ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **IRCyKOpUMi5Z** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

Escala, escalonamento e a legislação urbanística: a questão da escala no planejamento urbano

Autores:
Helterson Ribeiro da Silva Leite - FAU USP - helterson.rsl@gmail.com

Resumo:

Este trabalho tem como objetivo compreender a noção de escala enquanto resultados temporários dos processos de escalonamento e reescalonamento, tal como defendida por Neil Brenner e cotejá-la frente ao entendimento da legislação urbanística como instrumento de planejamento das cidades. Portanto, o objeto da análise é, primeiramente, a noção de multiescalaridade como contraposto à noção de escala fixa e, posteriormente, o cotejo de tal noção frente à ideia de legislação urbanística. O problema aqui posto define-se na relação entre a noção de escala definida enquanto processos de escalonamento e reescalonamento e a legislação urbanística definida a partir da noção de uma escala fixa, a saber, a cidade. Assim, coloca-se a seguinte questão: se a escala deve ser compreendida enquanto processos de escalonamento e reescalonamento, como que a legislação urbanística, que parte de uma escala fixa a priori definida, pode ser um instrumento de regulação, ordenamento e planejamento das cidades?

ESCALA, ESCALONAMENTO E A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

A questão da escala no planejamento urbano

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo compreender a noção de escala enquanto resultados temporários e instáveis dos processos de escalonamento e reescalonamento, tal como defendida por Neil Brenner (1999; 2001; 2013 [2009]) e coteja-la frente ao entendimento da legislação urbanística como instrumento de planejamento e ordenamento das cidades. Portanto, o objeto da análise é, primeiramente, a noção de multiescalaridade como contraposto à noção de escala fixa e, posteriormente, o cotejo de tal noção frente à ideia de legislação urbanística.

O problema aqui posto define-se na relação entre a noção de escala definida enquanto processos de escalonamento e reescalonamento e a legislação urbanística – conjunto de planos, leis, normas, decretos, diretrizes etc. – definida a partir da noção de uma escala fixa, a saber, a cidade. Assim, coloca-se a seguinte questão: se a escala, como Brenner (2013, p.209) defende, deve ser compreendida enquanto processos de escalonamento e reescalonamento, como que a legislação urbanística, que parte de uma escala fixa *a priori* definida, pode ser um instrumento de regulação, ordenamento e planejamento das cidades, sobretudo considerando a emergência de processos de metropolização e a constituição de cidades-regiões e megarregiões, por exemplo?

Há de se notar que o problema posto contrapõe, em certa extensão, o entendimento de que a legislação urbanística é um meio eficaz e necessário para o ordenamento das cidades. Esta contraposição parte da discussão da dimensão escalar da formulação e aplicação de um plexo de normas e, portanto, em alguma medida, da produção e implementação de regulações. Há aqui, sem dúvida, e não exclusivamente, mas como parte integrante de uma discussão mais ampla sobre o planejamento urbano, um desafio semântico, pois é necessário precisar se a palavra "urbano" cumpre aqui uma função substantiva ou adjetiva. Cumpriria uma função substantiva, caso estivesse oculta a preposição "de", de tal modo que estaríamos a tratar do planejamento do urbano, este concebido enquanto uma coisa passível de ser planejada. Cumpriria uma função adjetiva, caso ela apenas precisasse que o planejamento é urbano, diferindo de um possível planejamento rural, agrário, regional etc., mas que não tem um objeto definido, apenas uma qualidade. Ambas as posições carregam contradições e a primeira que salta é: o que especificamente se entende por urbano e como se visa planejar isto? O urbano é entendido

como uma escala geográfica, na qual determinados processos sociais, econômicos e culturais ocorrem e são esses processos que visam ser planejados. E tal planejamento baseia-se em um plexo de normas e leis, de tal modo que se concebe que este plexo de normas teria condições de planejar e ordenar o urbano, aqui concebido enquanto uma escala, que não é a regional, nem a nacional, nem a internacional, nem a mundial, mas a urbana e que se confunde, ou mesmo é, entendida como a cidade.

Portanto, é necessário refletir, considerando os pressupostos do planejamento urbano, como o entendimento da escala enquanto processo de escalonamento e reescalonamento compromete – ou sustenta – a formulação da legislação urbanística na forma como ainda se dá atualmente.

Para tanto, este trabalho divide-se em três partes, além desta. Na primeira, apresentar-se-á uma síntese da discussão empreendida por Neil Brenner sobre a questão da escala, além de estabelecer algumas ligações com seus interlocutores. Na segunda, tratar-se-á da problemática da legislação urbanística frente à questão da escala, ressaltando os conflitos e pluralidades decorrentes. Por fim, na terceira, será construída uma conclusão que visa sistematizar a discussão colocada.

ESCALA, ESCALONAMENTO E A QUESTÃO URBANA

O tema da escala é muito caro à geografia e a todas as disciplinas que tratam do espaço e tem sido recorrente nas últimas décadas (BRENNER, 2001, p.591). Richard Howitt (1998, p.50) afirma que a escala desempenhou um papel fundamental no desenvolvimento da geográfica como disciplina acadêmica, e que não seria nenhum abuso afirmar que ela é um dos seus conceitos basilares. Contudo, devido à polissemia do termo, sua compreensão não é fácil, e, assim, interpretações distintas e divergentes surgem, gerando desafios teórico-metodológicos para a apreensão do termo.

Refletir sobre a escala na geografia é necessariamente refletir sobre a extensão espacial de determinado fenômeno. Contudo, por muito tempo a escala geográfica foi concebida com base no espaço euclidiano e cartesiano, de tal modo que ela era tida como um recipiente fixo, delimitado, hermético e *a priori* definido. O debate empreendido nas últimas décadas alterou este panorama ao propor que a escala é socialmente construída. Delaney e Leitner (1997, p.93) afirmam que "[...] a escala geográfica [passou a ser] conceituada como socialmente construída, em vez de ontologicamente preconcebida, e que as escalas geográficas construídas estão implicadas na constituição de processos sociais, econômicos e políticos"[1]. Foi neste contexto que Brenner (2001, p.592) identifica que muitos autores passaram a elaborar e intensificaram as elaborações de noções processuais de escala como um meio para entender os rearranjos das configurações escalares, sobretudo

[1] Traduzido do original pelo autor: "[...]geographic scale is conceptualized as socially constructed rather than ontologically pre-given, and that the geographic scales constructed are themselves implicated in the constitution of social, economic and political processes".

com a intensificação dos processos de reestruturação global, nacional e local. Assim, segundo o autor, a concepção euclidiana e cartesiana de escala foi sendo, paulatinamente, substituída por "uma ênfase altamente produtiva no processo, evolução, dinamismo e contestação sociopolítica"[2] da escala.

Na década de 1980, Neil Smith (1984), em seu livro *Desenvolvimento Desigual*, argumentou que a questão central do problema da escala é compreender que ela é produzida por intermédio de lutas e compromissos entre as sociedades locais e as instituições globais. Em suma, Smith argumentou que a escala é socialmente produzida e não um dado inerte e imóvel. Assim, o autor defendeu uma abordagem político-econômica da produção da escala, de tal maneira que se possa teorizar a função das escalas geográficas em uma seara de atividades e lutas sociais, que transitam desde a acumulação do capital até a reprodução da vida social (SMITH, 1992).

Considerando a posição de Smith, é possível avançar no entendimento de que, se as escalas são socialmente construídas, elas são, assim, historicamente variáveis através da contestação sociopolítica (SMITH, 1993). Erik Swyngedouw afirma que:

> as escalas se tornam arena e momento, tanto discursiva quanto materialmente, em que as relações de poder socioespacial são contestadas, negociadas e reguladas. Escala é, então, ao mesmo tempo, o resultado e a consequência da luta social pelo poder e pelo controle. (SWYNGEDOUW, 1997, p.149)

Brenner (2001, p.599) identifica, a partir destas análises e proposições, duas conotações da expressão, cunhada por Smith, "políticas de escala": uma singular e outra plural. No primeiro aspecto, o singular, o autor identifica que a noção de política de escala conota "[...] a produção, reconfiguração ou contestação de algum aspecto da organização socioespacial em uma arena geográfica relativamente limitada – geralmente rotulada como o local, o urbano, o regional, o nacional e assim por diante"[3]. Nesta primeira acepção, a escala é compreendida enquanto um limite que separa e distingue uma dada unidade de outras unidades geográficas. Em oposição, no segundo sentido, o plural, a noção de política de escala é entendida como:

> a produção, reconfiguração ou contestação de determinadas diferenciações, ordenações e hierarquias entre escalas geográficas. [...] a palavra 'de' conota não apenas a produção de unidades espaciais diferenciadas como tal, mas também, em termos gerais, sua incorporação

[2] Traduzido do original em inglês pelo autor: "[...]a highly productive emphasis on process, evolution, dynamism and sociopolitical contestation".

[3] Traduzido do original pelo autor: "[...] the notion of a politics of scale denotes the production, reconfiguration or contestation of some aspecto f sociospatial organization withhin a relatively bounded geographical arena – usually labeled the local, the urban, the regional, the national and so forth".

> e posições em relação a uma multidão de unidades espaciais menores ou maiores dentro de um andaime geográfico de múltiplas camadas hierarquizadas [...][4] (BRENNER, 2001, p.600)

Assim, Brenner (2001, p.600) identifica nesta segunda acepção que a escala geográfica é entendida como uma modalidade de hierarquização, por intermédio da qual os processos de diferenciação socioespacial se reproduzem material e discursivamente. Para o autor, o que esta segunda acepção da expressão "política de escala" indica, é que é o processo de escalonamento que estabelece, diferencia e hierarquiza as diversas e múltiplas unidades espaciais.

Howitt (1998, p.56) corrobora esta posição ao afirmar que as escalas não devem ser compreendidas somente como tamanho ou nível, mas como relação. E o autor defende que relação não deve ser confundida aqui com conexão, mas, antes, como "um fator em si, uma estrutura, sistema ou unidade que pode ser abstraído da totalidade geográfica como tendo alguma relatividade autônoma (embora nunca independente) [...]"[5]. Contudo, Brenner (2001, p.600) aprofunda este entendimento, ao afirmar que o uso plural da expressão "política de escala" não captura somente a relação intrínseca entre todas as escalas geográficas, como propõe Howitt, mas também suas posicionalidades, as quais alteram-se perenemente como unidades espaciais diferenciadas dentro de hierarquias socioespaciais de vários níveis.

Tal avanço é significativo, sobretudo para se pensar as questões urbanas, visto que desde a década de 1970 os debates tem se concentrado na conceituação de espaço na investigação sobre as cidades (BRENNER, 2013), de tal modo que a questão urbana era ora entendida pela sua especificidade funcional, como na análise clássica de Manuel Castells (2009 [1972]), ora em sua especificidade escalar no interior de hierarquias escalares estáveis. Neste sentido, ao se pensar as escalas como socialmente produzidas, é necessário pensá-las, simultaneamente, a partir da lógica dos processos de desenvolvimento desigual sob o capitalismo, de tal forma que a questão urbana foi redefinida, durante a década de 1990, sob a forma de uma questão de escala (BRENNER, 2013, p.207).

Brenner (2013, p.205) afirma que esta reorientação conceitual dos estudos sobre a questão urbana se deu a partir de "profundas transformações na organização institucional e geográfica não apenas da escala urbana, mas também das hierarquias escalares mundiais e das redes interescalares nas quais as cidades estão imbricadas". Foi sob, então, o contexto de discussão sobre os processos globais de reestruturação urbana e regional que a questão urbana passou a ser abordada a partir da perspectiva dos processos de escalonamento supraurbanos.

---

[4] Traduzido do original pelo autor: "[…] the notion of a politics of scale refers to the production, reconfiguration or contestation of a particular differentiations, orderings and hierarchies among geographical scale. […] the word 'of' connotes not only the production of differentiated spatial units as such, but also, more generally, their embeddedness and positionlaties in relation to a multitude of smaller or larger spatial units within a multitiered, hierarchically configured geographical scaffolding".

[5] Traduzido do original pelo autor: "a factor in itself, a structure, system or unit that can be abstracted from geographical totalities as having some relatively autonomous (though never independent) […]".

Considerando essa reorientação metodológica, Brenner (2013, p.205-206) distingue três vertentes da pesquisa urbana e regional. A primeira delas refere-se aos teóricos da cidade global e aos geógrafos industriais, os quais enfatizaram a crescente importância estratégica das relações sociais travadas no lugar como condição para as transações econômicas, de tal modo que a escala urbana, sob esta perspectiva, opera "como um nó local no interior de circuitos globalmente organizados de acumulação de capital, enquanto que a escala global é, por sua vez, constituída mediante redes de cidades e cidades-regiões interconectadas". Uma segunda vertente é composta pelos autores que analisaram as transformações horizontais e verticais estabelecidas entre as cidades, através da manifestação de diversos processos, como novas hierarquias globais urbanas; acelerados fluxos informacionais, financeiros e migratórios entre as cidades; novas estruturas de telecomunicação etc. Nesta segunda vertente, o termo urbano "é não apenas um nível encaixado em hierarquias político-econômicas supraurbanas, mas também é o produto de densas redes interescalares vinculando lugares espalhados por todo o sistema global". Por fim, a terceira vertente, é composta pelas análises de inspiração regulacionista, as quais vinculam os processos de reestruturação urbana com as transformações na organização espacial do Estado que estão modificando as formas de governança sub e supranacional. Nesta última perspectiva, "a escala urbana não é apenas uma arena local para a acumulação de capital global, mas uma coordenada regulatória estratégica onde está se desenrolando, atualmente, uma reestruturação multiescalar da espacialidade do Estado (nacional)".

A síntese da análise de cunho epistemológico que Brenner (2013) propõe acerca da noção de escala pode ser resumida nos seguintes termos:

> [...] muitos pesquisadores urbanos começaram a refletir conceitualmente sobre a atual onda de reestruturação geoeconômica como uma rearticulação complexa da organização interescalar. A problemática da escala geográfica – sua organização espacial, sua produção social, sua contestação política e sua reconfiguração histórica – foram, portanto, inseridas no âmago da questão urbana. Se a questão urbana tinha anteriormente assumido a forma de debates acerca da especificidade funcional ou da especificidade escalar do urbano no interior de hierarquias interescalares relativamente estáveis, desde os anos 1990 a questão urbana tem sido redefinida na forma de uma *questão de escala*. (BRENNER, 2013, p.207)

A partir dessa indicação, é necessário, segundo Brenner (2013) avançar na construção de uma gramática adequada para a representação da escala e dos arranjos institucionais interescalares considerando seu caráter processual, dinâmico e politicamente contestável. O autor, na verdade, chama a atenção para o uso indiscriminado do termo escala, pois há um perigo de banalização do termo "à medida que é aplicado, muitas vezes de forma bastante indeterminada, a uma gama crescente de fenômenos, relações e processos socioespaciais"[6]

[6] Traduzido do orginal pelo autor: "is the analytical blunting of the concept of geographical scale as it is applied, often rather indeterminately, to an expanding range of sociospatial phenomena, relations and processes".

(BRENNER, 2001, p.592). O autor também aponta uma tendência de reificação da escala, pois

> vocábulos escalares cotidianos (local, urbano regional, global, etc.) [...] representam processos socioespaciais distintos (como localização, urbanização, regionalização, nacionalização, globalização, etc.) como se eles estivessem permanentemente congelados no espaço geográfico enquanto entidades coerentemente circunscritas e encerradas em si mesma. (BRENNER, 2013, p.208)

A crítica do autor vai ao encontro dos estudos que estendem os vocábulos escalares para um conjunto diverso de processos socioespaciais, os quais não são, necessariamente, escalares. É neste sentido sua crítica ao artigo de Sally Marston[7], ao afirmar que a autora estende de tal maneira os termos de uma "política de escala", que o próprio conceito de escala geográfica torna-se difuso perante outros conceitos espaciais, também essenciais, como território e lugar.

> [...] a escala geográfica é, sem dúvida, apenas uma dimensão - embora particularmente crucial - das geografias multifacetadas e polimórficas da modernidade capitalista: está vinculada intrinsecamente ao que Chris Collinge (1999) denominou o "ordenamento vertical" dos sistemas sociais e das relações dentro de uma hierarquia andaimes de unidades territoriais entrelaçadas que se estendem do mundial/internacional, o supranacional/triádico e o nacional descendo para o regional, o metropolitano, o urbano, o local e o corpo (BRENNER, 1998a). Nesta perspectiva, parece particularmente crucial que os estudiosos tentem distinguir as propriedades específicas da escala geográfica de outras dimensões importantes da espacialidade capitalista - como espaço, lugar, local, localização, territorialidade, distanciamento, formação de rede e assim por diante - o que pode envolver propriedades geográficas muito diferentes, tais como (por exemplo) extensão, integração, situação, imobilidade, recinto, dispersão ou conectividade. (BRENNER, 2001, p.597)[8]

[7] Marston, S. The social construction of scale. *Progress in Human Geography* 24(2), 219–42, 2000.

[8] Traduzido do original pelo autor: "[...]Geographical scale is arguably merely one *dimension* – albeit a particularly crucial one – of the multifaceted and polymorphic geographies of capitalist modernity: it is tied intrinsically to what Chris Collinge (1999) has termed the 'vertical ordering' of social systems and relations within a hierarchical scaffolding of intertwined territorial units stretching from the global/worldwide, the supranational/triadic and the national downwards to the regional, the metropolitan, the urban, the local and the body (see also Brenner, 1998a). From this perspective, it seems particularly crucial that scholars attempt to distinguish the specific properties of geographical scale from other important dimensions of capitalist spatiality – such as space, place, locale, location, territoriality, distanciation, network formation and so forth – which may involve very different geographical properties such as (for example) extension, embeddedness, situatedness, immobility, enclosure, dispersion or connectivity".

Neste ponto, Brenner (2013, p.209) propõe uma "gramática conceitual reformulada" para a escala, a qual baseia-se nas noções processuais de escalonamento e reescalonamento. Segundo a abordagem proposta pelo autor:

> as escalas [...] não são mais do que resultados temporariamente estabilizados de diversos processos socioespaciais, que devem ser teorizados e investigados nos seus próprios termos. São, em resumo, os processos de escalonamento e reescalonamento, em vez das escalas em si mesmas, que devem ser o foco analítico central para abordagens sobre a questão da escala. (BRENNER, 2013, p.209)

O que Neil Brenner, em seus artigos que tratam do tema, defende, é que a escala é apenas um resultado temporário e instável dos processos de escalonamento e reescalonamento, ou seja, os processos de diferenciação escalar e rediferenciação escalar que estruturam o próprio sistema capitalista, sendo assim, portanto, desiguais e contraditórios. É neste sentido que ele afirma que "as 'escalas' não existem enquanto tal" (BRENNER, 2013, p.214), pois do ponto de vista teórico-metodológico, o que necessita ser investigado são os processos de escalonamento e reescalonamento que produzem a diferenciação escalar dos fenômenos. Brenner (2013, p.214) afirma que a linguagem estática e monodimensional do léxico referente à noção de escala é cada vez mais inadequada para interpretar os fenômenos, ao se considerar o "(a) caráter plural, polimórfico e heterogêneo da socioespacialidade; (b) a relacionalidade inerente a cada camada das hierarquias interescalares; (c) o caráter profundamente dinâmico e processual das configurações interescalares". Ela continua afirmando que:

> [...] não estamos lidando com uma economia política de escalas fixas, distintas, singulares e encaixadas, mas, antes, com uma multiplicidade de *economias políticas escalonadas* que estão implicadas em, e por sua vez são produtoras de, padrões diversos e entrelaçados de diferenciação e rediferenciação escalar. A tarefa, portanto, não é meramente a de reconhecer o caráter escalar diferenciado da vida político-econômica, mas, de modo mais abrangente, (a) explorar as dinâmicas sociais diversas nas quais e por meio das quais as configurações político-econômicas escalares são ativamente produzidas e continuamente transformadas no curso do desenvolvimento geo-histórico capitalista; e (b) rastrear as maneiras pelas quais essas ordens político-econômicas escalares estruturam (isto é, ao mesmo tempo constrangem e possibilitam) relações sociais de poder, dominação, exploração e luta. Pode-se afirmar que noção de *economia política escalonada* proporciona um registro mais preciso para a abordagem teórica aqui proposta, visto que coloca em relevo que o ponto focal para a investigação escalar não são as escalas em si, mas sim *os processos* de escalonamento (diferenciação escalar) e reescalonamento (rediferenciação escalar) que alicerçam as dinâmicas de evolução institucional e luta sociopolítica sob o capitalismo moderno. (BRENNER, 2013, p.214)

A abordagem de Neil Brenner é pujante no sentido de avançar na interpretação da produção social da escala. Sua abordagem epistemológica prolonga-se até a construção de uma gramática conceitual nova, que não é meramente uma diferenciação de palavras, mas um meio para representar novos significados e interpretações de processos que até então não eram tratados de um ponto de vista processual, mas como abstrações preconcebidas e estáticas. É evidente que tamanha proposta teórico-metodológica precisa avançar do ponto de vista de estudos concretos sobre a realidade empírica, como o próprio autor afirma. De qualquer maneira, há aqui um poderoso *insight* para se pensar a questão urbana como uma questão de escala, considerando que a escala não é estática, preconcebida ou encaixada em um conjunto de outras escalas maiores e menores. A escala é o resultado temporário dos processos de escalonamento e reescalonamento, o que significa que tratar a questão urbana como uma questão de escala implica em entender a dimensão escalar da questão urbana como resultados dos processos de diferenciação e rediferenciação escalar dos processos e fenômenos sociais, econômicos e espaciais. Cada fenômeno manifesta-se de forma distinta conforme a escala e cada escala manifesta-se de forma distinta conforme o fenômeno. Não há causalidade. É exatamente por isso que a escala não pode ser tomada como um dado *a priori*, mas, antes, é necessário focar-se nos processos que produziram esta escala, diferenciando-a das demais, em suma, os processos de escalonamento e reescalonamento.

LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA, ESCALA E ESCALONAMENTO

Conforme foi discutido na seção anterior, a escala, pela proposta de Brenner (2001; 2013), deve ser compreendida, do ponto de vista teórico-metodológico, através dos processos de escalonamento e reescalonamento, em outras palavras, dos processos de diferenciação e rediferenciação escalar. Nesse sentido, coloca-se um desafio para pensar a legislação urbanística frente aos processos de escalonamento e reescalonamento, uma vez que tal legislação – salvo algumas exceções – parte de um pressuposto basilar, a cidade como uma escala predefinida, na qual será imposto um conjunto de restrições e permissões que visam ao ordenamento do espaço.

Ao usar o termo cidade, faz-se referência à chamada zona urbana de um município, pois é apenas nessa zona onde se aplica o disposto no plexo de planos, leis e normas que conformam a legislação urbanística de um dado município, ainda que o plano diretor, lei máxima da política urbana municipal, verse sobre a zona rural, porém, sem definir diretrizes. Argumenta-se, assim, que há uma escala institucional de regulação na base da determinação da cidade – ou zona urbana – como uma escala predefinida para o engendramento da legislação urbanística.

Na Constituição Federal de 1988, definiu-se que era atribuição dos municípios legislar sobre a política urbana, cabendo à União somente regulamentar os dispositivos legais referentes a tal política, o que veio a ocorrer com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257), em 2001. O Estatuto da Cidade tornou-se o marco regulatório da política urbana nacional, pois instituiu um conjunto diversificado de instrumentos de política urbana

e ratificou o disposto no § 1º do art.182 da Constituição, o qual define a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de 20.000 habitantes.

O fato de a política urbana e a legislação que lhe dá suporte serem da alçada do poder municipal, e aplicadas somente no município é uma questão de escala que precisa ser compreendida considerando que há aqui uma escala institucional de regulação. É sabido que durante o Regime Militar houve uma administração muito centralizadora, na qual a maioria das políticas públicas era discutida e engendrada pelo governo federal e não pelos Estados ou municípios. Até as políticas públicas relacionadas às questões urbanas, como a política de habitação, materializada no Banco Nacional de Habitação e no Sistema Financeiro de Habitação, o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) etc., eram engendradas pelo governo federal, a despeito da premente necessidade de tais políticas serem conectadas com a realidade fática local de cada município.

Tendo em consideração este quadro oriundo do período militar, Kerbauy (2011) argumenta que no processo de redemocratização do país houve uma intenção deliberada de promover uma descentralização de funções, sendo que várias delas foram delegadas aos municípios e aos Estados Federativos da União.

A cidade e o município enquanto escalas de regulação precisam ser analisados, primeiramente, do ponto de vista do processo que os concebeu de tal forma. Nem sempre no Brasil foi o munícipio que estabeleceu os planos e leis de planejamento urbano, de tal maneira que a escala de formulação e aplicação do plano não era, necessariamente, conformada pelos limites administrativos e federativos que separam cidades e Estados. A maior autonomia dos municípios para a formulação das políticas urbanas e para a movimentação de um arsenal de instrumentos de planejamento urbano tem sua gênese no processo de abertura democrática vivenciado no Brasil durante a década de 1980.

Mas, será que é possível conceber a legislação urbana como um meio eficaz de planejamento urbano sendo que ela parte do pressuposto de que a cidade é uma escala fixa e que os processos que lá ocorrem podem ser constrangidos e/ou estimulados pela legislação?

Antes de tudo, é importante reconhecer que o planejamento urbano no Brasil passou por dois momentos, como defende Feldman (2001, p.39): um primeiro, no qual ele era exercido através do plano, e um segundo, no qual a norma passou a ser tida como "o instrumento por excelência do planejamento". Segundo a autora:

> [foi] a partir dos anos 40, [que] se consolida uma visão legalista do urbanismo brasileiro. Ao processo de declínio da importância do plano como instrumento de intervenção no espaço urbano corresponde a ascensão da legislação como instrumento por excelência do planejamento. Como mostramos em pesquisa realizada sobre a cidade de São Paulo, no final da década de 1940, inicia-se um processo em que o zoneamento passa a ocupar o lugar do plano [...]. (FELDMAN, 2001, p.39)

O que Feldman (2001, p.39) chama de planos não são os planos diretores como conhecemos hoje. Na verdade, os planos eram propostas e projetos de remodelação de partes da cidade, como a abertura da Avenida Rio Brando, no Rio de Janeiro, entre 1905 e 1906; e a remodelação do Vale do Anhangabaú, em São Paulo. Villaça (2015 [1999], p.192) denomina estes planos como "planos de melhoramento e embelezamento", os quais foram, segundo o autor, largamente utilizados entre as últimas décadas do século XIX e as primeiras do século XX. A partir da década de 1930, estes planos são abandonados, pois havia a necessidade de investimento em infraestrutura para que se pudesse criar as condições gerais de produção e reprodução do capital (VILLAÇA, 2015, p.199)[9].

Com o processo de abertura democrática, o planejamento urbano passou a ser visto como um instrumento da reforma urbana. Rolnik (2015, p.317) argumenta que a reestruturação produtiva e a crise fiscal, que assolaram as cidades brasileiras durante a década de 1970, fortaleceram a luta pela reforma urbana e o planejamento urbano passou a ser encarado como um meio eficaz para a promoção da reforma:

> a formulação do planejamento urbano como instrumento de reforma urbana tinha como finalidade incidir sobre o modelo de desenvolvimento urbano, construído ao longo de quatro décadas de urbanização intensa e marcada pela exclusão político-territorial de parcelas majoritárias da população. [...] Também procurava incidir sobre o modelo de gestão do território e sobre a definição de políticas urbanas na direção da construção da cidadania, para além de seu aspecto normativo, voltado para os procedimentos político-eleitorais. Para isso, buscava promover, no âmbito de cada território, a produção de um sentido coletivo de sua produção e controle, confrontando um modelo de sociabilidade individualista que não respeita o interesse público. (ROLNIK, 2015, p.218)

É possível afirmar, portanto, que o planejamento urbano no Brasil tem, desde a década de 1940, um caráter legalista, quer dizer, baseado na lei, e, simultaneamente, é visto como um meio eficaz de promover a reforma urbana e a participação cidadã, diminuir as injustiças causadas pelas oportunidades desiguais de uso e ocupação do solo urbano, e, por fim, promover o direito à cidade. E, considerando que com a redemocratização, foi incumbida aos municípios a definição da política urbana, tem-se, enfim, o quadro completo, no qual, o município, através de um conjunto de leis, visa planejar a cidade objetivando fomentar a reforma urbana, a participação cidadã e o direito à cidade.

Desta maneira, e a partir do ponto de vista da regulação, é possível inferir que o município, enquanto escala de elaboração e aplicação do plexo de normas que conforma o planejamento urbano, foi um resultado de decisões políticas, as quais se articulam com aspectos econômicos, mas que, contudo, não consideram que o espaço é produzido por um

[9] Os projetos de "melhoramento e embelezamento" já eram estratégias de emprego do excedente de capital visando a sua reprodução. O que o autor defende é que se passou a investir em infraestrutura para criar as condições de emergência de novas atividades capitalistas, sobretudo a industrial.

conjunto de agentes e fluxos multiescalares, sob os quais, devido ao regime jurídico, o município não tem condição de legislar.

Neste sentido, novos conteúdos e gramáticas escalares precisam ser trazidos à luz, para que deem conta da dimensão processual da escala, sobretudo porque as cidades adquiriram renovada importância com a emergência das políticas neoliberais e do avanço do capital financeiro, os quais encontraram no ramo imobiliário um meio eficaz para a realização e a reprodução do capital. Brenner e Theodore (2002, p.349) afirmam que "em todo o mundo capitalista [...] as cidades se tornaram áreas geograficamente estratégicas, nas quais uma variedade de iniciativas neoliberais está sendo articulada" [10]. Segundo eles:

> esta hipótese conduz para uma conceituação dos processos contemporâneos de neoliberalização como catalisadores e expressões de uma destruição criativa contínua do espaço político-econômico em múltiplas escalas geográficas. Embora os projetos de reestruturação neoliberais das duas últimas décadas não tenham estabelecido uma base coerente para o crescimento capitalista sustentável, pode-se argumentar que, no entanto, reformularam profundamente as infraestruturas institucionais sobre as quais o capitalismo fordista-keynesiano foi fundamentado. O conceito de destruição criativa é apresentado como um meio útil para descrever as trajetórias geograficamente desiguais, socialmente regressivas e politicamente voláteis de mudanças institucionais / espaciais que cristalizaram nessas condições. (BRENNER; THEODORE, 2002, p.349) [11]

Os autores apontam que há um conjunto de cinco regulações que acompanham o capitalismo, sendo elas:

> (1) a relação salarial - a estrutura das relações capital / trabalho nas esferas de produção e reprodução; (2) a forma de competição intercapitalista - o enquadramento dentro do qual os capitalistas se opõem à participação no mercado e às vantagens tecnológicas; (3) formas de regulação monetária e financeira - a estrutura organizacional da circulação de capital; (4) o estado e outras formas de governança - o conjunto dos compromissos políticos institucionalizados da sociedade capitalista são negociados; e (5) a

[10] Traduzido do original pelo autor: "Throughout the advanced capitalist world […] cities have become strategically crucial geographical arenas in which a variety of neoliberal initiatives [...] have been articulated".

[11] Traduzido do original pelo autor: "These considerations lead to a conceptualization of contemporary neoliberalization processes as catalysts and expressions of an ongoing creative destruction of political-economic space at multiple geographical scales. While the neoliberal restructuring projects of the last two decades have not established a coherent basis for sustainable capitalist growth, it can be argued that they have nonetheless profoundly reworked the institutional infrastructures upon which Fordist-Keynesian capitalism was grounded. The concept of creative destruction is presented as a useful means for describing the geographically uneven, socially regressive, and politically volatile trajectories of institutional/spatial change that have been crystallizing under these conditions".

> configuração internacional - os mecanismos através dos quais as relações econômicas nacionais e subnacionais se articulam com os processos mundiais de acumulação de capital. (BRENNER; THEODORE, 2002, p.354) [12]

Além desta, eles também apontam a regulação do desenvolvimento espacial desigual como outra importante regulação que acompanha o capitalismo (BRENNER; THEODORE, 2002, p.366). Considerando esta última forma de regulação e a dimensão da destruição criativa do espaço político-econômico catalisada pelo avanço das políticas e iniciativas neoliberais, eles afirmam que se constrói, do ponto de vista da regulação do desenvolvimento espacial desigual a criação de "novas formas de política estatal para promover a mobilidade do capital dentro dos blocos comerciais supranacionais e encorajar o (re) investimento de capital dentro de cidades estratégicas e distritos industriais"; além do "estabelecimento de novas formas de desigualdade socioespacial, polarização e competição territorial em escalas globais, nacionais e subnacionais"[13].

A partir da contribuição destes autores, é possível coligir no sentido de entender que, apesar de a prática do planejamento urbano via a constituição de um conjunto de normas e leis, ancoradas no Estatuto da Cidade, visar à garantia ao direito à cidade e justiça social, há de se reconhecer que o município não tem condição de atuar sobre vários tópicos da regulação capitalista, os quais estão completamente conectados com o processo de produção capitalista do espaço. Assim, o que fica claro é que na cidade manifesta-se um conjunto variado de processos escalonados e reescalonados, ou seja, processos que manifestam-se dialeticamente, pois adquirem determinada forma e conteúdo conforme a escala em que estão, e a escala em que estão também se produz conforme o fenômeno e o processo. Como o município não tem condição de legislar sobre vários aspectos da regulação, ele também não tem condição de planejar o processo de produção do espaço através de um conjunto de leis e normas que só tem validade no seu território politico-administrativo e que não contemplam a multiplicidade de processos escalonados que se manifestam territorialmente com determinada forma e conteúdo.

Estudos recentes (FIX, 2001; 2007; 2009; ROLNIK, 2015) mostram que mais do que atuar no sentido de garantia do direito à cidade, o planejamento urbano e a legislação urbanística que o acompanha tem cada vez mais facilitado a circulação e a reprodução do capital financeiro internacional, na medida em que há uma flexibilização da legislação, a qual estimula a abertura de frentes imobiliárias através de grandes projetos de remodelação

[12] Traduzido do original pelo autor: "(1) *the wage relation*—the structure of capital/labor relations in the spheres of production and reproduction; (2) *the form of intercapitalist competition*—the framework within which capitalists jostle for market share and technological advantages; (3) *forms of monetary and financial regulation*—the organizational structure of capital circulation; (4) *the state and other forms of governance*—the ensemble of institutionalized political compromises through which the basic contradictions of capitalist society are negotiated; and (5) *the international configuration*—the mechanisms through which national and subnational economic relations are articulated with worldwide processes of capital accumulation.

[13] Traduzido do original pelo autor: "Mobilization of new forms of state policy to promote capital mobility within supranational trade blocs and to encourage capital (re)investment within strategic city-regions and industrial districts" e "Establishment of new forms of sociospatial inequality, polarization, and territorial competition at global, national, and subnational scales."

urbana, em uma confluência de interesses diversos. Por essa perspectiva, é possível notar, irrefutavelmente, que os diversos processos de acumulação e reprodução capitalista adquirem formas diferenciadas conforme a escala em que estão, de tal modo que esses processos também conformam as escalas, sem contudo, ignorar a previa trajetória politica, econômica, social e de regulação. Ou seja, há aqui um divórcio entre a teoria do planejamento, tratado enquanto objeto do conhecimento, e a realidade. Portanto, a crítica posta é, antes de tudo, de cunho epistemológico, e não político. Epistemológico porque é necessário repensar desde a base certos pressupostos que guiam o entendimento e a representação da realidade. A realidade está posta, as cidades existem e estão lá, gravadas material e simbolicamente, da mesma forma que os processos de produção que as conformam também estão lá no espaço-tempo. É necessário, logo, repensar o que conhecemos e como conhecemos para que as abstrações formuladas não obscureçam e, sim, esclareçam.

Do ponto de vista da escala da legislação, é urgente reconhecer que ela não é fixa, porque é conformada por processos de escalonamento e reescalonamento que conjugam uma variedade de fenômenos que conferem forma e conteúdo a uma economia política escalonada, nos termos de Brenner (2013). Por isso que a legislação urbanística não tem condição de atuar sobre o fenômeno urbano e o processo de produção capitalista do espaço. Do ponto de vista espacial, a legislação incide na cidade, mas se conecta com capitais e fluxos globais de tal modo que não há uma escala fixa, hermética e imóvel, mas a confluência de diversos processos que se manifestam de forma distinta conforme a escala. Na cidade todos estes processos se manifestam conforme uma dada escala e estes processos adquirem formas distintas por estarem em uma escala especifica.

Por outro lado, os próprios dispositivos dos planos e leis não condizem com a escala da cidade. O município de São Paulo, por exemplo, tem o seguinte conjunto de leis: o plano diretor, que orienta o desenvolvimento urbano; a lei de zoneamento, que regula o uso e a ocupação do solo; os planos regionais das subprefeituras, que articulam as políticas públicas de interesse local; além do plano metropolitano, que é interfederativo, pois envolve vários municípios ao articular as políticas para as funções públicas de interesse comum[14].

Sem pormenorizar e apenas a título de exemplo, é possível apontar várias diretrizes constantes destes planos que exemplificam, claramente, diversos conflitos de escala decorrentes do fato das escalas serem compreendidas, na formulação da política de planejamento urbano, como fixas e não enquanto processos.

Um exemplo é a Outorga Onerosa do Direito de Construir, um instrumento que visa recuperar parte da valorização imobiliária ao permitir que se construa para além do coeficiente de aproveitamento básico. Este instrumento, constante no Plano Diretor, visa recuperar a valorização imobiliária, sem, contudo, levar em consideração parâmetros macro e microeconômicos que condicionam o mercado imobiliário e da construção civil, como a evolução do Produto Interno Bruto, taxa de juros, inflação; taxa de câmbio, o volume de crédito, prazo e linhas de financiamento, nível de renda, nível de demanda etc. Ou seja, há

[14] Informações obtidas com a Prefeitura do Município de São Paulo.

aqui um conflito de escala, pois o município não tem condições de influir na política macroeconômica, esta decidida, do ponto de vista da regulação, na escala nacional e mundial, portanto, não tem condições de garantir que haja uma recuperação da valorização imobiliária[15]. Carvalho (2018) mostra que em 2015 o Brasil entra num período de caos econômico, em parte como resultado da adoção de políticas econômicas equivocadas frente a um contexto internacional, no qual as grandes economias do mundo ainda não haviam se recuperado da grande crise financeira internacional iniciada em 2007, e em parte pelo fim do ciclo das *commodities*. Assim sendo, a crise econômica brasileira não pode ser compreendida enquanto um fenômeno nacional, pois ela esta inserida num contexto de crise global, ainda remanescente da crise financeira internacional. Contudo, tal crise, que é internacional, aparece na realidade nacional com formas e conteúdos específicos, sobretudo em decorrência de um contexto político interno altamente volátil. Da mesma maneira, ela também assume formas e conteúdos específicos na cidade de São Paulo, incidindo em vários setores da economia, sendo um deles o imobiliário. Estamos a tratar de uma crise que se ramifica a partir da mesma origem, mas que assume aparências distintas conforme a escala em que se manifesta, e a própria escala também altera a forma como o fenômeno ocorre. Neste contexto, é notória, por exemplo, a tentativa da Prefeitura de São Paulo, quando da revisão do Plano Diretor, de alterar a fórmula de cálculo da Outorga Onerosa do Direito de Construir para cobrar um montante mais justo e, meramente por consequência, aumentar a arrecadação. Nabil Bonduki, então relator da lei do Plano Diretor na Câmara Municipal, em entrevista concedida ao portal *Teoria e Debate*[16], afirmou que com as mudanças promovidas no cálculo da Outorga Onerosa, a prefeitura passaria a arrecadar muito mais do que vinha arrecadando. Nas palavras do relator: "avançou-se muito com o Plano de 2002. Passamos a uma situação de uma mudança importante, mas insuficiente ainda para arrecadar uma quantidade significativa de recursos. Agora, a arrecadação de Outorga Onerosa vai dobrar, ou até triplicar".

Veja, o Plano Diretor foi promulgado em julho de 2014, período em que já se anunciava, ainda que nebulosamente, a grave crise econômica que assolaria o país, pois os dados já mostravam que a perspectiva de crescimento do Produto Interno Bruto do país era pífia. Com o avanço da crise e a retração do mercado imobiliário e da construção civil, o que se verificou não foi o aumento da arrecadação via Outorga Onerosa do Direito de Construir, mas a sua retração (Tabela 1), indicando, novamente, que o município, por não ter condições de legislar sobre aspectos macroeconômicos, torna-se dependente de regulações exteriores e do movimento de capitais para efetivar sua política urbana, a despeito de ter previsto no Plano Diretor mecanismos para majorar a arrecadação ao cobrar um preço mais justo pela Outorga Onerosa do Direito de Construir. Portanto, a maior ou menor arrecadação se relaciona muito mais diretamente com o estado da economia, do que com as regulações municipais, cuja capacidade de regular os processos socioeconômicos é irrisória frente à magnitude de tais processos.

[15] Aqui não se entrará na discussão da pertinência, política e teórica, dos chamados "instrumentos de recuperação da valorização imobiliária ou de mais-valia fundiária", largamente utilizados e propagados no último Plano Diretor da Cidade de São Paulo, promulgado em 2014.

[16] https://teoriaedebate.org.br/2014/09/03/plano-diretor-sao-paulo-para-quem-nela-vive/

Tabela 1 – Relação entre a arrecadação com a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a variação do Produto Interno Bruto Nacional (%)

Ano	Arrecadação de Outorga Onerosa (R$)[17]	Variação da arrecadação de Outorga Onerosa (%)	Variação do PIB real (%)
2002	-	-	3,05
2003	-	-	1,14
2004	14.210.629,36	-	5,76
2005	86.268.381,38	507,6	3,20
2006	131.229.236,38	52,11	3,96
2007	190.055.487,08	44,82	6,07
2008	202.021.188,32	6,29	5,09
2009	201.816.304,00	-0,10	-0,13
2010	298.324.731,22	47,81	7,53
2011	506.080.558,80	69,64	3,97
2012	281.881.470,45	-44,30	1,92
2013	395.874.704,83	40,44	3,00
2014	261.384.815,59	-33,97	0,50
2015	292.529.193,76	11,91	-3,77
2016	224.784.299,31	-23,15	-3,59
2017	225.793.841,72	0,44	0,98

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e sistematizados pelo autor

Outro exemplo claro é a política de transportes, uma vez que apesar da Prefeitura ter elaborado o último Plano Diretor, em 2014, tomando por bases os eixos de transporte coletivo para guiar o adensamento edilício e populacional, parte significativa destes eixos é condicionada a ampliação das linhas de metrô e da construção de faixas e corredores exclusivos de ônibus. Todavia, o financiamento destas obras de infraestrutura depende de linhas de créditos federais ou internacionais, e, no caso do metrô, a própria administração fica a cargo do Governo do Estado de São Paulo. Um caso concreto, por exemplo, é o do corredor de ônibus Radial Leste 2, o qual enfrenta dificuldades para obter financiamento federal devido aos processos movidos pelo Tribunal de Contas do Município e pelo Tribunal de Contas da União. Desde 2013 este projeto tramita entre os órgãos de controle das contas públicas e, somente em agosto de 2018, o Tribunal de Contas da União deu parecer favorável para a administração municipal captar recursos federais junto ao Ministério das Cidades e ao Congresso Nacional. Isto é, uma das diretrizes prevista no Plano Diretor, a qual é o alicerce para a nova forma de ocupação do território proposta, não depende exclusivamente dos esforços municipais para se realizar, pois, em uma direção, necessita de financiamentos externos, seja de instituições ou organismos estaduais, federais ou internacionais, os quais imporão uma série de condições para a obtenção; e, em outra direção e por depender de tais linhas de financiamento, se submete ao crivo das mais diversas instituições de controle da administração e finanças públicas. Mais um exemplo

[17] Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV).

pode ser obtido ao se analisar os planos regionais das subprefeituras. Primeiramente, porque a divisão da cidade em Prefeituras Regionais e Distritos obedece a uma lógica escalar, que considera a escala fixamente, e não processualmente. Neste caso, é ainda mais grave, porque esses limites administrativos se convertem em escalas menores à municipal, e estão completamente desvinculados de qualquer dimensão qualitativa, ou seja, não se compreende que a escala é formada pro um plexo de processos de escalonamento e reescalonamento. A Prefeitura Regional e o Distrito tornam-se uma arbitrariedade política quando elevados à condição de escala, na qual se desenvolve a política urbana. Novamente, os processos de urbanização não se dão em uma escala fixa, pois esta nem existe enquanto tal, mas, antes, em processos particulares de escalonamento e reescalonamento, de tal modo que há uma disjunção entre o processo social e uma suposta tentativa de controle baseada em uma concepção arbitrária de escala, que pressupõe o condicionamento do processo de urbanização a escala da cidade e de suas "subescalas" administrativas: as Prefeituras Regionais e os Distritos. Neste último exemplo, a proposta de Campos Filho (2003) do engendramento de planos de bairro como uma ferramenta de pormenorização do Plano Diretor na escala do bairro reforça o entendimento de que a escala é ainda concebida na teoria e na prática do planejamento urbano como um recipiente fixo, hermético e encaixado em um conjunto de escalas maiores e menores.

CONCLUSÕES FINAIS

Como Brenner (2001; 2013) afirmou, a discussão da escala é apenas uma faceta da questão do processo de produção do espaço, porém, é uma faceta importante e que precisa ser objeto de reflexão, tanto para ser mais bem teorizada, tanto para que sua teorização seja mais bem definida e precisa, e seu uso não incorra em imprecisão. É neste sentido que se pretendeu cotejar a legislação urbanística enquanto meio necessário e constituinte do planejamento urbano com a proposta teórico-metodológica de Brenner (2013) de conceber a escala enquanto processos de escalonamento e reescalonamento.

Por obvio, é necessário elaborar a crítica mais dura sobre a pertinência ou não da legislação urbanística como um meio eficaz para se planejar o urbano, independentemente da questão da escala. O processo de produção do espaço pode ser controlado por um conjunto de leis? É possível que o direito à cidade seja garantido por um conjunto de leis que interpretam a cidade como uma escala fixa, na qual os processos que lá ocorrem podem ser controlados? Considerando a proposição original de Lefebvre (2009 [1968]), é possível responder que não. O que ocorre, por um lado, é que se confunde a produção do espaço com a produção da materialidade. E, por outro, como Carlos (2007) aponta, confunde-se o direito à cidade com o direito à moradia e serviços, de tal modo que o conteúdo do direito à cidade é banalizando por ser fundado no campo ideológico.

Maricato (2013 [2000], p.133) afirma que "face às mudanças, reais ou somente alardeadas, as matrizes do planejamento urbano também são chamadas a mudar. E esse processo está sujeito às mesmas influências de produção ideológica de ideias que mascara o conflito político". Vainer (2002, p.12), na mesma direção, questiona: "é possível ir além de

uma ação governamental cuja virtude máxima seja a de apaziguar localmente conflitos sociais engendrados pela estrutura social e agravados pela ofensiva neoliberal?". A pergunta de Vainer (2002) está assentada no entendimento de que a vida cotidiana não é conformada por um conjunto de relações primárias, mas, antes, como defende Smith (1993), a dimensão escalar da vida cotidiana se expressa em um plexo de configurações escalares transitando do corpo até o internacional. Portanto, há um chamado, epistemológico e político, para que se repense o planejamento urbano como um meio importante de garantir o direito à cidade face aos processos de reestruturação produtiva e avanço das políticas neoliberais e do capital financeiro. Contudo, não haverá avanço, caso essa reflexão não desconstrua os discursos, narrativas e abstrações fundadas em interpretações dos processos sociais que não dão conta de fornecer explicações coerentes com a realidade empírica observável. É necessário questionar, desestabilizar e desconstruir criticamente os pressupostos que possibilitam a reprodução ideológica, assim, acrítica, de ideias e utopias progressistas e contra-hegemômicas, que perdem seu conteúdo devido ao caráter ideológico.

Este conjunto de exemplos associado à reflexão teórica empreendia permite que se afirme que enquanto a escala não for concebida do ponto de vista processual e dinâmico, não é possível elaborar uma teoria urbana crítica que alicerce uma prática urbana crítica e contra-hegemônica. Mais grave do que isso, insiste-se na discussão e na reflexão da lei e da norma como instrumento do planejamento urbano, sem se considerar, criticamente, que a lei, a norma, e o próprio planejamento não são frutos da natureza, mas criados por uma dada sociedade que manifesta suas relações de poder em tais meios, de forma escalonada, reproduzindo as desigualdades e contradições inerentes à sociedade capitalista. Iniciei este artigo afirmando que havia um desafio semântico, porém, concluo-o afirmando que há um desafio epistemológico posto, antes de um desafio político, pois aquele alicerça este.

REFERÊNCIAS

BRENNER, Neil. Globalization as reterritorialization: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, n.35(3), p.431-451, 1999

BRENNER, Neil. The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. *Progress in Human Geography*, n.25(4), p.591-612, 2001

BRENNER, Neil. Reestruturação, reescalonamento e a questão urbana. *GEOUSP: Espaço e Tempo* (online), São Paulo, n.33(), p.198-220, 2013

BRENNER, Neil; THEODORE, Nick. Cities and the geographies of 'actually existing neoliberalism'. *Antipode*, n.34(3), p.349-379, 2002

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Reinvente seu bairro*. São Paulo: Editora 34, 2003

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O espaço urbano*: novos escritos sobre a cidade. São Paulo: FFLCH, 2007

CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira*: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009

DELANEY, David; LEITNER, Helga. The political construction of scale. *Political Geography*, n.16(2), p.93-97, 1997

FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão*: duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001

FIX, Mariana. *São Paulo cidade global*: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007

FIX, Mariana. Uma ponte para a especulação: a arte da renda na montagem de uma "cidade global". *Caderno CHR (UFBA)*, v.22, p.41-64, 2009

FELDMAN, Sarah. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [s.l], n.4, p.33-47, 2001

HOWITT, Richard. Scale as relation: musical metaphors of geographical scale. *Area*, n.30(1), p.49-58, 1998

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Federalismo, descentralização e democracia**.** *Estudos de Sociologia*, v. 6, n. 10, 2001.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2009

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In. ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. 8.ed. Petrópoles, RJ: Editora Vozes, 2013

MARSTON, Sally. The social construction of scale. *Progress in Human Geography* 24(2), 219–42, 2000

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015

SMITH, Neil. *Uneven development*. Cambridge, Massachusetts: Blackwell, 1984

SMITH, Neil. Geography, difference and the politics of scale. In. DOHERTY, E; GRAHAM, E; MALEK, M (org). *Postmodernism and the social science*. London: Macmillan, 1992

SMITH, Neil. Homeless/global: scaling places. In. BIRD, J.; CURTIS, B.; PUTNAM, T.; ROBERTSON, G.; TICKNER, T. (org). Mapping the future: local cultures, global change. New York: Routledge, p.87-119, 1993

SWYNGEDOUW, Erick. Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale. In. COX, K. (org). Spaces of globalization. New York: Guilford Press, 137-166, 1997

VAINER, Carlos. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In. Cadernos IPPUR. Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade. Rio de Janeiro: Ano XVI, n.1, jan-jul, 2002

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In. DEÁK, C.; SCHIFFER, S. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2015