez, todas as classificações pela Regic 2018 contaram com algum município sem plano de habitação. Os centros sub-regionais contaram com o segundo maior número de municipalidades, atrás apenas dos centros locais.

O levantamento, em seguida, aponta a existência, nos municípios, de favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados; cortiços, casas de cômodos ou "cabeças de porco"; loteamentos irregulares e/ou clandestinos; ocupações de terrenos e prédios; ou nenhum dos anteriores, segundo informações oferecidas pelas municipalidades à Munic (IBGE, 2018). Esse levantamento parece relevante para enfrentamentos na temática habitacional e certamente poderia se beneficiar da informação a respeito de sua localização nos municípios e recortes para escala intramunicipal. Vale ainda apontar que, por se tratar de informação oferecida pela própria gestão municipal, alguns desses registros podem estar subnotificados. Por meio da operação na planilha de trabalho, é possível promover cruzamentos para faixas de IVS, Gini, PIB ou PIB *per capita*, além de levantamentos de outra ordem, como existência de cadastro imobiliário, plano de habitação ou cadastro de famílias interessadas em programas habitacionais.

TABELA 62
Municípios por existência de favelas, cortiços e loteamentos irregulares, por macrorregião e porte populacional (2017)

	Favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados	Cortiços, casas de cômodos ou cabeças de porco	Loteamentos irregulares e/ou clandestinos	Ocupações de terrenos e prédios	Nenhum dos anteriores	**Total geral**
Centro-Oeste	26	43	265	53	181	**467**
Até 5 mil	2	1	44	9	83	**135**
5 mil a 10 mil	1	9	55	7	51	**109**
10 mil a 20 mil	5	10	65	13	24	**93**
20 mil a 50 mil	5	12	61	12	21	**86**
50 mil a 100 mil	5	3	18	3	2	**20**
100 mil a 300 mil	5	6	16	7	-	**18**
300 mil a 750 mil	1	-	3	1	-	**3**
Acima de 750 mil	2	2	3	1	-	**3**
Nordeste	374	260	920	332	675	**1.794**
Até 5 mil	5	4	48	16	172	**228**
5 mil a 10 mil	47	27	144	36	187	**368**
10 mil a 20 mil	90	68	290	77	210	**564**
20 mil a 50 mil	137	95	292	115	93	**450**
50 mil a 100 mil	49	37	88	50	12	**121**
100 mil a 300 mil	29	19	42	24	1	**45**
300 mil a 750 mil	9	6	9	8	-	**10**
Acima de 750 mil	8	4	7	6	-	**8**
Norte	112	64	305	90	120	**450**
Até 5 mil	-	1	32	5	43	**76**
5 mil a 10 mil	8	6	42	8	29	**78**
10 mil a 20 mil	19	14	70	14	29	**107**
20 mil a 50 mil	51	25	91	27	17	**115**
50 mil a 100 mil	13	8	41	18	2	**44**
100 mil a 300 mil	13	8	21	11	-	**22**
300 mil a 750 mil	6	2	6	5	-	**6**
Acima de 750 mil	2	-	2	2	-	**2**

(Continua)

(Continuação)

	Favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados	Cortiços, casas de cômodos ou cabeças de porco	Loteamentos irregulares e/ou clandestinos	Ocupações de terrenos e prédios	Nenhum dos anteriores	**Total geral**
Sudeste	229	220	1095	146	488	**1.668**
Até 5 mil	11	8	182	13	185	**375**
5 mil a 10 mil	20	26	226	16	142	**385**
10 mil a 20 mil	28	43	238	23	109	**359**
20 mil a 50 mil	57	61	221	36	38	**289**
50 mil a 100 mil	21	22	88	16	9	**106**
100 mil a 300 mil	56	38	95	23	5	**108**
300 mil a 750 mil	27	16	36	12	-	**37**
Acima de 750 mil	9	6	9	7	-	**9**
Sul	216	97	789	103	339	**1.191**
Até 5 mil	30	13	221	18	201	**439**
5 mil a 10 mil	29	16	175	13	70	**259**
10 mil a 20 mil	54	22	167	22	41	**221**
20 mil a 50 mil	48	24	124	19	23	**161**
50 mil a 100 mil	26	13	54	10	2	**58**
100 mil a 300 mil	21	7	37	14	1	**40**
300 mil a 750 mil	6	2	9	6	1	**11**
Acima de 750 mil	2	-	2	1	-	**2**
Total geral	**957**	**684**	**3.374**	**724**	**1.803**	**5.570**

Fonte: IBGE (2018).
Elaboração dos autores.

Em termos gerais, os loteamentos irregulares e/ou clandestinos foram a situação mais comum entre os municípios brasileiros (ainda assim, o somatório causou alguma estranheza, pois a percepção é de que seria algo ainda mais disseminado). Pouco mais de 60% do total de municípios sinalizou lidar com esse tipo de irregularidade. A maior parte deles, municípios do Sudeste, Nordeste e Sul, regiões com maior número total de municípios (a proporção da distribuição dos municípios com loteamentos irregulares foi bastante próxima da distribuição geral de municípios por região). Em termos relativos, entretanto, Norte, Sul e Sudeste obtiveram as maiores proporções de municípios com essa condição, respectivamente. Nessas três regiões, representaram algo em torno de dois terços do total de seus municípios, com proporções crescentes, à medida que a faixa de porte populacional foi subindo. O Nordeste e Centro-Oeste tiveram percentual de municípios com essa característica abaixo da média brasileira, especialmente o primeiro (pouco mais de 51%), ao passo que o último teve percentual de 56%. Em termos regionais, isso significa que a maior parte dos municípios, em qualquer região, lida com situação de loteamentos irregulares ou clandestinos.

O grupo que reuniu o segundo maior número de municípios foi aquele que indicou não possuir nenhuma das outras situações apresentadas na tabela 62. Esse foi o caso para pouco menos de um terço do total brasileiro. Em termos relativos, o Centro-Oeste e Nordeste tiveram proporção mais alta do que essa média, em torno de 38%. Nas demais regiões, a proporção foi inferior à média nacional, especialmente no Norte. Diferentemente do observado no caso de loteamentos irregulares, esse grupo teve maior participação relativa nos municípios de menor porte populacional. Com efeito, no Norte e no Centro-Oeste, nenhum município com mais de 100 mil habitantes indicou não contar com alguma das situações relacionadas. Para Nordeste e Sudeste, essa linha foi traçada pela faixa de 300 mil habitantes, ao passo que no Sul, acima de 750 mil habitantes.

Na sequência, figuraram os municípios que afirmaram ter favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados, totalizando cerca de 17% dos municípios no Brasil. Entre esses, pouco menos de 40% eram municípios do Nordeste. A região com o menor número de municípios nessa situação foi a Centro-Oeste, com pouco menos de 3% do total brasileiro. Em termos relativos, os dados dessa região também destoam das demais. Trata-se da única região em que para nenhuma faixa populacional a proporção de municípios com favelas superou dois terços do seu total. Em termos gerais, como se sabe, os municípios com maior população foram aqueles em que foi mais comum a existência de favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados. Com efeito, todos os municípios, fora do Centro-Oeste, com mais de 750 mil habitantes, registraram tal situação. No Norte, isso também se verificou para municípios entre 300 mil e 750 mil habitantes e, no Nordeste, para essa faixa populacional, a proporção foi de 90%.

Ocupações de terrenos e prédios foram mencionadas por 13% dos municípios brasileiros, proporção apenas um pouco maior do que aqueles que indicaram ter cortiços. O Nordeste foi a região que mais teve municípios com ocupações confirmadas pelas gestões municipais, perfazendo 45% desse total. Proporcionalmente, vale também mencionar esses dados para municípios do Norte: embora perfaçam proporção inferior aos municípios do Sudeste e Sul, sua participação foi mais que proporcional. Ou seja, ainda que os municípios da região Norte correspondam a pouco mais de 8% do total de municípios brasileiros, eram 12,4% do total que sinalizou ter ocupações. Dessa forma, em termos relativos, obteve o maior registro regional, com 20% dos seus municípios tendo indicado a existência de ocupação de terrenos e prédios. No Nordeste, essa proporção foi de 18,5%. Nas demais regiões, esses percentuais foram abaixo da média brasileira, atingindo menor patamar no Sul. Em termos de faixas populacionais, a tendência foi de municípios com populações maiores terem proporção maior de indicação de ocupações.

Por fim, sobre a existência de cortiços, o Sudeste e Nordeste reuniram a maior parcela dos municípios em que essa situação foi registrada, somando 70% do total desses municípios. Em termos relativos, esses municípios tiveram maior expressão no Nordeste, Norte e Sudeste, regiões em que a parcela desses municípios superou a média nacional. Em oposição, no Centro-Oeste e no Sul, essa proporção foi menor, especialmente nesta última região.

Prosseguindo, a tabela 63 traz o mesmo levantamento, mas a partir da classificação dos municípios pela Regic 2018.

TABELA 63
Municípios por existência de favelas, cortiços e loteamentos irregulares, por macrorregião e classificação na Regic 2018

	Favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados	Cortiços, casas de cômodos, ou cabeças de porco	Loteamentos irregulares e/ou clandestinos	Ocupações de terrenos e prédios	Nenhum dos anteriores	**Total geral**
Centro-Oeste	26	43	265	53	181	**467**
Metrópole nacional	4	4	9	1	-	**9**
Metrópole	-	3	10	2	5	**15**
Capital regional A	1	-	3	2	-	**3**
Capital regional C	3	1	4	1	-	**4**
Centro sub-regional A	1	3	5	3	1	**8**
Centro sub-regional B	5	6	30	8	8	**38**
Centro de zona A	-	5	15	5	9	**26**
Centro de zona B	-	-	16	2	9	**25**
Centro local	12	21	173	29	149	**339**

(Continua)

(Continuação)

	Favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados	Cortiços, casas de cômodos, ou cabeças de porco	Loteamentos irregulares e/ou clandestinos	Ocupações de terrenos e prédios	Nenhum dos anteriores	**Total geral**
Nordeste	374	260	920	332	675	**1.794**
Metrópole	23	13	29	20	1	**33**
Capital regional A	24	10	31	17	3	**38**
Capital regional B	6	5	6	6	-	**7**
Capital regional C	6	8	16	7	1	**17**
Centro sub-regional A	10	10	19	7	5	**25**
Centro sub-regional B	27	23	52	25	8	**72**
Centro de zona A	6	8	26	9	8	**37**
Centro de zona B	30	15	57	29	32	**103**
Centro local	242	168	684	212	617	**1.462**
Norte	112	64	305	90	120	**450**
Metrópole	3	-	5	5	-	**5**
Capital regional B	2	-	3	2	-	**3**
Capital regional C	6	4	10	4	-	**10**
Centro sub-regional A	2	-	6	2	-	**6**
Centro sub-regional B	9	5	19	8	2	**22**
Centro de zona A	4	2	6	2	3	**9**
Centro de zona B	7	4	13	4	5	**18**
Centro local	79	49	243	63	110	**377**
Sudeste	229	220	1.095	146	488	**1.668**
Grande metrópole Nacional	22	18	35	10	-	**37**
Metrópole nacional	15	12	19	5	-	**21**
Metrópole	18	8	35	15	-	**37**
Capital regional A	1	1	6	4	1	**7**
Capital regional B	10	5	26	3	10	**36**
Capital regional C	31	24	81	10	20	**106**
Centro sub-regional A	13	12	49	9	12	**63**
Centro sub-regional B	18	25	99	15	27	**137**
Centro de zona A	9	5	39	4	13	**56**
Centro de zona B	12	8	45	6	13	**64**
Centro local	80	102	661	65	392	**1.104**
Sul	216	97	789	103	339	**1.191**
Metrópole	30	9	53	12	3	**57**
Capital regional B	10	6	37	9	7	**46**
Capital regional C	11	3	26	5	3	**31**
Centro sub-regional A	12	10	41	6	6	**49**
Centro sub-regional B	25	10	66	14	3	**76**
Centro de zona A	9	5	28	6	13	**45**
Centro de zona B	12	5	43	6	9	**54**
Centro local	107	49	495	45	295	**833**
Total geral	**957**	**684**	**3.374**	**724**	**1.803**	**5.570**

Fonte: IBGE (2018).
Elaboração dos autores.

No Centro-Oeste, todos os municípios que conformam a metrópole nacional indicaram existência de loteamentos irregulares; favelas e cortiços foram menos comuns do que nos municípios de mesma categoria nas demais regiões, ao passo que apenas um município assinalou a existência de ocupação de terrenos ou prédios. Dessa forma, não houve apontamento para municípios sem nenhuma das situações anteriormente listadas. Já entre os municípios classificados como parte da metrópole, dez apontaram loteamentos irregulares; dois citaram

ocupações de terrenos e prédios e cinco municípios (um terço desse total) afirmaram não lidar com nenhuma das outras situações apresentadas.

No Nordeste, os municípios metropolitanos, em sua grande maioria, citaram a existência de loteamentos clandestinos/irregulares. Também foram relativamente altos os registros para a existência de favelas e ocupações de terrenos e prédios; apenas um município metropolitano não apresentou qualquer uma das situações listadas.

No Norte, em que pese o reduzido número de municípios metropolitanos, não houve município metropolitano que tenha indicado a existência de cortiços, tampouco a ausência de qualquer um dos itens arrolados na tabela. Todos, em contrapartida, confirmaram a presença de loteamentos irregulares e ocupações de terrenos ou prédios; além disso, três também atestaram a presença de favelas.

Para o Sudeste, não houve qualquer município metropolitano que tenha deixado de assinalar alguma das alternativas listadas. Todos os tipos de municípios metropolitanos tiveram a questão dos loteamentos como a mais comum, e apenas dois municípios não assinalaram esse item, para cada uma das três classificações possíveis nessa região. A incidência de favelas foi o segundo item mais apontado para todos os municípios metropolitanos dessa região.

No Sul, os loteamentos irregulares também foram muito difundidos, com a presença de favelas tendo aparecido em segundo lugar como incidência mais comum para os municípios metropolitanos. Entre esse tipo de município, nessa região, houve três indicações para nenhuma das situações listadas.

Essa foi uma primeira aproximação a esses tipos de situações nos municípios, que precisariam, decerto, de complementação para identificação de tipos mais comuns, pois seria um grande erro equiparar a forma, o contexto e os meandros pelos quais essas diferentes incidências se processam. A título de exemplo, loteamentos irregulares podem ocorrer, por exemplo, em faixas de território de transição entre a ocupação rural e urbana consolidada, podem estar associados ou não com ocupação em áreas de configuração de situação de risco, ou em particular prejuízo a mananciais. Podem ser construídos por pessoas em situação de pobreza, mas também são fruto da ação de classes mais abastadas em procura de sítios aprazíveis. É preciso diferenciar essas situações para se pensar de que forma melhor apoiar processos de regularização fundiária, ou, em casos extremos, em que os lotes ocupados ponham em risco a vida da população ali instalada, até mesmo em remoções. Ainda que nos últimos anos tenha havido facilitação promovida pela legislação que rege processos de regularização, soa interessante pensar formas de auxílio nessa questão, garantindo requisitos básicos e apoio técnico à gestão municipal, dado o alto número de municípios que indicaram lidar com essa questão. De forma análoga, seria possível pensar em diferenciar tratamentos e soluções para a questão de favelas, cortiços etc., a depender das suas características.

Dando sequência, as próximas indicações de dados que poderiam configurar lâminas potenciais para caracterização dos municípios são ligadas aos levantamentos organizados pela FJP para o déficit habitacional no Brasil (FJP, 2013). Os dados aqui apresentados são de pesquisa realizada para 2010, com abrangência para a totalidade dos municípios nacionais.

A planilha de trabalho contém informações mais completas, tanto para dados absolutos como para os relativos, sendo separados por faixas de renda. Serão apresentadas informações utilizando o procedimento de divisão de faixas por medidas de posição, fazendo uso dos

dados relativos, seja para o déficit, seja para a questão da inadequação de domicílios. Mesmo que o alerta já tenha sido feito, na subseção 5.2, sobre mobilidade, vale aqui relembrar que a leitura exclusiva dos dados relativos não pode embasar qualquer conclusão sobre os temas, uma vez que tendem a relevar o peso absoluto dos municípios com grande população. Ainda assim, trata-se de dimensão relevante que deve integrar as análises sobre o tema. Adicionalmente, assim como observado para a questão da mobilidade e os itens da pesquisa de entorno, as medidas de posição indicariam grupos em que os dados relativos são maiores ou menores, não necessariamente permitindo afirmar algo sobre seu patamar. Ou seja, o déficit pode ser já relativamente alto, como patamar nacional. As faixas posicionais nos permitem dizer sobre os maiores ou menores déficits relativos, mas não nos ajudam muito a qualificá-los. Por isso, seria interessante a complementação dessas informações. Para o intuito deste trabalho, de apresentação de possíveis lâminas para leitura, elaboração ou hierarquização de municípios e construção tipológica, pontua-se o tema como relevante, embora definitivamente aqui não esgotado.

TABELA 64
Municípios por faixa de déficit habitacional (relativo), macrorregião e faixa de porte populacional (2010)

	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
Centro-Oeste	35	42	106	149	116	19	**467**
Até 5 mil	30	18	42	32	10	3	**135**
5 mil a 10 mil	5	14	32	30	24	4	**109**
10 mil a 20 mil	-	8	18	30	27	10	**93**
20 mil a 50 mil	-	2	14	36	32	2	**86**
50 mil a 100 mil	-	-	-	10	10	-	**20**
100 mil a 300 mil	-	-	-	9	9	-	**18**
300 mil a 750 mil	-	-	-	1	2	-	**3**
Acima de 750 mil	-	-	-	1	2	-	**3**
Nordeste	75	177	355	435	450	302	**1.794**
Até 5 mil	32	40	58	42	30	26	**228**
5 mil a 10 mil	27	63	85	68	69	56	**368**
10 mil a 20 mil	14	48	125	142	125	110	**564**
20 mil a 50 mil	2	25	77	123	135	88	**450**
50 mil a 100 mil	-	1	10	46	47	17	**121**
100 mil a 300 mil	-	-	-	11	29	5	**45**
300 mil a 750 mil	-	-	-	3	7	-	**10**
Acima de 750 mil	-	-	-	-	8	-	**8**
Norte	8	18	31	51	114	228	**450**
Até 5 mil	5	6	14	14	12	25	**76**
5 mil a 10 mil	3	8	7	8	25	27	**78**
10 mil a 20 mil	-	3	9	13	18	64	**107**
20 mil a 50 mil	-	1	1	11	36	66	**115**
50 mil a 100 mil	-	-	-	4	11	29	**44**
100 mil a 300 mil	-	-	-	1	7	14	**22**
300 mil a 750 mil	-	-	-	-	4	2	**6**
Acima de 750 mil	-	-	-	-	1	1	**2**
Sudeste	181	309	540	527	106	5	**1.668**
Até 5 mil	95	114	105	46	12	3	**375**
5 mil a 10 mil	55	109	122	84	14	1	**385**
10 mil a 20 mil	27	57	148	106	20	1	**359**

(Continua)

(Continuação)

	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
20 mil a 50 mil	4	27	114	115	29	-	**289**
50 mil a 100 mil	-	2	30	68	6	-	**106**
100 mil a 300 mil	-	-	18	75	15	-	**108**
300 mil a 750 mil	-	-	2	27	8	-	**37**
Acima de 750 mil	-	-	1	6	2	-	**9**
Sul	258	289	359	229	48	8	**1.191**
Até 5 mil	180	127	65	40	24	3	**439**
5 mil a 10 mil	63	89	65	33	6	3	**259**
10 mil a 20 mil	14	48	100	47	10	2	**221**
20 mil a 50 mil	1	24	82	51	3	-	**161**
50 mil a 100 mil	-	1	30	25	2	-	**58**
100 mil a 300 mil	-	-	11	26	3	-	**40**
300 mil a 750 mil	-	-	5	6	-	-	**11**
Acima de 750 mil	-	-	1	1	-	-	**2**
Total geral	**557**	**835**	**1.391**	**1.391**	**834**	**562**	**5.570**

Fonte: FJP (2013).
Elaboração dos autores.

O grupo classificado como tendo déficit relativo muito baixo teve, principalmente, municípios do Sul e Sudeste, contando, em menor medida, com municipalidades de outras regiões. Nessa faixa, em qualquer das regiões, os municípios apresentaram populações menores (como esperado), todos abaixo de 50 mil habitantes. No Norte e no Centro-Oeste, especificamente, tinham abaixo de 10 mil habitantes. Para nenhuma das regiões esse foi o grupo com maior número de municípios. Pelo contrário, no Norte e Nordeste, tratou-se daquele que registrou o menor somatório entre as diferentes faixas posicionais.

Por sua vez, o grupo baixo contou com municípios de até 100 mil habitantes, no Sul, Sudeste e Nordeste, e até 50 mil, no Norte e Centro-Oeste. Mais uma vez, os municípios do Sudeste e Sul formaram a maior parcela. Nesse caso, entretanto, com os primeiros excedendo os últimos, ainda que por pequena margem.

O estrato médio-baixo foi o que reuniu a maior parte das municipalidades do Sudeste e Sul. No Nordeste e Centro-Oeste, foi o terceiro maior, ao passo que, no Norte, o terceiro menor. Nessas últimas três regiões, os municípios tinham até 50 mil habitantes. No Sul e Sudeste, o grupo contou com ao menos um município para todas as faixas populacionais. O grupo médio-alto contou, majoritariamente, com municípios do Sudeste e Nordeste. Para essa primeira região, foi o agrupamento com maior número deles. Esse foi o caso também para o Centro-Oeste. Apenas para as regiões Norte e Nordeste a faixa não se estendeu para todos os grupos de porte populacional.

Já o grupo alto, contou, principalmente, com municípios do Nordeste, seguidos por aqueles do Centro-Oeste e Norte. Essa foi a faixa que reuniu a maior parte dos municípios do Nordeste. Não incluiu municípios com mais de 300 mil habitantes apenas para o Sul.

A faixa muito alto teve grande participação das municipalidades do Nordeste e Norte. Para o primeiro, não abrangeu municípios com mais de 300 mil habitantes, tendo sido a maior parcela daqueles com população entre 10 mil e 50 mil habitantes. Para o outro, notaram-se municípios de todas as faixas populacionais, mas também entre 10 mil e 50 mil, em especial. Nessa região, esse grupo foi o que contou com maior número de registros,

cristalizando um padrão que não foi replicado em outras regiões: quanto maior a faixa de déficit habitacional relativo, maior o número de municípios. Ainda que tenha sido o grupo com menor número de municípios para as demais regiões, vale apontar que esse grupo teve municipalidades em todas as regiões.

A tabela 65 apresenta esse mesmo conjunto de informações, organizadas pela classificação na Regic 2018, para alguns breves apontamentos.

TABELA 65
Municípios por faixa de déficit habitacional (relativo), macrorregião e classificação na Regic 2018 (2010)

	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
Centro-Oeste	35	42	106	149	116	19	**467**
Metrópole nacional	-	-	1	3	5	-	**9**
Metrópole	-	3	2	5	5	-	**15**
Capital regional A	-	-	-	1	2	-	**3**
Capital regional C	-	-	-	4	-	-	**4**
Centro sub-regional A	-	-	-	3	5	-	**8**
Centro sub-regional B	-	1	8	19	10	-	**38**
Centro de zona A	1	1	2	13	8	1	**26**
Centro de zona B	-	3	5	9	6	2	**25**
Centro local	34	34	88	92	75	16	**339**
Nordeste	75	177	355	435	450	302	**1.794**
Metrópole	-	-	-	15	17	1	**33**
Capital regional A	-	-	1	2	30	5	**38**
Capital regional B	-	-	-	2	5	-	**7**
Centro sub-regional A	-	1	-	9	12	3	**25**
Centro sub-regional B	-	1	9	22	34	6	**72**
Capital regional C	1	2	1	1	11	1	**17**
Centro de zona A	-	1	4	12	13	7	**37**
Centro de zona B	-	6	22	27	28	20	**103**
Centro local	74	166	318	345	300	259	**1.462**
Norte	8	18	31	51	114	228	**450**
Metrópole	-	-	-	-	4	1	**5**
Capital regional B	-	-	-	-	3	-	**3**
Capital regional C	-	-	-	2	4	4	**10**
Centro sub-regional A	-	-	-	-	4	2	**6**
Centro sub-regional B	-	-	-	6	7	9	**22**
Centro de zona A	-	-	-	1	5	3	**9**
Centro de zona B	-	-	1	2	6	9	**18**
Centro local	8	18	30	40	81	200	**377**
Sudeste	181	309	540	527	106	5	**1.668**
Grande metrópole nacional	-	-	-	23	14	-	**37**
Metrópole nacional	-	-	10	10	1	-	**21**
Metrópole	-	1	7	28	1	-	**37**
Capital regional A	-	-	3	3	1	-	**7**
Capital regional B	-	4	8	24	-	-	**36**
Capital regional C	3	11	27	49	16	-	**106**
Centro sub-regional A	3	6	9	37	8	-	**63**
Centro sub-regional B	6	10	43	69	9	-	**137**
Centro de zona A	3	8	21	23	1	-	**56**
Centro de zona B	1	8	37	15	3	-	**64**
Centro local	165	261	375	246	52	5	**1.104**

(Continua)

(Continuação)

	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
Sul	258	289	359	229	48	8	**1.191**
Metrópole	4	11	20	22	-	-	**57**
Capital regional B	2	8	14	19	3	-	**46**
Capital regional C	3	6	15	6	1	-	**31**
Centro sub-regional A	1	7	19	20	2	-	**49**
Centro sub-regional B	4	9	34	26	3	-	**76**
Centro de zona A	3	4	23	13	2	-	**45**
Centro de zona B	9	11	23	11	-	-	**54**
Centro local	232	233	211	112	37	8	**833**
Total geral	**557**	**835**	**1.391**	**1.391**	**834**	**562**	**5.570**

Fonte: FJP.
Elaboração dos autores.

No Centro-Oeste, os municípios da metrópole nacional distribuíram-se entre os grupos médios e o alto, tendo esse último concentrado a maior parcela deles. Para aqueles classificados como metrópole, incluiu-se ainda o estrato baixo, porém a maior parcela foi classificada como média-alta ou alta. As capitais regionais e os centros sub-regionais A se distribuíram entre esses dois grupos, apenas. Os centros sub-regionais B não tiveram incidências nos grupos extremos, ao passo que as demais classificações se estenderam por todas as faixas de classificação do déficit relativo, em especial para grupos médios.

No Nordeste, os municípios metropolitanos estavam todos classificados como médio-alto, alto ou muito alto. Apenas as capitais regionais C tinham algum município em todos os grupos de classificação, juntamente com os centros locais.

O Norte teve municípios fortemente concentrados acima da mediana brasileira. Com exceção dos centros locais, apenas um município, classificado como centro de zona B, esteve abaixo dessa medida de posição. Os municípios metropolitanos tinham, principalmente, alto déficit relativo, e um teve déficit muito alto.

O Sudeste teve apenas cinco centros locais classificados com muito alto déficit habitacional relativo. Ali, os municípios metropolitanos tiveram majoritariamente registros médio-alto. Vale notar, entretanto, que entre aqueles desse grupo classificados com alto déficit habitacional, a maior parcela pertencia à grande metrópole nacional.

No Sul, assim como no Sudeste, apenas centros locais demostraram muito alto déficit habitacional relativo. Municípios metropolitanos dessa região distribuíram-se entre as faixas muito baixo e médio-alto, concentrando-se nas faixas médias.

Uma possibilidade a se explorar diz respeito, por exemplo, ao cruzamento de informações sobre o déficit habitacional, em domicílios, em contraste com o levantamento de domicílios vagos, buscando alternativas para a construção de novas unidades. As tabelas 66 e 67 exploram essa possibilidade, identificando os municípios em que o número de domicílios vagos superou o déficit apontado pela FJP para 2010. A informação pode ser transformada em "etiqueta" que identifica, por exemplo, municípios em que se poderia lançar mão de políticas de auxílio ao aluguel, ou formas alternativas de equacionar a necessidade de moradia em condições adequadas para, especialmente, a população de baixa renda. O levantamento organiza, primeiramente, para macrorregião e porte populacional, os municípios de acordo com essa característica.

TABELA 66
Contagem de municípios onde os domicílios vagos superam o déficit habitacional (urbano), por macrorregião e porte populacional (2010)

	Dados não declarados	Não	Sim	**Total geral**
Centro-Oeste	1	207	259	**467**
Até 5 mil	-	24	111	**135**
5 mil a 10 mil	1	32	76	**109**
10 mil a 20 mil	-	52	41	**93**
20 mil a 50 mil	-	62	24	**86**
50 mil a 100 mil	-	16	4	**20**
100 mil a 300 mil	-	17	1	**18**
300 mil a 750 mil	-	2	1	**3**
Acima de 750 mil	-	2	1	**3**
Nordeste	-	811	983	**1.794**
Até 5 mil	-	69	159	**228**
5 mil a 10 mil	-	134	234	**368**
10 mil a 20 mil	-	247	317	**564**
20 mil a 50 mil	-	225	225	**450**
50 mil a 100 mil	-	83	38	**121**
100 mil a 300 mil	-	37	8	**45**
300 mil a 750 mil	-	8	2	**10**
Acima de 750 mil	-	8	-	**8**
Norte	1	324	125	**450**
Até 5 mil	-	31	45	**76**
5 mil a 10 mil	-	46	32	**78**
10 mil a 20 mil	-	78	29	**107**
20 mil a 50 mil	-	98	17	**115**
50 mil a 100 mil	1	42	1	**44**
100 mil a 300 mil	-	21	1	**22**
300 mil a 750 mil	-	6	-	**6**
Acima de 750 mil	-	2	-	**2**
Sudeste	-	679	989	**1.668**
Até 5 mil	-	78	297	**375**
5 mil a 10 mil	-	114	271	**385**
10 mil a 20 mil	-	142	217	**359**
20 mil a 50 mil	-	144	145	**289**
50 mil a 100 mil	-	79	27	**106**
100 mil a 300 mil	-	85	23	**108**
300 mil a 750 mil	-	28	9	**37**
Acima de 750 mil	-	9	-	**9**
Sul	3	486	702	**1.191**
Até 5 mil	1	105	333	**439**
5 mil a 10 mil	-	93	166	**259**
10 mil a 20 mil	2	117	102	**221**
20 mil a 50 mil	-	93	68	**161**
50 mil a 100 mil	-	37	21	**58**
100 mil a 300 mil	-	30	10	**40**
300 mil a 750 mil	-	9	2	**11**
Acima de 750 mil	-	2	-	**2**
Total geral	**5**	**2.507**	**3.058**	**5.570**

Fonte: FJP.
Elaboração dos autores.

Segundo os dados da FJP para 2010, quase 55% dos municípios brasileiros tinham domicílios vagos em maior número do que o déficit ali identificado. A maior parte desses municípios estavam no Sudeste e Nordeste. Apenas a região Norte registrou número menor de municípios em que os domicílios vagos superavam seu déficit, em vez do contrário. As maiores diferenças, em número de municípios, para esses grupos, ocorreram no Sudeste e no Sul.

No Centro-Oeste, o grupo com domicílios vagos excedendo o déficit foi superior para municípios de até 10 mil habitantes. Essa região foi a única em que houve registro de município com essa característica e com mais de 750 mil habitantes.

No Nordeste, os municípios com déficit inferior ao número de domicílios vagos foram em maior número do que o outro grupo para municípios de até 20 mil habitantes. A faixa de porte populacional seguinte, entre 20 mil e 50 mil habitantes, ostenta um empate na contagem. A partir dessa faixa, aqueles com déficit maior estiveram sempre em número superior.

No Norte, apenas para o grupo de até 5 mil habitantes os municípios com a característica pesquisada superaram aqueles com déficit maior do que o número de domicílios vagos. Ali, não houve município com mais de 300 mil habitantes em que os domicílios vagos superassem o déficit apontado.

No Sudeste, os municípios com a característica pesquisada perfizeram maior número até a faixa de 50 mil habitantes, ao passo que no Sul, isso ocorreu apenas para a faixa até 10 mil habitantes. A tabela 66 apresenta essas informações para a classificação feita pela Regic 2018.

TABELA 67
Contagem de municípios onde os domicílios vagos superam o déficit habitacional (urbano), por macrorregião e classificação na Regic 2018

	Dados não declarados	Não	Sim	**Total geral**
Centro-Oeste	1	207	259	**467**
Metrópole nacional	-	6	3	**9**
Metrópole	-	11	4	**15**
Capital regional A	-	2	1	**3**
Capital regional C	-	3	1	**4**
Centro sub-regional A	-	5	3	**8**
Centro sub-regional B	-	27	11	**38**
Centro de zona A	-	19	7	**26**
Centro de zona B	-	15	10	**25**
Centro local	1	119	219	**339**
Nordeste	-	811	983	**1.794**
Metrópole	-	22	11	**33**
Capital regional A	-	30	8	**38**
Capital regional B	-	6	1	**7**
Capital regional C	-	12	5	**17**
Centro sub-regional A	-	21	4	**25**
Centro sub-regional B	-	52	20	**72**
Centro de zona A	-	24	13	**37**
Centro de zona B	-	51	52	**103**
Centro local	-	593	869	**1.462**

(Continua)

(Continuação)

	Dados não declarados	Não	Sim	**Total geral**
Norte	1	324	125	**450**
Metrópole	-	5	-	**5**
Capital regional B	-	2	1	**3**
Capital regional C	-	10	-	**10**
Centro sub-regional A	-	6	-	**6**
Centro sub-regional B	-	19	3	**22**
Centro de zona A	-	9	-	**9**
Centro de zona B	-	14	4	**18**
Centro local	1	259	117	**377**
Sudeste	-	679	989	**1.668**
Grande metrópole nacional	-	36	1	**37**
Metrópole nacional	-	13	8	**21**
Metrópole	-	23	14	**37**
Capital regional A	-	5	2	**7**
Capital regional B	-	24	12	**36**
Capital regional C	-	73	33	**106**
Centro sub-regional A	-	43	20	**63**
Centro sub-regional B	-	83	54	**137**
Centro de zona A	-	30	26	**56**
Centro de zona B	-	21	43	**64**
Centro local	-	328	776	**1.104**
Sul	3	486	702	**1.191**
Metrópole	-	26	31	**57**
Capital regional B	-	34	12	**46**
Capital regional C	-	18	13	**31**
Centro sub-regional A	-	37	12	**49**
Centro sub-regional B	-	40	36	**76**
Centro de zona A	-	31	14	**45**
Centro de zona B	-	29	25	**54**
Centro local	3	271	559	**833**
Total geral	**5**	**2.507**	**3.058**	**5.570**

Fonte: FJP, 2010.
Elaboração dos autores.

Em primeiro lugar, nota-se que apenas no Norte não houve registro de municípios em que os domicílios vagos superaram o déficit para todas as suas classificações pela Regic 2018. Ali, todos os municípios metropolitanos não possuíam essa característica. Além disso, essa foi a única região em que os centros locais com essa característica não superaram o número de municípios do outro grupo.

De maneira geral, para as outras regiões, os centros locais foram a única classificação em que o número desses municípios superou a alternativa. Três foram as exceções: centros de zona B no Nordeste e no Sudeste; e os municípios metropolitanos no Sul.

Entre diversas outras informações fornecidas pela FJP que podem ser de interesse para esse tipo de esforço, selecionou-se trazer a inadequação de domicílios urbanos. O dado estabelece a necessidade de intervenções para adequação de moradias existentes para melhoria das condições de habitação e saúde, ligadas a deficiências infraestruturais, em contraposição à ideia do déficit que aponta a necessidade de construção de novas moradias. Dessa forma, a partir do apontamento de domicílios com ao menos um item de inadequação, pode-se fazer

o exercício de elaboração de faixas posicionais também para esse dado. Aqui, mais uma vez, os dados apresentados terão como base as informações relativas, valendo as ressalvas já feitas e repetidas. Diferentemente do levantamento de déficit, aqui usou-se apenas o corte para domicílios urbanos, em vez do total.

TABELA 68
Municípios por faixas de inadequação de domicílios urbanos: relativo, por macrorregião e porte populacional (2010)

	Dados não declarados	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
Centro-Oeste	1	1	15	63	162	146	79	**467**
Até 5 mil	-	-	4	11	31	45	44	**135**
5 mil a 10 mil	1	-	3	9	30	43	23	**109**
10 mil a 20 mil	-	1	3	10	29	40	10	**93**
20 mil a 50 mil	-	-	3	16	49	16	2	**86**
50 mil a 100 mil	-	-	1	7	11	1	-	**20**
100 mil a 300 mil	-	-	-	6	11	1	-	**18**
300 mil a 750 mil	-	-	-	2	1	-	-	**3**
Acima de 750 mil	-	-	1	2	-	-	-	**3**
Nordeste	-	4	100	445	610	371	264	**1.794**
Até 5 mil	-	3	21	47	60	33	64	**228**
5 mil a 10 mil	-	1	19	72	111	83	82	**368**
10 mil a 20 mil	-	-	27	119	188	140	90	**564**
20 mil a 50 mil	-	-	22	126	178	96	28	**450**
50 mil a 100 mil	-	-	4	48	50	19	-	**121**
100 mil a 300 mil	-	-	2	22	21	-	-	**45**
300 mil a 750 mil	-	-	4	5	1	-	-	**10**
Acima de 750 mil	-	-	1	6	1	-	-	**8**
Norte	1	-	2	31	185	163	68	**450**
Até 5 mil	-	-	2	6	32	20	16	**76**
5 mil a 10 mil	-	-	-	8	29	22	19	**78**
10 mil a 20 mil	-	-	-	7	39	44	17	**107**
20 mil a 50 mil	-	-	-	4	50	47	14	**115**
50 mil a 100 mil	1	-	-	3	19	19	2	**44**
100 mil a 300 mil	-	-	-	1	10	11	-	**22**
300 mil a 750 mil	-	-	-	1	5	-	-	**6**
Acima de 750 mil	-	-	-	1	1	-	-	**2**
Sudeste	-	524	522	445	114	19	44	**1.668**
Até 5 mil	-	139	99	99	18	5	15	**375**
5 mil a 10 mil	-	102	131	97	29	7	19	**385**
10 mil a 20 mil	-	99	117	101	32	3	7	**359**
20 mil a 50 mil	-	102	83	75	23	3	3	**289**
50 mil a 100 mil	-	37	30	31	8	-	-	**106**
100 mil a 300 mil	-	32	39	32	4	1	-	**108**
300 mil a 750 mil	-	12	18	7	-	-	-	**37**
Acima de 750 mil	-	1	5	3	-	-	-	**9**
Sul	3	28	196	407	320	135	102	**1.191**
Até 5 mil	1	12	44	110	121	77	74	**439**
5 mil a 10 mil	-	4	28	70	96	38	23	**259**
10 mil a 20 mil	2	5	28	95	68	18	5	**221**
20 mil a 50 mil	-	4	46	84	26	1	-	**161**
50 mil a 100 mil	-	1	19	29	8	1	-	**58**
100 mil a 300 mil	-	1	23	15	1	-	-	**40**

(Continua)

(Continuação)

	Dados não declarados	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
300 mil a 750 mil	-	-	7	4	-	-	-	**11**
Acima de 750 mil	-	1	1	-	-	-	-	**2**
Total geral	**5**	**557**	**835**	**1.391**	**1.391**	**834**	**557**	**5.570**

Fonte: FJP.
Elaboração dos autores.

No Centro-Oeste, as faixas muito baixo e baixo para grau de inadequação de domicílios (relativo) tiveram número consideravelmente menor de municípios do que as faixas alto e muito alto. A faixa médio-alto foi a que reuniu o maior número de municipalidades, e foi seguida pela faixa de alto grau de inadequação. As faixas médias contaram com municípios com maior porte populacional, sendo as faixas extremas, em sua maioria, conformadas por municípios de até 50 mil habitantes.

No Nordeste, em que pese a grande quantidade de municípios nas faixas mais altas, tendo a região as maiores participações nesses grupos, os grupos médios foram aqueles que somaram as maiores quantidades. Em comparação, os grupos baixos tiveram somatórios menores (ainda que esse total tenha superado em mais de seis vezes as mesmas faixas para o Centro-Oeste). As faixas extremas foram conformadas por municípios de até 50 mil habitantes.

O Norte teve um padrão similar ao verificado no Centro-Oeste. Ainda que a faixa média-alta tenha sido aquela com maior número de municípios, houve grande participação relativa dos grupos altos, com diminuta soma de municípios nos grupos baixos. Não houve registro de município no estrato muito baixo e apenas dois no grupo baixo.

O Sudeste apresentou padrão de distribuição dos municípios bastante distinto. Seus municípios se concentraram nas faixas baixas, conformando quase integralmente o grupo muito baixo, em termos nacionais. Os grupos altos reuniram poucos municípios, mas o extremo muito alto teve mais que o dobro do número de municípios de grupo alto. Os resultados abaixo da mediana se estenderam para todas as faixas de porte populacional. Os grupos mais altos estiveram associados às faixas menores de população, sendo seu extremo conformado por municípios de até 50 mil habitantes.

O Sul teve as faixas altas com número de municípios ligeiramente superior ao das faixas baixas, com maior participação dos grupos médios. A distribuição por faixas populacionais teve municípios de menor porte, à medida que se foi avançando dos grupos mais baixos para os mais altos, sendo o grupo muito alto conformado por municípios de até 20 mil habitantes. A tabela 69 traz a mesma informação, organizada pela classificação na Regic 2018.

TABELA 69
Municípios por faixas de inadequação de domicílios urbanos: relativo, por macrorregião e classificação na Regic 2018 (2010)

	Dados não declarados	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
Centro-Oeste	1	1	15	63	162	146	79	**467**
Metrópole nacional	-	-	1	2	6	-	-	**9**
Metrópole	-	-	-	4	6	3	2	**15**
Capital regional A	-	-	-	2	1	-	-	**3**
Capital regional C	-	-	-	1	2	1	-	**4**
Centro sub-regional A	-	-	1	4	1	2	-	**8**
Centro sub-regional B	-	-	1	9	20	7	1	**38**

(Continua)

(Continuação)

	Dados não declarados	Muito baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto	Muito alto	**Total geral**
Centro de zona A	-	-	-	6	14	2	4	**26**
Centro de zona B	-	-	-	7	10	6	2	**25**
Centro local	1	1	12	28	102	125	70	**339**
Nordeste	-	4	100	445	610	371	264	**1.794**
Metrópole	-	-	2	15	12	3	1	**33**
Capital regional A	-	-	2	13	22	1	-	**38**
Capital regional B	-	-	1	3	3	-	-	**7**
Capital regional C	-	-	4	8	5	-	-	**17**
Centro sub-regional A	-	-	4	11	8	1	1	**25**
Centro sub-regional B	-	-	4	29	29	8	2	**72**
Centro de zona A	-	-	1	13	11	10	2	**37**
Centro de zona B	-	-	6	27	39	22	9	**103**
Centro local	-	4	76	326	481	326	249	**1462**
Norte	1	-	2	31	185	163	68	**450**
Metrópole	-	-	-	1	3	1	-	**5**
Capital regional B	-	-	-	1	1	1	-	**3**
Capital regional C	-	-	-	2	6	2	-	**10**
Centro sub-regional A	-	-	-	-	3	3	-	**6**
Centro sub-regional B	-	-	-	1	11	9	1	**22**
Centro de zona A	-	-	-	1	5	3	-	**9**
Centro de zona B	-	-	-	1	8	9	-	**18**
Centro local	1	-	2	24	148	135	67	**377**
Sudeste	-	524	522	445	114	19	44	**1.668**
Grande metrópole Nacional	-	1	16	18	2	-	-	**37**
Metrópole nacional	-	-	3	11	6	1	-	**21**
Metrópole	-	2	17	14	3	-	1	**37**
Capital regional A	-	6	1	-	-	-	-	**7**
Capital regional B	-	16	15	5	-	-	-	**36**
Capital regional C	-	47	29	23	6	1	-	**106**
Centro sub-regional A	-	30	23	10	-	-	-	**63**
Centro sub-regional B	-	61	42	27	6	-	1	**137**
Centro de zona A	-	28	15	12	1	-	-	**56**
Centro de zona B	-	14	19	20	7	3	1	**64**
Centro local	-	319	342	305	83	14	41	**1.104**
Sul	3	28	196	407	320	135	102	**1.191**
Metrópole	-	2	20	27	6	2	-	**57**
Capital regional B	-	2	15	20	5	3	1	**46**
Capital regional C	-	1	13	12	4	1	-	**31**
Centro sub-regional A	-	2	13	24	8	1	1	**49**
Centro sub-regional B	-	4	20	31	17	3	1	**76**
Centro de zona A	-	-	12	26	6	1	-	**45**
Centro de zona B	-	-	7	23	16	6	2	**54**
Centro local	3	17	96	244	258	118	97	**833**
Total geral	**5**	**557**	**835**	**1.391**	**1.391**	**834**	**557**	**5.570**

Fonte: FJP.
Elaboração dos autores.

No Centro-Oeste, apenas os grupos médios contaram com todas as classificações oferecidas pela Regic 2018. Os municípios metropolitanos foram classificados nessas faixas intermediárias. No caso da metrópole nacional, houve um município no grupo baixo. Para aqueles classificados como metrópole, um terço foi alocado nos grupos altos, com dois municípios na faixa muito alto para grau de inadequação (a partir dos dados relativos).

No Nordeste, os grupos baixo, médio-baixo e médio-alto tiveram municípios de todas as classificações pela Regic 2018. Os municípios metropolitanos não tiveram representação no grupo muito baixo, estendendo-se pelas demais faixas, com maior intensidade nas intermediárias. Para as capitais regionais B e C, não houve municípios para os grupos altos.

No Norte, as faixas médias e o grupo alto foram os únicos que tiveram municípios de todo os espectros de classificação da Regic 2018. Nessa região, os municípios metropolitanos foram principalmente rotulados no grupo médio-alto, sendo os demais inseridos em médio-baixo e alto.

No Sudeste, foi verificado comportamento distinto. A maior parte dos municípios metropolitanos recebeu rótulo de baixo ou médio-baixo, com algumas diferenças entre as classificações da Regic 2018. Para a grande metrópole nacional, não houve registros para os grupos alto e muito alto (lembrando que isso provavelmente foi efeito do uso de dados relativos). Na metrópole nacional, por sua vez, não houve inserção de municípios para os grupos dos extremos. Aqueles classificados como metrópole somente não receberam rótulo para o grupo alto. Nessa região, apenas os grupos baixos tiveram municípios de todas as classificações da Regic 2018.

No Sul, apenas as faixas extremas não contaram com distribuição por todos os rótulos da Regic 2018. Os municípios metropolitanos se concentraram nos grupos baixo e médio-baixo, principalmente, com nenhum registro classificado como muito alto para esses municípios.

Finalizando o tópico sobre habitação, de modo similar ao que foi oferecido para o tópico mobilidade, foram organizadas informações da Munic 2017 (IBGE, 2018) sobre participação social no tema, que poderão constar como lâmina ou etiqueta que ofereça teor importante para a PNDU.

TABELA 70
Participação social na habitação: municípios sem conselho, sem fundo temático e sem conferência nos últimos quatro anos, por macrorregião e porte populacional (2017)

	Sem conferência municipal de habitação nos últimos quatro anos	Sem conselho municipal de habitação	Sem fundo municipal de habitação	**Total geral**
Centro-Oeste	350	122	239	**467**
Até 5 mil	117	46	92	**135**
5 mil a 10 mil	87	37	58	**109**
10 mil a 20 mil	64	18	49	**93**
20 mil a 50 mil	58	16	33	**86**
50 mil a 100 mil	14	1	4	**20**
100 mil a 300 mil	7	3	3	**18**
300 mil a 750 mil	-	-	-	**3**
Acima de 750 mil	3	1	-	**3**
Nordeste	1555	948	1270	**1.794**
Até 5 mil	209	123	167	**228**
5 mil a 10 mil	338	225	294	**368**
10 mil a 20 mil	491	324	411	**564**
20 mil a 50 mil	387	222	309	**450**
50 mil a 100 mil	89	38	62	**121**
100 mil a 300 mil	29	12	21	**45**
300 mil a 750 mil	6	2	4	**10**
Acima de 750 mil	6	2	2	**8**

(Continua)

(Continuação)

	Sem conferência municipal de habitação nos últimos quatro anos	Sem conselho municipal de habitação	Sem fundo municipal de habitação	**Total geral**
Norte	354	222	340	**450**
Até 5 mil	57	27	61	**76**
5 mil a 10 mil	65	35	66	**78**
10 mil a 20 mil	95	66	82	**107**
20 mil a 50 mil	92	67	90	**115**
50 mil a 100 mil	29	21	30	**44**
100 mil a 300 mil	14	5	11	**22**
300 mil a 750 mil	2	1	-	**6**
Acima de 750 mil	-	-	-	**2**
Sudeste	1508	764	1037	**1.668**
Até 5 mil	364	225	284	**375**
5 mil a 10 mil	369	213	286	**385**
10 mil a 20 mil	334	178	252	**359**
20 mil a 50 mil	262	105	150	**289**
50 mil a 100 mil	78	24	39	**106**
100 mil a 300 mil	80	14	25	**108**
300 mil a 750 mil	19	4	1	**37**
Acima de 750 mil	2	1	-	**9**
Sul	937	195	437	**1.191**
Até 5 mil	368	76	187	**439**
5 mil a 10 mil	228	58	107	**259**
10 mil a 20 mil	175	46	88	**221**
20 mil a 50 mil	106	14	44	**161**
50 mil a 100 mil	33	1	7	**58**
100 mil a 300 mil	25	-	4	**40**
300 mil a 750 mil	2	-	-	**11**
Acima de 750 mil	-	-	-	**2**
Total geral	**4.704**	**2.251**	**3.323**	**5.570**

Fonte: IBGE (2018).
Elaboração dos autores.

A realização de conferências sobre o tema habitação (nos quatro anos anteriores à pesquisa) foi o item mais raro entre os municípios brasileiros (pouco menos de 85% deles não haviam realizado), seguida pela existência de fundo temático (quase 60% não tinham) e, em seguida, pela presença de conselho municipal para o tema habitação (aproximadamente 40% não contavam com um).

No que diz respeito às conferências, elas foram mais comuns, em termos relativos, em municípios de maior porte populacional. O Centro-Oeste foi a única região em que nenhum dos municípios com mais de 750 mil habitantes havia realizado conferência sobre o tema habitação no quadriênio anterior.

No tocante à existência de fundo municipal para habitação, no Sul, Norte e Centro-Oeste, todos os municípios com mais de 300 mil habitantes sinalizaram contar com esse recurso. No Sudeste, isso só foi verificado para o grupo com mais de 750 mil habitantes. No geral, para todas as faixas populacionais, entre todas as regiões analisadas, foi mais comum municípios não terem realizado conferência temática do que não contarem com fundo temático; as únicas exceções foram os municípios de até 10 mil habitantes da região Norte.

Sobre a existência de conselhos municipais para a temática habitação, no Sudeste e Nordeste, sua ausência se estendeu para todas as faixas populacionais. Nas demais regiões, em particular para faixas de porte populacional mais altas, os conselhos foram organizados: no Centro-Oeste, para a faixa entre 300 mil e 750 mil habitantes, os municípios tinham conselho temático; o mesmo valeu para aqueles com mais de 750 mil habitantes, no Norte; e, ainda, para aqueles com mais de 300 mil habitantes, no Sul. Nessa última região, os conselhos foram bastante difundidos, com 16% assinalando não contar com eles, proporção bastante abaixo da registrada nas demais regiões.

TABELA 71
Participação social na habitação: municípios sem conselho, sem fundo temático e sem conferência nos últimos quatro anos, por macrorregião e classificação na Regic 2018 (2017)

	Sem conferência municipal de habitação nos últimos quatro anos	Sem conselho municipal de habitação	Sem fundo municipal de habitação	**Total geral**
Centro-Oeste	350	122	239	**467**
Metrópole nacional	7	1	3	**9**
Metrópole	6	5	6	**15**
Capital regional A	1	1	-	**3**
Capital regional C	1	-	-	**4**
Centro sub-regional A	6	1	1	**8**
Centro sub-regional B	24	8	15	**38**
Centro de zona A	20	4	13	**26**
Centro de zona B	19	5	15	**25**
Centro local	266	97	186	**339**
Nordeste	1.555	948	1.270	**1.794**
Metrópole	24	14	15	**33**
Capital regional A	27	13	25	**38**
Capital regional B	4	-	2	**7**
Capital regional C	13	6	12	**17**
Centro sub-regional A	19	5	7	**25**
Centro sub-regional B	59	26	41	**72**
Centro de zona A	27	10	22	**37**
Centro de zona B	83	52	78	**103**
Centro local	1.299	822	1.068	**1.462**
Norte	354	222	340	**450**
Metrópole	1	1	1	**5**
Capital regional B	1	-	-	**3**
Capital regional C	7	3	3	**10**
Centro sub-regional A	4	2	3	**6**
Centro sub-regional B	14	8	16	**22**
Centro de zona A	6	4	6	**9**
Centro de zona B	14	7	13	**18**
Centro local	307	197	298	**377**
Sudeste	1.508	764	1.037	**1.668**
Grande metrópole Nacional	20	9	12	**37**
Metrópole nacional	14	4	2	**21**
Metrópole	27	10	11	**37**
Capital regional A	5	5	4	**7**
Capital regional B	32	23	22	**36**
Capital regional C	88	37	46	**106**

(Continua)

(Continuação)

	Sem conferência municipal de habitação nos últimos quatro anos	Sem conselho municipal de habitação	Sem fundo municipal de habitação	Total geral
Centro sub-regional A	53	23	29	**63**
Centro sub-regional B	116	41	68	**137**
Centro de zona A	46	18	27	**56**
Centro de zona B	59	24	39	**64**
Centro local	1.048	570	777	**1.104**
Sul	937	195	437	**1.191**
Metrópole	35	9	13	**57**
Capital regional B	28	4	9	**46**
Capital regional C	26	3	6	**31**
Centro sub-regional A	34	5	13	**49**
Centro sub-regional B	58	5	20	**76**
Centro de zona A	27	6	14	**45**
Centro de zona B	46	6	20	**54**
Centro local	683	157	342	**833**
Total geral	**4.704**	**2.251**	**3.323**	**5.570**

Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

Para todas as possíveis classificações pela Regic 2018, para a questão das conferências temáticas, em todas as regiões foram registrados municípios onde elas não foram realizadas no quadriênio anterior. Apenas no Norte e Centro-Oeste, a maior parte dos municípios classificados como metrópole tinham organizado conferências sobre habitação nos anos que antecederam a pesquisa, em que pese o fato de essas serem regiões com número relativamente pequeno de municípios desse tipo.

Sobre a existência de fundos municipais para a habitação, apenas as capitais regionais do Centro-Oeste e as capitais regionais B do Norte tiveram seus municípios todos sinalizando contar com esse tipo de recurso. Para a primeira região, pelo menos 50% dos municípios de cada classificação da Regic 2018 haviam indicado ter fundo temático, exceto centros de zona B e centros locais. Para o Norte, isso se deu para metrópoles, capitais regionais e centros sub-regionais B. No Nordeste, apenas os municípios metropolitanos, as capitais regionais B e os centros sub-regionais A tiveram maioria de municípios com fundo habitacional. Para o Sudeste, isso se verificou para centros de zona A, centros sub-regionais A, capitais regionais C e todas as categorias de municípios metropolitanos. No Sul, por sua vez, todas as classificações da Regic 2018 tiveram a maioria dos municípios com fundo habitacional.

Os municípios onde não existia conselho para a área da habitação foram minoria para todas as classificações da Regic 2018, no Centro-Oeste. No Nordeste, entretanto, para centros locais e centros de zona B, foram maioria. No Norte, só foram maioria para municípios classificados como centros locais. No Sudeste, eles foram o grupo majoritário dentro das capitais regionais A e B e centros locais. No Sul, como ocorreu para a questão dos fundos temáticos, foram sempre em menor número do que o somatório de municípios sem conselho para habitação.

5.4 Saneamento

O tema saneamento mantém muitos pontos de tangência com outras áreas. Relaciona-se com a questão da saúde, da preservação ambiental, da ocupação urbana e da mobilidade. A Lei nº 11.445/2007 estabeleceu as diretrizes para o setor e as bases para que a questão passasse a

receber recursos federais (especialmente via Programa de Aceleração do Crescimento – PAC) e condições de expansão, buscando atuar sobre uma carência histórica: em 2007, 80,9% da população contava com abastecimento de água encanada, mas apenas 42% possuíam coleta de esgoto e o seu tratamento atingia apenas 32,5% desse contingente, para o mesmo ano. Esses dados, do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), passaram por aumento nos anos subsequentes, ainda que lento. Os dados para 2018 indicam que o abastecimento de água atingiu 83,6%. A coleta de esgotos, nesse mesmo ano, chegou a 53,2%, ao passo que o índice de tratamento alcançou 46,3%. Como se atesta, níveis ainda baixos.

A essa situação ainda preocupante se somam as diversidades regionais. Em termos macrorregionais, Norte e Nordeste tiveram registros bastante inferiores aos médios. Na questão do abastecimento de água, o Norte teve percentual igual a 57,1%, enquanto o Nordeste, 74,2%. Nas demais regiões, o registro foi superior à média apresentada. No tocante à coleta de esgoto, apenas a proporção do Sudeste superou a média brasileira, com todas as demais regiões tendo registrado percentual inferior a 53,2%, em 2018, principalmente Norte (10,5%) e Nordeste (28%). Sobre o índice de tratamento, somente Centro-Oeste e Sudeste superaram o valor médio, com as regiões Norte e Nordeste mais uma vez tendo registrado os menores percentuais.

Embora os indicadores urbanos de saneamento superem os registros gerais, vale lembrar que os PMSBs devem contemplar a totalidade do território municipal, sendo todos os municípios responsáveis por elaborá-los. Aqui, vale reprisar, sucedeu algo similar ao descrito para a área da mobilidade: houve indicação feita pelo governo federal de necessidade de elaboração do PMSB dentro de um prazo,[16] sob o risco de impossibilidade de acesso a recursos federais para o tema. Entretanto, a data limite vem sendo postergada,[17] o que prejudica a persecução das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab).

Outro registro importante é que ficou estipulada ainda que a abrangência dos PMSBs contempla não apenas os tópicos citados de abastecimento de água ou coleta e tratamento de esgoto, mas outras duas componentes: o manejo de resíduos sólidos e a drenagem e o manejo das águas pluviais urbanas, totalizando os quatros eixos centrais da temática. Isso confere particular desafio técnico aos municípios, que devem executar diagnósticos e planejar ações voltadas a todas essas áreas, sistematizando objetivos imediatos, de curto, médio e longo prazo, em consonância com conteúdos trabalhados em seus planos diretores (quando houver) e planejamento orçamentário para tanto.

As limitações técnicas e financeiras de muitos municípios, portanto, dificultam a elaboração dos PMSBs com equipe própria e a realização de suas ações, situação exacerbada pelo atual contexto de recursos públicos minguados. Para além dos altos custos associados a muitas das intervenções e investimentos ligados a essa temática, a extensão de temas e sua complexidade deixa municípios menores e com menos recursos em posição particularmente frágil perante os prestadores de serviços. Não é incomum, por exemplo, encontrar PMSBs elaborados (por vezes de forma mais indireta) pelas próprias empresas que operam os serviços, promovendo baixíssima participação social ao longo do processo. Ademais, dada a amplitude das carências existentes nos municípios, de forma mais geral no Norte e Nordeste, mas certamente não apenas, é preciso refletir sobre o caráter antieconômico da expansão das infraestruturas subjacentes e a exploração dos serviços: se existe uma parcela mais facilmente incorporável às estruturas e cobertura existentes, também há contingentes em que os investimentos parecem altos demais, em áreas de baixa renda e, portanto, com

16. Originalmente estipulado para 2018, pelo Decreto nº 7.217/2010.
17. Atualmente, o prazo vigente finda em dezembro de 2022.

baixa atratividade de atuação por parte do mercado privado, atual aposta do governo federal. Uma possível forma de superar essas limitações poderia ser viabilizada pela promoção de consórcios para os temas, algo que deve ser explorado em outro esforço. A própria temática do saneamento talvez pudesse ser explorada de forma mais detida, em função do emaranhado de temas e inter-relações que apresenta e as especificidades ligadas às características técnicas para provimento dos serviços e ações necessários, com condições distintas para topografias, distâncias, configuração hídrica, questões ligadas a modelos de contratos e prestação de serviços, entre tantas outras.

No que cabe a este tema, serão apresentados alguns cortes dos dados inseridos na planilha de trabalho. Em primeiro lugar, tanto para macrorregião e porte populacional como para macrorregião e classificação na Regic 2018, foram contados os municípios que indicaram não ter PMSB elaborado, tampouco PGIRS (segundo informações da Munic), por faixa de IVS. Em seguida, consta levantamento de temas abordados nos PMSBs, para municípios que sinalizaram contar com plano. Na sequência, foram organizadas tabelas com informações da pesquisa de caracterização urbanística do entorno dos domicílios, do IBGE, contemplando o número de municípios que se posicionaram em grupos de alta ou muito alta incidência para esgoto despejado a céu aberto e lixo acumulado em logradouro. Novamente, a partir de dados da Munic, foi organizada contagem de municípios sem PMSB e que indicaram ter problema de destinação inadequada de esgoto. Por fim, apresentamos informações sobre participação social ligada ao tema, com existência de conselho, realização de conferências, consultas e audiências públicas e existência de fundo temático.

De início, as tabelas seguintes apresentam levantamento de municípios sem PMSB nem PGIRS, de acordo com dados da Munic 2017 (IBGE, 2018), por faixa de IVS (Ipea, 2010), primeiramente para macrorregião e faixas de porte populacional e, posteriormente, para macrorregião e classificação pela Regic 2018.

TABELA 72
Municípios sem PMSB e PGIRS, por faixa de IVS, macrorregião e porte populacional (2017)

	Sem resultado	Muito baixa	Baixa	Média	Alta	Muito alta	**Total geral**
Centro-Oeste	-	3	26	26	6	-	**61**
Até 5 mil	-	2	9	9	2	-	**22**
5 mil a 10 mil	-	-	10	7	3	-	**20**
10 mil a 20 mil	-	1	5	6	1	-	**13**
20 mil a 50 mil	-	-	2	3	-	-	**5**
100 mil a 300 mil	-	-	-	1	-	-	**1**
Nordeste	-	1	4	75	312	210	**602**
Até 5 mil	-	1	1	14	55	19	**90**
5 mil a 10 mil	-	-	1	19	77	46	**143**
10 mil a 20 mil	-	-	-	15	94	83	**192**
20 mil a 50 mil	-	-	-	15	75	52	**142**
50 mil a 100 mil	-	-	1	7	7	10	**25**
100 mil a 300 mil	-	-	1	5	4	-	**10**
Norte	1	-	7	30	22	55	**115**
Até 5 mil	-	-	3	10	9	2	**24**
5 mil a 10 mil	-	-	1	13	5	6	**25**
10 mil a 20 mil	-	-	1	3	3	21	**28**
20 mil a 50 mil	-	-	2	2	3	20	**27**
50 mil a 100 mil	1	-	-	1	2	6	**10**
100 mil a 300 mil	-	-	-	1	-	-	**1**

(Continua)

(Continuação)

	Dados não declarados	Muito baixa	Baixa	Média	Alta	Muito alta	**Total geral**
Sudeste	-	17	99	57	43	7	**223**
Até 5 mil	-	5	29	17	7	2	**60**
5 mil a 10 mil	-	9	26	16	16	2	**69**
10 mil a 20 mil	-	1	29	15	15	3	**63**
20 mil a 50 mil	-	2	12	7	5	-	**26**
50 mil a 100 mil	-	-	3	-	-	-	**3**
100 mil a 300 mil	-	-	-	2	-	-	**2**
Sul	1	7	20	11	4	-	**43**
Até 5 mil	-	5	12	9	2	-	**28**
5 mil a 10 mil	-	2	5	2	2	-	**11**
10 mil a 20 mil	1	-	-	-	-	-	**1**
20 mil a 50 mil	-	-	3	-	-	-	**3**
Total geral	**2**	**28**	**156**	**199**	**387**	**272**	**1.044**

Fonte: IBGE (2018) e Ipea (2010).
Elaboração dos autores.

Primeiramente, nota-se que a maior parte dos municípios sem qualquer dos planejamentos indicados estava alocada nas faixas alta ou muito alta de vulnerabilidade social. Atenta-se também ao fato de essas características terem se concentrado fortemente em municípios de menor porte, especialmente os com menos de 20 mil habitantes. Em termos regionais, os municípios do Nordeste, Sudeste e Norte foram aqueles que perfizeram a maior parte do total desse levantamento. Para a primeira e a última região em questão, a porcentagem de municípios sem os planos atingiu expressão maior ante os seus respectivos totais de municípios.

No Centro-Oeste, os municípios que resultaram da operação proposta tinham menos de 50 mil habitantes, com exceção de um município da faixa entre 100 mil e 300 mil. Não houve município sem os planos investigados na faixa muito alta de vulnerabilidade social, e a maior parte das municipalidades dividiu-se entre as faixas baixa e média.

No Nordeste, a questão foi observada para municípios de até 300 mil habitantes. Apenas um registro foi verificado para a faixa muito baixa de IVS, tendo a maior parte do total dessa região sido classificada em alta ou muito alta vulnerabilidade social.

No Norte, os resultados também se estenderam para municípios de até 300 mil habitantes. Lá, não houve qualquer município que tenha recebido a classificação de muito baixa vulnerabilidade social. Com efeito, a maior parte dos municípios dessa região apresentou IVS muito alto.

No Sudeste, assim como foi colocado para Norte e Nordeste, os municípios sem planos de saneamento ou de gestão integrada de resíduos sólidos se distribuíram para municipalidades com 300 mil habitantes ou menos. Essa região, em conjunto com o Nordeste, foram as únicas para as quais houve municípios de todo espectro do IVS. Diferentemente do que se observou nessa última, entretanto, para o Sudeste a maior parte foi rotulada no grupo de baixa vulnerabilidade social.

O Sul foi a região que teve o menor número absoluto de municípios com as características pesquisadas. Ademais, a situação foi observada exclusivamente para municípios com menos de 50 mil habitantes. A maioria teve IVS na faixa baixa, sem qualquer registro para a faixa muito alta. Na sequência, apresenta-se a mesma tabela, agora organizada para macrorregião e classificação a partir da Regic 2018.

TABELA 73
Municípios sem PMSB e PGIRS, por faixa de IVS, macrorregião e classificação na Regic 2018 (2017)

	Dados não declarados	Muito baixa	Baixa	Média	Alta	Muito alta	**Total geral**
Centro-Oeste	-	3	26	26	6	-	**61**
Metrópole nacional	-	-	-	1	-	-	**1**
Metrópole	-	-	1	-	-	-	**1**
Centro de zona A	-	-	2	1	-	-	**3**
Centro de zona B	-	-	-	2	-	-	**2**
Centro local	-	3	23	22	6	-	**54**
Nordeste	-	1	4	75	312	210	**602**
Metrópole	-	-	-	2	2	1	**5**
Capital regional A	-	-	-	2	3	-	**5**
Capital regional C	-	-	-	3	3	-	**6**
Centro sub-regional A	-	-	2	3	3	1	**9**
Centro sub-regional B	-	-	-	7	5	-	**12**
Centro de zona A	-	-	-	2	4	3	**9**
Centro de zona B	-	-	-	3	18	11	**32**
Centro local	-	1	2	53	274	194	**524**
Norte	1	-	7	30	22	55	**115**
Capital regional C	-	-	-	1	-	-	**1**
Centro sub-regional B	-	-	1	2	-	-	**3**
Centro de zona A	-	-	1	1	-	-	**2**
Centro de zona B	-	-	2	-	-	1	**3**
Centro local	1	-	3	26	22	54	**106**
Sudeste	-	17	99	57	43	7	**223**
Grande metrópole nacional	-	-	-	1	-	-	**1**
Metrópole nacional	-	-	-	2	-	-	**2**
Metrópole	-	1	-	3	-	-	**4**
Capital regional A	-	-	1	-	-	-	**1**
Capital regional B	-	-	2	1	-	-	**3**
Capital regional C	-	1	2	2	-	-	**5**
Centro sub-regional A	-	-	3	-	-	-	**3**
Centro sub-regional B	-	1	5	1	-	-	**7**
Centro de zona A	-	-	5	-	-	-	**5**
Centro de zona B	-	-	4	5	3	1	**13**
Centro local	-	14	77	42	40	6	**179**
Sul	1	7	20	11	4	-	**43**
Metrópole	-	-	1	-	-	-	**1**
Capital regional C	-	-	1	-	-	-	**1**
Centro sub-regional B	-	-	1	-	-	-	**1**
Centro de zona A	-	-	2	-	-	-	**2**
Centro local	1	7	15	11	4	-	**38**
Total geral	**2**	**28**	**156**	**199**	**387**	**272**	**1.044**

Fonte: IBGE (2018) e Ipea (2010).
Elaboração dos autores.

Nota-se que apenas no Sudeste houve registro para todas as suas classificações pela Regic 2018. No Nordeste, apenas a capital regional B ficou de fora. Os resultados para o corte proposto tiveram grande participação de centros locais. Isso posto, apenas no Norte não houve municípios metropolitanos com as características pesquisadas.

Uma questão decorrente desse levantamento, que apontou municípios em necessidade de elaboração de seus planos para a temática do saneamento, se relaciona com o fato de que mesmo contando com plano elaborado, este poderia ignorar algum(ns) dos aspectos que deveriam integrá-lo, conforme explicitado na introdução desta subseção. Como resultado, poder-se-ia passar a ilusão de equacionamento ou encaminhamento dessas áreas, quando, na verdade, não estariam contempladas pelo planejamento municipal para diagnóstico e plano de ações específicas. A partir de dados de suplemento da Munic 2017 para o tema saneamento básico, é possível olhar para isso. Assim, as tabelas 74 e 75 apresentam os serviços abordados nos PMSBs, adotando como total, por consequência, aqueles que assinalaram contar com um plano. Primeiramente, as informações foram organizadas por macrorregião e porte populacional.

TABELA 74
Serviços abordados nos PMSBs, por macrorregião e porte populacional (2017)

	Abastecimento de água		Esgotamento sanitário		Limpeza pública		Drenagem e manejo de águas pluviais		
	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	**Total geral**
Centro-Oeste	4	142	15	131	19	127	30	116	**146**
Até 5 mil	1	38	8	31	5	34	8	31	**39**
5 mil a 10 mil	1	31	3	29	4	28	4	28	**32**
10 mil a 20 mil	1	25	1	25	2	24	6	20	**26**
20 mil a 50 mil	-	30	2	28	2	28	4	26	**30**
50 mil a 100 mil	1	8	1	8	1	8	2	7	**9**
100 mil a 300 mil	-	8	-	8	4	4	5	3	**8**
300 mil a 750 mil	-	1	-	1	1	-	1	-	**1**
Acima de 750 mil	-	1	-	1	-	1	-	1	**1**
Nordeste	28	255	25	258	51	232	92	191	**283**
Até 5 mil	5	24	5	24	4	25	11	18	**29**
5 mil a 10 mil	9	39	5	43	10	38	24	24	**48**
10 mil a 20 mil	5	77	5	77	15	67	30	52	**82**
20 mil a 50 mil	7	71	6	72	10	68	15	63	**78**
50 mil a 100 mil	1	26	3	24	7	20	7	20	**27**
100 mil a 300 mil	-	13	-	13	4	9	3	10	**13**
300 mil a 750 mil	1	2	1	2	-	3	1	2	**3**
Acima de 750 mil	-	3	-	3	1	2	1	2	**3**
Norte	7	126	30	103	29	104	43	90	**133**
Até 5 mil	-	34	14	20	9	25	16	18	**34**
5 mil a 10 mil	1	20	6	15	5	16	6	15	**21**
10 mil a 20 mil	-	24	4	20	2	22	3	21	**24**
20 mil a 50 mil	5	26	4	27	7	24	10	21	**31**
50 mil a 100 mil	-	12	1	11	3	9	5	7	**12**
100 mil a 300 mil	1	8	1	8	1	8	2	7	**9**
300 mil a 750 mil	-	2	-	2	2	-	1	1	**2**
Sudeste	26	858	23	861	224	660	240	644	**884**
Até 5 mil	8	169	4	173	51	126	63	114	**177**
5 mil a 10 mil	6	176	6	176	44	138	50	132	**182**
10 mil a 20 mil	7	155	7	155	36	126	39	123	**162**
20 mil a 50 mil	4	163	1	166	46	121	44	123	**167**
50 mil a 100 mil	-	78	-	78	16	62	14	64	**78**
100 mil a 300 mil	1	80	4	77	27	54	27	54	**81**
300 mil a 750 mil	-	30	1	29	4	26	3	27	**30**
Acima de 750 mil	-	7	-	7	-	7	-	7	**7**

(Continua)

(Continuação)

	Abastecimento de água		Esgotamento sanitário		Limpeza pública		Drenagem e manejo de águas pluviais		
	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	**Total geral**
Sul	24	844	44	824	145	723	183	685	**868**
Até 5 mil	13	301	25	289	47	267	69	245	**314**
5 mil a 10 mil	6	174	10	170	28	152	33	147	**180**
10 mil a 20 mil	3	154	6	151	32	125	32	125	**157**
20 mil a 50 mil	2	127	2	127	21	108	31	98	**129**
50 mil a 100 mil	-	46	1	45	8	38	8	38	**46**
100 mil a 300 mil	-	31	-	31	8	23	8	23	**31**
300 mil a 750 mil	-	9	-	9	1	8	2	7	**9**
Acima de 750 mil	-	2	-	2	-	2	-	2	**2**
Total geral	**89**	**2.225**	**137**	**2.177**	**468**	**1.846**	**588**	**1.726**	**2.314**

Fonte: IBGE (2018).
Elaboração dos autores.
Obs.: O total equivale ao número de municípios que indicou ter PMSB.

Como se pode observar, nenhum dos quatro serviços listados constou integralmente nos planos realizados e inqueridos pela Munic. O mais comum foi o abastecimento de água, seguido por esgotamento sanitário, limpeza pública e drenagem e manejo de águas, respectivamente. Seria interessante para este estudo se as questões tivessem endereçado de forma mais direta a questão dos resíduos sólidos ligado aos serviços de coleta e destinação de lixo.

Isso posto, alguns destaques regionais foram: no Centro-Oeste, foram raros municípios com mais de 100 mil habitantes não contarem com algum dos serviços, sendo limpeza pública e drenagem de águas as principais ausências a partir dessa faixa de população. Em linhas gerais, a distribuição seguiu o padrão nacional já explicitado para serviços mais comuns a serem abordados pelos PMSBs.

No Nordeste, foi mais comum os planos abordarem os serviços de esgotamento sanitário do que o abastecimento de água. Os municípios de até 20 mil habitantes perfizeram a maior parte daqueles em que o PMSB não abordou limpeza ou drenagem de águas.

No Norte, diferentemente das outras regiões, foi mais comum o PMSB tratar da limpeza pública do que do esgotamento sanitário.

No Sudeste, tal qual se observou para o Nordeste, foi mais comum os PMSBs abrangerem o serviço de esgotamento sanitário do que o abastecimento de água. Essa região concentrou a maior parte dos municípios em que o plano de saneamento não tratou dos serviços de limpeza pública e drenagem de águas.

O Sul apresenta números mais próximos aos verificados, na tabela, como tendência para o Brasil, sendo mais comum as omissões de limpeza e drenagem de águas, ao mesmo tempo que os PMSBs abrangeram mais o abastecimento de água do que o serviço de coleta de esgoto. Essa região foi a segunda que mais teve municípios para o levantamento daqueles que deixaram de incluir limpeza e drenagem nos seus planos. Além disso, foi a região com maior número de municípios cujos PMSBs não tinham conteúdo sobre esgoto sanitário.

A tabela 75 mostra esse mesmo panorama, mas do ponto de vista da classificação na Regic 2018.

TABELA 75
Serviços abordados nos PMSBs, por macrorregião e classificação na Regic 2018 (2017)

	Abastecimento de água		Esgotamento sanitário		Limpeza pública		Drenagem e manejo de águas pluviais		
	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	**Total geral**
Centro-Oeste	4	142	15	131	19	127	30	116	**146**
Metrópole nacional	1	-	1	-	-	1	-	1	**1**
Metrópole	-	6	-	6	1	5	2	4	**6**
Capital regional A	-	2	-	2	1	1	1	1	**2**
Capital regional C	-	1	-	1	1	-	1	-	**1**
Centro sub-regional A	-	4	-	4	2	2	2	2	**4**
Centro sub-regional B	-	19	1	18	2	17	4	15	**19**
Centro de zona A	-	8	2	6	1	7	2	6	**8**
Centro de zona B	-	12	-	12	1	11	1	11	**12**
Centro local	3	90	11	82	10	83	17	76	**93**
Nordeste	28	255	25	258	51	232	92	191	**283**
Metrópole	-	8	-	8	3	5	1	7	**8**
Capital regional A	1	10	1	10	3	8	4	7	**11**
Capital regional B	1	4	1	4	-	5	2	3	**5**
Capital regional C	-	3	-	3	1	2	-	3	**3**
Centro sub-regional A	-	5	-	5	1	4	-	5	**5**
Centro sub-regional B	2	18	2	18	7	13	7	13	**20**
Centro de zona A	-	5	-	5	-	5	-	5	**5**
Centro de zona B	3	14	-	17	4	13	7	10	**17**
Centro local	21	188	21	188	32	177	71	138	**209**
Norte	7	126	30	103	29	104	43	90	**133**
Capital regional B	-	2	-	2	-	2	-	2	**2**
Capital regional C	-	6	-	6	3	3	2	4	**6**
Centro sub-regional A	-	3	-	3	-	3	-	3	**3**
Centro sub-regional B	1	8	1	8	4	5	4	5	**9**
Centro de zona A	-	3	-	3	-	3	1	2	**3**
Centro de zona B	-	4	1	3	1	3	1	3	**4**
Centro local	6	100	28	78	21	85	35	71	**106**
Sudeste	26	858	23	861	224	660	240	644	**884**
Grande metrópole nacional	-	27	-	27	10	17	10	17	**27**
Metrópole nacional	1	10	2	9	3	8	4	7	**11**
Metrópole	-	26	1	25	7	19	7	19	**26**
Capital regional A	-	4	-	4	1	3	1	3	**4**
Capital regional B	-	21	-	21	2	19	1	20	**21**
Capital regional C	1	66	1	66	20	47	21	46	**67**
Centro sub-regional A	1	43	1	43	12	32	11	33	**44**
Centro sub-regional B	1	93	1	93	23	71	22	72	**94**
Centro de zona A	-	33	-	33	10	23	8	25	**33**
Centro de zona B	1	32	1	32	9	24	12	21	**33**
Centro local	21	503	16	508	127	397	143	381	**524**
Sul	24	844	44	824	145	723	183	685	**868**
Metrópole	-	44	3	41	8	36	10	34	**44**
Capital regional B	-	35	2	33	6	29	8	27	**35**
Capital regional C	-	28	-	28	6	22	6	22	**28**
Centro sub-regional A	-	38	1	37	6	32	6	32	**38**
Centro sub-regional B	2	59	1	60	11	50	14	47	**61**
Centro de zona A	-	35	-	35	6	29	9	26	**35**
Centro de zona B	3	42	1	44	5	40	6	39	**45**
Centro local	19	563	36	546	97	485	124	458	**582**
Total geral	**89**	**2.225**	**137**	**2.177**	**468**	**1.846**	**588**	**1.726**	**2.314**

Fonte: IBGE (2018).
Elaboração dos autores.
Obs.: O total equivale ao número de municípios que indicou ter PMSB.

No Centro-Oeste, apenas um município da metrópole nacional indicou ter PMSB, e é possível observar que esse plano abordou limpeza e drenagem, mas não esgotamento sanitário e abastecimento de água. Nos seis municípios classificados como metrópole com PMSB, os temas de abastecimento e esgoto estiveram presentes, mas para um deles não houve inclusão de limpeza pública, e para dois houve omissão para drenagem de águas. Nessa região, assim como nas demais, a falta de abordagem de tema específico foi fortemente concentrada nos centros locais.

No Nordeste, para os oito municípios metropolitanos que sinalizaram ter PMSB, houve abordagem aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Um apenas não tratou de drenagem de águas, enquanto três deixaram de incluir questões sobre limpeza pública.

No Norte, não constou registro para os municípios metropolitanos. Foram verificadas omissões a serviços para capitais regionais, centros sub-regionais e centros de zona, mas os centros locais foram ampla maioria.

No Sudeste, quando se tomaram os municípios com PMSB da grande metrópole nacional, viu-se que todos faziam menção a serviços de abastecimento de água e esgotamento, ao passo que dez deixaram de tratar limpeza pública e drenagem de águas. Para os classificados como metrópole nacional pela Regic 2018, houve uma omissão ao serviço de abastecimento de água no PMSB, em dois municípios o esgotamento sanitário deixou de integrar o plano, em três deles não se abordou a limpeza pública e, em quatro, a drenagem de águas. Por fim, para os classificados como metrópole, todos abrangeram o abastecimento de água; um deixou de incorporar os serviços de esgotamento; enquanto sete não mencionaram limpeza e drenagem.

No Sul, por sua vez, os municípios metropolitanos com plano deixaram principalmente de incluir os serviços de drenagem nos seus PMSBs, isto é, apenas dez deles o fizeram. Em relação à limpeza pública, oito municípios desse total não a incluíram no planejamento. O serviço de abastecimento esteve em todos os planos de municípios metropolitanos, ao passo que três deles deixaram de abordar o esgotamento sanitário. No Sul e Sudeste, pôde-se observar maior número absoluto de municípios cujos PMSBs deixaram de incluir serviços de limpeza e drenagem, distribuídos, inclusive, pelas diferentes classificações da Regic 2018, em maior grau, ainda que certamente os centros locais tenham representado a maior parte desses totais.

A elaboração de PMSBs com conteúdos adequados e que deem atenção aos seus quatro eixos pode ser alvo de apoio, em alguma medida, pela PNDU. Como já se defendeu na seção 2, os consórcios, especialmente na temática do saneamento, podem ser instrumentos importantes para viabilização de planos e serviços que esbarrariam nas limitações de municípios com entraves técnicos e financeiros, de forma isolada. Na seção 2 deste trabalho, foram oferecidos levantamentos temáticos sobre o tema, a partir dos quais haverá produção específica para a temática, em nota técnica própria. Aqui, deixa-se registrado que há dados na planilha de trabalho sobre o tema indicando que 3.886 municípios não faziam parte de qualquer consórcio ligado à temática de saneamento, sinalizando um caminho em potencial para encaminhamentos com alguma capilaridade.

Dando sequência ao panorama de dados alimentados à planilha de trabalho e com potencial de configuração para "etiquetas" tipológicas para caracterização de municípios, as

tabelas 76 e 77 trazem informações da pesquisa de caracterização do entorno dos domicílios, realizada pelo IBGE (2010). Selecionaram-se duas variáveis para apresentação, podendo outras integrarem a análise sobre a temática. A primeira remete à presença de esgoto a céu aberto, ao passo que a segunda diz respeito ao acúmulo de lixo nos logradouros. Para esses casos, foi adotado o mesmo procedimento já mencionado em outros momentos desta seção, isto é, de criação de faixas posicionais. Mais uma vez, foram utilizados dados relativos, que serão aqui exibidos, embora, vale lembrar, os dados absolutos estejam disponíveis também na planilha de trabalho. Valem, portanto, as mesmas ressalvas já mencionadas e repetidas sobre sua interpretação sem a complementação pelos dados absolutos.

TABELA 76
Contagem de domicílios em faixas alta e muito alta em relação a esgoto a céu aberto, por macrorregião e faixas de porte populacional (2010)

Centro-Oeste	11
Até 5 mil	4
5 mil a 10 mil	4
10 mil a 20 mil	2
100 mil a 300 mil	1
Nordeste	818
Até 5 mil	107
5 mil a 10 mil	163
10 mil a 20 mil	245
20 mil a 50 mil	211
50 mil a 100 mil	56
100 mil a 300 mil	28
300 mil a 750 mil	4
Acima de 750 mil	4
Norte	171
5 mil a 10 mil	13
10 mil a 20 mil	39
20 mil a 50 mil	69
50 mil a 100 mil	27
100 mil a 300 mil	17
300 mil a 750 mil	5
Acima de 750 mil	1
Sudeste	26
Até 5 mil	3
5 mil a 10 mil	5
10 mil a 20 mil	8
20 mil a 50 mil	2
50 mil a 100 mil	4
100 mil a 300 mil	4
Sul	79
Até 5 mil	19
5 mil a 10 mil	20
10 mil a 20 mil	21
20 mil a 50 mil	12
50 mil a 100 mil	2
100 mil a 300 mil	4
300 mil a 750 mil	1
Total geral	**1.105**

Fonte: IBGE (2010).
Elaboração dos autores.

Os municípios nas faixas alta e muito alta para existência de esgoto a céu aberto totalizaram 1.105. Os municípios do Nordeste perfizeram, com larga diferença, a maior parte desse total (quase três quartos), seguidos pelos municípios do Norte (pouco mais de 15%). A participação dos municípios das outras regiões, de forma combinada, se aproximou a 10%.

No Centro-Oeste, em que o total desses municípios foi o menor entre todas as regiões, somando apenas onze, a maior parcela foi daqueles com menos de 20 mil habitantes, constando apenas um município fora dessa faixa, com população entre 100 mil e 300 mil pessoas.

No Nordeste, foram observados registros para todas as faixas de porte populacional, mas com particular somatório daqueles com população entre 10 mil e 50 mil, perfazendo mais da metade do total para as faixas selecionadas de incidência relativa de esgoto a céu aberto.

No Norte, foram também essas as faixas populacionais que reuniram maior número de municípios para o recorte selecionado. Municípios de todas as faixas populacionais apareceram, no entanto, assim como ocorreu para o Nordeste.

No Sudeste, que teve o segundo menor total de municípios como resultado desse levantamento (com número absoluto, ainda assim, maior que o dobro do verificado no Centro-Oeste), figuraram municípios de até 300 mil habitantes, sendo a faixa de 10 mil a 20 mil pessoas a que somou maior número de municípios.

No Sul, apenas a faixa acima de 750 mil habitantes não teve registro dentro das faixas alta e muito alta para percentual de domicílios com esgotamento a céu aberto. Seu total, o terceiro menor, em termos regionais, foi praticamente três vezes o registrado no Sudeste, com majoritária participação dos municípios d até 20 mil habitantes.

A tabela 77 traz o mesmo corte, organizado, dessa vez, para macrorregião e classificação pela Regic 2018.

Para todas as regiões, os centros locais perfizeram a maior parte dos respectivos totais de municípios. É interessante notar o quanto o corte se distribuiu ou se concentrou nas classificações da Regic 2018.

No Centro-Oeste, verificaram-se um município da metrópole nacional, dois rotulados como centros de zona e o restante como centros locais. No Nordeste, foram observadas entradas para todas as classificações da Regic 2018. Lá, houve dezesseis municípios metropolitanos. No Norte, assim como se assinalou para o Nordeste, houve registros para todas as classificações da Regic 2018. No Sudeste, foram identificados dois municípios da grande metrópole nacional e três classificados como metrópole, não tendo sido registrado nenhum município da metrópole nacional nessa região. No Sul, foram sete municípios metropolitanos, segundo maior somatório para esse tipo de classificação no levantamento realizado.

TABELA 77
Contagem de domicílios em faixas alta e muito alta em relação a esgoto a céu aberto (relativo), por macrorregião e classificação na Regic 2018 (2010)

Centro-Oeste	11
Metrópole nacional	1
Centro de zona A	1
Centro de zona B	1
Centro local	8

(Continua)

(Continuação)

Nordeste	818
Metrópole	16
Capital regional A	27
Capital regional B	3
Capital regional C	11
Centro sub-regional A	8
Centro sub-regional B	38
Centro de zona A	14
Centro de zona B	55
Centro local	646
Norte	171
Metrópole	4
Capital regional B	1
Capital regional C	6
Centro sub-regional A	2
Centro sub-regional B	14
Centro de zona A	4
Centro de zona B	5
Centro local	135
Sudeste	26
Grande metrópole nacional	2
Metrópole	3
Capital regional C	3
Centro sub-regional B	1
Centro de zona A	1
Centro local	16
Sul	79
Metrópole	7
Capital regional B	1
Capital regional C	2
Centro sub-regional A	6
Centro sub-regional B	3
Centro de zona A	2
Centro de zona B	2
Centro local	56
Total geral	**1.105**

Fonte: IBGE (2010).
Elaboração dos autores.

O próximo item da pesquisa de caracterização do entorno dos domicílios é a existência de lixo acumulado em logradouro. Foram realizados os mesmos procedimentos já mencionados para elaboração das faixas posicionais e isso segue exposto nas tabelas 78 e 79, primeiramente para macrorregião e faixas de porte populacional.

TABELA 78
Contagem de municípios com domicílios em faixas alta e muito alta em relação ao lixo acumulado no logradouro (relativo), por macrorregião e porte populacional (2010)

Centro-Oeste	56
Até 5 mil	6
5 mil a 10 mil	15
10 mil a 20 mil	14
20 mil a 50 mil	13
50 mil a 100 mil	2
100 mil a 300 mil	3
300 mil a 750 mil	2
Acima de 750 mil	1
Nordeste	487
Até 5 mil	35
5 mil a 10 mil	82
10 mil a 20 mil	135
20 mil a 50 mil	140
50 mil a 100 mil	54
100 mil a 300 mil	29
300 mil a 750 mil	6
Acima de 750 mil	6
Norte	110
Até 5 mil	1
5 mil a 10 mil	8
10 mil a 20 mil	26
20 mil a 50 mil	34
50 mil a 100 mil	21
100 mil a 300 mil	13
300 mil a 750 mil	5
Acima de 750 mil	2
Sudeste	230
Até 5 mil	23
5 mil a 10 mil	43
10 mil a 20 mil	48
20 mil a 50 mil	44
50 mil a 100 mil	24
100 mil a 300 mil	31
300 mil a 750 mil	14
Acima de 750 mil	3
Sul	125
Até 5 mil	17
5 mil a 10 mil	22
10 mil a 20 mil	30
20 mil a 50 mil	32
50 mil a 100 mil	7
100 mil a 300 mil	12
300 mil a 750 mil	3
Acima de 750 mil	2
Total geral	**1.008**

Fonte: IBGE (2010).
Elaboração dos autores.

Foram 1.008 municípios que resultaram do recorte proposto. Mais uma vez, os municípios do Nordeste foram os mais numerosos, mas para esse item acumularam proporção muito menor do total de municípios. O Sudeste foi o segundo em número de municípios para as faixas alta e muito alta de acúmulo de lixo no logradouro. Os municípios do Sul acumularam total ligeiramente superior aos municípios do Norte, tendo o Centro-Oeste somado o menor número de municípios nessas faixas posicionais.

Diferentemente do observado para a questão do esgoto a céu aberto, nesse item o corte foi verificado para todas as faixas de porte populacional, em todas as regiões. No Centro-Oeste, os municípios de 5 mil a 20 mil habitantes foram aqueles que em maior número integraram, ali, o corte proposto. No Nordeste, isso foi cumprido pelos municípios entre 10 mil e 50 mil habitantes, mesmas faixas observadas para as demais regiões, ainda que em graus de concentração diferentes. A tabela 79 apresenta essa mesma informação, por macrorregião e classificação pela Regic 2018.

TABELA 79
Contagem de municípios com domicílios em faixas alta e muito alta em relação ao lixo acumulado no logradouro (relativo), por macrorregião e classificação na Regic 2018 (2010)

Centro-Oeste	56
Metrópole nacional	4
Metrópole	2
Capital regional A	3
Centro sub-regional A	1
Centro sub-regional B	4
Centro de zona A	4
Centro de zona B	4
Centro local	34
Nordeste	487
Metrópole	17
Capital regional A	18
Capital regional B	5
Capital regional C	11
Centro sub-regional A	15
Centro sub-regional B	35
Centro de zona A	13
Centro de zona B	29
Centro local	344
Norte	110
Metrópole	3
Capital regional B	1
Capital regional C	8
Centro sub-regional A	3
Centro sub-regional B	8
Centro de zona A	5
Centro de zona B	3
Centro local	79
Sudeste	230
Grande metrópole Nacional	13
Metrópole nacional	12
Metrópole	9
Capital regional B	5
Capital regional C	22

(Continua)

(Continuação)

Centro sub-regional A	8
Centro sub-regional B	16
Centro de zona A	8
Centro de zona B	13
Centro local	124
Sul	125
Metrópole	21
Capital regional B	6
Capital regional C	7
Centro sub-regional A	4
Centro sub-regional B	14
Centro de zona A	5
Centro de zona B	8
Centro local	60
Total geral	**1.008**

Fonte: IBGE (2010).
Elaboração dos autores.

Observando-se os dados da Regic 2018, apenas o Sudeste e Centro-Oeste não tiveram entradas em todas as suas possibilidades de classificação (ficaram de fora capitais regionais A para o primeiro e as C para o segundo). Mais uma vez, os centros locais concentraram, em larga monta, a maior parte dos municípios com as características selecionadas. No Sul, foi onde tiveram menor expressão numérica, conformando menos da metade do seu somatório total, algo que se sucedeu exclusivamente ali.

No Centro-Oeste, houve uma distribuição relativamente equilibrada pelas classificações da Regic 2018, à exceção dos centros locais. Os centros de zona foram a segunda classificação em somatória de municípios. Foram seis municípios metropolitanos, sendo a maior parte pertencente à metrópole nacional.

No Nordeste, foram dezessete os municípios metropolitanos nas faixas alta e muito alta para lixo acumulado em logradouro, a partir de critério relativo. O segundo maior número de municípios foi verificado para os centros sub-regionais.

No Norte, figuraram 3 dos 5 municípios metropolitanos. Os centros sub-regionais superaram por pouco o número de capitais regionais com as características analisadas.

No Sudeste, os municípios metropolitanos, combinados, foram superados, em número, apenas pelos centros locais. Individualmente, a segunda maior contagem por classificação pela Regic 2018 foi para capital regional C.

No Sul, por fim, o grupo de municípios metropolitanos também foi o segundo maior, superando a contagem de municípios classificados como centros sub-regionais.

Por meio da operação das tabelas dinâmicas da planilha de trabalho, seria possível, por exemplo, olhar para as duas características da pesquisa do entorno dos domicílios de forma concomitante, selecionando municípios que estivessem classificados nas faixas alta e muito alta para ambas. Esse exercício retornou 404 municípios como resultado, dos quais 364 pertenciam ao Nordeste e ao Norte, em que pese o recorte contar com municípios de todas as regiões.

A aproximação a caracterizações relevantes para a temática poderia contar ainda com outras informações da Munic, a partir de recortes específicos. A título de exemplo, apresenta-se nas tabelas 80 e 81 o cruzamento de municípios que informaram não ter PMSB e que indicaram a existência de destinação inadequada de esgoto doméstico. Nesse ponto, admite-se, como já foi feito para as outras temáticas, que informações desagregadas para escalas intramunicipais seriam mais valiosas ainda, contribuindo sobremaneira para estratégias e formas de inserção.

TABELA 80
Municípios sem PMSB com problema de falta de saneamento (destinação inadequada de esgoto doméstico), por macrorregião e porte populacional (2017)

	Sim	**Total geral**
Centro-Oeste	15	**108**
Até 5 mil	3	**32**
5 mil a 10 mil	5	**35**
10 mil a 20 mil	5	**22**
20 mil a 50 mil	2	**14**
50 mil a 100 mil	-	**2**
100 mil a 300 mil	-	**3**
Nordeste	242	**892**
Até 5 mil	28	**131**
5 mil a 10 mil	52	**195**
10 mil a 20 mil	71	**296**
20 mil a 50 mil	64	**210**
50 mil a 100 mil	20	**44**
100 mil a 300 mil	5	**13**
300 mil a 750 mil	2	**3**
Norte	42	**202**
Até 5 mil	2	**37**
5 mil a 10 mil	4	**35**
10 mil a 20 mil	11	**48**
20 mil a 50 mil	17	**52**
50 mil a 100 mil	7	**24**
100 mil a 300 mil	1	**6**
Sudeste	74	**385**
Até 5 mil	14	**105**
5 mil a 10 mil	21	**110**
10 mil a 20 mil	26	**103**
20 mil a 50 mil	7	**49**
50 mil a 100 mil	2	**8**
100 mil a 300 mil	3	**8**
300 mil a 750 mil	-	**1**
Acima de 750 mil	1	**1**
Sul	28	**158**
Até 5 mil	8	**67**
5 mil a 10 mil	5	**42**
10 mil a 20 mil	10	**31**
20 mil a 50 mil	4	**13**
50 mil a 100 mil	1	**4**
100 mil a 300 mil	-	**1**
Total geral	**401**	**1.745**

Fonte: IBGE (2018).
Elaboração dos autores.

O cruzamento proposto teve como resultado 1.745 municípios sem PMSB, dos quais mais da metade estava no Nordeste, e incluiu quase 45% dos municípios do Norte. Nesse grupo, 401 indicaram ter destinação inadequada de esgoto doméstico, pelos dados da Munic (IBGE, 2018).

No Centro-Oeste, região que teve menor número de municípios como resultado do cruzamento proposto, apenas municípios de até 50 mil habitantes identificaram a destinação inadequada dos esgotos domésticos e não contavam com PMSB.

No Nordeste, apenas a faixa acima de 750 mil habitantes não teve registro para o recorte analisado. A maior parcela foi composta por municípios entre 10 mil e 50 mil habitantes. Essa foi, também, a principal faixa, em número de municípios, na região Norte. Ali, os resultados se distribuíram para municípios de até 300 mil habitantes.

No Sudeste, as faixas entre 5 mil e 20 mil habitantes superaram a somatória das demais. O único município sem PMSB da faixa entre 300 mil e 750 mil habitantes não indicou ter problemas de destinação inadequada de esgoto doméstico. No Sul, por sua vez, os municípios selecionados tiveram até 100 mil habitantes, com as faixas até 5 mil e entre 10 mil e 20 mil perfazendo a maior parte do seu total.

A reorganização desses dados a partir da classificação dos municípios pela Regic 2018 apresentou, como costumeiro, padrões distintos nas diferentes regiões, ainda que os centros locais tenham concentrado a maior parte dos resultados. No Nordeste, Sudeste e Sul, houve municípios distribuídos por muitas das categorias da Regic 2018, ainda que em pequena contagem, especialmente nessas últimas duas regiões. Isso contrastou com o verificado no Norte e Centro-Oeste, em que as entradas complementares aos centros locais foram pontuais.

TABELA 81
Municípios sem PMSB com problema de falta de saneamento (destinação inadequada de esgoto doméstico), por macrorregião e classificação na Regic 2018 (2017)

	Resultado	**Total geral**
Centro-Oeste	15	**108**
Metrópole nacional	-	**2**
Metrópole	-	**3**
Centro sub-regional A	-	**1**
Centro sub-regional B	1	**4**
Centro de zona A	-	**6**
Centro de zona B	1	**4**
Centro local	13	**88**
Nordeste	242	**892**
Metrópole	7	**9**
Capital regional A	4	**10**
Capital regional C	3	**7**
Centro sub-regional A	3	**12**
Centro sub-regional B	5	**22**
Centro de zona A	5	**13**
Centro de zona B	15	**50**
Centro local	200	**769**
Norte	42	**202**
Metrópole	-	**1**
Capital regional C	-	**1**
Centro sub-regional A	-	**2**
Centro sub-regional B	-	**7**

(Continua)

(Continuação)

	Sim	**Total geral**
Centro de zona A	-	**3**
Centro de zona B	3	**8**
Centro local	39	**180**
Sudeste	74	**385**
Grande metrópole Nacional	1	**6**
Metrópole nacional	1	**2**
Metrópole	3	**5**
Capital regional A	-	**1**
Capital regional B	1	**8**
Capital regional C	1	**15**
Centro sub-regional A	3	**7**
Centro sub-regional B	2	**14**
Centro de zona A	1	**11**
Centro de zona B	5	**17**
Centro local	56	**299**
Sul	28	**158**
Metrópole	1	**4**
Capital regional B	1	**3**
Capital regional C	1	**1**
Centro sub-regional A	1	**3**
Centro sub-regional B	1	**5**
Centro de zona A	2	**6**
Centro de zona B	-	**4**
Centro local	21	**132**
Total geral	**401**	**1.745**

Fonte: IBGE (2018).
Elaboração dos autores.

No Centro-Oeste, houve apenas dois municípios que não foram classificados como centros locais, sendo um centro sub-regional B e um centro de zona B. No Norte, os três municípios que não fizeram parte da classificação majoritária eram centros de zona B. O Nordeste teve o maior número de municípios metropolitanos entre as regiões. Além disso, não houve registro para capital regional B em relação aos quesitos selecionados. No Sudeste, a exceção nos resultados foi a ausência de capitais regionais A, enquanto no Sul, centros de zona B.

Finalizando esse tópico, como discutido nas demais seções, aborda-se a questão da participação social no tema. Por conta do suplemento temático para o saneamento, que integrou a Munic 2017 (IBGE, 2018), algumas informações adicionais constam nas tabelas aqui mostradas, se comparadas com aquelas inseridas nas subseções imediatamente anteriores. Em adição à existência de conselhos municipais para a temática do saneamento, à realização de conferências no quadriênio anterior e à existência de fundo temático, foram também adicionadas informações sobre a realização de debates e audiências públicas, bem como consultas públicas nos dozes meses que antecederam a pesquisa. Em relação a isso, um aviso deve ser feito sobre os dados para conferências, consultas públicas e debates. Para essas variáveis, especificamente, retiradas do suplemento, a resposta negativa (mostrada nas tabelas) não significou que a diferença no número de municípios para o total implicou resposta positiva, pois, para as três, houve registro de 3.028 municípios sem resposta ou com resposta inexistente. Dessa maneira, comentários sobre a tabela apontam os totais de resposta "sim" para esclarecimento. Além disso, os dados completos, por município, estão na planilha de trabalho.

TABELA 82
Participação social no saneamento: municípios sem conselho, sem fundo temático, sem conferência nos últimos quatro anos, sem consultas públicas e sem debates nos últimos doze meses, por macrorregião e porte populacional (2017)

	Conselho municipal de saneamento	Conferência das Cidades nos últimos quatro anos	Debates e audiências públicas no último ano	Consultas públicas no último ano	Fundo Municipal de Saneamento Básico	**Total geral**
Centro-Oeste	373	116	91	205	410	**467**
Até 5 mil	119	30	30	59	121	**135**
5 mil a 10 mil	91	28	17	43	94	**109**
10 mil a 20 mil	69	22	15	38	85	**93**
20 mil a 50 mil	59	22	18	44	75	**86**
50 mil a 100 mil	16	4	5	10	17	**20**
100 mil a 300 mil	15	8	5	9	13	**18**
300 mil a 750 mil	2	1	1	1	2	**3**
Acima de 750 mil	2	1	-	1	3	**3**
Nordeste	1.644	378	314	667	1.689	**1.794**
Até 5 mil	198	41	35	83	210	**228**
5 mil a 10 mil	346	80	65	131	354	**368**
10 mil a 20 mil	528	111	95	193	542	**564**
20 mil a 50 mil	412	100	76	171	424	**450**
50 mil a 100 mil	110	30	25	51	108	**121**
100 mil a 300 mil	34	10	16	27	37	**45**
300 mil a 750 mil	10	3	1	6	9	**10**
Acima de 750 mil	6	3	1	5	5	**8**
Norte	412	95	85	160	423	**450**
Até 5 mil	71	18	9	25	74	**76**
5 mil a 10 mil	72	16	18	28	77	**78**
10 mil a 20 mil	99	27	15	34	102	**107**
20 mil a 50 mil	103	21	24	40	105	**115**
50 mil a 100 mil	43	6	9	19	39	**44**
100 mil a 300 mil	17	5	6	9	19	**22**
300 mil a 750 mil	5	2	3	3	6	**6**
Acima de 750 mil	2	-	1	2	1	**2**
Sudeste	1.396	413	182	470	1.534	**1.668**
Até 5 mil	349	82	33	92	360	**375**
5 mil a 10 mil	342	88	40	85	363	**385**
10 mil a 20 mil	301	79	22	87	330	**359**
20 mil a 50 mil	234	77	33	85	265	**289**
50 mil a 100 mil	74	36	20	47	91	**106**
100 mil a 300 mil	72	36	16	48	88	**108**
300 mil a 750 mil	20	14	13	21	31	**37**
Acima de 750 mil	4	1	5	5	6	**9**
Sul	787	211	316	515	934	**1.191**
Até 5 mil	306	76	121	176	367	**439**
5 mil a 10 mil	183	48	71	116	217	**259**
10 mil a 20 mil	161	33	58	91	179	**221**
20 mil a 50 mil	88	33	38	80	112	**161**
50 mil a 100 mil	24	12	14	28	32	**58**
100 mil a 300 mil	18	6	12	19	22	**40**
300 mil a 750 mil	6	3	2	5	3	**11**
Acima de 750 mil	1	-	-	-	2	**2**
Total geral	**4.612**	**1.213**	**988**	**2.017**	**4.990**	**5.570**

Fonte: IBGE (2018).
Elaboração dos autores.

Em termos gerais, a existência de fundos temáticos para saneamento foi bastante incomum, com 4.990 municípios tendo indicado não contar com esse tipo de recurso. Os conselhos também foram bastante raros, com 4.612 municipalidades tendo sinalizado que não tinham conselho municipal para o tema. Para as conferências, dada a ressalva já apresentada, os 1.213 municípios apontados na tabela foram superados pelos 1.329 que indicaram tê-las realizado. Para debates e audiências públicas, as 988 respostas negativas foram contrastadas com 1.554 positivas. No caso das consultas públicas, as 2.017 indicações negativas superaram, em larga monta, as 525 respostas positivas.

Em todas as regiões, a existência de fundos temáticos foi o item que reuniu a maior parcela das respostas negativas. Foi possível observar, ainda, que para nenhuma das faixas populacionais, em qualquer região, o número de municípios que assinalou não contar com fundo para saneamento foi superado por algum dos outros itens observados. Sobre os conselhos municipais, as indicações negativas distribuíram-se por todas as faixas populacionais. Ademais, o número de municípios que sinalizaram não contar com conselho temático não foi superado em nenhuma faixa populacional pela somatória daqueles que apontaram sua existência. No Centro-Oeste, Sudeste e Sul, o total de municípios onde não foram encontrados conselhos teve como principal faixa populacional aquela de até 5 mil habitantes. Para o Norte e Nordeste, todavia, outra situação foi observada. Na primeira região, se destacou o grupo entre 20 mil e 50 mil habitantes, ao passo que na segunda, teve maior expressividade a faixa entre 10 mil e 20 mil habitantes.

Entre os municípios que não realizaram consulta pública nos doze meses que antecederam a pesquisa, houve concentração relevante de municípios do Nordeste e Sul, assim como do Sudeste. Como tendência geral, isso foi algo muito mais observado entre municípios de até 50 mil habitantes. Quanto a municípios que deram sinalização negativa para a realização de conferências sobre saneamento nos quatro anos anteriores, a maior parte estava no Sudeste e no Nordeste, respectivamente. Apenas no Nordeste e no Norte as faixas de maior número de municípios com essa característica não foram aquelas de menor quantidade de população. A ausência de debates e audiências públicas nos doze meses anteriores só não foi o item que teve menor registro no Sul, onde superou o conjunto de municípios que sinalizou não ter realizado conferências sobre saneamento no quadriênio anterior. Na sequência, essas mesmas informações foram organizadas por macrorregião e classificação na Regic 2018.

TABELA 83
Participação social no saneamento: municípios sem conselho, sem fundo temático, sem conferência nos últimos quatro anos, sem consultas públicas e sem debates nos últimos doze meses, por macrorregião e classificação na Regic 2018 (2017)

	Conselho Municipal de Saneamento	Conferência das Cidades nos últimos quatro anos	Debates e audiências públicas no último ano	Consultas públicas no último ano	Fundo Municipal de Saneamento Básico	**Total geral**
Centro-Oeste	373	116	91	205	410	**467**
Metrópole nacional	9	3	3	1	9	**9**
Metrópole	11	3	3	5	12	**15**
Capital regional A	3	1	-	2	3	**3**
Capital regional C	1	1	1	2	1	**4**
Centro sub-regional A	6	4	-	6	7	**8**
Centro sub-regional B	27	7	6	19	32	**38**
Centro de zona A	20	7	5	11	22	**26**
Centro de zona B	18	9	7	14	22	**25**
Centro local	278	81	66	145	302	**339**

(Continua)

(Continuação)

	Conselho Municipal de Saneamento	Conferência das Cidades nos últimos quatro anos	Debates e audiências públicas no último ano	Consultas públicas no último ano	Fundo Municipal de Saneamento Básico	**Total geral**
Nordeste	1.644	378	314	667	1.689	**1.794**
Metrópole	29	6	15	20	31	**33**
Capital regional A	33	16	5	18	36	**38**
Capital regional B	6	2	2	6	5	**7**
Capital regional C	15	3	4	10	15	**17**
Centro sub-regional A	20	3	3	11	21	**25**
Centro sub-regional B	65	19	11	30	59	**72**
Centro de zona A	32	9	8	15	35	**37**
Centro de zona B	92	23	20	35	96	**103**
Centro local	1352	297	246	522	1391	**1462**
Norte	412	95	85	160	423	**450**
Metrópole	5	1	2	2	4	**5**
Capital regional B	-	-	1	1	1	**3**
Capital regional C	8	2	3	4	10	**10**
Centro sub-regional A	5	1	3	3	5	**6**
Centro sub-regional B	19	2	6	11	18	**22**
Centro de zona A	8	1	3	4	9	**9**
Centro de zona B	18	7	1	7	17	**18**
Centro local	349	81	66	128	359	**377**
Sudeste	1.396	413	182	470	1.534	**1.668**
Grande metrópole Nacional	26	5	11	14	29	**37**
Metrópole nacional	16	5	5	10	19	**21**
Metrópole	23	17	4	16	30	**37**
Capital regional A	4	5	1	4	7	**7**
Capital regional B	33	5	6	8	34	**36**
Capital regional C	83	22	14	29	92	**106**
Centro sub-regional A	47	12	8	22	57	**63**
Centro sub-regional B	97	49	19	56	118	**137**
Centro de zona A	50	15	14	23	56	**56**
Centro de zona B	50	26	4	25	56	**64**
Centro local	967	252	96	263	1.036	**1.104**
Sul	787	211	316	515	934	**1.191**
Metrópole	33	11	9	22	40	**57**
Capital regional B	19	9	12	22	25	**46**
Capital regional C	18	7	7	12	21	**31**
Centro sub-regional A	24	7	14	21	30	**49**
Centro sub-regional B	43	12	19	38	44	**76**
Centro de zona A	24	12	8	23	32	**45**
Centro de zona B	30	10	17	25	42	**54**
Centro local	596	143	230	352	700	**833**
Total geral	**4.612**	**1.213**	**988**	**2.017**	**4.990**	**5.570**

Fonte: IBGE (2018).
Elaboração dos autores.

O recorte proposto teve como resultado apontamentos que atingiram todas as respectivas classificações possíveis da Regic 2018 nas regiões. Em termos de números de municípios, os centros locais perfizeram sempre a maior parcela de todas as regiões.

No Centro-Oeste, nenhum dos municípios da metrópole nacional indicou ter fundo temático, tampouco conselhos municipais para o tema saneamento. Além disso, a maior parte dos municípios dessa região classificados como metrópole seguiu a mesma sinalização.

No Nordeste, os municípios metropolitanos, também, em sua maioria, responderam negativamente à existência de conselho e fundo. Em que pese o alto número de municípios sem resposta, nessa região, entre os municípios metropolitanos, foi alta a proporção daqueles cuja sinalização para debates, audiências e consultas públicas foi negativa, no ano que antecedeu a pesquisa.

No Norte, nenhum dos municípios metropolitanos indicou ter conselho temático, ao passo que apenas um deles respondeu positivamente no tocante à existência de fundo para saneamento. Observou-se também que nenhum dos centros de zona B contava com conselhos municipais.

No Sudeste, houve alguns resultados distintos para as diferentes classificações metropolitanas da Regic 2018, que tiveram em comum o fato de que sua maior parcela não contava com conselhos para saneamento ou fundo temático. Para aqueles da grande metrópole nacional, foi mais comum não apresentar fundo temático do que deixar de ter conselho municipal. Além disso, as consultas públicas foram aparentemente mais raras do que audiências e conferências. Para os municípios classificados como metrópole nacional, as respostas foram bastante próximas. Já para aqueles rotulados como metrópole, as respostas negativas para realização de conferências superaram as de consultas públicas, ambas com número absoluto de municípios maior do que o verificado nas demais categorias metropolitanas dessa região.

No Sul, o padrão de contagem dos municípios por resposta para aqueles classificados como metropolitanos quase seguiu o verificado para a região em geral. A única diferença notável foi que, enquanto para a região o número de sinalizações negativas para debates e audiências públicas superou o verificado para conferências, para o grupo metropolitano constatou-se o contrário.

6 INDICADORES GEOGRÁFICOS-SITUACIONAIS

Propõe-se aqui um esboço para a construção de indicadores geográfico-situacionais das diferentes formas assumidas pelos assentamentos urbanos. Os dados trabalhados nas seções anteriores tomam como referência dados das totalidades dos territórios e das populações municipais, o que, como esboçaremos a seguir, pode representar uma limitação para a tipologia a ser adotada no âmbito da PNDU. Esta seção também difere das demais por não compor o índice de vulnerabilidade dos municípios proposto ao final deste documento. A explicação é a inexistência de uma sistematização atualizada de dados sobre áreas e características das manchas urbanas.

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

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

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

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

Na falta de estudos detalhados, sugerimos alguns exemplos como evidência da necessidade de um refinamento da tipologia dos arranjos populacionais. A intenção é aportar uma aproximação para a construção desses indicadores.

No caso metropolitano, alguns municípios da RM do Rio de Janeiro têm suas áreas urbanizadas mais próximas e conectadas ao centro da metrópole do que vários dos bairros/distritos do respectivo município central. Por exemplo: o centro de Niterói e bairros próximos estão a cerca de 5 km (20 minutos) do centro do Rio de Janeiro através da ligação marítima, ou, pela ligação rodoviária, 15km (cerca de 25 minutos). Já os bairros Recreio dos Bandeirantes (36 km), Campo Grande (50 km) e Guaratiba (60 km) estão mais distantes da região central da metrópole até mesmo que outros municípios metropolitanos como Nilópolis (30 km), São João de Meriti (30 km) e Duque de Caxias (25 km).[18] Em alguns casos a conurbação com esses bairros mais afastados é mais recente e se dá por uma malha viária com capacidade limitada. Ao passo que os outros municípios citados, além de mais próximos, contam também com ligação com vias-expressas (Avenida Brasil, Linha Vermelha) e metro-ferroviária (MetrôRio e Central do Brasil).[19]

Fora da escala metropolitana, alguns municípios têm vilas (sedes de distritos) mais distantes da cidade (sede do município) do que as cidades e vilas de municípios vizinhos. Por exemplo, as vilas de Rafael Arruda (44 km) e Aprazível (25 km), no Ceará, estão mais afastadas da cidade sede de Sobral do que as cidades de Forquilha (17 km) e Massapê (20 km) ou a vila de Mumbaba no município de Massapê (16 km).[20] Ressalte-se que Sobral, Forquilha,

18. Com dados do Google Maps e do @Cidades do IBGE.
19. Com dados do Google Maps e do @Cidades do IBGE.
20. Com dados do Google Maps e do @Cidades do IBGE.

Massapê, além de Meruoca a 25 km, compõem um arranjo populacional como mostram os dados da Regic 2018.

Seria importante ter indicadores de deslocamento e das características das vilas de Sobral, pois é possível inferir que essas áreas urbanizadas tenham relações mais próximas à dinâmica que ora se considera supramunicipal. Esse fato tem impactos relevantes na elaboração de indicadores de referência para instrumentos de planejamento, como os planos de mobilidade urbana. Nesse caso, a mobilidade entre áreas urbanas do mesmo município tem perfil mais próximo às características de um arranjo populacional ou microrregião, em vez de características de mobilidade intraurbana, que é como se interpretaria a relação entre dois pontos urbanos de um mesmo município.

Ressalte-se que estudos e reflexões dessa ordem não são novidade. O IBGE e a Associação Brasileira dos Municípios (ABM), há mais de 60 anos, vinham publicando, na Revista Brasileira dos Municípios e na Revista Brasileira de Geografia, levantamentos e discussões acerca das dimensões territoriais dos municípios, das características e das distâncias entre os núcleos-sede (cidades) e sedes de distritos (vilas) e dos aspectos particulares relacionados à metropolização.

Esses estudos, muitos dos quais no âmbito do movimento municipalista, confrontavam essas discrepâncias geográfico-situacionais com as vulnerabilidades verificadas (o acesso à saneamento, parque escolar, nível de renda etc.) e com as capacidades das administrações municipais (recursos financeiros, adoção de instrumentos de planejamento, presença de pessoal qualificado etc.).[21] Esses diagnósticos e proposições "pioneiras" repercutiram e ainda repercutem na descentralização adotada pelas constituições democráticas de 1946 e de 1988.

São exemplos de soluções delineadas nesses estudos e que se tornaram norma: a criação dos fundos de participação dos municípios, os repasses obrigatórios, a previsão da elaboração de planos diretores e a adoção dos consórcios públicos para os arranjos intermunicipais. Por outro lado, uma parte das reflexões no tocante aos territórios e as características urbanas não conseguiram tanto êxito, ainda que tenham contribuído para o conteúdo das categorias região metropolitana, aglomeração urbana e microrregiões.

Como evidência não exaustiva das dificuldades de tratar o recorte do território municipal como uma escala de trabalho, seguem-se comparações entre os extremos em população e território dos municípios. As discrepâncias observadas na época ainda são verificáveis. Permanecem questões como o efetivo grau de urbanização de algumas localidades, formalmente reconhecidas como cidade, mas cujo porte e posição na hierarquia urbana dificilmente permitem que sejam reconhecidas como tal. Igualmente, as conurbações e aglomerações urbanas assumem dinâmicas próprias, diferentes das cidades isoladas, e impõem desafios à gestão da administração de políticas de desenvolvimento urbano para os respectivos municípios.

No gráfico 1, comparam-se as populações e territórios dos dez municípios menos populosos e dos dez menos extensos. Observe-se que nenhum dos dez municípios menos extensos compõe o grupo dos dez menos populosos. O menor município em área do Brasil (Santa Cruz de Minas, em Minas Gerais) é mais populoso do que outros 2.147 municípios. Por outro lado, o menos populoso (Serra da Saudade, também em Minas Gerais) tem um território maior do que o de 2.379 outros municípios. No gráfico 2, observamos que o território de

21. Destacam-se pela extensão os estudos de Teixeira de Freitas (1949; 1957).

Serra da Saudade é maior do que o da capital do estado onde está (Belo Horizonte) é o sexto município mais populoso do país, considerando o Distrito Federal.

Observada a situação geográfica dos dois municípios de menor território e menor população, verifica-se que Santa Cruz de Minas está "incrustrada" na mancha urbana de São João del Rei, compondo um arranjo populacional classificado como centro subregional A. Já Serra da Saudade, cuja totalidade da população está na sede, situa-se a 16 km de Estrela do Indaiá. Sendo que ambos os municípios são classificados como centros locais (5) na tipologia da Regic. O município de menor território é classificado como muito acessível, inserido na região de influência de Belo Horizonte metrópole 1 B. E o de menor população tem classificação de acessível, na região de influência do centro de zona B (4B) de Dores do Indaiá, do qual dista cerca de 35 km por estrada pavimentada.

Seguindo a interpretação do gráfico 1, o município de Araguainha (Mato Grosso), o quarto menos populoso, com apenas 940 habitantes, tem um território de 754 km², o que o coloca na faixa média-alta.[22] Seu território também é maior do que o de cinco das capitais mais populosas. Sua taxa de urbanização é de 95%, todavia nenhuma das vias da sede é considerada urbanizada e o outro núcleo urbano mais próximo, Ponte Branca (Mato Grosso), está a 30 km por estrada não pavimentada. A principal cidade de referência da região, um centro de zona A, Alto Araguaia (Mato Grosso), está a 101 km também por estrada não pavimentada, situação que o classifica como pouco acessível.

Embora Araguainha tenha população e taxa de urbanização equiparáveis as de Serra da Saudade ou Oliveira de Fátima (Tocantins), as dimensões do território e a inacessibilidade são características que implicam mais dificuldades de dotar esse núcleo de bens e serviços previstos pelas políticas de desenvolvimento urbano. Em contrapartida, pela proximidade de centros de maior porte, Oliveira de Fátima e Serra da Saudade podem ter parte das demandas satisfeitas fora dos respectivos municípios. Essas mesmas características também implicam discrepâncias nas capacidades e demandadas das respectivas administrações para gerir o território, significando um grau maior de vulnerabilidade ou fragilidade institucional.

Dos municípios menos extensos, cinco deles têm mais de 100 mil habitantes, estão em RMs e suas áreas urbanizadas estão conurbadas às dos municípios vizinhos. Mesmo nesse grupo, há disparidades nos indicadores de urbanização das vias, receitas tributárias, faixas de renda, índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) etc. Jandira, Poá e São Caetano do Sul têm territórios e populações próximas, estão na mancha urbana da metrópole paulistana e apresentam significativas discrepâncias entre si. Jandira, a Oeste, e Poá Leste, ambas a cerca de 35 km do centro de São Paulo, são mais semelhantes entre si no tocante ao conjunto de vulnerabilidades do que São Caetano do Sul, a 15 km do centro metropolitano. A tipologia dos arranjos populacionais indica que os três municípios estão igualmente integrados à RM de São Paulo. Nesses três casos, as discrepâncias remetem mais ao que se esperaria entre bairros de uma mesma cidade, criando uma situação inversa à descrita anteriormente para Sobral (Ceará).

O gráfico 3 traz as comparações entre as dez maiores áreas e as dez maiores populações municipais, inclusive o Distrito Federal. Em ambos os casos, as grandezas extrapolam a escala do local e alcançam a escala regional. Os maiores municípios, Altamira (Pará) e Barcelos (Amazonas), têm, cada um, territórios maiores que oito estados (Rio Grande do Norte,

22. Com dados do @Cidade do IBGE.

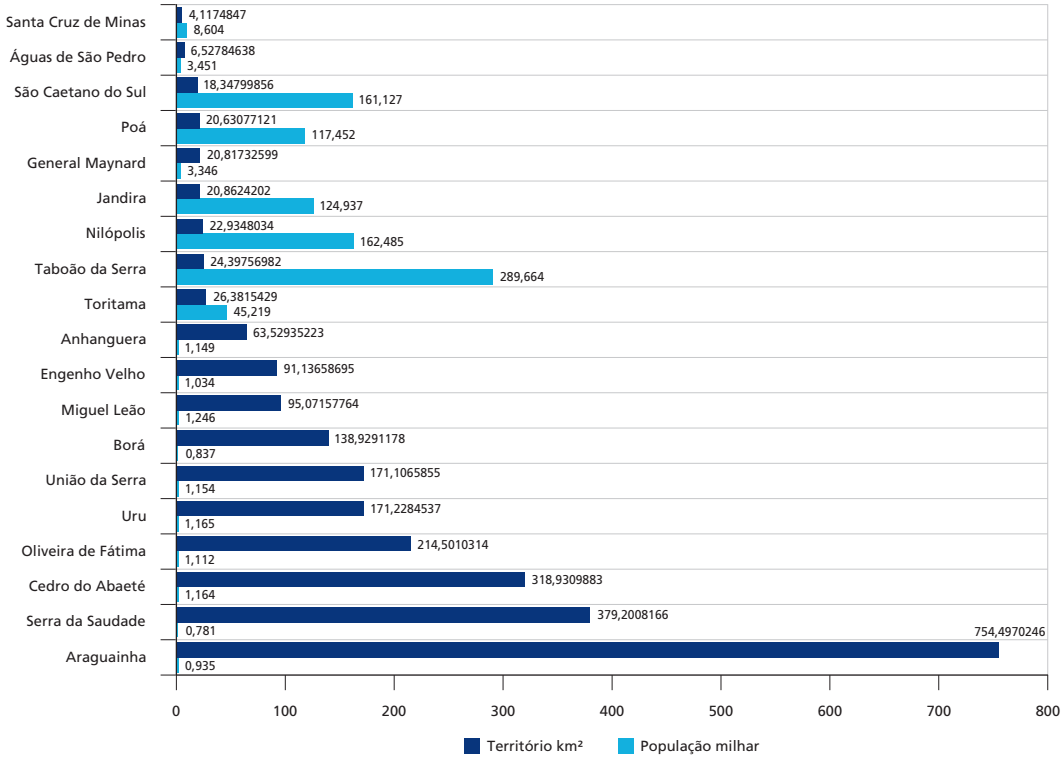
Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Santa Catarina). Já o município de São Paulo, tem mais habitantes que todos os estados, exceto o resto do estado de São Paulo, além de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia.

Novamente, as classificações vigentes não necessariamente expressam as características de todo o conjunto da população nesses municípios. Altamira concentra a quase totalidade de sua população no distrito-sede, porém tem ainda as vilas de Castelo dos Sonhos e Serra do Cachimbo a mais de 900 km de distância por estrada não pavimentada.

Oriximiná, no Pará, o quarto da lista dos mais extensos, tem a sua principal atividade econômica na vila de Porto Trombetas a mais de 100 km, acessível apenas por rio ou avião.

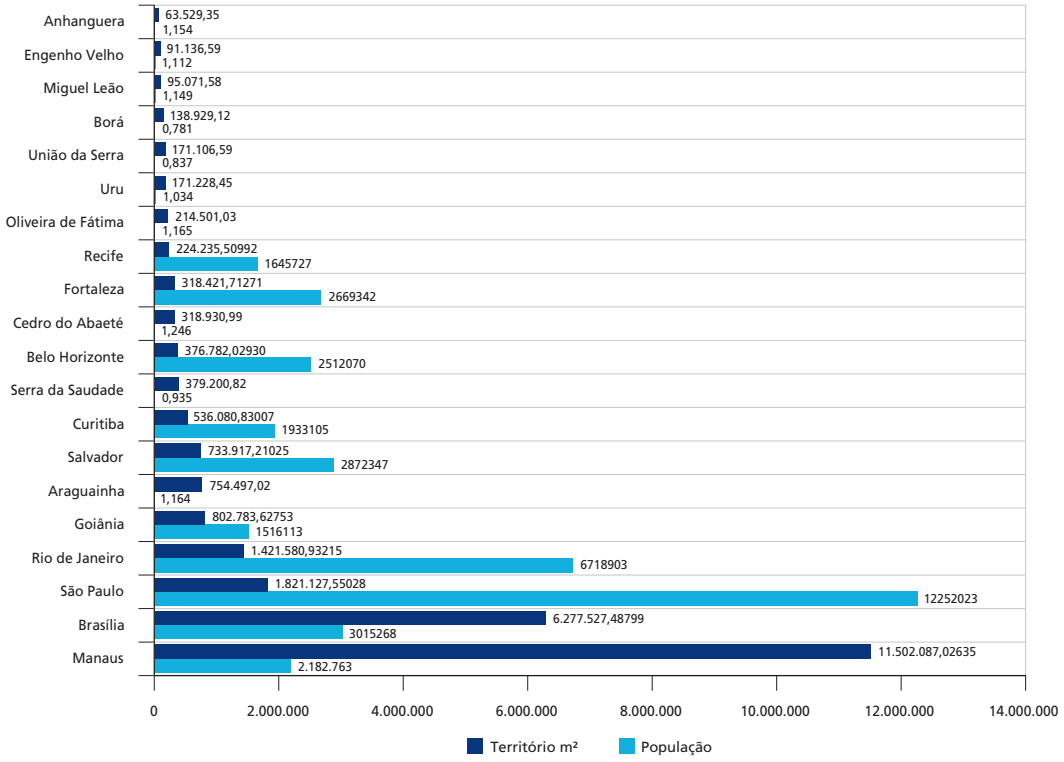
Essas considerações não exaustivas visaram levantar a necessidade da elaboração de um conjunto de indicadores de pelo menos duas ordens. Uma que considere a inserção relativa dos núcleos urbanos na rede urbana e nos arranjos populacionais para além da acessibilidade; e uma que indique a configuração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

GRÁFICO 1
Dez menores territórios e dez menores populações



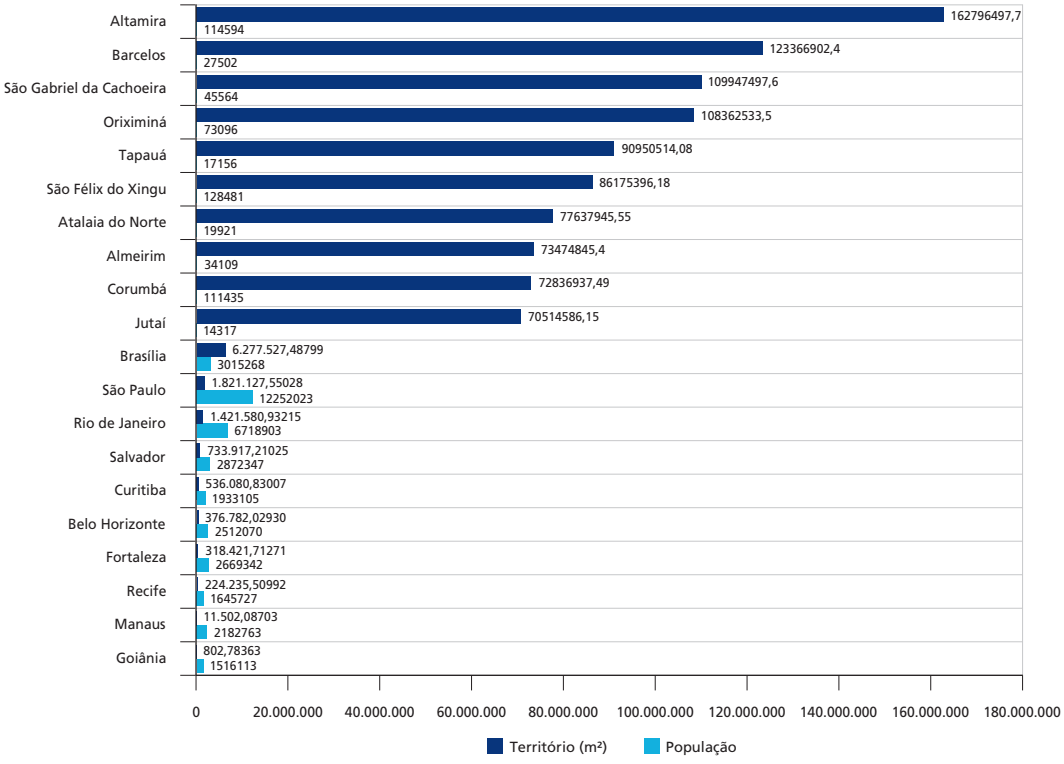
Fonte: IBGE (2010).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2
Dez maiores e dez menores populações e respectivos territórios



Fonte: IBGE (2010).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3
Dez maiores populações e seus territórios e dez maiores territórios e suas populações



Fonte: IBGE (2010).
Elaboração dos autores.

7 CONCLUSÃO

Este esforço, por meio de um quadro extenso – ainda que reduzido, perto de suas possibilidades, haja vista que muito mais pode ser elencado e cruzado, numa empreitada de maior fôlego – buscou trazer elementos para questionar soluções pré-desenhadas para a categorização dos municípios brasileiros e várias de suas limitações, aqui abordadas como fragilidades, organizadas nas cinco frentes que compuseram cada seção. A simples combinação da categorização por macrorregiões, com faixas de porte populacional ou classificação segundo a Regic 2018, confrontada por variáveis de natureza distinta e cortes específicos de seus resultados, deu dimensão de algumas das manifestações da extensa heterogeneidade dos municípios brasileiros.

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

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

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

Tipo 1 – município integrante de arranjo metropolitano/grandes concentrações urbanas:

1.1 - município núcleo do arranjo; e

1.2 - demais municípios do arranjo.

Tipo 2 – município integrante de arranjo populacional:

2.1 - município núcleo; e

2.2 - demais municípios do arranjo.

Tipo 3 – município isolado (integração – fora de arranjo populacional):

3.1 município polo de hierarquia superior na rede urbana (Regic – hierarquia a partir de centro subregional); e

3.2 município não polo – de hierarquia inferior na rede urbana (Regic – hierarquia abaixo de centro subregional).

A proposta é definitivamente competente em termos de inserção de municípios nos contextos supramunicipais, mas deixa exposto um flanco sobre as condições concretas muito distintas que se entrelaçam e configuram capacidades e contextos heterogêneos – entre os grupos e dentro deles. Como forma de ilustrar isso e sugerir possíveis métodos de encaminhar formulação adicional e que se acople a essa proposta, podemos pensar num exercício básico. A partir das informações da planilha de trabalho,[23] listou-se, sem necessariamente refinar, 87 variáveis que pudessem ser associadas a cada município brasileiro. Para cada uma, estabeleceu-se um critério que poderia ser contabilizado como sendo uma fragilidade. Isso englobou desde ausência de regulamentações específicas até incidência de impactos ambientais, passando por perfil econômico ou faixa de vulnerabilidade social. Isso apontou como um ponto de fragilidade características qualitativamente distintas. Para variáveis binárias, como existência de lei de uso e ocupação do solo, ou incidência ou não no município de destinação inadequada de esgotos, entre muitas outras, simplesmente se apontou a resposta associada ao município que qualificaria como potencial vulnerabilidade. Para outras, seguindo a classificação por faixas de incidência ou intensidade, conforme explicitado na seção 4, o trabalho foi de estipular "etiquetas" aos municípios a partir de sua categorização: municípios com as maiores proporções de déficit habitacional (grupos de faixa alta ou muito alta, ou seja, acima do terceiro quartil ou acima do último decil) ou com mais altas faixas de IVS, para citar dois exemplos. Aqui, a título de simplicidade, não se fez qualquer ponderação sobre essas faixas criadas a partir de medidas de posição. Isso, entretanto, poderia ser feito, sendo desejável, distribuir pesos distintos para cálculo de acúmulos de fragilidades.

Adicionalmente, poderiam também ser atribuídos pesos para variáveis consideradas chave: a ausência de plano diretor poderia pesar mais do que, por exemplo, a inexistência de algum plano temático, que poderia, por sua vez, pesar mais do que o atraso nas suas revisões. Isso tudo adicionaria camadas importantes no sentido de diferenciar e hierarquizar perfis de atuação preferencial por tipo de política projetada pelo MDR para os municípios. São trabalhos que exigem fôlego maior, com participação de perfis distintos de profissionais e especialistas, dada a grande variedade de temas a serem cobertos e a necessária atribuição de valor, inerente à definição de pesos para as variáveis.

Isto posto, para efeitos do que aqui se pretende mostrar, não foram promovidas diferenciações de peso no exercício realizado. Cada uma das "etiquetas" foi tomada com o mesmo peso e, por consequência, seria possível para um município pontuar no máximo 87 pontos dentro da escala de fragilidades acumuladas.[24] Como resultado, entretanto, o município com maior acúmulo de itens de fragilidade obteve 63 pontos. Foi um município do Nordeste.

O resultado de rotulagem dos municípios aqui proposta pode ser visualizado na sequência de mapas, apresentados a seguir. Foram elaborados mapas temáticos, abordando cada uma

23. Esse exercício foi feito em uma planilha separada, com dados da planilha de trabalho e pode acompanhar esta *Relatório Institucional*.
24. Em realidade, menos que 87 pontos, pois um município nunca poderia ao mesmo tempo não ter plano diretor e ter plano diretor sem revisão há mais de dez anos. Mas o número total possível interessa menos do que o maior número verificado para os 5.570 municípios.

das quatro dimensões trabalhadas neste esforço (aspectos institucionais; planejamento e instrumentos territoriais de desenvolvimento; aspectos econômico-financeiros; e políticas setoriais urbanas), além de um mapa com o resultado geral do exercício de pontuação de fragilidades/vulnerabilidades, considerando os pontos acumulados pelas quatro dimensões simultaneamente. Os rótulos, como já apontado anteriormente, seguem a lógica relativa e posicional empregada ao longo do trabalho. Isso significa que um município grafado como tendo muito alto somatório de pontos de vulnerabilidade, seja para uma dimensão específica, seja para o total de acúmulo de fragilidades, esteve entre os 10% dos municípios com a maior pontuação para aquele tema, ao passo que aqueles classificados como tendo alto acúmulo de pontos de vulnerabilidade pertencem ao grupo de 15% dos municípios brasileiros que teve resultado entre o terceiro quartil e o último decil para a somatória de pontos de fragilidade. Essa escolha foi feita por contribuir de forma mais direta para critérios de priorização, ao apontar resultados em relação ao conjunto de municípios brasileiros. A alternativa de adoção de uma escala absoluta, que estabeleceria patamares fixos de pontos que serviriam de fundamento para o processo de rotulagem, traria outras vantagens, mas certamente enfrentaria dificuldades adicionais, de forma que a opção pelas escalas relativas oferece subsídios suficientes para serem adotadas neste esforço.[25]

Como consequência, é preciso atentar para o fato de que um município rotulado como tendo médio-alto acúmulo de vulnerabilidades certamente possui pontuação de vulnerabilidade inferior a qualquer município que tenha recebido os rótulos alto ou muito alto somatório de pontos de vulnerabilidade, mas isso não implica necessariamente dizer que a situação desse município seja "boa" em termos absolutos; pode ser apenas "menos pior", pois a escala é relativa. Para aprofundar a questão, o que a escala relativa traz é uma leitura do conjunto de municípios observados a partir de um determinado prisma, mas não diz muito sobre as condições absolutas.

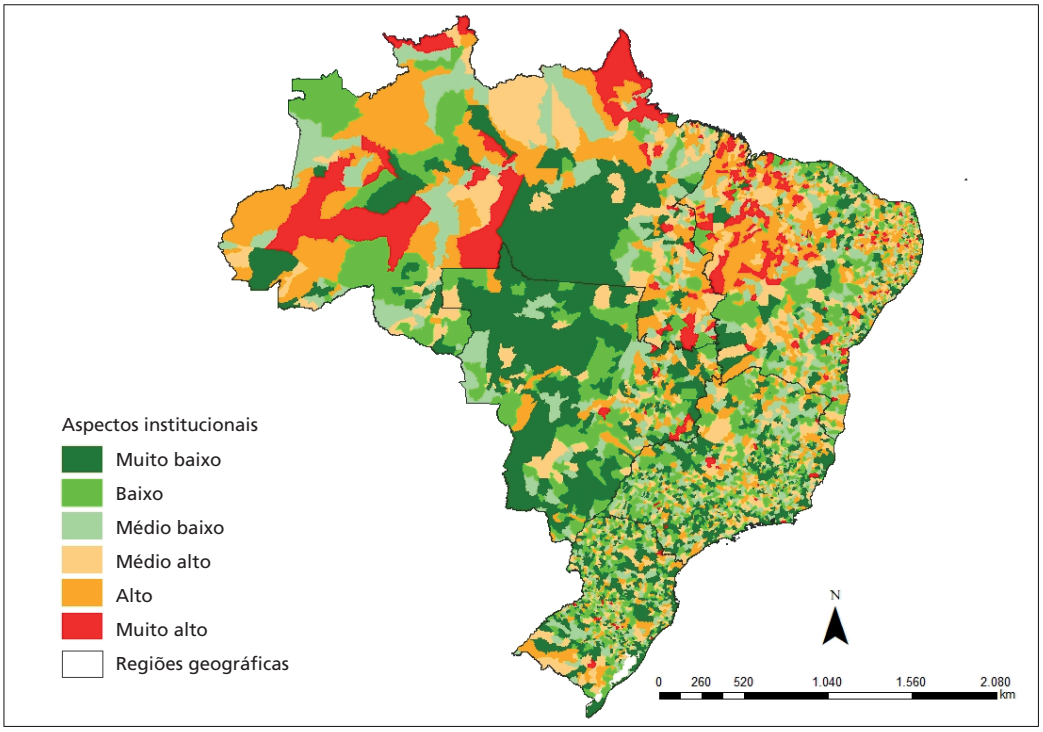
Num exemplo adicional, se tomássemos uma característica para a qual se sabe que os municípios brasileiros possuem boa ou excelente condição de modo geral, a escala relativa apontaria, para essa característica, os municípios que estariam piores ou melhores que outros, ainda que o patamar atestado fosse bom ou excelente, como um todo. O inverso também seria válido. Ainda que seja de notório conhecimento que os municípios brasileiros tenham péssimas condições para determinada característica, a escala relativa ainda assim apresentaria um determinado conjunto deles como tendo muito baixo acúmulo de vulnerabilidades, pois o rótulo é posicional e relativo. Isso confirma que o mérito na adoção desse tipo de escala está justamente em oferecer ao gestor critérios de priorização, uma vez que seria muito difícil atentar simultaneamente a uma fragilidade para todo o universo de municípios brasileiros, sem qualquer critério de distinção ou urgência.

Os mapas, então, serão apresentados em duplas: são duas versões do mesmo mapa, uma com todos os rótulos da escala relativa de vulnerabilidade ligados e outra mostrando apenas os municípios rotulados como tendo alto e muito alto acúmulo de vulnerabilidades, a partir do critério de acúmulo de pontos apresentado. Os mapas seguirão a ordem em que foram trabalhadas as diferentes dimensões: aspectos institucionais; planejamento e instrumentos territoriais de desenvolvimento; aspectos econômico-financeiros; e políticas setoriais urbanas – finalizando com os mapas que apresentam os totais de pontos de vulnerabilidade.[26]

25. Sem dúvida, o uso de ambas as escalas, de forma complementar, traria os melhores resultados possíveis. Algo que pode ser ventilado para a sequência dos trabalhos sobre esse tema.
26. Crédito pela geração dos mapas de 1 a 10 em ArcGis e RBG: Clayton Gurgel de Albuquerque e Patrícia Camarão.

MAPA 1

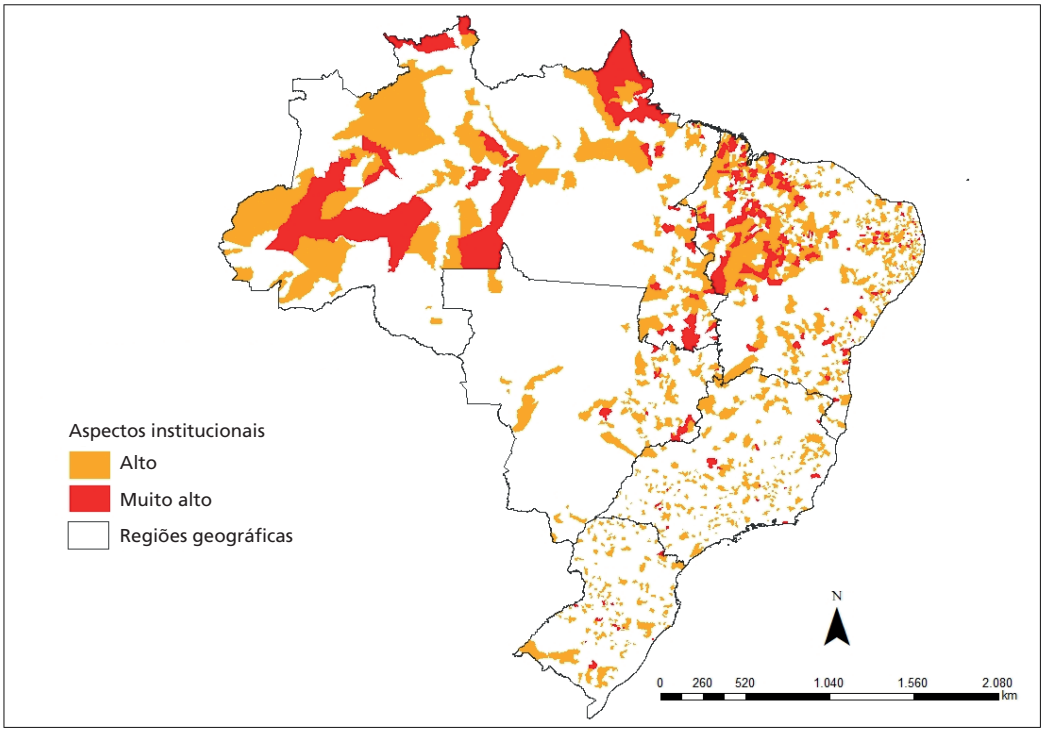
Escala relativa de vulnerabilidade dos municípios brasileiros por acúmulo de pontos para aspectos institucionais



Fonte: Planilha Lâminas.
Elaboração dos autores.

MAPA 2

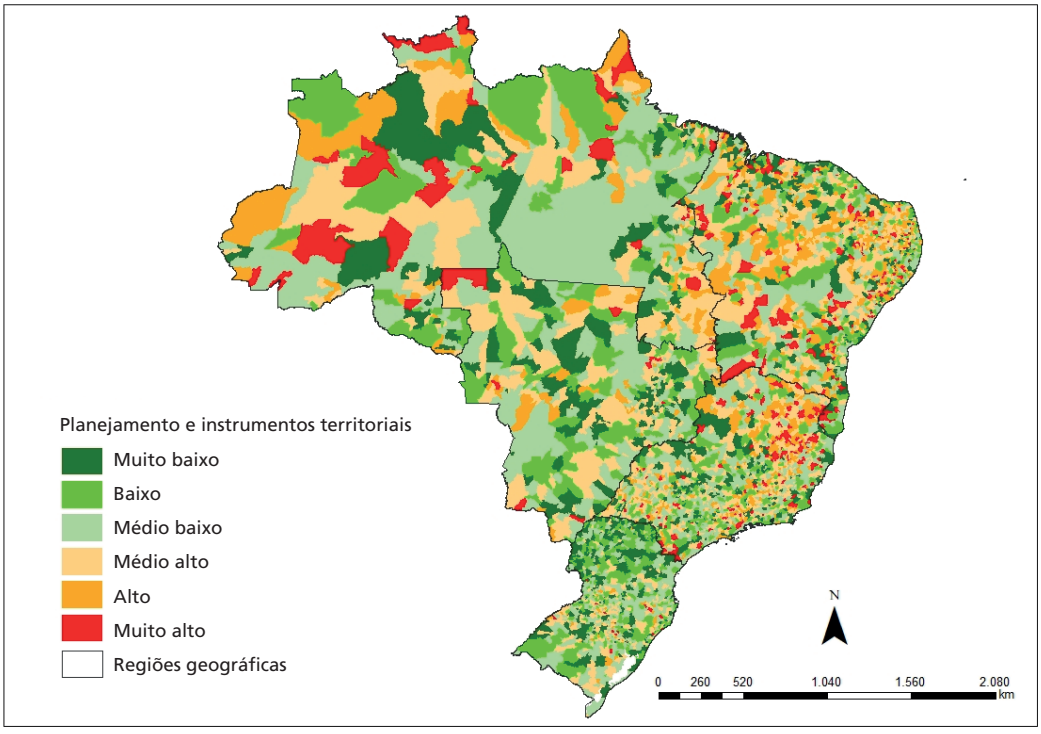
Escala relativa de vulnerabilidade dos municípios brasileiros por acúmulo de pontos para aspectos institucionais alto e muito alto



Fonte: Planilha Lâminas.
Elaboração dos autores.

MAPA 3

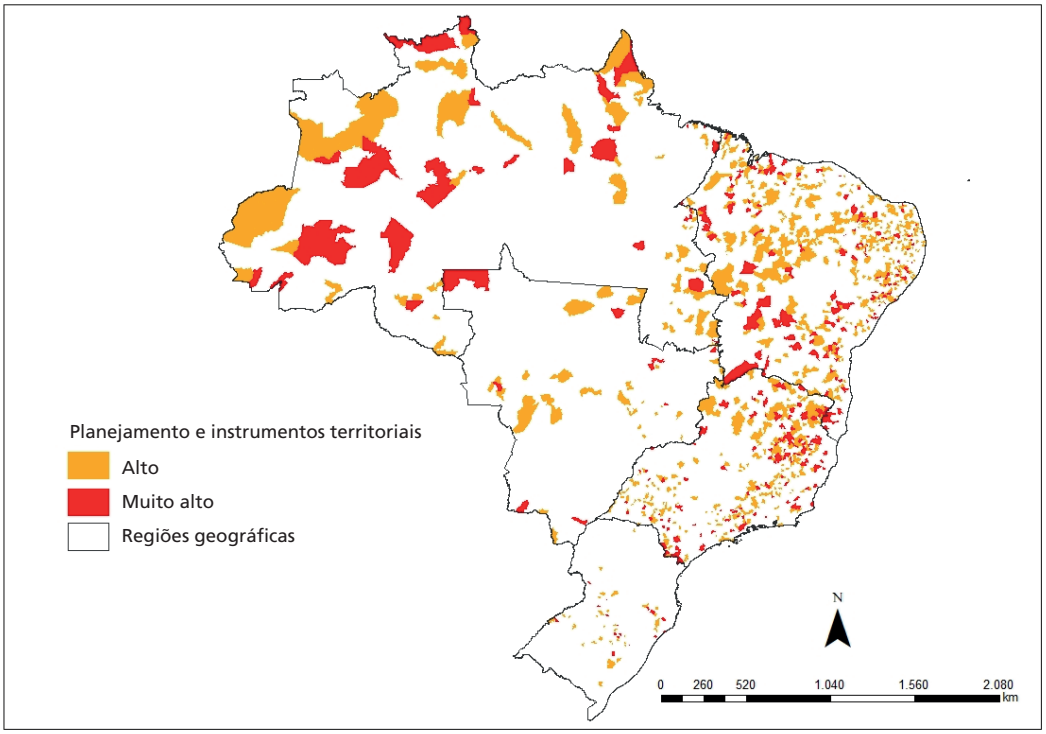
Escala relativa de vulnerabilidade dos municípios brasileiros por acúmulo de pontos para planejamento e instrumentos territoriais de desenvolvimento



Fonte: Planilha Lâminas.
Elaboração dos autores.

MAPA 4

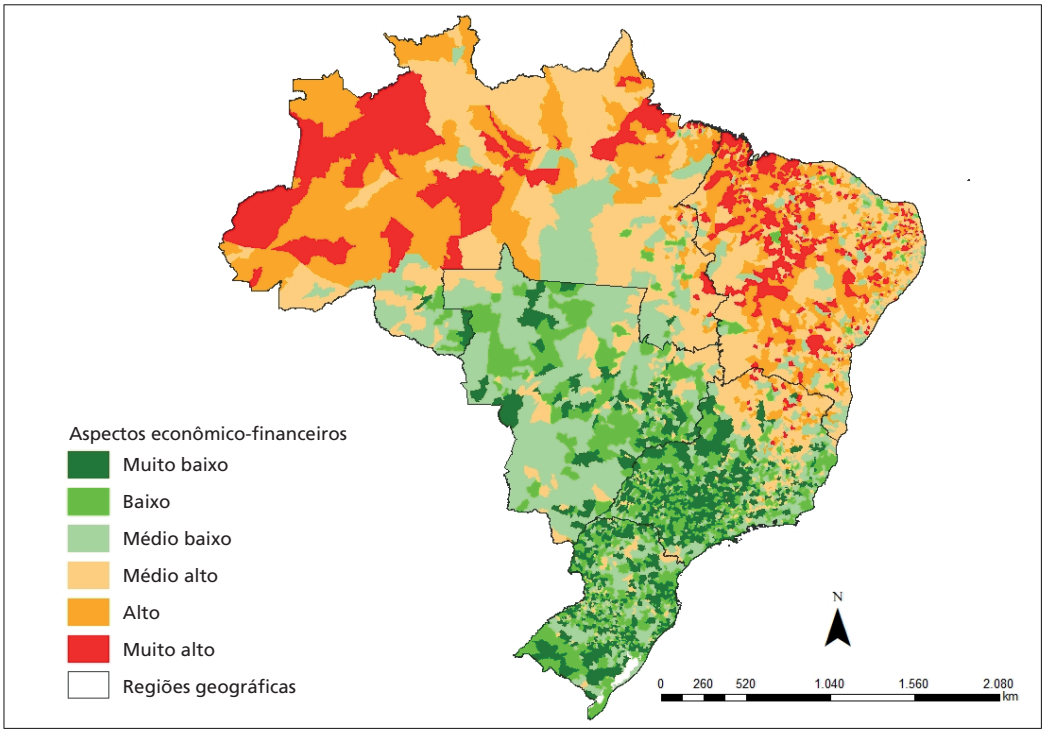
Escala relativa de vulnerabilidade dos municípios brasileiros por acúmulo de pontos para planejamento e instrumentos territoriais de desenvolvimento alto e muito alto



Fonte: Planilha Lâminas.
Elaboração dos autores.

MAPA 5

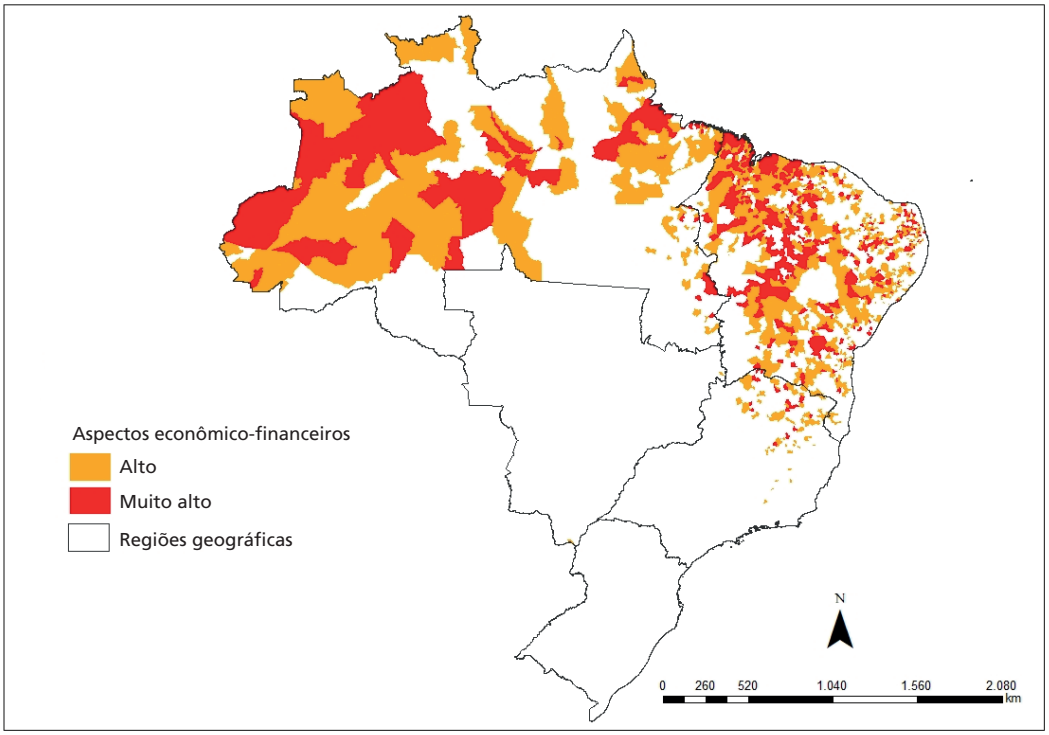
Escala relativa de vulnerabilidade dos municípios brasileiros por acúmulo de pontos para aspectos econômico-financeiros



Fonte: Planilha Lâminas.
Elaboração dos autores.

MAPA 6

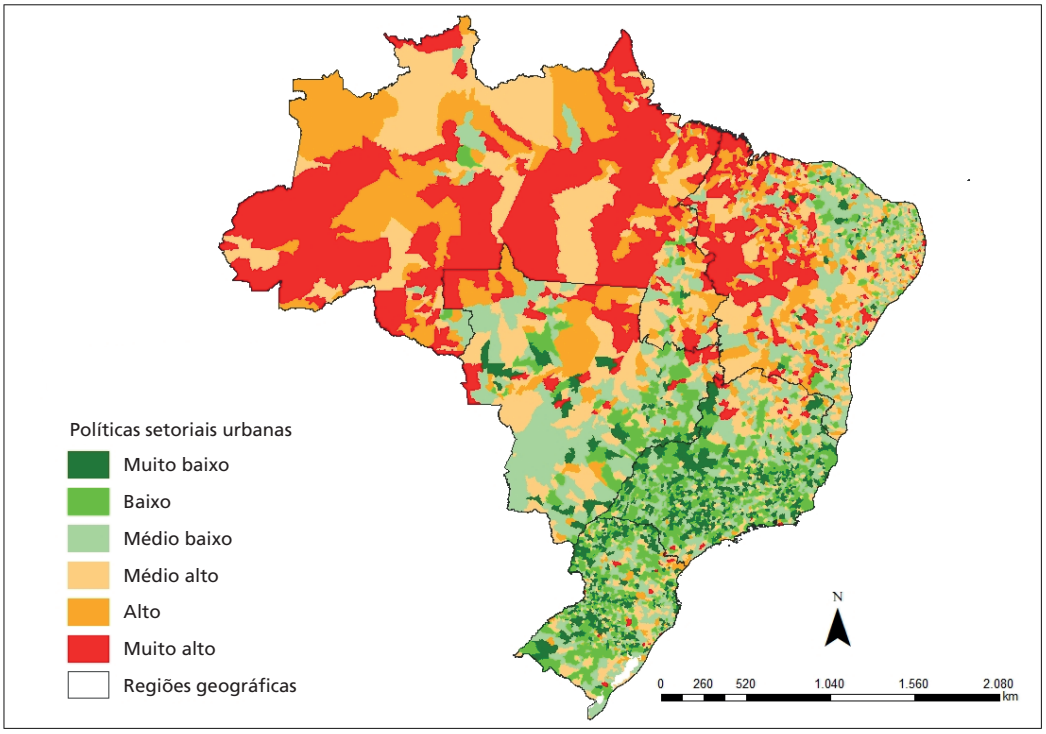
Escala relativa de vulnerabilidade dos municípios brasileiros por acúmulo de pontos para aspectos econômico-financeiros alto e muito alto



Fonte: Planilha Lâminas.
Elaboração dos autores.

MAPA 7

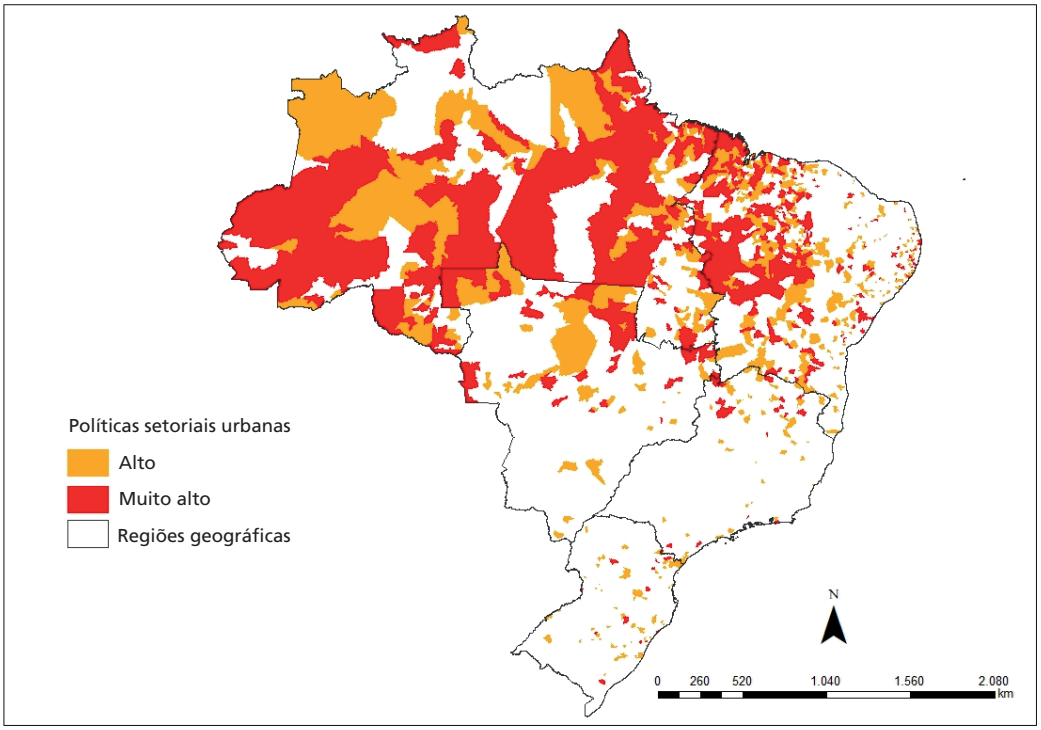
Escala relativa de vulnerabilidade dos municípios brasileiros por acúmulo de pontos para políticas setoriais urbanas



Fonte: Planilha Lâminas.
Elaboração dos autores.

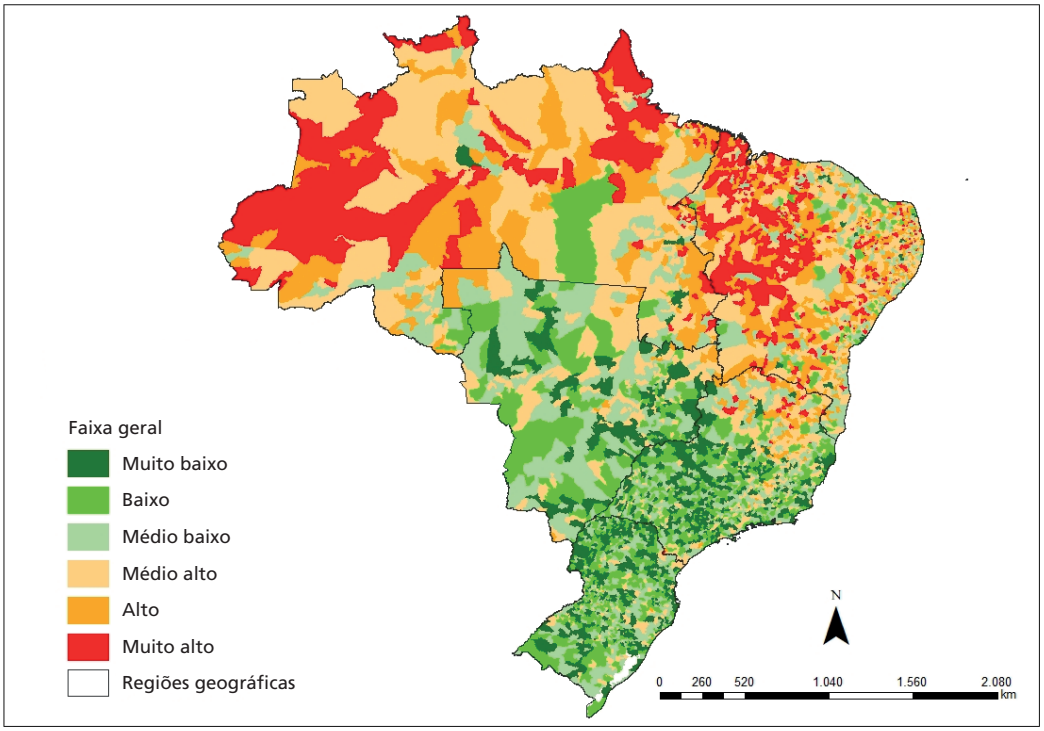
MAPA 8

Escala relativa de vulnerabilidade dos municípios brasileiros por acúmulo de pontos para políticas setoriais urbanas alto e muito alto



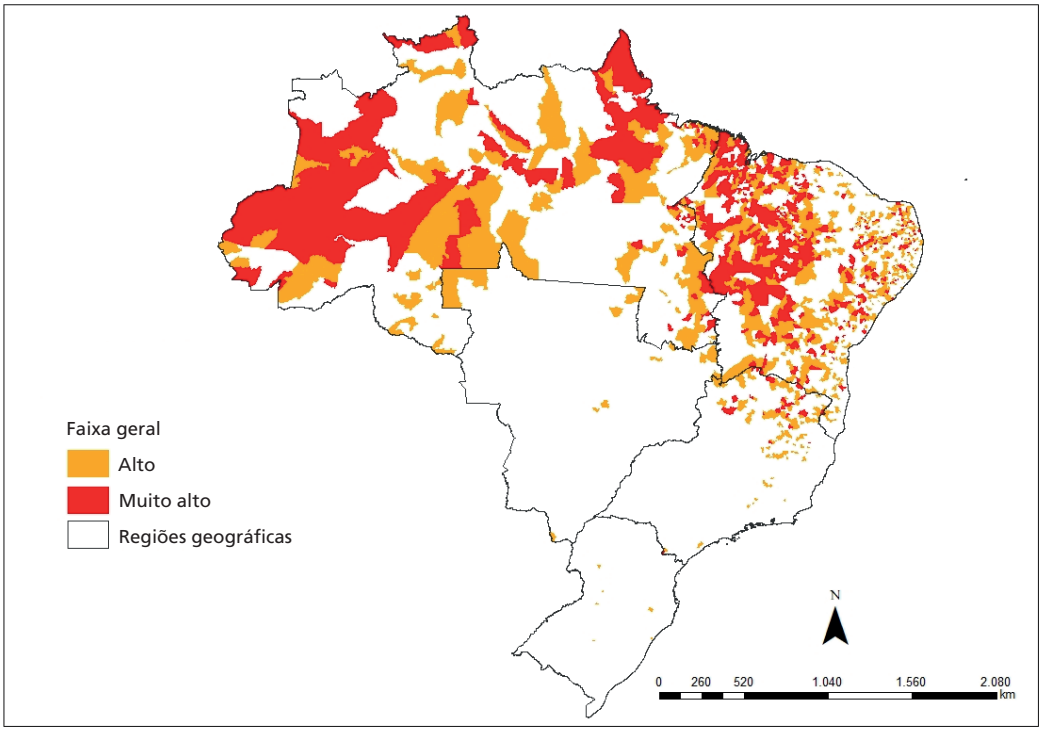
Fonte: Planilha Lâminas.
Elaboração dos autores

MAPA 9
Escala relativa de vulnerabilidade dos municípios brasileiros por acúmulo de pontos total



Fonte: Planilha Lâminas.
Elaboração dos autores.

MAPA 10
Escala relativa de vulnerabilidade dos municípios brasileiros por acúmulo de pontos total alto e muito alto



Fonte: Planilha Lâminas.
Elaboração dos autores.

Outra forma de observar a heterogeneidade das vulnerabilidades entre os municípios brasileiros é sobrepondo identificadores da dimensão mais discrepante à faixa geral (mapa 9). Por exemplo, na figura 1, o município de Ibiá está classificado como de vulnerabilidade baixa, porém a dimensão aspectos institucionais soma pontos para categorizá-lo, nessa dimensão, como de vulnerabilidade muito alta. Esse tipo de comparação pode auxiliar em dois propósitos: i) contribuir na análise para a atribuição de pesos às dimensões de vulnerabilidade consideradas na determinação de um índice de vulnerabilidade municipal; e ii) ressaltar diferenças qualitativas na pontuação geral de vulnerabilidades, realçando as diferenças entre municípios com valores semelhantes ou no mesmo recorte territorial/regional – diferenças essas de difícil leitura se agregadas por faixas de valores ou regionalizações.

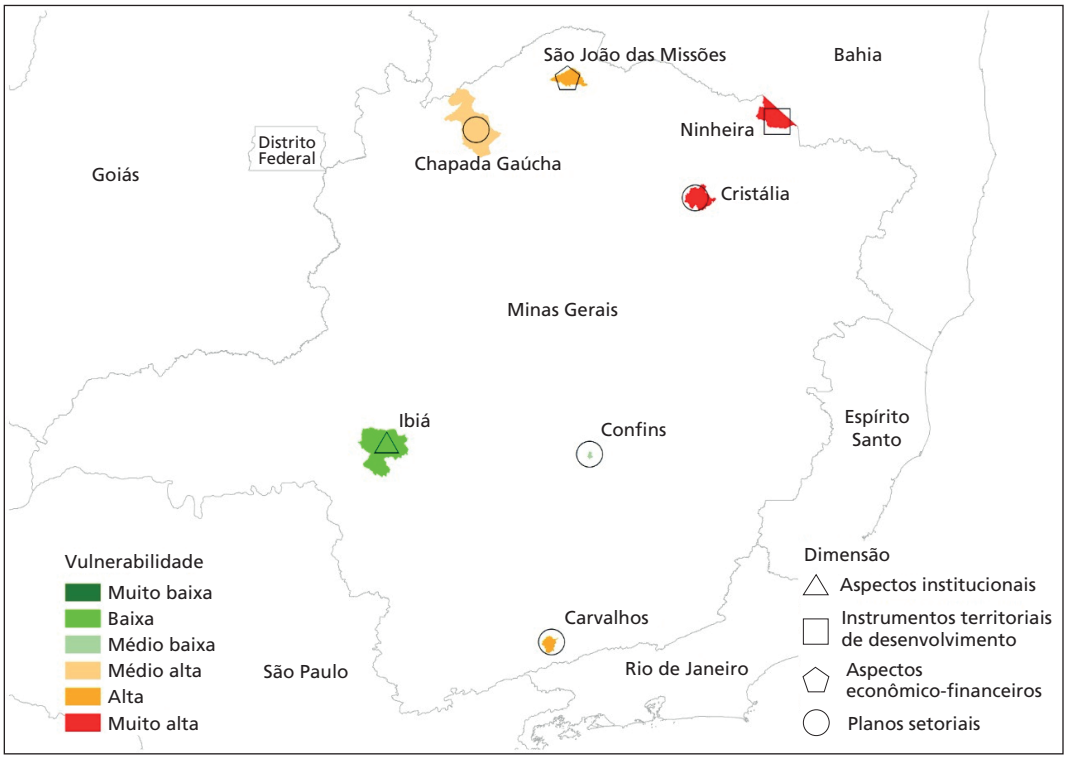
Esse tipo de análise tem potencial para ajustar o desenho da política de desenvolvimento urbano conforme o tipo de arranjo e a hierarquia ocupados por um município na rede urbana. Pode ainda facilitar, por exemplo, a construção de soluções que contemplem o potencial de complementariedade entre municípios no mesmo arranjo (aglomeração urbana, região metropolitana, microrregião) ou, no caso de municípios isolados, a suplementação necessária pelos estados e pela União para compensação das vulnerabilidades.

Essa operação permite explorar o potencial do arranjo de dados proposto neste estudo para a criação de uma plataforma capaz de elaborar mapas e relatórios que representem as dimensões ora analisadas a partir de suas respectivas componentes. Facilitar-se-ia assim ao administrador e ao avaliador de políticas públicas a identificação de aspectos prioritários de análise e intervenção. Esse recurso comportaria também a agregação de outros indicadores, como o índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb), contribuindo para a formação de um sistema nacional de informações municipais unificado e que sirva de referência para todas as esferas do Estado, inclusive com potenciais de aplicação pela iniciativa privada.

Os quatro mapas seguintes são exemplos de recortes regionalizados possíveis. Na criação do referido sistema de informações, esse tipo de apresentação seria viabilizado por um programa alimentado com a base de dados aqui trabalhada além de outras, no qual o utilizador pudesse acionar as "camadas" correspondentes ao conjunto de indicadores que desejasse analisar. A visualização gráfica e especializada das informações contribui também para cruzamentos intrínsecos com variáveis não necessariamente presentes na plataforma. Por exemplo: a região de influência das cidades, regionalizações com base histórica, cultural, ambiental etc.

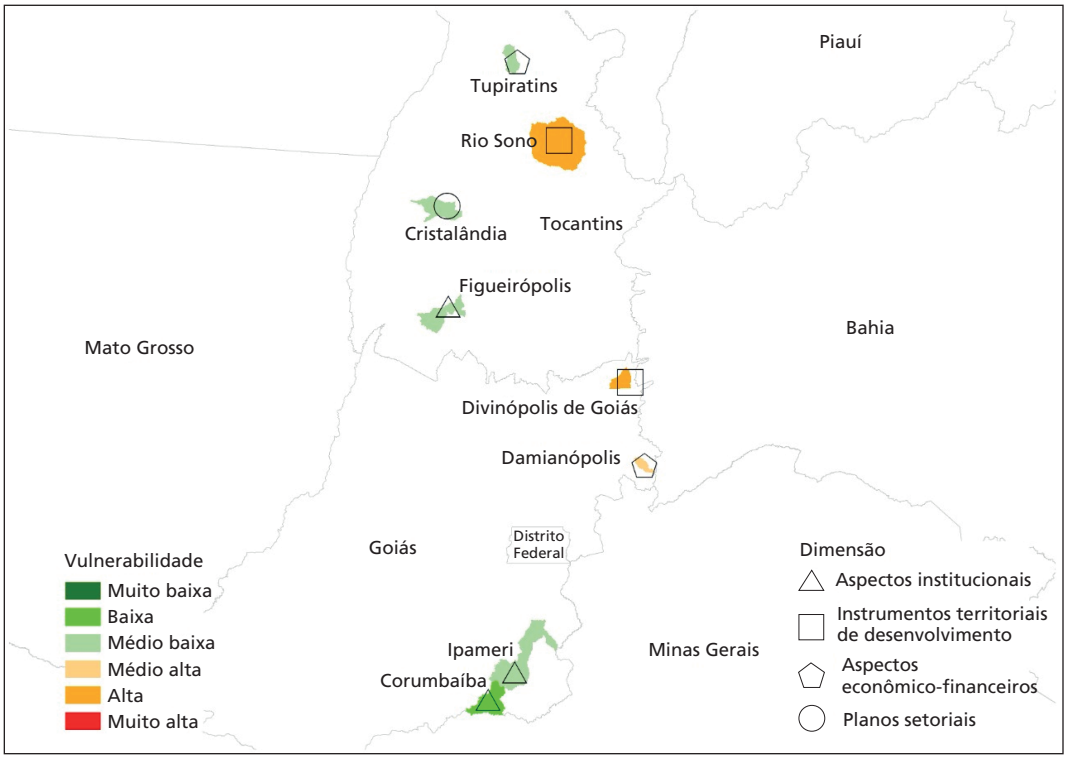
Na figura 1, observamos como municípios do norte de Minas apresentam valores altos de vulnerabilidade, correspondendo à "expectativa" para a região, como a de menor desenvolvimento no Estado. A mesma tendência se repete na comparação Goiás – Tocantins (figura 2) – região de influência de Goiânia. Nos dois casos, uma alta ou multo alta vulnerabilidade institucional não parece ser preponderante para alta vulnerabilidade geral, pois municípios com pontuação muito alta ou alta para essa dimensão apresentam vulnerabilidade geral baixa ou médio-baixa. Na figura 3 – região de influência de Salvador + Alagoas – , as discrepâncias se mostram mais heterogêneas. A mesma discrepância dos dois primeiros casos é verificada nos estados do Sul (figura 4). Nas quatro regiões analisadas, a vulnerabilidade alta ou muito alta para a dimensão instrumentos territoriais está mais associada a uma maior vulnerabilidade geral. Esses exemplos são um exercício de análise não exaustiva e apontam usos potenciais para os dados agregados.

FIGURA 1
Exemplo de cruzamento de dimensões propostas e IVS para municípios destacados de Minas Gerais



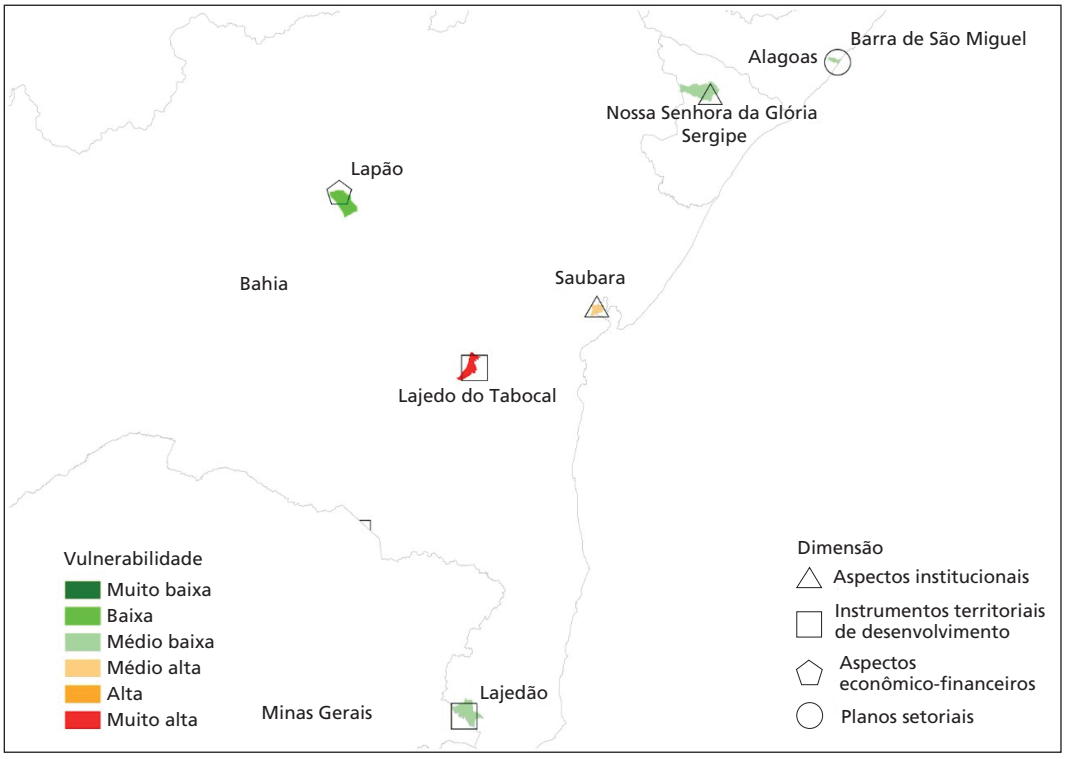
Fonte: Planilha Lâminas.
Elaboração dos autores.

FIGURA 2
Exemplo de cruzamento de dimensões propostas e IVS para municípios destacados de Tocantins e Goiás



Fonte: Planilha Lâminas.
Elaborações dos autores.

FIGURA 3
Exemplo de cruzamento de dimensões propostas e IVS para municípios destacados de Bahia, Sergipe e Alagoas



Fonte: Planilha Lâminas.
Elaboração dos autores.

FIGURA 4
Exemplo de cruzamento de dimensões propostas e IVS para municípios destacados da Região Sul



Fonte: Planilha Lâminas.
Elaboração dos autores.

O passo seguinte foi propor essa pontuação de acúmulo de fragilidades para duas sistematizações, de modo simultâneo: as macrorregiões e a proposta preliminar trabalhada pelo MDR. Como a ideia aqui é justamente explicitar a diversidade dentro dessas formas de agrupamento dos dados, contabilizou-se os valores máximo e mínimo obtidos dentro de cada grupo, em vez de, por exemplo, de apresentar as médias obtidas para cada um. Seguindo o padrão de distribuição por medidas de posição, utilizamos os seis grupos já trabalhados ao longo deste trabalho.[27] Cortes alternativos, em menor ou maior número, poderiam ser empregados. O resultado está estampado na tabela 84, a seguir.

TABELA 84
Valores mínimos e máximos para pontuação de fragilidades,[1] por proposta preliminar de tipologia municipal da PNDU

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

Fonte: Planilha Lâminas.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Quanto maior a pontuação, maior o acúmulo de fragilidade.

Em termos regionais, os menores registros foram de municípios do Centro-Oeste, Sudeste e Sul (igual a seis), ao passo que os valores mínimos obtidos no Norte e Nordeste foram próximos do dobro disso, onze para município na região Norte, e treze, no Nordeste. Os valores máximos, pode-se afirmar, distribuíram-se em três patamares: no Sul e Centro-Oeste, com valores próximos e em patamar mais baixo entre os valores regionais. No Sudeste, município com pouco mais de cinquenta itens, em patamar intermediário e, no Norte e Nordeste, com mais de sessenta pontos acumulados. Com isso, a maior amplitude, em termos absolutos, foi verificada em municípios do Norte e do Nordeste, com diferença de cinquenta pontos entre o município com valor mínimo e o que obteve valor máximo para a pontuação proposta. Em termos relativos, entretanto, os municípios do Sudeste se mostraram particularmente desiguais: o município com valor máximo acumulou quase nove vezes a pontuação do município com menor número de fragilidades elencadas.

Os municípios do tipo 1, metropolitanos, tiveram os registros de maiores valores mínimos (9), seguidos pelos municípios isolados do tipo polo (tipo 3.2), numa comparação entre os menores valores encontrados para municípios classificados a partir da proposta preliminar de trabalho aventada pelo MDR (última linha da tabela). Os demais tipos tiveram valor mínimo igual a seis.

Note-se, entretanto, como foram divergentes os resultados para um mesmo grupo. Para o tipo 1.1, o menor registro foi de município do Sudeste. O valor mínimo no Sul, foi próximo, ainda que superior. No Centro-Oeste, o valor mínimo registrado para esse tipo de município era mais que o dobro do verificado no Sudeste e a diferença desse registro para aquele verificado para a região Norte foi ainda maior. Ainda dentro desse tipo, o valor máximo obtido foi de município do Nordeste (30). Esse valor foi o dobro do valor mínimo

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

verificado por município no próprio Nordeste, mas mais de três vezes o verificado no mínimo do Sudeste, todos eles classificados de forma igual, ou ao menos equivalente. O menor registro máximo verificado para toda a série foi de município da região Sul, pertencente a esse grupo. Os registros mínimo e máximo para a região Norte foram o mesmo, pois só um município cumpriu critério para esse tipo 1.1. A diferença, no Centro-Oeste, entre esses valores, foi tão pequena quanto no Sul, porém em patamar mais elevado. No Sudeste e no Nordeste, os valores máximos registrados foram o dobro dos respectivos mínimos, com os valores do Nordeste somando mais pontos de fragilidade e também maior diferença em termos absolutos entre os valores extremos levantados. Portanto, o tipo 1.1 foi aquele com menor diferença interna, entre todos os grupos apresentados. As menores diferenças se verificaram na região Norte, como já apontado, com número menor de municípios metropolitanos. As diferenças no Sul e Centro-Oeste foram praticamente equivalentes – em número, não em qualidade.

Os municípios que não eram núcleo do arranjo metropolitano, representados pelo tipo 1.2, mostram diferença interna considerável, com o valor máximo verificado sendo o equivalente a cinco vezes o valor mínimo. Os valores máximos apresentaram pontos de acúmulo de fragilidades maiores do que os observados para o tipo 1.1, em todas as regiões. Se o valor mínimo se manteve no Sudeste e o máximo no Nordeste, aponta-se que, diferentemente do que se observara para o tipo 1.1, o registro máximo do Sul foi superado apenas pelo registro do Nordeste. Aliás a diferença, em pontos, para municípios de Sudeste, Centro-Oeste e Sul foi relativamente próxima, em torno de 22 pontos. Em termos relativos, o Sudeste e o Nordeste mostraram maior diferença entre os valores extremos, mas nessa última região citada a diferença absoluta foi de trinta pontos.

Entre os municípios do tipo 2, integrantes de arranjo populacional, os valores extremos, em termos gerais, foram muito próximos, se olhados os subtipos (6 *versus* 53-54). Olhando os registros mínimos, foram menores ou iguais aos metropolitanos para o grupo 2.1. Para esse tipo especificamente, o menor valor verificado no Centro-Oeste era quase um quarto do verificado na região Norte e praticamente metade do observado no Nordeste. Essa região novamente teve o valor máximo mais alto, na comparação regional. Para o tipo 2.2, com exceção do verificado no Sul, os valores mínimos foram maiores do que para os municípios do núcleo do arranjo. A diferença entre registros máximos e mínimos para o grupo 2.2 ficaram muito próximos em termos regionais, flutuando em torno de trinta pontos. Em termos gerais, entretanto, a diferença só foi superada pela registrada pelo grupo 3.2.

Entre os municípios isolados, aqueles classificados dentro do grupo 3.1 (município polo – de hierarquia superior na rede urbana) tiveram valores extremos na contagem de acúmulos de fragilidades bem menos desiguais do que o observado para o grupo 3.2 (município não polo – de hierarquia inferior na rede urbana). No primeiro, a região Norte mostrou-se particularmente como a mais desigual. Foi o único tipo em que um município do Nordeste deixou de registrar o maior valor máximo arrolado dentro do grupo, tendo, entretanto, o maior valor mínimo desse agrupamento. Os valores máximos verificados no Sul e no Centro-Oeste foram menos da metade do constante para município da região Norte. Exceção feita a essa última região, os patamares de valores máximos foram relativamente baixos – no comparativo entre valores máximos de outros tipos –, talvez superando apenas o que se verificou para o grupo 1.1, de núcleos metropolitanos.

Por outro lado, os municípios classificados como 3.2 foram extremamente desiguais. Aqui, a pontuação de acúmulo de fragilidades teve diferença superior a dez vezes, quando confrontados valores mínimos e máximos registrados pelos municípios. Os menores patamares

mínimos regionais foram obtidos nas regiões Sudeste e Sul, ao passo que os maiores valores máximos foram de municípios no Nordeste e no Norte. Foi o grupo para o qual o contador de fragilidades atingiu o maior patamar de valores máximos, mantendo valores mínimos relativamente baixos. É o grupo com maior número absoluto de municípios, absorvendo contextos municipais muito diferenciados entre si.

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

Isto posto, parece também oportuno afirmar que, do mesmo modo que a PNDR I trouxe tipologias microrregionais que escondiam desigualdades intrarregionais (Macedo e Porto, 2018), é preciso entender que para uma gama mais seleta de municípios, as questões intramunicipais ganham dimensão maior. Nesse sentido, a formulação de "etiquetas" ou "lâminas" tipológicas a partir de um esforço similar ao realizado aqui, que partisse de uma visão de delimitações intraurbanas (setores censitários, por exemplo), tornasse mais claro os tipos de desigualdades que, em especial para municípios metropolitanos, pudessem ser alvo de política específica ou delimitações particulares, ao focar municípios que, em média, não figurem entre aqueles com maior volume acumulado de fragilidades ou vulnerabilidades no nível municipal, mas certamente contam com espaços fragilizados no seu contexto. Aquilo que para uma política setorial pode funcionar bem, para um município não metropolitano e menos desigual pode mostrar-se preocupantemente contraprodutivo num contexto intraurbano extremamente desigual.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: CARDOSO JR., José Celso; BERCOVICI, Gilberto. (Org.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.

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

ARANTES, Pedro. Em busca do urbano. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 83, 2009.

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

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. *In*: _____. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Cortez, 2010.

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

BRANDÃO, Carlos. **O processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o "jogo das escala"**. Belém: SEI, 2004. p. 9-37. (Série Estudos e Pesquisas).

_____. Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo *In*: ALMEIDA, Alfredo Wagner B. *et al.* (Org.). **Capitalismo globalizado e recursos territoriais**: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

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

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (recurso eletrônico)**: texto constitucional com alterações. 53. Ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. (2018c) (versão E-book).

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

_____. Lei complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios. **Diário Oficial do Brasil**, Brasília, 22 set. 1997.

_____. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. (Estatuto da Cidade). Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001.

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

_____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Diário Oficial da União, Brasília, 16 jun. 2005.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jan. 2007.

_____. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943, e das leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 jan. 2012.

_____. Lei Federal nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015.

CAIXETA, Karoline Ferreira; MASIERO, Daniel. O apoio do governo federal à elaboração de planos municipais de redução de riscos (PMRRs). *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDANTES DE ENGENHARIA AMBIENTAL, 14., 2016, Brasília, Distrito Federal. **Anais**... São Paulo: Blucher, 2016.

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

COSTA, André Dal' Bó da. **Luta social e a produção neoliberal do espaço**: as trajetórias das ocupações Vila Soma, Zumbi dos Palmares e Pinheirinho. 2019. Tese (Doutorado) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. Planos diretores: processos e aprendizados. **Pólis**, São Paulo, n. 51, 2009.

DENALDI, Rosana; CAVALCANTI, Carolina Baima; SOUZA, Claudia Virginia Cabral de. (Coord.). **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo**: regulamentação e aplicação. Brasília: MJ; SAL; Ipea, 2015. (Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, v. 2).

DENALDI, Rosana *et al*. A aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC). **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 2, p. 172-186, 2017.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FIX, Mariana; ARANTES, Pedro Fiori. Minha Casa, Minha Vida: uma análise muito interessante. **Blog do Turquinho**, ago. 2009. Disponível em: http://turcoluis.blogspot.com/2009/08/minha-casa-minhavidaanalise-muito.html. Acesso em: 15 set. 2020.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte: FJP, nov. 2013. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=73954.

_____. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018.

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

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade tributária**: a agenda negligenciada. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2190).

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

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**: características urbanísticas do entorno dos domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**: perfil dos municípios brasileiros 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

_____. **Região de Influência de Cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

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

KRAUSE, Cleandro Henrique. O Programa Minha Casa Minha Vida em municípios de até 50 mil habitantes: quadro institucional e prognósticos da provisão habitacional de interesse social. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 6, 2011.

KRAUSE, Cleandro Henrique; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento**: onde fica a política habitacional. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1853).

LIMA NETO, Vicente Correia; KRAUSE, Cleandro Henrique; BALBIM, Renato. **Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores**: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1943).

LUI, Lisandro. **A união faz a força?** Um estudo sobre cooperação intermunicipal no Brasil. 2019. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

MACEDO, Fernando Cezar de; PORTO, Leonardo Rodrigues. **Proposta de atualização das tipologias da PNDR**: nota metodológica e mapas de referência. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2414).

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION DEVELOPMENT. *et al*. **Revenue statistics in Latin America and the Caribbean 2018**. Paris: OECD, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1787/68739b9b-en-es.

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

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

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

_____. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país**: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2006.

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

_____. **Territórios em conflito**: São Paulo – espaço, história e política. 1. ed. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos Estudos CEBRAP**, n. 89, p. 89-109, 2011.

SANTORO, Paula Freire. **Planejar a expansão urbana**: dilemas e perspectivas. 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SANTORO, Paula Freire; COBRA, Patricia Lemos; BONDUKI, Nabil. Cidades que crescem horizontalmente: instrumentos para o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano em municípios do interior paulista. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 24, p. 417-433, 2010.

SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi Marques (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil Rural**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SILVA, Marcelo Kunrath; CÔRTES, Soraya Vargas. Fundamentos da confiança: associativismo, instituições político-administrativas e capital social na região metropolitana de Porto Alegre. **Cadernos Metrópole**, n. 21, p. 155-172, 2009.

STRELEC, T.; FONSECA, F. Alcances e limites da lei dos consórcios públicos: um balanço da experiência consorciava no estado de São Paulo. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 4, p. 1-15, 2011.

TEIXEIRA DE FREITAS, Mario Augusto. O revisionismo territorial brasileiro. **Revista Brasileira dos Municípios**, v. 2, n. 8, p. 793-808,1949. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=7180&view=detalhes.

_____. Lei pró-município. **Revista Brasileira dos Municípios**, v.10, n. 37-38, p. 13-27, 1957. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=7180&view=detalhes.

TRENTIN, Gracieli; MATTOS, Eliana Corrêa Aguirre de; FERREIRA, Marcos César. Caracterização e delimitação da Região de Entorno Imediato (REI) de áreas urbanas: um estudo para a área urbana de Piracicaba-SP. **Revista Brasileira de Cartografia**, v. 67, n. 3, 2015.

VAZ, Alexander N. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. **Revista Opinião Pública**, v. 17, n. 1, 2011.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169-243.

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

_____. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: [s.n.], 2005.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? *In*: PIRES. Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação – diálogos para o desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.

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

APÊNDICE

QUADRO A.1
Listagem de lâminas tipológicas

Variável	Tema	Descrição	Fonte	Ano	Critérios de fragilidade/ vulnerabilidade	Peso
Acessibilidade geográfica	-	Acessibilidade geográfica dos municípios.	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	2018	Muito remoto = 1	1
Relação Anual de Informações Sociais (Rais) Município possui mais de 78,8% sem ensino superior (último decil)?	Aspectos institucionais	Executivo municipal está entre os 10% com maior proporção de vínculos sem ensino superior.	Rais	2018	Sim = 1 (pertence ao decil com maior proporção sem ensino superior)	1
Possui arquitetos, urbanistas ou geógrafos?	Aspectos institucionais	Executivo municipal não conta com qualquer vínculo associado à Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) para arquitetos, urbanistas ou geógrafos.	Rais	2018	Não = 1 (não possui arquitetos, urbanistas ou geógrafos)	1
Existe algum tipo de estudo setorial e/ou diagnóstico socioeconômico do município que tenha sido realizado no período 2015-2017	Aspectos institucionais	Município realizou estudo setorial e/ou diagnóstico socioeconômico entre 2015 e 2017.	Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)/IBGE	2018	Não = 1	1
Base cartográfica digitalizada – existência - A140	Aspectos institucionais	Município possui base cartográfica digitalizada no ano de referência.	Munic/IBGE	2015	Não = 1	1
Sistema de informação geográfica – existência - A141	Aspectos institucionais	Município possui sistema de informação geográfica no ano de referência.	Munic/IBGE	2015	Não = 1	1
Cadastro imobiliário – existência - A61	Aspectos institucionais	Município possui cadastro imobiliário no ano de referência.	Munic/IBGE	2015	Não = 1	1
Cadastro imobiliário informatizado - A62	Aspectos institucionais	Município possui cadastro imobiliário informatizado no ano de referência.	Munic/IBGE	2015	Não = 1	1
Dez anos ou mais sem atualização do cadastro?	Aspectos institucionais	Município possui cadastro imobiliário sem atualização nos dez anos anteriores ao ano de referência da pesquisa - calculado a partir do ano de última atualização do cadastro.	Munic/IBGE	2015	Sim = 1	1
O município cobra Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) - A64	Aspectos institucionais	Município cobra IPTU no ano de referência.	Munic/IBGE	2015	Não = 1	1
Planta genérica de valores - existência-A66	Aspectos institucionais	Município possui planta genérica de valores no ano de referência.	Munic/IBGE	2015	Não = 1	1
Planta genérica de valores informatizada - existência-A67	Aspectos institucionais	Município possui planta genérica de valores informatizada no ano de referência.	Munic/IBGE	2015	Não = 1	1
Dez anos ou mais sem atualização da planta?	Aspectos institucionais	Município possui planta genérica de valores sem atualização nos dez anos anteriores ao ano de referência da pesquisa - calculado a partir do ano de última atualização da planta.	Munic/IBGE	2015	Sim = 1	1
Cadastro de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) – existência - A69	Aspectos institucionais	Município possui cadastro de ISSQN no ano de referência.	Munic/IBGE	2015	Não = 1	1

(Continua)

(Continuação)

Variável	Tema	Descrição	Fonte	Ano	Critérios de fragilidade/ vulnerabilidade	Peso
Cadastro de ISSQN informatizado - A70	Aspectos institucionais	Município possui cadastro de ISSQN informatizado no ano de referência.	Munic/IBGE	2015	Não = 1	1
Dez anos ou mais sem atualização do cadastro ISSQN?	Aspectos institucionais	Município possui cadastro de ISSQN sem atualização nos dez anos anteriores ao ano de referência da pesquisa - calculado a partir do ano de última atualização do cadastro.	Munic/IBGE	2015	Sim = 1	1
Participa de pelo menos um consórcio? – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (nova)	Aspectos institucionais	Município faz parte de consórcio público no ano de referência.	Munic/IBGE	2015	Não = 1	1
Plano diretor - existência-MLEG01	Instrumentos de desenvolvimento territorial	Município possui Plano Diretor (PD) no ano de referência.	Munic/IBGE	2018	Não = 1	1
Atraso para revisão do PD (mais de dez anos sem revisão)	Instrumentos de desenvolvimento territorial	Município possui PD sem revisão dez anos após sua aprovação.	Munic/IBGE	2018	Sim = 1	1
Legislação sobre área e/ou zona especial de interesse social (Zeis) - valor - existência - MLEG03	Instrumentos de desenvolvimento territorial	Município possui legislação que implemente Zeis no ano de referência.	Munic/IBGE	2018	Não = 1	1
Lei de perímetro urbano – existência - MLEG06 - Valor	Instrumentos de desenvolvimento territorial	Município possui legislação que delimita o perímetro urbano no ano de referência.	Munic/IBGE	2018	Não = 1	1
Legislação sobre parcelamento do solo – existência - MLEG07 - valor	Instrumentos de desenvolvimento territorial	Município possui legislação que regulamenta o parcelamento do solo no ano de referência.	Munic/IBGE	2018	Não = 1	1
Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo - existência- MLEG08 - valor	Instrumentos de desenvolvimento territorial	Município possui legislação que delimita o zoneamento ou parâmetros de uso e ocupação do solo no ano de referência.	Munic/IBGE	2018	Não = 1	1
Legislação sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir - existência-MLEG09 - Valor	Instrumentos de desenvolvimento territorial	Município possui legislação que regulamente o solo criado ou estabeleça outorga onerosa do direito de construir no ano de referência.	Munic/IBGE	2018	Não = 1	1
Legislação sobre contribuição de melhoria – existência -MLEG10 - Valor	Instrumentos de desenvolvimento territorial	Município possui legislação que regulamente o instrumento de contribuição de melhoria no ano de referência.	Munic/IBGE	2018	Não = 1	1
Legislação sobre estudo de impacto de vizinhança – existência - MLEG12 - Valor	Instrumentos de desenvolvimento territorial	Município possui legislação que regulamente o instrumento de estudo de impacto de vizinhança no ano de referência.	Munic/IBGE	2018	Não = 1	1
Código de obras – existência -MLEG13 - Valor	Instrumentos de desenvolvimento territorial	Município possui legislação que estabelece o código de obras no ano de referência.	Munic/IBGE	2018	Não = 1	1
Legislação sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico - econômico -MLEG14 - Valor	Instrumentos de desenvolvimento territorial	Município possui legislação que estabelece zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico no ano de referência.	Munic/IBGE	2018	Não = 1	1
Legislação sobre regularização fundiária - MLEG21 - Valor	Instrumentos de desenvolvimento territorial	Município possui legislação que estabelece parâmetros e procedimentos para regularização fundiária no ano de referência.	Munic/IBGE	2018	Não = 1	1
Legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental-MLEG23 - Valor	Instrumentos de desenvolvimento territorial	Município possui legislação que regulamente estudo prévio de impacto ambiental no ano de referência.	Munic/IBGE	2018	Não = 1	1

(Continua)

(Continuação)

Variável	Tema	Descrição	Fonte	Ano	Critérios de fragilidade/ vulnerabilidade	Peso
O município possui plano de contingência e/ou Preservação para a seca - MGRD05	Instrumentos de desenvolvimento territorial	Município possui plano de contingência e/ou preservação para a seca no ano de referência.	Munic/IBGE	2017	Não = 1	1
O município foi atingido pela seca nos últimos quatro anos -MGRD01	Instrumentos de desenvolvimento territorial	Município foi atingido pela seca nos quatro anos anteriores ao ano de referência.	Munic/IBGE	2017	Sim = 1	1
O município foi atingido por alagamentos nos últimos quatro anos - MGRD06	Instrumentos de desenvolvimento territorial	Município foi atingido por alagamentos nos quatro anos anteriores ao ano de referência.	Munic/IBGE	2017	Sim = 1	1
O município foi atingido por processo erosivo acelerado nos últimos quatro anos - MGRD07	Instrumentos de desenvolvimento territorial	Município foi atingido por processo erosivo acelerado nos quatro anos anteriores ao ano de referência.	Munic/IBGE	2017	Sim = 1	1
O município foi atingido por enchentes ou inundações graduais nos últimos quatro anos - MGRD08	Instrumentos de desenvolvimento territorial	Município foi atingido por enchentes ou inundações graduais nos quatro anos anteriores ao ano de referência.	Munic/IBGE	2017	Sim = 1	1
O município foi atingido por enxurradas ou inundações bruscas nos últimos quatro anos - MGRD11	Instrumentos de desenvolvimento territorial	Município foi atingido por enxurradas ou inundações bruscas nos quatro anos anteriores ao ano de referência.	Munic/IBGE	2017	Sim = 1	1
O município foi atingido por escorregamentos ou deslizamentos de encostas nos últimos quatro anos - MGRD14	Instrumentos de desenvolvimento territorial	Município foi atingido por escorregamentos ou deslizamentos de encostas nos quatro anos anteriores ao ano de referência.	Munic/IBGE	2017	Sim = 1	1
Plano municipal de redução de riscos - MGRD177	Instrumentos de desenvolvimento territorial	Município possui plano municipal de redução de riscos no ano de referência.	Munic/IBGE	2017	Não = 1	1
Observação no município da ocorrência de algum impacto ambiental e/ou processo/ação que resulte em impacto no ambiente nos últimos 24 meses - MMAM25	Instrumentos de desenvolvimento territorial	Observação no município da ocorrência de algum impacto ambiental e/ou processo/ação que resulte em impacto no ambiente nos 24 meses anteriores.	Munic/IBGE	2017	Sim = 1	1
Imposto Sobre Serviços (ISS)/patrimonio>=1?	Econômico-financeiros	A razão entre a receita proveniente do ISS e aquela advinda de tributos ligados a patrimônio/propriedade supera a unidade - *proxy* para teor de regressividade da carga tributária municipal. Foram considerados tributos sobre patrimônio/propriedade: IPTU, Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), cota-parte do Imposto Territorial Rural (ITR) e ITR municipalizado.	Finanças do Brasil (Finbra)	2017	Sim = 1	1
Faixas propriedade-patrimônio/receita total	Econômico-financeiros	Proporção de receitas atribuídas a tributos sobre patrimônio ou propriedade nas receitas totais do município, organizadas por faixas de proporção por medidas de posição: muito baixa = abaixo do primeiro decil; baixa = entre primeiro decil e primeiro quartil; média-baixa = do primeiro quartil à mediana; média-alta = da mediana ao terceiro quartil; alta = do terceiro quartil ao último decil; muito alta = acima do último decil.	Finbra	2017	Muito baixa e baixa = 1	1
Atividade com maior valor adicionado bruto - 2017	Econômico-financeiros	Atividade com maior valor adicionado bruto identificado para o município no ano de referência.	Contas regionais/IBGE	2017	Administração pública, produção florestal = 1	1

(Continua)

(Continuação)

Variável	Tema	Descrição	Fonte	Ano	Critérios de fragilidade/ vulnerabilidade	Peso
Atividade com segundo maior valor adicionado bruto - 2017	Econômico-financeiros	Atividade com segundo maior valor adicionado bruto identificado para o município no ano de referência.	Contas regionais/IBGE	2017	Produção florestal = 1	1
Atividade com terceiro maior valor adicionado bruto - 2017	Econômico-financeiros	Atividade com terceiro maior valor adicionado bruto identificado para o município no ano de referência.	Contas regionais/IBGE	2017	Produção florestal ou pecuária =1	1
Setor com maior concentração de empregos formais Rais 2018	Econômico-financeiros	Setor com maior concentração de empregos formais no município a partir de dados da Rais no ano de referência.	Rais	2018	Administração pública = 1	1
Produto interno bruto (PIB) faixas	Econômico-financeiros	PIB do município, classificado por faixas a partir de medidas de posição para a totalidade dos municípios brasileiros: muito baixo = abaixo do primeiro decil; baixo = entre primeiro decil e primeiro quartil; médio-baixo = do primeiro quartil à mediana; médio-alto = da mediana ao terceiro quartil; alto = do terceiro quartil ao último decil; muito alto = acima do último decil.	Contas regionais/IBGE	2017	Muito baixo e baixo = 1	1
PIB *per capita* faixas	Econômico-financeiros	PIB *per capita* do município, classificado por faixas a partir de medidas de posição para a totalidade dos municípios brasileiros: muito baixo = abaixo do primeiro decil; baixo = entre primeiro decil e primeiro quartil; médio-baixo = do primeiro quartil à mediana; médio-alto = da mediana ao terceiro quartil; alto = do terceiro quartil ao último decil; muito alto = acima do último decil.	Contas regionais/IBGE	2017	Muito baixo e baixo = 1	1
Faixas Fundo de Participação dos Municípios (FPM)/PIB	Econômico-financeiros	Proporção de receitas atribuídas ao FPM sobre o PIB municipal, organizada por faixas de proporção por medidas de posição: muito baixa = abaixo do primeiro decil; baixa = entre primeiro decil e primeiro quartil; média-baixa = do primeiro quartil à mediana; média-alta = da mediana ao terceiro quartil; alta = do terceiro quartil ao último decil; muito alta = acima do último decil.	Finbra e Contas regionais/IBGE	2017	Alta e muito alta = 1	1
Faixas receita tributária/total de receitas	Econômico-financeiros	Proporção de receitas tributárias sobre as receitas totais do município, organizadas por faixas de proporção por medidas de posição: muito baixa = abaixo do primeiro decil; baixa = entre primeiro decil e primeiro quartil; média-baixa = do primeiro quartil à mediana; média-alta = da mediana ao terceiro quartil; alta = do terceiro quartil ao último decil; muito alta = acima do último decil.	Finbra	2017	Muito baixa e baixa = 1	1
Faixas FPM/total receitas	Econômico-financeiros	Proporção de receitas atribuídas ao FPM sobre o total de receitas, organizada por faixas de proporção por medidas de posição: muito baixa = abaixo do primeiro decil; baixa = entre primeiro decil e primeiro quartil; média-baixa = do primeiro quartil à mediana; média-alta = da mediana ao terceiro quartil; alta = do terceiro quartil ao último decil; muito alta = acima do último decil.	Finbra	2017	Alta e muito alta = 1	1

(Continua)

(Continuação)

Variável	Tema	Descrição	Fonte	Ano	Critérios de fragilidade/ vulnerabilidade	Peso
Fragilidade concentração econômica	Econômico-financeiros	Essa fragilidade busca identificar municípios que potencialmente sofrem com assimetria relacionada à presença de setores ou unidades produtivas que controlam grandes volumes de capitais. Foram combinadas as seguintes características: i) municípios com até 50 mil habitantes; ii) cuja atividade com maior valor agregado não é a administração pública; iii) em que a maior concentração de empregos formais não é a própria administração pública, tampouco comércio varejista; iv) onde a concentração dos empregos formais, segundo dados da Rais, tivesse registro acima da mediana (15,71%); e v) e cuja relação renda domiciliar/PIB tivesse sido inferior ao 1º quartil.	a) IBGE; b) contas regionais - IBGE; c) Rais; d) Rais; e) IBGE	a) 2020; b) 2017; c) 2018; d) 2018; e e) 2010	Sim = 1	1
Faixas de % extremamente pobres	Econômico-financeiros	Municípios classificados por faixas de percentual de população extremamente pobre, por medidas de posição: muito baixo = abaixo do primeiro decil; baixo = entre primeiro decil e primeiro quartil; médio-baixo = do primeiro quartil à mediana; médio-alto = da mediana ao terceiro quartil; alto = do terceiro quartil ao último decil; muito alto = acima do último decil.	Atlas do Desenvolvimento Humano	2010	Alto e muito alto = 1	1
Faixas de % pobres	Econômico-financeiros	Municípios classificados por faixas de percentual de população pobre, por medidas de posição: muito baixo = abaixo do primeiro decil; baixo = entre primeiro decil e primeiro quartil; médio-baixo = do primeiro quartil à mediana; médio-alto = da mediana ao terceiro quartil; alto = do terceiro quartil ao último decil; muito alto = acima do último decil.	Atlas do Desenvolvimento Humano	2010	Alto e muito alto = 1	1
Faixas índice de Gini	Econômico-financeiros	Municípios classificados por faixas de índice de Gini, por medidas de posição: muito baixo = abaixo do primeiro decil; baixo = entre primeiro decil e primeiro quartil; médio-baixo = do primeiro quartil à mediana; médio-alto = da mediana ao terceiro quartil; alto = do terceiro quartil ao último decil; muito alto = acima do último decil.	Censo Demográfico/IBGE	2010	Alto e muito alto = 1	1
Faixas índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM)	Econômico-financeiros	Municípios classificados por faixas de índice de desenvolvimento humano, por medidas de posição: muito baixo = abaixo do primeiro decil; baixo = entre primeiro decil e primeiro quartil; médio-baixo = do primeiro quartil à mediana; médio-alto = da mediana ao terceiro quartil; alto = do terceiro quartil ao último decil; muito alto = acima do último decil.	Atlas do Desenvolvimento Humano	2010	Muito baixo e baixo = 1	1
Faixas média índice de vulnerabilidade social (IVS) 2010	Econômico-financeiros	Municípios classificados por faixas de IVS: muito baixa = até 0,200; baixa = entre 0,200 e 0,300; média = entre 0,300 e 0,400; alta = entre 0,400 e 0,500; muito alta = acima de 0,500.	IVS - Ipea	2010	Alta e muito alta = 1	1
Faixas média IVS-infraestrutura urbana (IU)	Econômico-financeiros	Municípios classificados por faixas de IVS-IU: muito baixa = até 0,200; baixa = entre 0,200 e 0,300; média = entre 0,300 e 0,400; alta = entre 0,400 e 0,500; muito alta = acima de 0,501.	IVS/Ipea	2010	Alta e muito alta = 1	1
Faixas média IVS-capital humano (CH)	Econômico-financeiros	Municípios classificados por faixas de IVS-CH: muito baixa = até 0,200; baixa = entre 0,200 e 0,300; média = entre 0,300 e 0,400; alta = entre 0,400 e 0,500; muito alta = acima de 0,502.	IVS/Ipea	2010	Alta e Muito Alta = 1	1
Faixas média.IVS-renda e trabalho (RT)	Econômico-financeiros	Municípios classificados por faixas de IVS-RT: muito baixa = até 0,200; baixa = entre 0,200 e 0,300; média = entre 0,300 e 0,400; alta = entre 0,400 e 0,500; muito alta = acima de 0,503.	IV/Ipea	2010	Alta e muito alta = 1	1

(Continua)

(Continuação)

Variável	Tema	Descrição	Fonte	Ano	Critérios de fragilidade/ vulnerabilidade	Peso
Plano municipal de transporte – existência - MTRA07	Planos setoriais	Município possui plano municipal de transporte no ano de referência.	Munic/IBGE	2017	Não = 1	1
Plano municipal de habitação – existência - MHAB07	Planos setoriais	Município possui plano municipal de habitação no ano de referência.	Munic/IBGE	2017	Não = 1	1
Plano municipal de saneamento básico – existência - SMSBDG0603	Planos setoriais	Município possui plano municipal de saneamento básico no ano de referência.	Munic/IBGE	2017	Não = 1	1
O município possui plano de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos da Política Nacional de Resíduos Sólidos - MMAM21	Planos setoriais	Município possui plano de gestão integrada de resíduos sólidos no ano de referência.	Munic/IBGE	2017	Não = 1	1
Faixas sem identificação de logradouro	Planos setoriais	Municípios classificados por proporção relativa de entorno de domicílios sem identificação de logradouro, por medidas de posição: muito baixo = abaixo do primeiro decil; baixo = entre primeiro decil e primeiro quartil; médio-baixo = do primeiro quartil à mediana; médio-alto = da mediana ao terceiro quartil; alto = do terceiro quartil ao último decil; muito alto = acima do último decil.	Pesquisa de características urbanísticas do entorno dos domicílios/IBGE	2010	Alto e muito alto = 1	1
Faixas sem iluminação pública	Planos setoriais	Municípios classificados por proporção relativa de entorno de domicílios sem iluminação pública, por medidas de posição: muito baixo = abaixo do primeiro decil; baixo = entre primeiro decil e primeiro quartil; médio-baixo = do primeiro quartil à mediana; médio-alto = da mediana ao terceiro quartil; alto = do terceiro quartil ao último decil; muito alto = acima do último decil.	Pesquisa de características urbanísticas do entorno dos domicílios/IBGE	2010	Alto e muito alto = 1	1
Faixas sem pavimentação	Planos setoriais	Municípios classificados por proporção relativa de entorno de domicílios sem pavimentação, por medidas de posição: muito baixo = abaixo do primeiro decil; baixo = entre primeiro decil e primeiro quartil; médio-baixo = do primeiro quartil à mediana; médio-alto = da mediana ao terceiro quartil; alto = do terceiro quartil ao último decil; muito alto = acima do último decil.	Pesquisa de características urbanísticas do entorno dos domicílios/IBGE	2010	Alto e muito alto = 1	1
Faixas sem calçada	Planos setoriais	Municípios classificados por proporção relativa de entorno de domicílios sem calçada, por medidas de posição: muito baixo = abaixo do primeiro decil; baixo = entre primeiro decil e primeiro quartil; médio-baixo = do primeiro quartil à mediana; médio-alto = da mediana ao terceiro quartil; alto = do terceiro quartil ao último decil; muito alto = acima do último decil.	Pesquisa de características urbanísticas do entorno dos domicílios/IBGE	2010	Alto e muito alto = 1	1
Faixas sem meio-fio	Planos setoriais	Municípios classificados por proporção relativa de entorno de domicílios sem meio-fio, por medidas de posição: muito baixo = abaixo do primeiro decil; baixo = entre primeiro decil e primeiro quartil; médio-baixo = do primeiro quartil à mediana; médio-alto = da mediana ao terceiro quartil; alto = do terceiro quartil ao último decil; muito alto = acima do último decil.	Pesquisa de características urbanísticas do entorno dos domicílios/IBGE	2010	Alto e muito alto = 1	1
Faixas sem rampa para cadeirante	Planos setoriais	Municípios classificados por proporção relativa de entorno de domicílios sem rampa para cadeirantes, por medidas de posição: muito baixo = abaixo do primeiro decil; baixo = entre primeiro decil e primeiro quartil; médio-baixo = do primeiro quartil à mediana; médio-alto = da mediana ao terceiro quartil; alto = do terceiro quartil ao último decil; muito alto = acima do último decil.	Pesquisa de características urbanísticas do entorno dos domicílios/IBGE	2010	Alto e muito alto = 1	1

(Continua)

(Continuação)

Variável	Tema	Descrição	Fonte	Ano	Critérios de fragilidade/ vulnerabilidade	Peso
Faixas sem arborização	Planos setoriais	Municípios classificados por proporção relativa de entorno de domicílios sem arborização, por medidas de posição: muito baixo = abaixo do primeiro decil; baixo = entre primeiro decil e primeiro quartil; médio-baixo = do primeiro quartil à mediana; médio-alto = da mediana ao terceiro quartil; alto = do terceiro quartil ao último decil; muito alto = acima do último decil.	Pesquisa de características urbanísticas do entorno dos domicílios/IBGE	2010	Alto e muito alto = 1	1
Municípios sem ônibus e acima do terceiro quartil de área	Planos setoriais	Município i) sem serviço de ônibus; ii) e cuja área se encontre acima do terceiro quartil das áreas dos municípios brasileiros.	Pesquisa de características urbanísticas do entorno dos domicílios/IBGE	a) 2017; b) 2020	Sim = 1	1
Faixas sem bueiro/boca de lobo	Planos setoriais	Municípios classificados por proporção relativa de entorno de domicílios sem bueiro/boca de lobo, por medidas de posição: muito baixo = abaixo do primeiro decil; baixo = entre primeiro decil e primeiro quartil; médio-baixo = do primeiro quartil à mediana; médio-alto = da mediana ao terceiro quartil; alto = do terceiro quartil ao último decil; muito alto = acima do último decil.	Pesquisa de características urbanísticas do entorno dos domicílios/IBGE	2010	Alto e muito alto = 1	1
Faixas de esgoto a céu aberto	Planos setoriais	Municípios classificados por proporção relativa de entorno de domicílios com incidência de esgoto a céu aberto, por medidas de posição: muito baixo = abaixo do primeiro decil; baixo = entre primeiro decil e primeiro quartil; médio-baixo = do primeiro quartil à mediana; médio-alto = da mediana ao terceiro quartil; alto = do terceiro quartil ao último decil; muito alto = acima do último decil.	Pesquisa de características urbanísticas do entorno dos domicílios/IBGE	2010	Alto e muito alto = 1	1
Faixas de lixo acumulado em logradouro	Planos setoriais	Municípios classificados por proporção relativa de entorno de domicílios com lixo acumulado em logradouro, por medidas de posição: muito baixo = abaixo do primeiro decil; baixo = entre primeiro decil e primeiro quartil; médio-baixo = do primeiro quartil à mediana; médio-alto = da mediana ao terceiro quartil; alto = do terceiro quartil ao último decil; muito alto = acima do último decil.	Pesquisa de características urbanísticas do entorno dos domicílios/IBGE	2010	Alto e muito alto = 1	1
Falta de saneamento (destinação inadequada do esgoto doméstico) -MMAM2613	Planos setoriais	Município apresenta falta de saneamento (destinação inadequada do esgoto doméstico, no ano de referência).	Munic/IBGE	2017	Sim = 1	1
Favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados - MHAB191	Planos setoriais	Município possui em seu território presença de favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados, no ano de referência.	Munic/IBGE	2017	Sim = 1	1
Cortiços, casas de cômodos ou cabeças de porco - MHAB192	Planos setoriais	Município possui em seu território presença de cortiços, casas de cômodos ou cabeças de porco, no ano de referência.	Munic/IBGE	2017	Sim = 1	1
Loteamentos irregulares e/ou clandestinos - MHAB193	Planos setoriais	Município possui em seu território presença loteamentos irregulares e/ou clandestinos, no ano de referência.	Munic/IBGE	2017	Sim = 1	1
Faixas déficit habitacional relativo	Planos setoriais	Municípios classificados por faixas de déficit habitacional relativo, por medidas de posição: muito baixo = abaixo do primeiro decil; baixo = entre primeiro decil e primeiro quartil; médio-baixo = do primeiro quartil à mediana; médio-alto = da mediana ao terceiro quartil; alto = do terceiro quartil ao último decil; muito alto = acima do último decil.	Fundação João Pinheiro	2010	Alto e muito alto = 1	1

(Continua)

(Continuação)

Variável	Tema	Descrição	Fonte	Ano	Critérios de fragilidade/ vulnerabilidade	Peso
Faixas de inadequação de domicílios urbanos	Planos setoriais	Municípios classificados por faixas de inadequação de domicílios urbanos relativa, por medidas de posição: muito baixo = abaixo do primeiro decil; baixo = entre primeiro decil e primeiro quartil; médio-baixo = do primeiro quartil à mediana; médio-alto = da mediana ao terceiro quartil; alto = do terceiro quartil ao último decil; muito alto = acima do último decil.	Fundação João Pinheiro	2010	Alto e muito alto = 1	1
A prefeitura tem algum programa que conceda o benefício do aluguel social - MHAB21	Planos setoriais	A prefeitura municipal possui algum programa que conceda o benefício do aluguel social.	Munic/IBGE	2017	Não = 1	1
Domicílios vagos superam déficit e não tem aluguel social	Planos setoriais	Levantamento de i) domicílios vagos no município superam a indicação de unidades de déficit habitacional; ii) e não há programa de aluguel social.	a) Fundação João Pinheiro; b) Munic/IBGE	a) 2010; b) 2017	Sim = 1	1
Cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais – existência - MHAB18	Planos setoriais	Município possui cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais.	Munic/IBGE	2017	Não = 1	1
Conselho Municipal de Saneamento – existência - SMSBDG0607	Planos setoriais	Município conta com Conselho Municipal de Saneamento.	Munic/IBGE	2017	Não = 1	1
Conselho Municipal de Habitação – existência - MHAB10	Planos setoriais	Município conta com Conselho Municipal de Habitação.	Munic/IBGE	2017	Não = 1	1
O município possui Conselho Municipal de Transporte ou similar - MTRA10	Planos setoriais	Município conta com Conselho Municipal de Transporte.	Munic/IBGE	2017	Não = 1	1
O município possui Conselho Municipal de Meio Ambiente ou similar - MMAM10	planos setoriais	Município conta com Conselho Municipal de Meio Ambiente ou Similar	Munic/IBGE	2017	Não = 1	1

Elaboração dos autores.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Crislayne Andrade de Araújo
Elaine Oliveira Couto
Luciana Bastos Dias
Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos
Vivian Barros Volotão Santos
Deborah Baldino Marte (estagiária)
Luíza Cardoso Mendes Velasco (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Camila Guimarães Simas
Leonardo Simão Lago Alvite
Mayara Barros da Mota

Capa
Andrey Tomimatsu
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

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

Composto em adobe garamond pro 11,5/13,8 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO