

DOSSIÊ: REFUNDAR O PENSAMENTO URBANO-REGIONAL LATINO-AMERICANO: ENTRE VARIEGAÇÃO, NEGAÇÃO E CONSTITUIÇÃO

REPOSICIONANDO O PLANEJAMENTO URBANO-REGIONAL NO BRASIL: TERRITÓRIO E ESCALAS

Jeferson Tavares*

Ricardo Trevisan**

Sidney Piochi Bernardini***

*Universidade de São Paulo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo, São Carlos, SP, Brasil

**Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasília, DF, Brasil

***Universidade de Campinas, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Campinas, SP, Brasil

Resumo

Qual é o atual lugar do planejamento? Dessa questão inicial, o artigo lança-se a problematizar perspectivas para o planejamento urbano-regional, no Brasil, com base em sua trajetória nacional e em diálogos internacionais. O argumento central reside na necessidade de realizar uma revisão crítica das formas tradicionais de planejar cidades e regiões, tendo em vista as especificidades e as transformações recentes do processo de urbanização brasileiro. Para isso, adotou-se como marco teórico-conceitual o debate escalar como eixo condutor em relação às práticas espaciais emergentes e aos temas territoriais expressivos e consolidados na urbanização contemporânea do país. Metodologicamente, o estudo percorre a trajetória do planejamento urbano-regional à luz dos ciclos de desenvolvimento, examina as disputas conceituais e políticas por meio da teoria e da crítica e, pautando-se em um enfoque empírico, identifica pontos de convergência e aprendizados relevantes para a atuação estatal no campo do ordenamento territorial pelo planejamento.

Palavras-chave

Estado; Planejamento Urbano; Planejamento Regional; Território e Territorialidades; Urbanização; Interescalaridade; Brasil.

DOSSIER: REFOUNDING URBAN-REGIONAL LATIN AMERICAN THINKING: NAVIGATING VARIATION, NEGATION, AND CONSTITUTION

REPOSITIONING URBAN-REGIONAL PLANNING IN BRAZIL: TERRITORY AND SCALES

Jeferson Tavares*

Ricardo Trevisan**

Sidney Piochi Bernardini***

*Universidade de São Paulo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo, São Carlos, SP, Brazil

**Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasília, DF, Brazil

***Universidade de Campinas, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Campinas, SP, Brazil

Abstract

What is the current place of planning in Brazil? From this initial question, the article sets out to problematize contemporary perspectives on urban–regional planning, drawing on its national trajectory alongside international debates. The central argument lies in the need to review the traditional approaches to planning cities and regions, in view of the specificities and recent transformations of the Brazilian urbanization process. To this end, the theoretical–conceptual framework draws on debates on scale to analyze emerging spatial practices and the key territorial dynamics shaping the country’s contemporary urbanization. Methodologically, the study traces the evolution of urban–regional planning in relation to successive development cycles, examines the conceptual and political disputes surrounding planning through theoretical and critical inquiry, and, grounded in an empirical approach, identifies points of convergence and relevant lessons for State action in territorial planning.

Keywords

State; Urban Planning; Regional Planning; Territory and Territorialities; Urbanization; Interscalarity; Brazil.

REPOSICIONANDO O PLANEJAMENTO URBANO-REGIONAL NO BRASIL: TERRITÓRIO E ESCALAS¹

Jeferson Tavares

Ricardo Trevisan

Sidney Piochi Bernardini

Introdução

A trajetória do planejamento urbano-regional no Brasil vincula-se à circulação e à adaptação de ideias, saberes e práticas provenientes da Europa e dos Estados Unidos (Ribeiro; Cardoso, 1994) que se materializaram em regulações e grandes obras implementadas ao longo do século XX. Mas o planejamento ganhou corpo e forma não apenas de construções. Cidades e regiões se constituíram; instituições e órgãos públicos foram criados; corporações privadas se estruturaram (Ferreira; Dantas; Simonini, 2018) e foram influenciadas direta ou indiretamente por geopolíticas de regimes autoritários (Rezende, 2012), por agentes e movimentos técnico-políticos (Friedmann; Weaver, 1981), por propagação institucional de métodos e soluções (Feldman, 2021), por ciclos de ações de médio e longo prazos de combate às desigualdades (Furtado, 2005) e por contradições que culturalmente marcam a sociedade latino-americana (Gorelik, 2005) e brasileira (Ribeiro, 2023).

Atualmente, o planejamento encontra-se numa encruzilhada que decorre, em primeiro lugar, dos impasses de um modelo que foi exaustivamente utilizado ao longo do século passado e fundamentado no papel central do Estado; e, em segundo

1. Este artigo resulta de pesquisa desenvolvida por investigadores vinculados às seguintes instituições públicas de ensino superior brasileiras: IAU-USP, Unicamp, UnB, UFMG, UEM, UFRN e Ufersa, no âmbito do Laboratório de Experiências Urbanísticas (LEU) credenciado no diretório do CNPq. A pesquisa contou com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (Edital Universal, processo nº 40730120232; bolsas produtividade em pesquisa, processos nº 307498/2023-9 e 305179/2023-3). O presente trabalho foi realizado com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), Brasil. Processo nº 2022/01583-9.

lugar, das múltiplas crises – econômicas, institucionais, sociais, ambientais – que requerem alternativas inovativas para sua continuidade. A rigor, remete-se à encruzilhada onde o próprio Estado se encontra, diante das novas agendas e da maior diversidade de agentes, em meio a conflitos e disputas de grande complexidade.

Ao questionar, portanto, qual é o lugar do planejamento urbano-regional no Brasil, o presente artigo tem como objetivo aprofundar a reflexão crítica sobre as suas perspectivas contemporâneas em função de sua composição espaço-territorial (Monte-Mór, 1994; Brenner, 2018), ancorando-se em análise de sua trajetória no contexto nacional, bem como em diálogos estabelecidos com experiências e debates internacionais. O eixo central da argumentação sustenta-se na premência de revisar criticamente os modelos tradicionais de planejamento que se mostram, em grande medida, incoerentes diante das transformações recentes e das especificidades do atual processo de urbanização brasileiro. Nesse sentido, adota-se o debate sobre a escala como referencial teórico-conceitual, compreendendo-a como uma chave analítica e também como possível método para pensar novos processos de planejamento. A abordagem escalar permite não apenas uma leitura mais sensível à complexidade das relações socioespaciais, como favorece igualmente a identificação de tensões, sobreposições e articulações entre diferentes camadas do planejamento.

Do ponto de vista metodológico, o presente estudo apoia-se na abordagem da argumentação lógica, conforme delineada por Groat e Wang (2002). Tal abordagem distingue-se por estruturar a investigação segundo uma lógica argumentativa que articula, de maneira coerente, premissas teóricas e evidências empíricas, com vistas à sustentação de uma tese ou proposição central. Trata-se de um método particularmente apropriado para pesquisas que almejam integrar distintas dimensões históricas, conceituais e práticas, como é o caso da presente análise. Nesse contexto, o percurso metodológico combina, por um lado, uma leitura teórica ancorada nos debates críticos, tanto no âmbito nacional como no internacional, com o propósito de problematizar os fundamentos epistemológicos e políticos que orientaram – e ainda orientam – a formulação de políticas públicas e instrumentos de planejamento territorial. Por outro lado, são examinadas situações concretas do contexto brasileiro contemporâneo, por meio das quais se identificam padrões recorrentes, inovações emergentes e desafios persistentes na prática do ordenamento territorial. Desse modo, a argumentação lógica configura-se como um arcabouço metodológico capaz de promover a articulação orgânica entre análise teórica, crítica histórica e evidência empírica, permitindo, assim, a construção de uma perspectiva simultaneamente reflexiva e propositiva acerca do planejamento no Brasil.

Entre os elementos destacados por Groat e Wang (2002), sobressai a formulação de argumentos *a priori* em relação ao tema abordado. A partir da tese central, delineiam-se os fundamentos que sustentam a construção explicativa da narrativa, configurando um percurso sustentado em uma estrutura de pensamento previamente estabelecida. Essa base orienta o desenvolvimento de um sistema argumentativo que tende a conduzir à produção de novos sentidos explicativos e a uma reinterpretação de fenômenos já conhecidos. Os autores também ressaltam que essa forma de argumentação transcende os limites disciplinares ao considerar conexões estabelecidas por articulações conceituais, que favorecem a ampliação e a complexificação do objeto investigado. Nesse escopo, o planejamento territorial – aqui tomado como foco analítico – vem sendo interpretado como um campo em crise, sobretudo diante do avanço do regime neoliberal, o que compromete seu caráter sistêmico no contexto dos arranjos políticos em que se insere.

A busca por caminhos alternativos, nesse panorama, não se limita à constatação dos vícios presentes nas práticas atuais de planejamento – cada vez mais envolvidas em disputas assimétricas –, mas incorpora aportes de outras áreas do conhecimento, como a Teoria do Planejamento e a Geografia. Tais contribuições trazem à tona dimensões ainda pouco exploradas pela teoria contemporânea, como a questão da interescalaridade. Parte-se, portanto, do pressuposto de que o enfrentamento das lógicas neoliberais requer a consideração de seus efeitos e mecanismos em múltiplas escalas de atuação.

Para desenvolver a análise proposta, o artigo está estruturado em quatro seções principais. A primeira aborda os percursos do planejamento urbano e regional no Brasil, destacando disputas e ciclos históricos. A segunda discute teorias e críticas contemporâneas do planejamento. A terceira explora a questão da interescalaridade na produção do espaço, e a quarta propõe uma reflexão metodológica sobre o lugar do planejamento, considerando a escala como chave analítica. O texto se encerra com a Conclusão, em que se retomam os principais argumentos e se apontam possíveis desdobramentos.

1. Percursos do planejamento urbano e regional no Brasil: disputas e ciclos

Desde as primeiras décadas do século XX, a atuação do planejamento urbano (Villaça, 2010) e regional (Tavares, 2021) exerceu grande influência na organização do território nacional por ciclos vinculados a forças (geo)políticas, econômicas e culturais. Os períodos varguistas (1930-1945 e 1951-1954), por exemplo, promoveram a “Marcha para o Oeste” (1938), a fundação de colônias agrícolas estatais em diferentes regiões do país, a Expedição Roncador-Xingu (1943), a criação da Fundação Brasil Central (1943) e a promoção de um sistema rodoviário em

substituição ao ferroviário (Ricardo, 1970; Maciel, 2006), conformando uma nova estrutura territorial regionalizada.

A intensificação das relações entre Brasil e Estados Unidos, especialmente a partir dos Acordos de Washington, de 1942, favoreceu a incorporação de conhecimentos técnicos estadunidenses em diversas áreas do planejamento nacional, destacando-se as Missões Cooke (1942) e Abbink (1949), responsáveis por introduzir no país propostas estruturadas de gestão integrada das bacias hidrográficas e seus usos múltiplos (Chiquito, 2017). Essa concepção passou a orientar as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento territorial, consolidando a noção de que o território poderia – e deveria – ser incorporado ao planejamento para responder a diferentes aspectos do desenvolvimento. A difusão do pensamento desenvolvimentista na América Latina pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), nos anos 1950, consolidou esse período de mobilizações para a modernização econômica e a industrialização. E a transferência da capital federal, em 1960, foi um exemplo desses esforços que, em virtude do desenvolvimento interiorizado, mobilizou setores econômicos numa síntese urbana e regional do que se esperava do desenvolvimento.

Esses pressupostos foram paulatinamente submetidos ao ideário de soberania nacional intensificada por um novo ciclo caracterizado pelo governo civil-militar (1964-1985), com a concentração de decisão e de investimentos no âmbito regional pelas novas superintendências de desenvolvimento, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) e, posteriormente, pelo Conselho Nacional de Planejamento Urbano (CNPUR). Esses órgãos, entre outras atribuições, determinaram a execução das políticas públicas de desenvolvimento regional e urbano, com focos específicos nas metrópoles, em polos de desenvolvimento e nas grandes obras rodoviárias, de comunicação e de geração de energia (rodovias Transamazônica, Cuiabá-Santarém e Perimetral Norte; ponte Rio-Niterói; usinas hidrelétricas de Itaipu, Tucuruí, Itaparica, Sobradinho etc.).

Esse período consolidou um percurso do entendimento do planejamento que transitou entre seu viés administrativo, técnico e burocrático. Embora seja difícil definir ou conceituar o planejamento em amplo arco temporal, é possível identificar instituições e agentes predominantes que delimitaram ou articularam esses vieses com forte influência nas práticas e no processo de urbanização.

Ao divulgar a Carta dos Andes, em 1960, o Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (Cinva) defendeu a planificação como um processo racional de ordenamento e previsão, voltado à otimização de recursos – especialmente no âmbito territorial – em diferentes escalas: regional, metropolitana e urbana, sob a

liderança do Estado (Cinva, 1960). Nesse contexto, profissionais liberais das áreas de arquitetura, engenharia, sociologia, direito e economia promoveram o planejamento físico-territorial como uma doutrina sustentada na elaboração de planos globais integrados por planos setoriais – voltados para o desenvolvimento industrial, agrícola, de infraestrutura (transportes e energia), habitação, educação e saúde pública – com impactos nas esferas regional, estadual e municipal (IAB; Serfhau, 1966). Tais diretrizes se materializaram por meio da ampla formulação de Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado.

A tecnoburocracia militar, por sua vez, apropriou-se dessa lógica ao incorporar a hierarquia das instâncias administrativas como instrumento para a capilarização de decisões centralizadas (Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967), direcionando investimentos prioritariamente para os polos urbanos e metrópoles. Esse processo consolidou um quadro de dinâmicas territoriais – econômicas e demográficas – em todas as macrorregiões do país.

No processo de redemocratização do Brasil, instituíram-se novas rodadas de planejamento por movimentos sociais e de classe, bem como por gestões municipais progressistas, estabelecendo-se um novo ciclo. Essas ações foram impulsionadas pelas determinações da nova Constituição (1988), que, entre outras definições, reforçou o papel descentralizado e não hierarquizado do planejamento, consolidando o novo municipalismo como um dos meios de amalgamar um frágil pacto federativo horizontal nas responsabilidades, mas assimétrico na arrecadação fiscal e na provisão de recursos. Intervenções urbanísticas e obras de infraestrutura em favelas, comunidades e assentamentos precários propagaram-se como políticas públicas inovadoras nos anos 1990, pautando, inclusive, modelos de tomada de decisão, como foi o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre (RS).

No início dos anos 2000, o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) inscreve-se como o principal marco da política urbana democrática no país ao retomar os princípios e valores do Movimento da Reforma Urbana oriundos de 1963. Mas, ao se instituir extemporaneamente, forjou uma saída para os principais problemas urbanos, em especial nas cidades maiores e metrópoles, sem, de fato, conseguir reverter a lógica neoliberal instituída com a redemocratização (Oliveira; Nicolini, 2024; Capasso; Pequeno, 2021). A versão revisada do movimento municipalista atribuiu ao poder local um novo papel no desenvolvimento e na regulamentação das crescentes atividades financeirizadas do mercado imobiliário, enquanto a realidade metropolitana passou a padecer de estratégias efetivas que enfrentassem seus problemas estruturais, já muito distintos daqueles identificados nos anos 1960 e 1970, quando se deu sua pioneira institucionalização.

No âmbito regional, a política nacional dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (Enid), de 1996, influenciou os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) na América do Sul a partir de 2000, ampliando as disputas geopolíticas, e ambos se tornaram marcos da efetivação de estratégias neoliberais de dimensões continentais. E assim foram sucedidos por políticas de arranjos produtivos locais, modernizações de equipamentos logísticos para atender ao mercado de *commodities*, além de concessões (ferroviárias, portuárias e aeroportuárias) e privatização da infraestrutura. É um período de profusão de regulações, políticas, planos, programas e ações territoriais – Zoneamento Ecológico Econômico, desde 2002; Política Nacional de Desenvolvimento Regional, desde 2003; Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, 2003; Programa Territórios da Cidadania, 2008; planos diretores municipais, a partir de 2003; planos de desenvolvimento urbano integrado, a partir de 2015 –, contudo, sobrepostos, desconectados e até divergentes entre si.

Embora a práxis do planejamento na América Latina, e particularmente no Brasil durante a segunda metade do século XX, tenha sido marcada pelo dinamismo na formação de um corpo técnico comprometido com a transformação da realidade territorial, sua efetivação concretizou-se em um contexto dominado pelo centralismo dos núcleos de poder e comando. Tal centralismo, mesmo respaldado por planos e estratégias formalizados, preservou a estrutura socioterritorial vigente, neutralizando as contradições socioterritoriais que atravessam o continente.

A concepção de planejamento territorial promovida pelo campo profissional consolidado nesse período guarda estreita afinidade com a estruturação ocorrida no âmbito do Estado de Bem-estar Social europeu no regime social-democrata do pós-guerra, cuja gênese remonta à República de Weimar na Alemanha (Ferreira, 2022). Na América Latina e no Brasil, entretanto, a substituição desse modelo por regimes autocráticos e/ou autoritários intensificou a instrumentalização do planejamento como ferramenta de poder político das elites.

Distanciando-se das utopias, grande parte das experiências de planejamento nesse cenário assentou-se na construção e na propagação de ideologias que, como forma primordial de dominação, transformaram as formulações técnicas em veículos para a comunicação de ideários pouco consistentes com ações reformistas concretas (Villaça, 2010). Essa matriz ideológica, frequentemente denominada “mitos modernos”, desdobra-se em narrativas como o mito do desenvolvimento, da transparência e da governança estatal. A normatividade utópica que fundamenta o planejamento é, assim, subjugada pela sacralização desses mitos, silenciando os conflitos sociais e as lutas por justiça socioespacial (Limonad, 2021).

Nesse contexto, os agentes planejadores que se comprometem com a mudança social e uma ética política correspondente enfrentam limitações significativas, sobretudo diante das resistências e reações advindas de interesses contrários aos avanços de processos que promovem a justiça social. Trata-se de condições que restringem a disseminação de uma argumentação racional capaz de sustentar tais transformações (Souza, 2008).

Esse quadro comprova ciclos de transformações e as novas complexidades do planejamento perante as oscilações dos regimes econômicos e políticos, além das interferências exógenas, sobretudo pela diluição de uma estrutura formulada há cerca de cem anos diante da emergência de novos agentes, atores e instituições (regionais, nacionais e globais) que disputam o planejamento. Agendas que incorporam a justiça social e ambiental, as interseccionalidades ou as transições sociotécnicas parecem abrir um novo ciclo que também está pautado pela desburocratização ou pelas *soft policies*, iniciativas que ocorrem em face do esvaziamento conceitual do urbano e do regional.

2. Teorias e críticas contemporâneas do planejamento

As práticas de planejamento no Brasil estiveram em sintonia com os postulados que se desenvolveram no campo teórico internacional relacionado ao protagonismo nas políticas de Estado em países ocidentais (Hall, 2016). O chamado “planejamento compreensivo” ganhou notoriedade na primeira década do século XX na Europa com a criação de associações filiadas às ideias do movimento das *garden cities* britânicas. A International Federation for Town and Country Planning and Garden Cities, fundada em 1924, e a Federation for Housing and Town Planning, criada em 1926, são exemplos de filiações que buscavam o equilíbrio entre campo e cidade por meio do planejamento. A “compreensividade” das iniciativas desenvolvidas nesse contexto estava, de um lado, na abrangência das problemáticas reconhecidas, que incluíam desde aspectos estéticos até problemas de higiene, climáticos, econômicos e sociopolíticos; e, de outro, nas várias escalas de abordagem, da regional à urbana, as quais contemplavam temas relacionados a transporte, habitação e trabalho de forma integrada (Domhardt, 2012).

Nos Estados Unidos, a formação da Regional Planning Association of America (RPAA), ainda nos anos 1920, também imputou uma fórmula compreensiva no pensamento e na prática do planejamento urbano e regional, sobretudo por considerar e assumir que a infraestrutura territorial era um problema eminentemente de planejamento. Pode-se dizer que o intercâmbio de conhecimentos entre urbanistas europeus, como o escocês Patrick Geddes (1854-1932) e o alemão Martin Wagner (1885-1957), engendrou uma práxis urbanística que reativou a tradição regionalista europeia sob outros moldes na atuação da RPAA (Ciucci *et al.*, 1975).

Engendradas na América Latina e no Brasil, essas matrizes capilarizaram-se na primeira metade do século XX na prática de planejar cidades e regiões (Gorelik, 2022). Nos anos 1960, formulações dirigidas exclusivamente à teoria do planejamento ganharam notoriedade. Naquele momento, postulava-se a ideia de que ambiente físico era um determinante importante do comportamento social, contribuindo diretamente para o bem-estar dos indivíduos, questão que despertou reações mais incisivas dos teóricos defensores dos aspectos sistêmicos e relacionais entre o ambiente físico e todos os demais aspectos sociais e econômicos intrínsecos (Webber, 1973; Friedmann, 1973). Desse modo, consolidou-se, no âmbito teórico, o denominado caráter sistêmico do planejamento, concebido como um processo estruturado que obedece a relações específicas de interdependência entre suas partes, cuja articulação visa à consecução de objetivos previamente definidos (Carvalho, 1976).

O desenvolvimento do planejamento regional nos anos 1950 e 1960 também esteve condicionado a essa compreensão do caráter sistêmico que se desdobrava em teorias, como no caso da Teoria Prismática da Administração Pública (1969), da acadêmica estadunidense Annmarie Hauck Walsh (1938-2007), corroborando o debate entre centralização e descentralização. Segundo essa teoria, as estruturas de governo tiveram relevância para os resultados das ações executadas e puderam ser visualizadas como um prisma, refratando as forças políticas atuantes em um sistema de várias direções (Aydos, 1978). Nos anos 1970, a profusão de experiências de planejamento e a crítica ao abstracionismo ideal sistêmico confluíram para a construção de outras teorias (Altshuler, 1973), a exemplo da Teoria do Incrementalismo Disjunto, do economista estadunidense Charles E. Lindblom (1917-2018).

É preciso pontuar que a visão sistêmica tinha consonância com os rumos traçados pelo paradigma do crescimento e por todo o aparato desenvolvimentista sob inspirações keynesianas, de protagonismo estatal na condução das políticas planificadoras (Azan, 2019). Na década de 1970, a profunda reconfiguração da economia mundial – marcada pela crise do petróleo, pela dissolução do Acordo de Bretton Woods, pela crise fiscal do Estado e pelo surgimento de demandas por reajustes sociais e políticos em oposição ao paradigma keynesiano – promoveu uma redefinição do papel estatal. Mais do que isso, essas transformações revelaram o colapso do modelo de crescimento econômico vigente (Harvey, 1994).

A agenda neoliberal que se colocou como alternativa capitalista diante da crise do desenvolvimento intensivo da social-democracia não só evidenciou a impossibilidade de aliar crescimento econômico e diminuição das desigualdades entre Norte e Sul Global, como indicou uma reação incisiva das estratégias de mercado ao garantir a manutenção do capitalismo como único sistema regulador da

economia mundial. Os elementos estruturantes do planejamento enquanto método foram fragilizados à medida que a ênfase se deslocou do “todo” para as “partes” no pensamento organizacional. As proposições migraram de uma perspectiva sistêmica para um enfoque incremental, e o território passou a ser tratado por meio de ações fragmentadas – públicas e privadas – marcadas por táticas dispersas e privilégios locacionais.

Como fórmula para fazer girar e reproduzir o capital, era necessário pular as etapas intrínsecas ao processo sistêmico focando o ciclo reprodutivo diante das crises de produção industrial. Simultaneamente, a partir da década de 1980, a ascensão do neoliberalismo reconfigurou o papel do Estado, forçando a desvinculação da regulação do território e priorizando o fluxo de capitais. Essa mudança permitiu que o espaço urbano fosse incorporado aos circuitos de capital, elevando assim 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; Laval, 2016; Mészáros, 2007; Sassen, 1998). O chamado “planejamento estratégico” ou “mercadófilo”, com destaque para sua versão catalã, consolidou a articulação entre o Estado e o capital privado como uma vertente hegemônica. De outro lado, ampliaram-se as críticas aos padrões mais “tradicionais” de planejamento embasados no enfoque normativo e burocrático. Essas críticas reforçaram o desconforto de vários agentes progressistas ante a tradição autoritária – especialmente no Brasil – e as múltiplas e complexas faces da abordagem com baixa capilaridade social – no campo internacional. Mesmo ações mais inovadoras vincularam-se ao sistema econômico hegemônico (Fainstein; Campbell, 2012) e foram refutadas como paradigma de uma possível revisão do planejamento. Desde a Teoria da Ação Comunicativa (1981), do filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas (1929-), que trouxe insumos para um planejamento mais colaborativo, os movimentos emergentes passaram a ter destaque nas esferas de planejamento.

Assim, o *advocacy planning* direcionou seus esforços às camadas populares e periféricas da sociedade, orientado por interesses de natureza social, ao mesmo tempo que atuou como mediador entre grupos vulnerabilizados e os agentes estatais e de mercado, no âmbito de processos negociais. Com o tempo, também emergiram práticas subversivas, diferenciais e de contraplanejamento, que buscaram reinterpretar – ou mesmo propor – perspectivas críticas acerca do planejamento urbano, sobretudo no que tange à sua função estrutural vinculada ao aparato estatal (Randolph, 2016).

Desde então, houve crescimento dessa terceira vertente do planejamento, dos movimentos emergentes, centrada nos chamados planos populares ou fundamentados em cartografias específicas (Deleuze; Guattari, 2006). Tais iniciativas

proliferaram de bases comunitárias e territoriais, articuladas em redes locais e saberes situados. Diferentemente das abordagens institucionais tradicionais – tecnocráticas ou progressistas –, essa vertente se estruturou em franca contestação ao Estado, com frequência assumindo uma postura de desvinculação das esferas decisórias formais, como se as escolhas políticas pudessem se efetivar à margem das estruturas estatais. Essa dissociação, no entanto, revelou-se particularmente arriscada no atual contexto de aprofundamento do ultraneoliberalismo e do totalitarismo, em que o desmonte das políticas públicas amplia a vulnerabilidade dos territórios periféricos.

À luz das críticas recentes e do reconhecimento de novos atores sociais, é possível afirmar que o planejamento se encontra fragmentado e fragilizado, muitas vezes descolado da realidade territorial concreta, ainda que dela se utilize com finalidades predominantemente operacionais ou identitárias. Nesse novo arranjo, o território deixa de ser abordado como objeto finalístico, passando a ser instrumentalizado como meio para atender a dinâmicas externas aos sujeitos que nele vivem e produzem, ao passo em que se torna mais vinculado aos efeitos da reestruturação produtiva.

3. O território e o desafio da interescalaridade na produção contemporânea do espaço

O processo de urbanização contemporâneo, cada vez mais acelerado e abrangente, tem evidenciado a perda da interescalaridade no planejamento. Em um contexto de crescente complexidade territorial, a desconexão entre diferentes escalas no âmbito do planejamento tem gerado soluções muitas vezes contraditórias e que não atendem às realidades locais e suas necessidades específicas, facilitando decisões alinhadas às forças hegemônicas. Por um lado, pode-se afirmar que, na passagem do último século, o planejamento mudou e – como disciplina autônoma – se descolou do território ao se vincular à estratégia mercantil e à gestão empresarial (Vainer, 2009; Harvey, 1996). Por outro, diante de esforços privados, estatais e comunitários em ocupar protagonismo nas ações e planos convencionais ou alternativos, comprova-se que o planejamento continua sendo um campo disputado e, portanto, atuante.

A setorialização, enquanto prática recorrente no campo do planejamento urbano, manifesta-se predominantemente a partir das demandas específicas por habitação e infraestrutura. Em geral, essa abordagem está vinculada de maneira intrínseca às políticas públicas – com ou sem a mediação de agentes privados ou do setor social – e exerce impactos transversais sobre os distintos vetores de produção e organização do espaço. Tal lógica de atuação contribui tanto para a

reconfiguração das áreas centrais de cidades médias e grandes como para a implementação de intervenções em contextos periféricos, como aquelas voltadas ao saneamento básico e à qualificação habitacional de comunidades, mesmo das que são completamente marginalizadas (Matsunaga, 2021), inclusive à margem da incidência do mercado. Além disso, influencia diretamente os padrões de expansão e dispersão urbana, como se evidencia nos desdobramentos territoriais do Programa Minha Casa, Minha Vida, sobretudo entre 2009 e 2014.

Os impactos dessas ações potencializam-se quando observados pela lente ambiental (Costa, 2000). A retomada das bacias hidrográficas como um recorte territorial de governança, a atribuição funcional de drenagem aos elementos da natureza, os embates para preservação do patrimônio natural, os conflitos sobre exploração de recursos naturais, entre outros fatores, são evidências de temas que têm qualificado o debate ambiental no planejamento. Alguns exemplos são: as disputas no Quadrilátero Ferrífero-Aquífero da Região Metropolitana de Belo Horizonte, enfrentadas por formas inovadoras de planejamento pela Trama Verde Azul (Freitas; Chiquito, 2022), a expansão da fronteira agrícola no sul da Amazônia como resultado da urbanização por cidades novas (Trevisan; Oliveira, 2024) e a contraditória regulação que incentiva ocupação sobre recursos naturais (orla, cordão dunar, entorno de lagoas naturais) como ocorre na Região Metropolitana de Natal (Silva; Dantas, 2023). São conflitos que reforçam os argumentos pela justiça ambiental (Achselrad; Mello; Bezerra, 2008) para combate às desigualdades e como reconhecimento aos aspectos culturais, portanto, não exclusivamente utilitários do meio ambiente.

Outro desafio que se coloca em face das problemáticas da urbanização contemporânea é a estruturação de mecanismos de planejamento territorial em municípios brasileiros de pequeno porte populacional (Stephan, Maria, 2015), que correspondem a 68% do total de 5.571 existentes (2025) e 43,73% da área territorial do país. A despeito do quadro de urbanização total (Monte-Mór, 2005), muitos desses municípios não foram obrigados a estabelecer um sistema de ordenamento e gestão do território, e a falta de estrutura e de capacidade administrativa fragiliza a regulação e o desenvolvimento urbano em tais localidades (Lage; Bernardini, 2024). O espaço rural, que geralmente compõe a maior proporção de área desses municípios, quando tratado, tem sido de forma superficial, perpetuando a tradição urbanocêntrica do planejamento (Maluf, 2004) ou sendo muito permissivo às atividades agropecuárias extensivas. Aqueles que estão à margem do sistema de ordenamento físico-espacial urbano, marcado pela figura do plano diretor, acabam sendo abarcados por uma sobreposição de instrumentos regulatórios originados em níveis governamentais com maior grau de autonomia econômica (estadual ou federal) e de impacto regional.

Nesse mesmo quadro, evidencia-se o flanco da sobreposição de interesses, poderes e vínculos históricos e econômicos. Esse fator pode ser observado com clareza em cidades como Serra do Navio (AP), onde o entrelaçamento de diferentes temporalidades e níveis de governança – local, estadual e nacional – reflete as tensões entre a exploração de recursos naturais, a gestão do território e a preservação do patrimônio edificado (Araújo, 2010). Fundada nos anos 1950 como um projeto moderno voltado à mineração, Serra do Navio passou por transformações que envolvem múltiplos níveis de gestão, com sobreposições de políticas públicas que muitas vezes não se comunicam de maneira eficaz. Esse caso permite refletir sobre os impactos dessa perda de integridade nas escalas de planejamento, analisando como as diferentes temporalidades e a fragmentação da governança afetam não apenas a gestão do território, mas também a memória histórica e a qualidade de vida das comunidades locais.

Do acúmulo de funções regionais historicamente atribuídas às cidades (lugar central, polo de crescimento, polo de desenvolvimento, cidade mediadora etc.) e da determinação das regiões como estratégias de desenvolvimento econômico, é possível destacar como territórios específicos ganham importância no processo de urbanização, principalmente pela sobreposição de dinâmicas urbanas e regionais. A Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai (Beloto, 2023), por exemplo, proporciona convergência de aspectos geopolíticos intrinsecamente relacionados aos recursos naturais e ao Mercosul, assim como a expansão do agronegócio reposiciona o Centro-Oeste e toda a rede urbana de cidades novas constituída a partir dos anos 1940 (Trevisan, 2011) no quadro de produção de *commodities*.

Por outro viés, mas com efeitos similares, a expansão das políticas nacionais de educação tem promovido a transformação de cidades interioranas em núcleos regionais por meio da instalação de institutos e universidades federais. Esse fenômeno tem sido particularmente notável em municípios situados no Semiárido nordestino, como Pau dos Ferros (RN), localizado na divisa entre os estados do Rio Grande do Norte, Ceará e Paraíba. Os impactos dessa função regional têm repercutido diretamente no cotidiano das populações locais, alterando dinâmicas sociais e econômicas (Campos, 2020).

Nesse contexto, a compreensão do território não precisa se limitar a parâmetros técnicos ou economicistas; nem tampouco à exclusividade cultural ou situacional. Ela requer – entre outras exigências – o reconhecimento das múltiplas escalas, temporalidades e dinâmicas socioculturais que estão na base dos conflitos que caracterizam a urbanização brasileira. Retomar a centralidade do território como fator analítico e político pressupõe resgatar a capacidade do planejamento de enfrentar as complexidades locais e operar com base em realidades regionais.

Uma abordagem integrada, intersetorial e estrutural poderá reconstruir o planejamento como prática social comprometida com a justiça territorial, a sustentabilidade ambiental e a promoção de um desenvolvimento verdadeiramente inclusivo.

4. Qual é o lugar do planejamento? A questão escalar como possível estratégia metodológica

A trajetória do planejamento no Brasil comprova seus impasses e desafios num processo contraditório com ciclos de avanços e retrocessos. A perspectiva da teoria crítica auxilia na compreensão do papel do Estado no planejamento ao longo do século XX e de como esse posto se alterou nas últimas décadas. As múltiplas crises que emergem do esgotamento do sistema capitalista, notadamente a crise climática, somadas à instabilidade institucional e política e ao constante risco de regressão autoritária exigem a retomada de uma visão sistêmica e estrutural do território. E as práticas analisadas no item anterior evidenciam a transversalidade de agrupamentos (de atores, agentes, temas, instituições etc.) que balizam o planejamento e que podem ser organizados segundo algumas classes:

- *de governança*: envolvendo arranjos públicos, privados e híbridos;
- *de nível federativo*: compreendendo os entes federados – municípios, estados e União;
- *de setores*: que incluem dimensões sociais, culturais, ambientais, econômicas, infra-estruturais, habitacionais e patrimoniais;
- *de meio*: do natural ao metropolizado, passando por zonas rurais, rururbanas, periurbanas e urbanizadas;
- *de conceitos e categorias*: como espaço, lugar, paisagem, território, urbano e rural;
- *político-instrumentais*: expressas em planos, políticas públicas, programas e projetos; e
- *formal*: relativa ao tecido urbano e regional, às infraestruturas, às estruturas sociais e à organização espacial por centralidades, subcentralidades, descentralizações e hierarquias.

Nesse contexto, a dimensão escalar assume papel central para a apreensão das complexidades que atravessam o processo de planejamento urbano-regional. Evitando instrumentalizar a escala ou provocar um fetichismo escalar – e até mesmo um *scale-centrism* (Brenner, 2019, p. 25) –, entende-se que essas classes emergem – e chegam a se impor – como formas de revisão do planejamento.

Assim, propõe-se uma variação conceitual e operacional do termo “escala” no âmbito das suas práticas, superando uma compreensão tradicional como mera

representação hierárquica, cartográfica, abstrata ou comparativa para concebê-la como uma ferramenta analítica – uma práxis, um ponto de vista relacional, uma construção social e política – capaz de revelar a realidade territorial resultante de estruturas de poder que a organizam e hierarquizam. Não se trata, portanto, de utilizar a escala como uma normativa do planejamento, mas de compreendê-la como o campo onde se manifestam os conflitos que o planejamento deve enfrentar, tomando-a como um prisma interpretativo que permite refratar e recompor a realidade de uma perspectiva crítica e transformadora do planejamento, com cinco vértices possíveis: (i) escala como relação (Howitt, 1998); (ii) escala como ponto de vista (Lepetit, 2016; Castro, 2000); (iii) escala como agenda crítica e propositiva (Klink; Souza, 2018; Brenner, 2019); (iv) escala como construção social (Marston, 2000); e (v) escala como análise e prática (Brandão, 2018).

O ponto de partida para a reflexão sobre a escala, segundo o geógrafo australiano Richard Howitt, é sua concepção como *relação*. Embora, na tradição geográfica, a escala seja associada predominantemente à noção de tamanho (escala geográfica) ou a níveis hierárquicos (como sistemas organizados em diferentes níveis territoriais), Howitt propõe uma ampliação desse entendimento ao introduzir a escala como metáfora relacional. Nesse sentido, ela não deve ser reduzida a unidades fixas ou estáticas, mas compreendida como uma rede de relações complexas e dialéticas entre diferentes totalidades – como, por exemplo, a escala nacional que articula dimensões econômicas, culturais, sociais e ambientais, e que pode se projetar além das fronteiras do território nacional. O foco da análise, portanto, desloca-se dos elementos isolados para as conexões estabelecidas entre eles – como entre um recurso natural, seu ecossistema e os consumidores desse recurso em diferentes contextos. Assim, para Howitt, a escala deve ser reconhecida como um processo ativo de construção de totalidades, possibilitado justamente pela coexistência e articulação de múltiplas escalas.

Na sequência, a escala pode se referir ao *ponto de vista* adotado para a abordagem de um fenômeno, sendo responsável pelo enquadramento deste, seja em seus princípios gerais de funcionamento, seja em suas particularidades. Nesse contexto, a escala surge como uma escolha metodológica que orienta o enfrentamento do problema com base no nível de informação adequado para a organização das ideias, análises e planos, como defendido pelo historiador francês Bernard Lepetit (2016). Ao ser adotada como referência, ela não deve ser reduzida à mera representação, pois também pode configurar a percepção e a concepção do real. Em sua natureza, a escala permanece uma medida e pode, portanto, ser definida simultaneamente pelos aspectos dimensionais e fenomênicos, conforme a inseparabilidade entre o tamanho e o fenômeno, como argumentado pela geógrafa Iná Castro

(2000). Essa definição abrange tanto os processos relacionados às leis gerais e/ou universais como aqueles que emergem do microcosmo das comunidades, dos interesses particulares e das especificidades locais.

Já a escala enquanto *agenda crítica e propositiva* para a formulação de políticas públicas do Estado, de acordo com o discutido pelos economistas Jeroen Johannes Klink e Marcos Barcellos de Souza (2018), parte do reconhecimento do reescalonamento do Estado no Brasil e da transição escalar iniciada nos anos 1980 (Brenner, 2019). Esse reescalonamento é essencial para compreender as novas e diversificadas formas de interação de diferentes agentes com o Estado. A proposta, porém, rejeita a ideia de uma explicação única e totalizante, desafiando a visão binária entre global-local ou global-nacional. Isso porque as relações escalares e interescares, por sua própria natureza, são reestruturadoras. O foco recai, então, sobre a transformação das políticas setoriais de infraestrutura e governança, que se manifestam por meio de diversos processos, que incluem desde a atuação das empresas até as novas configurações das redes. A infraestrutura, enquanto produto financeiro, também reforça as relações de poder e mobiliza as elites em torno dessas estruturas (Klink; Souza, 2018). Dessa forma, o reescalonamento do Estado e as transformações nas políticas públicas revelam a complexidade e a dinamicidade das interações entre os diversos agentes e escalas, destacando a necessidade de um planejamento mais integrado, que leve em consideração as relações interescares e as especificidades locais, sem reduzir o fenômeno a uma explicação simplista.

A escala como *construção social*, proposta pela geógrafa estadunidense Sallie Marston (2000), permite compreender como as tensões entre forças estruturais e práticas humanas moldam as escalas de maneira dinâmica e contextualizada. Nesse modelo, a escala não é apenas um conceito geométrico ou hierárquico, mas um fenômeno socialmente produzido, em que elementos como o capital, o trabalho, o Estado e as relações de consumo e reprodução social atuam como os principais campos de sua construção. Esse processo está profundamente vinculado a agentes do mercado, lideranças sociais, instituições e grupos políticos, que competem e negociam poder. Esses atores operam em diferentes escalas, configurando-as de forma multifacetada, sempre sob um horizonte supraescalar, no qual as interações locais e globais se entrelaçam, evidenciando a complexidade das relações de poder no cenário contemporâneo. Assim, a escala emerge como um espaço de disputa e negociação, sendo constantemente construída e reconstruída segundo os interesses e as forças em jogo.

Por fim, a escala como *método analítico e prático*, conforme discutido pelo economista Carlos Antônio Brandão (2018), emerge da dimensão espacial, entendida como um recorte do território que permite identificar os fatores condicionantes

dos fenômenos sociais. Trata-se de uma lente interpretativa que possibilita compreender os processos socioespaciais. O recorte escalar, portanto, não é tão somente uma delimitação espacial, mas também um mecanismo de controle que fundamenta as macrodecisões, influenciando diretamente as microdecisões. Nesse contexto, as escalas, segundo Brandão, devem ser encaradas como planos analíticos e espaços de disputas transformadoras. Em nossa perspectiva, esse é, essencialmente, o lugar do planejamento.

Conclusão

Além dos contornos de sua conformação institucional, fortemente marcada por influências externas, ciclos econômicos e disputas políticas internas, o exame histórico-crítico do planejamento urbano e regional no Brasil revela os limites de seus paradigmas tradicionais ante a complexidade da urbanização contemporânea. A crise de interesalaridade, acentuada pela setorialização das políticas públicas, pela captura dos instrumentos participativos por interesses privados e pela fragmentação das estruturas de governança, desafia a eficácia e a legitimidade do planejamento enquanto prática estatal articuladora de demandas territoriais múltiplas e conflitantes. As próprias variações terminológicas que marcaram sua trajetória – entre “planejamento urbano e regional”, num primeiro momento; “planejamento urbano-regional” e “planejamento territorial”, atualmente – revelam diferentes ênfases e enfoques ao longo do tempo (apresentadas neste artigo), assim como a instabilidade conceitual e institucional que acompanha as transformações do campo.

Nesse contexto, a adoção da escala como estratégia metodológica central não deve ser compreendida como uma simples redefinição conceitual, e sim como um reposicionamento epistemológico do próprio planejamento. Ao tratá-la como relação, ponto de vista, agenda crítica e propositiva, construção social e método analítico e prático, propõe-se um modelo prismático que permite apreender as múltiplas camadas do território urbano-regional e as dinâmicas de poder que o atravessam. Trata-se, portanto, da tentativa de deslocar o foco do planejamento de uma lógica normativa e hierárquica, contestadora ou privada, para uma abordagem relacional, inovadora e transformadora da esfera pública.

Assumir a centralidade da dimensão escalar implica reconhecer que os processos territoriais são constituídos por conexões interescares que não apenas informam as decisões de planejamento, mas as tensionam, as politizam e as reconfiguram por feixes de diferentes origens. Ao fazer isso, o planejamento pode se requalificar como instrumento ético-político capaz de visibilizar os conflitos, articular agentes e buscar respostas mais coerentes e enraizadas nas realidades

socioespaciais. Assim, pensar o planejamento urbano-regional a partir da escala é reconhecer sua potência enquanto prática reflexiva e estratégica. E, ao reposicioná-lo pelo território, coloca-se um novo desafio, o de posicionar o território pelo planejamento.

Referências

- ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. do A.; BEZERRA, G. das N. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- ALTSHULER, A. The goals of comprehensive planning. *In: FALUDI, A. A reader in planning theory*. Oxford, New York: Pergamon Press, 1973. p. 193-209.
- ARAÚJO, M. W. R. de. *Configuração do espaço amapaense: um mosaico de territorialidades*. 2010. Dissertação (Mestrado Integrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2010.
- AYDOS, E. D. O processo de planejamento e o papel dos analistas de políticas no governo. *In: TOLEDO, A. H. P. de; CAVALCANTI, M. Planejamento urbano em debate*. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978.
- AZAN, G. Decrescimento. *In: SOLÓN, P. (org.). Alternativas sistêmicas: Bem Viver, decrescimento, comuns, ecofeminismo, direitos da Mãe Terra e desglobalização*. São Paulo: Elefante, 2019, p. 65-83.
- BELOTO, G. E. Território urbano na tríplice fronteira Brasil-Paraguai-Argentina. *In: TAVARES, J. et al. Experiências urbanísticas no Brasil contemporâneo: planejamento e projeto em diferentes escalas*. São Carlos: Universidade de São Paulo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos, 2023. p.149-159.
- BRANDÃO, C. A. Anotações para uma geoeconomia política transescalar do subdesenvolvimento histórico-geográfico desigual na periferia do capitalismo: lições para América Latina. *In: BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R.; RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2018. p. 326-360.
- BRASIL. 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. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 jul. 2001.
- BRENNER, N. Revolução Urbana? *In: BRENNER, N. Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2018. p. 233-260.
- _____. *New Urban Spaces*. Urban Theory and the scale question. New York: Oxford University Press, 2019.
- CAMPOS, T. M. da C M. *et al. Caminhabilidade: o estudo da circulação de pedestres pelo centro de Pau dos Ferros/RN*. Projeto de pesquisa. Pau dos Ferros: Universidade Federal Rural do Semi-Árido, 2020.

- CAPASSO, M. M.; PEQUENO, R. A falência seletiva do Plano Diretor de Fortaleza. *Cadernos Metrópole*, v. 23, p. 763-786, 2021.
- CARVALHO, H. M. de. *Introdução à teoria do planejamento*. São Paulo, Brasiliense, 1976.
- CASTRO, I. E. de. O problema da escala. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (org.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 117-140.
- CHIQUITO, E. de A. *A Comissão da Bacia Paraná-Uruguai: do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento*. São Paulo: Alameda, 2017.
- CINVA. Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento. A Carta dos Andes: apresentação e revisão de termos técnicos do prof. dr. Luiz de Anhaia Mello. Tradução de Gustavo Neves da Rocha Filho. São Paulo: Bem Estar – Urbanismo, Habitação, 1960.
- CIUCCI, G. et al. *La ciudad americana*. De la Guerra Civil al New Deal. Barcelona: Gustavo Gilli, 1975.
- COSTA, H. S. de M. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 2, p. 55-71, 2000.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo*. Ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DELEUZE, G.; GUATTARI, F. *Mil platôs*. Capitalismo e esquizofrenia. São Paulo: Editora 34, 2006.
- DOMHARDT, K. S. The garden city idea in the CIAM discourse on urbanism: a path to comprehensive planning. *Planning Perspectives*, v. 27, n. 2, p. 173-97, abr. 2012.
- FAINSTEIN, S. S.; CAMPBELL, S. Introduction. The Structure and Debates of Planning Theory. In: FAINSTEIN, S. S.; CAMPBELL, S. (ed.). *Readings in planning theory*. Hoboken, Oxford: Wiley-Blackwell, 2012. p. 1-20.
- FELDMAN, S. Um ciclo de institucionalização do urbanismo no Brasil. In: FELDMAN, S. (org.). *Instituições de urbanismo no Brasil, 1930-1979*. São Paulo: Annablume, 2021. p. 11-76.
- FERREIRA, A. L.; DANTAS, G. A. F.; SIMONINI, Y. (org.). *Contra as secas: técnica, natureza e território*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018.
- FERREIRA, J. S. W. A forma urbana patrimonialista. Limites da ação estatal na produção do espaço urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 24, p. 1-24, 2022.
- FREITAS, D. M. de; CHIQUITO, E. de A. A trama verde azul da Região Metropolitana de Belo Horizonte como dispositivo de integração entre escalas de planejamento e projeto no ensino de urbanismo. *Paisagens Híbridas*, v. 16, n. 2, p. 14-25, 2022.
- FRIEDMANN, J. A response to Altshuler: comprehensive planning as a process. In: FALUDI, A. *A reader in planning theory*. Oxford: New York: Pergamon Press, 1973, p. 211-229.
- FRIEDMANN, J.; WEAVER, C. *Territorio y funcion*. La evolucion de la planificacion regional. Madrid: Instituto de Estudios de Administracion Local, 1981.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

- GORELIK, A. A produção da cidade latino-americana. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, v. 17, n. 1, p. 111-133, 2005.
- GORELIK, A. *La ciudad latinoamericana: Una figura de la imaginación social del siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2022.
- GROAT, L. N., WANG, D. *Architectural research methods*. New York: J. Wiley, 2002.
- HALL, P. *Cidades do amanhã*. Uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX. São Paulo: Perspectiva, 2016.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1994.
- _____. Do gerenciamento ao empresariamento: A transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates*, n. 39, p. 48-64, 1996.
- HOWITT, R. Scale as relation: musical metaphors of geographical scale. *Area*, v. 30, n. 1, p. 49-58, 1998.
- IAB; SERFHAU. Instituto de Arquitetos do Brasil; Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ARQUITETOS*, 6., 1966, Salvador. *Anais [...]*. Salvador: IAB. 1966.
- KLINK, J.; SOUZA, M. B. de. De uma economia política das escalas espaciais a uma agenda renovada para estudos críticos espaciais. *In: BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R.; RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2018. p. 361-397.
- LAGE, S. D. L. e; BERNARDINI, S. P. Planejamento e gestão territorial de municípios de pequeno porte populacional: Relevância do Plano Diretor e adequação do Estatuto da Cidade aos municípios de até vinte mil habitantes. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 16, p. 1-19, 2024.
- LEPETIT, B. Arquitetura, Geografia, História: usos da escala. *In: LEPETIT, B. Por uma nova história urbana*. São Paulo: Edusp, 2016. p. 227-261.
- LIMONAD, E. Planejar por quê? *In: LIMONAD, E.; MONTEIRO, J. C.; MANSILLA, P. Planejamento territorial: reflexões, críticas e perspectivas*. São Paulo, Max Limonad, 2021.
- MACIEL, D. P. Aragarças (1943-1968): a moderna urbe na rota para o oeste. *Revista Plurais*, Anápolis, v. 1, n. 4, p. 47-68, 2006.
- MALUF, R. S. Plano Diretor Rural, estratégias de desenvolvimento rural e Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional em Piracicaba. *In: SANTORO, P.; PINHEIRO, E. (org.). O município e as áreas rurais*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 37-52.
- MARSTON, S. A. The social construction of scale. *Progress in Human Geography*, v. 24, n. 2, p. 219-242, 2000.
- MATSUNAGA, M. K. *Quando a água vira cidade: urbanização e moradia em Macapá, AP*. 2021. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.
- MÉSZÁROS, I. *O desafio e o fardo do tempo histórico*. O socialismo do século XXI. São Paulo: Boitempo, 2007.

- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA. *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social: visão global*. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do IBGE, 1967.
- MONTE-MÓR, R. L. What is the urban in the contemporary world? *Cadernos de Saúde Pública*, v. 21, n. 3, p. 942-948, 2005.
- _____. Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In: SANTOS, M. et al. (org.). *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec: Anpur, 1994. p. 169-181.
- OLIVEIRA, C. M. de; NICOLINI, I. Revisão de Planos Diretores no neoliberalismo avançado: o caso de Porto Alegre/RS. *Cadernos Metrópole*, v. 26, n. 61, p. e6160374, 2024.
- RANDOLPH, R. A utopia do planejamento e o planejamento da utopia: o longo caminho de um contraplanejamento até o alcance da justiça social. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA LAS UTOPIAS Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA SOCIEDAD DEL FUTURO, 14., Barcelona. *Anais [...]*, Barcelona: Universidade de Barcelona, 2016. p. 2-19.
- REZENDE, V. (org.). *Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras*. Niterói: Editora da UFF: Intertexto, 2012.
- RIBEIRO, D. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Global, 2023.
- RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. *Espaço & Debates*, v. 37, p. 77-89, 1994.
- RICARDO, C. *Marcha para oeste: a influência da bandeira na formação social e política do Brasil*. São Paulo: Edusp, 1970.
- SASSEN, S. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Nobel, 1998.
- SILVA, A. F. C.; DANTAS, G. A. F. Natal entre planos: reestruturação dos marcos de planejamento urbano (1967-1984). In: TAVARES, J. et al. *Experiências urbanísticas no Brasil contemporâneo: planejamento e projeto em diferentes escalas*. São Carlos: Universidade de São Paulo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos, 2023. p. 55-71.
- SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade*. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2008.
- STEPHAN, I. I. C.; MARIA, A. C. de S. Os desafios do planejamento e gestão urbanos em pequenas cidades de Minas Gerais. *Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades*, v. 3, n. 15, p. 124-41, 2015.
- TAVARES, J. Planejamento federal dos anos 1930 aos anos 1970: funções regionais das cidades e a organização do território nacional. In: FELDMAN, S. (org.). *Instituições de urbanismo no Brasil, 1930-1970*. São Paulo: Annablume, 2021. p. 143-184.
- TREVISAN, R. Cidades plantadas na Floresta Amazônica: ações estatais para ocupação e urbanização do centro-norte brasileiro. *Revista Geográfica de América Central*, San José, v. 2, n. 47E, p. 1-18, 2011.
- TREVISAN, R.; OLIVEIRA, M. M. L. P. de. *Ex nihilo nihil fit – Cidades novas como infraestruturas territoriais no Brasil e em Portugal*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 26, n. 1, p. 1-40, 2024.

- VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. *In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 75-103.
- VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.)*. São Paulo: Edusp, 2010. p. 169-243.
- WEBBER, M. Comprehensive Planning and Social Responsibility. Toward and AIP Consensus on the Profession's Roles and Purposes. *In: FALUDI, A. A reader in planning theory*. Oxford: New York: Pergamon Press, 1973. p. 95-112.

Jeferson Tavares

Professor no Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-USP), cocoordenador da rede de pesquisa LEU e editor científico da Revista Risco de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo. É coordenador adjunto da Câmara Temática Mudanças Climáticas e Adaptabilidade do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo (CAU/SP) e membro do INCT Klimapolis. Lidera pesquisa Fapesp sobre infraestruturas e as cidades brasileiras e acordo de cooperação técnica com o Ministério dos Transportes.

Email: jctavares@usp.br

ORCID: 0000-0003-2482-0380

Contribuição de autoria: Conceituação; Curadoria e dados; Análise formal; Obtenção de financiamento; Investigação/Pesquisa; Metodologia; Administração do projeto; Recursos; Validação; Visualização; Escrita – Primeira redação; Escrita – Revisão e edição.

Ricardo Trevisan

Arquiteto e urbanista pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-USP), mestre em Engenharia Urbana pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (FAU-UnB), professor associado dessa instituição; pesquisador CNPq; membro-pesquisador nos grupos de Pesquisa TOPOS – Paisagem, Projeto, Planejamento; LEU-Laboratório de Experiências Urbanísticas e coordenador local da rede Cronologia do Pensamento Urbanístico. Presidente da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (Anparq) (2021-2023).

Email: trevisan@unb.br

ORCID: 0000-0002-5591-0349

Contribuição de autoria: Conceituação; Curadoria de dados; Análise formal; Obtenção de financiamento; Investigação/Pesquisa; Metodologia; Administração do projeto; Recursos; Validação; Visualização; Escrita – Primeira redação; Escrita – Revisão e edição.

Sidney Piochi Bernardini

Arquiteto e urbanista, doutor em História e Fundamentos da Arquitetura e Urbanismo, professor livre-docente do curso de Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Email: spiochi@unicamp.br

ORCID: 0000-0002-6264-9070

Contribuição de autoria: Conceituação; Curadoria de dados; Análise formal; Obtenção de financiamento; Investigação/Pesquisa; Metodologia; Administração do projeto; Recursos; Validação; Visualização; Escrita – Primeira redação; Escrita – Revisão e edição.

Informações sobre o uso de Inteligência Artificial

- a) Busca, sistematização e organização final de referências: Não.
- b) Organização de bancos de dados e respectiva elaboração de quadros, tabelas e gráficos: Não.
- c) Revisão final do texto para aprimoramento de gramática e ortografia, para atender a norma culta: Não.

Dados Abertos

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

Submissão: 1 de maio de 2025.

Aprovação: 31 de outubro de 2025.

Editores: Maria do Livramento Miranda Clementino, Rodrigo José Firmino e Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros.

Editores do Dossiê: Jeroen Johannes Klink, Víctor Ramiro e Guillermo Jajamovich.

Como citar: TAVARES, J.; TREVISAN, R.; BERNARDINI, S. P. Reposicionando o planejamento urbano-regional no Brasil: território e escalas. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. V. 28, E202614pt, 2026. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202614pt>.

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons CC BY 4.0.
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR