

Modelos de regionalização no planejamento municipal, limites, comparações intercapitais e proposição de critérios para Maceió

Jailton Pereira Nicácio

Doutorando em Administração Pública com ênfase em Gestão Governamental

Instituição: Universidad de la Integración de las Américas (UNIDA-PY), Centro Universitário Tiradentes (UNIT)

E-mail: prof.jailton.nicacio@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-0445-994X>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1871366570251882>

RESUMO

O estudo analisa de forma crítica os modelos de regionalização adotados no planejamento municipal brasileiro, com ênfase no caso de Maceió. Parte-se do pressuposto de que a regionalização constitui elemento estruturante da capacidade estatal territorial e da efetividade dos instrumentos de planejamento, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. A pesquisa, de natureza qualitativa, utiliza análise documental, revisão bibliográfica e comparação intercapitais para avaliar os critérios técnicos, institucionais e funcionais que orientam a delimitação territorial nas capitais brasileiras. O modelo de Maceió, baseado em abairramento e consolidado desde 1988, é confrontado com experiências referenciais e com capitais de características semelhantes. Adota-se como parâmetro metodológico o Modelo de Regionalização para o Planejamento Estadual de Alagoas, fundamentado nos princípios de polarização e fluxos socioeconômicos. Os resultados demonstram que a regionalização vigente em Maceió carece de critérios técnicos, comprometendo diagnósticos, priorização e territorialização do gasto público. Conclui-se que é necessário avançar na construção de um modelo normatizado de regionalização municipal, articulado a indicadores, dados e processos participativos, capaz de apoiar um planejamento mais eficiente e orientado às desigualdades territoriais.

Palavras-chave: Regionalização. Planejamento Municipal. Território. PPA. Governança Territorial. Maceió.

1 INTRODUÇÃO

A regionalização constitui elemento estruturante do planejamento governamental e da governança territorial contemporânea. Em escala municipal, sua função ultrapassa a mera divisão administrativa e assume papel estratégico na produção de diagnósticos, na identificação de desigualdades intraurbanas, na formulação de políticas territorializadas e na alocação eficiente de recursos públicos. Apesar disso, a regionalização utilizada pela maioria das capitais brasileiras permanece ancorada em critérios históricos, políticos e administrativos, revelando baixa conexão com fluxos socioeconômicos, padrões de mobilidade, redes de serviços e dinâmicas funcionais do território. Como resultado, reduz-se a capacidade estatal de compreender, priorizar e intervir em diferentes áreas da cidade, o que limita a efetividade do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

Esse quadro se evidencia com maior nitidez em Maceió. A regionalização instituída originalmente

pela Lei nº 4.687 de 1988, preservada nas alterações subsequentes, funda-se no abairramento e na contiguidade física entre bairros. Embora tenha cumprido função administrativa relevante, sobretudo no apoio à descentralização de serviços, o modelo não foi concebido com critérios técnicos de regionalização voltados ao planejamento. Ele não incorpora indicadores de vulnerabilidade social, não dialoga com padrões de mobilidade, não distingue funções urbanas e tampouco estabelece relações de influência ou polarização entre unidades territoriais. Isso produz uma desconexão estrutural entre território e planejamento, com diagnósticos imprecisos, baixa territorialização das políticas públicas e fragilidades na priorização de investimentos.

A literatura indica que modelos de regionalização baseados em critérios técnicos, como polarização, funcionalidade, redes de serviço e integração socioespacial, ampliam a coerência interna do planejamento e fortalecem a capacidade estatal territorial, conforme Haesbaert, Contel e Saldanha. No Brasil, poucas capitais avançaram nessa direção. Curitiba figura como principal referência nacional ao articular planejamento territorial, mobilidade, uso do solo e indicadores socioeconômicos. Belo Horizonte, com suas nove regionais técnico-administrativas, também apresenta coerência metodológica. Porto Alegre estruturou modelo de regionalização participativa que influenciou o orçamento e a distribuição territorial de investimentos. Já a maioria das capitais brasileiras, como Aracaju, João Pessoa, Natal e São Luís, utiliza modelos essencialmente administrativos semelhantes ao de Maceió, com baixa fundamentação técnica.

Nesse cenário, o Modelo de Regionalização para o Planejamento Estadual de Alagoas, elaborado por SEPLANDE e IBAM em 2014, surge como referência metodológica relevante. Ele combina dois movimentos estruturantes: a definição de municípios-polo a partir de sua influência socioeconômica e funcional, e a delimitação de regiões de planejamento derivada dos fluxos e interdependências territoriais. Embora concebido para a escala estadual, sua lógica oferece parâmetros aplicáveis ao nível municipal e possibilita avaliar criticamente a regionalização maceioense, bem como propor alternativas tecnicamente consistentes.

A partir desse panorama, o artigo busca responder à seguinte questão: em que medida a ausência de um modelo normatizado de regionalização afeta a capacidade de planejamento do Município de Maceió e como experiências de outras capitais brasileiras, articuladas ao modelo estadual de Alagoas, podem orientar sua reformulação? Para responder a essa questão, desenvolve-se uma análise sustentada em três eixos: revisão teórica sobre território, região e regionalização; comparação entre modelos adotados por capitais brasileiras, com destaque para cidades de porte e características semelhantes; e exame crítico do caso de Maceió à luz do modelo estadual de Alagoas.

A pesquisa é qualitativa, de natureza documental e comparativa, baseada na legislação municipal e estadual, em relatórios técnicos, em dados oficiais e na literatura especializada. A análise articula fundamentos teóricos, exigências normativas e evidências empíricas, com o propósito de sustentar diretrizes

concretas para um modelo de regionalização tecnicamente orientado, capaz de fortalecer o planejamento municipal, promover maior equidade territorial e qualificar a distribuição dos recursos públicos.

Na sequência, a fundamentação teórica explora os conceitos de território, região, regionalidade e regionalização, bem como as bases do planejamento governamental. Em seguida, apresenta-se a metodologia. Posteriormente, realiza-se análise comparativa entre Maceió, capitais referenciais e capitais de características semelhantes. Por fim, são discutidas as conclusões e apresentadas as diretrizes para um modelo normatizado de regionalização municipal.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A compreensão dos modelos de regionalização utilizados no planejamento municipal exige uma base conceitual que articule planejamento governamental, território e governança territorial. Esses três eixos estruturam a capacidade estatal de formular diagnósticos, definir prioridades e distribuir recursos de forma coerente com as desigualdades e dinâmicas urbanas. Assim, antes de examinar as experiências das capitais brasileiras e o caso de Maceió, torna-se necessário apresentar os fundamentos teóricos que orientam a análise, com destaque para o planejamento governamental como função estruturante do Estado e para a regionalização como instrumento essencial da territorialização das políticas públicas.

2.1 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL COMO FUNÇÃO ESTRUTURANTE DO ESTADO

O planejamento constitui a primeira e mais relevante função administrativa do Estado, orientando a definição de objetivos, a coordenação das ações públicas e a racionalização da alocação de recursos, conforme Saldanha. No Brasil, seu fundamento está constitucionalizado. A Constituição Federal de 1988 instituiu um sistema integrado de planejamento composto pelo Plano Plurianual, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei Orçamentária Anual. Esses instrumentos expressam o projeto de governo e a estratégia de desenvolvimento socioeconômico, organizando prioridades, metas e compromissos financeiros, como observa Andrade.

Para esse autor, o planejamento é condição indispensável ao uso responsável dos recursos públicos e à prevenção de práticas improvisadas, imediatistas ou fragmentadas, traços ainda recorrentes na administração pública brasileira. No campo das políticas públicas, Schmitter já ressaltava que políticas bem planejadas configuram arranjos institucionalizados capazes de reduzir conflitos distributivos ao organizar racionalmente a alocação de bens e serviços públicos.

Nesse contexto, a regionalização assume papel decisivo. O planejamento só se torna eficaz na medida em que o território é devidamente compreendido, analisado e estruturado. Planejar sem regionalizar corresponde a planejar no vazio, isto é, estabelecer metas sem conhecer com precisão o lugar onde devem incidir.

2.2 O TERRITÓRIO COMO BASE OPERACIONAL DO PLANEJAMENTO

O território não é uma categoria neutra. Ele expressa relações de poder, desigualdades, fluxos, usos, disputas e identidades, como discutem Santos, Raffestin e Haesbaert. Para o planejamento governamental, o território é simultaneamente:

- unidade de análise, onde se identificam demandas e desigualdades;
- unidade de intervenção, onde se aplicam políticas e investimentos;
- unidade de coordenação, onde se articulam ações e atores.

Sem compreender o território em suas características, funções, dinâmicas e hierarquias, não há planejamento capaz de produzir resultados consistentes.

O planejamento territorial depende de uma regionalização capaz de:

- identificar desigualdades intraurbanas;
- capturar padrões de mobilidade e fluxos;
- revelar áreas de vulnerabilidade socioeconômica;
- considerar polarização e centralidades;
- orientar a priorização de investimentos.

Esse conjunto de elementos sustenta a territorialização do gasto público, dimensão crítica do planejamento contemporâneo.

2.3 REGIONALIZAÇÃO E TERRITORIALIZAÇÃO DO GASTO PÚBLICO

A territorialização do gasto refere-se à distribuição de recursos e investimentos a partir de diagnósticos territoriais e das demandas específicas de cada região. Ela conecta quatro dimensões estruturantes:

- Planejamento, que define prioridades;
- Território, que revela necessidades;
- Orçamento, que aloca recursos;
- Política pública, que executa as ações no espaço.

Quando a regionalização é meramente administrativa ou baseada apenas em abairramento, como ocorre em Maceió, essa conexão se rompe. O resultado é um conjunto de problemas recorrentes:

- políticas públicas que não dialogam com desigualdades territoriais;
- distribuição assimétrica de investimentos;
- setores atuando de forma desconectada, como educação, saúde e mobilidade;

- dificuldade de estabelecer prioridades territoriais no PPA;
- incapacidade de mensurar impactos regionais das políticas.

Por esse motivo, a literatura contemporânea enfatiza que a regionalização deve ser funcional, e não apenas administrativa, como defendem Contel e a OCDE.

2.4 POR QUE A REGIONALIZAÇÃO TÉCNICA É INDISPENSÁVEL AO PPA, À LDO E À LOA

2.4.1 No Plano Plurianual

O PPA exige diagnóstico prévio da realidade socioeconômica, definição de diretrizes e territorialização das políticas de médio prazo. Sem uma regionalização baseada em dados, o diagnóstico se torna impreciso.

2.4.2 Na Lei de Diretrizes Orçamentárias

A LDO define metas e prioridades anuais e, para isso, precisa:

- identificar regiões prioritárias;
- mensurar desigualdades e demandas;
- projetar impactos territoriais das metas fiscais e orçamentárias.

Sem regionalização técnica, produzem-se prioridades genéricas, sem localização territorial definida.

2.4.3 Na Lei Orçamentária Anual

A LOA exige precisão territorial para:

- alocar recursos;
- distribuir investimentos;
- especificar ações regionalizadas;
- acompanhar execução física e financeira.

Quando as regiões não são estruturadas tecnicamente, a LOA perde capacidade de orientar o gasto público no território.

Os instrumentos de planejamento brasileiro exigem regionalização, mas a maioria dos municípios, incluindo Maceió, ainda opera com modelos inadequados, gerando desalinhamento entre prioridades, necessidades e execução.

2.5 A AGENDA CONTEMPORÂNEA DA GOVERNANÇA TERRITORIAL (2012–2024)

Pesquisas recentes destacam que a capacidade estatal depende da coerência territorial do planejamento, como apontam Abrucio, Lotta, Pires e Gomide. A OCDE reforça que países com modelos territoriais consistentes apresentam:

- maior eficiência alocativa;
- coordenação intersetorial mais sólida;
- menor desigualdade espacial;
- maior transparência no uso dos recursos.

Essa agenda incorpora:

- planejamento multinível;
- governança metropolitana;
- uso de indicadores e sistemas de informação territorial;
- regionalização funcional;
- fortalecimento de capacidades administrativas.

Dessa forma, regionalizar bem não constitui apenas uma decisão técnica, mas uma condição para que o Estado opere com verdadeira capacidade de planejamento e intervenção territorial.

3 METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, fundamentada na análise documental, na revisão bibliográfica e na comparação intercapitais. Conforme Gil, a pesquisa qualitativa é indicada para estudos que buscam compreender fenômenos em profundidade, explorando significados, relações e contextos que não podem ser reduzidos a mensurações numéricas. Creswell destaca que esse tipo de abordagem mobiliza múltiplas fontes de evidência e permite interpretar fenômenos sociais de forma integrada e contextualizada. Nessa perspectiva, parte-se do entendimento de que a regionalização para fins de planejamento envolve dimensões territoriais, políticas e administrativas cujo estudo demanda interpretação, análise e reconstrução conceitual.

A análise documental segue o entendimento de Lakatos e Marconi, segundo o qual documentos oficiais e normativos constituem fontes primárias indispensáveis para identificar estruturas institucionais, políticas públicas e processos organizativos. O primeiro conjunto de fontes corresponde às leis municipais de Maceió, especialmente a Lei n. 4.687 de 1988, suas alterações posteriores, o Plano Diretor de 2005 e os dispositivos relativos à organização territorial do município. O segundo conjunto compreende o Modelo de Regionalização para o Planejamento Estadual de Alagoas, elaborado pela SEPLANDE com apoio técnico

do IBAM, cuja metodologia baseada em polos, fluxos e áreas de influência oferece parâmetros analíticos particularmente úteis ao estudo.

Para fins comparativos, foram selecionadas capitais brasileiras com características urbanas e estruturais semelhantes às de Maceió, como Aracaju, João Pessoa, Natal e São Luís. Essa seleção segue a orientação metodológica destacada por Prodanov e Freitas, que indicam que a comparação intercasos permite identificar padrões, divergências e convergências relevantes para o problema investigado. Paralelamente, foram analisadas capitais consideradas referência nacional em modelos de regionalização, como Curitiba, Belo Horizonte e Porto Alegre, o que permitiu construir padrões contrastivos entre modelos administrativos, híbridos e funcionais.

O procedimento analítico foi desenvolvido em três etapas. A primeira consistiu na sistematização e análise das bases legais, dos recortes territoriais e dos critérios utilizados em cada cidade. A segunda etapa correspondeu à comparação dos modelos, classificando-os conforme categorias derivadas da literatura e da metodologia aplicada no modelo estadual de Alagoas. A terceira etapa se concentrou na interpretação dos efeitos de cada modelo sobre o planejamento governamental, relacionando diagnóstico territorial, priorização de políticas e territorialização do gasto público.

A combinação entre análise documental, revisão teórica e comparação intercapitais permitiu construir interpretação abrangente sobre os limites do modelo de regionalização de Maceió, além de fundamentar a identificação de elementos essenciais para sua revisão futura. A metodologia adotada assegura, assim, coerência entre o problema de pesquisa, os objetivos e os procedimentos analíticos empregados.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise desenvolvida a seguir apresenta os principais achados da pesquisa, organizados a partir da interpretação dos modelos de regionalização adotados por Maceió, das capitais de porte semelhante e das capitais referência no cenário nacional. Os resultados permitem compreender de que maneira diferentes critérios territoriais influenciam diagnósticos, priorização de políticas públicas e capacidade estatal. A discussão está estruturada em subitens que detalham características, limites e implicações de cada modelo, relacionando-os às exigências contemporâneas do planejamento governamental.

4.1 O MODELO DE REGIONALIZAÇÃO DE MACEIÓ, CARACTERÍSTICAS, LIMITES E IMPLICAÇÕES

A regionalização vigente em Maceió tem origem na Lei nº 4.687 de 1988, que dividiu a área urbana em sete Regiões Administrativas utilizando como principal critério a contiguidade física entre bairros. Essa lógica foi preservada pelas Leis nº 4.952 de 2000 e nº 5.217 de 2001 e reafirmada no Plano Diretor de 2005,

quando se instituiu a oitava região administrativa sem, contudo, alterar o fundamento metodológico do modelo.

Os dados mais recentes do IBGE e do Perfil Socioeconômico de Maceió mostram que a cidade apresenta heterogeneidade territorial acentuada, marcada por forte concentração populacional e econômica na faixa litorânea e por vulnerabilidades persistentes nas áreas altas. Essa realidade evidencia a limitação central do modelo atual, que não consegue captar a dinâmica socioespacial contemporânea. As regiões administrativas não refletem padrões de mobilidade, redes de serviços, centralidades emergentes ou desigualdades socioeconômicas já documentadas em bases públicas oficiais.

A segunda limitação refere-se à frágil integração entre regionalização e planejamento. Os diagnósticos utilizados no PPA, na LDO e na LOA reproduzem divisões territoriais que pouco dialogam com a complexidade urbana, o que restringe a capacidade de identificar prioridades territoriais e de orientar a distribuição equilibrada de investimentos.

A terceira limitação está na incapacidade de revelar desigualdades intraurbanas, já que o modelo atual não incorpora indicadores de renda, escolaridade, saneamento, densidade ou acessibilidade, elementos essenciais para qualquer leitura territorial consistente. Como resultado, a territorialização do gasto público torna-se incerta e as políticas setoriais são implementadas sem referência a recortes funcionais de planejamento.

A literatura especializada reforça que regionalizações administrativas, quando não ancoradas em critérios técnicos, tendem a reproduzir desigualdades e a reduzir a eficácia da ação governamental. Em Maceió, esse fenômeno se expressa pela fragmentação das políticas, pela sobreposição de iniciativas, pela baixa articulação intersetorial e pela fraca aderência entre território, orçamento e programas estratégicos.

4.2 O MODELO ESTADUAL DE ALAGOAS COMO REFERÊNCIA METODOLÓGICA

O Modelo de Regionalização para o Planejamento Estadual de Alagoas, elaborado pelo IBAM e publicado em 2014, apresenta arranjo metodológico que contrasta fortemente com o modelo municipal de Maceió. Sua lógica combina dois movimentos complementares. O primeiro consiste na definição de municípios-polo, identificados segundo sua importância socioeconômica, a oferta e a densidade de serviços e a capacidade de polarização. O segundo movimento corresponde à delimitação das áreas de influência desses polos, resultando em regiões de planejamento que incorporam fluxos, interdependências funcionais, redes de equipamentos e padrões de mobilidade.

Trata-se de um modelo ancorado em critérios mensuráveis e replicáveis, estruturado para traduzir funções urbanas e articulações territoriais. O uso de indicadores socioeconômicos, associado à interpretação dos fluxos de deslocamento e consumo, à análise da localização de serviços públicos e à identificação de centralidades e subcentralidades, constitui sua espinha dorsal. Esses elementos permitem construir recortes

que representam a dinâmica real do território, fortalecendo diagnósticos, ampliando a precisão na alocação de recursos e orientando programas e ações de caráter territorial.

Quando utilizado como referência para avaliar Maceió, o modelo estadual evidencia a distância entre uma regionalização administrativa, fundamentada em recortes históricos, e uma regionalização funcional orientada por critérios técnicos. Enquanto o modelo estadual incorpora articulações territoriais e identifica centralidades efetivas, o modelo municipal permanece preso a divisões pouco responsivas às transformações urbanas, incapazes de orientar de maneira consistente o planejamento e a gestão do território.

4.3 COMPARAÇÃO COM CAPITALS SEMELHANTES: ARACAJU, JOÃO PESSOA, NATAL E SÃO LUÍS

A análise comparativa com capitais de porte e características semelhantes confirma que Maceió não constitui caso isolado. Aracaju (com cerca de 670 mil habitantes), João Pessoa (aproximadamente 830 mil), Natal (quase 900 mil) e São Luís (cerca de 1,1 milhão) estruturam suas regiões administrativas com base em recortes predominantemente históricos, vinculados à divisão de bairros, à contiguidade física e a práticas administrativas consolidadas ao longo do tempo. Em geral, esses modelos não incorporam indicadores socioeconômicos, não representam fluxos urbanos e tampouco orientam de forma sistemática o ciclo orçamentário, refletindo a persistência de uma regionalização essencialmente administrativa nas capitais nordestinas.

Embora compartilhem limitações, essas cidades apresentam particularidades que ajudam a contextualizar o caso maceioense. Aracaju organiza-se em 9 regiões administrativas, articuladas ao planejamento urbano, ainda sem critérios funcionais explícitos. João Pessoa utiliza recortes que dialogam parcialmente com dinâmicas comunitárias, mas carecem de um marco metodológico capaz de traduzir desigualdades socioespaciais em critérios de planejamento. Natal, dividida em quatro zonas administrativas desde meados do século XX, mantém fragilidades similares devido à falta de integração entre regionalização e instrumentos de planejamento. São Luís, com cinco grandes regiões administrativas, enfrenta desafios semelhantes, sobretudo pela ausência de critérios analíticos e pela baixa incorporação de indicadores territoriais.

Os dados socioeconômicos do IBGE e os índices do Atlas Brasil reforçam esse quadro, evidenciando padrões intensos de vulnerabilidade e desigualdades intraurbanas nessas capitais — elementos que, assim como em Maceió, não são incorporados aos recortes administrativos nem utilizados para orientar metas do PPA ou a execução da LOA. O resultado é um ciclo orçamentário pouco articulado ao território, marcado por diagnósticos genéricos, baixa precisão na identificação de prioridades e menor capacidade de avaliação territorial dos impactos das políticas públicas.

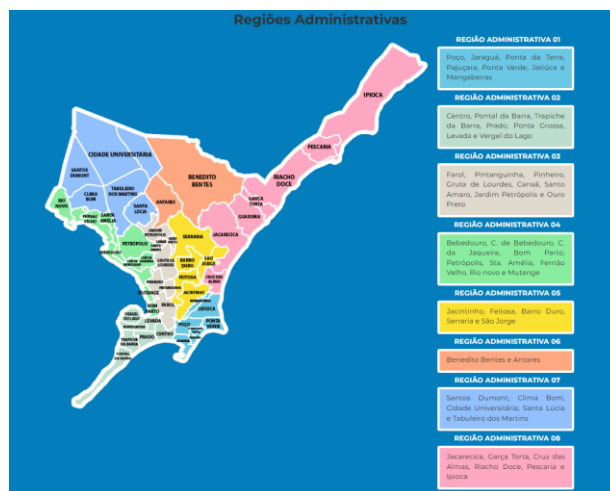
Assim, o ponto comum entre essas capitais é a desvinculação entre território e orçamento, que limita

Figura 3 – Regionalização Administrativa de João Pessoa



Fonte: Prefeitura Municipal de João Pessoa.

Figura 4 – Regionalização Administrativa de Maceió



Fonte: Prefeitura Municipal de Maceió.

A leitura integrada dos mapas confirma que Aracaju, João Pessoa e Natal adotam modelos de regionalização de natureza essencialmente administrativa, sem critérios funcionais, sem articulação com fluxos urbanos e sem integração consistente com o ciclo orçamentário. Tal evidência visual corrobora os achados apresentados na análise textual e fundamenta empiricamente a classificação dessas capitais como “modelos semelhantes” no Quadro 1.

4.4 COMPARAÇÃO COM CAPITAIS REFERÊNCIA: CURITIBA, PORTO ALEGRE E BELO HORIZONTE

Curitiba, Porto Alegre e Belo Horizonte constituem referências nacionais por adotarem modelos de regionalização funcional mais estruturados e metodologicamente consistentes. Curitiba integra sua regionalização às políticas de uso do solo, à mobilidade e à estruturação urbana, articulando eixos de transporte, centralidades urbanas e dados socioeconômicos. Porto Alegre desenvolveu modelo territorializado associado ao Orçamento Participativo, permitindo identificar desigualdades regionais, territorializar investimentos e fortalecer a relação entre planejamento, orçamento e participação social. Belo Horizonte estruturou nove regionais baseadas em critérios populacionais, socioeconômicos e funcionais, o que viabiliza diagnósticos territorializados e monitoramento contínuo de metas.

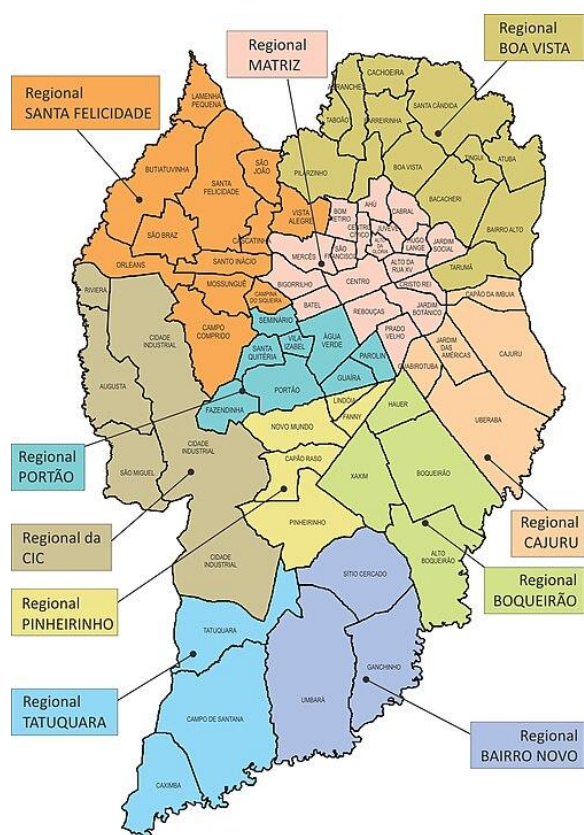
Essas experiências oferecem lições relevantes. Em Curitiba, a regionalização orienta decisões estruturantes de mobilidade, zoneamento e redes de serviços. Em Porto Alegre, a territorialização qualifica a distribuição dos recursos e reforça legitimidade democrática. Em Belo Horizonte, a regionalização constitui base para indicadores territoriais, acompanhamento de metas e coordenação intersetorial.

O contraste com Maceió evidencia a importância dos recortes funcionais para fortalecer a capacidade

estatal. Diagnósticos detalhados, priorização territorial, articulação entre setores e alocação eficiente de recursos dependem de regiões definidas por critérios técnicos que expressem a dinâmica socioespacial da cidade.

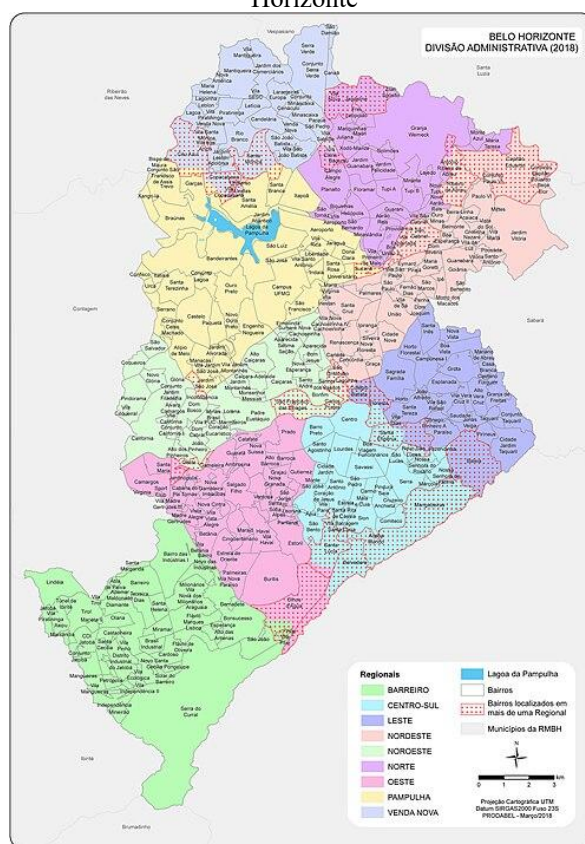
Na sequência, apresentam-se os mapas das capitais referência — Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre — com o objetivo de ilustrar a organização territorial baseada em critérios funcionais, centralidades urbanas, redes de mobilidade e articulação intersectorial. Essas representações evidenciam arranjos de regionalização alinhados ao planejamento urbano e orçamentário, oferecendo um contraste direto com os modelos administrativos observados nas capitais nordestinas analisadas anteriormente.

Figura 5 – Regionalização Administrativa de Curitiba



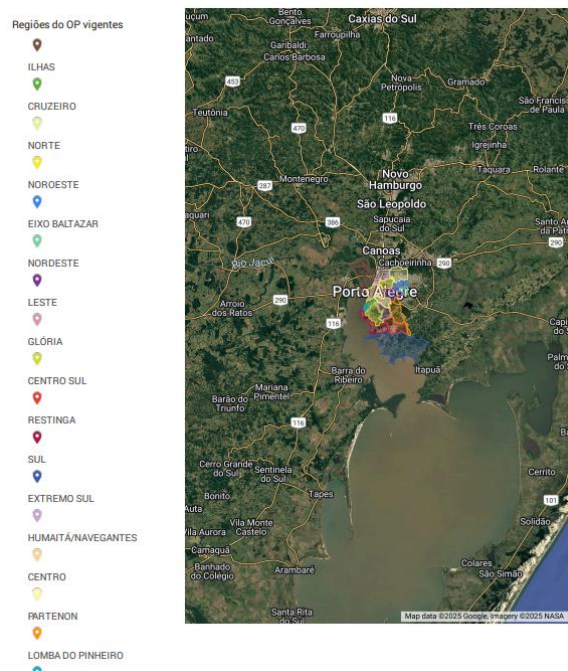
Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba.

Figura 6 – Regionalização Administrativa de Belo Horizonte



Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

Figura 7 – Regionalização Territorial de Porto Alegre (Orçamento Participativo)



Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre / ObservaPOA.

A observação comparada das regionais de Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre confirma a presença de critérios funcionais, delimitações coerentes com a dinâmica urbana e uso sistemático de indicadores para fins de planejamento. Diferentemente dos modelos administrativos, tais regionalizações estruturam diagnósticos territoriais, orientam políticas setoriais e facilitam a territorialização do orçamento. Essa evidência visual reforça a posição privilegiada dessas capitais no Quadro 1, bem como a importância de recortes territoriais tecnicamente fundamentados para o fortalecimento da capacidade estatal.

4.5 QUADRO COMPARATIVO DOS MODELOS DE REGIONALIZAÇÃO

A seguir, apresenta-se um quadro analítico que sintetiza as principais diferenças entre os modelos:

Tabela 1

Critério	Maceió	Capitais Semelhantes ¹ (Aracaju, João Pessoa, Natal, São Luís)	Capitais Referência ² (Curitiba, Belo Horizonte, Porto Alegre)	Modelo Estadual de Alagoas ³ (IBAM/SEPLANDE, 2014)
Base territorial	Abairramento; divisão histórica de bairros	Recortes administrativos baseados em bairros ou setores	Recortes funcionais estruturados por centralidades e uso do solo	Polarização territorial: polos e áreas de influência
Critério metodológico	Não definido; ausência de critérios técnicos	Parcialmente definido; ainda predominantemente administrativo	Definido metodologicamente; baseado em dados e funções urbanas	Altamente definido; método em duas etapas
Indicadores socioeconômicos	Não utilizados	Pouco utilizados; aplicação limitada	Utilizados de forma sistemática	Utilizados plenamente
Consideração de fluxos urbanos	Não considerados	Considerados parcialmente	Considerados integralmente	Considerados integralmente
Centralidades e subcentralidades	Não identificadas	Pouco exploradas	Identificadas e utilizadas como base territorial	Identificadas a partir dos polos
Integração com o PPA	Baixa	Baixa a moderada	Elevada	Elevada
Integração com a LOA	Reduzida	Reduzida	Elevada	Elevada
Uso para diagnóstico territorial	Fraco	Fraco a moderado	Forte	Forte
Coerência territorial	Baixa	Baixa a média	Alta	Alta
Articulação intersetorial	Limitada	Limitada	Elevada	Elevada
Participação social territorial	Não estruturada	Parcial	Parcial a forte (ex.: Porto Alegre)	Parcial
Capacidade estatal derivada do modelo	Reduzida	Reduzida	Fortalecida	Fortalecida

Fonte: Elaboração própria com base na legislação municipal de Maceió (Leis nº 4.687/1988, 4.952/2000, 5.217/2001 e Plano Diretor 2005), no Modelo de Regionalização para o Planejamento Estadual de Alagoas (SEPLANDE/IBAM, 2012–2014) e em documentos oficiais das capitais Aracaju, João Pessoa, Natal, São Luís, Curitiba, Belo Horizonte e Porto Alegre.

As diferenças entre escalas municipais e metropolitanas, bem como as particularidades demográficas e institucionais das capitais analisadas, foram consideradas na elaboração do quadro, garantindo coerência comparativa e evitando distorções interpretativas.

¹ Dados populacionais, demográficos e territoriais referentes às capitais Aracaju, João Pessoa, Natal e São Luís foram consultados nas plataformas “Panorama dos Municípios” e “Cidades e Estados”, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

² Informações relativas à organização territorial, centralidades, mobilidade urbana e critérios funcionais adotados por Curitiba, Porto Alegre e Belo Horizonte foram obtidas em documentos oficiais de planejamento urbano, bases estatísticas municipais e painéis complementares do IBGE.

³ O Modelo de Regionalização para o Planejamento Estadual de Alagoas foi elaborado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) em parceria com a SEPLANDE (2012–2014), definindo polos, áreas de influência e critérios socioeconômicos e funcionais.

⁴ Indicadores socioeconômicos utilizados para fins comparativos — IDHM, renda, escolaridade e vulnerabilidade social — foram obtidos no Atlas Brasil (PNUD/IPEA/FJP).

⁵ Os dados referentes às desigualdades intraurbanas de Maceió foram extraídos do Perfil Socioeconômico de Maceió (SEPLAG/AL), complementados por IBGE e Atlas Brasil.

O quadro evidencia que Maceió compartilha fragilidades típicas das capitais nordestinas, especialmente a ausência de critérios funcionais e a baixa integração entre regionalização e planejamento. Ao mesmo tempo, destaca-se que o município dispõe de uma vantagem comparativa relevante: a existência de um modelo estadual já consolidado, que incorpora diretrizes técnicas necessárias para orientar uma regionalização funcional. Esse modelo pode servir de base para a construção de um novo marco territorial municipal, mais coerente com as dinâmicas socioespaciais contemporâneas e com as exigências do planejamento governamental.

A análise confirma que a regionalização constitui elemento decisivo para a qualidade do planejamento municipal. Em Maceió, assim como em diversas capitais nordestinas, a ausência de modelo normatizado e tecnicamente fundamentado compromete a territorialização do gasto público, reduz a precisão dos diagnósticos e limita a capacidade estatal de enfrentar desigualdades intraurbanas persistentes.

A comparação com capitais referência evidencia que modelos funcionais fortalecem a integração entre política, território e orçamento, permitindo diagnósticos detalhados, coordenação intersetorial e melhor distribuição dos recursos. Já a comparação com capitais semelhantes demonstra que modelos administrativos tendem a reproduzir fragilidades estruturais e a manter a distância entre território e decisões orçamentárias.

Nesse contexto, o modelo estadual de Alagoas surge como referência metodológica robusta e apta a orientar um novo marco territorial para Maceió. Sua utilização permitiria maior coerência territorial, diagnósticos mais precisos e fortalecimento da capacidade estatal, elementos indispensáveis para enfrentar desigualdades e qualificar o planejamento público municipal.

5 CONCLUSÃO

As análises apresentadas demonstram que Maceió opera com uma regionalização essencialmente administrativa, historicamente definida pelo abairramento e pela divisão tradicional de bairros, sem critérios técnicos capazes de refletir fluxos, desigualdades socioespaciais, usos do solo e centralidades urbanas. Essa configuração compromete processos centrais do planejamento governamental, como a elaboração do Plano Plurianual, a identificação das prioridades da LDO e a territorialização das despesas previstas na LOA.

A comparação com capitais semelhantes revela que Maceió integra um conjunto de municípios com recortes territoriais frágeis, predominantemente administrativos e pouco articulados ao planejamento. Ao mesmo tempo, as capitais referência, como Curitiba, Belo Horizonte e Porto Alegre, demonstram que a regionalização funcional é capaz de ampliar a capacidade estatal, fortalecer diagnósticos territoriais e orientar investimentos de maneira mais equitativa.

O Modelo de Regionalização para o Planejamento Estadual de Alagoas evidencia que a construção de recortes territoriais orientados por indicadores, centralidades, fluxos urbanos e áreas de influência oferece

bases mais sólidas para diagnósticos e decisões estratégicas. Essa referência metodológica sugere caminhos para uma revisão ampla da regionalização de Maceió, incluindo mecanismos de participação social, integração entre planejamento orçamentário e planejamento urbano, e articulação entre diferentes escalas de governança.

Conclui-se que a construção de um modelo normatizado de regionalização municipal é etapa fundamental para fortalecer o planejamento de Maceió, apoiar a distribuição equilibrada dos investimentos públicos e enfrentar desigualdades históricas do território. Um modelo que considere centralidades, fluxos, vulnerabilidades e articulações funcionais permitirá que a cidade avance na direção de um planejamento mais coerente, democrático e aderente às necessidades reais da população.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por que “em tudo devemos dar graças, porque esta é a vontade de Deus em Cristo Jesus para convosco” (Tessalonicenses 5:18) – e um coração grato, agrada a Deus!

Agradeço à minha esposa, Elda Nicácio, pelo companheirismo e pelo apoio em todos os momentos dessa nossa jornada de vida.

Agradeço aos meus filhos, Vinicius e Matheus, por compreenderem a minha ausência nas horas dedicadas à pesquisa, aos estudos e ao trabalho.

Agradeço também à minha amiga Marielza, pela cumplicidade acadêmica, pelas horas de debates e pelas contribuições que muito enriqueceram nossa caminhada.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2021.
- ALAGOAS. Secretaria de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico. Modelo de regionalização para o planejamento estadual de Alagoas. Maceió: SEPLANDE, 2014.
- ANDRADE, Manuel Correia de. A questão do território no Brasil. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.
- ANDRADE, Nilton de Aquino. Planejamento governamental para municípios: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. São Paulo: Atlas, 2006.
- ARRETCHE, Marta. Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp, 2015.
- BELTRAMMI, Danilo Gomes Monteiro. Descentralização: o desafio da regionalização para Estados e Municípios. *Revista de Administração em Saúde*, v. 10, n. 41, p. 1–12, out./dez. 2008. Disponível em: http://www.cqh.org.br/portal/pag/anexos/baixar.php?p_ndoc=214&p_nanexo=97. Acesso em: 16 jul. 2016.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- CONTEL, Fábio Betioli. Os conceitos de região e regionalização: aspectos de sua evolução e possíveis usos para a regionalização da saúde. *Saúde e Sociedade*, v. 24, n. 2, p. 447–461, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v24n2/0104-1290-sausoc-24-02-00447.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2016.
- CRESWELL, John W. Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens. Porto Alegre: Penso, 2014.
- DALLABRIDA, Valdir Roque. A gestão territorial através do diálogo e da participação. Barcelona: Geocrítica, 2007. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24520.htm>. Acesso em: 16 jul. 2016.
- DE TONI, Jackson; KLARMANN, Herbert. Regionalização e planejamento: reflexões metodológicas e gerenciais sobre a experiência gaúcha. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 23, n. 2, p. 289–310, 2002. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2019/2400>. Acesso em: 16 jul. 2016.
- FRÉMONT, Armand. A região: espaço vivido. Coimbra: Livraria Almedina, 1980.
- GEHL, Jan. Cidade para pessoas. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.
- GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- HAESBAERT, Rogério. Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. Porto Alegre: UFRGS, 2004. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2016.
- HAESBAERT, Rogério. Região, regionalização e regionalidade: questões contemporâneas. *Revista Antares*, v. 2, n. 3, p. 1–15, 2010. Disponível em: <https://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/antares/article/download/416/360>. Acesso em: 16 jul. 2016.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LACOSTE, Yves. Geografia: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra. São Paulo: Papirus, 1989.

LOTTA, Gabriela. Burocracia e políticas públicas: interação, cooperação e aprendizagem. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018.

MANSUR, Denise Cristina. O planejamento e a regionalização da administração direta do Estado do Paraná como aporte às ações e à política de desenvolvimento econômico. Curitiba: UFPR, 2008. Disponível em: <http://www.economia.ufpr.br/Teses%20Doutorado/Denise%20Cristina%20Mansur.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2016.

OCDE. Territorial Governance Review. Paris: OECD Publishing, 2020.

PIRES, Roberto Rocha; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais e políticas públicas no Brasil. Brasília: Ipea, 2022.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SALDANHA, Clezio. Introdução à gestão pública. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, Milton. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed., 2. reimpr. São Paulo: Edusp, 2006.

SCHMITTER, Philippe C. Introdução à ciência política. In: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Curso de Introdução à Ciência Política. Unidade I. 2. ed. Brasília: UnB, 1984.

STEINBERGER, Marília et al. Território, ambiente e políticas públicas espaciais. Brasília: Paralelo 15; LGE Editora, 2006.