



Capacidades territoriais do planejamento. Estado e sua influência no processo de urbanização brasileiro

Territorial capabilities of planning. State and its influence on the Brazilian urbanization process
Capacidades territoriales del planificación. El Estado y su influencia en el proceso de urbanización brasileño

TAVARES, Jeferson¹

¹Universidade de São Paulo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, São Carlos, São Paulo, Brasil.
jctavares@usp.br
ORCID ID: 0000-0003-2482-0380

Recebido em 03/04/2022 Aceito em 12/08/2022



Resumo

O objetivo central é problematizar o aspecto territorial nas últimas três décadas do planejamento estatal brasileiro e compreender as características predominantes do atual processo de urbanização. O presente artigo apresenta resultados de pesquisa sobre as políticas públicas urbanas pela perspectiva do planejamento tomando como objeto principal a provisão de infraestrutura de saneamento, mobilidade e habitação. Metodologicamente, a análise está baseada em uma investigação empírica sobre os investimentos federais realizados entre 1990 e 2019 a partir dos programas que os promoveram; e por uma visão interescalar a partir da espacialização desses dados nos municípios. Apoiar-se nas teorias de políticas públicas para compreender o papel do Estado; e nos conceitos de metropolização e dispersão urbana para compreender sua capacidade no ordenamento territorial. Os resultados reforçam as tradicionais constatações sobre tensões e contradições desse ordenamento. Mas, trazem evidências de novos aspectos relacionados à dimensão urbano-regional, ao setorialismo, à capilaridade dessas ações e aos seus novos paradigmas. As conclusões apontam para a conformação de um ciclo de investimentos cujos resultados relacionam-se às características do federalismo descentralizado e do processo de redemocratização que os empreenderam e respondem à questão principal de como o Estado intervém no ordenamento territorial e de como poderia intervir.

Palavras-chave: Planejamento urbano, infraestrutura urbana, processo de urbanização, metropolização, dispersão urbana, Estado

Abstract

The main objective is to problematize the Brazilian state planning by its territorial aspect and to understand some predominant characteristics of the urbanization process. This article presents research results on urban public policies from a planning perspective, taking as its main object the provision of sanitation, mobility and housing infrastructure. Methodologically, the analysis is based on empirical research on federal investments made between 1990 and 2019 and on the programs that promoted them; and for an interscalar vision from the spatialization of these data in the municipalities. It relies on institutional and public policy theories to understand the role of the State; and in the concepts of metropolization and urban dispersion to understand its capacity in territorial planning. The results reinforce the traditional findings about tensions and contradictions in this order. However, they bring evidence of new aspects related to the urban-regional dimension, to sectorialism, to the capillarity of these actions and to their new paradigms. The conclusions point to a cycle of investments whose results are related to the characteristics of decentralized federalism and the redemocratization process that undertook them and answer the main question of how the State intervenes in territorial planning and how it could intervene.

Key-Words: Urban planning, urban infrastructure, urbanization process, metropolization, urban dispersion, State



Resumen

El objetivo principal es problematizar la planificación estatal brasileña por su aspecto territorial y comprender características del proceso de urbanización. Este artículo presenta resultados de investigación sobre políticas públicas urbanas desde la perspectiva de la planificación, teniendo como objeto la dotación de infraestructura de saneamiento, movilidad y vivienda. Metodológicamente, el análisis se basa en investigaciones empíricas sobre las inversiones federales realizadas entre 1990 y 2019 y sobre los programas que las impulsaron; y para una visión interescalar a partir de la espacialización de estos datos en los municipios. Se apoya en teorías de políticas públicas para entender el rol del Estado; y en los conceptos de metropolización y dispersión urbana para comprender su capacidad en la planificación territorial. Los resultados refuerzan los hallazgos tradicionales sobre tensiones y contradicciones. Sin embargo, traen evidencia de nuevos aspectos relacionados con la dimensión urbano-regional, con la sectorialidad, con la capilaridad de estas acciones y con sus nuevos paradigmas. Las conclusiones apuntan a un ciclo de inversiones cuyos resultados se relacionan con las características del federalismo descentralizado y el proceso de redemocratización que las acometió y responden a la pregunta central de cómo interviene el Estado en la planificación territorial y cómo podría intervenir.

Palabras clave: Urbanismo, infraestructura urbana, proceso de urbanización, metropolización, dispersión urbana, Estado



1. Introdução

O estudo sobre as ações estatais de planejamento possibilita a compreensão de algumas das características do processo de urbanização brasileiro. São notórias as práticas do neoliberalismo político dentro do Estado (desde o final dos anos 1980) e a importância do papel do capital privado (indústria, agronegócio, imobiliário e serviços) no redesenho produtivo nacional. Ainda assim, é possível partir da premissa de que o aparato estatal continua exercendo importante função no ordenamento territorial por meio de planejamento e investimentos. O que possibilita construir a hipótese de que o processo de redemocratização consolidado no período pós-1988 pelo federalismo descentralizado tem ajudado a reestruturar o território apontando para tendências e transformações no processo de urbanização.

A partir da definição dos entes federativos pela Constituição Federal de 1988, o Estado foi reposicionado no quadro de promoção de políticas públicas fazendo jus ao seu papel central na execução dessas ações (MARQUES, 2017, p. 14). E esse processo orienta-se pelas complexidades sociais e políticas inerentes aos regimes democráticos e que constituem um contexto onde operam as autonomias estatais (SOUZA, 2006, p. 27) por espaços de conflitos, forças hegemônicas, mas também resistências sociais. Condição que, no caso brasileiro, colabora no entendimento de ações contínuas, difusas, fragmentadas e muitas vezes contraditórias que marcam o atual panorama das políticas públicas urbanas e regionais. Esse jogo que ocorre dentro do Estado e influencia o ordenamento territorial está vinculado às vertentes do pensamento econômico e social presentes nesse período.

No campo do planejamento, as questões econômicas e sociais emergiram com importância pela interação entre decisões e estruturas formadas por microprocessos/microiniciativas e macrodecisões que por diferentes escalas de interesses constituíram densas economias urbano-regionais e construíram espaços sociais que, em última instância, justificam e sustentam as fragilidades do pacto federativo (BRANDÃO, 2014, p. 60-70). No território, esse movimento fica explícito pela preponderância setorialista das ações.

Especialmente no campo do planejamento urbano, o Estado abarcou a lógica neoliberal produtivista que se acentuou pelas raízes desestatizantes da década de 1990 alinhando-se a uma nova razão capitalista mundial (DARDOT, LAVAL, 2016), mas também recepcionou os princípios de direito à cidade (LEFEBVRE, 2006) que se consolidaram na segunda metade dos anos 2000. O avanço em trinta anos de políticas públicas foi garantido pelas lutas sociais e por alternativas regulatórias de apropriação e uso do território (NAKANO, 2011, p. 58). E ainda que seus resultados tenham se distanciado dos propósitos originais, as experiências do período democrático confirmam que os aspectos sociais reforçam o papel do Estado como interventor e construtor de políticas redistributivas (MARICATO, 2011, p. 28-38) com influência sobre o ordenamento territorial, mesmo sob forte pressão do mercado e das iniciativas privadas em decisões programáticas do governo federal.

Nas cidades, por sua vez, as diferentes temporalidades emergiram na conformação de espaços estatais, ou seja, novos lugares ou reformas de lugares consolidados promovidas pela presença do Estado. Essas temporalidades expressam a intensidade dos atores sociais na construção das cidades; dos fatores de produção e trocas na localização das atividades mercantis ou não mercantis, liberais ou comunitárias, individuais ou coletivas; e da própria organização da cidade que aos poucos abandona a tradição de um urbanismo regulamentar-operacional baseado no controle fundiário, nas obras públicas e na relação de uma economia mista (VELTZ, 2009, p. 157-169). Territorialmente, podem ser comprovadas pelas novas dimensões regionais que essas ações configuram e pela transformação do tecido urbano que elas induzem ao ampliar a mancha urbanizada e alterar a relação com as centralidades mais tradicionais.



Escalaridades e conflitos que justificam a presente análise e que levam ao entendimento de que as ações estatais podem ser reconhecidas por um ciclo de planejamento democrático conformado entre o plano plurianual PPA 1991-1995 e o PPA 2016-2019. Dentro desse recorte, o estudo está baseado na identificação de 16.952 empreendimentos estatais¹ e na análise de 2.986 deles correspondentes aos setores de saneamento, mobilidade, habitação e planejamento urbano. São empreendimentos concebidos ou executados entre 1990 e 2019 em 777 municípios distribuídos em todas as macrorregiões do país².

Metodologicamente, a seleção desses empreendimentos (aqui, também tratados por ações) baseou-se em quatro critérios: interação setorial e/ou territorial; potencial de proporcionar transformação qualitativa no espaço e na rotina de seus usuários; propósito (presente na concepção ou nos seus resultados) de intensificarem relações de trabalho e/ou com o meio ambiente; e capacidade de mudarem ou reforçarem a relação do município beneficiado com a rede urbana ou com o sistema de cidades. A territorialização desses empreendimentos ocorreu em dois estágios: na escala regional, identificando os municípios contemplados e quais suas condições regionais (pertencentes ou não às organizações regionais); na escala urbana, identificando os empreendimentos no tecido urbano de cada município contemplado. As análises decorreram dessas verificações e foram subsidiadas por informações dos programas e políticas públicas na compreensão da abrangência e do impacto delas sobre o território e em suas diferentes escalas.

Os empreendimentos foram analisados conforme seu setor de financiamento (mobilidade, saneamento, urbanização de assentamentos precários, habitação e planos diretores). Por imprecisões de denominações, um percentual mínimo de empreendimentos (3,12%) não pôde ser localizado no tecido urbano. Contudo, o conjunto possibilita um panorama esclarecedor das políticas públicas urbanas dos últimos trinta anos. Por fim, é importante destacar que as ações selecionadas não são representativas quantitativamente do universo dos empreendimentos identificados (17,61% dos 16.952 empreendimentos identificados; 13,94% dos 5.570 municípios brasileiros), mas foram escolhidas por indicarem padrões, tendências ou particularidades das políticas públicas desse período. E por isso, capazes de sintetizar as formas e as motivações da ação estatal sobre as cidades brasileiras, bem como as complexidades e conflitos desse período democrático.

2. A dimensão territorial das ações estatais em políticas públicas urbanas

Tomando como referência as últimas três décadas de políticas públicas urbanas federais, é possível destacar alguns aspectos que iluminam a relação entre o Estado e o ordenamento territorial e que correspondem ao jogo do federalismo descentralizado vigente desde a Constituição Federal de 1988.

A hegemonia das políticas macroeconômicas nos anos 1990-2000 e de políticas progressistas sociais nos anos 2000-2010 (FARIA *et al*, 2017, p. 371-378) orientaram os investimentos sociais para constituir espaços competitivos (num primeiro momento) e os investimentos no aparato econômico para melhorias sociais (num segundo momento).

Nesse contexto, as ações sobre os espaços urbanos ganharam maior complexidade de escopo e passaram a integrar planos de desenvolvimento de diferentes escalas. Foram formuladas em resposta às crises nacionais e internacionais, à ascensão do mercado de *commodities* (WERNER, 2020), articuladas à economia financeirizada (SANFELICI, 2013). E subsidiadas por novas organizações sociais (como as organizações da sociedade civil e de interesse público, as OSCIPS), por instrumentos participativos (como os definidos pelo Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 10 de julho de

¹Os dados foram fornecidos pelas secretarias nacionais de Habitação, de Saneamento, de Mobilidade, de Desenvolvimento Urbano e Regional, de Prevenção e Programas Estratégicos da Defesa Civil do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e pela Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).

² As análises ocorreram no âmbito da pesquisa intitulada "Os Planos e Projetos Urbanísticos, Pós-1988, na Dispersão Urbana e na Metropolização do Território Brasileiro", que ocorreu de fevereiro de 2019 a agosto de 2021 com financiamento FAPESP, processo n. 2018/13637-0.



2001, e pelo Estatuto da Metrópole, Lei 13.089 de 12 de janeiro de 2015) e por novos espaços de construção de políticas públicas, como o Conselho das Cidades.

E assim orientaram as tomadas de decisões sobre os investimentos em infraestrutura urbana e regional e consolidaram novos padrões de reprodução do capital em relação aos regimes predominantes. O período denominado de “novo desenvolvimentismo” foi marcado pela redução de barreiras temporais e espaciais aos fluxos de capital, ampliação das desigualdades sociais e reconcentração de poder e riqueza, processos que ocorrem em múltiplas escalas e por espaços seletivos (SIQUEIRA, 2015, p. 262) com intensas diferenciações macrorregionais pelas provisões de infraestrutura estatal urbana e regional.

Nesse contexto, é possível elaborar uma análise transversal que, sem deixar de reconhecer as nuances preconizadas pelos períodos políticos, busca um enfoque sobre a forma como as políticas públicas urbanas reverberaram no território. Com essa finalidade, foram adotadas três categorias de análise com os seguintes procedimentos: quanto à natureza ou à origem do empreendimento que possibilita identificar os aspectos setoriais, suas hegemonias e classificações; quanto à relação dos municípios com os predomínios regionais (regiões metropolitanas, aglomerados urbanos, regiões integradas de desenvolvimento, segundo IBGE; mesorregiões diferenciadas, segundo os programas federais); e quanto ao tecido urbano considerando a localização do empreendimento (dentro do tecido principal, nos seus limites/ramificações ou em tecidos urbanos secundários e isolados). As tabelas 1 a 3 sintetizam as principais tendências para cada uma das categorias.

Dessas categorias, a primeira constatação é sobre a setorização dos empreendimentos federais derivados das políticas públicas urbanas. Independentemente da concepção integrada de alguns empreendimentos, a setorização ocorre quanto à rubrica do investimento e essa característica influencia a solução técnica empregada e o seu impacto no tecido urbano. O “setorialismo” não é particularidade do período atual das políticas urbanas e domina a concepção e a prática do meio técnico e político do planejamento (SCHVARSBURG, 2011, p. 30). E no período analisado, a despeito dos esforços intra e interministeriais, caracterizou-se pela segmentação nas áreas de mobilidade, saneamento, urbanização, habitação e planejamento urbano.

Tabela 1: Empreendimentos setoriais

Setor/Ação	Investimento Total	Investimento das Intervenções Selecionadas	% de Investimentos das Intervenções Selecionadas em Relação ao Total	Total das Intervenções Selecionadas
Mobilidade	R\$ 34.853.797,418	R\$ 26.129.296,979	74,97%	613
Saneamento	R\$ 102.089.017.574,03	R\$ 9.648.532.164,75	9,45%	468
Urbanização	R\$ 21.556.084.652,14	R\$ 21.556.084.652,14	100%	1024
Habitação	-	-	-	630
Plano Diretor	R\$ 30.723.485,40	R\$ 30.723.485,40	100%	251

Fonte: Projeto Regular FAPESP (2021)

*Na ocasião da pesquisa, os valores do setor de habitação não estavam disponíveis por empreendimentos o que impossibilitou o cálculo do percentual analisado

Esse aspecto pode ser exemplificado pela verificação de que cerca de 84% dos municípios analisados tiveram apenas um ou dois investimentos federais. Ou seja, os pleitos por investimentos da União ocorreram majoritariamente de forma segmentada quanto à solução técnica (setorizada) e quanto aos aspectos espaciais (em fragmentos urbanos).



Esses dados também auxiliam na compreensão de que essas ações se capilarizaram por todas as macrorregiões. Em números absolutos, as regiões Sudeste e Nordeste tiveram maior número de municípios atendidos, mas houve equidade proporcional em relação ao total de municípios atendidos em cada macrorregião. Assim foram atendidos 17,13% dos municípios da região Sul, 14,59% dos municípios da região Centro-Oeste, 14,03% dos municípios da região Sudeste, 13,11% dos municípios da região Norte e 11,82% dos municípios da região Nordeste. Dados que demonstram o poder equilibrado da ação federal na sua distribuição capilarizada, mas desproporcional quanto às necessidades regionais, metropolitanas ou locais que são distintas entre cada macrorregião.

Esse aspecto da capilaridade é reforçado pela grande diversidade de modalidades e programas dissipados em forma de planos, projetos e obras conforme as demandas municipais e estaduais. Condição que se verifica na execução dos recursos do Orçamento Geral da União (OGU) com distribuição de responsabilidades entre União, estados e municípios confirmando uma tendência de que a difusão territorial acompanha a difusão interfederativa das ações: em 2003 e 2008, por exemplo, aproximadamente 50% dos recursos do OGU foram geridos pelos municípios, 30% pelos estados/Distrito Federal e cerca de 20% pelo governo federal (FILOCOMO e ROYER, 2020, p. 824). O que leva a um entendimento de que a setorização das ações, bem como sua incidência capilarizada e equilibrada podem constituir uma estratégia muito eficiente da abrangência estatal ampliando sua dominação pelo território.

Em contrapartida às ações setorizadas, há ações com concepções integradas. Não são hegemônicas, mas constituíram uma tendência crescente a partir da segunda metade dos anos 2000 até meados de 2016 pela integração setorial ou territorial.

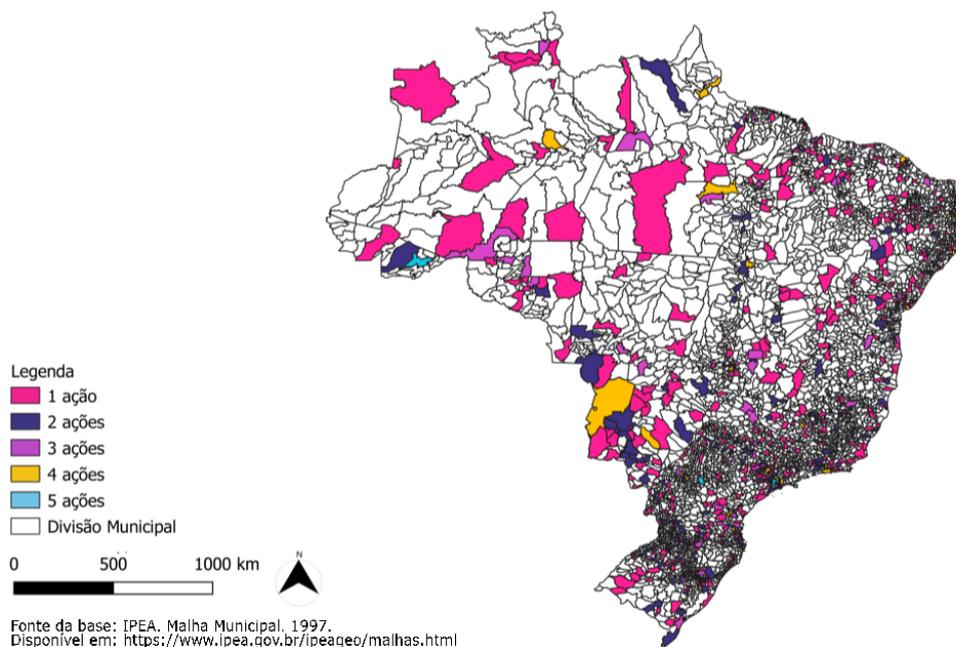
Essas ações são representativas de contratos e gerenciamentos complexos devido ao escopo ou à demanda e ocorrem numa área mais restrita e de forma mais concentrada no tecido urbano, ao contrário da lógica das ações fragmentadas. Proporcionalmente, drenaram maiores recursos porque exigiram equipes multidisciplinares, obras de diferentes escalas e com soluções estruturais tradicionalmente mais onerosas (como contenções, reassentamentos, terraplenagens, etc.). Haja vista que da totalidade dos investimentos analisados de saneamento, cerca de 45% concentrou-se em urbanização de assentamentos precários que possuem essas características. Na mobilidade, tendo em vista o total analisado, 74,97% destinou-se a empreendimentos de urbanização integrada por mobilidade.

Nesse caso, o impacto da política estatal não é pela capilaridade no espaço, mas pela consolidação de referenciais de urbanidade num determinado setor da cidade, reforçando a imagem e a presença do Estado por obras paradigmáticas. Esses referenciais são dados pela constituição da identidade de um bairro por equipamentos sociais ou infraestrutura habitacional, por marcos urbanos de mobilidade, pela construção de espaços públicos, pela recuperação de fundos de vale com parques urbanos, pela eliminação de áreas de risco e até por soluções de saneamento (de drenagem ou coleta de esgotos) que conferem condições mínimas de habitabilidade em setores sem infraestrutura básica.

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 (REGICs) sem serem metrópoles (50% deles).

Figura 1: Municípios analisados e número de empreendimentos (ações) selecionados por município

Mapa de quantidade de categorias de intervenção por município no Brasil



Fonte: Projeto Regular FAPESP (2021)

Nesse sentido, a presença de ações nesses municípios aponta para dois fatores com recíprocas e significativas influências. O primeiro fator refere-se aos municípios com papel de centralidade regional que necessitam de recursos para atender a demandas de sua área de influência e que, portanto, não são exclusivas das demandas municipais. Ao recepcionarem ações federais reforçam seu papel nodal dentro de uma região, 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 articuladores territoriais por 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 ou cobram a administração pública no pleito de recursos. Dessa forma, esses municípios recepcionam maior número de investimentos que reforçam o ciclo vicioso que os garantem como elementos centrais da região. Condição que colabora na propagação de relações horizontais com outros municípios de igual categoria hierárquica, mas também da construção de novas hierarquias e intensificação de interdependências municipais nos seus arredores.

Nessas ações, a percepção da questão regional é central. Mais de 75% dos investimentos analisados estão distribuídos em algum município integrante de uma região metropolitana (incluindo a categoria de região integrada de desenvolvimento) ou de uma aglomeração urbana. Esse dado demonstra que há um reconhecimento da regionalização das ações federais. Em que pese a institucionalização de regiões metropolitanas sem metrópole que ocorreu nas duas últimas décadas, as políticas de desenvolvimento urbano concentraram-se em alguma categoria de organização regional com



características de integração intermunicipal.

Tabela 2: Empreendimentos regionalizados

Setor/Ação	Total de Municípios Analisados (das intervenções selecionadas)	% do Investimento em Mesorregiões (das intervenções selecionadas)	% de Municípios em Mesorregiões (das intervenções selecionadas)	% do Investimento em Região Metropolitana ou Aglomerado Urbano (IBGE, 2019) (das intervenções selecionadas)	% Municípios em Regiões Metropolitanas ou Aglomerados (das intervenções selecionadas e localizadas)
Mobilidade	236	5,10%	15,68%	94,56%	61,44%
Saneamento	171	12,45%	13,45%	89,12%	65,50%
Urbanização	429	17,04%	16,08%	68,69%	51,52%
Habitação	165	-	11,52%	-	62,42%
Plano Diretor	246	24,56%	23,17%	55,12%	46,75%

Fonte: Projeto Regular FAPESP (2021)

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 atividade econômica. Em geral, estão fora das tradicionais áreas e eixos de desenvolvimento econômico e industrial e das áreas mais urbanizadas.

Por fim, ao observar a localização das ações no tecido urbano, é possível afirmar que 51,16% delas ocorrem dentro da mancha urbanizada, fora de vetores de expansão ou de áreas dispersas. Das ações de saneamento, quase dois terços delas têm essa característica e são a evidência de que essas ações ocorrem por atendimento a demandas existentes em áreas já ocupadas e como pleitos de um processo precário de urbanização que sequer ocorre com saneamento básico.

Por outro lado, 45,72% das ações estão nas suas bordas, extensões, ramificações, distritos, povoados ou comunidades, principalmente as ações de urbanização de assentamentos precários e de mobilidade. Atendem a alguns arcos ou eixos de concentração de pobreza que carecem de transporte, moradia e saneamento para se inserirem no mercado de trabalho. São, portanto, representativas dos investimentos públicos que promovem a dispersão urbano ou que buscam atender à dispersão urbana já em curso, consolidando-a.

Os 45,5% de provisões habitacionais no limite ou nas ramificações do tecido urbano consolidado são representantes dessa (potencial) dispersão urbana dada a força de atraírem novos investimentos e diversidade de usos para os seus arredores. Essa condição é agravada pelo fato, já demonstrado, de que apenas um quinto dos municípios analisados receberam ações de outros setores.



Tabela 3: Empreendimentos no tecido urbano

Setor/Ação	% no tecido (das intervenções selecionadas e localizadas)	% na borda e em ramificações (das intervenções selecionadas e localizadas)	% separada (das intervenções selecionadas e localizadas)
Mobilidade	50,90%	40,29%	8,16%
Saneamento	64,29%	26,41%	4,11%
Urbanização	48,83%	42,48%	7,32%
Habitação	40,63%	45,56%	8,57%

Fonte: Projeto Regular FAPESP (2021)

Provisões habitacionais, ramais de mobilidade, urbanização de assentamentos precários nas bordas do tecido urbano principal ou em tecidos urbanos secundários reforçam as conexões intermunicipais e eixos de desenvolvimento muitas vezes localizados ao longo de rodovias e estradas intermunicipais. Colaboram na estruturação do território de forma linear, complementando-o com novas funções ao próprio tecido urbano. Essas estruturações intensificam a regionalização do cotidiano por serem propagadas nacionalmente, articuladas dentro de sistemas da rede urbana e com influências no seu entorno intra e interurbano.

Da análise das ações no tecido urbano (dentro, na borda ou separadas/distantes do tecido principal) pode-se depreender três situações territoriais:

A primeira é decorrente de ações que reforçam a constituição de articulações por interdependências municipais, reescalonamento das atividades cotidianas, etc. Ocorrem dentro do tecido urbano principal e/ou no limite com outro município, mas na mancha urbanizada e/ou conurbada (principalmente para os casos metropolitanos) e redefinem a relação entre centro e suas bordas. Implicam em reestruturações das áreas centrais ou de suas bordas e colaboram nas mudanças funcionais do município em relação à divisão territorial do trabalho.

A segunda é decorrente de ações que reforçam o caráter ramificado e linear da urbanização pois ocorrem no limite do tecido urbano principal, fora dele e em tecido urbano secundário, povoados, núcleos rurais ou distritos. Consolidam franjas e bordas das cidades ampliando possibilidades de sua expansão por equiparem a terra para novas ocupações. Assim formam novas faixas de urbanização que ampliam conexões com outras cidades e diminuem a aderência dos aspectos ambientais no desenvolvimento urbano pelos impactos ocasionados com a supressão de áreas verdes, confinamento de áreas de preservação, aumento de zonas monofuncionais com baixas densidades e, conseqüentemente maior dependência de automóveis.

A terceira é a hegemonia de ações regionalizadas que reforçam a função de centralidade de determinadas cidades, que intensifica os movimentos pendulares entre municípios, que reconstrói relações hierárquicas na rede urbana, que otimiza recursos por consórcios intermunicipais e que, a rigor, cria uma rede de regiões urbanas. Os empreendimentos de mobilidade localizados em cidades satélites que estão restritos a elas, mas que reforçam a constituição de sistemas urbanos, são exemplos dessa repercussão.



3. Escalas do planejamento e suas influências sobre a metropolização do espaço e a dispersão urbana

As três situações apontadas conferem particularidades ao processo brasileiro de urbanização que podem ser sintetizadas pela regionalização do cotidiano e pelo reescalonamento funcional do tecido urbano. Essas características consolidam e ajudam a caracterizar, respectivamente, o processo de metropolização do espaço (LENCIONI, 2017) e a dispersão urbana (REIS, 2006).

De maneira geral, os programas urbanos federais criaram oportunidades de desenvolvimento ao conjunto das cidades brasileiras pela propagação de padrões (técnicos e conceituais) de soluções nas áreas de saneamento, mobilidade e habitacional. E sua distribuição equilibrada territorialmente em cidades de todos os portes e em todas as macrorregiões possibilitou difundir e/ou consolidar a metropolização e a dispersão urbana como particularidades do atual processo de urbanização.

Os programas de mobilidade, por exemplo, criaram conexões intra e interurbanas por diferentes modais (principalmente terrestres e fluvial, mas também aéreo) com foco no transporte de massa e em obras viárias e de terminais. Nas cidades pequenas atenderam as áreas centrais; nas cidades médias buscaram proporcionar articulação entre os subcentros (como foi o caso do Pro-Cidades); e nas áreas conurbadas predominaram os corredores intermunicipais por diferentes soluções tecnológicas (sobre pneus ou sobre trilhos). Dessa forma, colaboraram na consolidação de uma rotina de deslocamentos diários periféricos e até intermunicipais ou metropolitanos.

A maioria dos municípios atendidos pelas ações de mobilidade (mais de 50% deles) não são capitais de estado ou sede de regiões metropolitanas, mas se localizam em alguma organização regional que comprova dupla particularidade dessas ações: reconhecimento da necessidade de investimentos para além dos principais polos urbanos; e reforço das relações de interdependências regionais pela intensificação de infraestruturas de mobilidade que reproduzem os padrões de desenvolvimento metropolitano em áreas não metropolitanas.

Os programas de saneamento ocorreram na maioria dos casos em relação às áreas já ocupadas e para atenderem a diferentes níveis de demandas como melhorias na moradia, na rua ou no bairro (no caso do Morar Melhor) ou de extensas poligonais de assentamentos precários (como no caso do PAT-Prosanear). Mas, ao buscarem garantir o saneamento como direito social, proporcionaram articulações com o capital privado nacional e internacional (BRITTO e REZENDE, 2017, p. 562) para a sua concretização como produto. E criaram atrativos para o adensamento concentrado e/ou expansão periférica da mancha urbanizada.

Os programas habitacionais colaboraram no movimento populacional e conferiram impacto nas áreas de provisão, de remoções ou de reassentamentos pela mudança de demandas ou constituição de novos lugares com potencial de centralidade. No período dos anos 1990 ao fim dos anos 2000, predominaram programas de provisão ou de melhorias das unidades habitacionais em menor escala. Alguns casos estiveram vinculados à regularização fundiária e a amplos empreendimentos liderados pela CAIXA na aquisição de imóveis. Após a segunda metade dos anos 2000, sobretudo com a implantação do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e do PMCMV (Programa Minha Casa Minha Vida), os investimentos em habitação multiplicaram e a articulação entre recurso federal, contrapartida municipal e agentes privados tornou-se mais complexa. Contudo, muitos empreendimentos resultaram na reprodução do padrão de segregação socioterritorial e de precariedade urbana e ambiental com baixa adesão do tema fundiário (MOREIRA e RIBEIRO, 2016, p. 17-21). O direito à terra foi um dos temas prioritários dos programas de planejamento, mas a configuração que resultou da prática demonstra os conflitos internos aos próprios programas.

Muitas das ações habitacionais, de saneamento ou de mobilidade induziram a transformação do território, sobretudo por converter o valor de uso da terra em valor de troca. E em várias ocasiões estiveram articuladas às dinâmicas do mercado, mas com ações desconectadas entre si ou com os



planos diretores (CARDOSO e LAGO, 2013, p. 7-15). Os resultados reforçaram a constituição de novos bairros monofuncionais periféricos e da expansão do tecido urbano principal com baixa densidade.

Os efeitos em diferentes escalas acentuaram-se pelos programas derivados das políticas de desenvolvimento regional. Algumas iniciativas do Ministério da Integração Nacional, como o Territórios da Cidadania, conseguiram avançar para uma integração setorial e programática inovando e rompendo alguns entraves institucionais e históricos. Mas, não se consolidaram como políticas permanentes e contínuas. O Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a Política Nacional de Logística e Transportes e o próprio Territórios da Cidadania partiram de interlocuções interministeriais, mas com baixo nível de integração com as políticas urbanas.

Alguns programas regionais concentraram ações de desenvolvimento econômico e social sobre as regiões e sub-regiões, como o Promeso (Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais), o Conviver (Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido) e o PDFF (Programa de Promoção do Desenvolvimento de Faixa de Fronteira) apresentando as prioridades do governo federal nas particularidades locais que colaboraram na consolidação de uma tessitura regional.

Outros tiveram foco específico na estrutura territorial produtiva pela logística ou pelo incentivo de ações locais como investimentos maciços em rodovias, portos, aeroportos e ferrovias (Transnordestina, Norte-Sul, de integração do Centro-Oeste, de Integração Oeste-Leste) com interferência direta no processo de urbanização dos municípios envolvidos, no seu entorno ou ao longo dessas ações. Foram programas que atenderam a demandas da nova divisão internacional do trabalho e colaboraram na reestruturação territorial pelos investimentos públicos articulados à exploração de recursos naturais e ao agronegócio. Assim como as políticas sobre os Eixos Nacionais de Desenvolvimento ou os Corredores, cujos investimentos foram garantidos entre os Planos Plurianuais de 1996-1999 ao de 2016-2019.

A questão hídrica foi abordada por projetos baseados no planejamento de bacias (principalmente dos rios São Francisco e Parnaíba), implantação ou melhoria de hidrovias (nas bacias dos rios Amazonas, Paraná, Tocantins-Araguaia), construção de hidrelétricas e programas específicos de desenvolvimento do saneamento urbano, principalmente nas áreas de maior estresse hídrico como na região do Semi-Árido.

Os efeitos das políticas de desenvolvimento urbano e regional sobrepuseram-se no território e reforçaram o aspecto interescalar do processo de urbanização que ocorre independentemente dos limites do planejamento. Os programas praticados no âmbito urbano exerceram influências mais amplas que os recortes municipais; e alguns programas praticados no âmbito regional impactaram nas dinâmicas urbanas por fatores econômicos, pelas relações de trabalho ou pela exploração de recursos naturais. A metropolização e a dispersão urbana decorrem dessas interações e têm sido materializadas pela infraestrutura.

Evidências que comprovam que os aspectos escalares do planejamento extrapolam as clássicas diferenciações orientadas pelo trinômio urbano-metropolitano-regional herdadas dos meados do século XX; confirmam um movimento de reestruturação territorial envolvida nas relações de trabalho, capital e classes sociais; bem como nas relações econômicas e sociais das diferentes temporalidades da cidade.

4. É possível reconhecer novos paradigmas nas ações estatais?

O pacto federativo que proporcionou centralização de arrecadação e de decisão sobre os recursos federais consolidou certa hegemonia da União sobre a disseminação das políticas públicas por empreendimentos federais. Esses empreendimentos são demandados pelos governos locais ou



estaduais, intermediados pelo poder público executivo (ministérios e secretarias), gerenciados e fiscalizados por entes públicos e privados (CAIXA, empresas consultoras) e com diferentes fontes de recursos (nacionais e internacionais, públicos e privados) que implicam em regramentos, compromissos, diretrizes e objetivos diversificados, mas padronizados para todos os municípios atendidos.

Essas características garantem à execução desses empreendimentos continuidade na influência do ordenamento territorial e no processo de urbanização porque ocorre de forma ramificada, simultânea e em rede no conjunto das cidades brasileiras. E orienta, não de forma exclusiva, mas com importante influência, os investimentos privados ao redor de onde são executados, os planos locais e os investimentos estaduais e/ou municipais a eles vinculados. Complementarmente, atendem demandas provocadas pelo setor privado e essa condição não pode ser desprezada por futuras análises, embora não seja objeto desse artigo.

Como foi observado pela particularidade dos programas, as ações que dão materialidade a essas decisões alternam-se em dimensão e abrangência, mas indistintamente apresentam impactos diretos na cidade promovendo uma relação interescalar. As interescalaridades englobam também fatores ambientais e relações de trabalho sendo, em alguns casos, correlacionadas às dinâmicas globais e às decisões internacionais de consensos, acordos e agências multilaterais.

Partindo desse entendimento, ao menos cinco fatores podem ser levados em conta para reconhecer novos paradigmas das ações estatais no território. Em primeiro lugar, que a estrutura federativa constituída por entes autônomos e na mesma posição hierárquica (União, Distrito Federal/Estados e Municípios) requer uma estrutura de planejamento que não reproduza a hierarquia decrescente federal-estadual-municipal que foi comum no planejamento do período autoritário de 1964 a 1985. Em segundo lugar, que a prática do planejamento constituído a partir da força municipalista da Constituição Federal incorpore a realidade regionalizada do urbano. Em terceiro lugar, que a estrutura setorial predominante na administração pública encontre alternativas de integração e que resultem em ações sistêmicas e estruturais. Em quarto lugar, que se observe no planejamento a integração entre as áreas de conhecimento de modo que as questões ausentes das políticas públicas de desenvolvimento urbano (como a de saúde, de educação, de lazer, ambiental, etc.) integrem-se a elas. E em quinto lugar - e de forma sintética - que o domínio sobre a decisão de usos de recursos seja feito de forma democrática e por isso seja territorial.

Para construir um novo paradigma de planejamento e políticas públicas é preciso partir do reconhecimento das particularidades das cidades, da pluralidade de desenvolvimentos locais e das diferentes temporalidades que compõem o atual processo de urbanização. Enfim, compreender que o ordenamento territorial possa ser, ele próprio, um novo paradigma para intervir na construção do território frente a uma produção do espaço comandada pelo capital característica do período neoliberal (DARDOT e LAVAL, 2016).

Por outro lado, diante das experimentações das políticas públicas federais pós-1988, há alguns exemplos que devem ser observados. No campo urbano, podem ser sintetizadas por empreendimentos oriundos de projetos integrados de urbanização e que se vincularam aos setores habitacional, de saneamento e mobilidade e foram concretizados pelos programas HBB (Habitar Brasil Bid), PAT-Prosaneer (Projeto de Assistência Técnica ao Prosaneer), PAC-Urbanização de Favelas e PAC-Riscos, entre outros. Essas experimentações não foram hegemônicas, mas tornaram-se exemplos de esforços de integração de diferentes áreas de conhecimento (técnica, social e política).

Esses programas envolveram planos e projetos que abordaram a complexidade da cidade. Na prática, exigiram equipes multi e interdisciplinares nos editais de contratação e envolveram etapas de discussões ou compatibilização entre os diferentes setores. Esse processo resultou em ações estruturais em determinadas porções dos municípios. Em muitos casos não foram implantadas integralmente pelas interrupções derivadas da falta de recursos ou descontinuidades partidárias, mas



constituíram peças-chave de um sistema mais amplo de planejamento e projeto. E proporcionaram a formação de uma nova geração de profissionais pela retomada da prática interdisciplinar.

São representativas de um histórico de ações de urbanização de favelas e atendimentos a assentamentos precários no período democrático e foram formuladas ou praticadas a partir de experiências federais, estaduais e locais com recursos públicos e de agências multilaterais (CARDOSO e DENALDI, 2018, p. 17-24). No âmbito federal, não foram maioria em concentração de recursos ou número efetivo de ações, mas detêm um impacto relevante no processo de urbanização que ultrapassa o aspecto circunscrito ou paliativo da intervenção; e apresentam características estrutural e sistêmica no funcionamento dos setores envolvidos.

Como ocorrem nas bordas da mancha urbanizada (por urbanização de assentamentos precários e projetos integrados de saneamento, predominantemente) ou no espaço intraurbano (por ações integradas de mobilidade, acessibilidade e redução de riscos) têm maior capacidade de alterar as lógicas de funcionamento do seu entorno atraindo novas funções. Como dialogam diretamente com os aspectos sociais e ambientais, constituem propostas articuladas à dimensão do trabalho e à articulação escalar por bacias hidrográficas e demandas intermunicipais por serviços públicos.

Essas práticas fizeram dos assentamentos precários objeto principal de ações integradas e os tornaram lugares de experimentações e inovações. Suas concepções urbanísticas extrapolaram o âmbito setorial, integraram-se territorialmente e partiram das questões essenciais da cidade, ou seja, não exclusivamente da demanda funcional.

Num outro campo de atuação, no âmbito regional, decorreram ações igualmente inovadoras por novas formas de governança no território que envolvem as atividades produtivas e dos serviços públicos. A constituição dos arranjos produtivos locais e as ações consorciadas são exemplos dessas práticas.

Os arranjos produtivos locais (APLs) são uma estratégia recente de desenvolvimento econômico centrada na valorização do aspecto local e em recursos humanos e naturais de uma determinada área, com incentivos e programas específicos do governo federal e de alguns governos estaduais. Por corresponderem a uma cadeia produtiva que muitas vezes extrapola os limites municipais, os APLs também representam alternativas ao modelo municipalista de planejamento, mas e também ao modelo centralizador federal de regulação e investimento. Têm impacto na organização econômica e se fossem conjugados com ações das políticas de desenvolvimento urbano teriam potencial de promover maiores ganhos para a qualidade de vida.

E os consórcios intermunicipais representam oportunidade de otimizar recursos na gestão de serviços comuns aos municípios. Frequentemente formam-se em torno de um setor específico (como resíduos sólidos, tratamento de esgoto, abastecimento de água, turístico, etc.) num aglomerado de municípios. Representam, desde a Lei 11.107 (de 6 de abril de 2005), alternativa regulamentada por um planejamento solidário e cooperativo dentro da organização do pacto federativo.

Essas duas formas de gestão de serviços e atividades produtivas que ocorrem a partir das particularidades territoriais (histórico, demandas, potenciais) repercutem no seu ordenamento e provocam inovações no planejamento por partirem da integração urbano-regional. Não são exemplos conclusivos dessa integração, nem estão isentas de problemas históricos como o clientelismo, o uso político desses artifícios ou o enfraquecimento de economias locais pela dependência de atividades de baixa rentabilidade. Contudo, avançam aos padrões de organização institucional ao proporcionarem governança pelo aspecto territorial.

Nesse sentido, essas experiências rompem com a hegemonia localista pelo redimensionamento da questão urbana (BRENNER, 2019, p. 87-114) e por isso possibilitam visualizar o que está ocorrendo nos âmbitos urbano, regional e metropolitano. Pois, a reestruturação territorial que corresponde aos



esforços estatais e ao mercado global encontra ressonâncias nesses projetos urbanísticos e nessas alternativas de gestão territorial. E por isso eles criam novas espacialidades estatais, ou seja, novas configurações do tecido urbano promovidas pelo Estado que dialogam, atendem e confirmam essa reestruturação territorial.

Por outro lado, é importante destacar que essas novas configurações do tecido colaboram no aprofundamento das características tentaculares e periféricas das cidades que são orientadas pelo acesso a certos bens e serviços que – em muitos casos – não levam em conta a dimensão social da ação urbanística porque consolidam práticas da produção do espaço. E nesse sentido, acentuam uma característica continental da América Latina da hiperurbanização (NICOLAS, 2006, p. 73-77). Desse modo, recompõem as hierarquias dentro da rede urbana porque redefinem, como se expôs, as funções e as formas das cidades; reconfiguram as atividades econômicas regionais; alteram o modelo da centralidade urbana ou regional; e acentuam as interdependências entre municípios. Sem deixar de, em diferentes contextos, promover as desigualdades regionais, as segregações urbanas e os problemas históricos da formação territorial brasileira.

5. Conclusões

Retomando a hipótese inicial, pode-se observar que o processo de redemocratização pós-1988 tem contribuído na reestruturação territorial pelas características do federalismo descentralizado. O federalismo descentralizado, para atender à diversidade territorial e social do país, apoia-se numa estrutura centralizada de concepções de políticas públicas que irradiam para suas partes, as demais unidades federativas. Para operarem com efetividade, essas ações são contínuas, difusas, fragmentadas e contraditórias, pois, somente assim garantem a coexistência em lugares distintos e com interlocutores adversos.

No regime democrático, as estruturas de funcionamento desse federalismo descentralizado assentam-se sobre as disputas por recursos por parte dos entes federativos; e sobre as tentativas de ampliação do poder político por parte dos governos. Ambas, as disputas e tentativas, ocorrem - entre outras estratégias - pela incidência no território, em diferentes escalas e por demandas nacionais e estrangeiras de desenvolvimento global que motivam as provisões infraestruturais.

Nesse sentido, o território das decisões torna-se “território-competência” (DALLARI, 2013, p. 95-98) no âmbito federal da ordem jurídica. E o território das ações afirma a visibilidade do âmbito local frente ao estado ou às organizações regionais (MOSCARELLI, KLEIMAN, 2017). Ou seja, as fortes evidências de que o Estado atua na orientação e direcionalidade do desenvolvimento e na formação de “ocasiões-contexto” (VELÁZQUEZ, 2018, p. 161-163) que garantem essa hegemonia podem ser comprovadas nas transformações do ordenamento territorial recente.

Estas transformações são marcadas pela acentuação das funções regionais das cidades e da expansão do tecido urbano para além dos limites administrativos municipais. E ocorrem em consonância com as transformações nas dinâmicas econômicas e do trabalho; com os movimentos demográficos e de atividades produtivas; com a exploração de recursos naturais; e pela base fundiária. Condições que demonstram a necessidade de um espaço autônomo em relação à burocracia executiva federal que se destine aos estudos, pesquisas e concepções de ações de ordenamento territorial de maneira interescalar, integrada, sistemática e estrutural. E que articule igualmente os entes federativos.

A organização institucional de planejamento herdada do século XX e que rege a formulação e a execução das políticas públicas de incidência espacial, de maneira geral, não corresponde ao âmbito territorial, mas ao controle da aplicação dos recursos públicos. Por exemplo, as ações que geram investimentos diretos entre o governo federal e os governos estaduais e municipais raramente são monitoradas coletivamente pela sua inserção no território ou por seus impactos e influências na dinâmica da urbanização. Fatores que apontam para a oportunidade de uma nova organização



institucional do planejamento que compreenda o processo de urbanização, que incorpore novos expedientes de governança para as tomadas de decisão e que responda de forma coesa aos problemas e à estrutura urbanística de maneira interdisciplinar e a partir do território.

Por fim, há uma necessidade de compreender a nova forma das cidades por suas temporalidades e pelas relações com o Estado e o capital. E para isso é essencial entender quais os agentes interescares presentes no seu processo de urbanização. Um possível caminho seria mapear os papéis que desempenham a partir da interação física com outras cidades ao seu redor; das suas funções nodais; das interdependências econômicas geradas pela intensidade de fluxos pelos principais eixos; da interação com a cadeia produtiva nacional (industrial, de serviços e agrícola); da sua relação com os mercados consumidores nacional e internacional; do quadro da divisão territorial do trabalho; das condições naturais do meio ambiente (como bacias hidrográficas, unidades de conservação, áreas de preservação ou proteção, mananciais, etc.); e dos referenciais culturais materiais e imateriais (de costumes, de alimentação, de manifestações tradicionais e culturais, de aspectos geográficos, históricos, sociológicos, de gênero, arquitetônicos, étnicos...).

Pautas que não são novidades no planejamento e já foram tangencialmente abordadas nas políticas de desenvolvimento urbano e regional, mas enfraqueceram ao terem sido isoladas setorialmente. Esse enfraquecimento tem repercutido na fusão, na desvalorização, no sucateamento ou até na extinção de várias pastas e organismos de planejamento urbano e regional. O que se requer, portanto, é uma revisão conceitual e teórica do que é a cidade entendendo-a como algo além da hegemonia das relações econômicas para, inclusive, avançar a elas. E assim constituir um novo lugar para repensar o urbano nas suas diferentes escalas.

6. Agradecimentos

Agradecimentos à FAPESP, aos bolsistas de treinamento técnico Julia Caltabiano Sampaio Vianna Carvalho Rosas e Ivan Machado Galdiano, ao Ministério do Desenvolvimento Regional e ao Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas.

7. Referências Bibliográficas

BRANDÃO, C. Desafios teóricos e analíticos. Notas sobre o Brasil para retomar as articulações entre espaço, capital, trabalho, classes sociais e Estado hoje. In: LIMONAD, E.; CASTRO, E. Um novo planejamento para um novo Brasil? Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. p. 58-79.

BRENNER, N. *New Urban Spaces. Urban Theory and the Scale Question*. New York: Oxford University Press. 2019.

BRITTO, A. L.; REZENDE, S. C. 2017. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. *Cadernos Metrópole*, v. 19, n. 39, pp. 557-581, maio/ago. 2017. Acessado em 22 de julho de 2021: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3909>.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. Urbanização de favelas no Brasil. Um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (organizadores). *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 17-48.

CARDOSO, A. L.; LAGO, L. C. "O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais". In: CARDOSO, A. L. (org.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 7-15.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva. 32ª edição. 2013 (publicação original de 1971).



DARDOT, P.; LAVAL, C. A nova razão do mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução: Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

FARIA, C. E. de; TONI, J. de; DINIZ, D. Pauta de interesses dos setores produtivos (em temáticas de Políticas Públicas Espaciais). In: STEINBERGER, M. (org.). Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais. Brasília: Ler Editora, 2017. p. 369-401.

FILOCOMO, G.; ROYER, L. de O. 2020. Financiamento fiscal do desenvolvimento urbano: execução do Orçamento Geral da União 2000-2016. Cadernos Metrôpole, v. 22, n. 49, pp. 811-839, set/dez. 2020. Acessado em 22 de julho de 2021: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4907>.

LEFEBVRE, Henry. O direito à cidade. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro Editora, 2006.

LENCIONI, S. Metrôpole, metropolização e regionalização. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017.

MARICATO, E. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARQUES, E. C. L. Em busca de um objeto esquecido. A política e as políticas do urbano no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 32, n. 95, pp. 01-18, 2017.

MOREIRA, T. A.; RIBEIRO, J. A. Z. M. T. 2016. A questão fundiária brasileira no desenho das políticas nacionais de habitação: considerações a partir do início do século XXI. Cadernos Metrôpole, v. 18, n. 35, pp. 15-31, abr. 2016. Acessado em 22 de julho de 2021: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3501>.

MOSCARELLI, F.; KLEIN, M. Os desafios do planejamento e gestão urbana integrada no Brasil: análise da experiência do Ministério das Cidades. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 9, n. 2, 2017, pp. 1-15.

NAKANO, K. O Estatuto da Cidade entre o Local e o Nacional. In: FARIA, Rodrigo; SCHVARSBERG, B. (organizadores). Políticas urbanas e regionais no Brasil. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011. p. 51-91.

NICOLAS, D. H. Imaginar la ciudad. ¿Hiperurbanización sin ciudad? Cidades, v. 3, n. 5, p. 67-80, 2006.

REIS, N. G. Notas sobre Urbanização Dispersa e Novas Formas de Tecido Urbano. São Paulo: Via das Artes, 2006.

SANFELICI, D. La financiarización y la producción del espacio urbano en Brasil: una contribución al debate. Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales, v. 39, n. 118, p. 27-45. 2013. Sítio eletrônico: <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/408/610>. Acessado em 23 de julho de 2021.

SCHVARSBERG, B. Planejamento Urbano no Brasil pós-1988: panorama histórico e desafios contemporâneos. In: FARIA, R.; SCHVARSBERG, B. (organizadores). Políticas urbanas e regionais no Brasil. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011. p. 16-32.

SIQUEIRA, H. Novo desenvolvimentismo e dinâmica urbano-regional no Brasil (2004-2012). Revista EURE - Revista de Estudios Regionales, v. 41, n. 122, p. 261-277. Sítio eletrônico: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000100012>. Acessado em 23 de julho de 2021.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, n. 16, p. 20-45, jul-dez. 2006.

VELÁZQUEZ, B. R. R. Do debate sobre as escalas à apologia localista na América Latina. In:



BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R.; RIBEIRO, L. C. Q. (organizadores). Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2018 p. 140-166.

VELTZ, P. Tempos da economia, Tempos da cidade: as dinâmicas. In: ACSELRAD, H. (org.) A Duração das Cidades. Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: Lamparina editora, 2009. p. 153-170.

WERNER, D. Fases de neoliberalización, provisión de infraestructura y el “efecto China” en Brasil después de los años noventa. Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales, v. 46, n. 39, p. 143-162, 2020. Sítio eletrônico: <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/3120>. Acessado em 23 de julho de 2021.

Jeferson Tavares

Professor no Instituto de Arquitetura e Urbanismo (IAU-USP) e no Curso de Engenharia Ambiental (EESC-USP). Líder do Grupo de Pesquisa PExURB (Práticas de Pesquisa, Ensino e Extensão em Urbanismo) e coordenador nacional do Laboratório de Experiências Urbanísticas (LEU). Bolsa Produtividade CNPq (PQ-Nível 2) e vice-coordenador de projeto de pesquisa universal CNPq. Atua nas áreas de Arquitetura e Urbanismo e de Planejamento Urbano e Regional. Coordenou projetos de urbanização do Ministério das Cidades nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Piauí e Santa Catarina. Possui experiência na gestão pública e na execução de planos e projetos urbanos e regionais na Região Metropolitana de São Paulo. Atualmente coordena projetos de extensão em municípios dos estados de São Paulo. É autor do livro *Projetos para Brasília: 1927-1957* (IPHAN: 2014) e do livro *Planejamento Regional do Estado de São Paulo: Polos, Eixos e a Região dos Vetores Produtivos* (Annablume: 2018).

Contribuição de autoria: Concepção; Curadoria de dados; Análise; Coleta de dados; Metodologia; Supervisão; Validação; Visualização; Redação – rascunho original; Redação - revisão e edição.

Como citar: TAVARES, J. C.. Capacidades territoriais do planejamento. Estado e sua influência no processo de urbanização brasileiro. Revista Paranoá.n.33, jul/dez 2022. DOI 10.18830/issn.1679-0944.n.33.2022.08.

Editoras responsáveis: Luciana Saboia e Maria do Carmo de Lima Bezerra.

Assistente editorial responsável: Pedro Braule.