

TIPOLOGIA DOS MUNICÍPIOS E A GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS NO FEDERALISMO BRASILEIRO¹

TYPOLOGY OF MUNICIPALITIES AND MANAGEMENT OF URBAN PUBLIC POLICIES IN THE BRAZILIAN FEDERALISM

ANDREA RIBEIRO GOMES, RICARDO DE SOUSA MORETTI, VANESSA ELIAS DE OLIVEIRA

RESUMO

O artigo discute os critérios para enquadramentos tipológicos dos municípios brasileiros, buscando compreendê-los pela perspectiva das estruturas de governança, considerando a especificidade do federalismo brasileiro, com elevado grau de autonomia das esferas federal, estadual e municipal. São apresentados os desafios de gestão e formulação de políticas públicas para quatro grandes grupos de municípios: aqueles que constituem aglomerações de caráter metropolitano; os arranjos populacionais com mais de um município com algum grau de contiguidade e movimentos pendulares entre eles; os municípios isolados de grande e médio porte e os isolados de pequeno porte. Argumentamos que há contradições estruturais no planejamento dos quatro grandes grupos, no que tange à governança e à formulação de políticas públicas. As considerações finais enfatizam a necessidade de maior presença da esfera de governo estadual, suprindo apoio para responder à baixa capacidade institucional dos pequenos municípios, dando suporte para formação e funcionamento de consórcios, construindo uma interação efetiva entre os investimentos e decisões tomadas na esfera federal e a sua implementação nos municípios.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo. Indicadores. Políticas Urbanas. Regiões Metropolitanas. Tipologias Municipais.

ABSTRACT

This paper discusses criteria of the typological frameworks of Brazilian municipalities, seeking to identify their meaning from the perspective of the governance structures, considering the specific framework of Brazilian federalism, with a high degree of autonomy at the federal, state and local levels. The challenges of management and formulation of public policies for four large groups of municipalities are presented: those that constitute metropolitan agglomerations; population arrangements with more than one municipality with some degree of contiguity and commuting between them; the isolated large and medium sized municipalities and the small isolated ones. We argue that there are structural contradictions in the planning of the four major groups regarding governance and public policy formulation. The final considerations emphasize the need for greater presence of the state government, providing support to respond to the low institutional capacity of small municipalities, supporting the formation and functioning of consortia, building an effective interaction between investments and decisions made at the federal level and its implementation in the municipalities.

KEYWORDS: Federalism. Indexes. Urban Policies. Metropolitan Regions. Municipal Typologies.

INTRODUÇÃO

SÃO MUITAS AS maneiras de classificar os 5.570 municípios brasileiros, bastante díspares entre si em termos de porte, desenvolvimento econômico e social, grau de urbanidade etc. As classificações mais comuns consideram o porte dos municípios, sendo as mais utilizadas aquelas desenvolvidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Há, no entanto, diversos entendimentos sobre os critérios de classificação, o que se expressa, por exemplo, na dificuldade de se definir o que seria uma “cidade média”. O IBGE classifica como cidades médias os centros urbanos que apresentam população entre 100 e 500 mil habitantes e, em alguns estudos, os municípios com até 750 mil habitantes. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) também adota o critério de recorte populacional, chamando por cidades médias aquelas com tamanho populacional entre 100 mil até 500 mil habitantes (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2008). Diversos autores reconhecem a imprecisão do termo (CORRÊA, 2007; SPOSITO; SPOSITO; SOBARZO, 2006; SPOSITO, 2007).

As várias classificações existentes, embora sejam essenciais para a análise dos municípios e decisão acerca da distribuição de recursos, não captam diferenças significativas entre eles, pois consideram o porte como uma proxy das suas capacidades de gestão das políticas públicas, desconsiderando características territoriais importantes, como desenvolvimento econômico regional, metropolização, entre outros.

Reconhecendo essa lacuna e a imprecisão dos critérios de classificação, discutimos no presente artigo os desafios à governança e à gestão das políticas públicas municipais levando em consideração as características do federalismo brasileiro, fortemente marcado pela ampla autonomia dos governos locais. A hipótese é que a estrutura de planejamento territorial se baseia fortemente na realidade encontrada nos municípios isolados de médio e grande porte, que constituem uma parcela relativamente pequena, tanto do total de municípios quanto da população que neles reside. Como método do estudo, partiu-se das informações contidas no estudo: “Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016) para a criação e obtenção dos dados de quatro grupos de municípios – aqueles que constituem aglomerações de caráter metropolitano; os arranjos populacionais com mais de um município com algum grau de contiguidade e movimentos pendulares entre eles; os municípios isolados de grande e médio porte; e os isolados de pequeno porte –, para os quais se buscou fazer a análise relativa aos desafios de governança e de estruturação das políticas públicas. Argumentamos que há diferenças e contradições estruturais no planejamento desses quatro grupos. Para tanto, partimos de uma análise das especificidades do federalismo brasileiro, único por garantir autonomia administrativa, fiscal e legislativa para todos os municípios, com

reflexos para a governança das cidades. Em seguida, apresentamos um panorama das classificações tipológicas dos municípios, apontando suas principais características. Por fim, discutimos criticamente essas tipologias, apontando suas limitações para o enfrentamento das dificuldades na gestão das políticas públicas, sobretudo pelos de menor porte, que representam a maioria dos municípios. Argumentamos que se faz necessária a maior presença dos governos estaduais nas estruturas de governança municipal para responder às baixas capacidades institucionais dos pequenos municípios, auxiliando no planejamento e na implementação das políticas públicas urbanas, especialmente aquelas que requerem articulação regional, como saúde, gestão de resíduos sólidos, de recursos hídricos etc.

O FEDERALISMO BRASILEIRO E SEUS REFLEXOS NA GOVERNANÇA DAS CIDADES

Uma das características centrais do federalismo brasileiro após o ano de 1988 é a ampla autonomia dos entes federados que, ao contrário do que se constata na maioria das federações, englobam não apenas o governo federal e os estaduais, mas também todos os governos municipais, que possuem igual autonomia política, fiscal e administrativa. A extensa descentralização de poder político para legislar e taxar, além da autonomia administrativa e legislativa, tornou nossa federação bastante complexa, criando a necessidade de arranjos institucionais para a gestão das políticas públicas, em especial nos governos locais.

Nesse modelo de federalismo, a Constituição de 1988 colocou os municípios como o principal ator no processo decisório e na implementação das políticas públicas locais (ARRETCHE, 2004; FRANZESE; ABRUCIO, 2009) Mas esse quadro sofreu alterações a partir de meados dos anos 90 (ALMEIDA, 2005) As dificuldades dos mais de 5 mil municípios para a formulação e implementação das diversas políticas públicas sob suas responsabilidades geram enormes desigualdades regionais, levando o governo federal a assumir um papel mais ativo na formulação das políticas públicas que deveriam ser implementadas localmente (ARRETCHE, 2012; OLIVEIRA, 2008).

Nesse contexto, a compreensão dos processos de gestão das políticas públicas no nível local passa, necessariamente, pela compreensão da coordenação federativa, dimensão essencial para a gestão das políticas públicas em federações (LOTTA; FAVARETO, 2016), dentre elas as políticas urbanas.

A coordenação federativa depende da compreensão das características dos distintos territórios, suas capacidades e potencialidades. A coordenação efetiva só pode ocorrer a partir do reconhecimento de que os municípios são distintos entre si, desiguais em termos de capacidades estatais (PIRES; GOMIDE, 2016) para implementar políticas públicas, especialmente aquelas que exigem conhecimentos técnicos e recursos humanos mais qualificados – característica mais presente em cidades médias e grandes, mais urbanas do que rurais, ou próximas de capitais ou grandes centros urbanos. Como demonstrou Marengo

(2017), a presença de uma burocracia profissional mostrou-se uma variável robusta para explicar a presença de políticas regulatórias no espaço urbano.

A dificuldade enfrentada pela gestão das políticas urbanas está, portanto, na compreensão das diferenças municipais e suas capacidades estatais distintas para a implementação de políticas. Essas variações não são consideradas na maioria das políticas urbanas, que considera os 5.570 municípios como igualmente responsáveis pelas políticas. Elas são também desconsideradas nas políticas formuladas pelo gestor federal, que não tratam de especificidades importantes. Por fim, os governos estaduais não possuem uma atuação capaz de minorar as disparidades locais, coordenando municípios e gerando a cooperação regional necessária para a implementação adequada das políticas urbanas.

No entanto, como bem lembrou Marques (2017), conhecemos pouco sobre a política e as políticas públicas locais. Segundo o autor, “[...] mesmo no debate recente sobre federalismo, o nível local é a escala menos tematizada, talvez por acreditar-se que as políticas federais tornariam os governos locais meros implementadores “técnicos”, sem espaço para discricionariedade” (MARQUES, 2017, p. 1).

Além de tomarmos os governos locais como meros implementadores, discutimos pouco o desenho institucional uniforme das políticas públicas urbanas, que desconsideram as distintas capacidades estatais municipais. Somado a isso, sequer problematizamos uma questão anterior, com impacto sobre a gestão das políticas públicas urbanas: como as várias tipologias de municípios existentes se encaixam (ou não) nos reais problemas urbanos que as políticas querem enfrentar.

Assim, tão importante quanto a discussão das políticas públicas urbanas e suas especificidades locais (MARQUES, 2017), é a discussão de como as tipologias de cidades impactam os formatos das políticas públicas adotadas, com consequências para a sua gestão. Conforme demonstraremos a seguir, as tipologias desconsideram características territoriais importantes, como desenvolvimento econômico regional, metropolização etc., e consideram erroneamente o porte dos municípios como “a” proxy das suas capacidades de gestão das políticas públicas, com consequências deletérias para as políticas urbanas.

BREVE PANORAMA DAS CLASSIFICAÇÕES TIPOLÓGICAS DOS MUNICIPIOS BRASILEIROS

A pesquisa “Tipologia das Cidades Brasileiras”, do Observatório das Metrôpoles, surgiu a partir da dificuldade de comparação entre municípios e regiões metropolitanas, dado não haver legislações e critérios unificados para definição de regiões metropolitanas no Brasil. Na tentativa de estabelecer critérios comparáveis para a leitura dos municípios e suas relações territoriais, o documento assume como método a associação de dois conceitos: Microrregião e Rede Urbana².

O conceito de Microrregião partiu da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), do Ministério da Integração Nacional, que adota a escala microrregional para construir uma visão detalhada das desigualdades e diversidades sociais e, assim, analisa a riqueza acumulada³ e a dinâmica de crescimento das microrregiões, buscando estabelecer políticas públicas condizentes com a realidade do território nacional. A integração destas variáveis resultou em quatro tipos de microrregiões: de alta renda, qualquer que seja a dinâmica do PIB (MR1); de renda baixa ou média e dinâmica do PIB elevada (MR2); de renda média e pequena dinâmica do PIB (MR3); e de baixa renda e pouco dinamismo do PIB (MR4).

Para a construção do conceito de Rede de Cidades, são mescladas a Metodologia do IPEA, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional – Unicamp (NESUR) e a Metodologia do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – Universidade Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR). Esse método foi estabelecido a partir de estudos regionais com dados quantitativos e análise multivariada sobre a mesorregião geográfica, além de perspectiva histórica e informações qualitativas levantadas com órgãos governamentais e especialistas, por macrorregião, com base em novos padrões de articulação das economias regionais, novos recortes territoriais, novas espacialidades e novos padrões de mobilidade espacial da população. Trata-se da comparação do município-sede (núcleo) com os demais municípios da aglomeração (periferia), e classificação das aglomerações urbanas segundo escala do fenômeno aglomerativo (aglomerações metropolitanas e não metropolitanas), com estudos regionais complementando a classificação para verificar os níveis de inter-relação dos critérios quantitativos.

Importante detalhar que:

[...] a classificação do conjunto da rede urbana do Brasil resultou de um esforço de síntese dos estudos regionais e da classificação das aglomerações que contemplou os seguintes aspectos: impactos espaciais das transformações das economias regionais, evolução do perfil da rede urbana do Brasil, hierarquia do sistema urbano do Brasil, tipologia de cidades e caracterização das funções urbanas dos principais centros e aglomerações urbanas, nos respectivos subsistemas regionais (no interior de cada macrorregião) e para o conjunto do sistema de cidades do país (FERNANDES; BITOUN; ARAÚJO, 2009, p. 37).

Estes aspectos foram embasados nos critérios de: “[...] centralidade ou área de influência dos centros urbanos; centros decisórios e de relações internacionais; escala da urbanização ou dimensão do processo de urbanização; complexidade e diversificação da economia urbana; diversificação do terciário” (FERNANDES; BITOUN; ARAÚJO, 2009, p. 37). Cada critério associado a indicadores desenha, portanto, uma hierarquia de centros urbanos em oito níveis:

[...] *metrópoles globais, metrópoles nacionais, metrópoles regionais, centros regionais e centros sub-regionais de níveis 1 e 2*"; e acrescido a isso, apresenta oito tipos de municípios: "integrantes de região metropolitana (RM), urbanos de grandes dimensões (tipo 1), urbanos de médias dimensões (tipo 2), urbanos de pequenas dimensões (tipo 3), transição de pequenas dimensões (tipo 4), transição de médias dimensões (tipo 5), rural de médias dimensões (tipo 6), rural de pequenas dimensões (tipo 7) (FERNANDES; BITOUN; ARAÚJO, 2009, p. 37).

O método de classificação do CEDEPLAR é estabelecido a partir da noção de região de polarização, ou seja, "[...] delimitando polos econômicos e respectivas áreas de influência, [...] não se prende à divisão político-administrativa do território, [...] admitindo a região com base no conceito eminentemente econômico, e o centro urbano como organizador" desta dinâmica econômica. Diferentemente da PNDR (BRASIL, 2003, *online*), que adota como método de análise critérios de homogeneidade territorial por meio das microrregiões, o CEDEPLAR quer entender os macropólos, sua capacidade de atração e sua respectiva densidade econômica e área de mercado. A pesquisa apresenta, também, um conjunto de mesopólos, compreendidos em cada área de mercado dos macropólos, resultantes de dois critérios de análise: densidade do entorno do núcleo urbano central e especialização da região. Como resultado, foram identificadas 84 mesoregiões divididas em 3 categorias, o que representou um salto na leitura mais organizada do território, com critérios definidos para uma possível abordagem de pesquisas comparativas.

O método de análise da pesquisa "Tipologia das Cidades Brasileiras" partiu da associação das duas abordagens – Microrregião pelo viés do território, e Rede Urbana pelo viés da rede de cidades –, e resultou em 19 tipos de cidades, que, devido ao recorte deste artigo, não caberá detalhar.

A partir de então, outros importantes estudos sobre as classificações tipológicas dos municípios brasileiros foram desenvolvidos pelo IBGE. As mais recentes pesquisas abordam a discussão de relações diversas no território brasileiro, como o estudo "Gestão do Território. Fluxos de Gestão"⁴ (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014) e o estudo "Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil"⁵ (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015). Este último tem como embasamento conceitual o Projeto "Regiões de Influência das Cidades" (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2007), estudo das regiões metropolitanas que definiu Regiões de Articulação Urbana, até hoje utilizado como referência.

Primeiramente, no documento "Regiões de Influência das Cidades" (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2007), as cidades foram classificadas em cinco grandes níveis e, por sua vez, subdivididas em dois ou três subníveis. No primeiro nível, das Metrópoles, foram incluídos os 12 principais centros urbanos do país, que se caracterizam por seu grande porte e fortes relacionamentos entre si, além de possuírem extensa área de influência direta. O conjunto foi dividido em três subníveis, segundo a extensão territorial

e a intensidade destas relações: Grande metrópole nacional (São Paulo); Metrópole nacional (Rio de Janeiro e Brasília); e Metrópole (Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre).

As Capitais Regionais, consideradas Nível 2, são compostas de 70 centros que, como as metrópoles, também se relacionam com o estrato superior da rede urbana. Com capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, elas têm área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino para um conjunto de atividades, por grande número de municípios. Como o anterior, este nível também tem três subdivisões: Capital regional A (11 cidades, com medianas de 955 mil habitantes e 487 relacionamentos); Capital regional B (20 cidades, com medianas de 435 mil habitantes e 406 relacionamentos); e Capital regional C (39 cidades com medianas de 250 mil habitantes e 162 relacionamentos).

O terceiro nível é denominado Centro Sub-regional, com 164 centros com atividades de gestão menos complexas, área de atuação mais reduzida, e relacionamentos com centros externos à sua própria rede que se dão, em geral, apenas com as três metrópoles nacionais, também subdivididos em Centro sub-regional A (85 cidades, com medianas de 95 mil habitantes e 112 relacionamentos) e Centro sub-regional B (79 cidades, com medianas de 71 mil habitantes e 71 relacionamentos).

No quarto nível, temos os Centros de Zonas, formados por 556 cidades de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata, subdivididos em Centro de Zona A (192 cidades, com medianas de 45 mil habitantes e 49 relacionamentos) e Centro de Zona B (364 cidades, com medianas de 23 mil habitantes e 16 relacionamentos).

Os Centros Locais, último nível desta classificação, são formados pelas 4.473 cidades cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes e população predominantemente inferior a 10 mil habitantes (mediana de 8.133 habitantes).

Com base nas divisões listadas acima, com as cidades classificadas por centralidade e atuação, foram acrescentados dois critérios de análise⁶, a partir de informações secundárias e registros administrativos. Ao final, foram identificados e hierarquizados 711 municípios como centros de gestão do território, separados em seis níveis de centralidade⁷, sendo este considerado um trabalho de referência para estudos de cidades e regiões brasileiras. Em 2014, a atualização feita pelo próprio IBGE faz surgir 9 níveis de centralidades, em vez de 6, e traz outros conceitos agregados aos primeiros.

A inovação deste documento vem da junção de métodos complementares de análise urbana, principalmente: a clássica Teoria das Localidades Centrais (CHRISTALLER, 1966); o conceito de Cidade-Região (SCOTT *et al.*, 2001); e a Teoria dos Fluxos Centrais (TAYLOR; HOYLER; VERBRUGGEN, 2010), que determina que todo espaço urbano é estruturado por um processo de natureza

local e hierárquica (*townness*), aliado a processo baseado nos relacionamentos a distância horizontal (*city-ness*).

Ao final do documento de 2014⁸, foram hierarquizados os centros de gestão do território, separados em nove tipos de centralidades, apresentando 2.204 municípios com algum tipo de centralidade identificada.

Comparando os dados apresentados sobre os centros de gestão, nos dois estudos do IBGE (2007 e 2014), temos que:

- Em 2007, tínhamos 711 municípios considerados centros de gestão, dentro de uma escala de centralidade que variava de 1 a 6;
- Em 2014, temos 2.204 municípios considerados centros de gestão, dentro de uma escala de centralidade que varia de 1 a 9.

Esses dados permitem inferir que, embora tenhamos mais municípios com algum tipo de centralidade, percebe-se um processo de maior distribuição de diferentes centralidades pelo país, em um movimento de “descentralização das centralidades”.

Já o estudo intitulado Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015) apresenta 294 arranjos populacionais. Neste, o método utilizado para chegar a esses arranjos foi:

A noção de integração foi mensurada utilizando: um índice de intensidade relativa dos movimentos pendulares para trabalho e estudo, para cada município, onde a intensidade deve ser igual ou superior a 0,17, denominado índice de integração; ou um valor de intensidade absoluta dos movimentos pendulares para trabalho e estudo, entre dois municípios, igual ou superior a 10 000 pessoas; ou uma contiguidade das manchas urbanizadas quando a distância entre as bordas das manchas urbanizadas principais de dois municípios é de até 3 km. Como resultado, foram identificados 294 arranjos populacionais no País, formados por 953 municípios e que representam 55,7% da população residente no Brasil em 2010 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015, p. 8).

Neste bloco de municípios que constituem arranjos populacionais têm-se dois grandes grupos: aqueles que constituem aglomerações de caráter metropolitano e os demais arranjos populacionais. Cabe destacar que os dois grupos representam 55,7% da população brasileira, ou seja, as demandas de articulação intermunicipal não constituem casos isolados ou excepcionais – pelo contrário, nestas cidades encontra-se hoje a maior parte da população brasileira.

Por outro lado, o bloco dos municípios isolados também é expressivo e pode ser separado em dois grandes grupos: os municípios isolados de grande porte e médio porte, que são 82 municípios de acordo com o enquadramento feito pelo IBGE, e os isolados de pequeno porte, que são 4530 municípios. Os quatro grupos podem ser assim descritos:

No bloco dos “arranjos populacionais”, tem-se o Grupo 1, das aglomerações de caráter metropolitano e o grupo 2, dos outros arranjos populacionais.

Grupo 1 – Aglomerações de caráter Metropolitano: são doze aglomerações de caráter metropolitano: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Salvador, Brasília, Fortaleza, Curitiba, Goiânia, Belém e Campinas. Nas 12 aglomerações de caráter metropolitano, tem-se 180 municípios, que totalizam 62,94 milhões de habitantes, ou 33,0 % da população total do Brasil em 2010. Os municípios incluídos nestas aglomerações não coincidem necessariamente com aqueles que foram indicados pelos governos estaduais para constituir as regiões metropolitanas; foram utilizados critérios de contiguidade e presença de movimento pendular entre as cidades.

Grupo 2 – Outros arranjos populacionais (excluídas as doze aglomerações de caráter metropolitano): 282 arranjos populacionais, formados por 773 municípios, com um total de 43,25 milhões de habitantes, correspondente a 22,7% da população em 2010. Este grupo, embora também esteja no bloco dos arranjos populacionais, ou seja, são municípios que demandam uma gestão que extrapola os limites municipais, tem características e desafios bastante distintos, face ao porte significativamente menor dos arranjos e do menor grau de interação entre os integrantes (Tabela 1).

TABELA 1 - Aglomerações de caráter metropolitano de acordo com critérios do IBGE (2015) e dados do Censo de 2010.

Nome	População total (milhões de habitantes)	Número de municípios que integram a aglomeração	Produto Interno Bruto total (bilhões de reais)
São Paulo	19,63	37	701,1
Rio de Janeiro	11,95	21	277,1
Belo Horizonte	4,74	23	118,7
Recife	3,74	15	61,7
Porto Alegre	3,70	12	100,4
Salvador	3,48	10	74,2
Brasília	3,36	9	155,1
Fortaleza	3,32	8	47,3
Curitiba	3,05	18	92,3
Goiânia	2,08	15	34,9
Belém	2,02	4	22,9
Campinas	1,87	8	71,4
Total	62,94	180	1757,1

Fonte: Elaborada pelos autores (2018), com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015).

Grupo 3 – Municípios isolados de médio e grande porte: são dois municípios isolados de grande porte, com população superior a 750 mil habitantes: Manaus (1,8 milhão de habitantes) e Campo Grande (0,78 milhão de habitantes) e 80 municípios isolados de médio porte, com população entre 100 e 750 mil habitantes. Independentemente do fato do município estar situado em uma Região Metropolitana delimitada pelo governo estadual, ele pode ser considerado município isolado caso não tenham sido atendidos os critérios de contiguidade e de movimento pendular para trabalho e estudo anteriormente indicados. A população dos 80 municípios isolados de médio porte é de 13,94 milhões de habitantes, que com Manaus e Campo Grande somam 16,52 milhões, correspondente a 8,6% da população do país em 2010. Embora o critério de médio porte seja de população até 750 mil habitantes, no grupo de 80 municípios o que apresenta maior população é Uberlândia, com 604 mil habitantes em 2010.

Grupo 4 – Municípios isolados de pequeno porte: A absoluta maioria do território nacional e do total de municípios está incluída neste grupo. São 4530 municípios, somando 68 milhões de habitantes – 35,7% do total da população do país em 2010.

De forma sintética, os dados dos 4 grandes grupos são apresentados na *Tabela 2*.

TABELA 2 – Síntese dos dados populacionais e número de municípios dos quatro grandes grupos tipológicos (dados do Censo de 2010).

Grupos	Número de arranjos	Número de municípios	População total (milhões de habitantes)	% população total do Brasil	População média dos municípios do grupo (milhares de hab.)
1 – Aglomerações de caráter metropolitano	12	180	630,	33,0	350
2 – Outros arranjos populacionais	282	773	43,0	22,7	55
3 – Municípios isolados de médio e grande porte	-	82	16,5	8,6	201
4 – Municípios isolados de pequeno porte	-	4530	68,0	35,7	15

Fonte: Elaborada pelos autores (2018), com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015).

A partir da classificação tipológica construída acima, analisaremos na próxima seção os desafios colocados para a gestão das políticas públicas urbanas nos diferentes tipos de municípios. Levaremos em consideração, ainda, os efeitos do movimento de “descentralização de centralidades” apontado anteriormente.

GRUPOS TIPOLÓGICOS DE MUNICÍPIOS NA ÓTICA DOS DESAFIOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL

A partir das classificações tipológicas apresentadas, analisaremos as contradições e dificuldades hoje encontradas no planejamento territorial face às especificidades de nosso federalismo.

Na ótica da gestão pública municipal, identifica-se uma diferença significativa entre os “municípios isolados” e aqueles que constituem “arranjos populacionais”, ou seja, quando se verifica algum grau de contiguidade da mancha urbanizada, além da presença de movimentos pendulares para trabalho ou estudo entre mais de um município. Os municípios em contiguidade exigem do planejamento setorial de transportes, educação, saúde, saneamento e demais serviços públicos um olhar para o território que transcende a delimitação político-administrativa municipal. A análise se inicia com os municípios isolados, pois a lógica do planejamento territorial no contexto federalista brasileiro foi para eles estruturada.

MUNICÍPIOS ISOLADOS

No federalismo brasileiro, há competências compartilhadas entre duas ou mais esferas de governo, mas há também competências exclusivas de uma única esfera. A Constituição de 1988, no artigo 30, estabelece que compete aos municípios “[...] promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988, *online*).

A competência exclusiva da esfera municipal no ordenamento territorial traz problemas e limitações para que o planejamento ocorra de forma integrada, ultrapassando os limites físicos e políticos de cada município, nos casos em que há contiguidade urbana ou quando há forte relação entre municípios. Ou seja, nossa organização federativa não está adequada para os desafios dos arranjos populacionais, incluindo aqueles que têm caráter metropolitano.

Existem também limitações para o ordenamento territorial dos pequenos municípios, em especial quanto à necessária relação com a esfera federal de governo. Na prática, o modelo de planejamento que estrutura o Estatuto da Cidade e a lógica dos planos setoriais de habitação, saneamento, mobilidade, que envolvem estudos relativamente extensos e complexos, foi pensada para municípios isolados, de médio e grande porte. Há críticas ao Estatuto da Cidade, pelo seu foco nos problemas típicos dos grandes centros urbanos. Tópicos como a outorga onerosa do direito de construir, direito de preempção ou operação urbana não são instrumentos adequados para se enfrentar muitos dos problemas das pequenas localidades. A lógica estruturadora do ordenamento territorial brasileiro é voltada para os municípios isolados, porém, em especial, para os de médio e grande porte, já que são débeis os instrumentos para gestão intermunicipal e tampouco são adequadamente contemplados

os pequenos municípios. Conclui-se que essa lógica se dirige para um tipo de município que abriga apenas 8,6% do total da população do país.

Assim, vale examinar com mais detalhe o desafio que hoje se apresenta para os 4.530 municípios pequenos e isolados (população inferior a 100 mil habitantes e que não integram algum tipo de arranjo populacional), que abrigam 35,7% da população do país, o que correspondia a 68 milhões de pessoas em 2010. A população média desses 4.530 municípios é de 15 mil habitantes.

O discurso hegemônico, que apresenta o Brasil como país urbano e metropolitano, camufla a realidade vivida por uma parcela expressiva da população do país, que ainda vive e convive com dinâmicas tipicamente rurais, mesmo que sua população resida nos limites do perímetro urbano, o qual é o critério adotado pelo IBGE para definir o que se considera “população urbana”. Os municípios de pequena população enfrentam hoje problemas associados ao planejamento do seu território, agravados pela baixa disponibilidade de recursos financeiros para fazer frente às responsabilidades que lhes são atribuídas. O “espaço local” no Brasil é o município, unidade básica de organização social (DOWBOR, 2016). Na descentralização trazida pela Constituição de 1988, foram atribuídos poderes e responsabilidades às administrações municipais, porém, a gradativa descentralização de recursos não foi suficiente para a gestão das políticas locais e, com a recentralização da segunda metade dos anos 1990, as esferas estadual e federal concentram parte significativa dos recursos arrecadados (ALMEIDA, 2005; OLIVEIRA; LOTTA, 2019). Ou seja, foram transferidas obrigações e responsabilidades, mas não os recursos correspondentes.

A forma de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, que tem caráter redistributivo para favorecer as pequenas localidades, consegue amenizar apenas em parte as dificuldades financeiras enfrentadas pelas administrações dos pequenos municípios. As faixas populacionais entre 10 e 100 mil habitantes são as que dispõem, em média, de menores recursos totais per capita, indicador este que é da ordem de 25% menor do que o dos municípios com mais de 500 mil habitantes (FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS, 2017).

Com os recursos concentrados nas esferas estadual e federal, várias obras e intervenções a serem realizadas nas pequenas municipalidades dependem de planos e de projetos encaminhados às esferas estadual e federal ou de emendas parlamentares, que são conjunturais. No primeiro caso, a preparação de planos e projetos demanda capacidade institucional, que nem sempre existe nos pequenos municípios. No segundo caso, as emendas acabam por tornar o município refém do clientelismo político associado ao processo de formulação e aprovação de emendas.

Nesse contexto, os pequenos municípios são oprimidos pela necessidade de responder a demandas estabelecidas pelas esferas estadual e federal, de preparação de planos e participação em programas que foram pensados a partir da ótica dos municípios de maior porte populacional. A baixa capacidade

institucional e as fragilidades do sistema de planejamento se fazem sentir, ainda mais, quando o território municipal é sede de grandes projetos, seja de iniciativa privada, seja de outras esferas de governo, ou até quando alguma grande interferência da natureza traz desafios adicionais.

O planejamento dos pequenos municípios inclui assim problemas que podem ser agrupados em quatro dimensões distintas. A primeira, associada às dificuldades de elaborar, com qualidade, o conjunto de planos de gestão do território (Plano Diretor, Plano de Mobilidade, Plano de Saneamento, Plano de Habitação etc.), de acordo com rotinas metodológicas que nem sempre são efetivamente adaptadas para a realidade do pequeno município. A segunda diz respeito às dificuldades em elaborar projetos para disputar os recursos referentes às emendas parlamentares, mas principalmente para obter recursos de transferências voluntárias das esferas federal e estadual, que dependem da existência de projetos bem elaborados. A terceira diz respeito à interação com os grandes projetos, de iniciativa privada ou pública, que podem trazer resultados importantes para o município, porém usualmente trazem impactos que precisariam ser mitigados a partir de um processo de negociação que nem sempre o município é capaz de conduzir bem. A quarta dimensão relaciona-se à fragilidade dos processos participativos, que deixam de potencializar as ações e saberes das comunidades e territórios.

Tem-se, assim, um problemático círculo vicioso: os pequenos municípios têm baixa capacidade institucional e não conseguem captar recursos de transferências voluntárias das outras esferas de governo, e não conseguem disputar essas transferências, pois têm baixa capacidade institucional.

Acrescente-se ainda a baixa experiência para o planejamento das áreas rurais. Embora o Estatuto da Cidade tenha explicitado a necessidade de o planejamento contemplar todo o território municipal, incluindo sua área rural, a herança histórica da área técnica é de “planejamento urbano” e ainda engatilha em termos de um ordenamento territorial daquilo que está fora da área urbanizada (CRUZ; MORETTI, 2015).

AGLOMERAÇÕES DE CARÁTER METROPOLITANO

Das 12 aglomerações de caráter metropolitano, 11 são nucleadas pelas capitais de seus Estados e a décima segunda é a aglomeração de Campinas, no Estado de São Paulo.

Agora, quando se analisa a listagem⁹ de regiões metropolitanas formalmente constituídas, chega-se a um número muito maior, de 69 regiões. Em Santa Catarina, por exemplo, todos municípios do Estado integram uma Região Metropolitanas (RM) formalmente constituída. Por que isto acontece? Qual o problema dessa listagem extensiva, com designação de regiões que não têm efetivamente caráter metropolitano, quando se considera contiguidade urbana e movimento pendular intermunicipal para trabalho e estudo?

Existem inúmeros trabalhos na área do direito urbanístico sobre a definição e precisão do sentido jurídico do dispositivo constitucional inserido no §3º do art. 25 da Constituição Federal, que trata das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Muitos tentam compatibilizar esse dispositivo constitucional com a autonomia reconhecida dos municípios no próprio texto constitucional.

As constituições estaduais definiram o processo de estruturação das regiões metropolitanas, em alguns casos determinando a participação dos municípios e/ou a aprovação pelas câmaras municipais para a instituição das regiões metropolitanas. Tal orientação visa respeitar a autonomia do município, dado que, ao ser incluído em uma região metropolitana, assuntos de importância regional deverão ser analisados, discutidos e definidos entre todos, e não mais isoladamente. Se a inclusão na região metropolitana, por um lado, significa perda de autonomia, por outro viabiliza o equacionamento regional de problemas que não se limitam aos limites político-administrativos do município. Porém, dados os diferentes critérios de definição das regiões metropolitanas adotados pelos estados, acrescido ao desacordo dos poderes municipal e estadual em relação aos municípios incluídos em aglomerações metropolitanas, desenha-se um cenário cada vez mais desconectado das políticas públicas em relação à real necessidade metropolitana.

O Estatuto da Metrópole, de 2015, teve como objetivo principal promover a integração de ações entre os municípios de regiões metropolitanas, em parceria com os governos estadual e federal. Tais ações, com Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC), incluem, principalmente, as áreas de transporte público, saneamento básico, habitação e resíduos sólidos. Destaca-se que os esforços dos governos estaduais de constituir Regiões Metropolitanas, muitos na expectativa de captação de recursos federais para a administração destas aglomerações metropolitanas, foi em vão, uma vez que os artigos do Estatuto que previam recursos destinados para as administrações metropolitanas foram vetados.

Em relação à gestão propriamente dita, o IPEA afirma que, antes do Estatuto da Metrópole, a “[...] fragmentação institucional na gestão metropolitana justificava-se pela inexistência de uma legislação específica, no plano federal, para orientar e regular a governança” (COSTA et al. 2018, p. 31), mas, mesmo agora, estudando as legislações das Regiões Metropolitanas após a implementação do Estatuto da Metrópole, não é possível perceber maior consistência nas estruturas de gestão e governança metropolitana:

Poucas [regiões metropolitanas] estabelecem a criação de um sistema de gestão adequado à complexidade da gestão compartilhada ou instituem conselhos específicos e, em sua maioria, são omissas no endereçamento da questão do financiamento do desenvolvimento metropolitano [...] (COSTA et al., 2018, p. 31)

Ainda assim, o conteúdo mais encontrado na legislação referente às RMs é a instituição de sistemas de gestão, embora isto apareça “[...] sob formas e arranjos distintos nos 80,7% dos casos observados” (COSTA et al., 2018, p. 32), sendo que menos da metade das RMs prevê a instituição e o funcionamento de conselhos.

Em relação às diretrizes de financiamento, apenas 23 RMs instituíram fundos metropolitanos e estes não apresentam precisas soluções de enfrentamento da questão do financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano.

Com este quadro de desconexão das legislações com a demanda real dos aglomerados metropolitanos, o IPEA é enfático ao afirmar que “[...] as omissões e o caráter precário das legislações estaduais parecem refletir o fato de que as RMs não constituem espaços metropolitanos de fato, ou seja, não conformam ainda espaços que possam ser caracterizados dessa forma e que apresentem demandas por soluções de problemas compartilhados” (COSTA et al., 2018, p. 33).

A falta de um fundo federal específico e a crise fiscal dos governos estaduais influencia diretamente qualquer debate sobre a questão metropolitana. Acrescido a esse quadro, a Lei n. 13.683, de 19 de junho de 2018, que altera as Leis n. 13.089, de 2015 (Estatuto da MetrÓpole), e n. 12.587, de 2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana), adiando o prazo de elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana para sete anos a partir da sua promulgação, demonstra a não prioridade ou urgência de lidar e resolver assuntos de caráter metropolitano.

OUTROS ARRANJOS POPULACIONAIS

Voltando agora nossa atenção para os outros 773 municípios que constituem os “outros arranjos populacionais”, de menor porte e com menor grau de interação, temos diversos estudos sobre formas inovadoras de governança intermunicipal, sendo os consÓrcios a forma mais utilizada atualmente.

Pierson (1995) e Abrucio e Costa (1998) constroem os parâmetros para discussão de dois modelos de relacionamento intergovernamental: um competitivo e outro cooperativo. Abrucio e Sano (2013) analisam os prós e contras de ambos, demonstrando que os consÓrcios abrangem tanto a saudável competição de mercado, quanto a indispensável cooperação inerente de eficientes políticas públicas entre diferentes entes da federação.

O principal benefício que os consÓrcios oferecem aos municípios é a possibilidade de trabalhar em outras escalas relacionais e com soluções integradas, que o município por si só não alcançaria. As políticas públicas resultam em maior abrangência populacional e territorial, existe compartilhamento de recursos materiais e humanos, aumenta o poder de articulação e barganha com outros entes federativos (RÉ; OLIVEIRA, 2018).

Com a promulgação da Lei n. 11.107/2005, a Lei dos ConsÓrcios, vem o Decreto Federal no 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que normatiza a constituição dos ConsÓrcios Públicos no Brasil, objetivando fortalecer o federalismo coo-

perativo, estimulando as articulações das três esferas do governo. O Consórcio Público volta-se para o estabelecimento das relações de cooperação federativa para a realização de objetivos de interesse comum, com personalidade jurídica de direito público.

Importante ressaltar a possibilidade da utilização da alternativa de Consórcio Público como solução de questões urbanas que precisam de um maior prazo para verificação de resultados, como previsto nas leis de Saneamento (Lei n. 11.455/2007, modificada pela Lei n. 14.026/2020), Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305/2010), Mobilidade (Lei n. 12.587/2012), e no Estatuto das Metrôpoles (Lei n. 13.089/2015).

Todavia, embora os consórcios sejam um mecanismo importante para fomentar a cooperação intermunicipal, a prática apresenta alguns pontos sensíveis para sua manutenção, como distintos interesses políticos dos gestores locais, principalmente em ano de eleições municipais, divergência de interesses econômicos e a alta heterogeneidade entre os municípios, influenciando a capacidade de participação nas decisões dos consórcios e, sobretudo, na implementação de ações conjuntas por eles pactuadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados do presente trabalho mostram que o modelo de planejamento adotado no Brasil está deslocado do quadro tipológico dos municípios e, portanto, necessitaríamos de uma revisão desse modelo para que o planejamento e a gestão do território de fato sejam instrumentos de aprimoramento das políticas públicas locais. Todavia, a literatura sobre políticas públicas e planejamento urbano desconsidera a questão da tipologia de municípios, partindo dessa para discutir os problemas das políticas urbanas e as dificuldades impostas pelo federalismo brasileiro. Essa é a principal contribuição do presente trabalho para a discussão sobre as políticas públicas e a governança urbana.

Somado a isso, um elemento que decorre da análise das regiões metropolitanas é o fato de que os governos estaduais estão pouco presentes nas políticas territoriais, atuam de maneira instrumental na definição das regiões metropolitanas e pouco colaboram com a cooperação intermunicipal, apesar de terem um papel central tanto no apoio institucional para os pequenos municípios, como na intermediação do repasse de recursos da esfera federal para as cidades de seus territórios.

Da mesma maneira, os estados têm papel importante na gestão das aglomerações, mas têm atuado no sentido contrário, negando-se a assumi-lo – o que fica claro, por exemplo, no Estado de São Paulo, com o fechamento da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa), no esvaziamento da Secretaria de Assuntos Metropolitanos do Estado de São Paulo e com o fechamento da Fundação Faria Lima –, Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal, em 2015, que fazia justamente o papel de apoio técnico aos pequenos municípios.

Assim, concluímos que não basta revisar os atuais instrumentos de planejamento urbano para aprimorarmos a governança urbana. É preciso, ainda, aprimorar os mecanismos de envolvimento dos governos estaduais na gestão das cidades, regiões metropolitanas e outros arranjos populacionais, sem os quais não avançaremos para a cooperação regional necessária para a gestão das políticas públicas urbanas no federalismo brasileiro.

NOTAS

1. Artigo derivado do Projeto de Pesquisa Pós-Doutoral de A. R. GOMES intitulado: "Análise dos Sistemas de Indicadores Municipais utilizados nas políticas urbanas de cidades de porte médio". UFABC, 2018. Pesquisa realizada sob supervisão da Prof. Dra. Vanessa Elias de Oliveira e com coorientação do Prof. Dr. Ricardo de Sousa Moretti.
Apoio/Support: Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD/Capes) Planejamento e Gestão do Território (PNPD/-UFABC) (BOLSA n. 1728481/2017-2018).
2. Os conceito de Microrregião foram estabelecidos em 2003 pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional e os conceitos de Rede Urbana compilados de diversos trabalhos como o de Geiger (1967), de Faissol (1972), seguidos pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU (BRASIL, 1985), Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: configurações atuais e tendências da rede urbana, IPEA-UNICAMP-IBGE (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2002), e o mais recente de autoria do CEDEPLAR/UFMG, A nova geografia econômica do Brasil: uma proposta de regionalização com base nos pólos econômicos e suas áreas de influência (LEMOS *et al.*, 2000), conforme descrito na pagina 35 do documento em estudo.
3. A variável de estoque de riqueza escolhida foi o PIB municipal, tendo como fonte o IPEA 1990 e 1998, aliado ao rendimento domiciliar médio, tendo como fonte o Censo 2000 do IBGE.
4. Esse estudo destaca como método duas matrizes de análise, uma que trata dos "[...] atributos de lugar, pela tendência das atividades econômicas mais relevantes", e uma segunda matriz que enfatiza "[...] as redes urbanas na conectividade entre cidades" (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014).
5. Apresenta critérios de integração entre os municípios, revelando maior complexidade de relações na rede urbana e dos fluxos pendulares em concentrações urbanas.
6. São estes os dois critérios de análise acrescidos: níveis de centralidade administrativa, jurídica e econômica; e estudos complementares de equipamentos sociais, comércio e serviços, atividade financeira, ensino superior, serviços de saúde, internet, redes de televisão aberta, e transporte aéreo.
7. Os 711 centros de gestão assim definidos foram classificados segundo sua posição no âmbito da gestão federal e no da gestão empresarial, agrupando-se os centros em seis níveis (Tabela 18 e Mapa 64). O primeiro nível reúne São Paulo, Brasília e Rio de Janeiro, e constitui o topo da gestão nacional; Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre integram o segundo nível de gestão. No terceiro nível, estão quase todas as demais capitais estaduais, bem como grandes cidades das Regiões Sudeste e Sul. Os demais níveis têm distribuição menos concentrada, escasseando apenas nas áreas de ocupação menos densa da Região Norte" (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2007).
8. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/redes_fluxos/gestao_do_territorio_2014/base.shtm
9. Segundo site do IBGE, o Brasil ganhou, entre 2015 e 2016, três novas Regiões Metropolitanas (RM), totalizando agora 69. No estado de São Paulo, foi criada a RM de Ribeirão Preto, com 34 municípios. No Ceará, a RM de Sobral conta com 18 municípios. A primeira região metropolitana rondoniense inclui dois municípios: a capital do estado, Porto Velho, e o município de Candeias do Jamari.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. *Modelos federativos e o caso brasileiro: reforma do estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Konrad Adenauer, 1998.
- ABRUCIO, F. L.; SANO, H. *Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras*. Brasília: IABS, 2013.
- ALMEIDA, M. H. T. Rescentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 29-40, 2005. Doi: <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100004>, 2005.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: SciELO-Editora FIOCRUZ, 2012.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. *Evolução de rede urbana no Brasil: período 1970/80*. Brasília: CNDU, 1985
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*. Brasília: SDR/MI; IICA, 2003. p. 1-32. Disponível em <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/Biblioteca/pndr.pdf>. Acesso em: 9 set. 2020.
- CHRISTALLER, W. *Central places in southern Germany*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966.
- CORRÊA, R. L. *Construindo o conceito de cidade média: cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão popular, 2007. p. 23-33.
- COSTA, M. A. et al. Do processo de metropolização institucional à implementação do estatuto da metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, M. A. C.; FAVARÃO, C. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: IPEA, 2018. p. 19-53. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180410_brasil_metropolitano_em_foco_cap01.pdf. Acesso em: 1 fev. 2020.
- CRUZ, P. D.; MORETTI, R. Ação do poder público no planejamento territorial da área rural. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 16., 2015, Belo Horizonte. *Anais [...]*. Belo Horizonte: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2015.
- DOWBOR, L. *O que é poder local*. Imperatriz, MA: Ética, 2016.
- FAISSOL, S. Teorização e quantificação na geografia. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 34, n. 1, p. 145-164, 1972.
- FERNANDES, A. C.; BITOUN, J.; ARAÚJO, T. B. *Tipologia das cidades brasileiras*. In: Bitoun, J.; Miranda, L. (org.). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009. v. 2.
- FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. A Combinação entre Federalismo e as Políticas Públicas no Pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, Assistência Social e Educação. In: ROCHA, M. C. G. (org.). *Reflexões para Ibero-América: avaliação de Programas Sociais*. Brasília: ENAP, 2009. v. 1, p. 25-42.
- FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. *Multi cidades: finanças dos municípios do Brasil*. Vitória, ES: Aequus Consultoria, 2017.
- GEIGER, P. P. Geografia e Planejamento. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 29, n. 3, 1967.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Regiões de influência das cidades*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=240677>. Acesso em: 31 ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Gestão do território: redes e fluxos no território*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv86286.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. e-Book.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: configurações atuais e tendências da rede urbana*. Brasília: IPEA, 2002. v. 1.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Boletim regional, urbano e ambiental*. Brasília: IPEA, 2008. n. 1.

LEMOS, M. B. et al. A nova geografia econômica do Brasil: uma proposta de regionalização com base nos pólos econômicos e suas áreas de influência. In: Seminário sobre a Economia Mineira (mesa especial), 9., 2000, Diamantina. *Anais [...]*. Diamantina: Cedeplar/UFMG, 2000.

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

MARENCO, A. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. *Revista Dados*, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.

MARQUES, E. C. L. Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 95, p. 1-18, 2017.

OLIVEIRA, V. E. A Descentralização inconclusa: a Constituição de 1988 e as fases da descentralização da saúde no Brasil. In: DINIZ, S.; Praça, S. (org.). *20 Anos de Constituição*. São Paulo: Editora Paulus, 2008. p. 67-98.

OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G. Momentos da Recentralização: repasses e relações intergovernamentais no Brasil (1995-2014). *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 52, p. 437-458, 2019.

PIERSON, P. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

RÉ, E.; OLIVEIRA, V. E. Cooperação Intergovernamental na Política de Mobilidade Urbana: o caso do consórcio intermunicipal do ABC. *Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 10, n. 1, p.111-123, 2018.


SCOTT, A. J. et al. Cidades-regiões globais. *Espaço e Debates: Aliança e Competição entre Cidades*, v. 1, n. 41, p. 11-25, 2001.

SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B.; SOBARZO, O. *Cidades médias: produção do espaço urbano e regional*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2006.

SPOSITO, M. E. B. *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 1, 2007.


TAYLOR, P. J.; HOYLER, M.; VERBRUGGEN, R. External urban relational process: introducing central flow theory to complement central place theory. *Urbanstudies*, v. 47, n. 13, p. 2803-2818, 2010.

ANDREA RIBEIRO GOMES

 <https://orcid.org/0000-0003-3946-0859> | Universidade Federal do ABC | Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas | Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território | Campus São Bernardo, Alameda da Universidade, s/n., Bairro Anchieta, 09606-045,

São Bernardo do Campo, SP, Brasil | Correspondência para/*Correspondence to*: A. R. GOMES | Email: ribigomes@gmail.com

RICARDO DE SOUSA MORETTI

 <https://orcid.org/0000-0002-3807-4684> | Universidade Federal do ABC | Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas | Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território | São Bernardo do Campo, SP, Brasil.

VANESSA ELIAS DE OLIVEIRA

 <https://orcid.org/0000-0001-8916-4981> | Universidade Federal do ABC | Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas | Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território e Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas | São Bernardo do Campo, SP, Brasil

COLABORAÇÃO

A. R. GOMES colaborou com a apresentação e discussão dos critérios para enquadramentos tipológicos dos municípios brasileiros, e sua correlação com a gestão do território, cuja pesquisa de Pós-Doutorado é base para este artigo; R. S. MORETTI colaborou na análise dos problemas da gestão e planejamento territorial dos pequenos municípios e coorientação da pesquisa de Pós-Doutorado e V. E. OLIVEIRA colaborou com atribuição na análise do federalismo e relações intergovernamentais no Brasil, supervisão da pesquisa de Pós-doutorado e revisão final.

COMO CITAR ESTE ARTIGO/HOW TO CITE THIS ARTICLE

GOMES, A. R.; MORETTI, R. S.; OLIVEIRA, V. E. Tipologia dos municípios e a gestão das políticas públicas urbanas no federalismo. *Oculum Ensaios*, v. 19, e224754, 2022. <https://doi.org/10.24220/2318-0919v19e2022a4754>

RECEBIDO EM

11/9/2019

REAPRESENTADO EM

25/9/2021

APROVADO EM

25/11/2021