



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Blumenau - SC - Brasil

---

PANORAMA DAS AÇÕES DO ESTADO SOBRE O TERRITÓRIO BRASILEIRO. DIFERENTES ESCALAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS ENTRE 1990 E 2019

**JEFERSON TAVARES** (IAU-USP) - [jctavares@usp.br](mailto:jctavares@usp.br)

*Professor Doutor no Instituto de Arquitetura e Urbanismo (IAU-USP). Docente no Curso de Engenharia Ambiental (EESC-USP). Líder do Grupo de Pesquisa PEx-URB (Práticas de Pesquisa, Ensino e Extensão em Urbanismo) e coordenador nacional do Laboratório de Ex*

**JULIA ROSAS** (IAU-USP) - [juliacaltabianor@gmail.com](mailto:juliacaltabianor@gmail.com)

*Graduanda em arquitetura e urbanismo, pesquisadora FAPESP*

**IVAN GALDIANO** (IAU-USP) - [ivangaldiano@usp.br](mailto:ivangaldiano@usp.br)

*Graduando em arquitetura e urbanismo, pesquisador FAPESP*

**Panorama das ações do Estado sobre o território brasileiro.**

Diferentes escalas das políticas públicas nacionais entre 1990 e  
2019

**TÍTULO DA SESSÃO TEMÁTICA: ESTADO E PLANEJAMENTO EM  
MÚLTIPLAS ESCALAS****INTRODUÇÃO**

As análises aqui desenvolvidas ocorrem sobre os empreendimentos das políticas públicas de desenvolvimento urbano propostos entre 1990 e 2019 pelo governo federal e levam em consideração as interfaces com as políticas de desenvolvimento regional e até mesmo as ausências dessas interfaces.

O objetivo das análises foi identificar se a partir do provisionamento de planos e projetos urbanísticos é possível identificar evidências de influência estatal no processo de metropolização e de dispersão urbana nas cidades brasileiras. Mais especificamente, em termos qualitativos, se essas ações indicam padrões de ordenamento territorial (por organizações regionais e transformação do tecido urbano) a partir de investimentos federais considerando aspectos da localização desses empreendimentos.

Os empreendimentos das políticas urbanas foram obtidos no Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e no Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), e as ações concebidas com perspectiva regional foram obtidos majoritariamente do extinto Ministério da Integração Nacional.

Do setor de mobilidade, o levantamento fornecido pela Secretaria Nacional de Mobilidade identificou 798 empreendimentos. Com recursos de financiamento e da OGU (Orçamento Geral da União), essas ações ocorreram entre 2010 e 2019 em 440 municípios com um total de R\$ 34.853.797.417,70. São, portanto ações num período político mais restrito, mas importantes porque abordam a fase de grandes investimentos do PAC - bem como seu declínio - e abrangem dois períodos completos de PPAs (de 2012 a 2019). E são ilustrativos do rearranjo do sistema de planejamento e das relações urbano-regionais a partir do qual se destacam as necessidades de integração sistêmica dos transportes intra e interurbano.

Do setor de saneamento, o levantamento fornecido pela Secretaria Nacional de Saneamento identificou aproximadamente 9.683 empreendimentos que abrangem ações entre 1990 e 2019 com grande diversidade de escopo e escala de abordagem (de ramais residenciais a tratamento de bacias hidrográficas) e com recursos de diferentes origens, incluindo empréstimos de bancos internacionais repassados a fundo perdido aos municípios. O total de investimentos desse período foi de R\$ 102.089.017.574,03. Nesses empreendimentos, também estão projetos integrados de urbanização, sobretudo

aqueles iniciados entre a segunda metade dos anos 1990 e a primeira metade dos anos 2000.

Do setor habitacional, o levantamento fornecido pelo IPEA identificou a produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (que durou de 2009 a 2020). Foram identificados 5.402 empreendimentos divididos em dois conjuntos: 1.715 empreendimentos (553.928 unidades habitacionais) com recursos do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) que teve o objetivo de prover recursos ao Programa de Arrendamento Residencial (PAR, criado em 1999) e ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV, criado em 2009); e 3.687 empreendimentos (487.973 unidades habitacionais) com recursos do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço). Ambos os conjuntos totalizaram 1.041.901 unidades habitacionais.

O levantamento da Secretaria Nacional de Habitação identificou 818 empreendimentos (alguns deles com mais de uma ação totalizando 1024) concentrados no PAC-Urbanização de Favelas, mas com empreendimentos iniciados entre 2001 e 2013. Esses empreendimentos atenderam aproximadamente 1.655.698 famílias com recursos aproximados de R\$ 21.556.084.652,14 oriundos da OGU, FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, instituído em 2005), FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), FGTS e contrapartida dos entes beneficiados.

Do setor de desenvolvimento urbano, foram localizados os municípios que receberam recursos para elaboração de planos diretores, entre os anos de 2001 a 2019, totalizando 251 municípios, com um total de R\$ 30.723.485,40 de investimentos previstos.

O conjunto das ações derivadas desses setores demonstra a diversidade de atendimento das políticas públicas urbanas e alguns padrões, como as diferenças entre as políticas das décadas de 1990-2000 com ações isoladas e pontuais com foco nas moradias e as políticas praticadas entre as décadas de 2000-2010 com projetos integrados e foco em perímetros mais amplos do município.

As análises demonstram um quadro de ações que respondem às políticas de desenvolvimento urbano, apresentam tendências de projetos complexos de urbanização e têm impacto sobre a metropolização e sobre a dispersão urbana, muito embora não hajam sozinhas. Do que se pode lançar as seguintes hipóteses:

- a. as ações podem ser compreendidas pelo impacto territorial em âmbito nacional dada a sua incidência e recorrência capilarizada por municípios;
- b. as ações demonstram o aspecto regionalizado das políticas de desenvolvimento urbano;
- c. as ações ocasionaram transformações no tecido urbano a partir de reescalamentos funcionais.

Complementarmente, essas três hipóteses confirmam a importância de uma análise interescalar sobre essas ações.

**METODOLOGIA: SELEÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS, PLANOS E PROJETOS COM NATUREZA URBANÍSTICA**

Dos 16.952 empreendimentos, foram selecionados 2.986 concebidos ou executados entre 1990 e 2019 em 777 municípios. Para essa seleção, optou-se primordialmente por uma análise de caráter qualitativo que não se fixou na frequência ou na quantidade de empreendimentos sobre um mesmo município, mas em critérios que proporcionassem uma seleção deles capaz de indicar padrões, tendências ou particularidades representativas do ordenamento territorial brasileiro no período pós-1988 proporcionado pela ação estatal federal.

Essa escolha resultou num recorte de casos que não tem o objetivo de ser uma amostragem do universo dos 16.952 empreendimentos porque não sintetiza a totalidade deles, mas é uma seleção que destaca desse universo aquelas ações com propósito, desenvolvimento ou resultado de caráter urbanístico, seja no aspecto conceitual de suas formulações, no de suas execuções ou nos seus fins. E que abordem as etapas de planos, projetos ou obras.

A partir da análise dos empreendimentos dos setores de mobilidade, saneamento, habitacional e planejamento urbano produzidos desde 1990 até 2019 pelo governo federal, essa pesquisa entende como ações de natureza urbanística aquelas que:

- a. apresentam algum tipo de integração setorial ou territorial;
- b. têm potencial de proporcionar transformação qualitativa no espaço e na rotina de seus usuários;
- c. têm concepções ou resultados voltados aos aspectos público e urbano da vida pela relação com o trabalho, com o meio ambiente ou com a região;
- d. provoquem alterações nas interdependências, nas funções ou nas escalas do tecido urbano;
- e. geram ou reforçam alguma função do município na rede urbana.

No planejamento urbano foram consideradas todas as ações de incentivo a planos diretores desde 2001. Os planos em si não foram analisados, mas foram localizados no território nacional e serviram de orientativo para compreender o sistema de planejamento local com a produção do espaço urbano e regional. Carecem, no futuro de análise própria à luz dos resultados dessa pesquisa.

Na mobilidade foram selecionadas ações que privilegiaram transporte coletivo e/ou de massa (BRT [Bus Rapid Transit], VLT [Veículo Leve sobre Trilhos], metrô subterrâneo ou superficial, corredores de ônibus, plataformas de integração, passarelas, terminais, etc.) e transporte aeroviário (acessos a aeroportos, aeroportos, etc.). Também foram consideradas ações integradas com projetos de urbanização e/ou de saneamento e ações que incidissem com impacto direto no tecido urbano (na escala do loteamento, do bairro ou do condomínio) com articulações com outros pontos da cidade.

Foram excluídas ações pontuais no tecido urbano como pavimentação de ruas e avenidas. Contudo, se a pavimentação esteve articulada com outras melhorias urbanísticas, como a sinalização e/ou drenagem e/ou disciplinamento de água pluvial e/ou ciclovias, também foi considerada. O mesmo princípio foi

seguido quanto à construção de viadutos ou vias de contorno integrados a transformações locais.

Em municípios pequenos, ações amplas de pavimentação com repercussão em toda a área urbana foram consideradas quando representativas das políticas públicas de mobilidade de um determinado período.

No saneamento foram selecionadas as ações integradas de saneamento; ações integradas entre saneamento e outros setores com vistas à urbanização de loteamentos, conjuntos habitacionais, assentamentos precários, bairros vulneráveis, etc.; e ações articuladas por consórcios intermunicipais. Mas também provisões pontuais representativas das políticas públicas federais vigentes de um determinado período como, por exemplo, as melhorias sanitárias em edificações pela provisão de fossas, kits de saneamento e pequenas reformas residenciais.

Ações isoladas ou pontuais, como construção de estações de tratamento (de água ou esgoto), estações elevatórias, pressurizadores, etc., foram desconsideradas quando não integradas setorialmente ou territorialmente com outras ações.

Na habitação houve dois casos: ações de urbanização de assentamentos precários e ações de provisão habitacional (conjuntos habitacionais, loteamentos, etc.). Ambos os casos são compreendidos como ações com forte aspecto urbanístico, porém optou-se por dois recortes distintos.

No primeiro caso, todos os empreendimentos de urbanização de assentamentos precários foram selecionados. No segundo caso, a seleção destacou apenas as provisões nos municípios onde necessariamente houve ao menos uma ação de mobilidade e/ou saneamento e/ou planejamento e/ou de urbanização de assentamentos precários. E nesses casos, optou-se por selecionar os dois maiores e os dois menores empreendimentos habitacionais de cada categoria (FAR e FGTS) em cada cidade.

No setor de mobilidade as ações selecionadas representaram 74,97% do total, no setor de saneamento, 9,45% e no de provisão habitacional, 11,66% do total. Todas as ações de urbanização de assentamentos precários e de planejamento urbano foram selecionadas.

## **RESULTADOS: MULTIPLICIDADE DAS AÇÕES ESTATAIS**

As análises ocorreram pela identificação das ações selecionadas em duas abordagens. A primeira, localizando nas macrorregiões os municípios que receberam as ações, relacionado-os às mesorregiões, aos aglomerados urbanos, às regiões integradas de desenvolvimento e às regiões metropolitanas às quais pertencem. A segunda, localizando as ações no tecido urbano das cidades, dos distritos, dos povoados, dos núcleos urbanos, dos núcleos rurais e das unidades consorciadas.

A primeira identificação possibilitou compreender as ações das políticas públicas de desenvolvimento urbano a partir da relação com a totalidade do território brasileiro e numa perspectiva mais abrangente de suas relações com as diferentes organizações regionais. Condição que possibilitou a compreensão

integrada entre as políticas públicas de desenvolvimento urbano às políticas públicas de desenvolvimento regional, mensurar sua incidência na regionalização do cotidiano e compreender como ocorrem (e se ocorrem) as relações de interdependências.

A segunda identificação, quanto à localização no tecido urbano (pela localização no GoogleEarth), possibilitou observar seu vínculo (ou a ausência dele) com a transformação do tecido urbano.

As análises que seguem dizem respeito a 17,61% (2.986 ações) dos 16.952 empreendimentos em 13,94% (777 municípios) dos 5.570 municípios brasileiros.

Proporcionalmente em relação aos números de municípios, a região Sul concentrou 17,13% deles atendidos, a região Centro-Oeste teve 14,59% dos municípios atendidos, a região Sudeste, 14,03%, a região Norte, 13,11% e a região Nordeste, 11,82% dos municípios atendidos por alguma das ações analisadas.

Dos municípios analisados, 83,39% deles (548 municípios) tiveram incidência de uma ou duas ações (62,29% ou 484 municípios com uma ação, 21,10% ou 164 municípios com duas ações); 11,32% (88 municípios) tiveram 3 ações, 4,3% (34 municípios) com 4 ações e menos de 1% (7 municípios) com 5 ações.

De todos os municípios atendidos por algum setor (mobilidade, saneamento, urbanização de assentamento precário, planejamento urbano), apenas 165 deles (21,23%) receberam programas de provisão habitacional.

A maior parte dos investimentos das ações selecionadas concentrou-se em regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento e aglomerados urbanos: 55,12% dos planos diretores, 68,69% das ações de urbanização de assentamentos precários, 89,12% das ações de saneamento e 94,56% das ações de mobilidade. Poucos municípios localizados nas mesorregiões diferenciadas receberam essas ações: 24,56% dos planos diretores, 17,04% das ações de urbanização de assentamentos precários, 12,45% das ações de saneamento e apenas 5,10% das ações de mobilidade.

Em relação ao tecido urbano, uma média de 51,16% das ações estão inseridas no tecido urbano principal, com destaque para as ações de saneamento com 64,29% das ações na mancha urbanizada, sendo o maior índice entre os setores. As provisões habitacionais tiveram o menor índice de incidência nessas áreas, 40,63%.

A essas ações inseridas na coesão do tecido urbano principal podem ser somadas aquelas que estão localizadas nos distritos, povoados ou comunidades com média de 7,04%, com destaques para a produção habitacional com maior percentual, de 8,57%. O saneamento, contudo, está menos presente nessas áreas, com o menor índice dentre os setores, 4,11%. Essas áreas são representativas de núcleos deslocados do dinamismo econômico industrial e mais vinculadas à produção agrícola, à agroindústria ou à subsistência.

As ações localizadas no limite do tecido urbano principal ou em suas ramificações representam média de 38,68%. A provisão habitacional (45,56%), a urbanização de assentamentos precários (42,48%) e as ações de mobilidade

(40,29%) representam as maiores incidências. O saneamento apresentou a menor taxa, de 26,41%.

Os planos diretores não foram considerados para esse cálculo e 3,44% de todas as ações selecionadas não puderam ser identificadas por falta de informações precisas.

O quadro abaixo sintetiza essas informações:

Quadro 01: Síntese das ações estatais analisadas

Saturação	Investimento Total	Investimento das Intervenções Selecionadas	% de Investimentos das Intervenções Selecionadas em Relação ao Total	Total das Intervenções Selecionadas	Total de Intervenções Selecionadas e Localizadas	Intervenções Selecionadas e Não Localizadas	Total de Municípios Analizados (das Intervenções Selecionadas)	% de Investimento em Municípios em Metrópoles (das Intervenções Selecionadas)	% de Municípios em Metrópoles (das Intervenções Selecionadas)	% do Investimento em Região Metropolitana ou Aglomeração Urbana (RMU, DU) (das Intervenções Selecionadas)	% Municípios em Regiões Metropolitanas ou Aglomerações das Intervenções Selecionadas e Localizadas	% no tecido (das intervenções selecionadas e localizadas)	% no tecido e em ramificações das intervenções selecionadas e localizadas	% separadas (das intervenções selecionadas e localizadas)	% das intervenções selecionadas e não localizadas
Modalidade	R\$ 34.851.797.418	R\$ 26.129.208.979	74,98%	633	609	4	239	5,10%	15,08%	84,92%	61,44%	50,90%	40,29%	8,18%	0,60%
Saneamento	R\$ 102.689.077.214,01	R\$ 9.848.532.104,75	9,45%	409	439	30	171	12,45%	13,45%	86,55%	65,50%	64,25%	20,41%	4,11%	0,49%
Urbanização	R\$ 21.566.084.650,24	R\$ 21.566.084.650,24	100%	1000	1000	14	428	17,60%	30,00%	69,00%	51,53%	49,63%	42,48%	2,35%	1,31%
Habitatão	-	0,00	-	0,00	0,00	33	105	11,52%	-	-	62,67%	49,63%	49,63%	8,97%	5,24%
Outros	R\$ 39.723.460,40	R\$ 39.723.460,40	100%	201	201	-	240	24,90%	-	-	95,10%	-	-	-	-
<b>Legenda:</b>	<p>Sector de análise que inclui uma ou mais ações</p> <p>Soma dos investimentos de todas as intervenções que compoem o plano analisado</p> <p>Soma dos investimentos das intervenções selecionadas sob perspectiva urbanística</p> <p>Porcentagem dos investimentos das ações selecionadas em relação ao total dos investimentos</p> <p>Número de intervenções selecionadas independentemente do número de municípios analisados, pois pode haver mais de uma intervenção por município</p> <p>Número de intervenções selecionadas para análise em cada setor e que foram localizadas no tecido urbano correspondente ao número de intervenções correspondente ao número de "pontos"</p> <p>Número de intervenções selecionadas para análise em cada setor e que foram localizadas no tecido urbano correspondente ao número de intervenções correspondente ao número de "pontos"</p> <p>Total de municípios analisados correspondente às intervenções selecionadas que estão em metrópoles</p> <p>Porcentagem dos investimentos em metrópoles correspondente às intervenções selecionadas que estão em metrópoles</p> <p>Porcentagem dos investimentos em metrópoles correspondente às intervenções selecionadas que estão em metrópoles metropolitanas ou aglomerações urbanas</p> <p>Porcentagem de municípios correspondentes às intervenções selecionadas que estão em metrópoles metropolitanas ou aglomerações urbanas</p> <p>Porcentagem de municípios correspondentes às intervenções selecionadas que estão em metrópoles metropolitanas ou aglomerações urbanas</p> <p>Porcentagem de intervenções selecionadas e localizadas que estão no tecido urbano principal do município correspondente</p> <p>Porcentagem de intervenções selecionadas e localizadas que estão separadas do tecido urbano principal do município correspondente</p> <p>Porcentagem de intervenções selecionadas e localizadas que estão separadas do tecido urbano principal do município correspondente</p> <p>Porcentagem de intervenções selecionadas e não localizadas por tipo de intervenção e localização</p> <p>O número de intervenções corresponde ao número de "pontos" de localizações. A localização foi identificada a partir do nome do empreendimento presente no mapa que o setor de intervenção fez com o mapa, próximo a pontos de dados do endereço, pelo GoogleEarth. Nos casos em que não havia dados de endereço, foram usados os dados de endereço.</p>														

Fonte: autores, 2020

A partir dessa síntese, é possível extrair algumas evidências em relação à contribuição das ações federais e do entendimento de algumas características das políticas públicas urbanas que incidem no ordenamento territorial.

Os empreendimentos ocorreram de maneira setorizada. Independentemente da concepção integrada de alguns empreendimentos, a setorização é quanto à aplicação nos municípios e fica evidente pela compreensão de que cerca de 84% dos municípios atendidos tiveram apenas um ou dois investimentos de natureza urbanística. Essa estimativa não leva em conta ações com recursos municipais ou estaduais. Mas, de qualquer maneira é um indicativo de que os pleitos por investimentos federais ocorrem majoritariamente de forma segmentada.

Esses dados também auxiliam na compreensão de que essas ações, por serem individualizadas, ocorrem em maior número de municípios e, dentro dos municípios, em maior número de localidades do tecido urbano capilarizando uma quantidade enorme de algum tipo de ação federal. As escolhas seguem o mapa político, o calendário eleitoral, as definições dos orçamentos participativos, dos planos, dos orçamentos disponíveis, da capacidade de endividamento, das demandas reais e dos pleitos sociais, econômicos, financeiros, técnicos, administrativos e de prioridades frente a riscos eminentes.

Esse aspecto da capilarização é reforçado pela grande diversidade de modalidades e programas dissipados em forma de planos, projeto e obras. Essa diversidade atende de alguma maneira esses pleitos e assim se propaga de maneira ampla por estar conforme às demandas municipais.

Quando analisadas no seu conjunto, num arco temporal mais abrangente, possibilitam compreender que exercem uma influência no ordenamento territorial brasileiro e na produção do espaço dos municípios por constituírem ilhas de impactos a partir de obras com raios de influências na transformação do tecido urbano. O que leva a um entendimento de que a setorização das ações, bem como sua incidência fragmentada e diversa pode constituir uma estratégia muito

eficiente na dominação pelo território. E que se essas ações são capazes de gerar alguma influência na metropolização e na dispersão urbana, essa influência difunde-se amplamente pelo território e não exclusivamente no local da implantação.

Em contrapartida às ações segmentadas, há ações com concepções integradas. Não são hegemônicas, mas parecem constituir uma tendência crescente a partir da segunda metade dos anos 2000 pela integração setorial ou territorial. Ocorrem com mais frequência nos empreendimentos de saneamento e de urbanização de assentamentos precários, a partir de 2000. E posteriormente constituem-se como um modelo de urbanização e de concepção de empreendimentos de mobilidade, sobretudo nas metrópoles e grandes cidades.

Essas ações são representativas de contratos e gerenciamentos complexos devido ao escopo e ocorrem numa área mais restrita e de forma mais concentrada no tecido urbano, ao contrário da lógica das ações segmentadas.

Drenam maiores recursos porque exigem equipes multidisciplinares, obras de diferentes escalas e com soluções estruturais tradicionalmente mais onerosas (como contenções, reassentamentos, terraplenagens, etc.). Haja vista que os cerca de 9% do total de investimentos de saneamento que detém natureza urbanística são equivalentes a cerca de 45% do total de investimentos em urbanização de assentamentos precários. Na mobilidade, essa característica também fica evidente, tendo em vista que as ações de natureza urbanística representam 74,97% do total dos investimentos totais.

E o impacto não é da capilaridade, mas da consolidação de referenciais de urbanidade num determinado setor da cidade. Esses referenciais são dados pela constituição da identidade de um bairro, pela experimentação arquitetônica, pela construção de espaços públicos, parques lineares, eliminação de áreas de risco e até de soluções de saneamento que em alguns casos inexistem no restante do município.

Mas, excetuando os casos desses projetos integrados, os municípios que concentraram quatro ou cinco ações de diferentes setores são em baixíssimo número, ou seja pouco mais de 5% do total analisado. São municípios com histórico de planejamento, organização institucional, capitais de estado ou estão bem posicionados nas regiões de influência das cidades.

Os sete municípios com cinco ações de origens setoriais diferentes e os trinta e quatro municípios com quatro delas demonstram que não são apenas as tradicionais metrópoles que detém capacidade de pleitear maiores quantidades de recursos federais. E que essa capacidade se relaciona com seu papel funcional numa região. Nesse sentido, a presença de ações nesses municípios aponta para dois fatores com recíprocas e significativas influências.

Os municípios com papel de centralidade numa determinada região necessitam de recursos para atender a demandas que são da sua região de influência. Ao recepcionarem ações federais reforçam seu papel nodal o que os faz, por exemplo, descolar-se da dependência de algumas funções urbanas (como mobilidade, habitação, etc.) das grandes cidades ou das metrópoles próximas a eles. Esse movimento colabora na transformação desses municípios em nós territoriais que articulam relações com outros municípios.

O segundo fator diz respeito à capacidade de municípios mais bem posicionados na hierarquia urbana concentrarem instituições administrativas, de ensino, de pesquisa e etc. que subsidiam a administração pública no pleito de recursos. Dessa forma, esses municípios recebem maior número de ações, muitas delas com maior integração setorial ou territorial, e os garantem como elementos centrais reafirmando sua posição nodal no território.

Condição que colabora na propagação de relações hierárquicas horizontais com outros municípios. As relações regionais que se intensificam, intensificam também uma estrutura nodal, seja pela articulação de mobilidade intermunicipal, pela recepção de provisão habitacional que atende a uma bacia de trabalho mais extensa que o próprio limite municipal ou à intensificação de interdependências.

Por exemplo, dos quarenta e um municípios identificados, mais da metade não é metrópole e cinco nem estão em região metropolitana. Mas, todos detêm alguma função de destaque na rede urbana, como Capital Regional, Centro Regional, Sub-regional ou de Zona, segundo o mapeamento de Regiões de Influência do IBGE. Ou seja, constituem importantes centralidades urbanas sem ser metrópole ou capital de estado.

A percepção da questão regional nessas ações é central. Mais de 75% dos investimentos estão distribuídos em algum município integrante de uma região metropolitana, de uma região integrada de desenvolvimento ou de uma aglomeração urbana. Esse dado demonstra que há um reconhecimento institucional da regionalização das ações federais – em que pese a profusão de regiões metropolitanas sem metrópole nas duas últimas décadas – e que mesmo as políticas de desenvolvimento urbano se concentraram em alguma categoria de organização regional com características de integração municipal, como por consórcios intermunicipais entre pequenos municípios.

As ações de mobilidade, por exemplo respondem por soluções integradas de transporte de massa que se reproduzem nas cidades de porte médio e nas aglomerações urbanas como ocorriam e ocorrem nas metrópoles por construção de viadutos urbanos, vias marginais de fundo de vale, etc. Assim como as ações de saneamento ou urbanização de assentamentos precários que atendem a demandas de diferentes tipologias de cidades, mas predominantemente inseridas num contexto regional e seguindo alguns padrões estabelecidos pioneiramente por experiências de regiões metropolitanas como melhorias habitacionais, canalização de córregos em assentamentos precários, construção de reservatórios artificiais de drenagem, remoções, reassentamentos, etc.

Contudo, essa regionalização das políticas públicas urbanas integra-se pouco com as políticas públicas regionais. A evidência é de que dos municípios atendidos pelas ações analisadas, apenas cerca de 16% deles encontram-se nas mesorregiões.

As mesorregiões diferenciadas foram definidas a partir da perspectiva do desenvolvimento regional preconizado nos anos 2000 e apresentam particularidades ou demandas de áreas muito pobres, com forte identidade cultural, histórica e geográfica, com vulnerabilidades ambientais e sob impacto da instalação de grandes e complexas infraestruturas voltadas à economia. Em geral, estão fora das tradicionais áreas e eixos de desenvolvimento econômico e industrial e das áreas mais urbanizadas. São, potencialmente municípios

carentes de ações urbanísticas estruturais frente às vulnerabilidades sociais e ambientais e submetidas aos grandes impactos das obras infraestruturais de energia, rodoviária, etc. Assim como o baixo atendimento aos municípios que não estão em algumas das organizações regionais (regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento e aglomerados urbanos), apenas 25% dos municípios atendidos.

Por fim, ao observar a localização das ações de natureza urbanística no tecido urbano é possível afirmar que mais de 50% delas ocorrem dentro da mancha urbanizada, fora de vetores de expansão ou de áreas dispersas. As ações de saneamento, quase dois terços delas, são a evidência de que essas ações ocorrem por atendimento a demandas existentes em áreas já ocupadas, como pleitos de um processo precário de urbanização que sequer ocorre com saneamento básico.

Os cerca de 40% de ações de urbanização de assentamentos precários e de mobilidade respondem às necessidades das ocupações localizadas nas bordas, nos limites e nas áreas de expansão dos municípios. Sintoma de alguns cinturões de pobreza que carecem de transporte, moradia e saneamento para se inserirem no mercado de trabalho. São, portanto, representativos dos investimentos públicos necessários para atenderem à dispersão urbana já em curso, sem necessariamente contê-la.

Os 45,5% de provisões habitacionais no limite ou nas ramificações do tecido urbano principal são potencialmente promotoras da dispersão urbana dada a força de atraírem novos investimentos e diversidade de usos para os seus arredores. Essa condição é agravada pelo fato de que apenas um quinto dos municípios analisados receberam ações de outros setores apontando para uma falta de integração entre os serviços demandados por essas provisões habitacionais.

Provisões habitacionais, ramais de mobilidade, urbanização de assentamentos precários nas bordas do tecido urbano principal ou em tecidos urbanos secundários reforçam as conexões regionais e eixos de desenvolvimento muitas vezes localizados ao longo de rodovias. Colaboram na estruturação do território de forma linear e complementar ao surgimento de nós por conferirem novas funções ao próprio tecido urbano.

Essas estruturações colaboram na regionalização das ações por serem propagadas nacionalmente, articuladas dentro de sistemas da rede urbana e com influências no seu entorno intra e interurbano, em diferentes escalas.

## **CONCLUSÕES**

Para essas situações, cabem algumas considerações. As relações entre as ações estatais e a metropolização e a dispersão urbana decorrem mais do processo de urbanização que se incentiva e se consolida que de fenômenos físicos e materiais de abertura de viário ou construção de moradias, por exemplo. Desse panorama é possível compreender que os planos e projetos urbanísticos federais praticados no período pós-1988 apresentam-se:

- a. capilarizados no território nacional e por isso com importante impacto no seu ordenamento;
- b. divididos setorialmente, mas com tendências à integração interdisciplinar em diferentes modalidades e por diferentes escopos;
- c. desintegrados das políticas de desenvolvimento regional, mas regionalizados pela conformação de interdependências entre municípios;
- d. atendendo à totalidade da mancha urbanizada e contemplando demandas do tecido urbano principal e coeso;
- e. com tendências à transformação das funções das bordas e das ramificações do tecido urbano, principalmente por provisão habitacional e de infraestrutura de mobilidade.

Evidências que permitem concluir que essas características incidem sobre a metropolização do espaço por conferirem/reforçarem relações regionalizadas pelas novas estruturas territoriais nodais, lineares e regionais; e na dispersão urbana por transformarem o tecido urbano a partir de um reescalonamento funcional das atividades que incidem sobre ele, principalmente nas suas bordas e no seu espraiamento.

## REFERÊNCIAS

- CARDOSO, Adauto L.; DENALDI, Rosana. (organizadores). *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.
- FARIA, Rodrigo; SCHVARBERG, B. (organizadores). *Políticas urbanas e regionais no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011. p. 16-32.
- MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- STEINBERGER, Marília. (org.). *Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2017. p. 369-401.

\* Este artigo é resultado do Projeto FAPESP 2018/13637-0.