

O ESTADO BRASILEIRO E A POLÍTICA URBANA: APONTAMENTOS ACERCA DO ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR

Joabio Alekson Cortez Costa¹

Júlia Diniz de Oliveira²

Raimundo Nonato Júnior³

Resumo

No Brasil, verifica-se: crescimento populacional nas cidades, aumento da demanda por moradia, emprego, serviços de saúde, educação, saneamento básico e lazer. Dadas as limitações econômicas e a própria incapacidade das gestões municipais em lidar com essas questões, observa-se um agravamento dos problemas sociais e ambientais, com repercussões diretas na qualidade de vida da população, sobretudo, daquela parcela menos abastada. Diante disso, políticas urbanas foram adotadas pelo Estado brasileiro no intuito de orientar o desenvolvimento urbano do país. Sob este prisma, o presente artigo tem como objetivo apresentar algumas reflexões sobre a efetividade do Estatuto da Cidade (2001). Para tanto, inicialmente, discute-se a produção do espaço urbano e os agentes de sua produção, tomando por base as obras de Carlos (2008, 2011) e Corrêa (1989, 2011), em seguida, aborda-se a trajetória da Política Urbana no Brasil, e a exposição de algumas críticas direcionadas ao Estatuto da Cidade e o plano diretor, tendo como referência os escritos de Souza (2010) e Maricato (2001). Ao final, conclui-se que, apesar dos avanços e inovações presentes na nova lei, principalmente no que se referem à gestão democrática da cidade, questões essenciais como a permanência da estrutura fundiária e o combate à especulação imobiliária continuam irresolutas e constituem entraves ao desenvolvimento urbano justo e igualitário.

Palavras-chave: Produção do espaço. Agentes de produção. Política urbana. Estatuto da cidade. Plano diretor.

THE BRAZILIAN STATE AND URBAN POLICY: NOTES ABOUT CITY STATUTE AND THE MASTER PLAN

Abstract

In Brazil, it turns out a population growth in cities, increasing demand for housing, employment, health services, education, basic sanitation and leisure. Given the economic limitations and the municipal administrations own inability to deal with those issues, it's

¹ Licenciado em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor de Rede estadual de ensino do estado do Rio Grande do Norte. E-mail: joabioalek@hotmail.com.

² Doutoranda em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: juliadiniz.oliveira@hotmail.com.

³ Docente permanente do Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGe/UFRN). E-mail: nonatorjr@gmail.com.

observed an aggravation of social and environmental problems, with direct repercussions on the population's life quality, especially of that less wealthy portion. Given that, urban policies were adopted by the Brazilian State in order to guide the country urban development. Under this concept, this article aims to present some reflections on the City Statute (2001) effectiveness. To do so, initially discusses the urban space production and the agents of its production, based on Carlos' (2008, 2011) and Corrêa's (1989, 2011) works, then it approaches the Brazil Urban Politics trajectory, and the exposition of some criticisms directed to the City Statute and the master plan, having as reference the writings of Souza (2010) and Maricato (2001). In the end, it is concluded that, despite the advances and innovations present in the new law, especially regarding the city democratic management, essential issues such as the land structure permanence and the fight against real estate speculation remain unresolved and constitute obstacles to the fair and equitable urban development.

Keywords: Space production. Production agents. Urban policy. City statute. Master plan.

L'ÉTAT BRÉSILIEN ET LA POLITIQUE URBAINE: NOTES SUR LE STATUT DE LA VILLE ET LE PLAN DU DIRECTEUR

Au Brésil contemporain on observe: une forte croissance démographique des villes, l'augmentation de la demande de logement, d'emploi, de services de santé, d'éducation, d'assainissement de base et de loisirs. Ces problèmes sont amplifiés en raison de l'incapacité du système public. Ainsi, on observe une aggravation des problèmes sociaux et environnementaux qui ont une répercussion directe sur la qualité de vie de la population. Face à ce contexte, des politiques urbaines ont été adoptées par l'État brésilien les dernières années avec le but de guider le développement urbain du pays. Dans cette optique, cet article vise à présenter quelques réflexions sur l'efficacité du document "Estatuto da cidade" (2001). Dans un premier temps, l'article analyse la production de l'espace urbain et les agents de sa production, à partir des travaux de Carlos (2008, 2011) et Corrêa (1989, 2011). Ensuite, la trajectoire de la politique urbaine au Brésil est débattue, ainsi que la présentation de quelques critiques dirigées sur le "Estatuto da Cidade" et le plan directeur, ayant pour référence les écrits de Souza (2010) et Maricato (2001). Malgré les avancées et innovations présentes dans la nouvelle loi, notamment en matière de gestion démocratique de la ville ; les résultats montrent que des enjeux essentiels comme la permanence de la structure foncière et la lutte contre la spéculation immobilière restent irrésolus et constituent des freins au développement urbain. juste et égalitaire.

Mots-clés: Production spatiale. Agents de production. Politique urbaine. Estatuto da cidade. Plan directeur.

INTRODUÇÃO

O Brasil, acompanhado pelos demais países da América Latina, apresentou intenso processo de urbanização a partir de meados do século XX. Apenas para fins ilustrativos, se em 1950 a população urbana brasileira representava 36,16% da população total, em 2010 esse

percentual já alcançava 84,36% (IBGE, 2010). O crescimento da população urbana⁴ deu-se de forma rápida e intensa, principalmente, se comparado aos países europeus.

Para Santos (1998), o processo de urbanização brasileiro foi estimulado pelo expressivo crescimento demográfico após a II Guerra Mundial e intensificado pela expansão da indústria no território brasileiro, sobretudo a partir da década de 1950, durante o governo do presidente Juscelino Kubitschek. Esse presidente operou mudanças no campo a partir da modernização das estruturas produtivas e das relações de trabalho. Ressalta-se que esse processo de urbanização não ocorreu da mesma forma e intensidade em todo o território nacional, concentrando-se em algumas regiões e pontos do país, com ênfase nas regiões sudeste e sul, mais especificamente a cidade de São Paulo e as capitais estaduais.

Atualmente, verifica-se um crescimento populacional nas cidades de porte médio, como reflexo do processo de desconcentração industrial das grandes cidades e regiões metropolitanas, que, além de outras transformações, promove um fluxo de pessoas para essas localidades.

Acompanhando esse acréscimo populacional significativo nas cidades, houve um aumento das demandas por moradia, emprego, serviços de saúde, educação, saneamento básico e lazer, porém, dadas as limitações econômicas e a própria incapacidade (ou falta de interesse) das gestões municipais em lidar com essas questões, observa-se um agravamento dos problemas sociais e ambientais. Esses problemas repercutem diretamente na qualidade de vida da população, sobretudo da parcela menos abastada.

Diante disso, políticas urbanas foram adotadas pelo Estado brasileiro no intuito de orientar o desenvolvimento urbano do país. Assim, pode-se dizer que essas políticas urbanas em muitos contextos foram (e são) essenciais para o enfrentamento das questões relacionadas ao urbano, todavia não lograram o êxito pretendido, de tal forma, que as cidades do país crescem e os problemas se avolumam, impondo novos desafios para o planejamento e a gestão urbana.

Considerando o quadro exposto, esse artigo tem como objetivo apresentar algumas reflexões sobre a efetividade do Estatuto da Cidade, lei que orienta o desenvolvimento urbano no país. Para isso, será apresentado o contexto de criação e de aprovação, as diretrizes e os

⁴ Esse crescimento é questionado por estudiosos como José Eli da Veiga (2004), que critica os critérios adotados no Brasil para a classificação da população urbana. Segundo ele, esses critérios ocultam o caráter rural de muitas cidades.

princípios desse Estatuto, além do plano diretor, eleito como o instrumento principal da política urbana.

Sendo assim, este artigo encontra-se organizado em três seções. Na primeira seção, discute-se a produção do espaço urbano e os agentes responsáveis pela sua produção, tomando como base as contribuições de Carlos (2008, 2011) e Corrêa (1989, 2011). Na segunda seção, discute-se a ação do Estado no tocante à formulação da política urbana no Brasil e o Movimento de Reforma Urbana. Em seguida, adentra-se na discussão sobre o Estatuto da Cidade e do plano diretor. Por fim, na última seção, a partir das contribuições de Souza (2010) e de Maricato (2001), apresentamos alguns apontamentos sobre o Estatuto da Cidade e o plano diretor, e questiona-se a real efetividade dessas leis no âmbito da cidade.

A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: BREVES CONSIDERAÇÕES

Entender a complexidade que envolve a problemática urbana brasileira por meio de uma perspectiva geográfica requer que o pesquisador considere o próprio processo de produção do espaço urbano, que, segundo Carlos (2011, p. 62), é “(...) condição e meio de realização das atividades humanas em sua totalidade”. O autor acrescenta em seguida que a produção da sociedade ocorre em um dado espaço, tornando-o condição de sua existência, no entanto, esse espaço também é produzido pela sociedade, logo, guarda historicidade com singularidades no decorrer do tempo e nas distintas escalas e lugares do planeta.

O espaço, mais especificamente o espaço geográfico, coloca-se como conceito central para a compreensão da cidade. Distante das concepções tradicionais e positivistas do espaço que dominaram a ciência geográfica até a década de 1970, recorre-se, neste trabalho, àquela elaborada em meio ao processo de renovação da Geografia, que culminou no surgimento da Geografia Crítica, fundada no materialismo histórico e na dialética. No contexto desse novo paradigma da ciência, o espaço é “(...) concebido como *locus* da reprodução das relações sociais de produção, isto é, reprodução da sociedade” (CORRÊA, 2011, p. 26).

Essa compreensão do espaço tem algumas de suas raízes na obra do filósofo francês, Henry Lefebvre para quem “O modo de produção organiza – *produz* – ao mesmo tempo em que certas relações sociais, seu espaço (e seu tempo)” (LEFEBVRE, 2006, p.13). Sob este prisma, o espaço é definido como espaço social imbuído de relações sociais as quais lhes são inerentes, e constitui não apenas produto, mas também condição e resultado, já que sua organização segue às exigências do Estado e de cada uma de suas instituições. Mais ainda, o

espaço social, para esse autor, é também um meio de produção, portanto, “(...) não se pode se separar nem das forças produtivas, das técnicas e do saber, nem da divisão do trabalho social, que o modela, nem da natureza, nem do estado e das superestruturas” (LEFEBVRE, 2006, p. 128).

Ao explicitar a relevância do pensamento de Milton Santos (2008) na discussão do conceito de espaço, Corrêa (2011) destaca a importância da noção de formação socioespacial em sua obra. Segundo Corrêa (2011), a sociedade só se realiza concretamente a partir do espaço que ela produz, por isso mesmo, o espaço só é compreendido à luz dessa sociedade. Isso corrobora o que Santos (2008, p. 12) havia dito: o espaço é uma instância da sociedade, logo, “(...) ele *contém* e é *contido* pelas demais instâncias, assim como cada uma delas o contém e é por ele contido” (grifos do autor).

A discussão empreendida por Lefebvre e Santos acerca do conceito de espaço é bem mais abrangente e aprofundada nas suas vastas bibliografias, porém interessa a este trabalho a relação que eles constroem entre a produção do espaço⁵ e o modo de produção de uma determinada sociedade, no caso, a sociedade capitalista. Essa perspectiva é importante porque permite pensar a cidade enquanto espaço de realização e acumulação do capital. Para Carlos (2008, p.83-84), a cidade é:

(...) o *locus* da concentração de meios de produção e de concentração de pessoas; é o lugar da divisão econômica do trabalho, é o lugar da divisão social do trabalho dentro do processo produtivo e na sociedade e é também um elo na divisão espacial do trabalho na totalidade do espaço (CARLOS, 2008, p. 83-84).

A autora reconhece também a dimensão humana nela presente, haja vista que a cidade é também o lugar da realização da vida. A partir disso, emerge a necessidade de extrapolar o conceito de produção, incorporando-lhe a noção de “reprodução”.

Não se pode pensar o processo de produção (e reprodução) do espaço sem considerá-lo no âmbito do modo de produção capitalista, pois o capitalismo não só toma o espaço como condição e meio de sua existência, mas também o produz. Carlos (2011, p. 56) diferencia a produção *lato sensu* da produção *strictu sensu*: a primeira refere-se ao “processo de produção do humano”, já a segunda corresponde ao “processo de produção de objetos”. Porém, esta não se restringe ao plano da empresa, determinando a divisão técnica do trabalho, a produção e a

⁵ Milton Santos não trabalha com o conceito de produção do espaço, a exemplo de Lefebvre. Entretanto, a sua obra encontra algumas semelhanças com os escritos do filósofo francês por também reconhecer a influência do modo de produção na forma como as sociedades produzem seus espaços.

circulação, mas acaba por influenciar toda a sociedade, adentrando na esfera das relações sociais, da cultura, da ideologia e do conhecimento.

Desse modo, a reprodução do homem – que vai além da sua sobrevivência, pois envolve o plano do habitar, do lazer, da privacidade – encontra-se cada vez mais invadida pela lógica da produção capitalista. Fazendo uma análise da obra de Lefebvre, a autora deixa clara a ideia do filósofo sobre a relação entre a produção do espaço enquanto condição para a reprodução do próprio sistema capitalista:

O central na obra é a ideia de que, num determinado momento da história, o processo de reprodução da sociedade, sob o comando do capital, realiza-se na produção do espaço. A partir deste momento. O espaço ganha, para o autor, outro significado, posto que vai aparecer como condição para a reprodução ampliada do capital, assegurada pelo Estado (que produz um espaço controlado). Em seu desenvolvimento, o capitalismo produziu, nessa argumentação, o espaço da mundialidade através de relações novas de reprodução e dominação (CARLOS, 2011, p. 57).

Pensar a produção do espaço urbano em um contexto no qual as relações capitalistas rompem o campo econômico e penetram todas as dimensões da vida social requer considera esse espaço urbano a partir de uma visão dialética. Esta, inclusive, é uma linha de pensamento adotada por Carlos (2011) que considera o método dialético o mais pertinente para compreender a realidade, já que possibilita entender o espaço enquanto mercadoria, produzido no contexto da totalidade da produção capitalista.

Na compreensão dialética da produção do espaço, faz-se importante notar dois aspectos fundamentais: a noção do espaço enquanto mercadoria, e a contradição entre a sua produção e apropriação. O primeiro aspecto refere-se à tendência do capitalismo – ao se reproduzir – em converter as coisas em mercadorias, logo, não seria diferente com o espaço urbano. É assim que cada vez mais o seu valor de uso subordina-se ao valor de troca. Dessa forma, a cidade, enquanto materialização do urbano – aqui entendido em uma ótica que transcende a produção *strictu sensu*, ou seja, não apenas como um modo de produzir, mas também como modo de vida –, acaba sendo apropriada de forma diferenciada e desigual, tendo seu uso subordinado à lógica do capital. Por isso, Carlos (2011) afirma que há uma “contradição do espaço”:

(...) essa produção, como definidora da sociedade, realiza-se socialmente – criação da totalidade da sociedade -, mas sua apropriação é privada, isto é, o acesso aos lugares de realização da vida, produzidos socialmente, realiza-se, predominantemente, pela mediação do mercado imobiliário, fazendo vigorar a lógica do valor de troca sobre o valor de uso (CARLOS, 2011, p. 60).

A apropriação do espaço da cidade manifesta-se pelo seu uso, que condiz com a forma como os homens ocupam e utilizam determinados lugares da cidade, estando vinculado diretamente aos “condicionantes do seu processo de produção” (CARLOS, 2011, p. 84). Por conseguinte, em uma sociedade capitalista, a aquisição de uma parcela do espaço urbano só ocorre mediante o intermédio do mercado, pois passa a ser uma propriedade privada, logo, adquirida pela compra.

Os usos dos espaços da cidade são diversos e variam conforme os interesses daqueles que dela se apropriam. Para um produtor de mercadorias – lê-se, capitalista –, a cidade aparece como condição geral da produção, já para o morador, tido como consumidor, a cidade aparece como um meio para a reprodução da sua vida.

A forma como esses usos se expressarão concretamente no espaço urbano resulta de uma gama de fatores (CARLOS, 2008, p. 86). Obviamente, a manifestação de diversos usos na cidade e a disputa por espaços ocasionam conflitos entre os vários grupos da sociedade. Nesse contexto, o mercado emerge para orientar os conflitos, e a ele caberá – não sem a influência do Estado – o papel de determinar os usos dos espaços urbanos, estes condicionados à capacidade do indivíduo em pagar pelo preço da terra, que é expressão do seu valor.

Sobre esse último tópico, a autora chama a atenção para a ideia do espaço-mercadoria e o modo como o espaço apropriado surgirá como propriedade de alguém. A autora discute a transformação generalizada das cidades em mercadorias postas para comercialização no mercado, como meio de garantir a reprodução e acumulação do capital. Esse mercado é representado pelos bancos, empreendedores imobiliários e o próprio Estado. Levando em consideração isso, a autora faz a seguinte colocação:

Assim, o espaço-mercadoria se propõe para a sociedade como valor de troca, destituído de valor de uso e, nessa condição, subjugando o uso, que é condição e meio da realização da vida social, às necessidades da reprodução e acumulação como imposição para a reprodução social (CARLOS, 2008, p. 61).

Desse modo, o monopólio das terras nas mãos de determinados agentes repercutirá na produção de espaços segregados e diferenciados entre si, segundo as classes sociais neles residentes. Refletir sobre o processo (ou os processos) que conduzem à segregação urbana –

entendida como “(...) a mais importante manifestação espacial-urbana da desigualdade que impera em nossa sociedade” (VILLAÇA, 2011, p. 37) – requer considerar o modo de atuação dos agentes envolvidos na sua produção, pois é a partir das suas decisões que a cidade vai se configurando. Esse é o assunto da próxima seção.

OS AGENTES DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Apesar de não haver um consenso na academia em torno da definição dos agentes que atuam na produção do espaço urbano, neste trabalho, adota-se a classificação proposta por Corrêa (1989, 2016), já tornada clássica no âmbito dos estudos geográficos realizados sobre o tema do urbano no Brasil. Para esse autor, a produção do espaço é resultado da “(...) ação de agentes sociais concretos, com papéis não rigidamente definidos, portadores de interesses, contradições e práticas espaciais que ora são próprios de cada um, ora são comuns” (CORRÊA, 1989 p. 41). Essa ação deve ser compreendida levando-se em consideração a escala espacial em que as ações acontecem.

Os agentes sociais identificados por Corrêa (1989) são: os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos. As ações desses agentes sociais apresentam uma grande complexidade, e são provenientes “(...) da dinâmica de acumulação do capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção e dos conflitos de classe que dela emergem” (CORRÊA, 1989, p. 11). Segue-se então uma breve descrição sobre o papel de cada um deles na produção do espaço urbano.

Os proprietários dos meios de produção constituem os grandes empresários industriais e comerciantes, que, por essa razão, necessitam de uma ampla parcela do espaço para realizar suas atividades. Os proprietários fundiários, por sua vez, valem-se de suas terras para auferir uma renda fundiária maior, e, para tanto, podem exercer pressão junto ao Estado a fim de alterar a legislação municipal de modo a valorizar ainda mais suas propriedades (CORRÊA, 1989).

Os promotores imobiliários são aqueles agentes que executam, parcial ou totalmente, as seguintes operações: incorporações, financiamento, estudos técnicos, construção ou produção física de imóveis e a comercialização ou transformação do capital-mercadoria em capital-dinheiro. Apesar de o Estado ser um dos agentes mais importantes e poder assumir em muitos contextos os papéis dos agentes anteriormente citados, sua especificidade é a de

regular e normatizar o uso do solo urbano. Por fim, os grupos sociais excluídos são formados pelos indivíduos que não conseguem participar do mercado legal de habitação e, assim, recorrem ao mercado ilegal para obter uma moradia ou ocupam áreas públicas não regularizadas (CORRÊA, 1989).

Os agentes sociais produtores do espaço urbano não são os mesmos em todos os lugares e períodos históricos, mas, antes disso, estão “(...) inseridos na temporalidade e espacialidade de cada formação socioespacial capitalista. Refletem, assim, necessidades e possibilidades sociais, criadas por processos e mecanismos que muitos deles criaram” (CORRÊA, 2016, p. 43-44). As atuações desses agentes constituem processos que ganham materialidade no espaço da cidade e na rede urbana, de modo que agentes sociais e práticas sociais são inseparáveis, relevando-se partes importantes da sociedade e de seu movimento.

É de se notar que, em muitos casos, um agente manifesta estratégias e práticas espaciais diferentes, mas também estratégias e práticas espaciais semelhantes podem ser adotadas por vários agentes. Nesse sentido, Corrêa (2016) cita alguns exemplos que expõem os diferentes usos da terra urbana para alguns segmentos da sociedade. No âmbito dos proprietários fundiários, a terra é vista mais como um meio de auferir renda, já para a empresa industrial, não se configura somente como receptáculo de sua produção, podendo ser a compra de terras um meio de assegurar a acumulação do capital, e não somente com o fim de minimizar os efeitos das crises cíclicas de acumulação.

A capacidade de atuação, os papéis desempenhados, as práticas e estratégias adotadas não são iguais para todos os agentes, sobressaindo-se aqueles que detêm o poder econômico e político, entre os quais o Estado capitalista. Como representa os interesses das diversas classes sociais, que por vezes são conflituosos, esse agente assume vários papéis em relação à produção do espaço. Interessa aqui a sua capacidade de normatizar a produção e o uso do solo urbano e, com isso, de favorecer ou limitar as atividades de outros agentes sociais. Corrêa (2016, p. 45-46) lista uma série de competências do Estado nesse sentido:

Estabelecer o marco jurídico (leis, regras, normas, posturas) de produção e uso do espaço; taxar a propriedade fundiária, as edificações, o uso da terra e as atividades produtivas (...)/ produzir as condições de produção para outros agentes sociais (...) assim como o próprio espaço físico da cidade (...); controlar o mercado fundiário, tornando-se, sob certas, condições, proprietário de glebas que poderão ser permutadas com outros agentes sociais; tornar-se promotor imobiliário, investindo na produção de imóveis residenciais em determinados locais do espaço intraurbano para determinados grupos sociais (...); tornar-se produtor industrial, interferindo assim na produção do espaço, por meio da implantação de unidades fabris, e dos impactos, em outras áreas, próximas ou longínquas, de suas instalações industriais (...) (CORRÊA, 2016, p. 45-46).

Ao assumir múltiplos papéis, tanto na escala da rede urbana como no espaço intraurbano, o Estado não atua de forma independente e alheia aos interesses de outros agentes sociais, e, como nota Corrêa (2016, p.46), essas relações revelam práticas de “negociação, cooptação e clientelismo”, que dão margem à corrupção. Uma das facetas dessas relações entre o Estado e os demais agentes sociais é a capacidade do primeiro em valorizar determinados espaços da cidade por meio da produção e da gestão de equipamentos públicos (escolas, hospitais, parques, delegacias, órgãos públicos e áreas de lazer) e infraestruturas (pavimentação de ruas, redes de esgoto e abastecimento de água, iluminação pública), que, em última análise, acabam por aumentar o preço da terra e a especulação imobiliária. Essa atuação do Estado revela-se excludente, uma vez que condiciona a apropriação do espaço urbano e o usufruto dos equipamentos coletivos à renda dos moradores. Refletindo sobre a ação do Estado no espaço urbano, Hora (1998, p. 37) faz o seguinte apontamento:

[...] o Estado, e as ações que o mesmo conduz, não são neutros, mas, ao contrário, revelam a sociedade dividida em classes, da qual uma pequena parcela tem obtidos maiores privilégios. Portanto, o papel do Estado tem sido, por um lado, o mediador das contradições de classes (...), promovendo a regulação dos conflitos e mantendo o sistema vigente e as contradições que o mesmo encerra, mas, por outro lado, suas ações, como produtor do espaço, caminham no sentido da reprodução capitalista da cidade, ou seja, na (re)produção de uma cidade anti-democrática (HORA, 1998, p. 37).

A reprodução do espaço social é condição para a própria reprodução do sistema capitalista no seu movimento de acumulação. Essa reprodução se realiza no espaço concreto gerando materialidades e se dá sob o comando do Estado, “(...) envolvendo o saber, o conhecimento, as relações sociais, as instituições gerais da sociedade, abrindo-se para a produção do espaço” (CARLOS, 2011, p.57). Por esse motivo, afirma-se que o Estado é o agente principal na produção do espaço urbano. Nas páginas seguintes, será analisado o papel do Estado brasileiro na formulação da Política Urbana, que tem no Estatuto da Cidade o seu marco regulamentador.

CAMINHOS DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA E O ESTATUTO DA CIDADE

Por muito tempo, a base econômica do Brasil assentava-se nas atividades agrícolas e o campo exercia uma grande influência sobre as cidades, pois nele se concentrava boa parte da produção e da riqueza. A partir dos anos 1950, o processo de industrialização do país

começou a se intensificar, e subjacente a ele o processo de urbanização. Esse processo não deve ser reduzido à dimensão meramente econômica, mas deve ser compreendido em sua amplitude enquanto processo social e envolvendo: a criação de um mercado nacional; a instalação de equipamentos (estradas, vias férreas, aeroportos, hidrovias, redes de comunicação) que permitem uma maior integração do território; e a expansão de novas formas de consumo, responsáveis por alavancar a terciarização (esta essencialmente uma atividade urbana) e o próprio processo de urbanização (SANTOS, 1998).

O desenvolvimento da indústria nas cidades e a modernização do campo provocaram significativos fluxos migratórios no decorrer do século XX. Esses fluxos se direcionaram principalmente para as grandes cidades, em especial, São Paulo, capitais e centros urbanos regionais.

O incremento da população urbana ocasionou um aumento das demandas nas cidades por emprego, educação, saúde, moradia, lazer, energia, saneamento básico etc., porém a maioria delas não estavam preparadas institucionalmente e financeiramente para atendê-las. O resultado disso foi à expansão mal planejada das cidades e a piora na qualidade de vida da população, sobretudo, daquela parcela menos abastada. Diante desse quadro, Santos (2008, p. 11) associa o processo de urbanização brasileiro ao alargamento da pobreza, que assume dimensões preocupantes, sobretudo nas grandes cidades. No plano político, o crescimento e a expansão das cidades trouxeram novos desafios para a política urbana brasileira e, conseqüentemente, para o planejamento urbano, nas diversas escalas de atuação: municipal, estadual e nacional.

Ribeiro e Cardoso (2003) afirmam que a partir do momento em que as cidades foram apropriadas pelas atividades capitalistas emergiu o discurso sobre a necessidade de adaptá-las às demandas da economia industrial nascente. Nesse período, teve início a “era das reformas urbanas”, no bojo da qual, grandes intervenções⁶ foram realizadas, sobretudo, na cidade do Rio de Janeiro. Naquele tempo, a preocupação era com os problemas ligados à higiene e à saúde pública, assim as intervenções realizadas nas cidades impactaram principalmente as moradias populares. Por trás desse discurso, havia também uma necessidade de transformar as cidades segundo as aspirações da elite em ascensão.

⁶ Foram importantes as reformas postas em prática durante o governo do prefeito Pereira Passos (1902-1906). Essas intervenções visavam implantar uma rede de saneamento na cidade, controlar a disseminação de doenças e melhorar as condições de tráfego e de comunicação entre as regiões da cidade.

Até um determinado momento, as intervenções urbanas ficavam a cargo, principalmente, de médicos e de engenheiros, posteriormente, os urbanistas tomaram as rédeas do planejamento, orientados por princípios situados entre a filosofia social e a racionalidade técnica. Sendo assim, os urbanistas buscavam resolver problemas advindos das formas inadequadas de uso e ocupação do solo, que já não respondiam mais às necessidades da indústria nascente. Esses profissionais mais capacitados procuraram uma reforma social e, assim, compatibilizar o crescimento da cidade com as necessidades humanas, expressas em quatro funções básicas universais: habitar, trabalhar, recrear e circular.

No final da década de 60, o crescimento das cidades – como consequência dos fluxos migratórios – começou a ser apontado como a causa dos problemas urbanos no país, ao passo que se reconheceu a incapacidade das gestões municipais em promover o desenvolvimento e a necessidade de se modernizar a máquina administrativa municipal, que perpassaria pelo enfrentamento das práticas populistas ou clientelistas vistas como um obstáculo para a resolução dos problemas urbanos. A ideia era tornar a administração municipal capaz de induzir o crescimento econômico, semelhante ao papel do governo federal na época. Sobre isso, os autores supracitados afirmam:

O planejamento urbano é pensado, nesse contexto, a partir do seu papel no projeto desenvolvimentista, e fica clara a ideia de que os “problemas urbanos” poderão ser resolvidos através de uma administração mais “racional”, onde o planejamento tem um papel fundamental (RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p. 73).

Nesse contexto, emergiu a noção de que os “problemas urbanos” só poderiam ser resolvidos mediante uma administração “racional”, na qual o planejamento urbano seria fundamental. Todo o caráter político que permeava a discussão das questões urbanas foi em grande parte suprimido, e a ênfase deslocada para a técnica e racionalização do planejamento. O planejador também mudou a forma de compreender o planejamento, tornando-se o técnico que aplica princípios e normas racionalizadoras, sem necessariamente comprometer-se com um projeto político e social (CARDOSO, 2003, p. 73). Essa mudança de foco da ação planejadora era justificável, pois, naquele período, o Brasil era comandado por uma ditadura militar que combatia duramente aqueles que apregoassem um discurso crítico e de questionamento ao *status quo* e às arcaicas estruturas políticas, econômicas e sociais.

Entretanto, isso não significou o abandono, por parte do governo, das questões relacionadas ao urbano. Ao contrário, na década de 1960, foram criados o Sistema Financeiro de Habitação e o Banco Nacional de Habitação, com o intuito de fomentar a produção de

residências e assim reduzir o *déficit* habitacional, além disso, o II Plano Nacional de Desenvolvimento, que vigorou nos anos 1970, concedia um tratamento particular à questão urbana. Apesar dos avanços realizados, as questões ligadas à estrutura fundiária permaneceram praticamente intocadas.

O fim da década de 1970 foi marcado pela crise do “Milagre Econômico” e, junto com ele, dos modelos de planificação propostos e implementados pelos governos militares. Os problemas urbanos passaram a ser concebidos como resultantes da “concentração de renda e investimentos, em termos sociais e espaciais”, estando a sua resolução condicionada a adoção de uma nova concepção do modelo de crescimento do país. Começou a ganhar força o discurso que se opunha ao tecnocratismo (marcante das práticas e instituições de planejamento), alegando-se que elas serviam muito mais aos interesses do Estado autoritário, uma vez que ele ignorava e reprimia as demandas das classes populares por não considerarem as lutas sociais (CARDOSO, 2003 p. 73). Percebe-se, com isso, uma mudança de foco do planejamento urbano para o papel dos movimentos urbanos na condução da cidade.

No alvorecer da década de 1980, a abertura do cenário político brasileiro iniciou um novo momento para a política urbana no país. O ideário progressista da Reforma Urbana – cujo embrião remonta aos anos 1960 no Brasil, sendo “abortado” no período seguinte pela ditadura – voltou a ser discutido por vários setores da sociedade e culminou no surgimento do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Salienta-se que esse ideário de Reforma Urbana não estava vinculado tão somente a ações de cunho urbanístico, mas também se comprometia com a diminuição da injustiça social no meio urbano e com democratização do planejamento e da gestão das cidades (SOUZA, 2010, p. 158).

A nova Carta Constitucional, aprovada em 1988, representou um passo importante para a política urbana no país, ainda que muitos pontos fundamentais propostos na emenda apresentada pelo MNRU à Assembleia Constituinte não tenham sido incorporados ao texto final, pois contrariavam os interesses dos políticos e dos segmentos sociais que representavam (MARICATO, 2001).

Apenas dois artigos que constavam na emenda original foram incorporados à Constituição: os artigos 182 e 183. O primeiro define o objetivo da política de desenvolvimento urbano como sendo o de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” e elege o plano diretor como “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, sendo obrigatório

para as cidades com mais de 20 mil habitantes. Já o segundo, versa sobre o direito à usucapião especial urbana, desde que sejam atendidos os critérios especificados (BRASIL, 2012).

A aprovação do Estatuto da Cidade – Lei Nº10.257 – em 2001, que regulamentou o capítulo sobre a Política Urbana da Constituição, trouxe consigo a esperança de fortalecer a discussão sobre o planejamento urbano e o seu compromisso com a melhoria das condições de vida da população nas cidades. O projeto original, anterior ao Estatuto, remonta à década de 1980, e ironicamente foi enviado para o congresso nacional mediante a iniciativa do próprio governo militar. Durante sua longa tramitação no congresso e após acaloradas discussões em torno de pontos polêmicos, o projeto foi aprovado.

O Estatuto da Cidade, como está posto na lei, define normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em favor da coletividade, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2002). Para Bassul (2002, p. 5), o objetivo da política urbana no Estatuto da Cidade pode ser compreendido em quatro grupos de propósitos: possibilitar a gestão democrática da cidade; dispor de mecanismos para a regularização fundiária; enfrentar a especulação imobiliária; e garantir a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos núcleos urbanos.

Para tanto, a Lei estabelece uma série de instrumentos: planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; planejamento municipal; institutos tributários e financeiros; institutos jurídicos e políticos; e estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Compreendendo o objetivo deste trabalho, é interessante destacar a mudança de sentido dos planos diretores com a aprovação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade de 2001. Por conseguinte, se antes eram apenas ferramentas voltadas para o planejamento do uso do solo urbano, a partir da aprovação desses documentos os planos diretores tiveram, como esclarecem Junior e Montandon (2011, p. 27), a sua área de atuação ampliada e o seu sentido alterado, pois passaram a ter seu conteúdo vinculado à definição da função social da cidade e da propriedade; e vinculado também ao plano de desenvolvimento urbano municipal. A Constituição e o Estatuto da Cidade atribuem ao município à responsabilidade pela elaboração do plano diretor, tornando o município o principal executor da política urbana, com vistas a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.

O conteúdo do Estatuto da Cidade torna claro o compromisso da política urbana com o desenvolvimento urbano justo e equitativo. O plano diretor, por sua vez, tem um grande papel nesse sentido, porém, como ressalva Gondim (1990, p. 15), ele deve:

(...) ser concebido como um instrumento da gestão eficaz da cidade, o que requer tanto uma preocupação constante com a eficiência administrativa, como um profundo compromisso com a democracia (GONDIM, 1990, p. 15).

Não se pode negar a importância do tratamento dado, pela Constituição brasileira e pelo Estatuto da Cidade, às questões urbanas, principalmente, se considerarmos as dimensões gigantescas que elas alcançaram no Brasil. No entanto, percebe-se que esse conjunto normativo ainda não conseguiu atingir os resultados esperados, haja vista que as cidades continuam a crescer sem que se verifique, na maioria dos casos, um planejamento dessa expansão. Um dos motivos desse “insucesso” é a dificuldade em conciliar os interesses dos diversos agentes atuantes na produção do espaço urbano. Na próxima seção, são abordados alguns dos limites e entraves que dificultam a efetivação dos instrumentos postos no Estatuto e plano diretor da cidade.

ESTATUTO DA CIDADE E PLANOS DIRETORES: CRÍTICAS NECESSÁRIAS

O período que antecedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi marcado por debates em torno da problemática urbana brasileira, envolvendo diversos setores da sociedade civil e organizada, como: organizações não governamentais, associações de engenheiros, geógrafos, arquitetos, advogados, universidades, movimentos sociais urbanos, sindicatos, igreja católica, entre outros. Todos se organizaram em torno do “Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU)”, o qual posteriormente deu origem à rede denominada “Fórum Nacional pela Reforma Urbana”.

Como fruto das discussões, o Fórum logrou apresentar à Assembleia Nacional Constituinte a Emenda Popular pela Reforma Urbana, cujos princípios gerais, de acordo com Cardoso (1997), resumiram-se na obrigatoriedade do Estado em garantir os direitos urbanos a todos os cidadãos; na vinculação da propriedade à sua função social; no direito à cidade e na gestão democrática da cidade. Para além do MNRU, tiveram participação decisiva nos debates na Constituinte: arquitetos, empresários da construção civil e organismos federais ligados à política urbana, a exemplo do Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) e a Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) (CARDOSO, 1997 p. 92).

Depois de intensos debates e mudanças no texto original, o MNRU teve algumas de suas propostas inseridas na Constituição, capítulo dedicado à Política Urbana, que, em seus artigos, tornou obrigatório o Plano Diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes e o instituiu como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Além disso, os artigos também vincularam o plano diretor o cumprimento da função social da propriedade urbana às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Também foi facultado ao poder público municipal: obrigar o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado fazer cumprir a sua função social, podendo aplicar: sucessivamente, a adoção de parcelamento ou edificação compulsória; a cobrança progressiva no tempo do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana; e a desapropriação com pagamento por meio de títulos da dívida pública.

A Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001 inauguraram uma nova fase na Política Urbana brasileira, pois enfatizam, entre outros princípios, a participação da sociedade no processo de tomada de decisões e na condução do desenvolvimento urbano da cidade. Entretanto, a realidade brasileira demonstra que os resultados concretos dessas leis, a despeito dos méritos e conquistas alcançadas, ainda estão aquém do esperado. Muitas são as críticas dirigidas a esses documentos oficiais e o presente artigo não pretende esgotá-las, mas fazer apenas alguns apontamentos.

Primeiramente, há de se considerar que no Brasil, tal como nos aponta Maricato (2001), a permanência de práticas arcaicas de clientelismo e de patrimonialismo, em especial, no interior da máquina pública estatal, constitui um grande obstáculo – senão o maior – para o planejamento urbano. Esse entrave dificulta ainda mais a implementação de instrumentos e mecanismos, até certo, ponto inovadores previstos no Estatuto da Cidade.

Não basta as leis que orientam o planejamento urbano apresentarem um texto avançado em termos jurídicos, se a realidade sobre a qual elas serão aplicadas ainda se mostra atrasada e pouco afeita às mudanças, sobretudo, no que diz respeito ao direito à propriedade fundiária. É nesse sentido que a formulação da legislação deve considerar a formação socioespacial do lugar onde se realiza a produção do espaço urbano, que, no caso brasileiro, é marcada pelos elevados níveis de desigualdade. Como o espaço é também um reflexo das relações sociais, que são também relações espaciais, é compreensível que ele manifeste suas contradições, fruto das diferenças e lutas das classes sociais.

Outro ponto ao qual vale a pena se ater é a vinculação da função social da cidade e dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade aos planos diretores municipais, que em muito limitam a sua efetivação. Em primeiro lugar, deve-se considerar a vaguidade do termo “função social”, pois não se encontra bem delimitada no Estatuto, abrindo margem para as mais diversas interpretações, e a ênfase dada, a partir da década de 1990, à elaboração de planos diretores progressistas, que se proliferaram em escala nacional. Essa proliferação veio acompanhada por uma crença equivocada – inclusive adotada pelos segmentos políticos alinhados à esquerda – de que esses planos diretores poderiam conduzir ao desenvolvimento urbano mais democrático e menos desigual, caracterizando então o que Souza (2010), citando trabalhos anteriores, denominou de “tecnocratismo de esquerda”.

De fato, um dos problemas dos planos diretores é a distância que evidenciam em relação à realidade sobre a qual se aplicam, pois não consideram os obstáculos e as contradições que permeiam a cidade, e, tampouco, partem de um consenso entre os agentes atuantes na sua produção, até porque há claros desníveis de poder político e econômico entre eles. Portanto, nesse contexto, os agentes mais fortes exercem maior pressão sobre o governo e aquilo que pode parecer fruto de um consenso entre as partes, esconde na verdade uma imposição dos interesses hegemônicos.

No mais, sabe-se que muitos planos diretores elaborados após a Constituição foram feitos por empresas de consultoria e sequer passaram pelo aval da população dos municípios, o resultado não poderia ser outro: planos diretores não condizentes com a realidade das localidades – alguns são até cópias de outros planos – e, quando muito, atendem aos interesses da classe política e empresarial local. Considerando esse contexto, cabe a seguinte reflexão de Maricato (2001, p. 113) acerca da subordinação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade à sua incorporação aos planos diretores:

Não resta dúvida que a nova lei dá condições para a mudança histórica do direito da propriedade urbana e, portanto, para mudar o rumo do crescimento das cidades marcado pela desigualdade social como já vimos. Mas essa condição prevê a aprovação, pelas Câmaras Municipais de um PD que vá contra os interesses dos proprietários fundiários e daqueles que lucram com a atividade especulativa imobiliária, que são, em geral, integrantes dos grupos que controlam o poder local (...). O PD pode, dependendo da correlação de forças local, ficar muito aquém do que permitem os instrumentos fixados no Estatuto da Cidade. A lei dá instrumentos para o avanço da luta contra a apropriação desigual do espaço urbano, mas não a substitui como pensam alguns. Certamente haverá interpretações diversas (e até opostas) para a implementação dos instrumentos urbanísticos nela previstos (MARICATO, 2001, p. 113).

Como elucidado pela autora, os planos diretores podem reforçar os poderes de determinados agentes e isso pode ser mais visível se o processo de elaboração não considerar as reivindicações populares – quando elas existem –, pois, por motivos que não cabe aprofundar aqui, a participação da população nas discussões desses planos é reduzida ou se limita a apenas uma pequena parte do processo. Não obstante, a linguagem técnica dos planos diretores o torna pouco compreensível a maior parte da população, com isso, coloca-se a linguagem também como um empecilho para a sua inserção nos debates. Desse modo, perde-se o princípio da gestão democrática da cidade, uma das principais diretrizes do Estatuto da Cidade.

A burocracia e o tempo estimado para a implementação dos instrumentos do Estatuto surgem também como fatores que se opõem a sua efetivação e comprometem a garantia do cumprimento da função social da cidade. Além disso, o plano diretor compõe apenas uma parte das ações de planejamento do município, que envolve também o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual participativo, com os quais deve dialogar, porém, como afirma Maricato (2001, p. 111-112), isso raramente ocorre. Ora, o direcionamento dos investimentos deve se dar em conformidade com aquilo que se planeja para a cidade, que deve estar expresso no plano diretor, ou ao menos se espera isso. Ademais, é primordial que esses investimentos sejam direcionados para as partes mais pobres em infraestruturas urbanas, onde vive também a população de menor poder aquisitivo ou em situação de vulnerabilidade social.

Longe de desmerecer o conteúdo inovador presente no Estatuto da Cidade, se comparado às legislações anteriores que versam sobre a Política Urbana, é preciso que o Estatuto avance em muitos aspectos. Isso deve começar pela centralidade conferida aos planos diretores, uma vez que, aparentemente, têm servido mais à manutenção da estrutura fundiária e à especulação imobiliária em prol daqueles agentes que estão envolvidos diretamente com a comercialização do espaço urbano (proprietários de terra, empresas industriais e de serviços, promotores imobiliários e o Estado) do que com a construção de uma cidade menos desigual e mais igualitária para todos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar a produção do espaço urbano em qualquer escala de análise coloca-se como um desafio, pois os agentes e condicionantes desse processo são múltiplos, não sendo fácil

identificá-los e muito menos captar as intencionalidades que movem suas ações. Essas ações, em muitos casos, determinadas por agentes localizados em pontos distantes do local onde realmente se efetivam. Além disso, essa reflexão não pode desconsiderar a compreensão do espaço como condição, meio e produto das relações sociais, forjadas no interior de uma sociedade capitalista. Logo, pressupõe-se que tais relações – cuja realização se dá no espaço – levam a contradições e conflitos de classe.

Um olhar sobre a realidade urbana brasileira coloca-nos diante de inúmeras questões, entre elas, o papel das políticas do Estado na produção do espaço das cidades, pois o Estado continua sendo o agente orientador do processo de desenvolvimento urbano. Essa centralidade ocorre ainda que em maior ou menor grau esteja submetido às lógicas de reprodução e de acumulação do capital, sob as quais a cidade tem seu valor de uso convertido em valor de troca, logo em mercadoria, apropriada por aqueles que podem pagar por um pedaço de terra urbana. Essa questão serviu de motivação para este trabalho, que, ao longo do texto, buscou elementos que ajudassem a esclarecer esse tópico.

Percebeu-se, a partir das leituras realizadas, que apesar de a Política Urbana (implementada pelo Estado brasileiro pós-Constituição de 1988, e regulamentada no Estatuto da Cidade de 2001) ter avançado no campo da gestão democrática da cidade, ela ainda manteve praticamente intacta o regime de propriedade da terra, em especial, a urbana, e não conseguiu coibir a especulação imobiliária. A subordinação da aplicação desses instrumentos ao plano diretor, que, em muitos aspectos, é conservador e não promove mudanças realmente eficazes na estrutura fundiária, também colaborou para a manutenção desse quadro. Além disso, a permanência de práticas clientelistas na esfera pública acaba prejudicando sobremaneira a gestão adequada dos investimentos e a implementação dos instrumentos postos na lei.

Como resultado, as cidades brasileiras continuam a crescer de forma desigual e insustentável do ponto de vista socioambiental, demandando investimentos crescentes nos setores de habitação, saneamento básico, saúde, educação, assistência social etc.

Para finalizar, entende-se que a política urbana brasileira só alcançará resultados significativos caso consiga enfrentar as arcaicas práticas patrimonialistas que impedem o pleno desenvolvimento da sociedade e a construção de cidades mais igualitárias. A tarefa é árdua, pois o espaço – enquanto meio, condição e produção de uma sociedade fortemente desigual – oferecem resistências historicamente herdadas e difíceis de serem demolidas.

AGRADECIMENTOS

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior (CAPES) pelo financiamento desta pesquisa junto ao programa de pós-graduação em Geografia.

REFERÊNCIAS

BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **Eure (santiago)**, Santiago, v. 28, n. 84, p.133-144, set. 2002.

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara: 2012. 454 p.

BRASIL. ESTATUTO DA CIDADE (2002). **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 273.**

_____. **Lei n 10.257 de 10 de Julho de 2001**.Estatuto da Cidade. 2001.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma Urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, n. 1 e 2, p.31-43, jan/dez 1997.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

_____. Da "organização" a "produção" do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011. p. 53-73.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

CORRÊA, R. Processos, formas e interações espaciais. **Revista Brasileira de Geografia**. v, 61, n. 1, p. 127-134. 2016.

_____. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011. p. 41-51.

GONDIM, Linda M. (org). **Plano Diretor e o Município: novos tempos, novas práticas**. Rio de Janeiro: IBAM, 1990.

HORA, Maria Lucia Falconi. A (re)produção do espaço urbano e a lógica dos agente produtores. **Revista Formação (online)**, Presidente Prudente (sp), v. 1, n. 5, p.31-43, 1998.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2010**. Disponível em<<http://www.ibge.gov.br/>> Acesso maio de 2018.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Tradução de Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4ª ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início fevereiro de 2006. Ainda não disponibilizado.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, Adauto Lúcio. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática*: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Editora Revan Ltda, 2003, p. 103-118.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011. p. 27-56.

SANTOS, Milton Santos. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.

_____. **Espaço e Método**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

VEIGA, José Elias. **Nem tudo é urbano**. *Ciência e cultura*, São Paulo, v. 56, n. 2, abr./jun. 2004.

Recebido em Setembro de 2019

Aceito em Janeiro de 2020

Publicado em Julho de 2020