

LIMITES E PERSPECTIVAS TEÓRICAS DO PLANEJAMENTO: A QUESTÃO ESCALAR

Elisângela de Almeida Chiquito – Área de planejamento urbano e regional, Doutora, Professora na UFMG, Belo Horizonte-MG, Brasil – elisangelachiquito@gmail.com

Jeferson Tavares - Área de planejamento urbano e regional, Doutor, Professor na USP, São Carlos-SP, Brasil – jctavares@usp.br

Sidney Piocchi Bernardini – Área de planejamento urbano e regional, Doutor, Professor na UNICAMP, Campinas-SP, Brasil – spiochi@unicamp.br

Ricardo Trevisan – Área de planejamento urbano e regional, Doutor, Professor na UnB, Brasília-DF, Brasil – prof.trevisan@gmail.com

Resumo

O planejamento urbano e regional no Brasil entre os anos 1930 e 1980 se estruturou com base na inserção do país nos circuitos internacionais da economia, potencializando as ações planejadas com vistas a ampliar a infraestruturação e a modernização do território. As teorias urbanas aplicadas neste período evidenciam uma sinergia entre pensamento e prática na condução das políticas territoriais, combinadas à divisão internacional do trabalho. Nos anos 1980, com o recrudescimento do regime neoliberal, o país também seguiu acompanhando as agendas internacionais vinculadas ao Consenso de Washington pondo em xeque o sistema de planejamento institucionalizado nos anos anteriores e elevando a crise do Estado planejador. O excessivo localismo, municipalismo e setorialização estabelecidos a partir da Constituição Federal de 1988 reposicionou o planejamento em termos escalares, fragilizando a sua base estruturadora de transformação dos territórios. Este artigo pretende trazer e discutir um aparato teórico que recoloca o planejamento sob novas perspectivas teóricas a retomar o seu caráter interescalar e intersetorial.

Palavras-chave: Planejamento Urbano e Regional; Território; Infraestruturas; Interescalaridades; Intersetorialidade.

Abstract

Between the 1930s and the 1980s, urban and regional planning in Brazil was fundamentally shaped by the nation's integration into international economic networks, which fostered planned initiatives oriented toward infrastructure expansion and territorial modernization. The urban theories applied during this period demonstrate a dynamic interplay between intellectual discourse and practical policy implementation, closely aligned with the evolving international division of labor. The 1980s, marked by the reemergence of neoliberalism, saw Brazil further align with international policy agendas, notably those associated with the Washington Consensus, thereby challenging the previously institutionalized planning paradigm and exacerbating the crisis of the planning state. The pronounced localism, municipalism, and sectoral fragmentation introduced by the 1988 Federal Constitution repositioned planning within multiple scales,

ultimately undermining its foundational capacity to drive territorial transformation. The present article seeks to articulate and analyze a theoretical framework that reconceptualizes planning through emergent theoretical lenses and reinstates its interscalar and intersectoral dimensions.

Keywords: Regional and Urban Planning; Territory; Infrastructure; Interscalarity; Intersectorality.

Introdução

O planejamento urbano e regional, que se posicionou nos anos 1930 no Brasil com uma atuação sistemática do Estado no espaço nacional a partir da implementação de políticas em diferentes escalas territoriais e do processo de modernização administrativa, vivenciou seu período áureo entre o final da 2ª Guerra Mundial (1939-1945) e os anos 1970. Neste período foi criado um aparato institucional de financiamento para o desenvolvimento em nível mundial (ONU, Banco Mundial, *Point Four Program*, OEA), quando os países latino-americanos passaram a se estruturar institucionalmente para o planejamento do desenvolvimento. No Brasil, o ciclo de institucionalização do planejamento (Feldman, 2021) que se ampliou na Era Vargas (1930-1945), passou por um período democrático (1945-1964), quando o país se inseriu no circuito dos *experts* internacionais por meio dos programas de cooperação técnica e de organização das instituições de planejamento em diferentes escalas territoriais. Estes processos colocaram em debate os limites administrativos do planejamento, encerrando-se no período da Ditadura Militar (1964-1985), mais precisamente nos anos 1970, quando o vinha ocorrendo na primeira metade dos anos 1960, em prol de um sistema de planejamento voltado para habitação e urbanismo, materializou-se no contexto autoritário, evidentemente com perdas do seu sentido inicial, especialmente no que se refere ao direito à moradia e sua indissociabilidade com o planejamento territorial. Assim, nos anos 1980, o planejamento urbano e regional entrou em colapso, por um lado, pelo processo de retomada da democracia em diversos países do subcontinente e a emergência dos movimentos sociais críticos ao Estado autoritário e tecnocrático (Friedman, 1987); e, por outro, pela ascensão do pensamento neoliberal em nível mundial e pelo fortalecimento do capital internacional pelas ditaduras latino-americanas.

Ao mesmo tempo em que a crítica foi importante para se abrir novas perspectivas para pensar cidades e regiões no período democrático, enfrentando as contradições entre progresso e desigualdade e a hegemonia do saber técnico para dar cabo aos processos socialmente mais inclusivos, contribuiu também para a descrença no planejamento enquanto prática verdadeiramente pública comprometida com a melhoria das condições da vida urbana (Chiquito; Costa; Monte-Mór, 2023). Consequentemente, a crise do Estado planejador abriu espaço para a entrada agressiva do capital internacional nos processos de organização do território em suas

diversas escalas. Assim, a incursão neoliberal se pôs em marcha *pari passu* que Brasil e outros países da América Latina entravam em um processo de redemocratização no início dos anos 1980 – no Brasil, com a promulgação da Constituição Federal em 1988.

Apesar dos esforços de alguns governos mais comprometidos com a justiça socioterritorial, com a criação de novas institucionalidades socialmente mais inclusivas, e de mobilização da sociedade a partir de pautas coletivas, a ascensão do neoliberalismo reconfigurou não somente o papel do Estado, mas do território que passou a ser estratégia de competitividade e seletividade produtivista desvinculando-o da regulação e priorizando o fluxo de capitais. Essa mudança permitiu que o espaço urbano fosse incorporado aos circuitos de capital, elevando a importância das cidades na expansão do capitalismo global e mudando a natureza do planejamento como parte constituinte da social-democracia do pós-guerra. O Consenso de Washington (1989) trouxe como apanágios desta nova Era a estabilização econômica dos países latino-americanos e a onda de privatizações das agências estatais, parte daquelas que promoveram a infraestruturação do território nacional sob a égide do Estado planejador nas décadas anteriores.

O movimento municipalista retumbado pelo marco constitucional tomou forma no pacto federativo que imbuiu ao poder local o estabelecimento da nova ordem do desenvolvimento urbano e o disciplinamento exclusivo das frentes avassaladoras do capital imobiliário. Os movimentos sociais urbanos foram mobilizados, na nova composição social do pacto federativo constitucional, como instrumentos do renascimento da democracia, mas também inseridos num contexto de aportes ideológicos que tornaram o projeto neoliberal substancialmente vitorioso. Estatuto da Cidade (2001), planos diretores, planos setoriais e operações urbanas financeirizadas forjaram uma saída para os principais problemas urbanos, em especial, nas cidades maiores, metrópoles e regiões metropolitanas, sem, de fato, conseguir reverter a lógica neoliberal potencializando a cadeia de investimentos em negócios urbanos. Assim, o processo de urbanização e seu planejamento e gestão, nas últimas três décadas, têm se pautado predominantemente por critérios neoliberais que conferem ao capital, em suas diversas formas, um papel quase que incontestável, sendo este reforçado com a diluição dos tradicionais referenciais teóricos de planejamento por dogmas do livre mercado que se instalaram na América Latina e, particularmente, no Brasil a partir dos anos 1990.

Desse modo, verifica-se que a trajetória de um século do planejamento urbano e regional no Brasil se alimentou da intensa circulação de teorias e concepções entre os países da América Latina, Europa e América do Norte, num primeiro momento com a criação de instituições e a

formulação de políticas em múltiplas escalas no período de grande crença no Estado, e, posteriormente, guiada pela agenda do Mercado.

Contudo, com o aprofundamento da reflexão sobre o urbano contemporâneo e seus processos espaciais em suas múltiplas dimensões (Monte-Mór, 1994) e paralelamente às transformações políticas e econômicas alinhadas – por vezes mais, por vezes menos – ao padrão neoliberal de acumulação, observa-se hoje um movimento de retomada da questão regional e da discussão sobre a interesalaridade nas políticas territoriais e nas estratégias de desenvolvimento. Apesar da ampla produção sobre as especificidades e as transformações do processo de urbanização brasileiro e da experiência em planejamento urbano-regional acumulada ao longo de um século, pouco se tem avançado na interpretação desta experiência visando contribuir para a construção de uma teoria latino-americana. Por sua vez, pesquisadores e planejadores da Europa e da América do Norte têm construído suas contribuições teóricas a partir, inclusive, da experiência latino-americana.

Este trabalho, portanto, tem por objetivo problematizar o planejamento brasileiro contemporâneo a partir da reflexão sobre teorias e concepções mobilizadas em experiências atuais e pregressas, contribuindo para o debate teórico latino-americano, destacando e discutindo seus impasses e suas perspectivas. O texto procurará discutir, à luz das concepções teóricas, a trajetória das políticas urbanas e as perspectivas recentes no campo do planejamento urbano e regional. Para isso, busca-se em um primeiro momento recuperar as teorias que repercutiram nas experiências planejadoras no Brasil entre os anos 1930 e 1970, período em que se conforma um marco na institucionalização do planejamento no país, à luz dos ciclos de desenvolvimento e buscando discuti-las a partir da relação escalar. Em um segundo momento, problematiza-se as perspectivas para a construção de uma teoria crítica a partir da ideia de interesalaridade, seus limites e possibilidades. Busca-se desta maneira contribuir para essa construção a partir da reflexão das diferentes teorias mobilizadas pelas experiências em planejamento urbano e regional no Brasil pela perspectiva histórica.

Destaca-se, pois, que a questão escalar, dentre outros elementos, tornou-se central para o entendimento crítico do legado das gerações anteriores e para analisar possíveis alternativas. Nesse sentido, a contribuição que se pretende nessa discussão é tensionar o entendimento da relação escalar e dos marcos hegemônicos a partir da lente da experiência brasileira. A interesalaridade se manifesta nas relações institucionais, espaciais, administrativas, econômicas, sociais e culturais o que posiciona a escala não como um sinônimo de uma dimensão ou uma variante cartográfica, mas como uma relação. É sob esta compreensão do

território e das ações em perspectiva relacional que a interesclaridade, que se coloca como método de compreensão do território e das experiências de governança e planejadoras; torna-se um caminho de reflexão para se postular possibilidades de inovação e construção de um marco teórico intrinsecamente brasileiro. Para isso, destarte, o olhar sobre a experiência brasileira em planejamento se faz necessária e pode trazer pressupostos importantes.

1. Teorias e concepções de planejamento no período 1930 a 1970

O debate teórico contemporâneo sobre a problemática urbano-regional tem propiciado o retorno às teorias clássicas da literatura interdisciplinar relacionadas às várias linhas ou correntes de pensamento que foram mobilizadas pelas experiências planejadoras no Brasil no período compreendido entre os anos 1930 e 1970, período de verdadeira crença no planejamento via Estado. Podemos cronologicamente trazer à luz algumas destas correntes e sua repercussão nas experiências brasileiras em seus contextos (geo)políticos, econômicos e culturais específicos.

De 1930 a 1980, quando o Brasil vivenciou um período de intensas transformações sociais e econômicas, impulsionadas por políticas de planejamento alinhadas a ações governamentais, constitui-se recorte importante para se pensar a questão do Estado e das escalas no planejamento. O período em questão foi marcado por uma série de instabilidades políticas e econômicas, tanto internas quanto externas, como a Crise de 1929, a Segunda Guerra Mundial, a Guerra Fria, os regimes ditatoriais, com impacto direto no Brasil e em outros países da América Latina, influenciando sua posição no cenário geopolítico e econômico mundial. Consequentemente, as estratégias de planejamento e a atuação do Estado sobre o território passaram a ser revisadas e reformuladas, em resposta às novas dinâmicas internacionais. No Brasil, as políticas de desenvolvimento regional com base na estruturação de uma rede urbana com incentivos à exploração de recursos naturais (*commodities*), ao desenvolvimento industrial e à criação de novas cidades na primeira metade do século XX evidenciam o papel e a presença do Estado em múltiplas escalas, com um claro domínio sobre as diferentes fases de planejamento, desde a concepção até a execução dos projetos. Este processo sedimentou as bases físico-territoriais e econômicas para a instalação neoliberal.

O Brasil dos anos 1930 era foco de grandes investimentos estrangeiros. Vinculado à estratégia de modernização e ocupação do território nacional, o governo nacional-desenvolvimentista de Vargas (1930-1945) passou a intervir diretamente em vários setores da organização interna, regulando e direcionando a economia nacional e promulgando leis de

incentivo a empreendimentos colonizadores de cidades rumo ao oeste brasileiro – “Marcha para o Oeste” (1938) – como suporte para o desenvolvimento dos setores agrícola e industrial. Esse processo se intensifica após a 2ª Guerra Mundial e a institucionalização do planejamento em diferentes escalas apoiadas nas políticas internacionais de financiamento e cooperação técnica. Essas políticas estavam intimamente ligadas à ideia de um Estado forte e intervencionista capaz de incorporar novos territórios e populações ao processo de desenvolvimento capitalista que se fortalecia em nível mundial.

Embora as primeiras teorias em planejamento urbano-regional tenham sido formuladas ainda no final do século XIX e primeira década do século XX (Howard, 1897; Geddes, 1905), foi na década de 1930, com a ascensão do Estado Keneyiano e após as grandes crises – 1ª Guerra Mundial, Revolução Russa e Crise de 1929 – que as primeiras experiências emergiram (Friedmann, 1979; Diniz, 2006). Podemos destacar nessa década a criação da *Tennessee Valley Authority* (TVA) nos Estados Unidos em 1933, pelo governo Roosevelt, que incluía seis estados norte-americanos e mobilizou a ideia de planejamento regional integrado de bacias hidrográficas. A concepção inicial da TVA resulta da junção da ideia de aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos (navegação, irrigação, controle de enchentes, energia elétrica) que vinha sendo formulada pelo engenheiros ligados à *Mississippi Valley Commission* (criada em 1879) e as ideias do grupo de planejadores ligados à *Regional Planning Association of America* (RPAA) que versavam sobre a descentralização metropolitana e a criação de uma rede urbana com limites de crescimento dos núcleos, à eletrificação rural, a reforma agrária para manutenção da população no campo e a criação de um sistema de reservas florestais e de proteção dos recursos (Chiquito, 2015).

No Brasil, a política de desenvolvimento regional se iniciou nos anos 1930, com Getúlio Vargas, mas a partir da segunda metade dos anos 1940 ganhou institucionalidade (Chiquito, 2017). Durante a Era Vargas (1930-45) foram colocadas em prática uma série de políticas que visavam, por um lado, proteger os recursos estratégicos e o território nacional com a criação de instituições de proteção às águas, à mineração, aos recursos florestais; e, por outro, promover a ocupação e a urbanização do território através da “Marcha para o Oeste” (1938), da política de criação de cidades novas e da fundação de colônias agrícolas estatais por diferentes regiões do país (Trevisan *et al.*, 2019). A Expedição Roncador-Xingu (1943), a criação da Fundação Brasil Central (1943) e a promoção de um sistema rodoviário em substituição ao ferroviário (Ricardo Leite, 1970; Maciel, 2006) foram algumas ações que, vistas em conjunto, conformam uma nova estrutura territorial regionalizada.

As primeiras experiências no Brasil que repercutem de fato a concepção do planejamento integrado de bacias hidrográficas se desdobram das relações políticas entre Brasil e Estados Unidos. A vinda da Missão Cooke ao Brasil, em 1941, foi paradigmática, pois introduzia o modelo norte-americano de instituições regionais do *New Deal* (1933-1937) fundadas na concepção de uso múltiplo de bacias hidrográficas. Com o fim da 2ª Guerra Mundial em 1945, as trocas de experiências se intensificam e se ampliam com a criação do aparato internacional de financiamento para o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos (ONU, FMI, Banco Mundial) e das instituições e programas de assistência e cooperação internacional pelos Estados Unidos (*Ford Foundation, Rockefeller Foundation, Point Four Program, Partners in Progress*). A Constituição Federal de 1946 passa a destinar recursos para a criação de organismos voltados para o equacionamento dos “desequilíbrios regionais” com foco nas chamadas “regiões-problema” (Amazônia, Nordeste e Vale do São Francisco) que foram de fato institucionalizadas ao longo dos anos 1940-50 durante o período democrático (CVSF, SPVEA, SUDENE) e redefinidas durante o período militar (SUDAM, SUDECO, SUDESUL, entre outras), estimulando a criação de outras instituições em áreas não contempladas pela política federal (CIBPU) (Chiquito, 2017). Este conjunto de instituições colocavam em prática, por um lado, a marcha de ocupação territorial e de descentralização econômica e industrial orientada pelo governo federal e, por outro, o interesse dos estados do Centro-Sul em promover a descentralização econômica e industrial da metrópole paulista São Paulo para outras unidades federativas.

O planejamento urbano-regional no Brasil, que se inicia pela preocupação com a ocupação do território e integração nacional, passa a atentar aos desequilíbrios regionais. Por exemplo, o subdesenvolvimento do Nordeste brasileiro passa a mobilizar uma série de teorias que circulam no movimento entre Europa, EUA e América Latina no 2º pós-Guerra, como resposta às demandas internas e externas. Simultaneamente, intensifica um crescimento explosivo das principais cidades, a concentração dos investimentos industriais em São Paulo, o processo migratório e a emergência da problemática urbana – pobreza, desigualdade, falta de moradia e infraestrutura urbana. Na década de 1950, a população urbana brasileira cresceu 60% e 1/3 desse incremento populacional se direcionou para as áreas metropolitanas (Feldman, 2014).

Assim, nos anos 1950, um amálgama de teorias e concepções fundamentaram as experiências de planejamento no Brasil, impulsionado pela ampla circulação de agentes e da multiplicação de instituições públicas para se pensar e propor o desenvolvimento nacional, regional e urbano a partir da nova problemática emergente em um contexto de incorporação do

pensamento Keynesiano via CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) e fortalecimento do chamado nacional-desenvolvimentismo. A partir de então, a ação estatal ocorre de forma mais estruturada, tanto em ações para coordenar o processo de industrialização quanto no planejamento das infraestruturas e do processo de urbanização. Neste sentido, um progressivo deslocamento de teorias e concepções ligadas ao campo da engenharia tratam de maneira integrada a cidade e o campo, sobretudo por teorias ligadas à geografia econômica e à economia que tem como foco a cidade e sua rede urbana e a industrialização (Chiquito, 2017), mesmo que com a permanência da ideia de desenvolvimento regional equilibrado.

Entre estas, podemos mencionar Perroux (1967), Myrdal (1965) e Hirschman (1961) cujos pensamentos enfatizavam o desenvolvimento a partir da industrialização. A concepção de polos de crescimento de Perroux, da qual se desdobraram os trabalhos de Boudeville, orientou grande parte das políticas de descentralização urbano-industrial no Brasil nos anos 1970-80 assumindo o desequilíbrio no processo de desenvolvimento. Para Perroux (1967, p.164) “o crescimento não surge em toda a parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou polos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis no conjunto da economia”.

Em oposição às teorias que defendiam a ideia de que o processo de desenvolvimento econômico caminharía de forma progressiva e natural, Hirschman (1961) e Myrdal (1965) posicionaram-se de forma contrária, principalmente em relação aos países subdesenvolvidos, que por apresentarem grandes problemas sociais, políticos e territoriais, perpetuariam e intensificariam um desenvolvimento econômico desigual. Myrdal (1965) defendia que o desenvolvimento econômico não segue um caminho equilibrado, mas sim um processo de causação circular cumulativa, amplificando as diferenças entre regiões e gerando um ciclo vicioso de desenvolvimento desigual, enquanto Hirschman (1961) enfatizava a importância dos “efeitos de transbordamento” e da necessidade de intervenção estatal para promover o desenvolvimento equilibrado.

Em 1969, John Friedmann publicou o capítulo “*La estrategia de los polos de crecimiento como instrumento de la política de desarrollo*” no livro *Los polos de desarrollo y la planificación nacional, urbana y regional* e Jan Tinbergen publicou no mesmo livro o texto “*Enlace de la planificación nacional con la planificación urbana e regional*” nos quais discutiram e problematizaram a reflexão dos polos de crescimento, relacionando-os com o problema do desenvolvimento e com foco na interescalaridade entre agentes, políticas e territórios. Na opinião de Friedmann (1969), o conceito de polos de crescimento foi vulgarizado e muitas vezes não

chegava a significar nada além do que “uma política de urbanização selecionada” ou, utilizando o termo de Lloyd Rodwin, uma política de “descentralização concentrada”.

Outra concepção importante de grande repercussão na experiência brasileira de planejamento é a ideia de “Metrópoles de Equilíbrio”, que teve sua origem na experiência francesa como estratégia para frear a mega concentração de Paris e estimular a criação de outras a partir da reorientação da infraestrutura pública no país, distribuir melhor a população e as atividades econômicas no território francês. Em 1950, foi criada a *Commission centrale d'études pour le plan d'aménagement national*, seguida pela seção para *Aménagement national e regional* e o *Fond National d'Aménagement du Territoire* (FNAT) que colocou em prática essa concepção, sobretudo nos anos 1960 com a criação da DATAR e das *villes nouvelles* parisienses (Trevisan, 2011).

A partir da década de 1960, esse conjunto de teorias passou a ser generalizadamente utilizado como metodologia e instrumento de desenvolvimento regional na América Latina e no Brasil. A seleção dos polos de desenvolvimento da CIBPU, a política de criação de distritos industriais, o programa cidades médias e a criação das regiões metropolitanas nos anos 1970 são alguns exemplos. O estado de São Paulo foi profícuo na implantação dessas políticas repercutindo a influência sobre planos estaduais e locais. Assim, foram criados distritos industriais nas cidades do interior, foram feitos investimentos para industrialização em cidades médias e foram implantadas ações nas áreas conturbadas para evitar as deseconomias de aglomeração. Um conjunto de infraestruturas de transporte, saneamento e educação sintetizou essa repercussão com forte impacto na expansão da sua área industrial ao longo das cidades localizadas nas principais rodovias (Tavares, 2018).

Após o auge da produção e circulação teórica e da implementação de políticas de desenvolvimento regional e sua institucionalização no período que se estende de 1930 a 1970 no Brasil e na América Latina, com destaque para os anos 1950 e 1960, as políticas urbano-regionais e suas institucionalidades entram em crise, reorientando o papel do Estado. Entre os elementos explicativos dessa crise, Diniz (2009) elenca o sucesso da expansão capitalista do pós-guerra e a redução da preocupação com a questão regional; reações político-ideológicas contra a intervenção do Estado na economia; insatisfação e crítica generalizada dos resultados das políticas regionais; incapacidade teórica de explicar os novos fenômenos (desindustrialização, emergência de novos centros baseados em alta tecnologia, mudanças na divisão internacional do trabalho); crise do Estado interventor, com déficit público e processos inflacionários; desenho de uma nova visão do papel do Estado. No bojo deste último ponto, foi

desenvolvida a corrente de pensamento do crescimento endógeno que procurava demonstrar que o Mercado, deixado livre (*laissez-faire*), levaria à convergência de rendas entre países e regiões.

Passados os tempos da crítica incisiva e do descrédito com as políticas urbano-regionais das décadas de 1970 e 1980, a questão voltou à tona, teórica e praticamente, a partir da década de 1990 que traz em seu bojo novas questões, entre elas, o olhar sobre as escalas. Diniz (2009) observa que a temática das escalas tem sido uma questão frequente nas reflexões sobre as políticas territoriais e seus processos relacionais entre instituições e agentes. Segundo o autor, o processo de globalização, embora promova a universalização de práticas e dinâmicas socioeconômicas, opera simultaneamente como força fragmentadora e marginalizadora de territórios, gerando novas escalas de ação e modificando profundamente a geometria do poder (Massey, 1998; Harvey, 1982). Tal dinâmica implica a progressiva erosão da autonomia dos Estados nacionais enquanto escala hegemônica nas relações econômicas internacionais, ao mesmo tempo em que reconfigura as localidades como instâncias estratégicas de regulação, intervenção e formulação de políticas, intensificando, assim, os conflitos e as contradições entre diferentes escalas.

No contexto brasileiro, para além das persistentes desigualdades regionais, da injustiça socioterritorial e do agravamento das problemáticas urbanas associadas às insuficiências nos meios de reprodução da classe trabalhadora – temáticas longamente exploradas pelos estudos urbanos e regionais ao longo de várias décadas (Frank, Pereira, Germani, Graciarena, 1969; Singer, 1977; Kowarick, 1979) – novas camadas de complexidade vieram ampliar a urgência de formulação de teorias urbanas que dialoguem de maneira coerente com a especificidade da realidade nacional. Diante desse cenário, impõe-se a urgência de atualização do arcabouço analítico dos estudos urbanos e regionais, não apenas com o intuito de interpretar os fenômenos emergentes, mas também de fundamentar a formulação de estratégias críticas e propositivas de intervenção. As investigações contemporâneas acerca da problemática do desenvolvimento urbano e regional, assim como os debates em torno das possibilidades de gestão territorial, têm sinalizado novas direções teóricas e práticas, ao mesmo tempo em que revelam limitações recorrentes. Nesse contexto, abre-se um amplo leque de questões que desafiam as abordagens tradicionais, exigindo a construção de métodos analíticos mais adequados à complexidade dos territórios. Entre as possibilidades, destaca-se a perspectiva interescalar como uma via promissora para a apreensão dessas dinâmicas.

2. Rupturas e continuidades na concepção de um sistema de planejamento territorial pós anos 1980

O repertório de teorias e experiências entre as décadas de 1930 e 1980 aprofundou práticas especializadas setoriais unidas por um sistema de planejamento que passou progressivamente a entender o urbano e o regional como elementos distintos, assim como o desenvolvimento social e econômico. A partir da década de 1980, a ascensão do neoliberalismo reconfigurou o papel do Estado, desvinculando-o da regulação do território e priorizando o fluxo de capitais. Essa mudança permitiu que o espaço urbano fosse incorporado aos circuitos de capital, elevando a importância das cidades na expansão do capitalismo global e invertendo o papel do planejamento como parte constituinte da social-democracia do pós-guerra (Dardot e Laval, 2016; Mészáros, 2007; Sassen, 1998). Algumas evidências desse processo colaboram no entendimento de como as relações escalares fragmentaram-se e o planejamento isolou cada uma das suas vertentes.

2.1 Âmbito local

Os dois artigos (182 e 183) da Constituição Federal de 1988 que abordam o capítulo da Política Urbana brasileira e suas regulamentações (pela Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, e pela Lei nº. 13.089, de 12 de janeiro de 2015, respectivamente, Estatuto da Cidade e Estatuto da Metrópole, bem como seus instrumentos) têm realinhado as práticas do planejamento brasileiro no período pós-1980. Evidentemente que esse realinhamento estava dado por um conjunto de transformações socioeconômica, institucionais, políticas e relacionadas ao processo de urbanização e tem se transformado, também, pelas forças externas internacionais. Mas esses marcos legais reposicionaram o papel do Estado em relação à regulação do solo e ao novo papel do Mercado e seus agentes na disputa pela terra. E os resultados que se podem vislumbrar estão ligados à perda das relações escalares, com predomínio do enfoque local cada vez mais descolado do debate regional, pois a cidade perdeu - no planejamento - a função regional que detinha no projeto nacional de desenvolvimento (Tavares, 2021).

O planejamento urbano baseado, constitucionalmente, no plano diretor consolidou um modelo que se ramificou pelo sistema de planejamento posto após a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Diretrizes, planos e políticas públicas compuseram esse sistema de planejamento (de habitação, pela Lei Federal nº. 11.124, de 16 de junho de 2005; de saneamento, pela Lei Federal nº. 11.445, de 5 de janeiro de 2007; de resíduos sólidos, pela Lei Federal nº. 12.305, de 2 de agosto de 2010; de mobilidade, pela Lei Federal nº. 12.587, de 3 de

janeiro de 2012; de defesa civil, pela Lei Federal nº. 12.608, de 10 de abril de 2012; por exemplo) e reforçaram a importância do planejamento setorial como complemento ao plano diretor municipal. Um “setorialismo” (SCHVARSBURG, 2011) muito arraigado ao modo de planejamento estatal da ditadura civil militar, que avançou para os modelos de planejamento.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC, Decreto nº. 6.025, de 22 de janeiro de 2007; e Lei Federal nº. 11.578, de 26 de novembro de 2007) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMMCMV, Lei Federal nº. 11.977, de 07 de julho de 2009, posteriormente incorporado ao PAC, em 2011), por fim, conduziram esse modelo ao ápice, reestruturando o território nacional. Os Planos Plurianuais passaram a contemplar vultuosos empreendimentos de infraestrutura econômica (logística, energética, principalmente) e social e urbana (mobilidade, saneamento, combate a riscos geológicos, saneamento, equipamentos, energia elétrica etc.) voltados para atender às demandas locais, metropolitanas, estaduais e regionais com a função de garantir o desenvolvimento econômico para geração de renda, emprego e fiscal.

Tornou-se exemplar o caso do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, em que os estudos territoriais (“Estudo para Subsidiar a Abordagem da Dimensão Territorial do Desenvolvimento Nacional no Plano Plurianual 2008-2011 e no Planejamento Governamental de Longo Prazo”) que deveriam orientar os investimentos pelo território foram substituídos por decisões econômicas considerando o território como plataforma. Assim, concretizou-se como respostas à crise econômica internacional de 2007 e atendeu a um novo mercado de *commodities* por meio do agronegócio, principalmente, possibilitando o avanço das práticas de financeirização do espaço urbano (Werner, 2020; Sanfelici, 2013).

Até 2015, foram cerca de R\$ 1,9 trilhões gastos em mais de 40 mil empreendimentos altamente capilarizados em todo o país. No PMCMV, até 2019, foram cerca de 5,58 milhões de habitações contratadas, 4,67 milhões entregues e cerca de 95% dos municípios brasileiros atendidos. Contudo, esse montante de investimentos, recursos, benfeitorias e melhorias esteve dissonante do sistema de planejamento urbano. Casos analisados (Tavares, Coelho, Ribeiro, 2024; Tavares, 2024) demonstram que dos empreendimentos de saneamento, habitação, mobilidade e de urbanização de favelas realizados nos municípios e com impacto na sua estrutura urbana, 73% tinham baixa ou nenhuma aderência com o sistema de planejamento urbano; 34,8% não estavam definidos pelos planos diretores e setoriais e 39,06% estavam – apenas – indiretamente previstos. Somente 10,04% dos investimentos vinculavam-se com precisão ou tinham completa aderência ao planejamento local (ao plano diretor ou aos planos setoriais). Cerca de 50% dos investimentos nessas infraestruturas ocorreram na borda ou fora

da área urbanizada, ou seja, colaborando na indução da expansão e da dispersão urbana. Além disso, menos de 37% desses investimentos articulavam-se territorialmente ou se complementavam, indicando a falta de coesão territorial ou setorial.

Embora com alta capacidade de abrangência, esses investimentos estiveram descolados dos planos urbanos, além de serem definidos fora do âmbito democrático. Considerando que o planejamento urbano (pelo plano diretor, pelos planos setoriais) requer participação social e processo participativo na sua elaboração e aprovação; e que a maioria desses investimentos ocorreu de forma independente desse sistema por decisões autorais e políticas, a decisão sobre sua implantação não parece responder às atribuições do planejamento urbano democrático.

Simultaneamente a essas transformações, as experiências municipais em assentamentos precários que ocorreram desde os anos 1980 e a intensificação de contratos com o Banco Mundial para urbanização de favelas e produção habitacional reforçaram as ações planejadoras cada vez mais fragmentadas institucionalmente, mas capilarizadas territorialmente. Assim, de forma dialética, o planejamento urbano passou a ser orientado pelos preceitos de “direito à cidade” (Lefebvre, 2006) e pelo Consenso de Washington.

Neste sentido, é importante destacar que o processo participativo legitimado na Constituição Federal e regulamentado pelo “Estatuto da Cidade” foi, na prática, instituído em políticas públicas federais por programas financiados pelo Banco Mundial. Como no caso do Programa de Assistência Técnica ao Prosaneir (PAT-Prosaneir), vigente entre 2000 e 2007, que foi pioneiro em condicionar por edital toda tomada de decisão à participação social dos envolvidos. A inovação e o conhecimento adquiridos com as experiências progressistas municipais desde os anos 1980 foram distorcidas por requisitos legalistas, exigidas por organismos multinacionais que passaram a conduzir decisões comunitárias. Se, por um lado, esta prática afastava o debate político e desvalorizava o conhecimento técnico, por outro, criava condições de aproximar a instância comunitária das perspectivas globais do empreendedorismo, posicionando o Estado como meio de uma relação “glocal”, sem o protagonismo do Estado-nação do século XX.

Mais recentemente uma rodada de decisões baseadas no urbanismo tático, com intervenções paliativas, altamente fragmentadas e muitas vezes desvinculadas de planos gerais ou diretores fazem parte também desta nova onda no campo das intervenções urbanas. Tais iniciativas reúnem investimentos pontuais e com aporte privado em lugares de alta circulação e visibilidade pela paginação de piso, mobiliário e urbanização urbana privilegiando pequenas

áreas nas cidades. Nada estrutural do ponto de vista territorial, mas altamente determinante do ponto de vista financeiro.

2.2 Âmbito metropolitano

Neste âmbito, as metrópoles continuaram como uma das principais prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano por concentrar população e desigualdade social. Contudo, a estadualização das regiões metropolitanas pela Constituição Federal de 1988 incentivou sua criação sem critérios unificados e que não foi acompanhada por um sistema de planejamento.

O “Estatuto da Metrópole”, desde 2014, passou a determinar novos instrumentos e o principal deles, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), embora obrigatório para regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, não tem sido aplicado. Por um lado, também no reconhecimento das funções públicas de interesse comum (FPIC) e na governança federativa, o “Estatuto da Metrópole” ainda não construiu uma identidade ao planejamento metropolitano. Por outro lado, prevaleceram programas e políticas públicas de investimento metropolitanos, sobretudo em saneamento, mobilidade e habitação (Brasil, Ministério das Cidades, 2008). Com raras exceções, esses investimentos foram aplicados e desvinculados de uma institucionalidade metropolitana, haja vista, por exemplo, a dissolução da EMPLASA em 2019, empresa pública que desde 1975 operacionalizava o planejamento metropolitano no estado de São Paulo.

Em contrapartida, operações urbanas consorciadas e grandes projetos urbanísticos concentraram investimentos públicos por iniciativas e privilégios privados. Essas ações determinaram novas áreas de interesse de planejamento em confronto direto com populações assentadas, obras de transportes coletivos e urbanizações de assentamentos precários.

2.3 Âmbito regional

No âmbito regional, a inflexão foi a aprovação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR, elaborada em 2003 e instituída pelo Decreto nº. 6.047, de 22 de fevereiro de 2007). A PNDR foi formulada com base no entendimento das desigualdades nacionais, mas com enfoque nas perspectivas intrarregionais de mesorregiões. Valorizou-se aspectos locais e conhecimentos regionais com ações sobre áreas historicamente sem investimentos para lhes conferir maior competitividade e oportunidade de geração de riqueza.

Inúmeras ações de desenvolvimento econômico foram propagadas por arranjos produtivos locais e por programas específicos de desenvolvimento, como: PROMESO (Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais), CONVIVER (Programa de

Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido), Faixa de Fronteira - PDFF (Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira), PRODUZIR (Programa Organização Produtiva de Comunidades) e PROMOVER (Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões). Esses programas formaram uma estrutura de capilarização dos preceitos do governo pelas suas prioridades intermediando o desenvolvimento regional por ações com impactos locais, sobretudo em cidades e comunidades de pequeno porte. Essas ações complementavam-se com grandes investimentos produtivos, em especial os logísticos e energéticos, nas regiões do Centro-Oeste e do Norte do país, com a retomada dos transportes ferroviários e modernizações de portos e aeroportos com entrada maciça de capital privado.

Todo este processo se desdobrou a partir da fragmentação das esferas de planejamento e da perda da sua capacidade enquanto agenciamento das tomadas de decisão no âmbito estatal. De um lado, a perda da sua interesalaridade se manifestou a partir do excessivo municipalismo, na adoção do plano diretor como quase único instrumento de ordenamento do território e a derrocada das políticas planejadas da escala regional e territorial, cujas decisões passaram a ser tomadas sem respaldo em planos mais compreensivos. Ao mesmo tempo, a explosão de outros mecanismos voltados ao planejamento do território foram se instituindo nos vários níveis escalares, sem, contudo, se articularem para dar efetividade a objetivos comuns.

No nível federal, a PNDR, desde o primeiro governo Lula (2003-2006), não conseguiu, de fato, contribuir para as disparidades regionais no país (Silva, 2016). Outros instrumentos como o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) e o “Estatuto da Metrópole” seguem como sistemas isolados que, ora se sobrepõem em suas prerrogativas, ora se colidem sem que haja um mecanismo aglutinador e articulador de suas proposições. A Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), que poderia ser esse mecanismo, não foi concebida com essa perspectiva tendo sido, ao contrário dos demais países da América Latina, abandonada enquanto ideia em 2009 estrutural do território (Alves, 2017).

Complementarmente, o excessivo setorialismo passou a ser a prática institucional adotada nas mais diversas esferas governamentais, pulverizando todo aparato planificador, antes formulado sob uma lógica compreensiva e agregadora, em diversos tipos de planos setoriais das mais diversas ordens que também não se articulam e, muitas vezes, se contradizem diante dos descompassos temporais e das incongruências nas tomadas de decisão que reúnem.

Dessa forma, o exame do percurso recente do planejamento urbano e regional no Brasil revela um processo marcado por significativa perda de articulação interesalar. Observa-se a prevalência de iniciativas localizadas, concentradas sobretudo em investimentos de natureza

urbana nos âmbitos municipal e metropolitano, consolidando um excessivo municipalismo, no qual o plano diretor se afirma como instrumento hegemônico de ordenamento territorial. Tal dinâmica evidencia não apenas a fragmentação das políticas, mas também a fragilidade das estratégias integradas de planejamento.

Paralelamente, embora novos mecanismos de atuação territorial tenham emergido em diferentes escalas, sua implementação tem ocorrido de forma desarticulada, sem convergência em torno de objetivos comuns ou de uma visão compartilhada de desenvolvimento. Essa ausência de coordenação entre escalas decisórias, ao mesmo tempo em que facilita a adoção de soluções setoriais isoladas, também favorece a lógica do capital privado, que se aproveita da hegemonia de uma única escala institucional para concentrar sua atuação em espaços específicos de interesse. Como consequência, reforça-se a seletividade territorial do capital e aprofundam-se as desigualdades no acesso às oportunidades de desenvolvimento.

3. A questão escalar e as perspectivas para a construção de uma teoria crítica a partir da experiência histórica

O conjunto de teorias e experiências acumuladas entre as décadas de 1930 e 1970 consolidou práticas setoriais especializadas. Por um lado, os referenciais metodológicos clássicos do planejamento, bem como suas instituições e práticas, foram progressivamente esvaziados diante da ascensão das políticas neoliberais que se instauraram na América Latina – e, de modo particular, no Brasil – a partir da década de 1990. Por outro lado, desde os anos 1970, emergiu um movimento intelectual crítico voltado à análise do processo de urbanização latino-americano, cuja consolidação teórica tem influenciado profundamente o pensamento urbano no país. Esse repertório crítico tem se debruçado sobre as dimensões locais e regionais das realidades nacionais, em constante diálogo com marcos teóricos internacionais, contribuindo para uma revisão integrada e situada do pensamento urbano e regional, tanto em nível nacional quanto subcontinental (Ramírez-Velázquez; Emilio Pradilla-Cobos, 2013; Delgadillo, 2015; Brandão, 2022). Nesse processo, tem-se evidenciado, inclusive, a ascensão de uma perspectiva localista e a crescente setorialização das práticas de planejamento.

Mais recentemente, sobretudo a partir dos anos 2000, esse pensamento complementa-se por leituras sobre a questão escalar que tem encontrado reverberações diversas no debate nacional, latino-americano e internacional. A questão escalar, portanto, tem emergido como uma pauta teórica transversal à interpretação da urbanização, ao rearranjo institucional, às demandas

das políticas públicas e à crítica. No Brasil, ocorreu inicialmente oriunda da crítica à chave global-local (Brandão, 2007) muito evidente pela reestruturação produtiva; e, posteriormente, pela visão da urbanização planetária (Brenner, 2019) a partir da qual se identifica uma “virada escalar”, reconhecendo suas particularidades e, principalmente, características gerais relacionadas ao modo capitalista de produção do espaço. Em ambos os casos, reconhece-se que os aspectos locais, regionais, nacionais e globais estão amalgamados.

A propósito, o problema da interescalaridade se manifesta em diferentes aspectos. Pode-se destacar alguns deles que dialogam em perspectivas unívocas e distintas: 1) a sobreposição das esferas administrativas entre a escala do município e das regiões metropolitanas; 2) os fluxos entre municípios-sede no que toca a oferta de serviços e comércio e os núcleos sobre sua influência, o que inflaciona a demanda sobre infraestrutura urbana numa escala regional intermunicipal; 3) as dinâmicas estabelecidas entre as novas fronteiras produtivas, o avanço sobre as áreas de preservação e os consequentes padrões de esgarçamento na urbanização e ocupação do território; 4) a difícil integração entre territórios excluídos socioterritorialmente e os territórios ditos formais com a intensificação dos padrões de segregação das cidades brasileiras vinculadas ao Estado neoliberal; e 5) os efeitos das mudanças climáticas que ocorrem em diferentes níveis das organizações urbanas. Em uma perspectiva construtivista (Swyngedouw, 2003), a interescalaridade passa a ser não um simples produto de arranjos que se constituem, mas um fator de análise de como se processa e se produz o espaço, especialmente, ao se considerar os processos de reescalamentos que passaram a estruturar os territórios na Europa (Brenner, 2010).

No contexto brasileiro, a identificação de um processo de reescalamento territorial tem sido acompanhada pela compreensão das novas estratégias mercadológicas que se sobrepõem aos territórios, configurando uma transição teórico-conceitual significativa (Klink; Souza, 2018) e evidenciando a necessidade de aprofundamento analítico dessa transformação. Na esfera da sociedade neoliberal, a articulação entre as práticas corporativas e os territórios tem sido extensamente investigada pela literatura, revelando-se sobretudo sob uma perspectiva estrutural que parece fechar espaço para sua alteração (Ferreira, 2022). De um lado, a interescalaridade emerge no entrelaçamento entre a lógica territorial do Estado e a lógica de acumulação, refletida nos fluxos característicos do espaço social financeirizado (Rizek, 2015). De outro, essa dinâmica se concretiza em políticas multiescalares, reguladas por rígidas normas de mercado e operadas por distintos arranjos institucionais, políticos e técnicos, que dão origem a formulações estratégicas no âmbito do planejamento urbano e regional (Fernandes, 2013).

Embora as análises que abordam a interesalaridade frequentemente se concentrem no poder corporativista hegemônico, decorrente da relação intrínseca estabelecida entre Mercado e Estado na contemporaneidade neoliberal (Dardot; Laval, 2016), é fundamental reconhecer que essa configuração não constitui um padrão estático, rigidamente estruturado por hierarquias escalares dentro das redes e fluxos que a compõem (Marston; Jones III; Woodward, 2005). Ademais, tal hierarquia não determina de forma unívoca uma lógica linear de tomada de decisões – do maior para o menor, do mais forte para o mais fraco, do que detém maior poder sobre o que possui menos, ou ainda da escala internacional para a nacional, da metropolitana para a local –, mas sim opera por meio de interferências cruzadas e processos dialéticos que conjugam forças heterogêneas, ora em disputa, ora em convergência.

Muito embora não sejam as únicas vertentes, são expressivas do pensamento já consolidado que dialoga com outras vertentes, pois, a questão escalar, em si, é objeto controverso. Seu significado, ou as analogias relacionadas ao termo “escala” englobam, por exemplo, aspectos de tamanho, níveis e relações (Howit, 1998), o que por si exigiria determinar a partir de quais aspectos decorre seu uso. Também tem sido recuperada reforçando uma estratégia de compreender as disputas nacionais. As controvérsias em torno da definição de escala como construção social (Marston, 2000) justificam os esforços em torno de sua conceituação e, para o objeto específico dessa análise, de sua relação com o planejamento pela abordagem nacional e latino-americana.

Não obstante as divergências interpretativas que permeiam o tema, a questão escalar tem se afirmado como uma pauta teórica transversal, ainda que com tendência à preponderância, na análise da urbanização, no rearranjo institucional, nas demandas das políticas públicas e na crítica urbana. Tal centralidade decorre de sua capacidade singular – possivelmente seu maior desafio e virtude – de congregar múltiplas agendas críticas sob uma perspectiva integradora, sem, contudo, negligenciar as particularidades e singularidades que compõem o fenômeno. Essa preponderância inerente à discussão sobre escala desloca o foco para uma questão fundamental e sempre vigente: o que é o urbano como objeto de crítica nesse processo de urbanização?

No Brasil, importante coletânea (Brandão, Fernández, Ribeiro, 2018) buscou enquadrar esse debate alinhando diálogos continentais pela lente dos reescalamentos de políticas públicas e de políticas internacionais.

A permanência do papel central do Estado é confrontada com as questões escalares colocadas pelo globalismo das dinâmicas capitalistas por Jessop (2018). Em seu artigo, o autor utiliza as ideias de lógicas territoriais e de espaços de fluxos e trabalha a globalização por vários

dos seus fenômenos: cidades globais, cidades-regiões, cooperação inter-regional, blocos macrorregionais, entre outros. A globalização, motivo de várias das transformações escalares dentro e fora do Estado, é compreendida pelas suas complexidades e diferenças, mas sempre por uma análise que perpassa a escala das relações: de Estado, de Mercado; entre países, entre continentes, entre blocos regionais, entre lugares, entre redes; com hierarquias, transversalidades; por disputas, parcerias, conexões ou rupturas.

Para o debate ora posto, interessa abordar a questão regional a partir do contexto histórico, evitando simplificar sua compreensão por relações econômicas ou por determinações administrativas. Definida por variados fatores discursivos ou materiais, é caracterizada pela identidade derivada desses fatores alinhada à estruturação social. Enfatiza a importância de “demarcar uma região como uma matriz espaço-temporal significativa e viável de ação social e da ordem institucional dentro de um nexos mais amplo de relações sociais” (Jessop, 2018, p. 47). Mesmo diante dos embates e das perspectivas para proporcionar desenvolvimento regional vinculados (os embates e as perspectivas) ao Estado e aos fatores externos a ele, o autor compreende as regiões como articuladoras de redes, pois sua natureza é existir em diferentes escalas, referindo-se à hierarquia com a qual se formam regiões, mesorregiões, sub-regiões, regiões transcontinentais, regiões continentais, estados nacionais etc. por critérios geopolíticos e geoeconômicos.

As relações escalares, pela sua proliferação, ganharam complexidades e não podem ser descritas como uma dentro de outras. Elas têm temporalidades e espacialidades distintas. E nesse processo, como atesta Jessop (2018), o Estado nacional continua sendo hegemônico como espaço de negociação.

Diante de uma “primeira onda” de produção intelectual sobre o reescalonamento do Estado, Brenner (2018) destaca algumas diferenciações necessárias – e críticas – para compreender o atual processo de urbanização. Assim, adverte que reescalonamento do Estado (nível territorial, local e em rede) é diferente da reestruturação espacial do Estado. A transformação espacial do poder do Estado, ou geografia da estatalidade, refere-se muito mais a processos internos que aqueles relacionados à acumulação de capital, processos de urbanização ou política contenciosas, todas elas também submetidas a reescalonamentos. Para o autor, o reescalonamento estatal é uma expressão, um meio e um resultado das estratégias políticas para ampliar sua capacidade de regular a urbanização, pois há um claro antagonismo entre o período em que se desenvolveu políticas de desenvolvimento urbano e regional de âmbito nacional (nas economias nacionais, sobretudo dos países desenvolvidos) e entre os objetivos

mais recentes de desenvolvimento locacional urbano centrado em grandes cidades alinhadas aos “circuitos supranacionais (tanto europeus quanto globais) de acumulação do capital” (Brenner, 2018, p. 117). Estes, por sua vez, criam novas escalas de atuação estatal (bairros, cidades, redes interurbanas, regiões metropolitanas) que requerem novos reescalamentos estatais e assim sucessivamente.

O importante é entender o quanto de reestruturação implica em reescalamento, pois este fenômeno não ocorre desvinculado de um contexto e de um passado, de relações institucionais e de continuidade geográficas de trajetórias e dependências. Mas, ocorre por uma “estratificação” marcada por disputas e conflitos, estratégias e reorganizações internas que, porventura, consolidam-se parcialmente (Brenner, 2018).

Erik Swyngedouw (2018) destaca a relevância central da questão escalar, ao evidenciar como as configurações de escala operam não apenas como ordens fixas, mas também como redes dinâmicas associadas às disposições institucionais de natureza geográfica. Nesse sentido, torna-se inadequado – e teoricamente redutor – abordar o debate a partir de uma única escala (seja local, regional, nacional ou global), uma vez que tal abordagem empobrece a complexidade do processo ao qual a vida social está submetida. A partir dessa leitura, justifica-se a adoção de uma perspectiva interescalar, tanto pela própria dinâmica das relações sociais – que transcendem campos de ação isolados e produzem efeitos multiescalares – quanto pelo fato de essas relações estarem inseridas em um processo marcado por transformações constantes. Assim, restringir-se a uma única escala na análise crítica das dinâmicas socioterritoriais seria metodologicamente contraditório. Pesquisas recentes sobre a construção social da escala têm concebido as escalas como expressões sociais, políticas e econômicas de organização, regulação, ação e contestação, enfocando, ainda, as posições diferenciais que grupos e classes sociais ocupam na geometria do poder sob o capitalismo. A centralidade da questão escalar, nesse contexto, reside em sua inseparável aderência ao território e em sua constituição enquanto dimensão geográfica fundamental do próprio sistema capitalista.

Swyngedouw (2018) apresenta uma série de exemplos que evidenciam como a dinâmica do capitalismo esteve, historicamente, vinculada a um projeto de natureza geográfica. Os fluxos de matérias-primas e o aumento das velocidades nos circuitos do capital implicaram, ao longo do tempo, em processos contínuos de desterritorialização e reterritorialização – tanto do capital quanto das ações públicas e das estruturas institucionais. As transformações geográficas associadas à reestruturação do território em escala mundial, à divisão internacional do trabalho, à hiperurbanização e aos movimentos de êxodo populacional constituem expressões

contundentes dessa lógica. De forma sintética, o autor sistematiza os dilemas entre territorialidade e redes a partir da noção de *gestalt* da escala – ou seja, a morfologia e configuração escalar – por meio de nove proposições analíticas fundamentais: (1) as configurações escalares operam como ordens regulatórias – marcadas pela cooperação ou pela concorrência – ou como redes que desterritorializam e reterritorializam os processos socioespaciais; (2) as escalas espaciais não são fixas, mas estão em constante disputa e reestruturação; (3) a abordagem escalar deve focalizar os conflitos sociais e as lutas políticas, uma vez que os processos socioespaciais não apenas modificam, mas também criam e extinguem escalas geográficas, com o objetivo de alterar a geometria do poder – fortalecendo certos agentes e fragilizando outros; (4) a escala constitui a espacialização da política, o que explica sua variabilidade e transformação; (5) enquanto escalas territoriais são hierarquizadas, as escalas em rede são essencialmente relacionais; (6) as configurações escalares alternam-se conforme ocorrem redistribuições de poder; (7) a formação de escalas se dá simultaneamente por meio de mecanismos de cooperação e de concorrência; (8) o processo de constituição de escalas baseia-se na fragmentação, na divisão e na diferenciação socioespacial; e (9) a mobilização de narrativas, práticas, políticas e lutas com base na escala é uma estratégia fundamental na disputa por poder. Nesse contexto, o conceito de *glocalização* desloca a compreensão do “local” como uma instância meramente subordinada ao Estado-nação e o reposiciona como uma manifestação escalar específica, o que legitima a formulação de políticas de escala capazes de superar os particularismos localistas e de inscrever o território em processos multiescalares mais amplos.

A própria teoria crítica urbana teria se tornado vítima dessa leitura “monoescalar” no âmbito das relações escalares. Para Jamie Peck (2018), seu desconstrutivismo ocorreu pela negação das vertentes mais globais das teorias, especialmente quando a teoria urbana se tornou hegemônica em torno da cidade global, passando a ser de uma exceção a uma regra nas leituras abstratas ou hierarquizadas. Assim, a crítica dessa ascensão buscou analisar as complexidades da cidade comum, colocando-a no centro da discussão da teoria urbana. Toda e qualquer cidade possui complexidades e nenhuma seria diferente da outra na posição hierárquica ou na ordem de importância, sendo distintas umas das outras do ponto de vista de suas características intrínsecas. Sob outra perspectiva, como pela via da teoria ator-rede deleuziana-latouriana que se descola dos debates do neoliberalismo, das questões globais, das teorias gerais, do debate decolonial e dos particularismos para se vincular a uma leitura local-local, em um mundo horizontalizado, exclusivamente intraurbano – neste caso, há também uma desvinculação de contextos, sem disputas, sem nuances.

Esta hegemonia localista, no debate urbano na América Latina, foi analisada por Blanca Velázquez (2018), demonstrando a hegemonia de estudos locais latino-americanos no processo de globalização e alinhados a uma literatura estrangeira. A autora alertou que a literatura mais clássica suprimiu o âmbito local do debate escalar, focando na escala urbana e global. Destaca três momentos de discussões escalares: do seu entendimento pelas hierarquias, com a supressão da escala regional e a hegemonia do Estado e da produção social do espaço; do construtivismo, na qual a escala não é entendida como categoria ontológica, mas pelas relações sociais, pelas tensões entre forças estruturais e entre agentes; e pela sua abertura para outras dimensões do espaço, mas – novamente – com força na escala urbana.

Como método de compreensão, a autora defende a escala pela compreensão de sua “multidimensionalidade e a complexidade que têm os processos territoriais, sejam esses de caráter natural, social, econômico ou cultural” (Velázquez, 2018, p. 162). Interpreta as escalas como formas metodológicas para compreender processos e agentes territoriais com o cuidado de não as confundir com a “escala do processo” que pode ser local, global, regional ou outra; nem com a “escala do contexto” que em última instância, mas nem sempre hegemonicamente, tem sido a global. Lembra da importância em se reconhecer a “escala dos agentes” que transitam em diferentes dimensões escalares e que leva ao “manejo integral da escala” que se movimentam em diferentes âmbitos territoriais. De forma conclusiva, cabe a citação:

Uma das discussões mais relevantes que se obtém desse tema é aceitar que o espaço se constrói dentro de um contexto determinado. É esse contexto que define a escala pela qual é preciso trabalhar para identificar os processos. Ou de que maneira se reconhece ou se define a escala de trabalho? A esse respeito, é preciso diferenciar entre a identificação da escala de um objeto de estudo específico, a qual denominaremos escala de processo, que é necessária na definição da investigação e de reconhecimento de sua produção. (...). O que é preciso aceitar é que esta não é fechada, nem fixa e que tem outras, digamos, múltiplas determinações em sua definição, pelas quais é preciso deixá-la aberta e com as possibilidades de identificar as outras variadas determinações que a influenciam, cada uma com sua escala determinada. Nesse sentido, pode-se argumentar que em todo processo em que há uma escala, há também um contexto que tem suas próprias lógicas, e agentes que a compõem, que podem estar em processo, mas lidando com outra escala mais local. (Velázquez, 2018, p. 157).

A leitura latino-americana da autora busca reverter um quadro quase hegemônico presente na prática planejadora de pensamentos e ações parciais, por vezes fragmentados e sempre exclusivamente localistas. Esse quadro tem-se intensificado também na própria teoria urbana que ao se debruçar sobre casos e exemplos reais, recorta o objeto de maneira em que uma única escala é descolada das relações contextuais, estruturais, culturais que lhes cerca e influencia. Algo que não condiz com a realidade latino-americana, de disputas e conflitos que,

predominantemente, ocorrem em diferentes escalas simultaneamente. Por isso, localiza a questão urbana pela questão escalar como algo destacado do âmbito local-global, nacional-regional até então predominantes no campo das políticas públicas e da literatura sobre políticas públicas.

E assim, por um predomínio da dialética (fixo-móvel; desenvolvimento-desigualdade; Estado-Mercado; território-rede; hierarquia vertical-hierarquia horizontal...) presente nessas leituras, a política de escala parece ser uma referência para pensar o planejamento nos tempos atuais. Nesse sentido, compreender a política de escala exige reconhecer que as escalas não são apenas dimensões espaciais previamente dadas, mas construções históricas e contingentes, constantemente produzidas e reconfiguradas por processos socioespaciais desiguais e por disputas de poder. Assim, mais do que buscar uma escala “ideal” de atuação, trata-se de identificar como as escalas operam, se articulam e são mobilizadas por diferentes agentes – públicos, privados, coletivos – na produção do espaço urbano e regional. Tal perspectiva pressupõe um olhar atento às articulações entre escalas formais e informais, institucionais e políticas, estruturais e emergentes, permitindo que o planejamento se repositone não como prática tecnocrática, mas como campo de mediação, conflito e transformação. A política de escala, nesse contexto, revela-se não apenas como categoria teórica, mas como dimensão fundamental para enfrentar os desafios da urbanização desigual e das múltiplas territorialidades que marcam a realidade latino-americana.

4. Considerações finais: reflexões para o planejamento estatal a partir da perspectiva escalar

Esse conjunto de teorias e experiências de planejamento em múltiplas escalas configura-se como ponto de partida para se avançar nos estudos urbanos, dando-lhes maior robustez sob as reais demandas presentes em suas sociedades, sobretudo nas sociedades brasileira e latino-americana, cujos padrões de acumulação não se assemelham aos do norte global (Pradilla Cobos, 2014). Para além das teorias urbanas formuladas acima da linha do Equador, muitas das quais tomadas como modelos para se pensar e estruturar intervenções urbanísticas, é necessário e oportuno trazer e aprofundar as formulações teóricas que vêm sendo produzidas no sul global, interagindo-se com tais experiências empíricas. Assim, a interesclaridade constitui aporte que permite considerar desde as profundas e contundentes relações de dependências econômicas que se estabelecem entre o norte e o sul global, como também internamente, nas desigualdades regionais (Monteiro Neto, 2014; Rands, 2012; Figueiredo, Porto Junior, 2015) ou também entre os vários entes federativos. No caso do Brasil pode ser um caminho metodológico

que inove as frequentes abordagens sobre urbanização, relações com o território, planejamento e intervenções urbanísticas. Metodologicamente, esta postura propõe-se como crítica às teorias urbanas vigentes e aos estudos urbanos e regionais (Brenner, 2009).

Nessas abordagens, é possível reconhecer esforços para compreender um processo de urbanização que escapa aos marcos normativos consolidados entre as décadas de 1930 e 1980, aos quais o planejamento tradicional contribuiu decisivamente para legitimar. Em contraste, a realidade urbano-regional contemporânea – na ausência de um termo mais preciso – configura-se como um campo complexo e multifacetado, que articula distintas escalas do debate urbano, do rural ao urbano, do regional ao local. No caso brasileiro, essa configuração demanda, de maneira particular, arranjos interfederativos capazes de enfrentar problemas estruturais e sistêmicos. A centralidade adquirida pela questão escalar, nesse contexto, decorre não apenas de sua capacidade analítica, mas também de sua relevância crítica para a revisão do legado das gerações anteriores de pensamento e prática planejadora.

Desse modo, a presente reflexão se propõe a problematizar a compreensão das relações escalares – em suas manifestações inter, multi e trans – enquanto um instrumento, um mecanismo, um método crucial para a prática do planejamento. Essa abordagem configura-se como uma resposta crítica ao modelo hegemônico de sobreposições setoriais que permeia o planejamento estatal, à progressiva privatização dessa função por agências multilaterais e instituições financeiras globais, bem como ao empreendedorismo assistencialista característico de determinados atores locais. Ao investigar os limites e as perspectivas teóricas do planejamento, a questão escalar revela-se um eixo estruturante para a reconfiguração das práticas e concepções tradicionais, desafiando paradigmas estabelecidos e abrindo espaço para estratégias mais integradas, críticas e adequadas às complexas dinâmicas territoriais contemporâneas.

Referências bibliográficas

BRASIL, 2007, *Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007*, Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências.

BRASIL, 2007, *Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007*, Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências.

BRASIL, 2001, *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*, Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL, 2005, *Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005*, Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

BRASIL, 2007, *Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*, Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

BRASIL, 2007, *Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007*, Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008.

BRASIL, 2009, *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009*, Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

BRASIL, 2010, *Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010*, Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

BRASIL, 2012, *Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012*, Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências.

BRASIL, *Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012*, Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências.

BRASIL, 2015, *Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério das Cidades, 2008, Resultados das Projeções. Ações. Brasília, Brasil.

BRENNER, Neil, 2018, Perguntas abertas sobre o reescalonamento de Estado *in* BRANDÃO, Carlos Antônio; RAMIRO FERNÁNDEZ, Víctor; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina*. Letra Capital, Observatório das Metrópoles, p. 107-139, Rio de Janeiro, Brasil.

BRENNER, Neil, 2010, A globalização como reterritorialização: o reescalonamento da governança urbana na União Europeia. *Cadernos Metrópole*, v. 12, n. 24, p. 535-564.

BRENNER, Neil, 2019, What is critical urban theory?. *City*, v. 13, n. 2-3, p. 198-207.

CHIQUITO, Elisângela de Almeida, 2015, Multiple-purpose river valley development: a repercussão do ideário e das experiências de planejamento regional norte-americanos no Brasil *in* BROSE, Markus E. (org.), *TVA e instituições de desenvolvimento regional: contribuições para a história das ideias*, EDUNISC, p. 40-53, Santa Cruz do Sul, Brasil.

CHIQUITO, Elisângela de Almeida; COSTA, Geraldo Magela; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo, 2023, Autonomia, liberdade e consciência pública dos planejadores: condições para a subversão do planejamento tecnocrático in CHIQUITO, Elisângela de Almeida; COSTA, Heloisa Soares de Moura; FERNANDES, Edésio (org.). *RMBH 50 anos: história e memória: planejamento metropolitano a partir do Plambel*, Cosmópolis, 2023. p.82-101, Belo Horizonte, Brasil.

CHIQUITO, E. Elisângela de Almeida, 2016, John Friedmann: um “expert” em planejamento regional na América Latina, *Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*, 14, São Carlos. Anais [...]. São Carlos, Brasil.

CHIQUITO, Elisângela de Almeida, 2017, *A Comissão interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí. Do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento*, Alameda, São Paulo, Brasil.

CHRISTALLER, Walter, 1996, *Central Places in Southern Germany*, Prentice-Hall, New Jersey, EUA.

DARDOT, Pierre, LAVAL, Christian, 2016, *A nova razão do mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal*, Boitempo, São Paulo, Brasil.

DINIZ, Clelio Campolina, 2006, A Busca de um Projeto de Nação: O Papel do Território e das Políticas Regional e Urbana, *Revista Economia, Selecta*, v.7, n.4, p.1-18, dezembro, Brasília (DF), Brasil.

DINIZ, Clelio Campolina, 2009, Celso Furtado e o desenvolvimento regional, *Nova Economia*, 19 (2), 227-249, maio-agosto, Belo Horizonte, Brasil.

FELDMAN, Sarah, 2014, Entre o regional e o metropolitano: pensamento urbanístico e metrópole no Brasil na década de 1950, *Revista USP*, n. 102, p. 13-22, São Paulo, Brasil,

FELDMAN, Sarah, 2021. *Instituições de urbanismo no Brasil, 1930-1979*, Annablume, São Paulo, Brasil.

FERNANDES, Ana, 2013, Decifra-me ou te devoro: urbanismo corporativo, cidade-fragmento e dilemas práticos do urbanismo no Brasil. In: GONZALES, Suely F. N.; FRANCISCONI, Jorge Guilherme; PAVIANI, Aldo. *Planejamento e Urbanismo na atualidade brasileira*. São Paulo, Rio de Janeiro, Livre Expressão, 2013.

FERREIRA, João Sette Whitaker, 2022, A forma urbana patrimonialista: limites da ação estatal na produção do espaço urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 24.

FIGUEIREDO, Erik; PORTO JUNIOR, Sabino, 2015, Persistência das desigualdades regionais no Brasil: polarização e divergência. *Nova Economia*, v. 25, p. 195-208.

FRANK, Andrew Gunder *et al.*, 1969, *Urbanização e subdesenvolvimento*, Zahar editores, Rio de Janeiro, Brasil.

FRIEDMANN, John; WEAVER, Clyde, 1979, *Territory and function: the evolution of regional planning*. University of California Press, Berkeley, USA.

FRIEDMANN, John, 1969, La estratégia de los polos de crecimiento como instrumento de la política de desarrollo, *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, vol. III, nº 9-10.

FRIEDMANN, John, 1987, *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. University Press, 1987, Princeton, USA.

GEDDES, Patrick, 1905, Civics: as Applied Sociology, *Sociological Papers*, 1, p. 104-44, reprinted in MELLER, H. E., ed., *The Ideal City*, p. 75-122, Leicester University Press, Leicester, USA.

HALL, Peter, 2002, *Urban and Regional Planning*. Routledge, London, UK.

HIRSCHMAN, Albert O., 1961, *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, Brasil.

HOWARD, Ebenezer, 1898, *To-morrow: a peaceful path to real reform*, Swan Sonnenschein, London, UK.

HOWIT, R., 1998, Scale as relation: musical metaphors of geographical scale. *Area*, v. 30, n. 1, pp. 49-58.

JESSOP, Bob, 2018, Dinâmica do regionalismo e do globalismo: uma perspectiva de economia política crítica in BRANDÃO, Carlos Antônio; RAMIRO FERNÁNDEZ, Víctor; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina*. Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, p. 43-70, Rio de Janeiro, Brasil.

KLINK, Jeroen; SOUZA, Marcos Barcellos de, 2018, De uma economia política das escalas espaciais a uma agenda renovada para os estudos críticos espaciais. In: Brandão, Carlos Antônio; Fernández, Víctor Ramiro; Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz (organizadores). *Escalas Espaciais, Reescalamento e Estatalidades: lições e desafios para América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles.

KOWARICK, Lucio, 1980, *A espoliação urbana*, Paz e Terra, São Paulo, Brasil.

LEFEBVRE, Henry, 2006, *O direito à cidade*, Centauro, São Paulo, Brasil.

MACIEL, Dulce Portilho, 2006, Aragarças (1943-1968): a moderna urbe na rota para o oeste, *Revista Plurais*, v. 1, n. 4, p. 47-68, Anápolis, Brasil.

MARSTON, S. A., 2000, The social construction of scale. *Progress in Human Geography*, v. 24, n. 2, p. 219-242.

MARSTON, S.; JONES III, J. P.; WOODWARD, K., 2005, Human geography without scales. *Transactions of the Institute of British Geographers*, n. 30, pp. 417-432.

MÉSZAROS, István, 2007, *O desafio e o fardo do tempo histórico*, Boitempo, São Paulo, Brasil.

MONTE-MÓR, Roberto L, 2006, As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil in DINIZ, Clélio Campolino; CROCCO, Marco (ed.), *Economia Regional e Urbana: Contribuições Teóricas Recentes*, p. 61-85. UFMG, Belo Horizonte, Brasil.

MONTE-MÓR, Roberto L., 1994, Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental in SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia Aparecida de; SILVEIRA, Maria Laura (org.), *Território, globalização e fragmentação*. Hucitec, Anpur, p. 169-181, São Paulo, Brasil.

MONTEIRO NETO, Aristides, 2014, *Desigualdades regionais no Brasil: características e tendências recentes*.

MYRDAL, Gunard, 1965, *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*, ISEB, Rio de Janeiro, Brasil.

PECK, Jamie, 2018, Novas direções na teoria urbana: para além da comparação? in BRANDÃO, Carlos Antônio; RAMIRO FERNÁNDEZ, Víctor; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *Escala espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina*. Letra Capital: Observatório das Metrópoles, p. 167-222, Rio de Janeiro, Brasil.

PERROUX, François, 1967, *A Economia do Século XX*. Herder, Lisboa, Portugal.

PERROUX, François; FRIEDMANN, John; TIBERGEN, Jan, 1969, *Los polos de desarrollo y la planificación nacional, urbana y regional*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, Argentina.

PRADILLA COBOS, Emilio. La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina, 2014, *Cadernos Metrópole*, 16 (31), 37-60.

RANDS, Alexandre, 2012, *Desigualdades regionais no Brasil: natureza, causas, origens e solução*. Elsevier Brasil.

REZENDE, Vera. (org.), 2012, *Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras*, Editora da Universidade Federal Fluminense, Niterói, Brasil.

RIZEK, Cibele Saliba, 2015, Um novo planejamento para um novo Brasil? Ester Limonad e Edna Castro (Org.) Rio de Janeiro: Letra Capital; ANPUR, 2014. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, v. 17, n. 2, p. 157-159.

RICARDO LEITE, Cassiano, 1940, *Marcha para Oeste: a influência da bandeira na formação social e política do Brasil*, José Olympio, Rio de Janeiro, Brasil.

SANFELICI, Daniel, 2013, 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, Santiago, Chile.

SCHVARSBERG, Benny (org.), 2011. *Políticas urbanas e regionais no Brasil*. Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, p. 51-91, Brasília, Brasil.

SASSEN, Saskia, 1998, *As cidades na economia mundial*, Nobel, São Paulo, Brasil.

SINGER, Paul, 1977, *Economia política da urbanização*, Brasiliense, São Paulo.

SWYNGEDOUW, Erik, 1997, Neither global nor local: "Glocalization" and the politics of scale in COX, Kevin R. (ed.), *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, p. 137-166, Guilford, New York, USA.

SWYNGEDOUW, Erik, 2018, Globalização ou glocalização? Redes, territórios e reescalamento in BRANDÃO, Carlos Antônio; RAMIRO FERNÁNDEZ, Víctor; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.), *Escala espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina*. Letra Capital, Observatório das Metrópoles, p. 71-106, Rio de Janeiro, Brasil.

TAVARES, Jeferson, 2018. Planejamento regional no Estado de São Paulo: polos eixos e a Região dos Vetores Produtivos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, v.20, p.344 - 367. <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5574/pdf>

TAVARES, Jeferson, 2021. Planejamento federal dos anos 1930 aos anos 1970: funções regionais das cidades e a organização do território nacional In: FELDMAN, Sarah. *Instituições de Urbanismo no Brasil, 1930-1979*, ed.1. São Paulo: Annablume Editora, 2021, p. 143 - 184. <https://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/1070>

TAVARES, Jeferson, 2024. *Infraestruturas urbanas nas cidades brasileiras: quadro nacional, mudanças climáticas e a agenda para ordenamento territorial – síntese Territorial*. IAU-USP, São Carlos, Brasil.

TAVARES, Jeferson; COELHO, Gabrielle Gomes; RIBEIRO, Naiara Nunes, 2024, Impacto das políticas públicas federais no tecido urbano. saneamento, mobilidade, habitação e urbanização de favelas entre 1990 e 2019, *Anais do Encontro Nacional da Associação de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo: Encruzilhadas – convergências e dispersões*, FAU-UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil.

TREVISAN, Ricardo *et al.*, 2019, Fazer por atlas: Cidades novas in JACQUES, Paola Berenstein; PEREIRA, Margareth da Silva (org.). *Nebulosas do Pensamento Urbanístico: tomo II - modos de fazer*. EDUFBA, p. 152-223, Salvador, Brasil.

TREVISAN, Ricardo, 2011, Villes Nouvelles parisienses: um savoir-faire, *Anais do XIV ENANPUR*, ANPUR, Rio de Janeiro, Brasil.

VELÁZQUEZ, Blanca Rebeca Ramírez, 2018. Do debate sobre as escalas à apologia localista na América Latina in BRANDÃO, Carlos Antônio; RAMIRO FERNÁNDEZ, Victor; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina*. Letra Capital: Observatório das Metrópoles, p. 140-166, Rio de Janeiro, Brasil.

WERNER, Deborah, 2020, 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, Santiago, Chile.