

**CARLOS HENRIQUE CARVALHO FERREIRA JUNIOR**

**REFLEXÕES ACERCA DA DIVERSIDADE GEOGRÁFICA E  
INSTITUCIONAL NO MUNICÍPIO**

**Rio de Janeiro**

**Mar. 2015**

**CARLOS HENRIQUE CARVALHO FERREIRA JUNIOR**

**REFLEXÕES ACERCA DA DIVERSIDADE GEOGRÁFICA E  
INSTITUCIONAL NO MUNICÍPIO**

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

Orientadora: Prof. Dra. Fania Fridman

**Rio de Janeiro**

**Mar. 2015**

## SUMÁRIO

<b>RESUMO .....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>3</b>
<b>PANORAMA DOS MUNICÍPIOS NO BRASIL ATUAL.....</b>	<b>4</b>
<b>RAZÃO SENSÍVEL E PLURALIDADE NO ESTUDO DAS RELAÇÕES SOCIAIS-HUMANAS .....</b>	<b>9</b>
<b>PRESSUPOSTOS DO ESTADO MODERNO E A ORGANIZAÇÃO DO LOCAL .....</b>	<b>11</b>
<b>A CONTEMPORANEIDADE, PRESSÕES EXTERNAS E A FRAGMENTAÇÃO SOCIAL NO AMBIENTE URBANO .....</b>	<b>14</b>
<b>Evolução do município e do urbano .....</b>	<b>14</b>
<b>Disputa e interações na estrutura social na ordem local (urbana e rural) .....</b>	<b>16</b>
<b>ENUNCIADOS RELEVANTES PARA A DISCUSSÃO .....</b>	<b>19</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>23</b>

## RESUMO

Neste trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do IPPUR, propõe-se organizar um conjunto de reflexões decorrentes do contato com as disciplinas cursadas e do tema escolhido. Parte-se particularmente da História da Urbanização e da Sociologia Urbana para propor uma análise da diversidade verificada nos municípios brasileiros ante a monotonia institucional a eles aplicada. Sem pretensões conclusivas, o objetivo é matizar o processo de territorialização das relações sócio-econômicas no espaço brasileiro a partir de algumas bases teóricas, dentre elas, os conceitos de: territorialização, urbanização, metropolização, fragmentação social, agenciamento e captura das estruturas políticas e institucionais por agentes econômicos; ressaltando que o planejamento pode ser problematizado a partir das instituições de Estado responsáveis por sua operação. Para tanto, parte-se da análise da distribuição do contingente populacional nos municípios, ressaltando os extremos e a diversidade que esta assume. Faz-se também um retrospecto das bases do Estado e, portanto, do município no Brasil. Adota-se como apoio epistemológico o olhar crítico da razão sensível à observação meramente quantitativa e dissociada dos atores e realidade analisada. Busca-se levantar conceitos e autores que sirvam para a construção de um panorama da situação do município no Brasil e alguns processos a eles pertinentes. O resultado está elencado em hipóteses emergentes das análises que proporcionam a construção de novos questionamentos, estes, então, ponto de partida para estudos mais elaborados.

**Palavras chave:** Município; Diversidade; Instituições.

## INTRODUÇÃO

O que se deseja do e no lugar onde se vive; quais relações são construídas com os demais habitantes e este e, como se conciliam tais desejos e essas relações? A partir dessas questões constrói-se este trabalho cujo objeto é diversidade e multiplicidade geográfica dos municípios no Brasil contraposta à atual uniformidade institucional a eles aplicada. E cujo objetivo é problematizar a relação entre as duas realidades a partir de algumas reflexões de cunho sociológico, geográfico e jurídico.

A proposta não é chegar a conclusões particulares acerca desta relação a partir de uma hipótese inicial, mas iluminar questões potenciais que sirvam a construção de linhas investigativas e serem exploradas, alertando sobre a importância de repensar as instituições de planejamento<sup>1</sup> e administração estatais ante as novas configurações que os assentamentos humanos assumem no Brasil.

Tomando a diversidade como inerente à singularidade de cada agrupamento humano conforme sua situação geográfica, histórica e cultural questionam-se as limitações constatadas na homogeneidade e descompasso dos municípios e dos arranjos institucionais de planejamento e decisão com as pessoas e com demandas emergentes, que têm no direito uma de suas formas de expressão social.

Um bom ponto de partida para identificar essa diversidade trata-se do processo de territorialização das relações socioeconômicas em aglomerados humanos que aumentaram em número e complexidade. Estes, como já dito, limitados a uma forma institucional estatal rígida cujas possibilidades de ação aparentemente não condizem com as expectativas criadas por um Estado declarado democrático e de bem-estar social e que adota o planejamento regional e urbano como instrumento de realização de direitos.

Pode-se enxergar tal processo e seus efeitos através da interpretação dos dados demográficos para o país quando se leva em consideração as tendências de concentração e dispersão ao redor dos lugares de acordo com sua dinamicidade econômica. Ainda que esta varie conforme a região do país de modo a não

---

<sup>1</sup> Planejamento enquanto processo social, interdisciplinar, articulador de técnicas voltadas para a intervenção através do regramento das atividades de particulares e do poder público de ocupação do território, de produção e circulação de bens e serviços, com vistas a atingir um estado, ou distribuição de benefícios e encargos pré-estabelecidos.

estabelecer uma razão precisa entre certo grau econômico e uma quantidade correspondente de habitantes<sup>2</sup>. Intencionalmente excluem-se desta análise os dados relativos ao produto interno bruto - PIB dos municípios, tanto por uma limitação da abrangência da discussão, quanto pela exigência metodológica que o tratamento de tais dados demanda. De toda forma, não se ignora a existência de relações entre a atividade econômica expressa no PIB e as formas que a ocupação humana assume, porém não é determinante quando se pretende questionar o modelo de organização institucional que, entre outros objetivos, tem o de promover ou orientar o desenvolvimento econômico com vistas a reduzir as desigualdades inter-regionais.

Para além do esforço descritivo de apontar uma insuficiência do modelo municipal brasileiro e, portanto, associá-lo com uma crise do planejamento e do Estado em geral, pode-se desenvolver o esforço pela busca de pontos universalizáveis que compreendam em escala e em qualidade quais aspectos seriam adequados para a construção de soluções institucionais-políticas compatíveis com a democracia e compreensíveis ao planejamento voltado para o bem-estar.

Sugerem-se então os seguintes pontos para a reflexão: I – do que estamos falando - onde e como se distribui a população brasileira nos municípios; II – de que modo podemos pensar as relações entre o espaço, as pessoas e o Estado; III – quais os pressupostos do Estado brasileiro na sua organização atual; IV – quais processos se dão sobre os agrupamentos humanos, particularmente os urbanos e; encerrando, que outros pontos surgem a partir dos comentados e que servem para estruturar discussões futuras.

## **PANORAMA DOS MUNICÍPIOS NO BRASIL ATUAL**

O município é a base material escolhida para fazer a análise do problema proposto. É definido como ente federativo, no Brasil, composto dos órgãos prefeitura e câmara de vereadores pelos quais são exercidos os poderes de Estado que lhes competem – art. 29 da Constituição Federal do Brasil. Tem origem na relativamente longa tradição ibérica de organização do território e são os primeiros entes políticos criados no país, portanto, anteriores ao próprio Estado Nacional, e às províncias,

---

<sup>2</sup> Fatores como: o nível de instrução médio, as condições gerais de vida, a estrutura fundiária e a modalidade das atividades econômicas desenvolvidas, além de outros, influenciam, quando não determinam a atratividade e capacidade de retenção de um lugar. A este respeito mais pode ser consultado em: IBGE. **Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil**. 2011. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/reflexoes\\_deslocamentos/deslocamentos.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/reflexoes_deslocamentos/deslocamentos.pdf)>

convertidas nos estados federados e aos demais estados que se formaram ao longo do século XX.

Há duas justificativas para escolhê-los, uma de cunho histórico e outra político-institucional. A primeira, como já dito, é por se tratar do primeiro ente político organizado no espaço que hoje reconhecemos como Brasil. A segunda traz o município como uma unidade territorial e populacional delimitada que serve de base estatística primária e, que possui um governo próprio cuja importância no Estado brasileiro será mais bem explorada adiante.

Neste item adota-se como base de dados a análise da projeção populacional de 2014<sup>3</sup> do IBGE. Esta mostra a população brasileira acima de 200 milhões de habitantes. Quase em sua totalidade distribuída em algum dos 5.570 municípios existentes, exceto os habitantes do Arquipélago de Fernando de Noronha, território do Estado de Pernambuco, e do Distrito Federal que por razões políticas não é divisível em municípios<sup>4</sup>.

Como afirmado antes, a distribuição da população ajuda a enxergar a diversidade da territorialização dos processos sócio-econômicos no país. Podem ser utilizados os exemplos dos extremos em população e área e das distribuições médias em grupos por faixa de população para ser feita a análise do modo de inserção dos municípios revelando a diversidade que se quer analisar.

O município mais populoso do país segue sendo São Paulo com 11,9 milhões de habitantes e, no outro extremo, estão Serra da Saudade – MG e Borá – SP com 822 e 835 habitantes respectivamente.

Entre os com mais habitantes aparecem: isolado, o Município do Rio de Janeiro com 6,4 milhões; seguido por Salvador com 2,9mi.; Brasília 2,8 mi<sup>5</sup>.; Fortaleza, 2,5 e Belo Horizonte, 2,4. Logo abaixo está um grupo de oito municípios

---

<sup>3</sup> Estimativa populacional para 2014 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: < [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014/estimativa\\_dou.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014/estimativa_dou.shtm)> acesso em 15 de mar. de 2015.

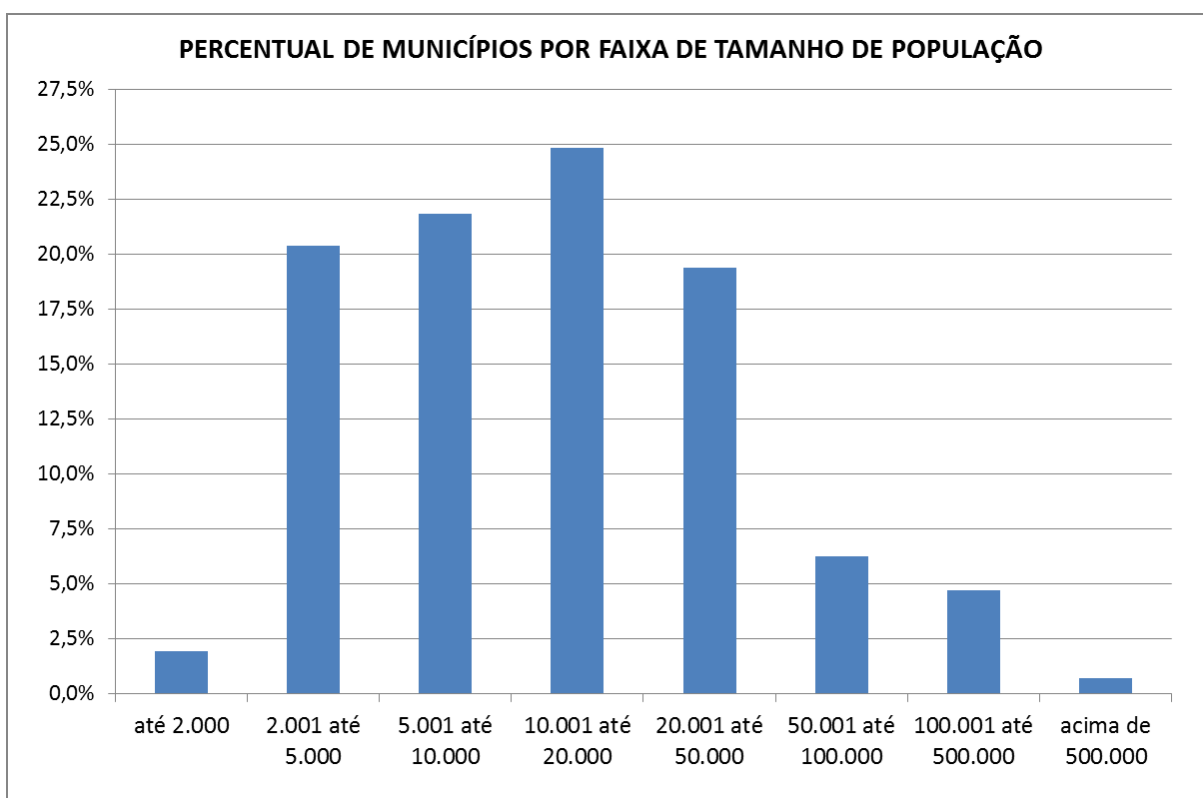
<sup>4</sup> Esta situação peculiar do Distrito Federal e de Fernando de Noronha (FN) também é parte da discussão. Particularmente o DF que funciona como híbrido de estado e município e está vedado de ser dividido em municípios (art. 32 da Constituição Federal de 1988). Já FN tem previsão no art. 96 da Constituição do Estado de Pernambuco para ser transformado em município. Contudo não cabe no espaço deste trabalho levantar as razões teóricas e históricas desta diferenciação.

<sup>5</sup> Brasília pelo seu caráter híbrido é contabilizada como município e estado. Se levada em consideração apenas sua dimensão territorial, cerca de 5.780 km<sup>2</sup>, não difere tanto de outros municípios como Manaus com 11.400 km<sup>2</sup>.

com população entre 1 e 2 milhões, sendo Manaus o maior com 2 milhões e Maceió, o menor, com 1 milhão. Entre os municípios com população expressiva ainda se contabilizam 23 na faixa entre 500mil e 1milhão de habitantes, Ananideua – PA, o menor, com 500 mil e Duque de Caxias – RJ, o maior, com 878 mil. Ao todo somam 37 as unidades com mais de 500 mil habitantes, sendo 14 destas com mais de 1milhão

Já os 25 menos populosos fazem parte de um grupo de 108 com população inferior a dois mil habitantes, aparecendo apenas os dois menores já citados com menos de mil.

Entre os extremos (> 2 mil habitantes e < 500mil habitantes), e que não ultrapassam 150 unidades, está o vasto número de mais de 5.400 municípios, no qual, estão as faixas de 2, 5, 10, 50 e 100 mil habitantes, com cerca de 65% da população do país. A tabela 1 a seguir mostra a distribuição percentual dos municípios por faixa de habitantes.



Fonte: IBGE (2014)

Tais dados, contudo, não revelam com clareza todos os contrastes na distribuição populacional, nem alcança todos os processos de territorialização. No primeiro momento, pode-se pensar que o país possui um vasta rede urbana



composta por um considerável número de cidades médias, grandes e algumas metrópoles, mas este número se revela bem mais enxuto quando se observam os aglomerados urbanos, particularmente as regiões metropolitanas – RM<sup>6</sup>.

Os dados para as metrópoles do país revelam outra ordem de grandeza na comparação entre capitais e demais cidades populosas. Importante notar que por razões históricas, inclusive os movimentos de concentração de poder e atividades econômicas nas capitais e suas cercanias, com raras exceções, estas se mostram sempre como os centros mais dinâmicos e atrativos de seus respectivos estados.

Assim, quando comparadas as Regiões Metropolitanas as cidades capitais aparecem reclassificadas quanto ao tamanho de suas populações. Retomados os conceitos de (SOUZA, 2005) para descrever a cidade e a metrópole, vemos a última como resultado de um processo de aproximação de manchas urbanas vizinhas, geralmente, iniciado pela intensificação de fluxos de um centro dinâmico e suas áreas periféricas. No caso brasileiro, vê-se, quase sempre, o transbordamento da mancha urbana da cidade central para os municípios vizinhos.

Isto ajuda a entender como, por exemplo, Recife, apesar de ter uma população no município sede da RM menor que Fortaleza e Salvador, é de fato parte de uma cidade com o porte das duas.

Apesar de não constar na tabela 2, outro dado importante é a composição das RM. Se situados os 25 municípios mais populosos não capitais<sup>7</sup>, vê-se que quinze são parte de RM de capitais. Dos dez restantes, três (Campinas, Londrina e Joinville) são sedes de RM. E os demais, parte de aglomerados urbanos em formação ou expansão.

Uma advertência relevante trazida ainda por SOUZA (op. cit.) é relativa à criação de RM “artificiais”. Dado o status conferido pelo título de metrópole e por políticas governamentais específicas de apoio às RM, muitos estados, no âmbito de suas competências<sup>8</sup>, criaram tais regiões sobre áreas cuja configuração real, quando muito, é de aglomerado urbano. A diferença entre este e a metrópole é a ausência

---

<sup>6</sup> Para tais conceitos utilizam-se as definições de SOUZA (2005) em [ABC do Desenvolvimento Urbano].

<sup>7</sup> Vide o estudo citado neste trabalho para mais tabelas com estes dados.

<sup>8</sup> O Art. 25 §3º da Constituição Federal determina a competência dos estados para instituir regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e micro regiões.

de hierarquia entre os núcleos urbanos formadores e a menor intensidade nos fluxos entre os núcleos expressas em uma pouca ou inexistente conurbação que resulta também num menor alcance da influência da área sobre a rede urbana a ela conectada.

Tabela 2

<b>POPULAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS</b>			
<b>ORDEM</b>	<b>REGIÃO METROPOLITANA (Composição vigente em 2010)</b>	<b>POPULAÇÃO 2014</b>	<b>% POPULAÇÃO TOTAL</b>
1º	RM SÃO PAULO	20.935.204	10,32%
2º	RM RIO DE JANEIRO	11.973.505	5,91%
3º	RM BELO HORIZONTE	5.767.414	2,84%
4º	RM PORTO ALEGRE	4.161.237	2,05%
5º	RIDE DF E ENTORNO	4.118.154	2,03%
6º	RM SALVADOR	3.919.864	1,93%
7º	RM RECIFE	3.887.261	1,92%
8º	RM FORTALEZA	3.818.380	1,88%
9º	RM CURITIBA	3.414.115	1,68%
10º	RM CAMPINAS	3.043.217	1,50%
11º	RM MANAUS	2.478.088	1,22%
12º	RM GOIÂNIA	2.296.678	1,13%
13º	RM BELÉM	2.129.515	1,05%
14º	RM GRANDE VITÓRIA	1.884.096	0,93%
15º	RM BAIXADA SANTISTA	1.781.620	0,88%
16º	RM NATAL	1.462.045	0,72%
17º	RM GRANDE SÃO LUÍS	1.403.111	0,69%
18º	RM MACEIÓ	1.246.421	0,61%
19º	RM JOÃO PESSOA	1.195.904	0,59%
20º	RM NO/NE CATARINENSE	1.191.558	0,59%
21º	RIDE TERESINA	1.180.930	0,58%
22º	RM FLORIANÓPOLIS	1.111.702	0,55%
23º	RM ARACAJU	912.647	0,45%
24º	RM VALE DO RIO CUIABÁ	871.729	0,43%
25º	RM LONDRINA	818.300	0,40%
<b>TOTAL 25 MAIORES RM</b>		<b>87.002.695</b>	<b>42,91%</b>
<b>TOTAL BRASIL</b>		<b>202.768.562</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas - DPE, Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS. Onde: RM = Região Metropolitana e RIDE = Região Integrada de Desenvolvimento.

Assim, dentre as RM listadas acima, poderiam ainda hoje ser consideradas como aglomerados urbanos: Londrina, Joinville (NO-NE catarinense) e Cuiabá. Do mesmo modo, os outros sete municípios não integrantes de RM de capitais também compõem aglomerados urbanos importantes com grande variedade de inserção na rede urbana nacional, para encerrar o tópico, são exemplos: Feira de Santana no agreste baiano, São José dos Campos no Vale do Paraíba paulista e Uberlândia no Triângulo Mineiro.

Nessa breve revista da distribuição espacial da população, nota-se a concentração dos municípios com grandes contingentes populacionais ao redor das

metrópoles do país, refletindo a concentração histórica do desenvolvimento. Percebe-se a emergência de pólos regionais que de certa forma repetem o modelo de concentração e vê-se o uso não criterioso de instituição de RM.

Outro dado interessante de ser rapidamente apontado são as dimensões territoriais<sup>9</sup>. É interessante tomar alguns casos extremos, mas não raros, que deixam claro como o mesmo formato de ente municipal é demandado a agir sobre realidades com escalas completamente diversas.

São Paulo, o município mais populoso, está longe de ser o maior por possuir “apenas” 1.522,986 km<sup>2</sup>, enquanto Palmas, a capital menos populosa (265mil), tem 2.218,934 km<sup>2</sup>. Já o maior município dentre as capitais é Porto Velho de 459 mil habitantes e a área de 34.082,366 km<sup>2</sup> bem maior que o Estado de Sergipe com 21.915,116 km<sup>2</sup> e onde vivem cerca de 2,2 milhões de habitantes em 75 municípios. Já o maior e o menor do país são Altamira – PA com a enorme área de 159.533,73 km<sup>2</sup> e cerca de 110 mil habitantes concentrados na sede e Santa Cruz de Minas – MG com 3,5 km<sup>2</sup> com 8.400 habitantes. A título de comparação, Altamira é maior que o Estado do Ceará ou a Grécia, ao passo que a Santa Cruz mineira tem área menor que o bairro de Copacabana no Rio de Janeiro com 7,8 km<sup>2</sup> e mais de 140 mil habitantes.

## **RAZÃO SENSÍVEL E PLURALIDADE NO ESTUDO DAS RELAÇÕES SOCIAIS-HUMANAS**

Há dimensões e escalas específicas do Estado apropriáveis pelo ser humano quanto ao território, as instituições e as relações de poder?

Ao propor o questionamento é necessário situar o ponto de observação. Nas discussões sobre o planejamento também são incorporados os fenômenos e processos acima descritos e apontam-se soluções como o empresariamento, a adoção de estratégias e o agenciamento privado que servem de crítica ao modelo de gestão municipal. Contudo, entendem-se essas soluções como elementos da crise e não como superação.

Tais propostas baseiam-se em um conceito de razão sustentado em uma idéia de neutralidade objetiva das ciências. Algo como o modernismo propôs para a

---

<sup>9</sup> Os dados citados nesta sessão foram extraídos de Área Territorial Brasileira do IBGE. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default\\_territ\\_area.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm)> Acesso em: 20 mar. 2015.

arquitetura ao criar as cidades-máquina. Fica evidente a falta de sensibilidade a dimensões importantes da interação social e ambiental humana. Neste sentido é que se faz necessária uma investigação que leve em conta a inserção subjetiva, social, geográfica dos atores - sujeitos com papel ativo - tanto da própria metodologia adotada, quanto daquilo que se pretende tomar como objeto de estudo.

A idéia de uma razão sensível (MAFFESOLI, 1998), é conciliável enquanto perspectiva de propor uma saída não descritiva e abstrata que não separe quem pensa de quem vive. A idéia é buscar saber o que pensa e sente quem vive e o que é possível pensar sobre as atuais e realizáveis formas de vivência, com vistas a um dever agir, ou saber deontológico da questão. Ou seja, o que é preciso fazer para alcançar algo que se deseja.

Entre a psicologia, expressa no desejo, e a geografia, manifesta na realidade física, é possível operacionalizar os conceitos de territorialização e desterritorialização propostos por Deleuze e Guattari para a compreensão dos processos que ora mostramos. Já que muitos dos fenômenos descritos, como a fragmentação social urbana, abordada adiante, parecem legíveis aos conceitos de pensamento rizomático/ arbóreo, e às idéias de agenciamento. (HAESBAERT, R.; BRUCE R, 2002).

Outro elo importante nesse estudo das relações sociedade – território é a organização política e sua institucionalização. Um autor que bem trata da história do pensamento político e do Estado brasileiro é Raymundo Faoro.

Para a reflexão da formação institucional do município se pode adotar o conceito de sugerência sobre o vínculo entre práticas e a lógica do costumeiro trazido por FAORO (2007, p. 38) o qual indica: “[...] o modo como se expressa o quantum possível de saber formulado a partir da experiência”.

O poder da sugerência suplanta a compatibilidade lógica pretendida pelo pensamento político. Quer dizer, as práticas reiteradas e organizadas enquanto certo modo de agir e refletir são mais fortes que as propostas de um pensamento político delas dissociado.

Tal explicação pode elucidar as dificuldades na adoção de modelos e propostas reformistas nos entes político-administrativos brasileiros encadeados em um processo histórico evolutivo próprio, que tende a produzir modernizações

autoritárias. Os trânsitos de laicização e burocratização podem ser melhor compreendidos a partir da percepção dos atores envolvidos nas instituições questionadas e de quais vínculos de sugerência estão determinando essas percepções.

A discussão pode ser proposta a partir dos debates acerca da centralização e descentralização do Estado<sup>10</sup>, aberta desde o Império por Tavares Bastos, Oliveira Viana, Joaquim Nabuco, Sergio Buarque de Holanda entre outros, e as transformações causadas pela urbanização no século XX.

### **PRESSUPOSTOS DO ESTADO MODERNO E A ORGANIZAÇÃO DO LOCAL**

Ao estudar o Estado e suas instituições, faz-se necessário assumir uma postura zetética, em contraponto à postura geralmente dogmática da investigação jurídica, afastando a idéia de que o Direito e a Constituição não se discutem, cumprem-se, ciente de que ambos são resultados de processos político-sociais cuja legitimidade pousa na história engajada de disputas, resultados de pretensões justificadas que buscam, no Estado, fazer valer-se<sup>11</sup>.

As constituições são entendidas pela teoria contemporânea do constitucionalismo como elementos político-jurídicos de organização dos Estados (CANOTILHO, 2003). Tal afirmação implica que a ordem social de um Estado tem, como elemento regulador de suas relações e instituições, o texto constitucional e suas transformações de sentido. A dimensão política da constituição é modulada pela dimensão jurídica e vice-versa. Quer-se dizer com isso que, no momento constituinte, estabelecem-se as regras do agir político para logo em seguida serem essas mesmas regras fixadas como conteúdo normativo, servindo de parâmetro para as novas proposições políticas.

Igualmente, é a política que funciona como elemento de abertura da ordem jurídica. O papel da constituição está em fazer o encaixe sistêmico das duas dimensões. É o que se pode chamar de acoplamento estrutural de dois sistemas

---

<sup>10</sup>Considerando fundamentais a essa discussão as lições ainda atuais de Locke, Rousseau, Tocqueville, Madison com os demais federalistas, além de contemporâneos como Paulo Bonavides, Habermas aqui citados.

<sup>11</sup>Esse é, não por acaso, o conceito de direito fundamental, pretensões morais (éticas) históricas, justificadas e positivadas principalmente no corpo constitucional (PECES-BARBA, 1999). São a democracia e suas instituições políticas também direitos fundamentais, fazendo o município, portanto, incorporável ao conceito.

binários (Luhmann,1996), lícito-ilícito, legítimo-ilegítimo, ou, numa expressão contemporizada da política, democrático ou não democrático.

A intenção é afastar a tendência à naturalização da ordem institucional posta. Tais posturas tanto não compreendem a natureza da Constituição, quanto ignoram os processos históricos evolutivos e transformadores das instituições políticas, sociais e estatais que, na modernidade, apontam para convergências e divergências conforme o momento. Considera-se que o Estado, tal como chamado e reconhecido hoje, é resultado dessa objetivação da vida pública, ou ainda a emancipação desta. De modo que, reconhecida a igualdade ou equivalência das subjetividades, consolida-se um âmbito social intersubjetivo pautado pela autonomia e pela singularidade dos interesses.

Há também que se levar em consideração a transformação do próprio Estado e sua reconfiguração. Consolidam-se organismos de cooperação supranacional enquanto aumenta a fragmentação das redes nacionais, surgindo novas redes e hierarquias urbanas, nas quais o local, por vezes, tem influência em setores e lugares longínquos sem, contudo, sofrer interferências do que se encontra ao lado (HABERMAS, 2001).

Anterior ao debate atual proposto por Habermas, O municipalismo é uma corrente ideológica e programática importante, na transformação do Estado brasileiro. Originário da crítica à centralização política e à ausência de participação e representação no Império, passando pela bandeira autoritário-modernizante de cunho agrarista do sistema sócio-político da República Velha e que, no Estado Novo, tem no município o espaço plebiscitário e pré-político ou as bases da nação. Atinge o auge da mobilização de agentes à sua causa durante a redemocratização do país na década de 1940, quando se divide em uma vertente política representada pela criação da Associação Brasileira de Municípios - ABM e outra tecnocrática associada ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM. A primeira desvincula o municipalismo da militância e o transforma numa frente nacional de políticos provincianos, a segunda, transforma-o de redentor e ruralista em urbano-metropolitano. (MELO, 1993)

A ABM e o IBAM surgem como entes de reforma da administração municipal incorporando as transformações do Estado de então. Particularmente o IBAM

mantém-se como principal referência de assessoria em gestão inclusive quanto ao manejo de instrumento de planejamento urbano.

A autonomia recuperada na restauração democrática de 1954 é novamente perdida a partir de 1964, com os textos constitucionais de 1967/69 (MELLO, 2001) e com a centralização do planejamento. Dessa vez com o viés de um modelo de planejamento econômico centralizado e de controle político de alguns setores e lugares estratégicos para a manutenção do regime dentro de outro movimento de reforma estatal para um modelo gerencial (BRASIL, 1995).

A tentativa de fundar um Estado social pós-crise, nos anos oitenta, é abortada pela corrente neoliberal ascendente da década seguinte. A intenção de criar um sistema federalista cooperativo (MELLO, 2001), que aproxime os cidadãos do Estado e, de alguma forma, reflita em políticas sociais e, por conseguinte, urbanas mais legítimas e democráticas, esbarra na já abordada cooptação do local pela estratégia de empresariamento urbano. Assim a descentralização não logra os resultados esperados e vem-se os apelos ao esvaziamento do papel político do município.

Ainda com estes desdobramentos, o município permanece como a face estatal mais próxima de seus habitantes. Como se vem constatando, é também historicamente a unidade política básica de organização do Estado brasileiro (FAORO, 2007). Além de ser, atualmente, responsável por competências constitucionais relevantes na realização de direitos fundamentais. E é ele o ator privilegiado no manejo dos instrumentos de planejamento sendo de sua atribuição a organização primária do território.

O planejamento, por sua vez, na dimensão de alcance do regional e urbano, é diretamente mencionado pela Constituição Federal de 1988 como atribuição estatal em pelo menos sete artigos (21; 25; 29; 30; 39; 174) na forma de instrumento de elaboração e implantação de políticas públicas. A dignidade aparece como princípio fundamental do país, e os direitos fundamentais como deveres garantias do Estado para cumpri-lo.

Assim, tem o município importante papel na operação do planejamento, como, por exemplo, garantir os direitos constitucionais de moradia, educação, saneamento, ambiente sadio e o que se convencionou chamar direito à cidade.

Contudo, na não cidade, onde o urbano não está presente e onde houver povoamento, há também necessidade de atuação do planejamento e, ainda, para além da cidade, nos aglomerados e metrópoles onde as demandas são intermunicipais.

## **A CONTEMPORANEIDADE, PRESSÕES EXTERNAS E A FRAGMENTAÇÃO SOCIAL NO AMBIENTE URBANO**

### **Evolução do município e do urbano**

Mais um ponto para análise trata das questões relativas ao aperfeiçoamento do planejamento e das transformações das instituições municipais causados pelos desafios decorrentes da apropriação do espaço político pelos atores econômicos.

Isso se constata, por exemplo, estudando a urbanização brasileira desde a fundação de vilas e cidades com suas respectivas Câmaras e com a distribuição de terras a ordens e irmandades religiosas e donatários. As ordens religiosas assumiam as responsabilidades pelo arruamento, hospitais, habitações, abastecimento, iluminação e outros, organizando unidades semi-autônomas de prestação de todos os serviços necessários aos seus assistidos, a exemplo do Rio de Janeiro até meados do século XIX (FRIDMAN, 1999).

A associação religião-Estado é recuperável desde o papel dos sacerdotes sobre a produção de alimentos e obras públicas na antiguidade clássica (STEEL, 2008), verificada, no Brasil, a partir do papel dos entes ligados a igreja católica na produção da cidade na colônia (FRIDMAN, 1999). Já a formação republicana do município segue o movimento de separação entre igreja e Estado, e de burocratização com tendências a centralização e descentralização conforme o momento constitucional (MELLO, 2001).

Ainda com o advento da república, é notória a importância de atores privados e mesmo de religiosos na prestação de alguns serviços e na providência de melhorias de primeira necessidade. Seria esse o papel de coronéis, ou chefes políticos locais, nas suas terras e vizinhanças sob influência; e das sociedades beneméritas e de caridade voltadas ao assistencialismo, que operavam com recursos próprios ou do Estado, em políticas eminentemente públicas. É o exemplo das Santas Casas de Misericórdia (hospitais), vilas operárias, patronatos e outras iniciativas. Tardamente, ainda se verão exemplos como a Cruzada S. Sebastião,



conjunto habitacional na cidade do Rio de Janeiro, que ilustra bem essa associação entre Estado e a iniciativa de associações civis e ordens religiosas (ABREU, 1987)

A burocratização estatal dessas atividades e o afastamento das instituições ligadas à igreja e poderes locais coincidem com a aceleração da urbanização e industrialização. Nas primeiras fases da república, no Brasil, dão-se as primeiras grandes mudanças. A primeira é o fim da vinculação das freguesias às paróquias enquanto unidades administrativas que compunham os municípios. As freguesias eram as subunidades administrativas do município, ao passo que o conjunto de paróquias compunham uma diocese (sede de um bispado) católica.

Em seguida, vem a supressão da subdivisão em freguesias e do reconhecimento de outras denominações como arraiais e aldeias. A divisão é refeita em distritos, categoria antes utilizadas para dividir as províncias, e as sedes distritais passam a serem consideradas vilas e o distrito sede do município, cidade. (MELLO, 2001)

Apesar da industrialização tardia brasileira, a partir do Estado Novo, tem-se a verticalização da administração. Busca-se a racionalização da burocracia ao estilo do capitalismo industrial. O poder político local é substituído por burocratas do governo central responsáveis pela implantação de políticas setoriais nacionais. Essa alteração é registrada nas constituições de 1934 e 1937 (MELLO, 2001.)

Na era Vargas (1930-1954), pode-se afirmar que o objetivo seria o de integrar o mercado nacional e dar impulso à industrialização. O que muda a configuração do trabalho e leva à ampliação do proletariado moderno brasileiro, alterando o modo reprodução da subsistência para o mercado de consumo numa relação estreita aos novos padrões de acumulação de capitais.

No âmbito particular dos municípios com cidades relevantes, as câmaras de vereadores e prefeituras são ocupadas por interventores (MELLO, 2001) que logo iniciam programas de intervenção/renovação. Ainda, nos lugares menores é preservada a autonomia, provavelmente como reflexo de busca de apoio aos chefes políticos locais. No período democrático seguinte, vê-se a explosão das demandas urbanas com a intensificação do processo de urbanização. Nesse momento institucional, vê-se a volta de relativa autonomia do local e a formação de um Estado mais social, ao menos constitucionalmente – Constituição de 1946.

A evolução dos padrões de acumulação econômica no Brasil ajuda a explicar transições abruptas nos regimes políticos que desestabilizam as instituições. Na ascensão de um novo grupo político-econômico, novas alterações são introduzidas. Têm-se novamente a instauração de um regime autoritário, dessa vez com outro grupo capitalista, o financeiro e de construção. Outra vez, o poder local é suprimido, particularmente nos grandes centros urbanos. Tem-se o ambiente para a implantação de um planejamento autoritário capaz de concertar os interesses dos grandes produtores industriais nacionais e dos latifundiários locais.

A redemocratização dos anos oitenta do século XX herda os problemas mal geridos da ditadura, inclusive o que se pode chamar de passivo urbano – precarização das cidades – dada a ausência de investimentos em infraestrutura e serviços sociais básicos nos grandes conjuntos habitacionais produzidos, além da proliferação descontrolada de grandes ocupações irregulares ainda mais precárias, enquanto que uma parte dos pequenos municípios permanecem desassistidos.

### **Disputa e interações na estrutura social na ordem local (urbana e rural)**

Tal apropriação evidencia a disputa entre atores sociais e econômicos nas cidades capitalistas e pode ser descrita a partir das transformações nas formas de acumulação<sup>12</sup> econômica a partir dos seguintes pontos de contextualização: as pressões externas e o papel das cidades e dos demais territórios habitados numa economia global, e a fragmentação social no ambiente urbano.

Com Harvey (2008) observa-se a superação do modelo de acumulação industrial fordista pelo flexível. É o fim da lógica de concentração e verticalização da cadeia produtiva pela adoção de estratégias de dispersão, terceirização e customização da produção, e de inovações tecnológicas com ganhos de valor pelo simbólico e pela idéia de personalização dos produtos.

Na ordem do local<sup>13</sup>, essa transformação impacta de dois modos: I. com a realocação do capital do setor industrial para o imobiliário. O espaço-mercadoria é o novo meio de acumulação, sua conversibilidade em moeda ou ativos do mercado

---

<sup>12</sup>Sobre a acumulação capitalista, tem-se como marco inicial brasileiro a regulamentação da propriedade fundiária privada, ainda no século XIX com a Lei de Terras, que permitiu a formação primária de capital disponível determinante das transformações ocorridas no século seguinte com a industrialização e urbanização.

<sup>13</sup>Entende-se local aqui como a porção de território identificável com a escala das relações socioeconômicas imediatas bastantes à definição de uma unidade, senão autônoma, ao menos componente singular do complexo geográfico-econômico do qual faça parte.

financeiro sugerem a disponibilização a novas lógicas de apropriação que reorientam os gestores imobiliários (CARLOS, 2007); II. com os agentes políticos que têm poder sobre a esfera local que disputam o fluxo de capitais. Essa abertura ao capital traz as pressões de fora via Bolsas de Valores e investidores.

Dá-se a mudança nos paradigmas de organização do território de busca pela otimização da produção através da funcionalização e racionalização da ocupação, para a valorização e competitividade pela apropriação de aspectos ligados ao simbólico e desejável. (HARVEY, 1982 b). As cidades tornam-se concorrentes, a gestão deixa de estar orientada para o bem-estar dos habitantes ou para as melhorias das condições de reprodução da força de trabalho, para se inserirem como espaços negociáveis.

Essa mudança de propósitos dá-se primeiramente nos governos, já que as instituições de Estado são mais lentas de serem alteradas e daí vêm as demandas de reforma das estruturas, flexibilização de procedimentos em prejuízo de garantias e direitos e enxugamento das instituições políticas. Em última instância, o município torna-se um agente de intermediação de interesses econômicos diversos.

Assim, afirma-se o esvaziamento da esfera política do município que passa a agir como um ente gerencial, responsável pela otimização das relações de capital. Vêm-se então setores sociais não incorporados ou subincorporados, fora das esferas de influência do poder decisório, inaudíveis pelos agentes promotores de ações que os afetam diretamente. Contrapondo-se ao que se entende por democracia contemporânea, tanto pelo seu aspecto material, quanto formal, já que exclui atores dos meios de influência comunicativa (HABERMAS, 2003) e priva-os dos gêneros, serviços, logo, direitos básicos que lhes permitam agir para além da mera sobrevivência.

Tais movimentos trazem a fragmentação social ao ambiente urbano resultante do agenciamento de partes das cidades através da captura dos gestores políticos pelos agentes econômicos (HARVEY, 1982 a) e produzem o paradoxo pós-moderno urbano da desconcentração e recentralização (MENDES, 2011). Materialmente esses fenômenos estão identificados nas cidades e metrópoles pós-industriais.

Observa-se um espraiamento geral das cidades com a migração para os subúrbios, porém com a particularidade da formação de condomínios fechados em

verdadeiros enclaves fortificados para os extratos de melhor renda (CALDEIRA, 1997). Ocorre também o processo de *gentrification*. Mendes em menção a Smith (2002) explica-a como estratégia neoliberal de requalificação de novas áreas das cidades, não apenas nos centros e reforçando o primeiro movimento e a formação dos enclaves.

Neste sentido, o lugar não é apenas mercadoria, mas também, meio de ação – estratégica – para o controle social (MENDES, 2011). Essas posturas são, também, resultado do desmonte do Estado de bem-estar social, reconfigurado com funções de lógica empresarial. (HARVEY, 1996).

A fragmentação se evidencia na desarticulação do território. A espacialização torna-se mais complexa dada a facilidade de mobilidade e a multiplicidade de ocupações que fazem com que os habitantes se articulem em vários lugares ao mesmo tempo formando redes. E torna-se confusa, pois, no mesmo espaço, permite-se mais de um território, com agenciamentos por vezes contraditórios. (MENDES, 2011)

Há também uma componente comportamental de acentuação da individualização, há muito identificada por Simmel, sobre a formação da sociedade em redes, fenômeno particular à urbanização, que introduz a liberdade de ação e de escolhas aos habitantes das cidades.

Há uma necessidade de diferença alimentada paradoxalmente pela tendência de repetição dos espaços produzidos pelo capital (DELEUZE, GUATTARI, 1997). Ao mesmo tempo, a construção da identidade ou personalidade é variável, ou volúvel, ora organizando-se em tribos abertas como diz Maffesoli (2012), ora descritas como líquidas (BAUMAN,2003), todas refletidas nas formas de apropriação do território onde há conflitos entre setores mais “permanentes” não integrados, nem capturados pela lógica da inconstância e os que seguem fluxos e tendências do capital.

Pode-se concluir que o capitalismo avançado, aliado a uma tendência de diferenciação social da estrutura urbana pela personalização, reforça uma conformação de espaço difícil de ser lida e gerida pelo Estado burocrático industrial de matriz weberiana e ainda forte nas Constituições sociais como o é a brasileira.

Descrita essa configuração do local e seus processos, depara-se com o modelo de Estado municipal brasileiro, revisado por último na Assembléia

Constituinte de 1987-1988 ainda, no contexto de tensão entre o Estado social e neoliberal, marcado pela vinculação da estrutura administrativa a serviços atribuídos como municipais (MELLO, 2001); pelo modelo provedor e interventivo da União e estados; e cujos órgãos ainda se baseiam numa tradição secular pouco democrática, aberta a negociações políticas escusas e que, não raro, vão de encontro aos programas constitucionais e o próprio interesse público.

Como denuncia Rolnik (2009), a gestão territorial faz-se em “[...] “setores” (tais como habitação, saneamento, transporte, meio ambiente, urbanismo, patrimônio histórico, patrimônio público etc.)” todos com burocracia verticalizada e normas regulatórias próprias emanadas pelos três níveis de entes da federação brasileira (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Essa fragmentação institucional é apontada como causa da ineficiência e pouca capacidade para planejar, além da burocratização excessiva e desordem nas cidades. Contudo, é também parte de uma estratégia de captura do Estado por interesses particulares de agentes privados, identificados com burocratas, parlamentares, empresários, fornecedores e provedores e bens e serviços.

As dificuldades nas tentativas de institucionalização das Regiões Metropolitanas (AZEVEDO e GUIA, 2010) e na formação dos consórcios municipais evidenciam problemas na instituição municipal quando demandada a agir pelo interesse de programas constitucionais claros que eventualmente não sejam capturáveis pelos agentes políticos associados ao capital e outros interesses.

Corroborando com a necessidade de novas reflexões, temos o cenário descrito no qual agentes econômicos e os habitantes dos municípios em geral produzem demandas completamente novas, de difícil processamento pela estrutura municipal vigente. Os conflitos de competência tornam-se insuperáveis ante as múltiplas e transversais escalas que surgem com a complexidade da vida em redes, a exclusão política e o redirecionamento das atividades edilícias dificultam o planejamento democrático.

## **ENUNCIADOS RELEVANTES PARA A DISCUSSÃO**

Como apresentado na introdução, as reflexões acima realizadas partem da diversidade observável nos municípios causada pelas transformações sociais e econômicas descritas. Assim dito, pode-se considerar tais resultados como ponto de

partida que estruturam o aprofundamento da investigação sobre as questões expostas neste trabalho. Sobre esta base, enunciam-se as seguintes questões ou elementos de discussão.

Os habitantes dos municípios têm demandas específicas e outras comuns a todos, que se articulam em escalas<sup>14</sup> e redes variadas. Por outro lado, o município brasileiro apresenta-se através de um conjunto orgânico relativamente estático e estável. Mesmo na literatura recente, a exemplo de Mello (2001), Azevedo e Guia (2007; 2010) e Rolnik (2009), as discussões feitas são quanto à autonomia política e financeira, e não quanto ao papel da “engenharia” político-administrativa edilícia e da formação e funcionamento das instâncias decisórias na sua interação com os administrados ou sobre a adaptabilidade destas aos diferentes contextos nos quais se inserem.

Por outro lado se verifica uma permanência no formato institucional-político municipal. Contudo, a estabilidade presente não significa uma imutabilidade do município. Indicadores de longo prazo da transformação são a laicização do Estado e a formação republicana, contemporâneos às transformações da modernidade e dos diferentes modos de inserção econômica do país no mercado mundial. Percebe-se que uma parte considerável das atribuições, hoje, compreendidas como de competência estatal-municipal, eram desempenhadas pela Igreja, corporações e associações leigas, de matriz ideológica religiosa.

O papel do município acompanha a lógica dos projetos nacionais de cada época. Por exemplo, quando feita a opção pela industrialização, fez-se também a da racionalização da administração. O passo decisivo para a formação do Estado burocrático brasileiro se deu com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, em 1938. Entre outras características deste órgão, esteve a centralização da organização administrativa, o combate às práticas patrimonialistas e, por conseguinte, a perda de autonomia dos agentes locais, particularmente dos municípios (RABELO, 2011).

---

<sup>14</sup>Sobre as escalas é possível dizer que a própria delimitação destas já determina o alcance e o poder de atuação do ente que a apropria (VAINER, C. 2001). Daí as resistências dos estados, de escala mais abrangente para dar mais autonomia às regiões metropolitanas, cujos administradores facilmente concorreriam com os governadores estaduais. Por outro lado, os distritos e lugares afastados das sedes municipais, que ficam desassistidos pelas administrações centralizadas, tendem a pleitear a emancipação na forma de município, mesmo quando economicamente ou tecnicamente inviáveis.

A crítica à despolitização do município pode ser contraposta à perspectiva de que as instituições políticas são determinantes do conteúdo das práticas por elas adotadas (FAORO, 2007). De tal modo, o questionamento pode ser feito a partir do entendimento do planejamento como meio de realização de direitos constitucionalmente estabelecidos. E com a constatação do planejamento público como instrumento privilegiado de ação do Estado, que tanto pode atender as demandas democráticas, ou as ditadas pelos atores econômicos hegemônicos mais próximos do poder. Demandas cujas forças estão coordenadas na Constituição Federal.

É por essa natureza constitucional que se tem no Direito ponto de partida privilegiado, posto que, como já dito, é na Constituição que se traduzem o resultado das disputas, se dirigem as expectativas e se instrumentalizam os meios concernentes ao município, o planejamento e o bem-estar.

Contudo, buscam-se nas demais disciplinas citadas ao longo do trabalho pontos de vista que colaborem no aprofundamento do estudo da interação entre planejamento, instituições e os processos sócio-econômicos no espaço brasileiro.

Partindo da geografia, entende-se cidade como centralidade política, econômica, lugar cujas atividades principais não estão ligadas ao setor primário da economia, ou, ao menos, não ao rural. É lugar dos serviços especializados e de maior complexidade, que concentra a oferta de serviços, reunido os mais diversos fluxos e atividades humanas. (ABREU, 1987).

Por exemplo, o que define o urbano varia de lugar para lugar, principalmente pela renda e rede de serviços e produtos disponíveis (SOUZA, 2005), todavia, a cidade, a metrópole e o urbano não necessariamente coincidem. Sempre que ausentes um dos elementos acima descritos desfaz-se a cidade e mais facilmente a metrópole. Cidade entende-se pelo empírico, o concreto, já o urbano como o abstrato, uma forma particular de relações normativas, éticas. (SANTOS, 1993)

Contudo, as cidades e os demais assentamentos não aparecem isolados, mas em redes. Assim é que se formam: microrregiões, conjunto de vilas, assentamentos rurais e até pequenas cidades, articulados entre si; aglomerações urbanas compostas por conjuntos de cidades de nível hierárquico próximo (renda, população, importância econômica) interdependentes e nos quais se verifique

migrações pendulares diárias regulares; e metrópoles, aglomerados nos quais haja uma centralidade que assume posição hierárquica superior e condiciona a evolução do conjunto, havendo, conurbação ou não. (SOUZA, 2005)

Retomando a importância do Direito para a discussão vemos estes conceitos constitucionalizados como instrumentos do planejamento disponíveis à administração dos estados<sup>15</sup> na organização regional e local, que, como visto, são mal manejados, como o caso das regiões metropolitanas criadas que não atendem aos critérios geográficos. E cuja flexibilidade de ação a partir da configuração institucional e técnica pode-se colocar como uma das questões a explorar.

Desta explanação emerge a questão: como a uniformidade institucional dos municípios, no que diz respeito ao planejamento regional e urbano, no contexto de um Estado orientado à produção de bem-estar social, pode ser repensada a partir da diversidade e multiplicidade geográfica, social e econômica?

---

<sup>15</sup> Previstos no artigo 25 § 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M. A. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987.
- AZEVEDO, S. e GUIA, V. R. M. Federalismo, atores e arranjos cooperativos nas regiões metropolitanas: possibilidades e limites para a inovação institucional. In: RIBEIRO, L. C. Q. & SANTOS JR., O. A. **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.
- \_\_\_\_\_. **O novo arranjo institucional da região metropolitana de Belo Horizonte: avanços e desafios** In Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n.119, p.41-64, jul./dez. 2010
- BAUMAN, Z. **Modernidade Líquida**. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- BONAVIDES, P. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. 1ed. São Paulo: Malheiros. 2001.
- BRASIL, Senado Federal. **Constituição do estado de Pernambuco**. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70449/CE\\_Pernambuco.pdf?sequence=2](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70449/CE_Pernambuco.pdf?sequence=2)> Acesso em: 20 de mar. 2015
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 12/10/2014
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> > Acesso em: 14 de out. 2014.
- CALDEIRA, T.P. “Enclaves fortificados: a nova segregação urbana” Trad. Heloisa Buarque de Almeida. **Novos Estudos**CEBRAP, n. 47, março 1997, p.155-176.
- CARLOS, A. F. A. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Labur, 2007.
- CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. reimpr. Coimbra: Almedina, 2003.
- DELEUZE, G. GUATTARI, F. **Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia**. São Paulo: 34, 1997.
- DOMINGUES, R. A. S. **Competência dos Estados-Membros no Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- FAORO, R. Existe um pensamento político brasileiro? In: COMPARATO, F. K. (org.) **A república inacabada**. São Paulo: Globo, 2007.

- FRIDMAN, F. **Donos do Rio em nome do Rei**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; Garamond, 1999.
- HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Tempo Brasileiro, 2003. 2 v.
- HAESBAERT, R.; BRUCE, R. A Desterritorialização na Obra de Deleuze e Guattari. In **GEOGRAFIA**, VOL. 4, N.7, 2002.
- \_\_\_\_\_. **The postnational constellation: politicalessays**. Translated by Max Pensky. Cambridge, MA: MIT Press, 2001.
- HARVEY, D. **The Limits to Capital**. Oxford: Basil Blackwell, 1982 A.
- \_\_\_\_\_. "O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas." **Espaço & Debates**, no 6, jun./set., 1982 B.
- \_\_\_\_\_. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio**. São Paulo, Espaço e Debates, n. 39, p. 48-64, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 17 Ed. São Paulo: Ed. Loyola, 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Nota Técnica: Estimativas da População dos Municípios Brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2014**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014/estimativa\\_dou.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014/estimativa_dou.shtm)>. Acesso em: 10 mar. 2015.
- KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1983.
- LUHMANN, N. **La Ciencia de la Sociedad**. México – DF: Universidade Iberoamerica, 1996.
- MELO, M. A. B. C. de. Municipalismo, nation-building e a modernização do Estado no Brasil. In: **Revista brasileira Ciências Sociais**. v.8 n.23 São Paulo out. 1993.
- MELLO, D. L. Governo e administração municipal: a experiência brasileira in **Revista de Administração Pública**. Vol. 35, nº 2, 2001. pp. 89-97.
- MENDES, L. Cidade pós-moderna, gentrificação e a produção social do espaço fragmentado. In: **Cadernos da Metrópole**, São Paulo, v. 13, n. 26, pp. 473-495, jul/dez 2011.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. **Curso de derechos fundamentales: teoría general**. Madrid: Universidad Carlos III, 1999.
- PINTO, V. C. **Notas Introdutórias ao Direito Urbanístico**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- RABELO, F. L. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). In: **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. Vol. 3 Nº 6, Dezembro de 2011
- ROLNIK, R. A Democracia no Fio da Navalha: limites e possibilidades para a implementação

de uma agenda de reforma urbana no Brasil. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. vol. 11, n.2,nov. 2009. pp. 31-50.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993

SMITH, N. **New globalism, new urbanism**: gentrification as global urban strategy. *Antipode*, v. 34, n. 3, pp. 427-450.

SOUZA, M. L.**ABC do desenvolvimento urbano**. 2ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

STEEL, C. **Hungry City**; how food shapes our lives. London: Chato & Windus, 2008.

TOPALOV, C. “Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX” In: RIBEIRO, L.C.Q. &PECHMAN, R. **Cidade, povo e nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 23-51.

VAINER, C. 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, 2000.

VEIGA, J.E. **Cidades Imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2003.