BASES INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA URBANA
NA ESPANHA CONTEMPORÂNEA

TESE DE LIVRE-DOCÊNCIA

Jefferson Oliveira Goulart

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
Facultade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design
Departamento de Ciências Humanas

Dezembro de 2023

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES, COMUNICAÇÃO E DESIGN
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS

BASES INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA URBANA NA ESPANHA CONTEMPORÂNEA

Jefferson Oliveira Goulart

Tese de Livre-Docência apresentada ao Concurso Público de Títulos e Provas do Departamento de Ciências Humanas da Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Edital Nº 015/2023 – DTA/FAAC, no conjunto de disciplinas "Fundamentos Socioeconômicos I: Cidade e Cidadania" e "Fundamentos Socioeconômicos II: Cidade, Cultura e Política", como requisito parcial para obtenção do título de Livre-Docente em Política Urbana.

Bauru, dezembro de 2023

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

E-mail : jefferson.goulart@unesp.br

Ficha Catalográfica:

Goulart, Jefferson Oliveira

Bases institucionais da Política Urbana na Espanha contemporânea / Jefferson Oliveira Goulart. – Bauru, 2023.

180 p.

Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho".

1. Política Urbana. 2. Espanha. 3. Planos de Ordenação Urbana. 4. Sevilla. 5. Planejamento Urbano e Regional. I. Título.

Imagem de capa de domínio público, livre de direitos autorais: *mapa do Plan General de Ordenación Urbana, Ayuntamiento de Sevilla. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=plano%20urbano%20sevilla&tbm=isch&hl=pt-BR&hl=pt-BR&tbs&sa=X&ved=0CAEQpwVqFwoTCLjH6abBgesCFQAAAAAdAAAAABAC&biw=1349&bih=657#imgrc=MlaXom9mcKS7NM>. Acesso: 04 ago. 2020.*

Para Leon e Thales, minhas obras-primas,
pela luminosidade em tempos tão sombrios!

RESUMO

Esta Tese aborda a Política Urbana na Espanha no período contemporâneo. Essa temática compreende o conjunto de instituições e ações que condicionam a produção, a configuração e a regulação do espaço urbano, considerando duas dimensões complementares: de um lado, suas normas institucionais e correspondentes Políticas Públicas e, de outro, as dinâmicas socioeconômicas que se manifestam na esfera físico-territorial e nas relações entre atores societários e Estado. Trata-se de resultado de pesquisas (bibliográfica e documental) e estudos de natureza interdisciplinar, em síntese, interpretação política do urbano. Duas proposições fundamentais sustentam este trabalho: a primeira, posicionada no campo das Políticas Públicas, evidencia como a Política Urbana espanhola é condicionada pelo correspondente marco institucional; a segunda, situada no domínio politológico, advoga pela complementaridade entre os postulados da participação e a primazia da representação nos processos decisórios e políticas afetas ao Planejamento Urbano. O roteiro compreende uma sequência que se inicia pela caracterização abrangente do marco institucional espanhol – da transição do franquismo para a democracia, passando pela Constituição e pelas normas infraconstitucionais, notadamente a *Ley de Suelo* e os *Planes de Ordenación Urbana* –, segue na interpretação sobre a forma como está disposto o arcabouço institucional relativamente às exigências participativas na Política Urbana, prossegue com uma apreciação mais detida sobre o caso de Sevilla e é ultimado com uma análise comparativa entre Espanha e Brasil que, ao invés de formular conclusões categóricas, remete os achados do estudo para uma complexa agenda de pesquisa interdisciplinar.

Palavras-chaves: Política Urbana; Espanha; Planos de Ordenação Urbana; Sevilla; Planejamento Urbano e Regional.

ABSTRACT

This thesis addresses contemporary Urban Policy in Spain. The theme is concerned with the range of institutions and actions that condition the production, configuration and regulation of urban spaces, considering two complementary dimensions: on the one hand, institutional norms and the corresponding Public Policies, and, on the other, the socioeconomic processes that is at play manifest themselves in the physical-territorial sphere and relationships between social actors and the State. It is the result of documentary, bibliographic research, and interdisciplinary studies; in other words, the political interpretation of what urban means. The work is grounded in two fundamental propositions. The first, in the field of Public Policies, shows how Spanish Urban Policy is conditioned by the corresponding institutional framework; the second, within the politological domain, advocates the complementarity between the postulates of participation, and the primacy of representation in decision-making processes and policies related to urban planning. The structure of the thesis comprises a sequence beginning with the comprehensive characterization of the Spanish institutional framework – the transition from Francoism to democracy, passing through the Constitution and infra-constitutional norms, notably the *Ley de Suelo* and the Master Plans –, then it continues with the interpretation of how the institutional framework is arranged in relation to participatory demands in Urban Policy, proceeds with a more detailed appreciation of the case of Seville and ends with a comparative analysis between Spain and Brazil to refer the findings of the study to a complex, interdisciplinary research agenda rather than formulate categorical conclusions.

Keywords: *Urban Policy; Spain; Master Plans; Seville; Urban and Regional Planning.*

RESUMEN

Esta Tesis aborda la Política Urbana en España en la época contemporánea. Este tema comprende el conjunto de instituciones y acciones que condicionan la producción, la configuración y la regulación del espacio urbano, considerando dos dimensiones complementarias: por un lado, sus normas institucionales y Políticas Públicas correspondientes y, por otro lado, las dinámicas socioeconómicas que manifiestanse en el ámbito físico-territorial y en las relaciones entre los actores de la socieadad y el Estado. Es el resultado de investigaciones (bibliográficas y documentales) y estudios de carácter interdisciplinario, en definitiva, una interpretación política de lo urbano. Dos proposiciones fundamentales sustentan este trabajo: la primera – situada en el campo de las Políticas Públicas – muestra cómo la Política Urbana española está condicionada por el marco institucional correspondiente; el segundo – ubicado en el dominio político – aboga por la complementariedad entre los postulados de la participación y la primacía de la representación en los procesos de toma de decisiones y políticas relacionadas con la planificación urbana. El guión comprende una secuencia que comienza con la caracterización amplia del marco institucional español – desde la transición del franquismo a la democracia, pasando por la Constitución y las normas infraconstitucionales, en particular la Ley de Suelo y los Planes de Ordenación Urbana –, continúa con la interpretación de la forma en que se ordena el marco institucional en relación con las demandas participativas en la Política Urbana, continúa con una apreciación más detallada del caso de Sevilla y finaliza con un análisis comparativo entre España y Brasil que, en contrário de formular conclusiones categóricas, se refiere a los hallazgos del estudio para una agenda de investigación interdisciplinaria compleja.

Palabras clave: *política urbana; España; Planes de Ordenación Urbana; Sevilla; planificación urbana y regional.*

ABREVIATURAS, ACRÔNIMOS E SIGLAS

15-M	Movimento dos Indignados [Espanha]
ADIF	*Administrador de Infracestruturas Ferroviarias* [Autoridade Portuária de Bilbao]
AVE	*Tren de Alta Velocidad*
CCAA	Comunidades Autônomas
CE	*Constitución Española*
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CF	Constituição Federal [Brasil]
CIAM	Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna
EOP	Estrutura de Oportunidades Políticas
DUSI	Desenvolvimento Urbano Sustentável Integral [metodologia de planejamento]
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FEDER	*Fondo Europeo de Dessarrollo Regional*
IEAL	*Instituto de Estudios de Administración Local*
INEE	*Instituto Nacional de Estadística de España*
IU	*Izquierda Unida* [Partido Político]
LS	*Ley de Suelo*
MNRU	Movimento Nacional da Reforma Urbana
NAU	*Nueva Agenda Urbana*
ONG	Organização Não Governamental

ONU	Organização das Nações Unidas
OPS	*Oficina del Plan de Sevilla* [Escritório de Planejamento]
PA	*Partido Andaluz*
PCE	*Partido Comunista Español*
PIDLU	*Programas Integrales de Desarrollo Local y Urbano* [Programa da UE]
PGM-76	Plano Geral Metropolitano [Barcelona]
PGOU	*Plan General de Ordenación Urbana*
PP	*Partido Popular*
PSC	*Partit dels Socialistes de Catalunya* [seção partidária autonômica do PSOE]
PSOE	*Partido Socialista Obrero Español*
RENFE	*Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles*
SEPES	*Entidad Pública Empresarial de Suelo* [Bilbao]
TC	Tribunal Constitucional [Espanha]
UCD	*Unión de Centro Democrático* [Partido Político]
UCM	*Universidad Complutense de Madrid*
UE	União Europeia
UME	*Unión de Municípios Españoles*
UNESP	Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
UPO	*Universidad Pablo de Olavide* [Sevilla]
VPO	*Vivienda de Protección Oficial* [tipologia de moradia]
VPP	*Vivienda de Protección Pública* [tipologia de moradia]

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Espanha – Mapa da divisão territorial por Comunidades Autônomas	61
Figura 2	Espanha – Mapa da densidade populacional conforme distribuição por províncias/2006	64
Figura 3	Espanha – Mapa da densidade populacional e distribuição espacial/2011	64
Figura 4	Espanha – distribuição espacial dos municípios iguais ou superiores a 100.000 habitantes	65
Figura 5	Espanha – Produto Interno Bruto por comunidades autônomas/2018	73
Figura 6	Evolução cronológica da *Ley de Suelo* (LS)	79
Figura 7	Sequência hierárquica de aplicação da legislação urbanística	88
Figura 8	*Ciutat de les Arts i les Ciències*, Valencia	100
Figura 9	*El Peix d'Or,* Barcelona	103
Figura 10	Museu Guggenheim, Bilbao	104
Figura 11	Localização de Sevilla no mapa da Espanha	129
Figura 12	Município de Sevilla / Configuração demográfica e socioeconômica	130
Figura 13	Complexo de *La Cartuja*, Sevilla	131
Figura 14	Quadro dos prefeitos de Sevilla [eleições municipais 1979-2019] e coalizões partidárias	134
Figura 15	Quadro do sistema partidário	135
Figura 16	PGOU Sevilla – Mapa de classificação do solo urbano e urbanizável	145
Figura 17	*Metropol Parasol/Setas*, Sevilla	150
Figura 18	Comparativo do Marco Institucional da Política Urbana – Espanha/Brasil	164

SUMÁRIO

10 **AGRADECIMENTOS**

13 **PRÓLOGO**

21 **SEÇÃO 1**
NOTAS INTRODUTÓRIAS SOBRE OS CONTORNOS CONCEITUAIS DO DEBATE

24 1.1 A identidade e o lugar do campo do Planejamento Urbano
39 1.2 Políticas Públicas e Política Urbana
47 1.3 O (controverso) tema da participação

57 **SEÇÃO 2**
MARCO INSTITUCIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO URBANO

57 2.1 Configuração político-institucional
70 2.2 Evolução urbana e a *Ley de Suelo*
82 2.3 Os *Planes Generales de Ordenación Urbana*
113 2.4 Participação cidadã e Planejamento Urbano

128 **SEÇÃO 3**
ORDENAÇÃO URBANA EM SEVILLA

128 3.1 Objeto do estudo e moldura político-institucional
136 3.2 Agenda 2030, governança e planejamento estratégico das cidades
142 3.3 *Ordenación Urbana* e o PGOU
147 3.4 Participação cidadã no *Plan General de Ordenación Urbana*
147 3.4.1 Narrativa institucional da participação
152 3.4.2 Participação e representação: dilemas da democracia

156 **SEÇÃO 4**
COMPARATIVO ESPANHA-BRASIL, HIPÓTESES EXPLICATIVAS E ARREMATE PROVISÓRIO

170 **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AGRADECIMENTOS

Como reza a praxe acadêmica, cumpre informar preliminarmente que as lacunas, imperfeições, e limitações deste trabalho monográfico são de responsabilidade exclusiva do autor. Não obstante, a trajetória percorrida não teria sido possível sem o suporte de instituições e o apoio de pessoas essenciais, às quais são indispensáveis alguns sinceros registros de gratidão.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo pela concessão de Bolsa de Pesquisa no Exterior para um estágio em Madrid, entre dezembro de 2015 e maio de 2016, sem a qual este trabalho não existiria.

À *Fundación Carolina pela outorga de beca postdoctoral* que permitiu deslocamento e permanência na cidade de Sevilla entre janeiro e março de 2020.

Ao *Departamento de Sociología II (Ecología Humana y Población)* da *Universidad Complutense de Madrid* (UCM) e ao *Departamento de Sociología da Universidad Pablo de Olavide* (UPO) pelos convites e pelo acolhimento.

Ao professor Luis Cortés Alcalá pela generosidade e guarida afetuosa com que me recebeu como supervisor na UCM, e ainda mais pela amizade construída e pela atenção e argúcia de suas observações intelectuais e políticas; a *Charo*, pelo carinho e por tornar mais calorosa a adaptação de um forasteiro na península.

À minha supervisora na UPO, María Angeles Huete García (*Marian*), pela acolhida.

Ao professor Tomás Villasante, pelo convite para participar dos *seminarios de los martes*, valioso espaço de reflexão sobre o tema da participação ligado à *Red Cimas*; ademais, agradecimentos extensivos a todos os colegas espanhóis e de várias nacionalidades latino-americanas que integraram esse grupo de estudos na UCM.

À Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), minha instituição de origem e de vínculo institucional, pela autorização dos afastamentos para esses estágios de estudos e pesquisas no exterior.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UNESP pelo acolhimento e pelo ambiente de pluralismo e liberdade intelectual.

Aos(às) alunos(as) e orientados(as) pela lição permanente sobre o caráter dialógico da educação, pois a docência evidencia acima de tudo o largo calibre de nossa ignorância e ensina que estamos em permanente e

inescapável estágio de aprendizado. A propósito, mestre Paulinho da Viola nos instrui com nobreza e sabedoria que, mesmo sem saber nada da vida, "as coisas estão no mundo, só que eu preciso aprender".

À Ana Carolina Bergamaschi do Val – que me atura desde o primeiro ano do curso de Arquitetura e Urbanismo, inicialmente como aluna, e depois como orientanda de Iniciação Científica, do Trabalho Final de Graduação e agora de Mestrado –, pelo competente trabalho de diagramação e produção gráfica que tornou esta Tese mais apresentável.

Aos amigos mais próximos do cotidiano, Arlindo Rebechi Jr. e Lucinéa Villela, pela solidariedade nas ocasiões mais difíceis, caronas, hospedagens e deliciosos momentos compartilhados, enfim, pela fraterna camaradagem de sempre.

Ao Marcelo Concário, pelo prazer da companhia sem que se interponham quaisquer imposições "politicamente corretas" e, claro, pelos recorrentes préstimos na tradução de textos da língua inglesa, inclusive pela competente revisão deste *Abstract*.

Ao Célio J. Losnak (Celinho), historiador perspicaz agora no conforto da aposentadoria, que me franqueou o acesso ao curso de Arquitetura e Urbanismo, soube se reinventar e que, de chefe guardião institucional, converteu-se em mais um amigo.

À Roseli Cristina Pitondo (Cris), pelo carinho, alegria e generosidade com que cuida dos seus.

À Keity de Brito Prado, pelo profissionalismo e atenção com que me assistiu na preparação da inesgotável documentação exigida para o concurso de Livre-Docência.

Ao amigo Estevam Otero, interlocutor e consultor privilegiado na temática do Planejamento Urbano, pelas trocas, pelos pitacos preciosos e observações críticas a este trabalho e pelos ótimos momentos privados que incluem a paixão comum e incondicional pelo Tricolor.

Ao mestre Lúcio Kowarick (*in memoriam*), com admiração e profundo senso de gratidão.

À companheira de uma longa trajetória de vida, Eliana, e aos filhos Leon e Thales, pela companhia, tolerância, estímulo, companheirismo e por se transformarem voluntária ou involuntariamente em meus cúmplices mais íntimos.

Às apaixonantes cidades em que permaneci nesses dois períodos de estudos e pesquisas, tão *hermosas* quanto civilizatórias, e aos seus citadinos. A Sevilla, *que tiene un color especial, devo uma confidência: !Me gusta estar con su gente!* E, *por supuesto*, a Madrid, cuja insígnia herdada da *movida madrileña* nada tem de hiperbólico: *!Madrid me mata!* Porque assim renascemos.

PRÓLOGO

Quem perde seus bens perde muito; quem perde um amigo perde mais; mas quem perde a coragem perde tudo.

Miguel de Cervantes

Como os laços entre as nações ibero-americanas e suas antigas metrópoles remontam aos tempos da colonização e permaneceram intensos mesmo após os processos de independência, não são raros os momentos em que se reforça a percepção de que estaríamos historicamente condenados a variados padrões de conexão cujos cordões umbilicais jamais poderiam ser rompidos. Para o bem e para o mal.

Portugal, com efeito, legou marcas indeléveis em nossas paragens por sua condição de metrópole: na herança da estrutura burocrática e cartorial de Estado; nas relações políticas patrimonialistas e hierárquicas; na estrutura fundiária concentradora; na cultura e na identidade linguística que concorreu para a integridade do território; ou ainda pelo legado arquitetônico e concepção urbanística que caracterizaram nossas cidades.

Não obstante a herança lusitana, em diferentes momentos da história a Espanha também exerceu um papel de marco referencial para o mundo e particularmente para a América Ibérica, cuja alquimia funcionaria como uma espécie de crisol a irradiar sua influência. Assim aconteceu mais remotamente com os padrões impositivos da colonização, inclusive em razão de disputas territoriais, e notadamente com as Ordenações Filipinas do séc. XVII que perduraram mesmo depois da Independência, cujas normas produziram largo impacto no mundo jurídico, na estrutura fundiária e mesmo no plano da ordenação urbanística. Já no séc. XX, a guerra civil espanhola chamou a atenção de todo o planeta, conformando um movimento internacional que mobilizou milhares de voluntários em defesa da democracia na formação de brigadas republicanas, momento paradoxal em que aquela experiência singular era a esperança que logo se converteu em pesadelo, enfim, a advertência de *La Pasionaria* não teve êxito e os fascistas passaram.

No período contemporâneo, e especialmente na transição entre os séculos XX e XXI, não foram poucas as turbulências e transformações que se sobrepuseram em escala global e que impactaram tanto os países centrais quanto a periferia do capitalismo: fim da ordem mundial bipolar; crise das sociedades industriais; colapso do modelo do *welfare state* e dos padrões keynesianos de ordenação econômica; emergência e disseminação da ideologia neoliberal; difusão e massificação de novas tecnologias da comunicação; intensa internacionalização do capital e fortalecimento do capital financeiro em associação ao capital imobiliário.

Todas essas mudanças conformaram um ambiente de incertezas a partir do qual ganharam notabilidade e expressão novos paradigmas urbanísticos. Na acepção mais precipitada e otimista, as cidades seriam as "novas multinacionais" da contemporaneidade, e com elas disseminaram-se novos paradigmas de ordenação territorial e modelos de planejamento e desenvolvimento urbano.

Nesse contexto, as experiências espanholas ganharam notoriedade e voltaram a chamar a atenção em todas as partes do planeta, dentre as quais algumas cidades e respectivas intervenções paradigmáticas merecem registro por seus impactos e repercussão: Barcelona e as reformas urbanas associadas aos Jogos Olímpicos; Valencia e sua *Ciudad de las Artes y las Ciencias*; Bilbao e o emblemático Museu Guggenheim; Sevilla e o complexo de *La Cartuja*.

Para além de novos ícones estéticos e de uma arquitetura vanguardista, modelos de ordenamento urbano orientados por novos paradigmas de planejamento – incluindo o planejamento estratégico das cidades, mas não só essa modalidade – e pelo protagonismo das cidades disseminaram-se mundo afora, com formidável recepção em paragens ibero-americanas, inspirando metodologias e audaciosos projetos urbanos em grandes cidades.

Eis que a Espanha voltou a brilhar como referência, tanto por sua trajetória e "modelos" de cidades quanto pelas tentativas de teorização dessas experiências no campo do pensamento urbanístico através de diferentes disciplinas das Ciências Humanas e das Ciências Sociais Aplicadas. Dentre os mais ilustres teóricos dessas experimentações, inclusive pela generosa recepção nos meios acadêmicos, destacaram-se dois autores de linhagens marxistas, o sociólogo Manuel Castells e o geógrafo e urbanista Jordi Borja, este, ademais, foi vice-prefeito de Barcelona na emblemática gestão de Pasqual Maragall.

No período contemporâneo, enquanto muitos países do velho continente e de outras bandas do globo assistem atônitos ao ressurgimento de uma onda de direita, à emergência de movimentos neofascistas e à formação de governos conservadores e autoritários – fenômeno nefasto igualmente presente nas Américas e no Brasil que recentemente impôs a escolha entre a civilização e barbárie –, a Espanha constituiu uma inédita

coalizão de governo de centro-esquerda em janeiro de 2020 que tem se esforçado para resgatar o que há de mais generoso e distintivo na tradição civilizatória das esquerdas[1].

Essa experiência de governo pretendeu assumir compromissos programáticos com uma agenda inclusiva e civilizatória: defesa do Estado do bem-estar, proteção ao trabalho, Políticas Públicas de solidariedade, combate às desigualdades com inclusão social, ações para a habitação social, políticas de igualdade de gênero etc. Enfim, uma notável exceção em meio a um cenário de hegemonia neoliberal e de rigidez fiscal predominante na União Europeia, cuja experiência provoca olhares ora céticos ora otimistas sobre seu desempenho e perspectivas[2].

Por essas e muitas outras razões, a Espanha continua a exercer considerável influência intelectual, cultural e política em nossas paragens que transcende a esfera da circulação e recepção de ideias e saberes, incluindo destacadamente a temática urbana. Compreender esses fenômenos e as respectivas mudanças contemporâneas requer examinar mais detidamente e de perto as origens, as configurações e os alicerces que os caracterizam, além de seus impactos em matéria de Política Urbana.

Esse enfoque e as escolhas correspondentes têm uma razão adicional. De maneira geral, em nosso ambiente acadêmico, as Ciências Humanas e as Ciências Sociais Aplicadas têm mantido historicamente uma interlocução privilegiada com múltiplas referências do pensamento de origem anglo-saxã ou francesa. Tal proximidade tem raízes na contribuição seminal dessas tradições de pensamento e nas origens de nossas universidades, centros de pesquisa, modelos acadêmicos institucionais e nas correspondentes tradições teóricas. Como o pensamento não deve ser confinado a fronteiras intelectuais, geográficas ou linguísticas, a opção de eleger tema e literatura hispânicos foi uma escolha vinculada à pretensão de ampliar o diálogo com outras referências: "a lógica da análise científica não tem sotaque", adverte oportunamente o cientista político Fernando Limongi (2006, p. 18).

Precisamente por esses motivos, a Espanha e sua Política Urbana figuram como temas relevantes nos estudos urbanísticos. Não se trata, contudo, de buscar modelos explicativos automática e mecanicamente aplicáveis a contextos distintos – no caso, o brasileiro –, mas, pelo contrário, de examinar criticamente ideias, fenômenos e tendências do Planejamento Urbano e da Política Urbana em um país reconhecidamente influente tanto no plano teórico como em sua incidência empírica.

Colocada nesses termos, ao alargar o leque de referências, a análise pretende oferecer uma contribuição adicional aos estudos urbanos brasileiros, afinal, os padrões de planejamento e de ordenamento territorial aqui dominantes não raro pautaram-se por matrizes teóricas estranhas à nossa realidade social

1. Trata-se do governo resultante da aliança entre o histórico *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) e *Unidas Podemos* (originalmente *Podemos*) agremiação política herdeira do 15-M, o "Movimento dos Indignados" que teve origem em maio de 2011 e que reuniu expressivo contingente de acampados na *Puerta del Sol* – espaço emblemático de Madrid – congregando milhares de jovens, desempregados e cidadãos castigados pela crise econômica.

2. As mudanças experimentadas no governo progressista impactaram a configuração política à esquerda e resultaram na formação de *Sumar*, uma coalizão partidária liderada pela ministra do Trabalho Yolanda Díaz. As eleições parlamentares de julho de 2023 produziram resultados com enorme equilíbrio entre as forças de centro-direita (PP e Vox) e centro-esquerda (PSOE e Sumar), respectivamente, com 169 e 153 escaños de um total de 350 cadeiras no Parlamento. Embora numericamente maior, o campo da direita não tem nenhuma perspectiva de ampliar sua coalizão para atingir o número decisivo de maioria simples (176), ao passo que o bloco de centro-esquerda, para formar governo, depende de pactuações com partidos nacionalistas do País Vasco (EH Bildu e PNV) e independentistas da Cataluña (*Esquerra Republicana* e *Junts per Catalunya*). Caso não se consumem tais acordos , como ocorreu após as eleições de 2019, o sistema parlamentarista espanhol prevê a convocação de novas eleições em seis meses

– cuja crítica mais geral foi sintetizada de forma pioneira no ensaio seminal de Roberto Schwarz, *As ideias fora do lugar,* ideia posteriormente resgatada e reinterpretada para os estudos urbanos por Erminia Maricato (2000) – e pela consumação de uma dualidade estrutural largamente explorada pela literatura, ou seja, as desigualdades sociais e o contraste entre duas expressões de cidade (“legal” e “ilegal”) foram determinantes para fincar barreiras socioespaciais em nossa trajetória urbana.

A propósito, essa contradição emblemática identificada na agenda do espaço urbano e da expansão territorial guarda estreita sintonia com os esforços de interpretação sociológica do paradoxo entre arcaico e moderno que marcou historicamente as relações entre política, economia e sociedade e toda a trajetória do (sub)desenvolvimento brasileiro (OLIVEIRA, 2003).

Esta Tese aborda a Política Urbana espanhola no período contemporâneo, e tem a ambição de fazê-lo em sentido amplo, mobilizando saberes, disciplinas e categorias de análises de diferentes áreas do conhecimento com o propósito de formular hipóteses explicativas mais abrangentes sobre a natureza, o peso e a incidência de suas bases institucionais. Precisamente por essas razões, este estudo nutre-se de fontes, referências e pesquisas de diferentes disciplinas: do Urbanismo, do Planejamento Urbano e Regional, da Sociologia Urbana, da História, da Ciência Política/Políticas Públicas, do Direito Urbanístico, da Geografia Humana, da Antropologia e da Economia Urbana. Não seria ocioso lembrar que, especialmente nas Ciências Humanas e nas Ciências Sociais Aplicadas, estudos herméticos e confinados a campos do conhecimento particulares tendem a ser mais frágeis precisamente pela dificuldade em articular as relações de interdependência entre dimensões e variáveis complementares, como nas relações entre espaço urbano, política e sociedade.

A investigação adotou como tema de estudo o marco institucional das Políticas Públicas de Planejamento Urbano na Espanha contemporânea, cujo escopo analítico-metodológico compreendeu a revisão bibliográfica sobre as normas que disciplinam, orientam e regulam as ações do Estado relativamente ao ordenamento territorial para formular um juízo mais consistente sobre o “estado da arte” da Política Urbana naquele país. Tal meta envolveu o estudo das competências estatais em suas diferentes instituições e níveis de governo, incluindo o governo central (Estado), as comunidades autônomas (comparáveis aos estados no tipo de organização federativa do Brasil) e os *ayuntamientos* (estruturas político-administrativas correspondentes às prefeituras).

Não se trata, contudo, de estudo convencional de “estado da arte”, no sentido circunscrito de pesquisa de natureza estritamente bibliográfica, com o propósito limitado de “mapear e de discutir certa produção

acadêmica em diferentes campos do conhecimento" (FERREIRA, 2002, p. 257). Para além do imperativo de catalogação e classificação da literatura correspondente, a meta foi mais ambiciosa porque pretendeu imprimir caráter analítico e holístico à pesquisa bibliográfica e documental, o que se revelou possível mediante o recurso da interdisciplinaridade, ou seja, o levantamento e a categorização de contribuições de diferentes áreas do conhecimento permitiram lidar com um panorama amplo e multifacético e forjar uma análise mais completa do tema.

Ademais, o estudo não se confinou à análise dos *Planes Generales de Ordenación Urbana* (PGOU), embora estes constituam referências privilegiadas para que a investigação não se limitasse aos aspectos normativos do marco institucional e também examinasse seus impactos fáticos. Assim, os PGOUs (correspondentes aos Planos Diretores no Brasil) são entendidos como peças fundamentais dessa ampla e complexa engrenagem institucional.

O conteúdo desta Tese reúne o material revisado, compilado e ampliado resultante de dois períodos recentes de pesquisas bibliográficas na Espanha[3] , e está estruturado em quatro seções complementares.

Na sequência deste sucinto preâmbulo panorâmico segue-se a Seção 1 ("Notas introdutórias sobre os contornos conceituais do debate"), segmento integralmente original que ingressa na problemática conceitual dos temas da Política Urbana, das Políticas Púbicas e da participação política no âmbito das teorias democráticas, em diálogo com a literatura teórica e comparada, para situar e delimitar os parâmetros da abordagem do objeto de estudo.

A Seção 2 ("Marco institucional e Políticas Públicas de Planejamento Urbano"), de caráter mais geral, sintetiza os resultados de estágio pós-doutoral realizado no *Departamento de Sociología II (Ecología Humana y Población)* da *Universidad Complutense de Madrid*, com Bolsa de Pesquisa no Exterior concedida pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo[4].

Este tópico foi esquematizado na seguinte ordem: na primeira parte ("Configuração político-institucional") são apresentados o panorama político-institucional da Espanha, com destaque para os enunciados constitucionais e as circunstâncias políticas que cercaram a democratização do país, além do exame das competências dos diferentes níveis de governo relativamente à Política Urbana e à ordenação territorial; o segmento seguinte ("Evolução urbana e a *Ley de Suelo*") reconstitui os elementos mais relevantes da trajetória de urbanização do país a partir da segunda metade do último século e analisa os principais aspectos da legislação infraconstitucional que regulamenta a ordenação do solo; na terceira parte ("Os *Planes Generales de Ordenación Urbana*"), procede-se a uma análise do alcance e da efetividade dos

3. Fragmentos dos resultados aqui apresentados foram publicados originalmente na forma de artigos em periódicos (GOULART, 2023; 2021; 2018a) e de capítulo de livro (GOULART, 2018c).

4. Processo FAPESP nº 2015/11625-7. As opiniões, hipóteses, conclusões ou recomendações aqui expressas são de responsabilidade exclusiva do autor e não necessariamente refletem a visão da instituição financiadora. O estágio na UCM e a observação da realidade político-institucional do país permitiram examinar alguns dos principais dilemas institucionais contemporâneos da Espanha, tomando-se como referências adicionais a agenda política, os resultados e os impasses decorrentes das eleições parlamentares de dezembro de 2015 (GOULART, 2016).

planos urbanísticos, ao mesmo tempo em que se destaca a difusão de novos paradigmas de planejamento, a propagação do conceito de planejamento estratégico das cidades e a emergência do *empresariamento* urbano; o item derradeiro (“Participação cidadã e Planejamento Urbano”) desloca a abordagem para a dimensão política, revisita as teorias da democracia e aborda especificamente a temática participativa nos processos decisórios de Planejamento Urbano.

A Seção 3 (“Ordenação Urbana em Sevilla”) resulta de breve estágio de pesquisa bibliográfica desenvolvida no *Departamento de Sociología da Universidad Pablo de Olavide*, com bolsa concedida pela *Fundación Carolina*[5]. O estudo se concentrou no caso de Sevilla – a maior, mais importante cidade e capital da comunidade autônoma da Andalucía –, e compreendeu revisão da bibliografia interdisciplinar que aborda os temas dos planos urbanísticos, do planejamento estratégico e a literatura sobre a dimensão decisória em processos participativos, além de consulta às fontes documentais institucionais sobre o correspondente *Plan General de Ordenación Urbana* (PGOU).

Esta terceira Seção foi organizada da seguinte forma: a primeira parte (“Objeto do estudo e moldura político-institucional”) apresenta uma sucinta caracterização de Sevilla e faz sucinta revisão das características mais relevantes do sistema político espanhol e de sua organização territorial e institucional; na sequência (“Agenda 2030, governança e planejamento estratégico”) é delineada uma exposição concisa sobre esta plataforma e o debate sobre os conceitos de governança e de planejamento estratégico das cidades; no segmento seguinte (“*Ordenación Urbana* e o PGOU”) o tema é o lugar ocupado pelos *Planes Generales de Ordenación Urbana* no sistema de Planejamento Urbano da Espanha, com ênfase na análise do PGOU de Sevilla; o último segmento dessa Seção (“Participação cidadã no *Plan General de Ordenación Urbana*”) retorna ao tema da participação cidadã, especialmente como transcorreu na agenda do planejamento sevillano, e retoma a reflexão sobre o lugar da participação nas teorias democráticas.

A derradeira Seção 4 (“Comparativo Espanha-Brasil, Hipóteses explicativas e arremate provisório”) resume o marco institucional da Política Urbana nos dois países, enfatiza seus aspectos mais relevantes e esboça explicações comparadas. O percurso é finalizado com uma síntese do estudo com indicativos de uma agenda de pesquisa e, portanto, sem caráter conclusivo, o que explica a escolha semântica alusiva à provisoriedade da abordagem temática. Aqui são realçados os dilemas da Política Urbana na Espanha, cuja ambiguidade-síntese pode ser identificada no contraste entre uma tradição normativa que atribui elevado papel institucional regulador aos *Planes de Ordenación* e uma tendência contemporânea, cada vez mais influente, segundo a qual o percurso privilegiado para superar o suposto anacronismo do Planejamento

5. *Estancia de investigación* denominada *Planes de Ordenación Urbana: participación ciudadana y gobernanza democrática en Sevilla*, realizada com bolsa pós-doutoral concedida pelo Programa *Movilidad de Profesorado Brasil-España 2019-2020* da *Fundación Carolina*. Os resultados aqui expostos são de exclusiva responsabilidade do autor e não refletem necessariamente as posições da instituição financiadora.

Urbano de tipo tradicional (tecnocrático e limitado à ordenação territorial) consistiria na adoção das fórmulas associadas ao planejamento estratégico das cidades em suas múltiplas variantes, tentando incidir mais fortemente sobre os processos de reconversão econômica das cidades na expectativa de torná-las politicamente protagonistas e economicamente mais competitivas em um ambiente de aguda concorrência pela atração de investimentos escassos.

SEÇÃO 1
NOTAS INTRODUTÓRIAS SOBRE OS CONTORNOS CONCEITUAIS DO DEBATE

O problema teórico sobre o qual versa esta Tese é o da Política Urbana e suas correspondentes normas institucionais na Espanha no período contemporâneo. Em termos minimalistas, a Política Urbana compreende o conjunto de instituições e respectivas ações que incidem e condicionam a configuração do território e que abrange, simultaneamente, as dinâmicas político-institucional e socioeconômica de produção e regulação do espaço urbano. Esse enfoque supõe apreender duas dimensões complementares do urbano, a físico-territorial e a sociopolítica. Enquanto a primeira (própria do Urbanismo e da Geografia) remete-se à expressão espacial dos conflitos urbanos, a segunda (mais afeta às observações e categorias analíticas do campo das Ciências Sociais) reporta-se à dimensão social e às relações entre o Estado e a sociedade na produção e organização do espaço urbano.

Nesses termos, sinteticamente, "las políticas urbanas serían aquellas acciones que van dirigidas a la transformación de los espacios públicos y privados que configuran la ciudad con el objetivo de influir las prácticas que en ella se desarrollan" (TOMÀS; MARTÍ-COSTA, 2011, p. 24). Trata-se, portanto, uma abordagem necessária e obrigatoriamente interdisciplinar – sobretudo política, mas também urbanística, enfim, **leitura política do urbano** – sobre as dinâmicas e as normas através das quais se regula e se produz o espaço urbano.

Três proposições cardeais permeiam esta Tese e merecem evidência: a primeira e relativamente trivial é que a Política Urbana é condicionada em larga medida por suas bases institucionais, o que remete à incorporação de uma abordagem de tipo institucionalista, no sentido de que o formato das instituições condiciona a política (o processo decisório) e as atinentes Políticas Públicas (a maneira como os governos disciplinam e regulam determinado campo, no caso a Política Urbana).

Não obstante, como se poderá constatar na sequência, a adoção desse enfoque deve ser relativizada na medida em que quaisquer modelos interpretativos não são suficientes *per se* para explicar fenômenos

complexos e multifacéticos que não se encerram nas formas através das quais estão dispostos seus fundamentos institucionais. O enfoque analítico, portanto, não se confina a um enquadramento monolítico do objeto de estudo, razão pela qual são incorporadas múltiplas referências teóricas de diferentes campos do conhecimento.

A segunda hipótese está relacionada à debilidade do Estado – especialmente ao nível das comunidades autônomas e dos municípios – em sua capacidade de ordenar o território e o desenvolvimento urbano face, de um lado, à subordinação dos clássicos instrumentos normativos de Política Urbana (notadamente dos *Planes de Ordenación*) a projetos e planos de requalificação e reconversão produtiva no segmento terciário da economia e, de outro, ao protagonismo e à potência do mercado imobiliário. Ou seja, a normativa urbanística se torna caudatária de interesses privados materializados em ações, projetos e grandes empreendimentos (acolhidos pelos próprios governos autonômicos e locais, sobretudo de grandes cidades capitais autonômicas ou provinciais) que impulsionam decisivamente o mercado nas direções da expansão da oferta de produtos imobiliários e da ampliação do solo urbanizável. Assim tornam-se paradigmáticas as dinâmicas características do empresariamento urbano, por meio da mercantilização das cidades e da competição por recursos escassos. Precisamente nesse sentido, evidenciam-se a fraqueza e a fragilidade do Estado em sua capacidade de promover e conduzir a ordenação urbana.

A derradeira hipótese – assumidamente controversa – é que a participação, nos termos concretos em que tem se apresentado nos processos relativos à Política Urbana, tem um caráter institucionalizado por meio das estruturas estatais e, ademais, registra uma incidência bastante modesta nos processos decisórios efetivamente implantados. Tal proposição ocupa um lugar sensível no debate sobre as teorias democráticas, pois procedimentos participativos não só não substituem formatos próprios de sistemas representativos como assumem um caráter complementar. Em síntese, representação e participação não podem ser abordadas de maneira polar ou tampouco antagônica precisamente porque se revelam empiricamente justapostas.

Antes de ingressar no estudo temático empírico cujo objeto de análise remete à Espanha contemporânea, é imperativo reportar-se às bases conceituais e ao diálogo com a literatura que envolvem e definem a Política Urbana e seus processos decisórios. Para fazê-lo, serão consideradas três abordagens e correspondentes referências teóricas complementares, apresentadas sucintamente na sequência.

A primeira e obrigatória digressão – necessariamente abrangente porque dialoga com a literatura multidisciplinar do Urbanismo, do Planejamento Urbano, da História, da Sociologia Urbana, da Geografia e da

Ciência Política – reporta-se às concepções e correspondentes enquadramentos dos campos disciplinares que se dedicaram à caracterização da trajetória do pensamento sobre a organização e o planejamento do espaço urbano, desde suas origens associadas ao fenômeno da urbanização nos primórdios da sociedade capitalista industrial ao período contemporâneo. Essa abordagem culmina com algumas considerações que problematizam o *lugar* e a identidade epistemológica do Planejamento Urbano e, ainda, suas complexas relações – ora de aproximação, ora de distanciamento – com o Urbanismo.

A segunda abordagem diz respeito à problematização do tema em torno dos conceitos e categorias analíticas das Políticas Públicas de uma perspectiva predominantemente institucionalista, o que remete ao entendimento desta disciplina como o "Estado em ação", isto é, aos atores governamentais/decisores e às normas que balizam e condicionam as ações que emanam do Estado em seus diferentes níveis de governo. Subsidiariamente, reporta-se a uma abordagem particular do urbano (política e politológica), cuja atenção se volta para as formas e para os processos de produção das políticas.

Não obstante, esse enfoque não se limita exclusivamente aos processos que transcorrem estrita ou exclusivamente na esfera urbana, mas que obviamente incidem sobre esta produzindo resultados que impactam as múltiplas dimensões da vida urbana: trata-se da identificação dos formuladores e tomadores de decisões (*policy makers*) que integram os sistemas políticos decisórios e as respectivas formas através das quais as decisões e escolhas correspondentes se traduzem em Políticas Públicas, considerando-se também o seu caráter multinível que engloba diferentes níveis de governo (Estado, comunidades autônomas e municípios).

Ademais, esse instrumental teórico-metodológico remete ao mapeamento dos atores cujas ações incidem decisivamente sobre o urbano, mas que não se confundem com os agentes estatais, isto é, envolve a complexa teia de relações entre instituições e atores societários que comportam as dinâmicas peculiares do mercado imobiliário, de concessionários/permissionários privados de serviços públicos (saneamento, transportes, construção civil, coleta e processamento de resíduos etc.) e demais agentes com algum grau de protagonismo em relação ao ordenamento urbano.

A terceira abordagem teórica está situada no campo estritamente politológico – mais diretamente associada ao postulado de que mecanismos participativos têm caráter complementar à representação –, e diz respeito à participação e mais especificamente como este tema/problema figura nas formulações das teorias democráticas tanto a partir de postulados normativos quanto da intepretação de sua expressão fática como fenômeno próprio das democracias contemporâneas face aos reconhecidos limites das diferentes

expressões do modelo liberal-pluralista dominante nos sistemas políticos ocidentais. Ademais, trata-se de problematizar como o tema transcende a abstração e incide nos estudos sobre a Política Urbana e seus respectivos processos de tomada de decisões.

Essas três referências serão abordadas em sentido complementar e tratadas sequencialmente para fundamentar a Política Urbana em sua complexidade e em suas múltiplas dimensões.

1.1 A identidade e o lugar do campo do Planejamento Urbano

O mapeamento e mesmo a classificação do Planejamento Urbano não ocupam um lugar tranquilo, confortável ou tampouco monolítico nas correspondentes fundamentações e linhagens teóricas que incluem as análises do território, as interações sociais, as condicionantes econômicas e os respectivos aparatos político-institucionais. A multiplicidade de abordagens reflete a própria complexidade do campo e a diversidade de enfoques, razão pela qual não há hierarquia ou simplificações maniqueístas que possam encerrar o debate. O fato a destacar é que o fenômeno urbano despertou múltiplos olhares de seus intérpretes (tanto no universo acadêmico quanto fora dele) em diferentes momentos históricos.

Sobre o pensamento urbanístico, aqui o propósito mais singelo consiste em tão-somente situar o campo temático desses estudos, limitando-se à identificação analítica dos enfoques e abordagens presentes na literatura[6].

Não por acaso, os temas da caracterização e da interpretação das cidades – dos desafios originais impostos ao Planejamento Urbano e de seu posterior desenvolvimento como campo do conhecimento – emergiram como um problema rigorosamente inédito para os observadores e gestores urbanos simultaneamente às grandes transformações socioeconômicas promovidas pela I Revolução Industrial, em fins do séc. XVIII, a partir de sua expressão pioneira na Inglaterra. A magnitude e a fecundidade dessas mudanças que conduziu a ambientes repugnantes levou historiadores a caracterizar o espaço urbano de grandes cidades europeias no séc. XIX tal qual Londres, Paris e outras como "gigantesco processo de segregação de classes" (HOBSBAWM, 1982), "espetáculo da pobreza" e "inferno social" (BRESCIANI, 1990) ou "cidade da noite apavorante" (HALL, 2007).

6. Para uma história abrangente do Planejamento Urbano e de suas expressões no séc. XX, ver a obra seminal de Hall (2007), além de Choay (2010). Sobre a evolução das cidades na História, imperativo recorrer aos clássicos de Benevolo (2007) e Munford (1991). Para uma análise contemporânea sobre as relações entre espaço urbano e economia na era da globalização, ver Benko (1999). Particularmente sobre o caso brasileiro e sua evolução, registre-se a valiosa contribuição formulada por Fix e Arantes (2021), que examinam, em abordagem historiográfica, a formação e o desenvolvimento do campo dos estudos urbanos em perspectiva interdisciplinar. Além desta, merecem registro outras importantes interpretações de ângulos distintos, porém, complementares: Caldeira e Holston (2004), que abordam os contrastes entre as tradições tecnocrática e autoritária do planejamento com as inovações dos tempos de democratização; Kowarick (1995), que analisa como as teorias sociológicas sobre o urbano penetraram em paragens latino-americanas, notadamente as de inspiração althusseriana; Leme (2005), que reúne estudos historiográficos que analisam a difusão e a influência do pensamento urbanístico em oito capitais brasileiras; Valladares (1994), que aborda especificamente o tratamento da pobreza urbana associando diferentes recortes temporais com padrões sociais e territoriais de moradia; e Villaça (2004), que oferece uma interpretação seminal da história do Planejamento Urbano destacando os elementos ideológicos dominantes a partir de 1930.

As imagens de caos/desordem, privação/miséria e trabalho/opressão sobrepunham-se em um ambiente hostil cuja radicalidade também não escapou à argúcia da observação de vários escritores, poetas e cronistas da época, tais como E. Zola (autor de *Germinal*, romance em que narra a violência e a exploração a que eram submetidos os operários de minas de carvão), C. Baudelaire (notabilizado pela acusação de ultrajar a moral rígida da época com seus poemas agridoces) ou C. Dickens (criador do personagem Oliver Twist, o menino órfão e errante que é acolhido por uma gangue londrina de garotos punguistas).

Na mesma toada, em *Folhas de Outono*, Victor Hugo descreveu as agruras da experiência urbana de forma radicalmente perspicaz: "Multidão sem nome! Caos! Vozes, olhos, passos / Aqueles que jamais se viram, aqueles que não se conhecem / Todos os vivos – cidades atordoantes para os ouvidos / Muito mais do que um bosque da América ou uma colmeia de abelhas" (BRESCIANI, 1990, p. 7). Nada, pois, havia de glamour naquelas aglomerações urbanas parecidas com o cenário terreno do inferno em tempos revolucionários, cujas imagens seriam magistralmente descritas no clássico *Os Miseráveis*, no qual a miséria humana ganha expressão na saga e na resiliência do personagem Jean Valjean.

A essa aguda caracterização social não poderia faltar a impactante obra de F. Engels, *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*, grafado na era vitoriana, que oferece uma contribuição seminal para as Ciências Sociais ao relacionar a pauperização dessa classe social às engrenagens dos processos de produção e controle de mercadorias sob o domínio do capital, relacionando a Economia Política às suas radicais expressões urbanas. As consequências sociais desse novo modo de produção impactaram brutalmente a formação do mundo do trabalho, e tais mudanças não passaram desapercebidas aos historiadores urbanos:

> Se o capitalismo tendia a expandir os domínios do mercado e transformar cada parte da cidade numa comodidade negociável, a mudança dos trabalhos manuais urbanos organizados para a produção fabril em larga escala transformou as cidades industriais em sombrias colmeias, a fumegar ativamente, a bater, a guinchar, a expelir rolos de fumo de doze a quatorze goras por dia, algumas vezes durante as vinte e quatro horas (MUNFORD, 1991, p. 483).

Nada há de aleatório ou hiperbólico nas cuidadosas escolhas semânticas de historiadores, escritores, estudiosos ou pensadores revolucionários: a recorrência dos vocábulos "pavor", "inferno" e "colmeia" dão a exata medida do mundo que emergia nas cidades, ou seja, uma sociedade pautada, condicionada

e organizada pelo e para o trabalho – e por sua exploração. A sociedade capitalista que emergiu com a Revolução Industrial – autenticamente burguesa e crescentemente urbana – era radicalmente singular por algumas razões: i) por abrir o espaço político para a ascensão do poder da burguesia; ii) pela substituição das relações senhoriais para um ordenamento de homens livres, os quais passaram a ter a sobrevivência confinada à alienação do único bem que lhes restou: sua força de trabalho; iii) pela afirmação da produção mecanizada em larga escala, por meio da produção industrial, que superou o antigo sistema de produção artesanal obsoleto; iv) pelo fato de a terra deixar de ser minimamente acessível à medida que os antigos territórios comunais foram substituídos pela propriedade privada (cujo exemplo emblemático foi a difusão dos cercamentos), o que conduziu à proletarização do trabalho no campo; v) pelo intenso êxodo rural que deslocou para a cidade multidões de trabalhadores, aliás, uma categoria social inteiramente nova.

Essa nova sociedade organizada em torno do trabalho, pautada pela acumulação de capital e pela hegemonia burguesa transferiu seu centro de gravidade do campo para a cidade, território onde progressivamente se instalaram as indústrias, ainda que, em seus primórdios, estas unidades fabris ficassem às margens dos rios em razão da proximidade da energia hidráulica. Nessas condições, por razões de economia de escala e mesmo de funcionalidade territorial, "a indústria têxtil tinha de abandonar a antiga organização dispersa e concentrar-se em grandes oficinas onde pudesse dispor da necessária força motriz; primeiro, próximo dos cursos de água e depois das minas de carvão, necessárias para alimentar a máquina de Watt" (BENEVOLO, 2007).

Pois é nas cidades que se formam novas configurações sociais (as classes, os locais de moradia, a disciplina do trabalho, os conflitos fundiários, a solidariedade de classe) e foi organizado o novo modo de produção industrial autenticamente capitalista. Cidades sempre existiram – motivadas e organizadas principalmente por critérios políticos e de segurança, e por isso mesmo eram muradas –, mas a partir de então o espaço urbano adquire centralidade como o território da produção e da acumulação de riqueza, e também da experimentação, da fruição cultural e da sociabilidade entre cidadãos juridicamente iguais e socialmente desiguais.

A diferença fundamental nessa nova sociedade é que o trabalho passou a ser a fonte da riqueza social. E só por meio dele (do trabalho) se poderia alcançar inserção na sociedade: quem estivesse fora do trabalho ou se recusasse à sua ordenação colocava-se à margem ou fora da sociedade, seria um pária, um indesejável. Portanto, nada há de coincidência na difusão de movimentos radicais como o ludismo, de sucessivas revoltas e mesmo de revoluções na constatação de que as narrativas sobre a cidade passaram a incorporar uma nova

gramática na qual emergem as figuras ameaçadoras do excedente e das "classes perigosas". Por isso mesmo, desde então o território urbano passou a ser crescentemente segmentado, de modo a tornar a cidade cada vez mais fragmentada tanto em torno de suas funções (produtivas, comerciais etc.) quanto da divisão dos diversos espaços para o assentamento das diferentes classes sociais.

Sinteticamente, "a única lei era comprar no mercado mais barato e vender sem restrição no mais caro... os deuses e os reis do passado eram impotentes diante dos homens de negócios e das máquinas a vapor" (HOBSBAWM, 1982, p. 69). O lucro e a acumulação não só passaram a ser a razão de ser dessa nova sociedade como foram incorporados ao rol de atribuições garantidoras do Estado.

Precisamente por sua complexidade e por seu caráter multidimensional (social, econômico, político e ideológico), o fenômeno urbano começou a ganhar status de cientificidade no séc. XIX como um campo do conhecimento dedicado a responder às novas configurações urbanísticas e aos novos problemas derivados da sociedade industrial, ainda que se tenha registro semântico da expressão "urbanismo" somente em princípios do séc. XX. A propósito, esta expressão singular passou a admitir pelo menos três sentidos conceituais distintos:

> O primeiro corresponde ao conjunto de técnicas e/ou discursos referentes à ação do Estado sobre a cidade; corresponde, em inglês, ao *city planning*, ao francês *urbanisme* e ao português urbanismo, no sentido antigo. O segundo corresponde a um estilo de vida (Wirth, 1973, publicado em 1938), sendo designado, em inglês, por *urbanism*; finalmente, o terceiro refere-se ao conjunto das ciências – e supostamente ciências – que estudam o urbano (VILLAÇA, 2004, p. 180).

Em termos de interferências urbanas práticas, a segunda metade do séc. XIX registrou intervenções emblemáticas que serviriam como paradigma para planejadores e gestores urbanos em diferentes paragens: em Paris, revelaram-se mais latentes e radicais a partir das reformas urbanas lideradas pelo Barão Georges-Eugéne Haussmann, um aristocrata cuidadosamente escolhido como prefeito pelo Imperador Napoleão III para promover a modernização da cidade. "Modernizar" naquele contexto significava, antes de qualquer outra exigência, livrar-se do passado medieval visto como obstáculo ao desenvolvimento urbano, cultural e econômico da cidade.

Para traduzir essa obsessão modernizadora, tratava-se de sanear – literalmente, limpar e higienizar um ambiente contaminado como o da cidade – e substituir a antiga estrutura arquitetônica e urbanística por outra mais funcional e esteticamente compatível com os valores e ideias da época.

E assim foi feito com a radicalidade inerente aos tempos revolucionários: a pólvora serviu como insumo da modernização para destruir casarios, ruas e bairros. Era preciso remover os traçados disformes e irregulares do legado medieval, instalar redes de saneamento, aquedutos, gás, padronizar minimamente as novas edificações e assim sucessivamente. "Rasgar o ventre da cidade" tornou-se o lema de uma intervenção que – por meio de desapropriações, brigadas de operários e carta branca concedida pelo Imperador – pretendeu, a partir de uma concepção radial inovadora, produzir tudo novo: conjuntos de habitações, ruas, bulevares, parques, jardins, traçados longos e largos de avenidas estruturantes, além de logradouros e monumentos emblemáticos, casos da avenida *Champs Elisées* e da Ópera de Paris.

Buscava-se construir uma cidade racionalizadora, para assim superar o arcaísmo da estrutura urbana formada por labirintos que marcava a herança obsoleta. Essas intervenções urbanas não foram pensadas para atender toda a população e não disfarçaram seu caráter elitista, mas progressivamente diferentes grupos sociais foram se apropriando de muitos desses novos espaços. A propósito, a inspiração e os desfechos dessa experiência influenciaram outras tantas intervenções urbanas na Europa e no resto do mundo: tanto em termos arquitetônicos, estéticos e paisagísticos, como do ponto do ponto de vista da materialização de uma concepção urbanística modernizadora.

Tensões e disputas urbanas persistiram ao longo do séc. XIX, e muito provavelmente a experiência mais radical de sublevação dessa trajetória tenha sido a Comuna de Paris – o primeiro ensaio de governo operário da História, cuja duração teve pouco mais de 2 meses, em 1871 –, quando o governo revolucionário tomou medidas radicais emblemáticas, dentre as quais a desapropriação de moradias vazias.

Já em meados do séc. XX, dois movimentos intelectuais e culturais merecem registro por sua originalidade, larga incidência no pensamento urbanístico e mesmo pelo impacto que provocaram na reorientação e na conduta dos planejadores e gestores urbanos.

O primeiro impulso veio da contribuição singular da "Escola de Chicago" a partir da década de 1920, cuja marca distintiva na Sociologia Urbana residia no tratamento da cidade como objeto particular de estudo, ou seja, a abordagem da ecologia humana dedicou-se a interpretar a adaptação dos assentamentos humanos ao seu entorno, considerando que não se tratava de um objeto de estudo social e espacialmente homogêneo, com características morfológicas igualmente distintas que refletiam as desigualdades das sociedades, assim

recusando a neutralidade do espaço: "el territorio no es neutro, sino la materialización de otros procesos. Frente a la concepción ecológica del espacio, se sitúan perspectivas que prestan especial atención a las dinámicas sociales y económicas, y cómo se ponen de manifiesto en el territorio urbano" (GARCÍA; LLOSA, 2021, p. 19). A propósito, a ressignificação sobre a singularidade do urbano como objeto de estudo ganharia impulso e densidade intelectual com a interpretação posterior na obra seminal de Lefebvre (2001) e no sofisticado axioma de que o espaço (sobretudo, o espaço urbano) é, sempre e inevitavelmente, um objeto em disputa, daí o impactante postulado sobre o *direito à cidade*.

O segundo movimento intelectual emblemático disseminou-se a partir dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), nas décadas de 1920-1930, e a marca distintiva dessa trajetória da "Arquitetura Moderna" foi a acepção funcionalista da cidade classificada em três atribuições cardeais: habitar, trabalhar e recrear. O protocolo de maior impacto que sintetizou essa concepção foi a "Carta de Atenas" – ratificada na Assembleia do CIAM de 1933 –, na qual assegurava-se a articulação entre as transformações das dinâmicas social e econômica com os fenômenos arquitetônicos e urbanísticos como condição para a promoção de mudanças qualitativas da sociedade e da experiência humana. Vale reproduzir um de seus enunciados mais emblemáticos sobre o "Urbanismo":

> As três funções acima indicadas [habitar; trabalhar; recrear-se] não são favorecidas pelo estado atual das aglomerações. As relações entre os diversos locais que lhes são destinados devem ser recalculadas de maneira a determinar uma justa proporção entre volumes edificados e espaços livres... o parcelamento desordenado do solo, fruto de partilhas, de venda e de especulação, deve ser substituído por uma economia territorial de reagrupamento. Esse reagrupamento, base de todo urbanismo capaz de responder às necessidades presentes, assegurará aos proprietários e à comunidade a justa distribuição das mais-valias resultados dos trabalhos de interesse comum (CARTA DE ATENAS, 1933, p. 37)[7].

O movimento moderno da Arquitetura e do Urbanismo inspirado nas formulações dos CIAM difundiu-se amplamente e conquistou larga recepção em todas as partes do mundo, mas não sem críticas e contestações, especialmente quanto às contradições entre suas motivações igualitárias e seus resultados opostos, incluindo as formas e expressões através das quais disseminou-se em países da periferia do

7. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Carta de Atenas. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>. Acesso: 20 out. 2022.

capitalismo[8]. Cumpre, portanto, ilustrar o paradoxo sintetizado pelas expectativas de organização totalizante do espaço e suas consequências antônimas, isto é:

> O modelo dos CIAM também propõe uma apropriação subjetiva da nova ordem social inerente a seus planos. Utiliza-se de técnicas vanguardistas de choque para forçar essa transformação subjetiva, enfatizando a des-contextualização, a des-familiarização e a des-historicização. A premissa central desse modelo é de que a nova arquitetura/planejamento urbano criam conjuntos de peças de experiências radicalmente diferentes que desestabilizam, subvertem e, então, regeneram a malha adjacente da vida social. Trata-se de uma noção viral de revolução, de uma teoria da descontextualização na qual as propriedades radicais de algo totalmente fora de contexto infectam e colonizam aquilo ao seu redor com novas formas de experiência social, associação coletiva, hábitos pessoais e percepções. Ao mesmo tempo, espera-se que essa colonização obstrua aquelas formas consideradas indesejáveis ao negar expectativas sociais e arquitetônicas prévias sobre a vida urbana (CALDEIRA; HOLSTON, 2004, p. 222-223).

Se ainda restarem dúvidas quanto à pertinência e à incidência da crítica conceitual, estes autores advertem que bastaria observar um projeto emblemático do modernismo no Brasil: "o projeto de Brasília implementa essas premissas tanto por meios arquitetônicos como sociais" (Idem), ou seja, a pretensão racionalizadora e totalizante do espaço e a supressão da rua e de seus públicos (associados à desigualdades) produziram resultados antagônicos aos que se postulava, pois "baseia-se na imposição autoritária de sua versão de igualdade, a visão de um prescrito imaginada por um 'planejador que sabe tudo'. Ou seja, o planejamento modernista falha perversamente como forma de promoção da igualdade" (Ibidem, p. 225). Provavelmente por razões semelhantes, "o mal que Le Corbusier fez vive depois dele; o bem talvez esteja enterrado com seus livros, lidos raramente, pela simples razão de serem, na maioria, ilegíveis" (HALL, 2007, p. 241).

Não obstante as críticas agudas que recebeu, o planejamento modernista logrou ampla aceitação e difundiu-se alhures como conceção dominante tanto nas escolas de Arquitetura e Urbanismo como em agências governamentais na maior parte do transcurso do séc. XX, seja nos países centrais seja na periferia

8. Não há espaço para aqui desenvolver essa reflexão de forma mais exaustiva e particularizada, desafio que exigiria outro estudo específico, que foge ao escopo desta Tese. Para uma crítica abrangente do ideário modernista a partir da análise do projeto de Brasília e de sua implantação, ver Holston (1993).

do capitalismo.

Ao longo do séc. XX, outras contribuições também merecem um breve registro pelo denso aporte que agregaram ao pensamento urbanístico, tais como contemporaneamente a obra de D. Harvey, que recorre à Economia Política e direciona seu foco às explicações sobre as formas de acumulação da renda fundiária, à reprodução da acumulação no espaço urbano, às expressões da luta de classes fora do esquadro tradicional, às lutas urbanas (para além do local de trabalho), a temas como os da vizinhança, dos conflitos na dimensão étnica, das lutas sociais do cotidiano. Enfim, foi se esboçando uma visão de que o mundo capitalista – para além da produção material –, não se resume exclusivamente a essa dimensão, também é constituído de representações e de formas sutis de dominação cuja base material se dá em larga medida no espaço urbano mediante o crescente protagonismo do capital financeiro em meio às crises contemporâneas de sobreacumulação do capitalismo.

Em alguma medida, essas ideias também mantiveram aproximação e diálogo com as contribuições precedentes ou contemporâneas de pensadores que se notabilizaram pelo esforço de renovação do pensamento marxista e que eram mais sensíveis e atentos às lutas urbanas que marcaram o fim da década de 1960 e os anos de 1970, dentre os quais merecem ser lembrados H. Lefebvre, M. Castells, E. Préteceille.

O debate em torno dos significados e acepções do Planejamento Urbano, de certa forma, retomou a percepção distintiva de suas raízes, identificando seu sentido fundamental na tentativa de correção/mitigação das desigualdades produzidas nas dimensões socioeconômica e urbanística. Nesse sentido, ao longo do séc. XX, o Planejamento Urbano foi uma tentativa de resposta às desigualdades urbanas e aos efeitos deletérios produzidos intrinsecamente ao desenvolvimento das cidades (HALL, 2007). As diferenças que separam os primórdios da sociedade industrial e o cenário contemporâneo são de grande magnitude – da predominância do sistema produtivo fabril para a hegemonia do capitalismo financeiro; diminuição expressiva do contingente e do peso social do proletariado industrial; ampliação seletiva da oferta de serviços de infraestrutura urbana; agudização dos impactos ambientais etc. –, mas esse longo percurso manteve a centralidade de um problema estrutural, as mazelas decorrentes das desigualdades produzidas no sistema capitalista:

> Desde o início, as cidades emergiram da concentração social e geográfica do produto excedente. Portanto, a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, já que o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre sua distribuição repousa em umas poucas mãos. Esta situação geral persiste sob o capitalismo, claro, mas como a urbanização depende da mobilização de excedente, emerge uma conexão estreita entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização. Os capitalistas têm de produzir excedente para obter mais-valia; esta, por sua vez, deve ser reinvestida a fim de ampliar a mais-valia. O resultado do reinvestimento contínuo é a expansão da produção de excedente a uma taxa composta – daí a curva lógica (dinheiro, produto e população) ligada à história da acumulação de capital, paralela à do crescimento da urbanização sob o capitalismo (HARVEY, 2012, p. 74).

Dessa observação deriva uma constatação teórico-metodológica que, não obstante não expressar originalidade, merece a devida ênfase: o pensamento urbanístico desde sempre caracterizou-se como um campo interdisciplinar, o que se confirmou a partir da segunda metade do séc. XX. Mesmo de diferentes ângulos, com o recurso de múltiplas disciplinas e com distintas ferramentas analíticas, toda essa tradição, em maior ou menor grau, dedicou-se à interpretação dos efeitos do paradoxo prosperidade econômica/ desigualdade e à prospectiva normativa de racionalidade na difusão de bens e serviços no espaço urbano. Ou seja:

> Na prática, o planejamento das cidades funde-se, quase imperceptivelmente, com os problemas das cidades, e com aqueles na economia, na sociologia e na política das cidades, e esses, por sua vez, com toda a vida socioeconômica-política-cultural na época; não há termo nem limites para tais relações, ainda que em um – embora arbitrário – deva ser estabelecido. A resposta, no caso, é contar do mundo apenas o suficiente para explicar o fenômeno do planejamento urbano, para fixá-lo firmemente, à maneira marxista, em sua base socioeconômica, e assim dar início à parte realmente interessante da tarefa do historiador (HALL,2007, p. 8).

Enfim, a evolução do Planejamento Urbano esteve historicamente associada a um ensaio normativo de nítida fundamentação moral, qual seja, enfrentar a gestão do desenvolvimento por meio de estratégias de mitigação das assimetrias econômicas do espaço urbano (BENKO, 1999).

O problema adicional é que o ângulo de observação das Ciências Sociais no pós-guerra consolidou uma visão otimista segundo a qual, ao menos nos países centrais do capitalismo que consolidaram regimes políticos democráticos, a diminuição das desigualdades (incluindo-se obviamente as assimetrias urbanas) seguiria um curso inexorável. Não obstante, o colapso do *welfare state*, a crise urbana, os fluxos migratórios, a difusão do ideário neoliberal e sua obsessiva busca pela redução do Estado e pelo ajuste fiscal, a internacionalização do capital, dentre outras razões, desmentiram as expectativas mais generosas de décadas passadas, de sorte que a prosperidade já não pode ser encarada como uma fatalidade inelutável. Não pode, inclusive, porque é resultado de decisões e escolhas políticas e de Políticas Públicas (ARRETCHE, 2015).

Diante dessa observação, o Planejamento Urbano pode ser entendido sinteticamente como "a ação do Estado sobre a organização do espaço intra-urbano" (VILLAÇA, 2001, p. 173). O mesmo autor, contudo, oferece interpretação ambígua sobre essa definição em outro texto:

> É preciso cuidado para **não identificar o urbanismo enquanto mero discurso, conjunto de ciências e supostas ciências (ideologia) com políticas urbanas**. Estas devem referir-se às reais ações e às propostas consequentes de ação do Estado sobre o urbano. **Inserem-se no campo da política**. Aquele [urbanismo], como retórica, insere-se no campo da ideologia. As políticas públicas urbanas, enquanto real ação do Estado sobre nossas cidades, são ainda de difícil estudo, pois permanecem predominantemente ignoradas, uma vez que poucos são os levantamentos sobre tais ações; note-se aliás que elas envolvem os três níveis de governo. Devem abordar principalmente as políticas de saneamento e meio ambiente, transportes e habitação. Quanto ao urbanismo enquanto discurso, enquanto ciências, estilo de vida ou ideologia, estes são ainda mais visíveis, estão nos livros e nos artigos de revistas e – no Brasil – nos 'planos diretores' (VILLAÇA, 2004, p. 180 – sem destaques no original).

Urbanismo e Planejamento Urbano não são sinônimos, admitem acepções distintas e podem ter status epistemológicos próprios, ainda que possam assumir significações complementares. Enquanto o primeiro conceito reporta-se a uma tradição disciplinar intrínseca ao exercício projetual da Arquitetura e comporte múltiplas escalas de criação e ação que se estendem de intervenções particulares ao escopo geral do território urbano, a segunda acepção guarda uma vocação inescapavelmente multidisciplinar que remete à formulação de propostas territorialmente totalizantes (programas, planos ou projetos), as quais transcendem o escopo arquitetônico *stricto sensu* (embora este permaneça com status de protagonismo). Enquanto o Urbanismo integra com a Arquitetura um campo específico do conhecimento situado nas Ciências Sociais Aplicadas, o Planejamento Urbano também aproxima-se destas e ainda mais das Ciências Sociais, no sentido de sua amplitude em termos de escopo multidisciplinar e do estudo das determinações e consequências da ação dos atores políticos, sociais e econômicos[9].

Limonad e Randolph (2021), a partir de múltiplas referências teóricas, lançam luz ao debate ao reconhecerem o estatuto próprio de cada um desses campos do conhecimento ao mesmo tempo em que também realçam que ambos transpõem seus domínios originais para estabelecerem uma intensa relação de "interpenetração" recíproca. Assim:

> Ao pensar o planejamento como uma **ação** multi e transescalar, que ultrapassa e vai além da escala local, tem-se que a cidade se converte em uma das escalas de reflexão, **de ação e de intervenção** do planejamento. Uma intervenção que não necessariamente requer como produto um plano físico – isto é, um projeto de cidade, um desenho urbano –, mas sim a definição de tendências, de relações e de interações socioespaciais inter ou transescalares relativas à definição de centralidade, eixos de desenvolvimento e de crescimento, de áreas de preservação ambiental, de zonas de recuperação e de expansão urbana para fins diversos, entre outras coisas. Interações, relações e tendencias que ultrapassam em muito, os limites físicos da cidade (LIMONAD; RANDOLPH, 2021, p. 18-19 – sem destaques no original).

9. Para uma análise do conflito conceitual Urbanismo-Planejamento Urbano e especialmente dos termos em que transcorreu a institucionalização desses campos do conhecimento no sistema de ensino de Pós-Graduação no Brasil, ver Rovati (2013).

Afora a atenção destinada à variável da escala (urbana), no sentido de conceber uma abordagem totalizante do espaço (da cidade no seu conjunto), cumpre destacar o entendimento do planejamento como "ação" e "intervenção", isto é, o Planejamento Urbano não se confina ao plano normativo e tampouco a planos urbanísticos, distingue-se como um campo prescritivo e operativo que produz definições e redefinições na produção do espaço urbano precisamente porque é "ação", ainda que essa intervenção possa ter eventualmente um caráter de conservação do status quo. A propósito, a advertência de que "o planejamento urbano é um meio para a definição de uma política" (DAVIDOFF, 2021, p. 299) é axiomática do seu caráter aplicado e de sua incidência fática no ordenamento territorial.

Como atribuição estritamente governamental, o Planejamento Urbano tem suas origens associadas à necessidade de o Estado regrar, normatizar e organizar as dinâmicas socioespaciais no contexto de consolidação da sociedade industrial que se firmou nos séculos XIX e XX, sob uma racionalidade historicamente datada, qual seja, a da acumulação capitalista. Portanto, o Planejamento Urbano não é intrinsecamente benfazejo, pois suas bases conceituais e suas implicações práticas estão associadas ao correspondente debate público e às respectivas decisões políticas.

Pois é a identidade holística que o acompanha desde suas origens que faz do Planejamento Urbano um campo ambíguo e relativamente impreciso, isto é, se, de um lado, seu caráter interdisciplinar o aproxima de outras disciplinas das Ciências Humanas e das Ciências Sociais Aplicadas, de outro, ao mesmo tempo essa marca também embaralha sua própria identidade. Como se pode observar, trata-se de um debate conceitual inconcluso, não obstante, é lícito inferir que, conquanto Urbanismo e Planejamento Urbano expressem conceitos singulares, não são antitéticos, mas, antes, complementares, precisamente porque ambos incidem sobre a produção do espaço e integram um campo cognitivo comum: o território urbano (a cidade como fenômeno social).

Retomemos agora as formulações de Villaça (2001; 2004): este autor reporta-se especificamente ao caso brasileiro e adverte que "não se deve considerar que, no Brasil, os planos diretores correspondam a políticas públicas municipais" (2004, p. 204), entretanto, as definições conceituais têm valor explicativo que transcendem seu objeto empírico original. Nesse sentido, "Urbanismo" em sua dimensão retórica pertenceria ao campo da ideologia, enquanto a "Política Urbana" estaria situada no campo da política, afinal diz respeito "às reais ações e às propostas consequentes de ação do Estado sobre o urbano". Enfim, seriam campos distintos porque supõem diferenças analíticas de abordagem entre o normativo e o fático.

Há que se admitir, contudo, que ambos os campos e definições não só reportam-se a um mesmo

território (o espaço urbano) como convergem em uma esfera comum: concernem ao Estado. O discurso sobre o urbano pode ter origens inclusive societárias, mas para tornar-se dominante (“ideológico”) requer que seus valores e enunciados conquistem legitimidade, o que só é possível na medida em que encontra amparo e sustentação na instituição reguladora da vida social.

Na clássica definição weberiana, o Estado distingue-se como a instituição que detém o monopólio legítimo da força, ou seja, a busca por uma definição conceitual apropriada requer o reconhecimento de que, quando nos reportamos ao Estado, estamos nos referindo a uma conceituação datada, à sua historicidade. Nesses termos, o Estado é um conceito e uma expressão historicamente determinada, não tem a mesma significação em diferentes períodos da história porque tem características específicas.

O Estado (e suas correspondentes formas organizativas e institucionais) é o resultado de uma luta incessante, contínua e renitente, como N. Maquiavel observou com argúcia, entre os que querem dominar e os que não querem ser dominados; enfim, é resultado da tensão política entre quem governa e quem é governado. Portanto, a lição básica a extrair é que o Estado designa uma compreensão política de sua fundação e existência, ou seja, é, antes de mais nada, a instituição que sintetiza os termos em que se definem as relações de poder. O surgimento do Estado moderno representou a consagração de uma progressiva tendência de superação do caráter policêntrico do Estado feudal e de concentração político-territorial:

> A ordem estatal torna-se assim um projeto ‘racional’ da humanidade em torno do próprio destino terreno: o contrato social que assinala simbolicamente a passagem do Estado de natureza ao Estado civil, não é mais do que a tomada de consciência por parte do homem dos condicionamentos naturais a que está sujeita sua vida em sociedade e das capacidades de que dispõe para controlar, organizar, gerir e utilizar esses condicionamentos para sua sobrevivência e para seu crescente bem-estar (SCHIERA, 1998, p. 428).

Seja qual for o ângulo analítico, o viés ou a ênfase, ou como cada linhagem do pensamento político trata o tema da soberania – na tradição contratualista, para Rousseau esta tem origem no povo e, para Hobbes, diversamente, reside no Estado, mas não em qualquer tipo de Estado, e sim em um Estado absoluto, pois esse é o preço a pagar pela conquista da liberdade civil –, todos esses pensadores e tradições do pensamento político jusnaturalista reconhecem duas premissas fundamentais: i) o Estado é entendido como um pacto social, um contrato por meio do qual se determina *quem* e *como* se governa, estabelecendo igualmente

condições para a subordinação; ii) o Estado é uma criação humana, artificial, e, portanto, reflete as escolhas racionais dos diferentes atores que o criam para servir aos seus propósitos, interesses e ambições. Não há política desinteressada, diria Weber.

Em síntese, o Estado moderno é um pacto de dominação e uma forma específica de organização do poder que se assenta em uma determinada territorialidade (daí que ganhe expressão como "Estado-nação"), ademais, necessariamente concentra recursos de poder e prerrogativas decisórias e, finalmente, exprime o consentimento dos governados em relação ao grau de poder dos governantes.

Tal caracterização conceitual se estende a todas as dimensões, incluindo a Política Urbana, razão pela qual a distinção rígida de Villaça (2004) entre as esferas do discurso (a ideologia) e da incidência prática (a política) não é suficiente para interpretar de forma articulada as dimensões teórica e fática e para compreender o alcance e a incidência das ações governamentais. Para traduzir o argumento, nada a objetar ao entendimento de que ideologia possa ser entendida como sinônimo de dominação (imposição dos interesses de uma classe sobre outra), contudo, a hegemonia e o predomínio dos interesses de determinados grupos sociais sobre outros requer amparo institucional, normas e instrumentos que só o Estado pode assegurar.

Dessa perspectiva que relaciona a Política Urbana ao Estado, trata-se de problematizar as atribuições, responsabilidades e desafios estatais em relação ao Planejamento Urbano, enfim, um axioma sobre o qual não cabe contestação: "planejamento [urbano] é competência do Estado e este é a expressão das classes dominantes, daí a impossibilidade do planejamento democrático e igualitário. Essa assertiva, que pode ser baseada nas complexas e brilhantes análises de Henri Lefèvre, entre outros marxistas, é aplicada, indistintamente, para Paris ou São Paulo" (MARICATO, 2013a, p. 48). Esta autora adverte que postula distanciamento de posições dogmáticas de esquerda que se recusam a formular proposições sob o argumento de que assim se manteria ou se reforçaria o *status quo*, perspectiva teoricamente alinhada à tradição estruturalista segundo o qual o Estado é capturado pelos dominantes (a burguesia), razão pela qual seriam inócuos quaisquer esforços no sentido de transformá-lo ou de redirecionar suas ações e políticas.

Especialmente nas paragens latino-americanas, essa tradição interpretativa sobre as contradições urbanas ganhou expressão nas Ciências Sociais em instrumental teórico que foi "no essencial uma produção francesa (althusseriana) que penetrou no coração do pensamento urbano da América Latina, sem que tenha havido de nossa parte a menor crítica teórica ou mesmo reciclagem analítica e conceitual" (KOWARICK, 1995, p. 49). Com efeito, entendido como pacto de dominação, o Estado não pode ser sociologicamente

neutralizado e desconhecer o papel das classes sociais sobre o poder político, mas essa constatação não é suficiente para ignorar as possibilidades de mudanças e reorientações em seu interior a partir de seu arranjo institucional e das disputas sociais e políticas.

No campo específico que aqui interessa explorar – das atribuições e ações do Estado na esfera do planejamento e da Política Urbana –, essa visão reducionista de um "Estado capturado" traduziu-se em uma interpretação esquemática e simplificadora segundo a qual, tendo o Estado um caráter de classe, não só não haveria necessidade de investigar suas ações porque estas teriam sentido e desfechos previamente estabelecidos, como este seria um exercício teórico-prático inócuo. Como consequência, a regulação urbana, a política, as disputas sociais e as dinâmicas entre governos e sociedade seriam destituídas de validade, uma vez que quaisquer governos reproduziriam as desigualdades urbanas estruturais. Essa abordagem efetivamente dogmática não valoriza adequadamente as instituições e as dinâmicas sociopolíticas e, ademais, ignora a análise concreta dos governos e da sociedade civil, contribuindo, mesmo que involuntariamente, para não desvendar as próprias dinâmicas políticas intrínsecas ao Estado, ignorando as consequências das ações engendradas por diferentes governos.

Em outros termos, e ainda mais incisivamente, a aceitação tácita da "interpretação generalizante e ortodoxa sobre a inevitabilidade do planejamento reproduzir o *status quo* leva à condenação de qualquer urbanismo (propositivo) de esquerda", e por isso mesmo constitui um equívoco teórico que conduziria à "sentença de morte do urbanismo crítico propositivo, a menos que se apele, para sua salvação, às teorias baseadas no assalto ao aparelho de Estado" (MARICATO, 2013a, p. 48).

Sinteticamente, o pensamento urbanístico desenvolveu-se como tentativa de resposta ao binômio prosperidade/desigualdade, cuja relação paradoxal revelou-se intrínseca às sociedades capitalistas. Dessa forma, a perspectiva analítica aqui adotada é a de que a Política Urbana, em sentido amplo, comporta tanto o discurso sobre o urbano quanto sua incidência na forma de políticas e intervenções diversas, as quais não precisam ser necessariamente harmônicas ou ajustadas entre si. A apartação rígida entre as dimensões política e urbanística conduziria à percepção de que os métodos, procedimentos, instrumentos e processos inerentes ao Planejamento (planos, programas, projetos, normas) seriam puramente técnicos, destituídos de conteúdo político tanto do ponto de vista procedimental quanto de seus conteúdos e de sua incidência. Portanto, a lupa por meio da qual se examina as ações do Estado sobre o espaço urbano compreende simultaneamente tanto o discurso (a ideologia entendida como dominação) quanto as ações objetivas que se traduzem em políticas diversas (incluindo seu ordenamento legal), combinando a análise do arcabouço

normativo com seus correspondentes instrumentos e normas e as ações e políticas levadas a cabo na ordenação urbana.

Há que se agregar ainda outro argumento: de modo geral, os estudos que se limitam à dimensão estritamente espacial – a despeito de sua relevância no desvendamento dos conflitos fundiários e de suas dinâmicas correspondentes –, nem sempre apreendem seus condicionamentos econômicos, os eventuais conflitos sociais que os acompanham e tendem a não considerar os processos decisórios que se situam no campo político-institucional. Em síntese, a análise abrangente sobre a Política Urbana requer a apreensão das relações de interdependência entre as variáveis físico-territorial, socioeconômica e político-institucional, pois trata-se de incorporar a premissa de que tais processos comportam uma dinâmica sistêmica na qual múltiplas dimensões estabelecem entre si variados graus de determinação e causalidade que produzem molduras cujos resultados não se restringem individualmente a cada uma dessas variáveis.

Essa abordagem teórico-metodológica identifica no urbano uma totalidade, isto é, a esfera estritamente física do território é inseparável das dimensões política, social e econômica. Como objeto permanente de disputa, o espaço é socialmente construído por diferentes atores estatais e societários cujos interesses são conflitantes no que se refere às formas desiguais de acesso à riqueza social, isto é, o "planejamento é competência do Estado e este [numa sociedade capitalista] é a expressão das classes dominantes" (MARICATO, 2001, p. 48).

Ademais, como se verá na sequência, Políticas Públicas (incluindo a Política Urbana) não se pautam e tampouco se orientam necessária ou exclusivamente pela mudança do *status quo*, pelo contrário, também podem servir ao propósito de conservá-lo. Enfim, o conteúdo e os efeitos das políticas não podem ser interpretados tão-somente *ex ante* e exigem um enfoque *ex post facto*.

1.2 Políticas Públicas e Política Urbana

A partir de agora é preciso tratar da segunda referência conceitual antes anunciada, relativa às definições de Políticas Públicas, abordagem que permite ampliar a compreensão específica sobre a Política Urbana. Para tanto, adota-se o ângulo panorâmico de observação formulado por Souza (2007), que se

distingue pela exposição conceitual e analítica do "estado da arte" desse campo temático reconhecendo sua multiplicidade de acepções.

Preliminarmente, a concepção aqui adotada identifica no Estado uma modalidade específica de organização do poder – e o poder, como se sabe, não é uma "coisa" nem um objeto e tampouco um lugar –, que nada mais é do que o exercício de uma relação que exige e reconhece autoridade estritamente política e moral e legitimidade institucional. Portanto, relações de poder remetem às definições sobre quem toma decisões e supõe submissão dos que são atingidos pelas decisões correspondentes. Enfim, toma-se o Estado como um pacto de dominação por meio do qual se define uma instituição (ou instituições) que regula(m) as normas de convivência da sociedade em todas as dimensões (política, econômica, social, urbana) e que tem legitimidade para fazê-lo.

Das observações anteriores, decorre outra questão fundamental: por definição, Políticas Públicas – no sentido de que tratam de ações que emanam dos governos – reportam-se ao Estado, isto é, traduzem escolhas por meio de decisões, atos e ações que tornam o Estado menos abstrato. Em síntese, Políticas Públicas são a expressão mais visível e tangível do *Estado em ação* (JOBERT; MULLER, 1987 *apud* MARQUES, 2018) por meio das decisões e iniciativas governamentais. Dessa perspectiva que desloca a observação para os governos e suas engrenagens decisórias, o campo das Políticas Públicas elege necessariamente uma abordagem teórico-metodológica específica, que é a das instituições: Políticas Públicas só podem ser analisadas a partir da modelagem e da vigência das instituições (das normas, regras, regulações, organizações) através das quais são tomadas decisões, daí as máximas da tradição neoinstitucionalista: "instituições importam" ou "instituições contam e fazem a diferença".

Portanto, aqui já se impõe uma definição conceitual subjacente: Políticas Públicas são compreendidas como derivações e resultados das formas como estão dispostas as instituições, entendidas como conjunto de normas que condicionam a tomada de decisões tanto do ponto de vista substantivo (de seus conteúdos) quanto do ponto de vista estritamente decisório procedimental (de quem está autorizado a tomar decisões, como estão dispostas as normas correspondentes e quem eventualmente se agrega a esse processo) ou ainda dos cidadãos atingidos ou que se pretende atingir (público alvo).

Para dar ênfase ao argumento, o enfoque de Políticas Públicas remete a um sistema político minimamente permeável às demandas da sociedade (*inputs*) e às respectivas respostas (*outputs*) do sistema político, além de *accountability* (responsabilidade dos governos de prestar contas de seus atos), ou seja, implica alguma modalidade democrática como sistema político decisório.

O contexto da emergência do campo disciplinar das Políticas Públicas, de sua conceituação e de seus debates, é o cenário do pós-guerra no séc. XX, marcado pela crise do padrão keynesiano de regulação estatal da economia e do colapso do *welfare state* (cenário de regressão das políticas sociais e de agravamento dos conflitos distributivos) e, também, da posterior ascensão ideológica e política de diferentes expressões de neoliberalismo, ideologia pautada pelo ideário da desregulamentação e progressiva retirada do Estado no regramento das relações econômicas e de seu papel como indutor do desenvolvimento.

Não parece casual que, historicamente, as Políticas Públicas tenham se institucionalizado como campo do conhecimento e disciplina como subárea da Ciência Política precisamente nos EUA. Nos EUA porque há uma longa tradição de estudos e teorizações sobre o governo que nascem já na transição para a independência daquele país e que tem em alguns de seus "pais-fundadores" autênticos pioneiros na formatação do governo republicano, cuja referência emblemática é *O Federalista*, obra que fornece a base doutrinária de um novo tratado sobre o governo e a Constituição norte-americana. A esse propósito, veja-se uma citação emblemática do mais perspicaz dos autores federalistas, J. Madison, sobre o sistema de *checks and balances* no antológico Federalista nº 51:

> Todavia, a grande segurança contra uma gradual concentração de poder de vários poderes no mesmo ramo de governo consiste em dar aos que administram cada um deles os necessários meios constitucionais e motivações pessoais para que resistam às intromissões dos outros. As medidas para a defesa devem, neste caso como em todos os demais, ser compatíveis com os ataques. **A ambição deve ser utilizada contra a ambição. Os interesses pessoais serão associados aos direitos constitucionais.** Talvez seja um reflexo da natureza humana que tais expedientes sejam necessários para controlar os abusos do governo. **Mas afinal, o que é o próprio governo senão o maior de todos os reflexos da natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governo.** Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos do governo" (MADISON *apud* LIMONGI, 1993, p. 273 – sem destaques no original).

Essa citação, em boa medida, antecipa como o campo disciplinar das Políticas Públicas surge como ramificação da Ciência Política por uma razão elementar: porque diz respeito às relações de poder, e mais especificamente como estas se dão ao nível dos processos decisórios: quem decide? Como se decide? Sobre o que se decide?

Dessa multiplicidade de variáveis, resulta o caráter holístico da abordagem das Políticas Públicas, isto é, trata-se de um campo interdisciplinar do conhecimento que compreende uma dinâmica sistêmica em que vários subsistemas (ou dimensões) se entrelaçam e interferem no resultado final: a dimensão da política (de como está disposto o sistema decisório); a dimensão econômica (da disputa por recursos escassos); a dimensão societal (relativa à capacidade de pressão de diferentes segmentos societários e suas correspondentes estruturas de oportunidades políticas para influir nas decisões governamentais); e a dimensão ideológica (conjunto de interesses agrupados em classes, frações de classes ou grupos para impor sua dominação, concepções de mundo e respectivos interesses).

Políticas Públicas exprimem as ações dos governos, sem que essas mesmas iniciativas impliquem necessariamente em mudanças no *status quo*, ou seja, determinadas políticas podem tanto modificar como também conservar uma situação sem produzir alterações substantivas. Portanto, as Políticas Públicas não são obrigatoriamente transformadoras e tampouco intrinsecamente benfazejas, também podem se orientar para a permanência de uma determinada realidade. Em suma, pode-se admitir que uma ação governamental que mantenha o *status quo* também é uma Política Pública à medida que seu objetivo pode não ser a mudança, e sim a manutenção de uma situação estabelecida. O que conta, portanto, é a norma institucional e sua incidência.

A despeito da relativa autonomia decisória do Estado e dos governos – definida através dos recursos de que dispõem e pela correspondente capacidade de operar políticas incidentes sobre a sociedade –, em sistemas democráticos estes são minimamente suscetíveis a pressões "externas", ou seja, à ação da sociedade civil (entendida como o conjunto de relações que se dá externamente ao Estado) e que compreende múltiplos atores: classes e estratos sociais, corporações, grupos de interesse, blocos econômicos, segmentos pautados por interesses particulares que demandam políticas específicas e assim sucessivamente.

Nesse sentido, as Políticas Públicas também podem ser compreendidas como *outputs* aos *inputs* que se originam na sociedade, mas os resultados podem não acolher integralmente as demandas sociais ou atendê-las apenas parcialmente. Ou seja, não há uma explicação mecânica e simplificadora segundo a qual a Política Pública seja necessariamente a resposta integral desejada pelos atores externos ao Estado.

A propósito, cabe um comentário sobre uma especificidade contemporânea: dentre os muitos modelos interpretativos das Políticas Públicas (das tipologias; do incrementalismo; do ciclo das PPS; do *garbage can*; do equilíbrio interrompido), particularmente o modelo da arena social ressalta a importância das redes de especialistas na pressão sobre os governos/tomadores de decisões, cuja repercussão midiática amplia e reverbera determinadas demandas. Nesses termos, a pressão social em torno de determinado problema (sua incidência, sua repercussão e seus custos políticos) faz com que os governos sejam mais ou menos suscetíveis a determinados temas, e essa sensibilização também reflete os próprios ideários desses governos. Enfim, entre a relativa autonomia dos governos e as pressões sociais (*inputs*) há uma complexa teia de relações que produz resultados políticos (*outputs*) que variam em diferentes contextos.

Ainda no campo teórico das Políticas Públicas, os modelos analíticos orientados pela busca da eficiência – como o do "novo gerencialismo público" (SOUZA, 2007, p. 34) – orientam-se pela busca de eficiência. Resultado da deterioração da poliarquia tal como idealizada (DAHL, 1989), essa abordagem seria supostamente capaz de produzir equilíbrio pela existência de múltiplos grupos em conflito. Tal enfoque guarda estreita sintonia com os postulados dos federalistas quanto à impossibilidade de suprimir as facções, advogando-se pela tese de que sua existência provocaria um resultado de soma zero, isto é, umas anulariam as outras. Ademais, a constatação de que lidamos com recursos escassos fortalece a "racionalidade" na definição de Políticas Públicas.

A propósito, importante lembrar a interpretação original de R. Dahl sobre a democracia contemporânea, por ele denominada como *poliarquia* porque esse sistema difere muito das democracias antigas e porque, a rigor, nossas democracias na prática seriam sistemas políticos em que elites políticas competem pelo poder. A terminologia escolhida (*poliarquia*) não foi um capricho semântico: as democracias contemporâneas pouco têm a ver com a democracia dos antigos precisamente porque são sistemas que se distinguem pela concorrência de múltiplos polos em disputa pelo poder. Ademais, seria necessária a existência de instituições básicas para funcionamento desse sistema político, a saber: regras constitucionais capazes de exercer controle governamental, eleições livres, voto universal, amplo acesso à competição eleitoral, liberdade de expressão, multiplicidade cultural e difusão informativa e funcionamento autônomo das instituições (DAHL, 1989).

Essas são propriedades distintivas de sistemas representativos, diferentes da democracia dos antigos, cuja organização do processo de tomada de decisões era rigorosamente distinta: não havia separação entre os que tomavam decisões e as deliberações definidas (BOBBIO, 1986). Na ausência de intermediações entre

decisores e as decisões, tínhamos, com efeito, o que nos habituamos a nomear de "democracia direta". O *demos* pautava-se pela isegoria (direito restrito dos homens livres de participar da vida pública), reunia-se em *eklesia* (assembleia), dirigia-se à *Ágora* (praça pública) e assim tomava decisões. Nesses termos, não havia necessidade de intermediações ou de representantes para se chegar às deliberações de interesse público. O "povo" (a rigor, uma elite) dispensava instituições intermediárias porque podia decidir livre e diretamente sobre tudo.

A democracia ateniense era escravista e enfatizava seu direito de mandar nos bárbaros. Para Aristóteles, a natureza não distinguia o bárbaro do escravo. Mas foi essa referência (ateniense) que influenciou e inspirou o mundo ocidental por força da paixão pela política, depois pela virtuosa noção (romana) de *coisa pública* e finalmente pela força do apelo (iluminista) à razão. Essa trajetória chegou ao ápice quando se estabeleceu um estatuto jurídico de igualdade de todos perante a lei e o Estado, cuja referência mais radical e transformadora foi a Revolução Francesa.

Essa concisa digressão sobre as teorias democráticas serviu ao propósito de relacionar fundamentos igualitários intrínsecos à democracia ao ambiente institucional de formulação e implantação de Políticas Públicas e, portanto, às determinações impostas aos governos. Em síntese:

> Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, podemos extrair e sintetizar seus elementos principais:
>
> - A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
> - A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
> - A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
> - A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
> - A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
> - A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2007, p. 80).

A esfinge conceitual e a multiplicidade de abordagens sobre a Política Urbana podem ser esclarecidas e abordadas adequadamente à luz do conceito de Política Pública porque supõe uma interpretação abrangente que envolve a combinação das dimensões urbanística (de produção do espaço) e política (das correspondentes decisões governamentais).

Essa fundamentação pode ser complementada com um terceiro aporte conceitual, relativo às "políticas do urbano", nos termos da contribuição original de Marques (2018), cuja incorporação subsidiária tem um caráter complementar como demonstração da natureza complexa dos estudos urbanos e das interações entre Estado e o universo das instituições não-estatais. Nesse sentido, a Política Urbana transcende qualquer abstração e ganha materialidade no território da cidade por meio de múltiplos arranjos regulatórios de regramento e oferta de serviços e políticas.

O entendimento que baliza a "política do urbano" reporta-se ao processo de produção das políticas e se traduz em um conjunto de ações (políticas, programas, projetos, regulações, legislação) que são formatadas e implantadas a partir de decisões que derivam de conflitos distributivos de toda ordem, que transcorrem em um território determinado (o espaço urbano) e que, portanto, envolvem coalizões (ou seja, alianças) que se consumam em articulação entre atores políticos (governantes, parlamentares), não estatais (grupos econômicos diversos) e sociais (movimentos, entidades e assim sucessivamente). Em síntese:

> As políticas do urbano se diferenciam das demais políticas públicas porque seus conteúdos influenciam diretamente as atividades e os ganhos das empresas que têm a produção do espaço urbano no centro dos seus processos de valorização (denominados "capitais do urbano" pelo autor [MARQUES, 2016]) e seus processos de produção requisitam uma aproximação e um conhecimento aprofundado sobre os usuários e os territórios da cidade (SHIMBO, 2019, p. 643).

Portanto, essa abordagem – originalmente situada na Ciência Política – faz uma inflexão holística cuja abrangência pretende capturar as múltiplas dimensões da interferência de uma ação pública sobre este território específico que é o espaço urbano. Nesses termos, a Política Urbana assume o status de objeto de estudo com características próprias e multidisciplinares que a distingue de outros temas e objetos da própria Ciência Política, do Urbanismo, da Sociologia, da Geografia ou da Antropologia, mas que ao mesmo tempo incorpora variáveis e categorias analíticas dessas mesmas disciplinas. Ademais, é realçada a categórica

contestação da tese da "captura do Estado" na medida em que se evidenciam as origens e as formas através das quais as normas e regramentos urbanos são formatados no âmbito da burocracia estatal, não sem negociações com atores privados.

Nesse enfoque adicional, para efeito da análise proposta – não obstante a Política Urbana incluir as ações de atores não governamentais, tais como o mercado imobiliário, empresas e agentes privados como os que operam e prestam serviços de concessão ou permissão pública em áreas como saneamento, transportes, construção civil, coleta e processamento de resíduos sólidos etc. –, também devem ser consideradas as normativas legais, Políticas Públicas, programas, projetos e ações patrocinados pelo Estado, incluindo o nível municipal e outras esferas de governo ou ainda as relações e conflitos federativos entre estes entes governamentais. Em síntese, as políticas do urbano compreendem:

> O conjunto de ações do Estado que agem prioritariamente sobre o tecido urbano – o espaço social da cidade e seus territórios –, mesmo que por vezes incidam principalmente sobre os seus moradores. Estão aí incluídas evidentemente as políticas de produção do próprio espaço urbano construído, tanto em sua dimensão de intervenção direta, como as políticas de transportes, infraestrutura urbana e habitação popular, quanto as de regulação estatal das ações privadas de produção do ambiente construído, como as políticas de licenciamento de empreendimentos habitacionais privados [...]. A definição das políticas do urbano, portanto, não está apenas nos seus objetos, mas em sua relação com o espaço (MARQUES, 2018, p. 14)

Nesses termos, como o espaço é socialmente produzido, o conceito de políticas do urbano estabelece conexão e guarda afinidade com a ideia dialética de que o ambiente construído "reflete as relações sociais além de participar ativamente de sua reprodução. É influenciado pelas relações sociais tanto quanto as influencia" (MARICATO, 2001, p. 50).

Independentemente do estabelecimento de qualquer hierarquia quanto à proeminência de quaisquer atores ou engrenagens, o fato é que interferem nos processos e nos resultados das políticas correspondentes tanto as variáveis mais gerais (tipo de sistema político, mecanismos compartilhados ou concorrenciais entre diferentes níveis de governo, o ambiente econômico) quanto os diferentes atores envolvidos (autoridades e gestores, distintas expressões dos "capitais do urbano", movimentos sociais), ensejando soluções de largo

impacto na formatação do espaço urbano. O que distingue esses processos é que as "instituições, entendidas como regras, formatos organizacionais e instrumentos de políticas, exercem grande influência nas políticas do urbano" (MARQUES, 2018, p. 401).

Em síntese, como expressão particular das Políticas Públicas, a Política Urbana também incorpora os elementos distintivos das políticas do urbano, mas estas foram concebidas para a escala específica das grandes metrópoles por sua complexidade e abrangência, o que sugere cautela e relativismo na adoção do conceito para outros padrões de hierarquias urbanas.

1.3 O (controverso) tema da participação

O pensamento político trilhou seu percurso em torno de um problema central, o das relações de poder, ou mais precisamente – em termos maquiavelianos, se assim se preferir – sobre as relações entre governantes e governados, e na resistência destes em serem submetidos. A propósito, Maquiavel foi pioneiro ao introduzir despudoramente o adágio da *realpolitik* e ao assinalar a autonomia da política em relação à ética privada, postulando um sistema de valores morais próprios da política e, portanto, inerente à disputa pelo poder. De outra parte, a ideia de fragmentação do poder para evitar sua concentração ganhou forma no modelo da separação constitucional dos poderes em Montesquieu. Em sentido análogo, de lidar com o problema da concentração do poder, os *federalistas* – Madison à frente – advogaram a tese de que o poder deve frear o poder. Em síntese, o enigma sempre reporta-se a *quem* governa e a *como* se pode governar.

O ingresso na Modernidade foi acompanhado de uma ruptura sem precedentes, associado à ideia da "soberania popular como procedimento" (HABERMAS, 1990) que inspirou os revolucionários de 1789. Seria impróprio estabelecer uma relação automática entre a obra de Rousseau e o processo histórico da Revolução Francesa, e por isso mesmo cabe uma explicação preliminar: esta sublevação não foi obra de algum manual ou cartilha, de qualquer partido em particular, de nenhum movimento específico ou de um ideário exclusivo, e tampouco adotou qualquer livro ou doutrina como modelo teórico hermético – ainda que o pensador genebrino tenha sido reconhecido pelos protagonistas da Revolução e recebido o título honorário

de o "primeiro revolucionário"–, mas foi um conjunto de acontecimentos radicais que produziram rupturas profundas: ruptura política com um sistema de governo (a monarquia absolutista); ruptura econômica com um modo de produção (feudal); e quebra da estrutura social precedente. A Revolução Francesa, com efeito, consagrou a ideologia burguesa, mas é preciso apreender os significados e as consequências desse processo histórico.

A originalidade desse processo é que, enquanto os antigos (atenienses) pensaram a democracia como um sistema decisório igualitário restrito aos proprietários e homens livres (um *demos* restrito), os revolucionários franceses formularam um desenho de soberania popular conclamando a incorporação de todos, sem distinção. Paradoxalmente, uma revolução autenticamente burguesa nos seus propósitos hegemônicos, mas universal em sua abrangência normativa, vide a insígnia liberdade, igualdade e fraternidade. Enfim, "a volta da esperança resgatou a palavra herdada da Antiguidade: 'democracia'. Só que agora ela ressurgia com a exigência da inclusão de todos e todas no corpo de cidadãos" (SINGER; ARAUJO; BELINELLI, 2021, p. 249).

Para levar a cabo esse enunciado tão radical, seria necessário transpor todas as barreiras que se impunham, cujo exemplo mais emblemático talvez tenha sido a decapitação de um rei que cometeu a pior das traições: ao tentar uma fuga, renunciou à obrigação de proteger seus súditos.

Radicalizar a revolução significava abolir privilégios de todos os tipos (notadamente os da nobreza e do clero), instituir um estatuto jurídico de igualdade sem distinções sociais e incluir a felicidade humana como fim último da sociedade. Esses valores foram traduzidos no mais emblemático dos documentos revolucionários, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1793, cujo artigo 1º afirma que "os homens nascem e são livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundamentar-se na utilidade comum". Ou seja, o bem comum é o objetivo último da sociedade, e isso só seria possível mediante o entendimento de que a igualdade perante a lei e o Estado é sua primeira e mais importante exigência. As distinções de classe coroavam a desigualdade, ao passo que a condição de igualdade destruiria a hierarquia de privilégios.

Em síntese, duas ideias principais pautaram a Modernidade inaugurada pela Revolução Francesa: igualdade e autogoverno. Igualdade para impedir privilégios de classe que permitissem a manutenção da tirania, o que se traduziu na adoção de um estatuto legal correspondente; e autogoverno, no sentido estrito de soberania popular, ou seja, de desconstituir a ideia do Antigo Regime de que o monarcas governavam em nome e por graça de deus, para assim afirmar outra concepção radicalmente oposta: reconhecimento

do caráter mundano do poder, terreno, de sorte que os governantes passam a se vincular e a se submeter à vontade geral, isto é, o poder se origina unicamente no povo e não em nenhuma divindade. Mesmo no período de vigência da monarquia parlamentar, o rei se tornou monarca em nome do povo e foi compelido a jurar lealdade à Constituição. A propósito, nas monarquias constitucionais que resistiram ao tempo essa exigência se mantém como imperativo.

Em toda essa fundamentação está presente o espírito inovador de Rousseau, um pensador que formulou uma compreensão original para a transição do estado de natureza para a liberdade civil não nos mesmos marcos de outros de seus predecessores da tradição contratualista – como Hobbes, que idealizou um Leviatã absoluto para assegurar a proteção e a unidade do Estado em oposição à ausência de ordem –, e sim nos termos da oposição servidão-liberdade. Mas aqui não há lugar para a ingenuidade de neutralizar sociologicamente o Estado, pois seu componente de classe determina historicamente a porosidade com que se abre (ou não) aos interesses e demandas de todos os estratos societários, e essa foi a referência a partir da qual se seguiram as disputas pelo sufrágio universal e pelo próprio controle do Estado, afinal, nenhuma sociedade é naturalmente democrática (TOURAINE, 1996).

Portanto, a questão central consistia em opor-se à tirania e encontrar respostas que superassem a servidão. E onde podemos localizar esses componentes odiáveis (tirania e a servidão)? Ora, na forma como estava disposta a sociedade aristocrática. Como advertia Rousseau, os homens nascem iguais, mas a sociedade os torna desiguais. Logo, o tema central é o da soberania popular. Mais precisamente, tratava-se de transferir a soberania individual (as liberdades naturais) para uma esfera coletiva, reconhecida como vontade geral. Nesse sentido, a conquista da liberdade é, antes de tudo, um processo social de tomada de consciência dotado de uma moralidade que se reporta ao bem comum.

Soberania remete à capacidade de tomar decisões, de governar, e precisamente nesse sentido o ideal de Rousseau é a soberania popular: o povo se autogovernando por meio do bem comum acima de qualquer exigência. Nessa acepção, o regime político seria secundário, e o governo pode ser organizado tanto na forma de uma república quanto de um principado, pois o que importa verdadeiramente é que a soberania fosse do povo, de modo que o governante estivesse representado como "funcionário do povo", encarregado de fazer valer o interesse público e impedir a supremacia das vontades particulares.

Nesse sentido, é preciso ter a virtude própria dos que se submetem ao bem comum e fazem de sua vida uma forma de devoção ao destino coletivo da sociedade. O problema, contudo, é que homens virtuosos não são fáceis de encontrar.

Como homens não são anjos, e essa constatação remete à necessidade de haver governos, é imperativo impor limites à ação humana dos governantes, enfim, instituir freios e contrapesos para o exercício do poder. O conflito entre os que querem governar e os que não desejam ser dominados persiste, mas com uma nova pactuação sob um governo das leis e sob a proteção do legado constitucional. Enfim, remédios republicanos para patologias autenticamente humanas (LIMONGI, 1993). Nesse ponto, é imperativo resgatar a originalidade do legado dos federalistas que atuaram decisivamente na formulação constitucional dos EUA (HAMILTON; MADISON; JAY, 1984).

A rigor, as originalidades e o pioneirismo do caso norte-americano residem em um aspecto bastante complexo e nada trivial: ao contrário de edificar um poder federal estritamente autônomo e sobreposto às unidades subnacionais, formou-se um sistema federativo no qual o governo federal é apenas *uma* das partes.

Para além da criatividade dessa engenharia institucional, tal estrutura somente foi possível em razão da crença no sistema de *checks and balances*, isto é, na doutrina segundo a qual o poder deve ser repartido e limitado entre múltiplas instituições e na prerrogativa central de que diferentes atores e instituições possam (e devam), reciprocamente, fiscalizar uns aos outros. Em síntese, o êxito desse sistema compartilhado de poder só faz sentido porque um princípio o antecede: como a tendência de conspurcar o poder é inexorável (espécie de "Lei de Ferro", enfim um axioma), a existência de controles (freios e contrapesos) limita o exercício do poder.

Este *ethos* notabilizado pelos *freios* e *contrapesos* postulava um governo centralizado (uma Federação de estados) com autoridade e legitimidade não só para legislar, mas também para exercer seu poder sobre indivíduos e instituições sob o argumento da radical negação da tirania. O esforço político e intelectual empreendido pelos *federalistas* expressava uma concepção profundamente realista dos humanos, a começar pelo reconhecimento do tipo de sentimento que o poder lhes desperta. Tal fascínio não traduz necessariamente uma percepção pessimista, apenas distingue homens de anjos.

Nesses termos, se não se pode suprimir os dissentâneos por decreto (facções) e não se deva reprimi-los porque isso colocaria em risco a própria liberdade, a solução proposta é original: permitir que os grupos (partidos) se multipliquem porque essa tendência conduz a que eles se anulem e se neutralizem reciprocamente.

Essa nova concepção altera completamente a visão dominante – para a qual as diferentes formas de contestação deveriam ser reprimidas e não aceitas legitimamente – e é baseada na ideia de que os governos, na verdade, são exercidos por elites representativas e que todos os cidadãos se submetem à mesma jurisdição

de um governo central. Mais ainda: também é contestada a ideia de que as repúblicas só seriam viáveis em pequenas extensões territoriais, posto que sua expansão era associada e mesmo sinônima de desordem.

A partir dessa nova visão do constitucionalismo republicano moderno, de certa forma abandona-se a idealização da busca por homens virtuosos – comprometidos com o bem comum e destituídos de qualquer interesse material –, porque a forma correta de enfrentar as diferenças e o dissenso é a existência de um governo forte e de leis igualmente potentes para impor limites à ação do governo e das facções. Nesse sentido, o pioneiro legado republicano e constitucionalista do federalismo norte-americano promoveu dois movimentos simultâneos dialéticos, concentrou e desconcentrou poder, e sua originalidade não repousa simplesmente no aparente paradoxo, mas, antes, em sua compatibilização.

O ingrediente que preside e impulsiona essa concepção é essencialmente rousseauniano, isto é, não se trata de potencializar uma somatória de vontades, mas de estabelecer uma só vontade, a *vontade geral*. Esta possibilidade somente se materializará na União, e não no fracionamento e na fragmentação dos estados. Trata-se de prescindir de parcela da autonomia dos estados em nome de um benefício superior, sintetizado nos ideais normativos da eficiência do Estado e da prosperidade, o que traduz no plano político a metáfora de que é justo e razoável sacrificar o braço para preservar o corpo – motivo adicional para lembrar de Rousseau.

Para selar esse contrato, são firmados os compromissos recíprocos e celebrada a divisão dos poderes. E, ao equilibrar a distribuição de poder e estabelecer uma relação direta entre Federação e cidadãos, faz-se um movimento espetacular: ao mesmo tempo em que se fortalece o poder central, a descentralização é sacramentada pela desconcentração de soberania aos estados federados, afinal a *ambição será incentivada para enfrentar a ambição*.

O ideal democrático que foi se forjando desde fins do séc. XVIII atravessou os séculos XIX e XX associado a esses valores fundamentais – soberania popular (autogoverno) e limitação do poder do Estado (liberdade negativa) –, tendo enfrentado contestações totalitárias como o nazifascismo e ganhado forma nas lutas pela progressiva expansão do sufrágio, o mecanismo elementar de aferição da vontade geral pelo povo soberano. Enfim, consolidou-se o critério da maioria para definir o governo representativo nomeado modernamente como democracia.

O problema subjacente desse ideário reside em uma concepção representativa da democracia, isto é, muitos delegam poder a poucos para que estes governem em seu nome. O *demos* permanece soberano, mas na prática transfere essa prerrogativa para seus representantes. Em outros termos: democracia liberal-pluralista. Desde então, quem diz democracia, diz representação e governo representativo. Em síntese, "o

processo de ampliação levou a um governo representativo baseado em um *demos* inclusivo, ajudando a atingir a concepção moderna da democracia" (DAHL, 2001, p. 120).

A democracia entendida como sistema decisório que se distingue pela representação e pela escolha de minorias legítimas ganhou expressão sistematizada a partir da obra seminal de Schumpeter (1994). Essa concepção enseja pelo menos dois tipos de problemas cruciais e correspondentes contestações: de um lado, ela determina apenas *quem* participa (os votantes) e não estabelece *onde* as questões de interesse público são submetidas ao crivo popular; e, de outro, ignora as profundas desigualdades (materiais, culturais, socioeconômicas e mesmo políticas) que caracterizam as sociedades capitalistas, supondo que a racionalidade do voto seria suficiente para conferir legitimidade à democracia. Ademais, pouca atenção se destina ao problema da oligarquização da política à medida que a especialização e a profissionalização de poucos, o distanciamento e o absenteísmo de muitos e a hipertrofia das instituições concorrem para sacramentar a elitização do processo decisório.

Nesses termos, o modelo liberal de democracia representativa jamais foi imune à crítica em razão de suas próprias vulnerabilidades. Não obstante, "Schumpeter acertou em cheio quando sustentou que a característica de um governo democrático não é a ausência de elites mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto popular" (BOBBIO, 1986, p. 27). A mesma visão é corroborada na concepção da poliarquia de Dahl (1989), cuja escolha semântica nada tem de casual: o correspondente sistema político se distingue pela existência de elites competindo pelo poder legítimo.

Dentre as diversas correntes teóricas da democracia que se formaram ao longo do tempo, a vertente da democracia participativa desenvolveu-se em torno da crítica às latentes insuficiências do modelo representativo de captar a soberania popular (MIGUEL, 2005). A rigor, seus mais destacados pioneiros e porta-vozes – notadamente Macpherson (1978) e Pateman (1992) – não advogaram pelo restabelecimento de formatos de "democracia direta" nos mesmos termos da experiência ateniense em que o corpo de cidadãos reunia-se na *Ágora* para deliberar sobre a agenda pública. Na verdade, a crítica dos participacionistas reivindicava a ampliação das arenas decisórias para além do sufrágio (escolas, fábricas, locais de trabalho etc.). Esse problema do "espaço limitado", do alcance de onde se exerce o direito de participar politicamente das decisões e de sua incidência no funcionamento das instituições democráticas é reconhecido inclusive por destacados adeptos do modelo procedimental da democracia, de modo que a efetividade e a expansão da democracia não seria unicamente mensurável pelo número de votantes, e sim pela extensão dos espaços nos quais se vota, ou seja:

> Quando se quer saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm direito a participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer este direito. Até que os dois grandes blocos de poder situados nas instâncias superiores das sociedades avançadas não sejam dissolvidos pelo processo de democratização – deixando-se de lado a questão de saber se isto é não só possível mas sobretudo desejável –, o processo de democratização não pode ser dado por concluído (BOBBIO, 1986, p. 28)

A questão do "número", portanto, não é irrelevante, tanto porque nas democracias o critério da maioria sempre foi distintivo para conferir legitimidade às decisões tomadas quanto porque a universalização do sufrágio também foi continuamente um objetivo central para mensurar a vontade do *demos* com maior precisão e representatividade. A rigor, o sufrágio universal só se consumou ao longo do séc. XX, e assim:

> As instituições rigorosamente exigidas para um governo democrático dependem do tamanho da unidade. As seis instituições listadas anteriormente [representantes eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; informação alternativa; autonomia para as instituições; e cidadania inclusiva] desenvolveram-se porque são necessárias para governar países, não unidades menores. A democracia poliárquica é o governo na grande escala do país ou estado-nação (DAHL, 2001, p. 106).

Historicamente, o sufrágio sintetizou a forma mais elevada de consumação da democracia em sua versão como governo representativo porque é a maneira básica através da qual o (povo) soberano transfere seu poder decisório aos que efetivamente tomam decisões sob o status de uma minoria legítima (governantes). Ademais, cumpre observar que a extensão do voto a diferentes estratos sociais (mulheres, não-proprietários, minorias étnicas, jovens, analfabetos etc.) jamais foi automática, transformando-se em conquista por meio de intensas batalhas sociais. Enfim, a luta faz a lei, e assim expandem-se os direitos. Por essa razão a ampliação da cidadania jamais foi um processo histórico simples ou automático.

A percepção da crise da representação intensificou-se paradoxalmente no pós-guerra –

simultaneamente aos *trinta gloriosos*, ciclo de prosperidade que caracterizou a Europa Ocidental –, e as explicações desse fenômeno não podem confinadas aos seus termos políticos institucionais, isto é, vão muito além dos impasses das instituições e reclamam interpretações sociológicas que remetem às relações entre sociedade civil e Estado e às mudanças econômicas e de estratificação social que marcam esse período. Noutros termos:

> O que se transforma não é a necessária dependência das forças políticas em relação às demandas sociais, mas a natureza destas. Os partidos políticos representam classes sociais; atualmente representam sobretudo projetos de vida coletiva, por vezes, até mesmo movimentos sociais. A própria ideia de classe social tirou sua força da identidade que estabelecia entre uma situação social e um ator, simultaneamente, social e político. Ação de classe e relações de produção não podiam ser dissociadas, como também a direita não podia dissociar ideias liberais e leis de mercado. Foi essa definição "objetiva" dos atores sociais que se enfraqueceu, sem que por isso se deva renunciar ao elo necessário entre escolhas políticas e interesses ou de atores sociais definidos por suas relações de poder (...) Não pode haver democracia representativa se os atores sociais não forem capazes de dar sentido à sua ação, em vez de recebê-los dos partidos políticos (TOURAINE, 1996 p, 80-81)

O embaralhamento das identidades de classe em meio à crise das sociedades industriais, a dissociação entre representantes e representados, a corrupção endêmica nas instituições políticas, a fadiga dos procedimentos eleitorais, a falta de diferenciação ideológica e programática dos agentes políticos, dentre outros fatores, concorreram decisivamente para ampliar a sensação de crise de legitimidade dos governos representativos e mesmo do princípio da representação. Se as identidades das classes sociais já não são nítidas, e se o sistema político já não reflete as demandas dos grupos da sociedade, o sistema de representação não só perde clareza como passa a carecer de legitimidade para funcionar como executor da soberania popular. Não foi por outra razão que termos como participação, participação cidadã, democracia popular, democracia deliberativa ou déficit de democracia passaram a se difundir nos ambientes social, político ou acadêmico para incidir no debate sobre o funcionamento (e as imperfeições) das democracias liberais realmente existentes.

Durante largo período a participação foi tomada em sentido alternativo, verdadeiramente polar em relação à representação, no entanto, a História encarregou-se de demonstrar que o aperfeiçoamento

da democracia comportava a manutenção de seu caráter representativo com o recurso de procedimentos participativos, o que, inclusive, levou à institucionalização da participação (GURZA LAVALLE; VERA, 2011).

O ponto central da crítica participativa invariavelmente se concentrou na insuficiência da representação, como se, em termos normativos, o governo representativo demandasse confirmação sistemática da outorga da soberania materializada por meio do sufrágio. As formas através das quais a ratificação e a ampliação da soberania seriam consumadas são variadas: disseminação de instrumentos supostamente esporádicos como plebiscitos e referendos; consultas públicas; conselhos de Políticas Públicas; processos participativos sobre a destinação do erário (orçamento participativo); conferências de caráter deliberativo; transparência no acesso à formatação de desenhos institucionais e decisões sobre políticas; reconhecimento da legitimidade da *advocacy* (no sentido de acolhimento de demandas sociais legítimas).

O problema subjacente ao reconhecimento da legitimidade dessas múltiplas formas de expressão, organização de interesses e demandas sociais de natureza participativa é que todas ensejam uma validação recíproca, isto é, também requer identificar legitimidade na representação. Ademais, muitas dessas fórmulas participativas também são processadas por meio de mecanismos representativos (escolha de delegados, transferência de delegação para lideranças de movimentos e entidades etc.).

Se a crise da representação é um fato inelutável e se as formas participativas também são expressões legítimas da sociedade (ou de partes dela), não é menos problemático que ambas se reconheçam reciprocamente como expressões de fontes complementares de soberania popular. O problema adquire maior complexidade se se pensar que, em alguns casos (como em diferentes modalidades de conselhos de Políticas Públicas), "os atores societários desempenham, *de facto*, funções de representação política consagradas *de jure*, embora permaneçam incógnitas acerca dos eventuais critérios que alicerçam a legitimidade dessas funções" (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 83), ou seja, representantes originários da participação também podem passar a ocupar funções executivas governamentais. Portanto, os limites entre a representação e a participação tendem a se tornar tênues.

Em síntese, cumpre reiterar que representação e participação assumem um sentido de complementaridade. A sucinta introdução sobre o tema não pretendeu esgotar o debate, mas, antes, apenas e tão-somente introduzir os contornos teóricos do problema, o qual será retomado nas seções subsequentes focalizando mais detidamente a dimensão que compreende o postulado participativo e sua incidência especificamente na Política Urbana e na experiência empírica do PGOU de Sevilla.

SEÇÃO 2
MARCO INSTITUCIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO URBANO

Esta Seção é dedicada à caracterização das bases institucionais da Política Urbana na Espanha contemporânea, retroagindo no tempo para compreender a trajetória que conduziu a um marco institucional que se traduziu em um arranjo constitucional razoavelmente genérico e em uma normativa infraconstitucional polarizada em torno das múltiplas tipologias do solo urbano. Além da Constituição e da *Ley de Suelo*, os *Planes Generales de Ordenación Urbana* completam o quadro dos dispositivos de ordenação territorial e urbana. Finalmente, são examinados os termos com que é abordado o tema da participação na formulação e implantação da Política Urbana.

2.1 Configuração político-institucional

O processo de democratização da Espanha teve desfechos decisivos na década de 1970 e foi acelerado com a morte do generalíssimo Francisco Franco, em 1975. Assim evidenciou-se a impossibilidade de manutenção do regime autoritário de orientação fascista que se estabeleceu desde o fim da guerra civil, em 1939, com o triunfo do nacionalismo de direita e a derrota do movimento republicano de diversas matizes[10].

Passadas quatro décadas de ascensão do franquismo, as pressões políticas internas e externas pela democratização do país, o ressurgimento de movimentos sociais citadinos, o cenário econômico adverso marcado por um estágio atrasado de desenvolvimento capitalista, a perda de legitimidade do regime, a ausência de sua principal liderança e mesmo as divisões internas em seu interior, todos esses fatores conduziram a uma transição pactuada – iniciada na segunda metade dos anos de 1970 e concluída em

10. Entre os defensores da II República haviam nacionalistas como os vascos e múltiplas correntes de esquerda (socialistas, comunistas, anarquistas, trotskistas). Para uma análise histórica mais exaustiva desse processo histórico, suas origens, motivações, circunstâncias e desfechos, ver a obra seminal de Thomas (2011).

meados da década seguinte –, que se distinguiu pelo caráter negociado e, portanto, pela ausência de rupturas institucionais mais profundas (TEZANOS; COTARELO; BLAS, 1989; LINZ; STEPAN, 1996).

Transições de regimes autoritários são passagens complexas que compreendem múltiplas variáveis – dialéticas de concessão/conquista e ruptura/reforma, natureza da negociação entre as elites políticas, configuração do arcabouço institucional, legitimidade política, correlação de forças, orientação ideológica dos contendores, dentre outras determinações –, e ademais não conduzem necessariamente a sistemas descentralizados e tampouco a democracias, ou seja, seus resultados não só não se definem *ex ante* como dependem decisivamente da conduta dos atores políticos e de suas escolhas e das correspondentes estruturas institucionais, de modo que a "democracia consolidada é apenas uma das possíveis consequências do colapso de regimes autoritários" (PRZEWORSKI, 1994, p. 60).

Portanto, a democracia espanhola que se consumou é inseparável de seus parâmetros institucionais e do comportamento e das posições assumidas pelos principais atores políticos, sejam eles remanescentes do antigo regime ou aqueles do campo da oposição de distintas orientações político-ideológicas. Não obstante as muitas diferenças que separavam esses protagonistas, à direita ou à esquerda do espectro ideológico, prevaleceu uma postura amplamente negociadora e conciliatória que não só evitou rupturas como conduziu a acordos e soluções de compromisso que de certa forma congelaram muitos temas controversos. Concessões de um lado, e conquistas de outro, que se produziram sob a perspectiva de construção de consensos.

A transição institucional se consumou finalmente com as eleições gerais de março de 1979, o que não significa que as disputas políticas tenham arrefecido e muito menos cessado ou, ainda, que todas as partes envolvidas aceitaram completa e passivamente os termos e os resultados dessas negociações. A propósito, um acontecimento emblemático de contestação à democracia foi evidenciado pelo frustrado golpe militar de 1981, marcado pelas cenas insólitas de invasão de tropas militares ao Parlamento liderados pelo tenente-coronel Antonio Tejero, disparos e encarceramento de deputados. Esse episódio contrasta com um tipo de transação política que tinha como pretensão fundamental oferecer um arcabouço institucional estável e reconhecidamente legítimo por toda a sociedade, e produziu um efeito inverso ao objetivo dos golpistas, isto é, fortaleceu a democratização.

Em síntese, tratava-se de isolar os extremos à direita e à esquerda por meio de uma pactuação em direção ao centro[11]. Esse percurso teve como principais protagonistas, do lado do antigo regime e à direita, a *Unión de Centro Democrático* (UCD) e, no campo da oposição de centro-esquerda, o *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE). De 1977 até 1982, a UCD foi o partido dominante – sob a liderança de Adolfo Suárez e depois

11. Um dos desdobramentos políticos da fracassada tentativa golpista de 1981 foi o fortalecimento do papel mediador da Coroa e mesmo de sua legitimidade, pois o Rei Juan Carlos I atuou categoricamente na recriminação do golpismo e em defesa das instituições democráticas. Tal postura também pode ser explicada pelo fato de que a Monarquia foi ignorada e desvalorizada pelo franquismo em razão de sua obsessão autoritária pela concentração de poder.

de Calvo-Sotelo –, situação alterada nas eleições de 1982, quando o PSOE triunfou e governou até 1996 com Felipe González como presidente de governo (primeiro-ministro).

Mudanças de regime político remetem à necessidade de reformulação das normas jurídicas, em geral através da adoção de uma nova Constituição que reflita a hegemonia da nova ordem que se gesta. Esta, obviamente, corresponde aos valores, aos preceitos ideológicos, às concepções de mundo e aos horizontes políticos das forças hegemônicas capazes de imporem seu projeto de sociedade. A propósito dessa contradição entre manutenção e contestação da ordem jurídica, a própria existência de uma Constituição é uma forma de conferir legitimidade e legalidade ao exercício do poder e impedir quebras institucionais: "assembleias constituintes são meios preventivos para limitar e controlar o poder, preparando a sociedade para a mudança política por meio de uma [nova] moldura jurídica, exatamente para evitar a ruptura revolucionária" (FAORO, 2007, p. 182). Em síntese, uma Constituição representa um contrato que aspira conferir legitimidade às relações de dominação política e estabelecer os parâmetros fundamentais da organização societária e de suas relações com o Estado.

A mencionada inflexão negociadora, obviamente, não refletiu uma índole conciliatória congênita e imanente aos seus protagonistas, na verdade exprimiu uma imposição política determinada pela própria composição da arena constituinte, isto é, nenhum dos principais partidos detinha maioria absoluta para impor suas posições no Parlamento: a UCD tinha 165 *escaños* (47.14%), enquanto o PSOE outros 118 (33.71%). Ademais, do ponto de vista procedimental, as negociações foram facilitadas pela existência de um anteprojeto prévio que admitia emendas individuais ou partidárias.

O processo constitucional correspondente sintetizou as posições das diferentes forças políticas e, nesse contexto, "todos os principais partidos políticos apresentavam-se à opinião pública propugnando que a Constituição fosse aceita por todos e defendendo suas posições em nome do consenso" (MAUÉS e SANTOS, 2008, p. 358). A pretendida harmonia foi alcançada além das elites políticas, uma vez que a nova Carta foi ratificada com larga maioria de 87.78% dos eleitores em referendo realizado em 6/12/1978[12]. Aprovada e vigente desde 27/12/1978, a nova constituição reconheceu que a "soberania pertence ao povo espanhol" (Art. 1º), não sem o paradoxo da adoção do formato de monarquia parlamentar em que a chefia de Estado é exercida pelo monarca.

O caráter generalista da nova constituição e a forma pactuada como foi acordada lhe conferiram suficiente permanência ao longo do tempo. Tanto que desde sua vigência, em 1978, só foi reformada em duas ocasiões: em 1992, no Art. 13, "para possibilitar a extensão, a residentes estrangeiros, do direito de sufrágio

12. A única exceção na arena institucional foi o nacionalismo vasco, cuja representação parlamentar votou contrariamente à nova Constituição.

ativo e passivo nas eleições municipais, atendendo ao Tratado de Maastricht" e a segunda em 2011 para "garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea" (Art. 135), incluindo-se o seguinte enunciado: "el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros". [13]

Em ambos os casos, é necessário enfatizar que as mudanças foram motivadas por razões exclusivamente exógenas, isto é, por tratados internacionais subscritos por diferentes governos que exigiam a correspondente atualização jurídica interna como decorrência do processo de integração europeia. Vale dizer: não houve demanda endógena potente o bastante que implicasse reformas constitucionais substantivas.

Somente no período contemporâneo, e mais especificamente a partir das eleições parlamentares de 2015 – quando emergiram os primeiros sinais de crise do modelo bipartidário que vigorou desde a democratização –, a agenda da reforma constitucional voltou mais enfaticamente à pauta, tanto pelo delicado quadro socioeconômico por que passava o país, quanto pelas proposições regeneradoras formuladas por alguns partidos políticos de oposição[14], ou ainda pela necessidade de alterar o marco jurídico de algumas estruturas institucionais (como dos sistemas político e eleitoral e do arcabouço territorial do Estado) e de determinadas Políticas Públicas, casos da regulação do setor energético e das relações capital-trabalho, dentre outros[15].

Portanto, em razão de sua permanência, é na Constituição de 1978 que se podem encontrar os enunciados fundamentais e as bases institucionais do modelo territorial, da organização espacial do Estado e das competências dos diferentes níveis de governo quanto à Política Urbana.

O Título VIII da Constituição estabelece os princípios gerais desse arranjo. São quatro os níveis de organização territorial: (1) o próprio Estado (entendido como governo central), (2) os municípios (*ayuntamientos*), (3) as províncias e (4) as comunidades autônomas, sendo que todos "gozam de autonomia para a gestão de seus respectivos interesses" (Art. 137). Municípios e províncias têm "personalidade jurídica própria" (respectivamente, Art. 140 e Art. 141). No caso das comunidades autônomas (CCAA), se reconhece o "autogoverno" (Art. 143), solução encontrada para responder às renitentes reivindicações nacionalistas e/ou independentistas de algumas dessas identidades regionais, casos mais agudos do País Vasco (Euskadi) e da Cataluña, além da Galícia, reconhecida como outra "comunidade histórica". A propósito, como uma nação multicultural, a Espanha adota 4 idiomas oficiais: além do Castellano (Espanhol), também são reconhecidos o Vasco (*Eusquera*), o Catalão e o Galego.

13. Para consultas à Constituição e eventuais mudanças, ver o sítio eletrônico do Senado de España. Disponível em: <http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/index.html>. Acesso: 29 fev. 2016.

14. Neste caso, a extinção das *diputaciones provinciais*, sob o argumento da austeridade fiscal, foi um exemplo de reforma constitucional do frustrado acordo entre *Partido Socialista Obrero Español* e *Ciudadanos*.

15. Para uma análise do cenário político da Espanha e de seus impasses políticos e institucionais após as eleições de dezembro de 2015, ver Goulart (2016). Para uma análise política mais atualizada do país, já sob o governo da coalizão de centro-esquerda (PSOE/Unidas Podemos), ver Ubasart-González e Martí i Puig (2020).

A existência de quatro níveis territoriais de representação política, a amplitude das definições institucionais e mesmo o escopo das competências dos níveis "subnacionais", além do reconhecimento de comunidades autônomas (Figura 1), poderiam levar ao entendimento de que se trata de um país altamente descentralizado quanto à sua estrutura institucional e à difusão de recursos de poder (recursos orçamentários, autonomia legislativa, competências para implantação de Políticas Públicas etc.). Contudo, inferir tal percepção seria uma precipitação e um engano.

Figura 1: Espanha – Mapa da divisão territorial por comunidades autônomas (CCAA)

Fonte: Elaboração própria, com base em: <http://soniafuentebranda.blogspot.com/2013/03/las-comunidades-autonomas-de-espana.html>. Acesso: 25 set. 2023.

A Espanha não é rigorosamente um Estado unitário no sentido tradicional da centralização institucional, afinal, tem quatro níveis de organização político-territorial com algum grau de autonomia, tampouco é uma federação com um correspondente sistema de freios e contrapesos que efetivamente assegure descentralização de competências e alto grau de autonomia aos governos subnacionais.

Na verdade, o país ocupa uma posição intermediária com relativa desconcentração e descentralização. Enfim, um formato híbrido que combina centralização com mecanismos de desconcentração e descentralização que também lembra formas federativas de governo. Trata-se de um hibridismo institucional que apresenta simultaneamente, de um lado, contorno desconcentrado à medida que há esferas de governo com competências específicas sem que a estas correspondam autonomia plena e, de outro, perfil descentralizado tendo em vista que há níveis de governos com relativa independência administrativa.

Essa configuração institucional com ingredientes conflitantes tem uma explicação histórico-política: o processo constitucional se deu em um contexto de obstinada busca de consenso ao mesmo tempo em que precisava oferecer respostas a dois problemas importantes que se acentuaram durante o longo período de governo autoritário e centralizador do franquismo: primeiro, evitar brechas para hipotéticos movimentos de desintegração territorial, vale dizer, obstruir qualquer inclinação independentista[16]; segundo, admitir em alguma medida o fortalecimento dos governos intermediários das comunidades autônomas e assim instituir mecanismos com algum grau de desconcentração de poder e de descentralização administrativa, de modo a atender minimamente às demandas societárias e das elites políticas comunitárias.

Para a primeira questão, a constituição reserva uma garantia sólida ao enunciar que o país "se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas" (Art. 2). A propósito, esta é a base da argumentação jurídica e política dos segmentos que recusam categoricamente qualquer tentativa independentista – posição contemporaneamente mais evidenciada entre diferentes grupos políticos, segmentos sociais e partidos catalães e vascos.[17]

Para a segunda questão, as comunidades autônomas tiveram, com efeito, seu poder político e administrativo fortalecido com a Constituição de 1978 e os respectivos estatutos de autonomia, notada e reconhecidamente do caso vasco. Sintomaticamente, no plano constitucional, a seção que trata da organização territorial do Estado dedica apenas um artigo aos municípios (140) e outro para as províncias (141), tratando basicamente da personalidade jurídica de ambas as esferas e de seus formatos. Não há

16. A esse respeito, a Constituição veda a "formação de federação de comunidades autônomas" (Art. 145), fórmula adotada para assegurar a unidade do território nacional e impedir eventuais impulsos separatistas

17. Há que se enfatizar, porém, importantes diferenças políticas entre o nacionalismo vasco e o independentismo catalão. O primeiro é mais suscetível à negociação em torno de uma plataforma que reconheça sua "identidade nacional", assegure privilégios fiscais e ofereça ampliação do estatuto de autonomia. Já o segundo radicalizou-se no período recente em torno da secessão a ser legitimada por meio de plebiscito. Ademais, endogenamente, há diversas correntes políticas de orientações ideológicas antagônicas em ambos os casos. Em Euskadi, as diferenças são marcantes entre as posições mais conservadoras do Partido Nacionalista Vasco (PNV) e o radicalismo à esquerda do Euskal Herria Bildu (EH Bildu). O exemplo catalão mais agudo é a latitude ideológica entre Junts per Catalunya (coalizão claramente liberal) e a Candidatura d'Unitat Popular (CUP), assumidamente anticapitalista, às quais se soma um agrupamento intermediário de centro-esquerda, a Esquerra Republicana. Não obstante as diferenças, todos esses partidos integram o mesmo movimento independentista e os votos da representação parlamentar da CUP têm sido decisivos para a formação dos governos da Generalitat catalã no período contemporâneo.

menção detalhada às competências desses níveis de governo em matéria de Políticas Públicas, tampouco quanto à Política Urbana. Como se verá na sequência, somente os municípios economicamente mais fortes e politicamente mais influentes (uma minoria) dispõem de recursos econômicos e administrativos significativos.

Já as províncias, a despeito de constituírem foros de representação política regional por meio de *diputaciones* (e de constituírem unidades/distritos do sistema eleitoral), não detêm competências em matéria de gestão de Políticas Públicas e tampouco de recursos administrativos próprios.

A tendência à definição de enunciados genéricos como "fórmula de compromisso" e a pressão das elites políticas vinculadas às demandas autonômicas foi traduzida em um formato de "repartição de competências entre o Estado e as Comunidades Autônomas (CCAA) [que] deixou uma ampla margem à regulação infraconstitucional, incluindo a elaboração dos Estatutos de Autonomia, no qual estariam definidas as competências assumidas pelas CCAA (Art. 147)" (MAUÉS; SANTOS, 2008, p. 365).

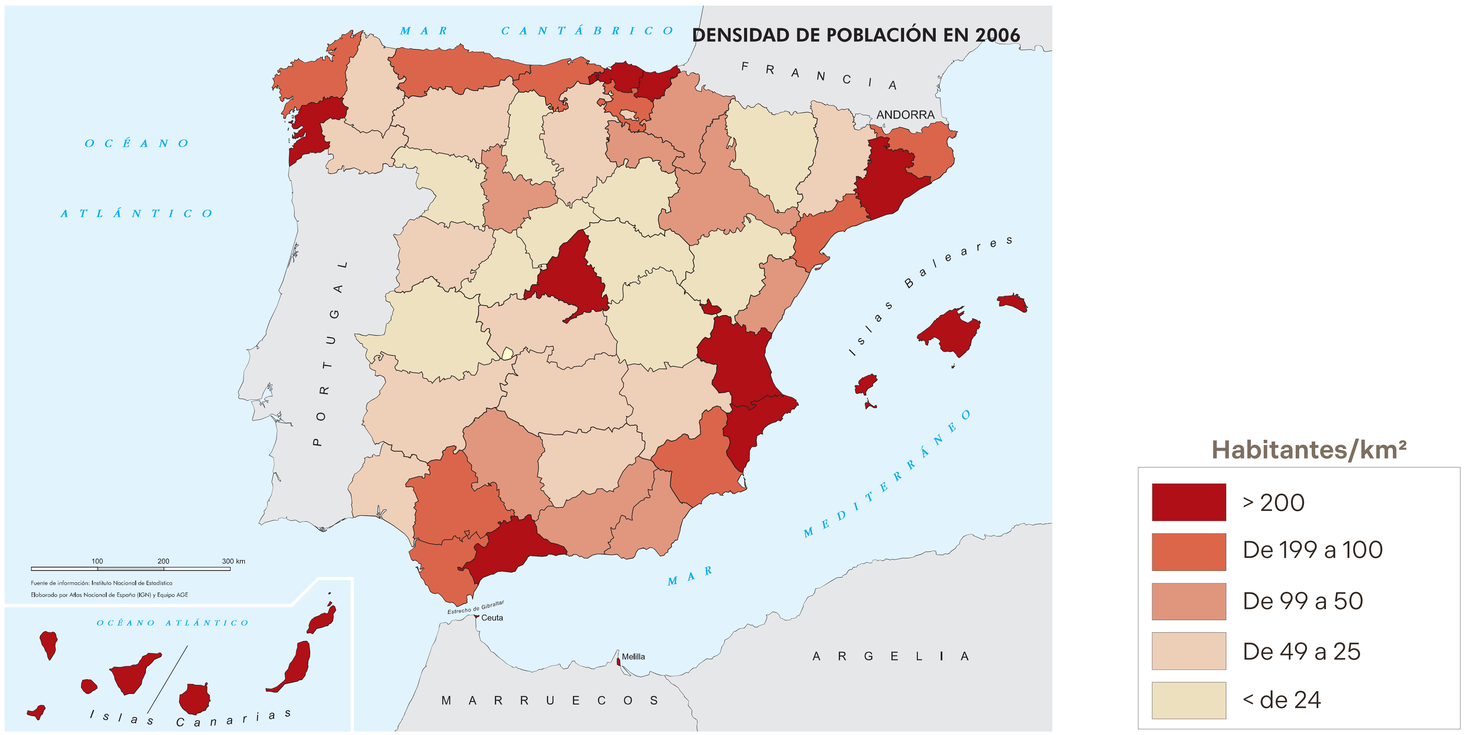
Não obstante as atribuições conferidas às esferas locais e autonômicas de governo, a estrutura estatal se mantém relativamente centralizada, pois "los gobiernos locales de las ciudades padecen un déficit crónico de recursos en la distribución del gasto público" (BLANCO; SUBIRATS, 2012, p. 25), dispondo atualmente de aproximadamente 14% de todo o gasto público do país. O levantamento de Salgado (2011) indica que a porcentagem do gasto público era distribuída da seguinte maneira: Estado: 83%; governos regionais: 7%; governos locais: 10%. Assim ocorreu uma reconcentração de recursos na medida em que os governos locais e regionais regrediram do patamar de 17% para 14% do gasto público.

Essa concentração de recursos pode soar paradoxal em um país com população de pouco mais de 46 milhões que contabiliza 8.122 municípios.[18] Os números escondem largas assimetrias: a população de 84% desses municípios não atinge 5.000 habitantes e quase metade destas não supera 500 moradores. Enfim, um país com 79% de índice de urbanização (Banco Mundial) e que tem 70% de sua população vivendo em grandes aglomerações urbanas (Figura 2 e 3), onde estão situadas as grandes capitais autonômicas e provinciais do país, cujo dinamismo econômico exerce um papel de imã demográfico.[19]

18. Sobre as estatísticas demográficas, ver o sítio eletrônico do *Instituto Nacional de Estadística de España*, disponível em: <http://www.ine.es/inebaseDYN/cp30321/cp_inicio.htm>. Acesso: 14 mar. 2016. Sobre os municípios, ver "España, un pueblo en cada esquina", versão impressa do *El País*, edição de 13/05/2015.

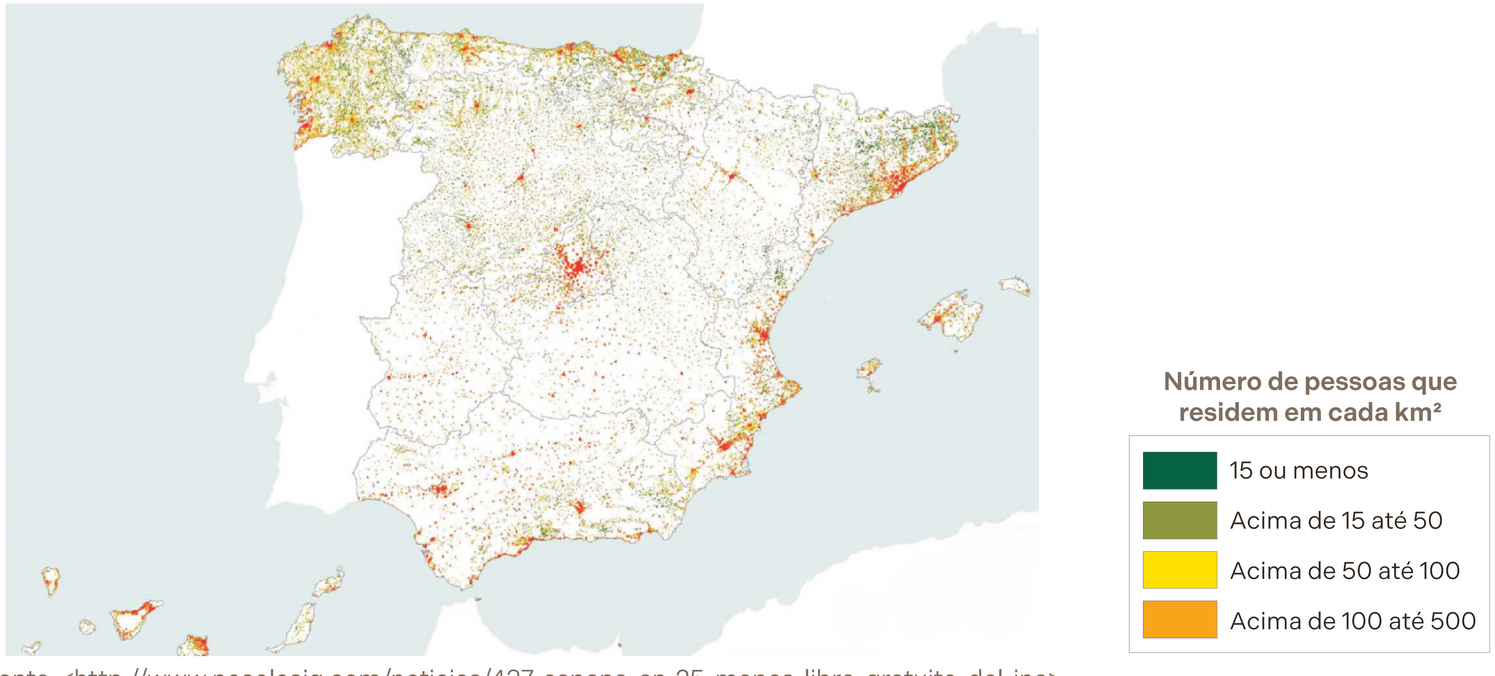
19. Conforme o *Instituto Nacional de Estadística* [<http://www.ine.es>], segue o ranking das 10 cidades mais populosas: Madrid: 3.233.527; Barcelona: 1.620.943; Valencia: 797.028; Sevilla: 702.355; Zaragoza: 679.624; Málaga: 567.433; Murcia: 441.354; Palma de Mallorca: 407.648; Las Palmas: 382.296; Bilbao: 351.629.

Figura 2: Espanha – Mapa da densidade populacional conforme distribuição por províncias/2006



Fonte: <http://www.ign.es/espmap/poblacion_bach.htm>. Acesso em 25 mar. 2016.

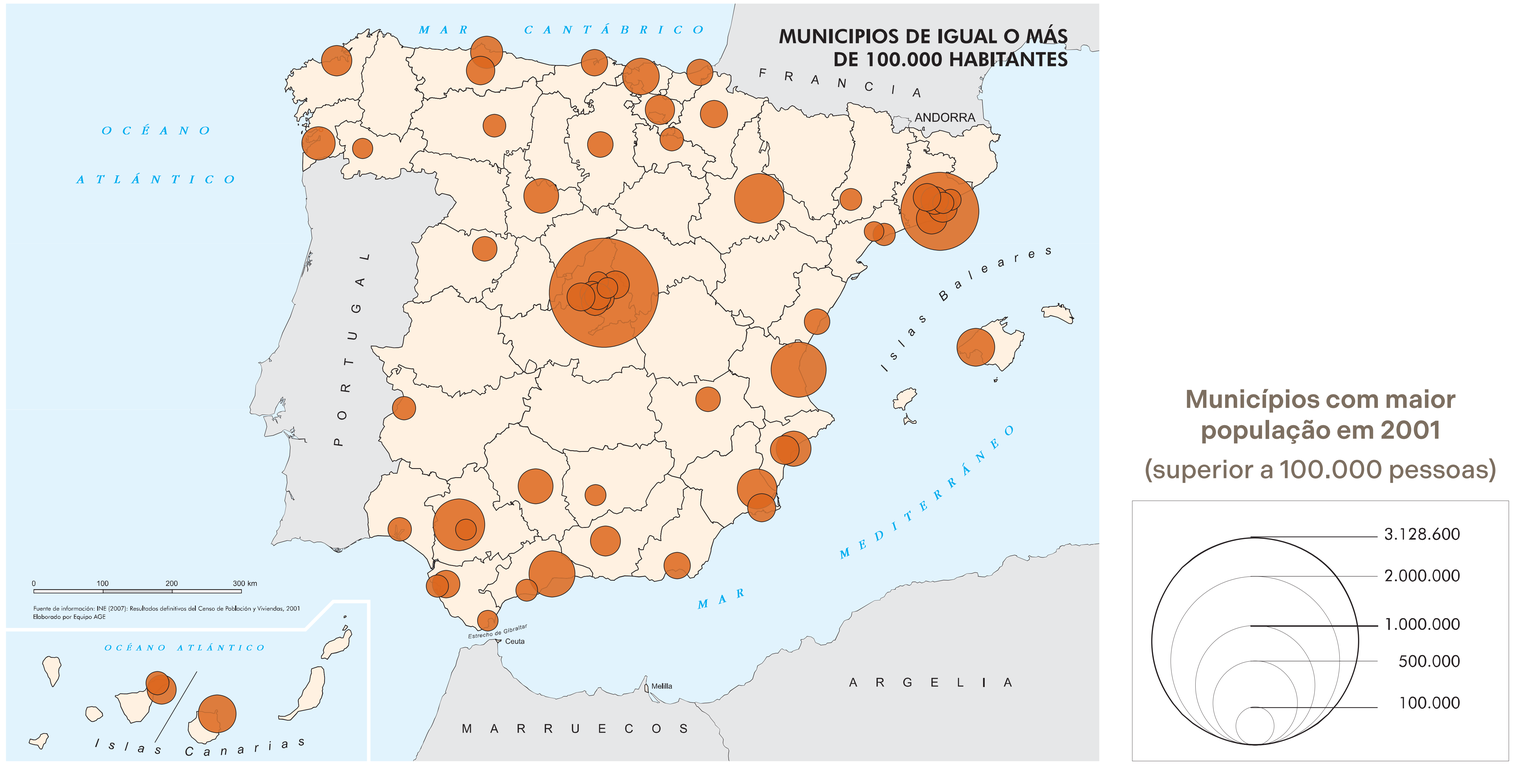
Figura 3: Espanha – Mapa da densidade populacional conforme distribuição espacial/2011



Fonte: <http://www.nosolosig.com/noticias/437-espana-en-25-mapas-libro-gratuito-del-ine>. Acesso em 25 mar. 2016.

Apenas 12,5% da população vivem em 6.812 munícipios e outros 40% se concentram nas 62 cidades mais populosas (Figura 4).

Figura 4: Espanha: distribuição espacial dos municípios iguais ou superiores a 100.000 habitantes



Fonte:<http://www.ign.es/espmap/mapas_desdem_bach/pdf/DesDem_Mapa_02_texto pdf#page=2&zoom=70,756,1319>. Acesso em 26 mar. 2016.

Acrescente-se outro paradoxo: enquanto o continente de maneira geral vem se encaminhando rumo à integração comercial através da União Europeia – não sem tensões e enormes obstáculos políticos e econômicos, cujo exemplo de radicalização foi o *Brexit* –, e empreende um esforço de aglutinação de pequenas localidades na perspectiva de racionalizar a gestão do território e de recursos administrativos escassos, a Espanha se mantém em rota diversa, de considerável fragmentação territorial, motivada por fortes sentimentos de autonomia e apego às raízes de origens remotas.[20]

Tal percepção se exprime também na representação política junto aos governos dos *ayuntamientos* (análogos às prefeituras no Brasil) e nas províncias, e não surpreende a forte reação contrária à mencionada proposta de extinção das estruturas políticas provinciais (50 no total). A tendência de manutenção (e mesmo

20. Sobre a distribuição demográfica, os números confirmam a hipótese em um caso emblemático: a comunidade autônoma de Castilla y León, não por coincidência uma das mais tradicionais do país e historicamente responsável pela liderança nos processos de resistência à ocupação moura e de precursora unificação nacional, é a que abriga o maior número de municípios, 2.248. Em termos percentuais, esse número equivale a pouco mais de 27% do total nacional, ao passo que responde por 4.8 % do PIB nacional e concentra apenas 5.3% da população do país.

expansão) das estruturas locais de governo é confirmada pelas estatísticas: desde 1979, primeiro ano de vigência da nova Constituição, até as eleições municipais de 2015, 95 (noventa e cinco) novos municípios foram instituídos, ou seja, em média 2,6 municípios novos a cada ano.

No plano institucional, a Lei Estatal nº 7/1985 regula as bases do Regime local e normatiza as competências dos governos locais, cujo Art. 13 impõe critérios para criação e supressão de municípios: para tanto, requer procedimentos consultivos e autorização das respectivas comunidades autônomas, as quais devem manter intactos os seus limites provinciais. Para a instituição de novos municípios, os requisitos não são poucos, exigindo-se: "base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 5.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados".[21]

Importante observar, contudo, que nem mesmo todo esse conjunto de restrições institucionais conseguiu impedir um significativo crescimento das estruturas locais de governo. Esse fenômeno de exaltação das identidades locais e de pulverização das estruturas de governo não é exclusivamente espanhol, mas se revela efetivamente acentuado neste país.

O Cap. III da Lei Estatal nº 7/1985 elenca diversas atribuições que cabem aos municípios (Art. 25), em consonância com as legislações do Estado e das comunidades autônomas, destacando-se as seguintes competências próprias:

> **a)** *Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública* con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación;
> **b)** *Medio ambiente urbano:* en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas;
> **c)** *Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales;*
> **d)** Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidade;
> **e)** Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social;
> **f)** Policía local, protección civil, prevención y extinción de incêndios;

21. Íntegra da citada lei disponível em: <http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l7-1985.t2.html#c3>. Acesso: 27 abr. 2016

g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. *Transporte colectivo urbano;*
h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local;
i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante;
j) Protección de la salubridad pública;
k) Cementerios y actividades funerárias;
l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre;
m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales;
n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial;
ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones (sem destaques no original).[22]

A longa citação é justificável: embora o arranjo institucional mencione a "exclusividade" das comunidades autônomas em matéria de competência em urbanismo e regulação territorial, na verdade há um sistema compartilhado em que, com efeito, os governos autonômicos dispõem de recursos políticos privilegiados, no entanto, os municípios também têm importantes responsabilidades na execução de Políticas Públicas dessa natureza. Além das prerrogativas de aprovar planos urbanísticos, de instituir normas urbanísticas gerais, de articular ações e programas supramunicipais e mesmo de prover serviços, "el papel de las comunidades autónomas es de establecer directrices de actuación conjunta de los municipios en cuestiones supramunicipales, además de establecer directrices específicas" (ARAÚJO JR., 2013, p. 902).

Não obstante, salvo os casos de municípios com engrenagens econômicas mais potentes, demograficamente mais significativos, administrativamente mais bem equipados e com poder político mais elevado que geralmente têm o status de capital autonômica e/ou provincial (embora não exclusivamente), os demais – sobretudo os menores, que são numericamente a imensa maioria – são limitados em recursos administrativos e dependem fortemente das estruturas superiores, notadamente dos governos autonômicos e do governo central, uma vez que as províncias se limitam ao agrupamento supramunicipal e

22. O Artigo 26 ainda detalha a prestação de serviços municipais conforme a escala demográfica nos seguintes termos: "1. Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas; b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de resíduos; c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público; d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano. 2. En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios: a) Recogida y tratamiento de resíduos; b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; c) Limpieza viária; d) Acceso a los núcleos de población; e) Pavimentación de vías urbanas; f) Alumbrado público".

à divisão territorial, isto é, não detêm competências administrativas e tampouco dispõem de recursos para implantação de Políticas Públicas ou mesmo para manutenção de infraestrutura urbana.

Essa digressão sobre as estruturas institucionais e a ênfase no poder de que desfrutam os governos autonômicos é indispensável para o entendimento das competências dos diferentes níveis de governo quanto à Política Urbana, ou seja, a análise de Políticas Públicas de ordenação e desenvolvimento urbano é inseparável das normas vigentes quanto ao ordenamento territorial, notadamente para estudos comparados.

A Espanha conta com 17 comunidades autônomas[23], e estas constituem as principais esferas governativas além do Estado, moldura institucional determinada tanto pelo grau de autonomia de que desfrutam (maior ainda no caso do País Vasco em razão de seu correspondente estatuto) quanto pelos recursos financeiros e administrativos que detêm, e também porque, em alguns casos, concentram a força política de algumas regiões nas quais há forte identidade cultural e mesmo agudas tensões nacionalistas e/ou independentistas (caso emblemático da Cataluña).

Se aos municípios e províncias dedica-se pouca tinta, a Constituição é mais generosa com as comunidades autônomas: todo o Capítulo Terceiro do Título VIII é destinado ao detalhamento de suas atribuições. As competências mais importantes estão dispostas no Art. 148, cujo item "3" lhe atribui a responsabilidade pela "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda", ou seja, na prática cabe às comunidades autônomas legislar e organizar o processo de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano: tanto no plano municipal como em escala regional. Ademais, estas também têm competências quanto a: alterações territoriais dos municípios; realização de obras públicas; organização dos sistemas de transportes rodoviário e ferroviário; disposição de equipamentos como portos e aeroportos; ordenamento da agricultura e pecuária e de atividades afetas à caça, pesca fluvial; gestão de políticas de meio ambiente; gestão de projetos de construção e aproveitamento de recursos hidráulicos; saúde e saneamento. As comunidades autônomas ainda podem reformar seus estatutos e requerer anuência dos cortes gerais (Senado e *Congreso de los Diputados*) para ampliar suas competências desde que não firam as atribuições exclusivas do Estado (defesa e controle das Forças Armadas, legislação trabalhista, propriedade industrial e intelectual, relações internacionais etc.).[24]

Nesse contexto, pode-se inferir que a Política Urbana não se resume às ações dos governos locais – constatação sobre a qual bastaria lembrar que "en la legislacion estatal las competencias en vivienda y urbanismo pertenecen a las comunidades autónomas" (PARELLADA, 2009, p. 8) – e que o marco institucional espanhol se distingue por seu caráter paradoxal: ao mesmo tempo em que registra perfil concentrador,

23. São elas: Andalucía, Aragón, Astúrias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galícia, Islas Baleares, Islas Canarias, La Rioja, Murcia, Navarra e País Vasco (Euskadi). Além destas, as cidades de Ceuta e Melilla gozam do estatuto autonômico especial, ambas situadas em território africano como enclaves no Marrocos.

24. A propósito, esses foram os enunciados constitucionais invocados pelo Estado junto ao Tribunal Constitucional para suspender a iniciativa da Generalitat da Cataluña de tentar criar um órgão de governo próprio de relações exteriores. Como era previsível, o Tribunal acolheu o recurso do governo central e determinou a interrupção do decreto de criação da Consejería de Exteriores Catalana.

também é concessivo, sobretudo com as comunidades autônomas. Também por essa razão, os temas da descentralização e da autonomia são recorrentes no país, e ganham força a cada impulso autonomista ou separatista, antes mais intensos entre vascos, e contemporaneamente mais vigoroso entre os catalães. A propósito, oportuno observar esse percurso histórico:

> O Estado espanhol formara-se no início da Idade Moderna mantendo várias prerrogativas de suas unidades, o que explica a diversidade linguística e cultural presentes em sua história. A partir do século XIX, o ideário burguês passou a pregar maior centralização do Estado, levando à abolição daquelas prerrogativas. Isso levou ao surgimento de correntes políticas nacionais, que reivindicavam o retorno de suas autonomias (MAUÉS; SANTOS, 2008, p. 364).

Não raro, em momentos críticos, cogita-se a adoção de alguma modalidade de arranjo federativo para repactuar a unidade nacional e assegurar maior autonomia a essas regiões. Trata-se de debate de grande complexidade porque todo o pensamento do federalismo moderno foi concebido para sistemas republicanos, tema tabu no país pela histórica presença da Monarquia na unidade nacional e pela experiência traumática da guerra civil e da Segunda República.

Em matéria de Política Urbana, a Constituição espanhola é demasiado genérica e se limita a enunciar princípios gerais sem instituir correspondentes mecanismos e instrumentos através dos quais se poderiam garanti-los e torná-los efetivos. Mesmo nas Disposições Transitórias, embora oito dos nove itens dessa seção se refiram às normas territoriais e seus respectivos estatutos de autonomia, não há qualquer menção a enunciados de conteúdo ou procedimentos urbanísticos. O Art. 47 sintetiza os preceitos básicos nos seguintes termos:

> Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, **regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística** de los entes públicos (*Constitución Española*, sem destaque no original).

Portanto, os dois princípios fundamentais são a regulação do solo urbano para conter a especulação imobiliária e o reconhecimento de que a ocorrência de mais-valia urbana implica correspondente contrapartida dos entes privados (orientados pela lógica da acumulação) ao poder público (orientado para o bem comum). Em termos normativos, conflitos entre interesses tão contraditórios deveriam ser arbitrados na perspectiva de assegurar a primazia do interesse público, e na prática terão vazão jurídica na legislação infraconstitucional, nas competências dos governos autonômicos e na gestão territorial dos governos locais.

Em síntese, face às normas e enunciados genéricos da Constituição espanhola – cujas razões podem ser identificadas no tipo de pactuação do momento histórico em que foi elaborada e na prevalência de "soluções de compromisso" antes destacadas –, o marco institucional da Política Urbana ganha mais nitidez e transcorre fundamentalmente no âmbito infraconstitucional, particularmente nas competências e Políticas Públicas operadas pelas comunidades autônomas e nas normas de regulação do território urbano com base na *Ley de Suelo* e nos *Planes de Ordenación Urbana*, como se verá na sequência.

2.2 Evolução urbana e a *Ley de Suelo*

O desenvolvimento urbano da Espanha no século XX foi marcado por alguns elementos distintivos, a saber: i) pela forma politicamente autoritária e regionalmente discricionária com que o regime franquista conduziu o país por quatro décadas (1939-1979), sufocando os interesses regionais e as demandas autonômicas das identidades comunitárias; ii) pela tentativa de acelerar a modernização da economia por meio do processo de industrialização que ganhou maior impulso a partir da década de 1950; iii) pelas clivagens regionais que diferenciaram áreas economicamente mais dinâmicas (sobretudo industriais, turísticas e de predominância do setor terciário) de outras mais atrasadas (rurais e vinculadas às atividades agrícola e pecuária) com distintos graus de urbanização; iv) pelas mudanças na distribuição espacial da população através de migrações campo-cidade rumo especialmente às grandes aglomerações urbanas.

Essa conjunção de fatores levou a uma centralização político-administrativa, à parcial modernização das estruturas econômicas e à concentração das atividades industriais em algumas regiões, em especial nas faixas norte e nordeste do país, notadamente no País Vasco e na Cataluña.[25] Também em faixas litorâneas

25. Sobre a distribuição demográfica, não é casual que apenas três comunidades autônomas (Madrid, Cataluña e País Vasco) concentrem praticamente 35% da população espanhola, além de quase metade (44.2 %) do PIB nacional. Para dados demográficos detalhados, ver o sítio eletrônico do Instituto Nacional de Estadística (INE), disponível em: <http://www.ine.es>.

a urbanização foi mais acentuada face à sua vocação para o setor terciário da economia, principalmente de atividades turísticas. Em contrapartida, as taxas de urbanização de regiões interioranas são inferiores, casos notáveis das comunidades de Castilla y León, Castilla-La Mancha e Extremadura. A influência, a polarização e a atratividade das cidades mais dinâmicas, de outra parte, incrementaram o processo urbanizador de núcleos urbanos e de cidades próximas de seus entornos, assim como a própria modernização das técnicas e dos sistemas de produção agropecuária gerou um excedente de mão-de-obra que se viu na contingência de migrar para as cidades (RULLAN, 1999).

De forma sintética, a evolução urbana na Espanha a partir da segunda metade do último século enseja um percurso marcado basicamente por quatro etapas (COSTA *et al.*, 2013). O primeiro momento, situado nas décadas de 1960-70, registra forte migração interna rumo às cidades decorrente do impulso ao padrão de desenvolvimento urbano-industrial, movimento bastante desigual em termos espaciais na medida em que os complexos industriais foram instalados em territórios restritos.

A segunda fase tem como marco inicial a democratização a partir de 1979 e se estende a meados da década seguinte, registrando a emergência de diversos movimentos citadinos (CASTELLS, 1980) que desafiaram as restrições impostas pelo regime autoritário e lidaram com uma complexa agenda de problemas urbanos herdados da era franquista (infraestrutura, habitação, mobilidade), além de registrar a adesão do país à Comunidade Econômica Europeia, em 1986.

Na terceira etapa, basicamente dos anos 1990, em um momento de crise do padrão fordista, de mudança de modelos produtivos e de ascensão do capital financeiro, foram registrados os movimentos de metropolização e terceirização da economia, elevando-se a importância do terceiro setor, chamado a integrar a governança urbana.

A quarta fase tem início no final dos anos 1990 e segue até o período contemporâneo, coincidindo com a adesão plena do país à União Europeia, cujos destaques têm sido a precedência do eixo econômico na agenda urbana, a migração de origem externa para o mercado de trabalho de baixa qualificação, a intensificação do espraiamento horizontal das cidades, a relativa estabilização demográfica dos grandes centros urbanos e a intensificação da especulação imobiliária.

Esse processo errático de evolução urbana obviamente produziu resultados negativos nos padrões de urbanização, com consequências igualmente restritivas nos planos da sociabilidade e da integração social, afora Políticas Públicas insuficientes ou equivocadas em áreas fundamentais como habitação social. Tais distorções agravaram os problemas da moradia, geraram precarização urbanística, diferentes expressões de

um mesmo fenômeno de apartação social que obviamente puniu as camadas mais pobres da população. Assim, "la exclusión residencial se manifiesta a través de distintos fenómenos que conforman la realidad de nuestras ciudades. Los más importantes son los que se corresponden con el chabolismo horizontal, la infravivienda vertical, el hacinamiento, y la inadecuación de uso que experimentan muchos edificios y vivienda" (ALCALÁ; ALONSO, 2007, p. 690).

Sinteticamente, a urbanização espanhola no período recente tem se caracterizado por um modelo de desenvolvimento impulsionado por uma forte bolha imobiliária que, além de incrementar a construção civil, contou com o suporte de uma legislação permissiva. Algumas das principais consequências desse processo foram: (i) ocupação indiscriminada e ampliação do território urbano sob a pressão do mercado imobiliário e do argumento da necessidade crescente de prover serviços e bens públicos (infraestrutura, moradia, mobilidade etc.); (ii) aumento abusivo do preço da terra urbana e da habitação.

Essas constatações ratificam a pertinência de se comprender o tratamento que a legislação destinou ao solo, afinal "los instrumentos de ordenacion y planeamiento han establecido el marco de actuacion en el territorio y han permitido, durante todo este tiempo, el uso intensivo de este" (PARELLADA, 2009, p. 7).

Em termos de distribuição geográfica da expansão urbana no territorio nacional, o processo de urbanização produziu grandes diferenças que ganharam visibilidade em sete grandes áreas metropolitanas no país – Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga e Bilbao –, cujo crescimento demográfico transbordou os limites dessas concentrações urbanas originais. Tais contrastes são facilmente perceptíveis nas respectivas clivagens socioespaciais: de um lado, um país densamente povoado, com 40.1% da população vivendo em menos de 1% dos municípios de 100.000 habitantes (ou mais) e, de outro, uma Espanha em franco processo de despovoamento, coincidente com o ambiente rural, na qual os fluxos migratórios foram mais intensos no período recente e onde as taxas de envelhecimento são mais altas.

Em termos de participação econômica e de distribuição espacial da riqueza, as agudas diferenças entre as comunidades autônomas refletem-se na configuração geográfica do país. Para se ter ideia dessas disparidades, a soma da participação de apenas cinco comunidades autônomas (Andalucía, Cataluña, Comunidade Valenciana, Madrid e País Vasco) responde por mais de 2/3 do PIB nacional, mais precisamente 66.7% (Figura 5). Em um país que tem registrado crescentes indicadores de urbanização, é lícito supor que essas diferenças econômicas impactaram a oferta de infraestrutura e as condições sociais e urbanas de suas populações, sobretudo dos estratos de menor renda.

Figura 5: Espanha – Produto Interno Bruto por comunidades autônomas/2018

CCAA	PIB (Em milhões de Euros)	PARTICIPAÇÃO NO PIB NACIONAL
Andalucía	160.622	13.3 %
Aragón	37.038	3 %
Asturias	23.340	1.94 %
Canarias	45.720	3.8 %
Cantabria	13.801	1.1 %
Castilla La Mancha	41.345	3.4 %
Castilla y León	57.926	4.8 %
Cataluña	228. 682	19 %
Ceuta *	1.709	0.14 %
Comunidad de Madrid	230.975	19.2 %
Comunidad Valenciana	110.979	9.2 %
Extremadura	20.028	1.6 %
Galicia	62.570	5.2 %
Islas Baleares	32.542	2.7 %
La Rioja	8.513	0.7 %
Melilla *	1.568	0.1 %
Murcia	31.458	2.8 %
Navarra	20.282	1.6 %
País Vasco	72.170	6 %

Fonte: elaboração própria, com dados disponíveis em: <https://pt.countryeconomy.com/governo/pib/espanha-comunidades-autonomas>. Acesso: 11 jun. 2020.

(*) Cidades situadas em território marroquino como enclaves e que têm estatuto próprio de autonomia por razões geopolíticas.

O contraste também é expresso nas diferenças de riqueza/valor agregado entre, de um lado, as cidades situadas nas faixas litorâneas (mais densamente povoadas e com cidades maiores, cujas economias tendem a ser predominantemente terciárias) e, de outro, o interior (a "Espanha profunda"), de menor concentração demográfica (com as notáveis exceções de Madrid, Sevilla, Zaragoza e Valladolid), capitais provinciais cujas configurações socioeconômicas estão associadas aos processos de industrialização e à concentração e expansão de atividades terciárias. Em contraste, nada há de casual na constatação de que as comunidades autônomas mais atrasadas em termos econômicos e sociais são precisamente as de menor participação da produção da riqueza nacional (Cantábria, Extremadura, La Rioja, Murcia).

A principal referência institucional de ordenamento do territorio urbano é a *Ley de Suelo*, que antecede em muito a constituição democrática de 1978. Sua primeira versão é de 1956, e esse marco legal instituiu originalmente três categorias de solo – "urbano", "urbanizável" e "não urbanizável" –, cuja classificação compete ao poder público (governo central), ao passo que a caracterização objetiva para efeito de delimitação nos *Planes Generales de Ordenación Urbana* é de competência dos governos autonômicos e municipais. Nessas condições, "no Direito Urbanístico vigente, a Espanha considera solo *urbanizável* todo aquele solo que não foi classificado pelo *Plan General de Ordenamiento* como *urbano (tecido urbano consolidado)* ou como *não urbanizável (solos protegidos)*" (ALFONSIN, 2008, p. 67).

Embora a legislação pioneira tenha ganhado status legal posterior (1956), o primeiro anteprojeto da *Ley de Suelo* data de 1951, período no qual se redefiniram e se atualizaram os elementos determinantes da política econômica do regime franquista, cuja síntese foi o Plano de Estabilização de 1959, em boa medida responsável pelo desenvolvimentismo de ênfase industrializante que marca as décadas seguintes. As grandes preocupações que motivaram a legislação urbanística estavam vinculadas à escassez de glebas públicas para urbanização (infraestrutura, habitação, saneamento, embelezamento), retenção de terras, iniquidade dos critérios de definição do valor do solo e desigualdade no acesso à terra urbanizada, cenário que desde então opunha proprietários a não-proprietários.

Obrigatório observar que a orientação liberal que presidiu o planejamento econômico nesse período, de responsabilidade de influentes ministros ligados à *Opus Dei* (PARELLADA, 2009), ainda assim tenha sido relativamente suscetível a uma concepção urbanística que incluiu elementos de políticas sociais e de sentido público. Não obstante, de uma perspectiva crítica, essa legislação tinha um "objetivo casi único: racionalizar el crecimiento de las hipertrofiadas áreas metropolitanas de las grandes ciudades", ou seja, "garantizar uma buena urbanización mediante la estrella de la nueva ley: el suelo urbanizable" (RULLAN, 1999, p. 7).

A versão original da *Ley de Suelo*, aprovada em 1956, estabeleceu uma tipologia com três classes de solo: solo urbano (em condições aptas e disponíveis para uso e ocupação), solo de reserva urbana (áreas urbanizáveis) e solo rústico (impróprio ou não indicado por restrições econômicas, ambientais ou de qualquer natureza). Mais ainda: não só admitia textualmente a existência de "plusvalias" urbanas (preceito ratificado na Constituição) como instituiu o princípio da participação da comunidade nos benefícios gerados pela ação do poder público, ou seja, ao mesmo tempo em que reconhece a terra como mercadoria também impõe algum grau de compensação do ganho privado para restituir o interesse público, instituindo o princípio genérico de que a propriedade privada e os empreendedores imobiliários restituam ao erário parte de seus ganhos

obtidos com os investimentos estatais. Oportuno relembrar que tal concepção antecede a Constituição democrática de 1978.[26]

A primeira reforma do texto da lei se deu em 1976, motivada tanto pelo cenário da transição para a democracia que se desenhava quanto porque estavam em curso processos de forte adensamento nas grandes cidades e em suas zonas mais centrais, desordem urbanística com crescente ocupação periférica das cidades e elevação especulativa do preço do solo urbano. A definição quanto à classificação tipológica das classes de solo, contudo, se manteve inalterada: urbano, urbanizável e não-urbanizável.

Em 1992 ocorreu nova mudança, considerada uma "lei de passagem" pela expectativa de adaptação às grandes transformações em curso – ideológicas (onda neoliberal), geopolíticas (fim da Guerra Fria) e econômico-urbanísticas (crise do padrão industrial e emergência do setor terciário) –, e pelo pouco tempo de vigência (seis anos depois haveria nova mudança) ou ainda pela contestação de inconstitucionalidade apresentada por sete comunidades autônomas, cujos itens mais controversos eram o aproveitamento lucrativo das áreas de superfície e a definição institucional sobre as competências de gestão da Política Urbana. Não obstante as declaradas intenções de regular mais incisivamente a propriedade, foi uma reforma legal sem alterações substantivas e que se inscreveu na atmosfera política e ideológica liberalizante que predominava na Europa naquele momento.

Para dirimir dúvidas quanto à constitucionalidade da legislação, a sentença nº 61/97 do Tribunal Constitucional deliberou pela competência "exclusiva" das comunidades autônomas em matéria de Política Urbana, restringindo a jurisdição do Estado (governo central) ao estabelecimento de princípios gerais e às "condições básicas que garantam a igualdade dos espanhóis no exercício do direito de propriedade", recordando que "uno de los principios constitucionalmente configuradores de la propiedad es su función social, con independencia de su cauce de formalización (legislación civil o urbanistica)".[27]

O aspecto institucional mais relevante dessa reforma foi o reconhecimento da ampla autonomia conferida às comunidades autônomas para a agenda do Planejamento Urbano e do ordenamento territorial. Com as exceções das cidades autonômicas de Ceuta e Melilla – cujas normativas urbanísticas são particulares e de responsabilidade estrita do Estado –, a implantação da *Ley de Suelo*, a formulação de "leis do solo" específicas dos territórios autonômicos, a aprovação dos *Planes Generales de Ordenacíon Urbana* regionais e dos municípios e demais normas urbanísticas passaram a ser definitivamente entendidas como atribuições das comunidades autônomas. Portanto, é nessas esferas de governo que residem as competências e a legitimidade para a formulação e implantação de Políticas Públicas de ordenamento do território, uso e

26. Na normativa brasileira, a referência à função social da propriedade já figurava genérica e laconicamente nos textos constitucionais de 1934 e de 1967, mas só ganhou musculatura e detalhamento no capítulo específico dedicado à Política Urbana da Constituição Federal de 1988 (Art. 182).

27. Resolução disponível em: <https://www.boe.es/boe/dias/1997/04/25/pdfs/T00003-00126.pdf>. Acesso: 31 mar. 2016.

ocupação do solo, enfim, do Planejamento Urbano.

Em 1998 ocorreu nova modificação na *Ley de Suelo*, cuja vigência coincidiu com o ciclo recente mais intenso de urbanização e modernização econômica do país e com o ambiente hegemônico de desregulamentação no continente europeu. Por essa razão, pretendeu-se interpretar essa legislação como uma abertura irrestrita ao processo urbanizador, concepção liberalizante que se amparava na escassez de solo urbanizado edificável e de oferta de moradia e na elevação crescente dos preços da terra urbana. Data desta mudança a criação da figura jurídica do "Agente Urbanizador", ente privado para o qual o poder público poderia transferir a responsabilidade (antes privativa) de promover urbanização, e assim "solo el suelo soporte de actividades productivas, de especial valor, y el suelo de valor excepcional, incluido en planes especiales de proteccion, tienen cabida junto al suelo urbano y el suelo urbanizable" (PARELLADA, 2009, p. 42).

A propósito da figura do "Agente Urbanizador", o estudo sobre o caso valenciano, instituído pelo respectivo governo autonômico em 1994 e depois reproduzido em outras comunidades autônomas, evidencia que "trata-se de um instrumento jurídico-urbanístico que separa o direito de propriedade imobiliária do direito de urbanizar a gleba, permitindo que a urbanização possa ser proposta por um empreendedor não proprietário" (ALFONSIN, 2008, p. 63). Apesar de se tratar de uma responsabilidade estatal e de uma função pública, tais competências são transferidas para terceiros de natureza privada, o que obviamente chancela uma concepção mercadológica da urbanização à medida que qualquer empreendedor só assumirá tais ações se estas lhes forem recompensadoras do ponto de vista econômico, isto é, lucrativas.

Esse modelo de normativa urbanística pretendia superar ou pelo menos mitigar a dependência das cidades em se tornam reféns da iniciativa de proprietários, fazendo com que a produção do espaço urbano fosse transferida a terceiros, com correspondentes impactos sobre a regulação do território e mesmo sobre a implantação fática de planos urbanísticos. Não obstante as diferenças procedimentais e metodológicas, o mesmo paradigma se repetiu em Castilla-la-Mancha, Extremadura, Murcia, Castilla y Leon, Andalucía, Principado de Astúrias, Cataluña, Canárias, Navarra e Madri (ALFONSIN, 2008).

Ainda que tenham obtido resultados relativamente satisfatórios em termos de eficácia na consecução de seu propósito (a urbanização), tais experimentos (re)produziram efeitos perversos:

> A lei urbanística valenciana e a implementação de programas por agentes urbanizadores não apenas não lograram reduzir os preços da terra urbanizada, como a observação demonstra exatamente

> o contrário, que o preço do solo urbanizado é cada vez mais caro, ano após ano, na comunidade valenciana, como ademais em toda a Espanha (ALFONSIN, 2008, p. 105).

Voltando à trilha das reformas da *Ley de Suelo*, em termos de regulação urbanística, a reforma de 1998 foi seguramente a mais emblemática da tendência liberalizante daquele período e, não por acaso, transcorreu no governo conservador de José María Aznar (PP). O objetivo consistia em dispor de um tipo de regulação que não limitasse a ação do capital, separando as atribuições do proprietário do urbanizador, o solo da construção, o cadastro do promotor imobiliário. Como consequência dessa concepção liberalizante, a expansão urbana atingiria o limite do solo rústico protegido sob o amparo legal. A tipologia adotada – "Suelo urbano consolidado e no consolidado"; "Solo urbanizable: delimitado y e no delimitado"; "Solo no urbanizable" – passou a admitir a urbanização de áreas protegidas com base em caracterização e critérios excepcionais convenientes aos gestores públicos e, obviamente, aos proprietários e empreendedores imobiliários. Mais ainda: na prática, todo território passou a ser considerado "em princípio urbanizável", o que obviamente contraria o próprio enunciado da regulação urbanística, vale dizer, da legitimidade restritiva do Estado sobre a ação do mercado imobiliário. A definição residual do solo urbanizável constitui o tema-síntese de uma reforma que pretendeu adaptar-se às mudanças econômicas decorrentes da crise do modelo fordista de produção para uma expansão urbanística autenticamente inspirada em princípios neoliberais (RULLAN, 1999).

Em 2007, ocorreu nova reforma na tentativa de atualizar a legislação à realidade do país. Nessa ocasião ficaram mais evidentes os conflitos entre, de um lado, as pressões para o crescimento econômico e, de outro, uma visão de desenvolvimento sustentável retoricamente estimulada no âmbito da União Europeia. A contradição foi expressa no reconhecimento de que o solo é qualificado como "recurso natural, escasso e não renovável", mas também como "recurso econômico". Essa reforma (LS 8/2007), regulamentada pelo Real Decreto nº 2/2008, ratificou a concepção desenvolvimentista e subordinou definitivamente o Planejamento Urbano ao crescimento econômico, o que se traduziu em maior permissividade à transformação do solo não urbanizável em seu oposto (urbanizável) precisamente pela ausência de limites claros entre uma e outra modalidade. Tal perspectiva ganhou nova nomenclatura, distinguindo-se basicamente dois tipos de solo: urbanizado e rural; o primeiro definido como todo aquele no qual já se construiu ou com determinado grau de suporte de infraestrutura urbanística, e o segundo como solo natural, protegido, de reserva, entendido como bem econômico.

Do ponto de vista institucional, a conversão do solo rural (entendido como todo aquele terreno protegido por razões de domínio público, da natureza ou pelo patrimônio cultural, conforme o Art. 12) em solo urbano (integrado de forma legal às redes de serviços públicos e já dotado de assentamentos consolidados) depende decisivamente das normativas urbanísticas de ordenação territorial estabelecidas pelos correspondentes marcos jurídicos, notadamente dos *Planes Generales de Ordenación Urbana*.

A mais recente modificação da Ley de Suelo ocorreu em 2015 (Real Decreto Legislativo nº 7/2015), em texto refundido que promoveu uma justaposição conceitual e adequação jurídica da Lei nº 20/2014, do Decreto Legislativo nº 2/2008 e da Lei nº 8/2013, que trata da reabilitação, regeneração e renovação urbanísticas. A justificativa para tal fusão foi a de que se deveria evitar a dispersão e o fracionamento de normas e interpretações contraditórias sobre o mesmo arcabouço legal. A nomenclatura de 2007 foi mantida, com dois regimes de solo – urbanizado (definido como todo aquele integrado à malha urbana) e rural (Art. 21) –, remetendo à ordenação urbanística a prerrogativa de instituir mecanismos de controle e proteção de solo preservado, assim identificado por defesa policial, do patrimônio cultural ou de interesse natural por razões ecológicas, paisagísticas, agropecuárias ou florestais. Em termos de conteúdo, não há novidades substantivas em relação às mudanças anteriores, ratificada a tendência à liberalização da produção do espaço urbano por meio da flexibilização do conceito de "solo rural".

Para uma visão panorâmica e sintética de sua sequência cronológica desde o período franquista até os tempos atuais (de 1956 a 2015), veja-se a evolução institucional da *Ley de Suelo* (Figura 6).

Figura 6: Evolução cronológica da *Ley de Suelo*

ANO	MARCO LEGAL
1956	Legislação original: Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana LS/56 Classes de solo: Suelo urbano; Suelo de reserva urbana; Suelo rústico Cenário político: VI governo da ditadura de Francisco Franco
1976	Real Decreto 1346/1976, através do qual se aprova o Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLS/76) Classes de solo: Suelo Urbano; Suelo Urbanizable; Suelo no urbanizable Cenário político: governo de Adolfo Suárez (UCD)
1992	Real Decreto Legislativo 1/1992, através do qual se aprova o Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLS/92) Classes de solo: Suelo Urbano; Suelo Urbanizable; Suelo no urbanizable Cenário político: governo de Felipe González (PSOE)
1998	Ley de Suelo 6/1998, de Régimen del suelo y valoraciones (LS/98) Classes de solo: Suelo urbano consolidado e no consolidado; Solo urbanizavel; delimitado e não delimitado; Solo não urbanizavel Cenário político: governo de José María Aznar (PP)
2007/2008	Ley de Suelo 8/2007 (LS 8/07) e posterior regulamentação com o Real Decreto Legislativo 2/2008, pelo qual se aprova o Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLS/08) Classes de solo: Suelo urbanizado (suelo usado); Suelo rural (suelo para usar + suelo protegido) Cenário político: governo de José Luiz Zapatero (PSOE)
2015	Real Decreto Legislativo 7/2015, aprova o texto refundido de La Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana: resultado da fusão da Ley 20/2014, do Real Decreto Legislativo 2/2008, Real Decreto Legislativo 2/2008 e da Ley 8/2013 (reabilitação, regeneração e renovação urbanas) Classes de solo: suelo urbanizado e suelo rural (Art. 20) Cenário político: governo de Mariano Rajoy (PP)

Fonte: elaboração própria.

A *Ley de Suelo* é reconhecidamente a principal norma infraconstitucional do marco jurídico da Política Urbana na Espanha, base a partir da qual são formulados os *Planes de Ordenación Urbana* no âmbito das comunidades autônomas e dos municípios.

Apesar das várias modificações legais, o resultado dessa evolução sob o marco legal da Política Urbana (incluindo os efeitos da adoção do modelo do "Agente Urbanizador") foi um acelerado processo inflacionário no mercado imobiliário, uma vez que "a regra básica do jogo (a valorização artificial do solo urbano segundo seu potencial urbanístico) não foi alterada" (ALFONSIN, 2008, p. 70). Desse modo, o caso valenciano é emblemático: "o valor do solo passa de 6€ para 300€ o m2 com a aprovação da normativa

urbanística que lhe transforma em 'solo urbanizável', ainda que o proprietário não tenha realizado ainda nenhum investimento" (Idem).

Normas e dinâmicas dessa natureza agravaram a crise urbana, pois alimentaram a especulação imobiliária, elevaram o valor da terra urbanizada e concorreram para pressionar o poder público a ampliar o escopo de "terras urbanizáveis" através das Leis do Solo autonômicas, dos *Planes de Ordenación* e de outros instrumentos urbanísticos. Em síntese, "la idea de bien financiero se ha ido reforzando en la legislación a lo largo del tiempo, no solo en el suelo para ser usado, sino tambien en el suelo urbano, tradicionalmente entendido como soporte de la vida urbana" (PARELLADA, 2009, p. 47). Nesses termos, a terra é entendida basicamente como mercadoria, concepção que se antagoniza à sua função social, ainda que essa caracterização esteja protocolarmente presente na legislação (Art. 49), ainda que se admita a expropriação de bens imóveis por seu eventual descumprimento.

O processo de urbanização que se consumou a partir do derradeiro quartel do século XX é inseparável da observação de Rullan (1999) de que o fenômeno de internacionalização da economia espanhola nesse período fez com que houvesse um deslocamento do capital nacional, do setor produtivo para o setor imobiliário. Explique-se: o ingresso de investimentos transnacionais em segmentos industriais e de serviços ensejou uma transferência de controle sobre essas atividades e estimulou o capital nacional a migrar para outras paragens da economia, particularmente rumo ao setor imobiliário. Isso fez com que o capital disponível não só não ficasse imobilizado como pudesse obter maior lucratividade em iniciativas altamente rentáveis em espaços de tempo mais curtos, tais como incorporações, urbanização, empreendimentos imobiliários e até estocagem de glebas à espera de futuras valorizações em razão da frenética expansão urbana que se encaminhava e das fortes pressões sobre o poder público para ampliar continuamente o escopo das terras urbanizáveis.

O problema institucional estrutural – no sentido da indução à urbanização e, portanto, de ampliação das terras urbanizáveis – encontra amparo no Direito Urbanístico espanhol, ou seja, "se entiende por 'ordenamiento territorial' toda actividad pública destinada a promover un análisis y consecuente reglamentación del territorio (aquí entendido como el suelo)" (ARAÚJO JR., 2013, p. 893-894). De outra parte, "por actividad urbanística se entiende a toda actividad pública destinada a promover la adecuada transformación de un suelo rural a un suelo urbano, y destinado a proporcionar y mantener un ambiente urbano equilibrado" (Idem).

Essa proposição guarda estreita sintonia com a interpretação de Harvey (2013), cuja explicação das transformações da sociedade capitalista faz uso da economia política de orientação marxiana para

compreender as relações entre estas e as dinâmicas espaciais da urbanização contemporânea. Para este autor, a raiz da crise estaria justamente na sua própria incapacidade de absorver os excedentes de capital, ou seja, "crises de sobreacumulação" gerariam desvalorização e destruição de algumas regiões e construção de outras, ensejando uma "acumulação por espoliação" que, por definição, concentra capital e priva a maior parte da sociedade de seus direitos. Ou seja, o deslocamento de parte do capital rumo às atividades imobiliárias foi determinado por essa "sobreacumulação", o que contribuiu decisivamente para a formação da mencionada bolha imobiliária que se revelou altamente rentável para seus empreendedores.

Esse movimento de flexibilização da normativa, dentre outras determinações, foi possível precisamente pela permissividade da legislação urbanística, particularmente do conteúdo conferido à *Ley de Suelo* e suas sucessivas reformas, o que de certa forma engessou as legislações autonômicas e municipais e condicionou a formatação dos *Planes de Ordenación Urbana*.

A despeito de controvérsias sobre a cronologia e as causas da bolha imobiliária na Espanha (VERGÉS, 2009), há evidências de seus sinais já em fins da última década do séc. XX e forte relação particularmente com alguns ingredientes: flexibilização do ordenamento territorial (Ley de Suelo nº 2/2000 de outras normativas); intensas operações financeiras de crédito imobiliário, com abundância de liquidez de fundos europeus que se associaram aos capitais espanhóis; e também com as políticas fiscais precedentes, caracterizadas pelo tratamento especulativo do solo e pela redução das taxas de lucros para ampliar a demanda e adoção de valores mercadológicos com o objetivo de atrair investimentos externos (GONZÁLES; MEDRANO, 2017).

Harvey (2013) observa que este foi um fenômeno global e não exclusivamente espanhol ou europeu – mesmo porque a crise dos *subprimes* teve origem nos EUA e depois impactou a economia mundial –, cuja explicação reside nos excedentes de capital investidos no mercado imobiliário em associação com o capital financeiro. Desse modo, as rendas da terra e das incorporações imobiliárias foram plataformas privilegiadas para a acumulação de capital.

Nesse cenário, o problema habitacional para os estratos mais baixos foi agravado. Ainda que no período de quase quatro décadas (1981-2019) tenham sido produzidas 10.969.914 habitações, foram apenas 2.364.837 (21,6%) de moradias protegidas[28] (ESPAÑA, 2020, p. 5). Além disso, a Espanha ainda registra menos de 1 habitação social para cada 100 habitantes (0,9), o que a coloca nos últimos lugares da União Europeia (UE), cujo ranking é liderado pelos Países Baixos (12,5) e Áustria (10,3). Na proporção de habitações sociais em relação ao total de moradias principais, o desempenho espanhol também é modesto (2,5%), muito aquém de outros países da UE, como Áustria (24%), Dinamarca (20,9%) e França (16,8%).

28. Por sua caracterização como "Vivienda con Protección Pública" ou "Vivienda Protegida", moradias dessas modalidades são reconhecidas como habitação social pelo público de mais baixa renda que atingem e se distinguem pelo controle de preços dos alugueis e podem contar com subsídios estatais. Portanto, nesses termos, não se submetem às condições autenticamente mercadológicas. A esse respeito, ver Maldonado (2013).

Portanto, a expressiva produção habitacional recente não se confunde com habitação social, pois a grande maioria dessa produção teve caráter marcadamente mercadológico (“habitação livre”, na terminologia oficial). Em termos de habitação social com tratamento diferenciado e proteção pública – moradias sobre as quais incide titularidade pública destinada a aluguel social ou de renda limitada –, podem ser consideradas basicamente duas modalidades conforme a tipologia europeia: a *Vivienda de Protección Oficial* (VPO) e *Vivienda de Protección Pública* (VPP).

O quadro se agrava quando se considera a produção de moradias protegidas nas últimas quadro décadas, pois sua proporção em relação ao total de moradias, depois de algumas oscilações, regrediu do patamar de 12,6% em 2000 para 8,5% em 2019, isto é, uma queda de 32%. O maior percentual de moradia protegida foi registrado em 1985, sob o governo de Felipe González (PSOE), quando atingiu o patamar expressivo de 67,2% da produção total de habitações (ESPAÑA, 2020, p. 5).

Tais dados confirmam que a agenda da habitação social tem centralidade na Espanha contemporânea sob o impacto da financeirização, e que o acesso à moradia segue como um obstáculo à cidadania e a padrões sustentáveis de desenvolvimento urbano à medida que as Políticas Públicas se revelam insuficientes para atender à crescente demanda social. Para dar ênfase ao argumento, ressalte-se que, no âmbito da UE, a Espanha registra a modesta marca de 2,5% de habitação social sobre o total de moradias do país, correspondente à 19ª posição nesse ranking (ESPAÑA, 2020, p. 33).

Em síntese, a configuração institucional da Política Urbana, as correspondentes mudanças socioeconômicas, a agressividade do mercado imobiliário mediante associação do capital local com inversões estrangeiras e a limitação das políticas habitacionais obviamente refletiram-se na própria concepção de gestão do território e no Planejamento Urbano empreendido pelo poder público, o que se tornará ainda mais evidente na análise sobre os *Planes de Ordenación Urbana*, como veremos na sequência.

2.3. Os *Planes Generales de Ordenación Urbana*

A normativa urbanística espanhola obedece à seguinte sequência hierárquica: em primeiro lugar, a Constituição enuncia os preceitos fundamentais da ordenação urbana (referindo-se genericamente ao princípio da função social da propriedade, às *plusvalias* urbanas e às competências governamentais,

notadamente das comunidades autônomas); em segundo plano, ao nível infraconstitucional, vigora a *Ley de Suelo*, que institui a tipologia de solos (urbano, urbanizável e rural) e organiza as regras de regulação urbanística; na continuação, estão previstas as leis do solo autonômicas que se adaptam e se submetem à legislação estatal em seus correspondentes territórios; finalmente, como derradeiro passo de implantação da ordenação urbana, o arranjo, a adequação e a aplicação dessas normas competem fundamentalmente ao *Plan General de Ordenación* [ou *Ordenamiento*] *Urbana* (PGOU), aqui tratado como *Plan de Ordenación Urbana*.[29]

A primeira versão da *Ley de Suelo*, de 1956, já previa em seu inciso II que o planejamento era a base necessária e fundamental de toda ordenação urbana – e que o *Plan de Ordenación Urbana* constituía um instrumento privilegiado para tanto –, predizendo a elaboração e execução de planos territoriais de várias escalas: nacional, provinciais, comarcais e municipais. Tais planos, portanto, podem ter abrangência espacial variada, interessando neste estudo, inclusive para efeito comparativo com o cenário institucional brasileiro, aqueles de escala local/municipal.

A rigor, o debate sobre a concepção e a extensão territorial dos planos urbanísticos e mesmo sua aplicação antecede a própria *Ley de Suelo*, e data das primeiras décadas do séc. XX, quando protagonistas de diferentes posições institucionais e origens profissionais (governantes, gestores, juristas, urbanistas) tratavam desses e outros temas em torno de algumas das mais importantes ações das instituições e eventos daquele período, tais como a elaboração do *Estatuto Municipal* (1924), a criação da *Unión de Municípios Españoles* (UME) (1925) e a realização do XI Congresso Internacional de Cidades (1926). Pelo menos desde então, a agenda do desenvolvimento municipal incorporava as questões urbanísticas, não sem distinções: "ainda que os juristas, de um lado, apostassem na ideia de cooperação intermunicipal e os urbanistas se preocupassem, de outro lado, com o planejamento regional, ambos apontavam para um ponto comum: a necessidade de forjar processos de desenvolvimento local que ultrapassassem os limites administrativos" (FARIA, 2015, p. 121).

Não obstante a problemática da circunscrição municipal de sua aplicação, em razão do tipo de organização territorial que vigora, a Política Urbana e os *Planes de Ordenación Urbana* não são atribuições particulares das administrações locais, e sim matérias também atinentes aos governos autonômicos, conforme decisão arbitrada pelo Judiciário, isto é:

29. A nomenclatura a respeito do mesmo instrumento é ampla e variada, refletindo a diversidade cultural e linguística do país. Nas comunidades autônomas de Andalucía e Castilla y León, a denominação é Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU); em Castilla-La Mancha, Plan de Ordenación Municipal (POM); em Extremadura, Plan General Municipal (PGM); na Cataluña, Pla d'Ordenació Urbana Municipal (POUM); na Galicia, Plan Xeral de Ordenación Municipal (PXOM); em Euskadi, Hiri Antolamendurako Plan Orokorra (HAPO).

> Las comunidades autonomas han assumido, en el marco del art. 148.1.3 C.E., **competencias exclusivas en materia de ordenación del território, urbanismo y vivienda**. Así, por obra de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, la competencia sobre la materia urbanismo y vivienda corresponde a las comunidades autônomas en general (sem destaque no original).[30]

Importante esclarecer que a referida "exclusividade" diz respeito basicamente à sua dimensão decisória, como será demonstrado na sequência. Essa modelagem institucional impõe certa duplicidade jurisdicional na medida em que, embora os governos locais (*ayuntamientos*) proponham-nos e também tenham atribuições aplicativas complementares, os *Planes de Ordenación Urbana* devem ser submetidos à apreciação e aprovação das administrações autonômicas, às quais cabe a última palavra nesse tipo de legislação. Em outros termos, os planos urbanísticos são avaliados técnica e politicamente no âmbito das comunidades autônomas, respectivamente pelas agências e órgãos tecnocráticos de planejamento e urbanismo e pelos correspondentes foros institucionais de diferentes denominações: *Asamblea* (Madri), *Generalitat* (Valencia), *Xunta* (Galícia), *Junta* (Andaluzia) etc.

Em síntese, consideradas a legislação urbanística e as decisões arbitradas pelo Tribunal Constitucional quanto ao conflito de competências dos diferentes níveis de governo (sobretudo as sentenças 61/97 e 164/01 após a controversa reforma da *Ley de Suelo* de 1990), cabe ao Estado (governo central) estabelecer diretrizes gerais da Política Urbana, enquanto as comunidades autônomas têm competências "exclusivas" (legislativas) em matéria de urbanismo, as quais, na verdade, são compartilhadas (na dimensão aplicativa) com os municípios à medida que estes também detêm funções regulatórias consagradas pela *Ley de Bases de Régimen Local* (Lei 7/1985), dentre as quais cumpre lembrar algumas atribuições fundamentais: autoridade em "urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística; protección y gestión del Patrimonio histórico; promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financeira; conservación y rehabilitación de la edificación" (Art. 25, 2a).

Planes de Ordenación Urbana são propostos pelos *ayuntamientos*, aos quais cabe implantá-los, como ocorre com outras tantas normas e Políticas Públicas relativas ao Planejamento Urbano (habitação, mobilidade urbana, saneamento etc.). Não obstante, devem ser submetidos e aprovados em última instância pelas respectivas comunidades autônomas, as quais detêm o foro legislativo decisório, ou seja, ao *Pleno del Ayuntamiento* (Legislativo municipal) compete formular a aprovar uma proposta preliminar de *Plan* para

30. Resolução do Tribunal Constitucional antes mencionada, relativamente ao conflito de competências entre os níveis de governo. Disponível em: <https://www.boe.es/boe/dias/1997/04/25/pdfs/T00003-00126.pdf>. Acesso: 25 abr. 2016.

submetê-lo à ratificação da comunidade autônoma à qual esteja territorialmente vinculado.

A título de exemplo, vejamos a *Ley 9/2001, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*, que estabelece detalhadamente a liturgia procedimental para apreciação e aprovação de seu *Plan General de Ordenación Urbana*, notadamente o Art. 57 que trata do *Procedimiento de aprobación de los Planes Generales*:

> El procedimiento de aprobación de los Planes Generales y de sus modificaciones y revisiones se desarrollará conforme a las siguientes reglas: a) El procedimiento se iniciará mediante acuerdo de aprobación inicial adoptado por el Pleno del Ayuntamiento, de oficio y a iniciativa propia o en virtud de moción deducida por cualquier otra Administración pública territorial. El acuerdo de aprobación inicial deberá expresar la adecuación o no de la documentación del Plan al avance previamente aprobado, indicando, en su caso y con precisión, las variaciones introducidas. b) La aprobación inicial implicará el sometimiento de la documentación del Plan General a información pública por plazo no inferior a un mes y, simultáneamente, el requerimiento de los informes de los órganos y entidades públicas previstos legalmente como preceptivos o que, por razón de la posible afección de los intereses públicos por ellos gestionados, deban considerarse necesarios. La información pública deberá llevarse a cabo en la forma y condiciones que propicien una mayor participación efectiva de los titulares de derecho afectados y de los ciudadanos en general. Los informes deberán ser emitidos en el mismo plazo de la información al público.[31]

Cabe aqui um comentário adicional quanto ao processo decisório: a Espanha adota um sistema parlamentarista que é replicado nos demais níveis de governo, ou seja, presidente de governo (em nível nacional), presidentes de comunidades autônomas (em nível territorial intermediário) e *alcaldes* (em nível municipal) são eleitos indiretamente pelas correspondentes Casas Legislativas, as quais têm a prerrogativa de votar as matérias legais que lhe competem constitucionalmente.

Nesse âmbito de competências, estão incluídos os planos urbanísticos, tanto no caso dos plenos de *los ayuntamientos* quanto ao nível das *asambleas autonômicas*. Como os Parlamentos desses níveis

31. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2001/BOE-A-2001-18984-consolidado.pdf>. Acesso: 29 abr. 2016.

de governo são presididos por pares eleitos dentre seus membros, tal arranjo implica a consagração de conteúdos programáticos diversos e a formação de maiorias parlamentares independentes entre si e não necessariamente coincidentes, isto é, governantes e blocos partidários majoritários em determinado nível de governo (autonômico, por exemplo) podem diferir de outros (municipais) porque cada qual tem suas próprias dinâmicas políticas e circunscrição eleitoral. Isso significa que cada nível de governo tem sua competente fonte de legitimidade e, portanto, pode apreciar e julgar determinada matéria legislativa com base em parâmetros de Políticas Públicas igualmente diversos.

Por todas essas razões, em que pese a mencionada regra da "exclusividade" das comunidades autônomas em matéria de urbanismo, está essencialmente correta a perspectiva que interpreta a Política Urbana espanhola como um caso "multinível", no sentido de que dispõe de um arranjo institucional em que diferentes esferas e níveis de governo têm competências complementares nesse âmbito. Nesses termos, procede bastante a conclusão de que tais políticas emanam de um sistema de governança compartilhado: "políticas urbanas deben de superar las lógicas urbanísticas, formuladas en el marco de sistemas de gobernanza urbana que van más allá de las instituciones políticas propias de los gobiernos locales, **asentadas en dinámicas de gobierno multinivel que superen las estrecheces territoriales e institucionales de cada esfera de gobierno**" (BLANCO; SUBIRATS, 2012, p. 32 – sem destaques no original).

As mencionadas estreitezas, contudo, não são irrelevantes se se considerar que, ao fim e ao cabo, dizem respeito à efetividade dos princípios da autonomia e do autogoverno em determinada circunscrição territorial. Trata-se, com efeito, de disputa por poder, daí a relevância e a polêmica que o tema provoca na agenda institucional do país.[32] Como se vê, o debate anterior à *Ley de Suelo* de meados do séc. XX sobre a extensão territorial dos planos urbanísticos, a despeito de ter assumido contornos mais contemporâneos, manteve sua atualidade em termos de escopo.

Todavia, as limitações à autonomia municipal não se resumem a esse compartilhamento no âmbito das intervenções públicas na ordenação do território urbano, posto que no sistema espanhol há outras tantas regulações setoriais que também têm bases decisórias no domínio do Estado ou das comunidades autônomas, casos da legislação, das normas e planos sobre uso, ocupação e controle das regiões de costas marítimas, recursos hídricos e autoridade hidráulica, logística (sistemas de rodovias, ferrovias e transporte aéreo de carga e passageiros), organização territorial supramunicipal. Portanto, *Planes de Ordenación Urbana* devem necessariamente levar em conta, respeitar e não afrontar tais regulações, pois do contrário podem ser contestados juridicamente.[33]

32. Essa disputa é claramente mais acirrada no que diz respeito às competências das comunidades autônomas e às suas relações com o Estado, transbordando em movimentos independentistas e nacionalistas em casos mais extremos, como na Cataluña e no País Vasco (Euskadi).

33. Sobre a recorrência de litígios dessa natureza e de declarações de ilegalidade de diversos aspectos de planos urbanísticos pelo Judiciário precisamente por desrespeitarem normativas setoriais, ver a análise de Medrano (2015).

Se essa engrenagem decisória híbrida e compartilhada pode ser entendida, de um lado, como mais permeável à fiscalização política e ao controle social pela suposta existência de um complexo sistema de freios e contrapesos protagonizado pelos diversos atores institucionais, de outro, também pode produzir divergências programáticas e de Políticas Públicas entre esses diferentes níveis de governo e ser mais permeável à influência de grupos políticos e econômicos preocupados em fazer valer seus interesses particulares.

O fenômeno de delituosa promiscuidade entre gestores públicos e grupos privados se notabilizou (não exclusivamente) em Valencia, onde o *boom* imobiliário ganhou evidência em razão do legado urbanístico "selvagem" do franquismo ter expandido os ingredientes da especulação em proporções radicais, o que foi possível pela emergência de uma oligarquia no poder político cujo estilo "neocaciquista" operou grandes negócios e viabilizou megaprojetos urbanísticos em um cenário de financiamento barato e de permissividade da legislação, enfim um "cocktail explosivo para el urbanismo y el território". Em síntese:

> La aplicación de esta ley [*Reguladora de la Actividad Urbanística*, de 1994] en un contexto político bajo el control del Partido Popular [PP] permitió el nacimiento de una nueva clase empresarial que basava su enriquicimiento en su función de agente urbanizador, sin tener que contar con una propiedad anterior y basándose en contactos políticos locales y su acceso al crédito bancário (MÁRQUEZ; NAREDO, 2011, p. 262).[34]

Não está em pauta, todavia, um julgamento ético da engrenagem institucional da Política Urbana, mas tão-somente apontar seus aspectos distintivos, especialmente no que concerne às competências dos diferentes níveis de governo e como estas interferem na formulação e proposição de planos urbanísticos. Em outras palavras, a existência de um sistema compartilhado entre comunidades autônomas e *ayuntamientos* na implantação da Política Urbana não representa necessariamente uma imunização contra interesses privados escusos e particularistas, sobretudo no que concerne à ação dos agentes do mercado imobiliário e mesmo à conduta dos agentes públicos. Controles recíprocos existem, com efeito, mas não são garantia de gestão urbana republicana.

O papel dos governos locais nessa engrenagem institucional – sobretudo em cidades mais populosas, economicamente mais dinâmicas e administrativamente mais bem aparelhadas – não é nada desprezível, precisamente porque lhes cabe aplicar os instrumentos e preceitos dos planos urbanísticos, incluindo

34. A esfinge valenciana mudou seu curso a partir de 2015, quando o PP perdeu as eleições municipais depois de mais de duas décadas no poder, e em meados de 2016, quando uma investigação conjunta entre Polícia e Fiscalía [Ministério Público] anticorrupção tornou público um poderoso esquema de recebimento de propina, suborno e financiamento eleitoral ilegal envolvendo toda a cúpula partidária que esteve à frente do governo valenciano liderado pela ex-alcaldeza Rita Barberá, cuja hegemonia do PP durou 24 anos (de 1991 a 2015). Parece não ser casual que a bolha imobiliária valenciana tenha se acentuado precisamente nesse período.

a arbitragem na caracterização dos diferentes tipos de solo, razão pela qual parte da literatura insiste na ideia de governança urbana multinível. Esse encadeamento complexo traduz as competências dos diferentes níveis de governo e conforma um sistema complementar em que as comunidades autônomas exercem papel determinante no controle da legislação urbanística, ainda que os ayuntamientos detenham muitas e importantes competências nessa área e que o correspondente código legal esteja submetido a preceitos constitucionais demasiado genéricos. Em suma, a normativa urbanística adquire materialidade e operacionalidade por meio dos planos urbanísticos.

Sinteticamente, o arranjo institucional da Política Urbana espanhola impõe um processo operativo hierarquicamente vertical que parte das premissas constitucionais, passa pelas regras da *Ley de Suelo* estatal, atravessa a legislação setorial e as leis do solo autonômicas para, só então, chegar finalmente à concepção e implantação dos *Planes de Ordenación Urbana* (Figura 7).

Figura 7: Sequência hierárquica de aplicação da legislação urbanística

Fonte: elaboração própria.

Mas é preciso observar que ganhar expressão jurídica não representa necessariamente granjear efetividade, pois Políticas Públicas exprimem a face real do Estado e tanto podem alterar quanto manter o *status quo* (SOUZA, 2007). Toda regulação deriva de alguma forma de arbitragem de conflitos sociopolíticos e remete ao estabelecimento de normas, as quais traduzem determinado consenso dotado de legitimidade. Isso significa que a sobreposição de diferentes órgãos e níveis de governo em um mesmo tema torna mais complexa a implantação de determinada Política Pública, pois compreende múltiplas dimensões de negociações que envolvem as diferentes autoridades correspondentes e os públicos atingidos e beneficiários de seus efeitos.

No âmbito do Direito urbanístico, os *Planes de Ordenación Urbana* são uma imposição institucional que remonta à primeira versão da *Ley de Suelo* de 1956[35] , nos seguintes termos:

> II. El planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana.
> ***La Ley prevé la formación de planes territoriales y especiales. Los primeros son el Plan Nacional de Urbanismo, los Planes provinciales y los comarcales y municipales.*** Los segundos se refieren singularmente a un aspecto de la ordenación, como la protección del paisaje, las vías de comunicación, la conservación del medio rural, el saneamiento de poblaciones o cualesquiera otras finalidades análogas.
> Se regula cuanto atañe a los actos preparatorios, competencia, plazos y procedimientos de formación y vigencia y revisión de los planes, por iniciativa pública o particular, de modo que se instituyan las máximas seguridades jurídicas en el ejercicio de la amplia función administrativa de planificación urbana.
> ***Los planes, una vez anunciada la aprobación son públicos, ejecutivos y obligatorios, no sólo para los administrados, sino también para la Administración.*** Esta no podrá dispensar su observancia, ni aquéllos efectuar uso u obra en discordancia con la ordenación.
> La aprobación de planes y proyectos de urbanización implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes. Se admite para su ejecución no sólo la expropiación absoluta del dominio sino también la constitución de servidumbres. En todo caso, los actos de expropiación del dominio o derechos reales han de realizarse dentro de un plazo máximo que señala la Ley, con el fin de aunar el interés público con el respeto al legítimo interés particular, que no puede

35. Embora não fosse o único, o pioneiro plano urbanístico que antecede essa legislação foi o Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Madrid, de 1946, no qual já aparecem os elementos fundantes da futura Ley de Suelo. A esse respeito, ver os dados do sítio do Ayuntamiento de Madrid. Disponível em: <http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UrbanismoyVivienda/Urbanismo/PGOUM/Ficheros/Plano4PlanGeneral1946.jpg>. Acesso: 28 abr. 2016.

> quedar indefinidamente afectado por una ordenación jamás consumada a través de la justa indemnización.
> Se estima, finalmente, la posibilidad de dictar normas complementarias y subsidiarias del planeamiento, con ámbito nacional, provincial o local. [Sem destaques no original].[36]

Desde então tratava-se de um privilegiado instrumento de Planejamento Urbano de âmbito municipal ou regional para promover a ordenação territorial mediante a caracterização dos tipos de solo e classificação de seus usos e ocupações. Em suas origens, ainda sob os auspícios da *Belle Époque*, essa visão reproduzia a cultura urbanística europeia dominante da época, fortemente marcada por uma arquitetura monumental e pela aspiração à limitação dos núcleos centrais das cidades e à descentralização territorial lançando mão de uma perspectiva de zoneamento que delimitasse áreas (satélites) residenciais, comerciais e industriais, todas elas conectadas por grandes espaços livres e/ou arborizados próprios da influência e do legado da concepção de "cidades jardins" idealizada por Ebenezer Howard. Essa seria, portanto, a melhor forma de conter o "crescimento caótico" das cidades e conferir coesão, organicidade e disciplina ao ordenamento do espaço urbano. Em suma, uma Política Urbana pautada pela produção habitacional, por planos de melhorias e embelezamento e projetos urbanos orientados pela desconstituição do formato da cidade medieval e pela construção de "grandes cidades modernas".

A *Ley de Suelo* de 1956 reconhece a "función social que tiene la propriedade" e elenca atribuições para enfrentar problemas relativos tanto à retenção de terras por proprietários que não edificam (especulação imobiliária), quanto à "la imposibilidad de disponer de terrenos amplios para destinarlos a espacios libres en interés del embellecimiento y de las condiciones sanitarias de los núcleos urbanos". A tais normativas se soma um enunciado claro quanto à democratização do acesso ao solo urbano:

> Falta de distribución equitativa del aumento de valor del suelo, que debe ser afectado, en primer lugar, a amortizar los terrenos necesarios para vías y espacios libres; en segundo término, al pago de las obras de urbanización, y, por último, atribuido justamente a los propietarios, de suerte que desaparezcan, en lo posible, las desigualdades actuales, derivadas de conceder la edificación intensiva a unos mientras se niega o se limita excesivamente a otros (Ley de Suelo, 1956).

36. Disponível em <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1956-7013>. Acesso: 27 abr. 2016.

Por essas razões, aos *Planes de Ordenación Urbana* cumpriria a tarefa decisiva de classificar as diferentes categorias previstas na legislação: "solo urbano", "solo de reserva urbana" (urbanizável) ou "solo rústico". Ainda que se dispusesse de critérios previamente relacionados dessa tipologia, "classificar" significa na prática arbitrar, ou seja, estabelecer as áreas de expansão urbana que contariam com o suporte das intervenções do poder público, as quais, obviamente, poderiam permitir a ampliação da oferta de infraestrutura e a intensificação da produção habitacional, e assim alterar drasticamente os preços do solo urbano.

A essa concepção urbanística se soma uma característica econômica distintiva da Espanha: a construção civil foi sua primeira grande indústria nacional no séc. XX, a ponto de que, durante o largo período do franquismo, sua produção habitacional superasse a soma de França e Alemanha, trazendo também como consequência a criação de cidades-dormitório no entorno de grandes concentrações urbanas (MÁRQUEZ; NAREDO, 2011).

Em síntese, os planos urbanísticos reproduzem uma dupla expectativa (DE LA ROSA, 2014). Primeira: cumprir a missão ideológica de estabilizar e promover a harmonia social ao criarem condições para assegurar a oferta de habitação, forjando "cidadãos de bem" preocupados em honrar suas hipotecas. Segunda: refletir a expectativa inerente ao urbanismo moderno de regular o uso e a ocupação do solo mediante regras restritivas, afinal, desde suas origens modernas, as cidades apresentavam transformações socioeconômicas marcadas pela contaminação ambiental inerente à industrialização, pelo surgimento de assentamentos precários e privados de toda sorte de infraestrutura (habitação, saneamento transportes etc.), pela insalubridade, por mutações sociais que reordenaram as estruturas familiares tradicionais ou ainda por padrões de comportamento psicossociais disfuncionais próprios das grandes cidades industriais (estresse, criminalidade, alcoolismo, ansiedade).

Essa caracterização sociológica corrobora a tese de que o modernismo se tornou um fenômeno urbano complexo inseparável do "crescimento explosivo [resultante da] forte migração para centros urbanos, da industrialização, da mecanização, da reorganização maciça dos ambientes construídos" (HARVEY, 1993, p. 33). Nessas condições, seria inevitável que "problemas psicológicos, sociológicos, técnicos, organizacionais e políticos da urbanização maciça [tenham sido] um dos canteiros em que floresceram os movimentos modernistas. O modernismo era uma 'arte das cidades' e evidentemente encontrava seu 'habitat natural nas cidades'" (Idem).

De sua primeira versão (1956) até a primeira reforma (1976), a *Ley de Suelo* manteve praticamente inalteradas as funções dos *Planes de Ordenación* como instrumentos normatizadores e efetivadores de uma

pretensão racionalizadora do espaço urbano. E isso ocorreu justamente quando se registrou vigoroso impulso à construção civil e ao capital imobiliário. Esse ciclo corresponde em larga medida aos "trinta gloriosos", período de generalização de sistemas democráticos e de expressiva ampliação de direitos sociais e de bem-estar na Europa ocidental no pós-guerra (1950-1970). No caso espanhol, contudo, esse período transcorreu sem democracia política em razão do regime franquista e com mecanismos limitados de proteção social, a despeito da vitalidade da indústria da construção civil:

> En países como España o el sur de Italia la dificuldade sistémica para hacerse rico por otros médios trató de paliarse con la creación de impérios basados en el ladrillo en situaciones como aquellas, buena parte de las intenciones del Estado para regular el espacio en aras del bien común se quedaran en el tinteiro de unos planes urbanísticos que no fueran respetados (DE LA ROSA, 2014, p. 149).

Portanto, anuncia-se desde então o paradoxo entre a eficácia limitada da normativa reguladora e a dinâmica especulativa da terra.

O caso emblemático de inefetividade é o *Plan General de Ordenación Urbana de Madrid*, que, dentre outros insucessos, não logrou êxito nos propósitos de executar cinturões verdes concêntricos e implantar suficientes projetos de habitação social unifamiliar para os trabalhadores de baixa renda. Áreas originalmente previstas para moradia foram substituídas por vias expressas que privilegiaram o transporte automobilístico individual e conjuntos habitacionais periféricos renderam alta lucratividade aos empreendedores imobiliários, alguns dos quais muito próximos politicamente do *generalíssimo* Franco (DE LA ROSA, 2014).

Ainda que planos urbanísticos possam ter baixa eficácia e não se realizarem plenamente, estes não só não se resumem a "mero discurso" como não se limitam a um conjunto de técnicas de planejamento e aos seus enunciados normativos, cumprindo um papel determinante como ideologia, ou seja, como dominação e imposição de uma determinada concepção de mundo e de organização urbana que se legitima como se fosse a aspiração de toda a sociedade (VILLAÇA, 2004). Portanto, a potência do urbanismo transcendeu sua capacidade efetivamente transformadora do espaço urbano precisamente porque sua força ideológica residia na projeção idealizada da cidade, o que se evidenciou nos tempos de florescimento modernista na Arquitetura e no Urbanismo dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna, notadamente a partir das décadas de 1340-40 e particularmente da difusão da Carta de Atenas, no IV CIAM. Ali se afirmava uma

concepção funcionalista da cidade que influenciou fortemente os planejadores urbanos e que certamente disseminou-se em paragens espanholas.

A intervenção modernista inovou com técnicas originais e barateamento da construção civil e ainda observou princípios higienistas sob uma perspectiva racionalista, descartando o que se considerava supérfulo para introduzir uma nova estética com linhas e traçados geométricos que tinham um valor cultural intrínseco. Assim, "son ellos los que anteponen la función a la emoción, los que empiezan a aplicar la estética del ingeniero, que acabaría desembocando en la concepción mecanicista del urbanismo y de la vivenda, la casa como *machine à habiter*, en el aforismo que luego popularizaría Le Corbusier" (DE LA ROSA, 2014, p. 154).

Essa concepção influenciou decisivamente o urbanismo espanhol, em que pesem as dificuldades econômicas do país depois da guerra civil e da Europa no pós-guerra. A primeira *Ley de Suelo*, que trata das classes de *planes* para a ordenação urbana e mais especificamente dos planos municipais, é cristalino a esse respeito à medida que incorpora determinações marcantes do urbanismo modernista (funcionalismo, zoneamento, densidade de ocupação pautada pela morfologia do espaço, vias radiais, áreas verdes), por meio de medidas como:

> División del territorio en zonas y destino de cada una según las necesidades del programa urbano; sistema de espacios libres, con descripción de los que se deban mantener, modificar o crear; situación de los centros urbanos representativos y edificios e instalaciones de interés público; trazado y características de la red general de comunicaciones e indicación de las que se hayan de conservar, modificar o crear; y delimitación del perímetro urbano, para la aplicación, fuera del mismo, de las normas sobre edificación en el suelo rústico (Art. 9 da *Ley de Suelo*).

Nesse ciclo que durou pouco mais de duas décadas, planos urbanísticos foram relativamente restritos às grandes cidades, sob a influência do modelo experimentado pelo PGOU de Madrid. Em um cenário político-institucional ainda marcado pela ditadura franquista e pela restrita autonomia dos governos "subnacionais", as políticas urbanas (urbanismo habitação, ordenamento do solo) mantiveram-se sob o estrito controle do Estado (governo central).

Embora toda periodização comparativa contenha certa dose de arbitrariedade, pode-se inferir que esse ciclo de produção de *Planes de Ordenación Urbana* de ambições modernistas e de baixa eficácia compreende a primeira fase de vigência da *Ley de Suelo* até sua primeira reforma (1956-1976).

A partir da democratização política, do novo estatuto institucional que conferia mais prerrogativas às comunidades autônomas e da promulgação dos correspondentes estatutos de autonomia – basicamente nas décadas de 1980-1990 –, proliferaram legislações autonômicas de ordenação do território e *Planes de Ordenación Urbana* (DE CÓRDOBA, 2007). A generalização dessa prática, contudo, não pode ser associada à efetividade, dentre outras razões por causa da prevalência de uma concepção generalista que de maneira geral postulava propor diretrizes e, por isso mesmo, era refém de grandes dificuldades operacionais impostas aos planos urbanísticos. Ou seja, "si algo ha venido caracterizando a la mayoría de los planes aprobados es la situación indeterminada en la que quedan muchas de sus propuestas. De hecho, buena parte de los planes hoy vigentes contienen numerosas determinaciones de gran dificultad operativa" (DE CÓRDOBA, 2007, p. 5). Nessas condições, impuseram-se dificuldades adicionais à capacidade de o poder público efetivar sua capacidade de regular e normatizar usos e ocupações do solo, posto que:

> Buena parte de los primeros planes que se culminaron en los años 90 del pasado siglo, aprobados o no, tienen un carácter estratégico, indicativo y flexible. Ciertamente, este planteamiento no podía ser más que el fruto de un posicionamento teórico que se venía manteniendo a principios de los años ochenta y que tuvo cabida en las primeras legislaciones de OT [ordenación del território]. En este planteamiento el plan debía tener un carácter estratégico y estructural, pero no regulador, o lo menos posible (DE CÓRDOBA, 2007, p. 5).

A influência modernista, a concepção generalista e a baixa capacidade reguladora que vigoraram nesse período contribuíram decisivamente para forjar a sensação de impotência do urbanismo tradicional e a percepção de ineficácia dos planos urbanísticos que coincidem com a crise do modelo fordista de produção capitalista, com a difusão do ideário neoliberal, com a integração econômica supranacional (globalização) e com a emergência de um novo paradigma: o "planejamento estratégico das cidades".

Assim, "las agendas urbanas se han hecho más plurales y comlejas, y en respuesta a ello las políticas urbanas han asumido una mucha mayor extensión y urdimbre en estos últimos años" (BRUGUÉ; GOMÀ, 1998). Assim já não bastaria o urbanismo para abordar os problemas urbanos: "sin una estratégia de políticas urbanas própria, sin procesos de implicación social, los gobiernos locales vem sometidas sus dinâmicas agentes externos que dictan proyetos y ritmos" (BLANCO; SUBIRATS, 2012, p. 24).

O colapso do modelo fordista provocou alterações socioeconômicas e político-ideológicas significativas, as quais incidiram sobre a própria concepção de planejamento das cidades, uma vez que a crise do tipo de sistema produtivo é inseparável do paradigma que organizava as relações Estado/sociedade. A produção em massa, as rígidas linhas de montagem e a rotinização e homogeneização do trabalho lograram êxito no intento de otimizar a produtividade com base em economias de escala, o que foi possível graças à regulação do Estado e a um sistema de bem-estar social. A quebra desse paradigma, porém, "leva à fragmentação econômica, social e política da qual deve surgir um novo regime 'pós-fordista'. A saturação dos mercados de massa leva a uma crescente diferenciação dos produtos, com uma nova ênfase no estilo e/ou na qualidade. Produtos mais diferenciados exigem turnos de trabalho mais curtos e unidades de produção menores e mais flexíveis..." (CLARKE, 1991, p. 119-120). Nessas condições, o efeito mais perverso dessa mudança é que "as necessidades de bem-estar, saúde, educação e treinamento de uma força de trabalho diferenciada não podem mais ser satisfeitas por um *welfare state* burocrático e padronizado, mas apenas por instituições diferenciadas, capazes de responder de maneira flexível às necessidades individuais" (Idem).

Esse momento do final do séc. XX evidenciou o confronto entre duas concepções de ordenação econômica. A primeira orientada pela tradição *keynesiana*, marcada pela perspectiva de dotar as instituições nacionais de maior capacidade para enfrentar situações de crise com base em um novo equilíbrio entre produção e demanda por meio de um forte papel regulador exercido pelo Estado na expectativa de promover um cenário de pleno emprego. Não por acaso, tal concepção se confundiu com as experiências do *welfare state*. A segunda orientação, nomeada como *monetarista*, advogava a impossibilidade de manutenção do Estado do bem-estar e defendia um modelo liberal que encontraria seu equilíbrio na espontaneidade das forças do mercado, cuja estabilidade seria alcançada por meio de políticas e instrumentos monetários, vale dizer, mediante o arrefecimento do papel regulador do Estado. Não por casualidade, essa doutrina econômica encontrou sua expressão ideológica no pensamento neoliberal e em sucessivas experiências de governo cuja expressão pioneira foi o ciclo liderado pela primeira-ministra britânica Margaret Thatcher (1979-1990).

Não cabe aqui tratar com mais profundidade se essas transformações são efetivamente originais ou se apenas exprimem uma crise conjuntural do sistema capitalista, mas tão-somente registrar uma mudança crucial no modo de produção e nas relações através das quais a sociedade se organiza e o Estado regula a economia (com maior ou menor intensidade) e como esses aspectos condicionam a Política Urbana. Enfim, cumpre destacar como esse processo se reflete e é absorvido pelo Estado e como se manifesta nas Políticas Públicas de Planejamento Urbano.

A hegemonia neoliberal que se forjou nesse período não poderia não repercutir na própria esfera de atuação do Estado e em suas fundamentações ideológicas. Como é fartamente sabido, o ideário liberal atribui papel decisivo ao Estado como instituição garantidora da ordem social, mas também o identifica como ameaça permanente às liberdades individuais, haja vista sua tendência inexorável à opressão e à limitação do engenho humano. No plano da doutrina econômica, há notável correspondência com essa concepção, uma vez que o Estado seria uma instituição intrinsecamente propensa a tolher o talento individual e as capacidades criativas e empreendedoras dos indivíduos e empresas na esfera das relações mercantis. Tais concepções foram radicalizadas em uma conjuntura amplamente dominada pela ideologia neoliberal e obviamente repercutiram na forma de conduzir o poder público e em suas políticas, por vezes sob a artimanha da neutralização sociológica do próprio Estado, disfarçadamente nomeado como "setor público" ou "administração pública" precisamente para lhe impor uma lógica mercadológica que lhe é estranha.

Ou seja, tratou-se de "imponer esquemas empresariales para la gestión de las funciones públicas. Em ocasiones, según de qué se trate, pueden ser incluso criterios de rentabilidad" (GONZALBO, 2016, p. 214). Ademais, não seria incomum atribuir critérios de "produtividade" para não só mensurar desempenho de servidores e órgãos públicos como para quantificá-los, resultando na adoção de "recursos, arreglos institucionales para simular mercados, o produzir sucedáneos de mercados en la función pública" (Idem).

Essas mudanças fundamentais que se processaram no âmbito da ordem econômica também se refletiram nos padrões de concepção urbanística e na gestão das cidades a partir da crise das cidades industriais, emergindo crescentes demandas por governos locais *empreendedores*. Nesse sentido, ocorre uma alteração importante na atribuição destes, que deixariam de ser responsáveis pela provisão de infraestrutura, bens e serviços urbanos (*gerenciadores*) para se tornarem autênticos empreendedores econômicos para proporcionar a modernização de negócios em seus respectivos territórios. Assim teríamos o *empresariamento* das cidades (HARVEY, 1996). Para radicalizar o argumento, as cidades seriam reduzidas à sua dimensão mercadológica como *máquinas de crescimento* (LOGAN; MOLOTCH, 1987) e governos locais deveriam assumir atribuições antes conferidas aos níveis superiores (CASTELLS; BORJA, 1996). Supondo que as cidades competem entre si para atrair investimentos, nada mais coerente que tratá-las como autênticas mercadorias, em conformidade com a mencionada hegemonia neoliberal.

O *empresariamento* das cidades é a expressão de uma forma sofisticada de "reificação (coisificação) da cidade" que se caracteriza principalmente "pela parceria público-privada tendo como objetivo político e econômico imediato (se bem que de forma nenhuma exclusivo) muito mais o investimento e o desenvolvimento

econômico através de empreendimentos pontuais e especulativos que a melhoria das condições em um âmbito específico" (HARVEY, 1996, p.53). No caso espanhol, não por acaso, essa tendência coincidiu com o período do *boom* imobiliário das duas últimas décadas do século XX e do primeiro decênio do séc. XXI. Em consequência, a forma tradicional de formular planos urbanísticos foi colocada em xeque, abrindo espaço para que a dimensão econômica ganhasse centralidade na agenda do desenvolvimento urbano.

O amparo legal para as mudanças na concepção do Planejamento Urbano foi encontrado no ordenamento institucional e na própria legislação (*Ley de Suelo*, sobretudo, mas não só nesta) e certamente na formulação de planos urbanísticos e na implantação de vários projetos arquitetônicos e urbanísticos de grande impacto. Ademais, coerente com essa visão mercadológica da cidade, também emergiu a tentativa de conferir atualidade e eficácia aos planos, isto é, a crítica implícita à impotência e à ineficácia do Urbanismo convencional abriu espaço para vir à tona e disseminar-se a concepção do "planejamento estratégico das cidades" como novo paradigma de Planejamento Urbano. Nessa acepção, o contexto institucional e a realidade sociopolítica são substituídos por uma modelagem de novo tipo, não por acaso dirigida à competição e à mercantilização da cidade e de suas múltiplas dimensões.

Não se deve ignorar, portanto, que a narrativa neoliberal tenha se tornado amplamente hegemônica também na literatura especializada sobre o Planejamento Urbano (BLANCO; SUBIRATS, 2012; GRIGGS; BLANCO; SULLIVAN, 2010; RULLAN, 1999), em uma época tratada por alguns dos entusiastas do planejamento estratégico das cidades como um tempo de "dissolução das ideologias que dão suporte aos projetos coletivos que nos desafiam a refazer nossos sistemas de convivência" (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 166). Nesses termos, evidenciam-se as consequências perversas como a expulsão das populações originais de territórios que passaram por reconversões de uso e abrigaram grandes projetos:

> Da Carta de Atenas à corretagem intelectual de planos de gentrificação, cujo caráter de classe o original inglês (*gentry*)[37] deixa tão vexatoriamente a descoberto. Daí a sombra de má consciência que costuma acompanhar o emprego vergonhoso da palavra, por isso mesmo escamoteada pelo recurso constante ao eufemismo: revitalização, reabilitação, revalorização, requalificação (ARANTES, 2000, p. 31).

Críticos do Planejamento Urbano e dos planos urbanísticos tradicionais por seu suposto anacronismo diante das transformações econômicas em curso e por sua contestada potência para mudar

37. No original britânico, *gentry* significa literalmente nobre, daí que *gentrification* exprime o *enobrecimento* de determinados ambientes urbanos, com a transferência dos grupos sociais que originalmente habitavam os respectivos espaços e que não se encaixam nessa categoria ou que não sejam solváveis para se apropriarem ou consumirem nos novos espaços e serviços urbanos. Particularmente sobre as transformações urbanas de Barcelona e seus impactos, ver Arantes (2012).

e ordenar efetivamente as cidades, os ideólogos do planejamento estratégico das cidades e adeptos do *empresariamento* das cidades buscaram amparo teórico na Escola de Chicago para formular um novo paradigma que colocasse as grandes cidades como protagonistas de uma intensa e inelutável competição mercadológica, vale dizer, vendê-la em um mercado crescentemente competitivo. Embora essas concepções tivessem encontrado calorosa recepção na Espanha e até tenham sido reinterpretadas e adaptadas, sua matriz teórica e empírica guarda sintonia com outro fenômeno localizado nos Estados Unidos e no paradigma da cidade como autêntica "máquina de crescimento" (*growth machine*).

Nas palavras de dois ilustres representantes espanhóis – a propósito, ambos de formação marxista –, o "papel promotor do governo local" deveria centrar-se em algumas atribuições decisivas, a saber:

> a) promover a cidade para o exterior, desenvolvendo uma imagem forte e positiva apoiada numa oferta de infra-estruturas e de serviços (comunicações, serviços econômicos, oferta cultural, segurança etc.) que exerçam a atração de investidores, visitantes e usuários solventes à cidade e que facilitem suas "exportações" (de bens e serviços, de seus profissionais etc.); b) favorecer o acordo com outras administrações públicas, e a cooperação público-privada como meio para realizar tanto a promoção exterior citada como aquelas obras e serviços que os déficits acumulados, as novas demandas urbanas e a mudança de escala da cidade exigem; c) promoção interna à cidade para dotar seus habitantes de "patriotismo cívico" (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 160).

A hierarquia resultante dessas exigências não é casual: os objetivos mais importantes das cidades seriam justamente forjar uma "nova base econômica" e dotá-las de "infraestrutura urbana" para então se tornaram atrativas e competitivas. Tal concepção, não por engano, encaminha o espaço urbano aos que podem consumi-lo: exclusivamente aos "solventes" (VAINER, 2000).

Isso não significa que os planos urbanísticos convencionais foram inteiramente malsucedidos, mas que seus postulados originais (de ordenação e regulação do solo) foram colocados em xeque tanto porque não se concretizariam integralmente quanto porque a agenda do desenvolvimento urbano migrou para a temática econômica e especialmente para o desafio de se formularem novos paradigmas de desenvolvimento econômico e urbanístico diante da crise do modelo urbano das cidades industriais. Nesse sentido, qualquer

avaliação sobre os planos urbanísticos deve considerar suas diferentes dimensões e fases que envolvem tanto sua concepção quanto sua execução, de sorte que "la elaboración del plan, el modo en que éste se construye, constituye un elemento esencial de la posterior gestión. Por todo ello, elaboración, contenido, instrumentación y gestión determinan el modelo de plan" (DE CÓRDOBA, 2007, p. 2).

É lícito inferir, com efeito, que os *Planes de Ordenación Urbana* tiveram baixa capacidade para se imporem afirmativamente como conjuntos de regras reguladoras nesse período de importantes mudanças econômicas porque, além de genericamente normativos, se revelaram impotentes diante das dinâmicas econômicas e urbanísticas reais. Ademais, sua materialização dependeu de normas complementares (instrumentos, leis, Políticas Públicas) e eventualmente de aceitação de outros foros institucionais (governos e agências estatais, por exemplo). Para tentar minimizar problemas dessa natureza e na expectativa de otimizar a coordenação intersetorial e supramunicipal, foi incorporada a figura do *Programa Coordinado de la Acción Territorial* no âmbito das comunidades autônomas, para também tentar dotar a legislação urbanística de suporte orçamentário e dar mais consistência aos planos urbanísticos locais.

Aos obstáculos mencionados à efetivação dos *Planes de Ordenación* ainda podem ser acrescentadas outras dificuldades, a saber: frágil participação pública nos processos de formulação; insuficiente articulação-cooperação entre órgãos públicos e diferentes níveis de governos; e, finalmente, escasso preparo de órgãos governamentais encarregados da gestão urbana e de seus planos urbanísticos. Quanto ao problema de articulação intergovernamental, há casos em que houve tentativa de promover essa cooperação ainda na fase de elaboração dos planos (como nas comunidades de Madrid, Andaluzia, Navarra), no entanto, prevaleceu o traço geral da concorrência e o renitente problema das querelas territoriais (DE CÓRDOBA, 2007, pp. 9; 13), problema que obviamente remonta aos termos da ordenação institucional legada da Constituição de 1978.

Reagir à crise econômica e forjar novos paradigmas de desenvolvimento urbano não significaria exclusivamente enfrentar a desindustrialização em sentido estrito, com a consequente transposição ou mesmo fechamento de plantas industriais (embora esse fenômeno também tenha efetivamente ocorrido). Na verdade, o que ocorreu em meio às transformações gerais da economia capitalista desse período foi a afirmação da primazia do capital financeiro, uma grande expansão do segmento terciário e dinamização do setor imobiliário. Nessas condições, as cidades não deixaram de abrigar indústrias, mas se converteram em *lócus* privilegiado de sobreposição entre estas e o pujante setor de serviços, com destaque para o peso crescente do capital imobiliário.

Há casos emblemáticos a esse respeito que, não por acaso, coincidiram com grandes projetos

urbanos que mudaram a própria identidade urbanística e econômica de algumas importantes cidades espanholas, algumas das quais vale citar sucintamente para dimensionar a forte vinculação entre agenda econômica e desenvolvimento urbano.

O primeiro desses exemplos é o de Valencia, o terceiro município mais populoso da Espanha e capital da *Comunidad Valenciana.* Durante o ciclo de governo da *alcaldesa* Rita Barberá (1991-2015), a cidade acolheu e implantou importantes projetos em parceria com outros níveis de governo (Estado e comunidade autônoma) e iniciativa privada, tais como a modernização logística (reformas e ampliação do porto, aeroporto, sistema rodoferroviário), criação e reformas de equipamentos culturais, promoção de um intenso calendário de grandes eventos de porte internacional (feiras, competições esportivas etc.), além da ampliação agressiva da oferta imobiliária direcionada para o público consumidor de mais alta renda (MÁRQUEZ; NAREDO, 2011).

O mais emblemático desses projetos urbanos foi a *Ciutat de les Arts i les Ciències* (Figura 8), complexo arquitetônico arrojado e de múltiplos usos com equipamentos para atividades culturais, científicas, entretenimento, eventos.[38]

Projetado pelos arquitetos espanhóis Santiago Calatrava e Félix Candela, trata-se de um complexo encravado entre um dos trechos mais nobres da zona urbana da cidade e a faixa portuária, cujo conceito de "mini-cidade" apartada, relativamente autônoma e autossuficiente, volta-se preferencialmente para o público externo originário do turismo. Suas dimensões monumentais e os mencionados tipos de uso impactaram decisivamente a dinâmica econômica, consagrando a vocação contemporânea para o segmento terciário da economia local-regional.

Com iniciativas dessa natureza, o setor de serviços foi decisivamente impulsionado não só pelos novos equipamentos e atrativos instalados, mas também pelo modelo de ordenação urbanística adotado, que instituiu a figura do já citado Agente Urbanizador, o qual não só não logrou êxito no propósito de promover a ordenação urbanística como legitimou a exploração privada que

Figura 8: *Ciutat de les Arts i les Ciències,* Valencia

Fonte: disponível em: <https://www.tripadvisor.com.br/Attraction_Review-g187529-d291307-Reviews-Museu_de_les_Ciencies_Principe_Felipe-Valencia_Province_of_Valencia_Valencian_Comm.html>. Acesso: 22 set. 2023.

38. O complexo compreende equipamentos como museu de ciências, hemisferic, oceanografic. Sítio oficial disponível em: <http://www.cac.es/es/home.html>.

potencializou o *boom* imobiliário. Basta lembrar que a simples caracterização do solo como urbanizável implica a supervalorização da terra em cinquenta vezes (ALFONSIN, 2008). Em suma, por meio de uma espécie de modelo de "terceirização" da urbanização a agentes privados, essa experiência revela que:

> A Espanha, ainda que consiga captar plus-valias e fazer com que os proprietários financiem a urbanização, está presa na armadilha herdada da antiga 'Ley de Suelo' de 1956 e que valoriza artificialmente o preço do solo, ainda que rústico, atribuindo-lhe o valor não do que existe na realidade em cada local da cidade, mas o valor fictício dos índices de aproveitamento urbanístico atribuídos a cada porção do território pela normativa urbanística (ALFONSIN, 2008, p. 233).

Trata-se de um problema estrutural à medida que não há dispositivos institucionais capazes de conter a elevação dos preços da terra urbanizada justamente pela permissividade do arcabouço legal. A experiência de Valencia é provavelmente a mais agressiva dessa inclinação à especulação imobiliária patrocinada pelo poder público, que ensejou uma vigorosa bolha imobiliária que fez explodir os preços da terra urbanizada.

O segundo caso digno de registro, e provavelmente o mais conhecido e celebrado, é o de Barcelona. O marco referencial das mudanças processadas na capital catalã foi a organização dos XXV Jogos Olímpicos de 1992, embora as transformações e projetos urbanos pelos quais passou a cidade tenham ido muito além desse evento e não tenham uma cronologia linear. Essas ações compreenderam um complexo conjunto de ações que efetivamente alçaram esta cidade a um novo status de "cidade global", vale dizer, rigorosamente integrada aos circuitos e fluxos do sistema capitalista internacional.

Duas estratégias fundamentais orientaram essas transformações: a primeira consistiu em tratar a urbe como autêntica máquina de crescimento, cujos objetivos prioritários redefiniram o eixo econômico do desenvolvimento urbano e edificaram novas centralidades que pudessem exprimir esses novos vetores e potencializar a atratividade da cidade para atrair novos investimentos. Em síntese, o Planejamento Urbano subordinado à agenda da dinamização da economia e à reconversão da antiga base produtiva (industrial), agora voltada para o setor terciário, com a recompensa adicional nada desprezível de potencializar a arrecadação própria da cidade e atenuar a insuficiência dos recursos transferidos pelos níveis superiores de

governo. A segunda estratégia consistiu em estetizar e projetar ao máximo essas transformações por meio de ícones arquitetônicos, daí o marketing agressivo que se sucedeu tendo como expressão e consequência a glamourização desses símbolos como legítimos espetáculos/ícones urbanos (ARANTES, 2012). Não por acaso, as marcas identitárias originais e mais tradicionais da cidade foram redefinidas para se adequarem a essas novas exigências.[39]

Também merecem registro a construção do Anel Olímpico, idealizado para abrigar grandes equipamentos esportivos, e de um "cinturão viário" para melhorar a logística urbana. Ademais, equipamentos culturais como museus e outros foram criados ou reformados e se seguiu a criação do "Distrito 22@", projeto que transformou antiga zona industrial em espécie de *cluster* nas áreas de conhecimento, ciência e tecnologia. A tais intervenções se somaram a expressiva ampliação da oferta de serviços (equipamentos culturais e de eventos, hotelaria) e a melhoria da infraestrutura logística da cidade (porto, aeroporto, malha rodoviária).

As intervenções urbanas tiveram como matriz a construção da Vila Olímpica (depois convertida em produto imobiliário para oferta habitacional) em um espaço originalmente truncado pela presença de infraestrutura ferroviária e de antigas plantas industriais. Tais projetos e intervenções permitiram superar essas barreiras e edificar um novo eixo de acesso à orla marítima. Nessa nova *centralidade* foram edificados equipamentos de serviços (hotéis, bares, restaurantes, torres de escritórios e outros) e instalados monumentos marcantes na paisagem urbana, como, por exemplo, a escultura *El Peix d'Or* (Figura 9), obra autoral de Frank Gehry, ícone do *mainstream* da arquitetura contemporânea.

A lógica que presidiu esse processo foi a de forjar novas centralidades e tais interferências e mudanças não só "colocaram Barcelona no mapa do mundo", na verdade foram determinantes para redefinir a fisionomia e a identidade da cidade, agora plenamente apta a concorrer na disputa pela atração de novos investimentos e integrada ao calendário de grandes eventos internacionais – culturais, esportivos ou de negócios.

O terceiro exemplo é Bilbao, principal cidade do País Vasco (Euskadi). Lá a crise da economia fordista se refletiu mais agudamente na penúria da tradicional manufatura siderúrgica da região, cujo impulso industrial do século XX transformou-a na segunda região mais industrializada do país, atrás apenas da Cataluña, com expressiva concentração demográfica.

Com a recessão econômica das décadas de 1970-1980, a situação de grande parte das siderúrgicas europeias piorou em razão de sua menor competitividade, o que se tornou ainda mais grave para os espanhóis com o ingresso do país na Comunidade Econômica Europeia (CCE), posto que se aceitava tacitamente acordos

39. É notável que Importantes antecedentes arquitetônicos e urbanísticos da cidade – como o passado romano e mourisco e seus marcos arqueológicos abrigados na *ciutat vella* e a reforma urbana idealizada por Ildefonso Cerdá na segunda metade do século XIX – tenham se tornado virtudes secundárias no marketing de Barcelona. Contemporaneamente, ganharam destaque os equipamentos e símbolos legados das intervenções urbanas recentes (como a torre *Agbar*), além do calendário de eventos ou franquias de estabelecimentos comerciais.

multilaterais com outros países emergentes, alguns dos quais produtores de aço com preços mais competitivos (FERNANDÉZ, 2003). Essa conjunção de fatores foi fatal para a aciaria vasca, não obstante os esforços e os investimentos estatais para recuperá-la.

"De ciudad industrial a capital cultural y de servicios": assim Bilbao é definida institucionalmente por seu próprio governo, como exemplo de reconversão urbanística em que "ha renacido de sus cenizas en todos los sentidos: ha dejado de ser una ciudad gris dedicada a la industria y se ha transformado en uma urbe cosmopolita y de diseño".[40] Essa mudança pode ser confirmada pelos números da população trabalhadora em 2013: enquanto o setor Indústria/Energia abrigava 5.7% dos ocupados, o setor terciário empregava 88.6% dos trabalhadores. Quanto ao Produto Interno Bruto local, há notável correspondência no mesmo ano: o setor Indústria/Energia respondia por apenas 6.3% da riqueza, ao passo que o setor terciário alcançava 78.7% do PIB.[41]

Indiscutivelmente, uma cidade de serviços, mas também e principalmente uma cidade "de desenho". Porque assim ficaria definitivamente superada a imagem de uma cidade industrial cinzenta, obsoleta, atrasada, enfim, ultrapassada. A reconversão da economia local foi possível mediante investimentos marcantes, dentre os quais alguns ícones arquitetônicos merecem registro. Um desses símbolos é a *Torre Iberdrola* (denominação homônima de grande empresa espanhola que atua em segmento altamente rentável da economia nacional: distribuição de gás e geração e distribuição de energia elétrica), edifício de 41 andares e 165 metros de altura totalmente dedicado a escritórios, cujo arremate em vidro lhe confere uma aura de modernidade que contrasta fortemente com a tradicional arquitetura austera da cidade.

Outra construção exemplar é o prédio do *Archivo Histórico de Euskadi*, na zona central da cidade, exuberante projeto arquitetônico que fez de um prédio público referência em preservação da memória com fachada em vidro que aguça a percepção de transparência do espaço e cuja vibração amplia a percepção de sua escala. Enfim, ícones estéticos arrojados.

Afora esses e outros tantos projetos urbanos, o mais emblemático de todos é sem dúvida o do Museu

Figura 9: *El Peix d'Or*, Barcelona

Fonte: disponível em: <https://www.themayor.eu/en/a/view/el-peix-one-of-the-most-striking-landmarks-on-barcelona-s-seafront-1434>. Acesso: 22 set. 2023.

40. Sítio oficial Bizcaya Talent. Disponível em: <http://www.bizkaiatalent.eus/pais-vasco-te-espera/apuesta-de-futuro/industrial-cultural-servicios/>. Acesso: 19 mai. 2016.

41. Fonte: PIB de Bilbao 2013; Gabinete de Alcaldía / Ayuntamiento de Bilbao. Disponível em: <https://www.google.es/search?q=bilbao+participacion+de+la+industria+e+del+sector+de+servicios&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=oIM8V8DgI8WSaePjiqAK>.Acesso: 18 mai. 2016.

Guggenheim (Figura 10) inaugurado em 1997, também projetado pelo arquiteto canadense Frank Gehry.[42]

Para se ter ideia do impacto desse equipamento, se antes Bilbao era um insignificante destino turístico interno e para estrangeiros em razão de sua identidade industrial, estima-se atualmente que sua visitação anual gire em torno de nada mais nada menos que 1 milhão de pessoas, o que representaria uma média de fluxo diário de quase 2.800 pessoas. Seu desenho arrojado em curvas irregulares, coloração metálica e uso de titânio faz referência direta ao aço de tão forte presença na memória local, impacto que se amplifica pelo fato de ter sido instalado na ría, orla urbana em que se dá a confluência dos rios *Nervión e Ibaizábal*.

Em todos esses casos e nas correspondentes comunidades autônomas (Valencia, Cataluña e País Vasco respectivamente), a indústria não "desapareceu", embora tenha efetivamente se enfraquecido bastante, como de resto ocorreu em todo o país, cujo exemplo mais proeminente provavelmente seja o da siderurgia vasca. A propósito, a expansão do setor de serviços espanhol no último período é extraordinária, passando de 46% em 1970 para 75% do Produto Interno Bruto nacional em 2015. Enquanto isso, a participação da indústria no mesmo período regrediu praticamente pela metade, diminuindo de 34% para 17.1% do PIB. A evolução da estrutura do emprego em ciclo temporal idêntico (1970-2015) ratifica essa tendência de arrefecimento do peso relativo da indústria, cujos ocupados nesse setor regrediram de 25.3% para 13.6%, ao passo que no setor de serviços há enorme crescimento que mais que duplica esse percentual: de 36.5% para 76.2%.[43]

Nesse sentido, ocorreu efetivamente uma inflexão das economias locais-regionais rumo à expansão do setor terciário ao lado de um acentuado aquecimento do mercado imobiliário, conjunção que só foi possível pela oferta de crédito disponibilizada pelo capital financeiro. Novamente, convém recorrer a Harvey (2013) e à sua explicação da crise contemporânea da dinâmica capitalista, mais precisamente à hipótese de que estaríamos diante

Figura 10: Museu Guggenheim, Bilbao

Fonte: disponível em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/photography/2019/09/museu-arquitetura-arte-fotos-galeria-mar-rio-de-janeiro-berlim-espanha>. Acesso: 22 set. 2023.

42. Identificado por sua obra "desconstrutiva" pós-moderna, Gehry é um dos mais premiados arquitetos contemporâneos, tendo ganhado o Prêmio Pritzker em 1989.

43. Dados disponíveis em: <http://economy.blogs.ie.edu/archives/2016/02/estructura-de-la-economia-espanola-por-sectores-economicos-y-empleo.php>. Acesso: 18 mai. 2016. Fonte: Instituto Nacional de Estadística (INE), 2016, disponível em: <http://www.ine.es/>.

de um movimento de "sobreacumulação" cuja expressão urbana seria o desmoronamento de alguns espaços econômicos e a edificação de outros ou ainda de reconversão daqueles decadentes por meio de crédito do sistema financeiro e de inversões do capital imobiliário que se revelam altamente rentáveis.

Portanto, a consequência distintiva desse processo é um padrão geograficamente desigual do desenvolvimento que acentuou as clivagens socioterritoriais no país. De forma mais direta, isso significa que "a localização do empreendimento é vital para que sua utilidade seja socialmente verificada, pois grandes edifícios sem a proximidade de um mercado consumidor estão sob o risco de ser um fiasco" (BOTELHO, 2014, p. 87). Portanto, passou a prevalecer uma lógica permanente na dinâmica da acumulação, a qual requer "proximidade de rotas de acesso e vias de transporte (com efeitos sobre a renda relativa). Por fim, o investimento realizado em capitais e tecnologia, a utilidade que o empreendimento deverá ter ou mesmo a sua localização dependem do estado geral da técnica, com desdobramentos importantes para a sua obsolescência" (Idem).

Obviamente, tais processos também foram pautados por alguns tipos de regramento que não se limitaram às leis de mercado, à dialética da oferta e da procura, uma vez que se reconhece no Estado autoridade para regular minimamente a ação dos entes privados. Portanto, algum tipo de regulação urbanística foi adotado, é evidente, mas claramente insuficiente nos casos enunciados para conter a especulação, pelo contrário, este foi um elemento determinante para a própria reconversão econômica das cidades antes mencionadas, com o merecido destaque para o caso de Valencia. Em síntese, "a criação de configurações espaciais e circulação do capital no ambiente construído é, podemos concluir com firmeza, um momento extremamente ativo nos processos gerais da formação e resolução da crise" (HARVEY, 2013 *apud* BOTELHO, 2014, p. 88).

Mais ainda: os mencionados processos não atropelaram os governos locais e autonômicos – mesmo porque em todos os casos, não obstante resistências iniciais localizadas, eles próprios foram de maneira geral seus entusiastas, idealizadores e/ou promotores –, pelo contrário, estes foram contagiados pela magnitude e pelo caráter monumental e impactante desses tantos projetos urbanos, tanto de requalificação de áreas "degradadas" quanto de outras intervenções urbanísticas "inovadoras" ou de reconversão e *gentrification*. Indo ao ponto que interessa, como essas iniciativas se relacionaram com os planos urbanísticos? Na verdade, não foram estes que previram e projetaram tais inciativas e projetos, mas tiveram que se adaptar a eles.

No caso espanhol, é indispensável observar um aspecto institucional distintivo desse processo, qual seja, o papel determinante das esferas de governo autonômicas e municipais, uma vez que a correspondente estrutura administrativa territorialmente competitiva foi "un de los principales factores propulsores de los

enormes ratios de producción de suelo urbano de las últimas décadas", de sorte que "la mayor parte de la realización de las rentas inmobiliarias no viene regulada por los grandes poderes del Estado, sino por las entidades subestatales, como los ayuntamientos y las comunidades autónomas" (LÓPEZ e RODRÍGUEZ, 2010, p. 330). Ou seja, tais mudanças não ocorrem à revelia dos respectivos *ayuntamientos*, pelo contrário, estes foram atores propulsores.

Em Valencia, o *Plan General de Ordenación Urbana*, datado de maio de 1991, trata da divisão urbanística e do regime geral do solo e enuncia a subordinação hierárquica às suas regras e diretrizes. Não há contradição entre um plano de caráter "geral" e outros específicos de qualificação ou requalificação urbana, ambos podem ser efetivamente compatíveis, contudo, salta aos olhos que as intervenções e os projetos antes citados tenham sido solenemente ignorados.[44] Fato é que a limitação da categoria de solo "não urbanizável", a adoção do paradigma Agente Urbanizador que abriu espaço à ação agressiva de grupos imobiliários e os grandes projetos urbanos (como da *Ciutat de les Arts i les Ciències*) tiveram influência e papel muito mais efetivos na produção do espaço urbano do que qualquer plano urbanístico.

O caso de Barcelona parece mais complexo, tanto pela configuração político-institucional da cidade (referência de conflitos territoriais históricos), sua importância socioeconômica histórica (região de industrialização mais dinâmica e avançada do país e de alta concentração demográfica) ou ainda pela expressiva tradição tecnocrática de planejamento preexistente. Chama atenção, em primeiro lugar, que neste caso a escala vai além do municipal, isto é, há um plano "metropolitano", cuja aprovação é de 1976 com sucessivas atualizações.[45] Uma perspectiva, digamos, mais otimista poderia admitir que "o atual Plano Geral Metropolitano (PGM-76) serviu de marco de referência para as ações contemporâneas e, apesar de contínuos ajustes, sempre conservou sua estrutura e parâmetros básicos, incorporando novas ideias e projetos. As diretrizes do PGM-76 se concretizam em projetos urbanos com consciência do seu lugar, escala e papel na construção da cidade" (MOLET, 2010, p. 128).

De outra perspectiva, porém, o fenômeno pode ser mais facilmente compreendido em sua dimensão acentuadamente mercadológica. A ambição de alçar a cidade à condição de metrópole mundial foi sistematizada pelo "Plano Barcelona 2000", cujo objetivo geral consistia em "acentuar a integração de Barcelona na economia internacional com o fim de garantir o seu crescimento, em termos de progresso econômico, social e de qualidade de vida", o que só seria viabilizado por meio da "adaptação dos setores econômicos da área da cidade à economia internacional" (TELLO, 1994, p. 163).

Esse autêntico "balcão de negócios" – no sentido literal de conferir uma dinâmica e uma valoração

44. Texto legal do Plan General de Ordenación de Valencia (PGOUV). Disponível em: <https://www.valencia.es/planos_urbanismo/NORMATIVA/PGOU/NormasUrbanisticas.pdf>. Acesso: 19 mai. 2016.

45. Texto legal do Plan General Metropolitano de Barcelona (PGMB). Disponível em: <http://www.amb.cat/es/web/territori/gestio-i-organitzacio/numamb>. Acesso: 19 mai. 2016.

genuinamente mercadológica à cidade, a seus ícones e equipamentos – implicava identificar o nicho estratégico da cidade, vale dizer, eleger seu lugar econômico em uma dinâmica reconhecidamente competitiva, uma vez que, se o Planejamento Urbano tradicional opera com a natureza e os fenômenos sociais produzidos pela própria sociedade, o planejamento estratégico lidaria com "competidores". Assim:

> Na receita, um pouco de tudo: das gentrificações de praxe às exortações cívicas endereçadas aos chamados atores urbanos, que de recalcitrantes se tornariam cada vez mais cooperativos em torno dos objetivos comuns de *city marketing* (o que aliás, diga-se de passagem, não era algo desprezível, numa região em estado de mobilização permanente por afirmação de identidade, aliás de nítido teor separatista). Sem maiores rodeios: desenvolver uma imagem forte e positiva da cidade, explorando ao máximo o seu capital simbólico, de forma a reconquistar s*ua inserção privilegiada nos circuitos culturais internacionais* (ARANTES, 2000, p. 54).

Nesses termos, de exacerbado "patriotismo de cidade" (VAINER, 2000) e de largo consenso sociopolítico, tornam-se mais compreensíveis as razões pelas quais o planejamento estratégico amalgamou-se ao Planejamento Urbano, o que levou à absorção institucionalizada do primeiro, de sorte que nesses casos as ambições, os planos e os projetos pontuais foram incorporados progressivamente às normativas urbanísticas, ainda que isso tenha se realizado de forma relativamente genérica.

No País Vasco, constituiu-se em 1992 a *Bilbao Ría 2000*, instituição responsável por articular e organizar as ações destinadas à recuperação e reconversão dos antigos espaços industriais e à transição das atividades portuárias para uma transformação urbana declaradamente orientada para os "serviços, a cultura e novas indústrias". Trata-se de uma *sociedad anónima de capital público, cujos acionistas são a Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES), Autoridad Portuaria de Bilbao, Administrador de Infracestruturas Ferroviarias (ADIF), gobierno vasco, Diputación Foral de Vizcaya e ayuntamientos de Bilbao y Baracaldo*. As principais fontes de recursos da entidade têm origem na alienação de antigos terrenos industriais e em projetos de requalificação urbana executados em parceria com o capital privado, cujas *plusvalias* são revertidas à execução dos projetos aprovados.[46]

Nesses termos, a política estratégica de reconversão urbana teve um estatuto próprio, cuja institucionalização condicionou, na prática, as Políticas Públicas de desenvolvimento e seu *Plan General*

46. Disponível em: <http://www.bilbaoria2000.org/ria2000/cas/home/home.aspx>. Acesso: 19 mai. 2016.

de Ordenación Urbana, ou seja, o particular (a reconversão econômica) condicionou e ajustou o geral (o conjunto de geras e diretrizes para a regulação urbanística). Constatação categórica: o referido *Plan General,* aprovado em 27/12/1994, não só não faz alusão aos projetos do *Bilbao Ría 2000* como não adota as premissas e prioridades deste.[47] Na verdade, em que pese também mencionar a sujeição hierárquica de planos parciais ao plano urbanístico, o segundo se impôs aos primeiros.

Em resumo: em todos esses casos, os *Planes de Ordenación Urbana* ou não idealizaram as normas e os projetos implantados ou tiveram que absorvê-los e legitimá-los uma vez implantados, de modo que a normativa urbanística, na prática, foi subordinada à agenda da reconversão econômica. Para além de qualquer enunciado conceitual sobre a cidade, eis os exemplos categóricos de autênticas máquinas de crescimento (LOGAN; MOLOTCH, 1987) sob os auspícios do planejamento estratégico das cidades.

A limitada eficácia dos *Planes de Ordenación*, contudo, não significa que a ação do poder público na configuração do espaço urbano seja escassa ou restrita a estes. Pelo contrário, a intervenção estatal não só é ampla como determinante para os resultados produzidos, tanto pelos mecanismos institucionais por meio dos quais regula a produção da cidade (sobretudo no que concerne às formas de aplicação, ou não, dos princípios das *plusvalias* urbanas e da função social da propriedade), quanto pelas obras e serviços que deve oferecer (infraestrutura, equipamentos sociais, Políticas Públicas), ou ainda pela aplicação de outros planos setoriais e/ou pontuais e demais formas de regulação (habitação, mobilidade, zoneamento, planos especiais específicos ou de escala territorial mais localizada). Nesses termos, inescapável constatar que a regulação e a ordenação urbanas não têm sido pautadas preferencialmente pelos *Planes de Ordenación Urbana*: estes, definitivamente, não têm sido os instrumentos mais importantes por meio dos quais o poder público concretiza a Política Urbana.

Essa fragilidade dos planos urbanísticos se soma e é reflexo do mencionado problema *estrutural* do marco institucional da Política Urbana, cuja raiz reside na *Ley de Suelo*, qual seja, a tendência de generalizar a caracterização de solo urbano ou urbanizável nos *Planes de Ordenación Urbana*. Ademais, reflete a primazia da dimensão econômica na agenda do desenvolvimento urbano, o que se traduziu na adesão ao *empresariamento* urbano e à lógica das cidades como "máquinas de crescimento", caracterizada, de um lado, por Políticas Públicas destinadas à promoção urbana e ao desenvolvimento do mercado imobiliário e, de outro, pela articulação de agentes das elites locais (governamentais e privados) e a imposição de uma plataforma ideológica de absolutização do crescimento econômico. Ademais, a dinamização das economias urbanas contribui para impulsionar a capacidade de arrecadação dos governos locais.

47. Texto legal do Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao (PGOUB). Disponível em: <http://www.bilbao.net/castella/urbanismo/planes_urbanisticos/pgou/normativa/PGOU_Indice_WEB.pdf>. Acesso: 19 mai. 2016.

Nesse sentido, "el desarrollo de las ciudades españolas sólo puede ser entendido a partir de unas condiciones políticas y económicas que tienden a convertir a cada municipo en una *growth machine* en potencia, cuando no diretamente en acto" (LÓPEZ e RODRÍGUEZ, 2010, p. 331). Essa é a chave para se explicar "el massivo processo de movilización de suelo durante este ciclo largo [1973-1985; 1986-1991; 1995-2007], y que éste se haya visto cumplido en espacios relativamente aislados de las áreas metropolitanas más ricas y dinâmicas, así como de las zonas turísticas tradicionales" (Idem).

Não é casual, portanto, que a análise de Medrano (2015) sobre os principais desacertos e obstáculos do urbanismo espanhol refira-se justamente à interpretação e aplicação da *Ley de Suelo* e às insuficiências e equívocos na concepção e implantação dos *Planes de Ordenación Urbana*. Os erros mais crassos dizem respeito ao "esquecimento" do caráter regrado do solo urbanizável protegido, à caracterização de solo urbanizado de áreas que não têm tal perfil, à classificação abusiva de solo urbanizável sem que haja justificativas plausíveis para tanto, à incapacidade administrativa para controlar ocupação e construção em solo não urbanizável, ao fomento do espraiamento urbano em aberta contradição com a necessidade de compactação, e à omissão e incapacidade de gestão na avaliação dos impactos ambientais do planejamento.

O recorrente problema da interpretação sobre a tipificação do solo (urbano ou urbanizável) e outros tantos questionamentos sobre a legalidade da ordenação territorial praticada no âmbito das comunidades autônomas e dos *ayuntamientos* teve como desdobramento a generalização da arbitragem do conflito pelo Judiciário. Todos esses equívocos se somam a certa tradição de se ignorar os estudos e recomendações da Confederação Hidrográfica quanto à disponibilidade de recursos hídricos para os processos de urbanização, o que também levou à contestação judicial de vários Planes. A propósito, aqui reaparece o problema institucional da competência urbanística, posto que, embora as comunidades autônomas tenham a prerrogativa da "exclusividade" nas Políticas Públicas de urbanismo, aquele órgão é vinculado ao Estado e a não observância de suas diretrizes e normas implica eventual veto a projetos e planos de urbanização.

Ademais, são bastante comuns falhas e insuficiências na tramitação pública dos processos de elaboração dos *planes*, ou seja, os mecanismos de participação e as formas de apresentação de propostas concretas de cidadãos e entidades sociais sobre o modelo de cidade desejado e sobre o modelo urbanístico em debate são reconhecidamente limitados – tema que será objeto de análise específica na seção seguinte.

Todos esses erros deram lugar a "constantes y periódicas anulaciones de planes de urbanismo por parte de los tribunales de justicia" (MEDRANO, 2015, p. 3), o que levou o Tribunal Supremo, em sentença

de 3/7/2007, a anular nada menos que 22 itens do *Plan General de Ordenación Urbana de Madrid*.[48] Nesse cenário, é lícito admitir a ideia de "insegurança jurídica", uma vez que a decisão sobre a validade da íntegra ou de aspectos dos planos urbanísticos e de projetos específicos de intervenção urbana sai da alçada das comunidades autônomas e dos *ayuntamientos* e é transferida para os tribunais. Afora os inúmeros exemplos de anulação de Planes, caso emblemático dessa instabilidade das normas e das desconfianças sobre sua credibilidade se deu também em Madrid, cujo *ayuntamiento* aprovou projetos urbanos do *El Corte Inglés* (maior rede de lojas de departamentos do país) e de ampliação do estádio Santiago Bernabeu (patrimônio do *Real Madrid Club de Fútbol*, o mais tradicional clube de futebol da Espanha e de larga projeção mundial), ambos suspensos na sequência pelo Judiciário justamente por não se constatar interesse público em tais empreendimentos privados.[49]

Às sucessivas mudanças na normativa urbanística – aplicação equivocada ou arbitrária da *Ley de Suelo*, sucessão de planos urbanísticos, contestações judiciais e mesmo a baixa capacidade de gestão dos órgãos públicos –, aspectos que efetivamente geram um ambiente de desconfiança em relação à sua eficácia, se soma um derradeiro problema: em alguns casos, a própria lei não é vinculatória, ou seja, seu cumprimento é facultativo. Este é o caso da legislação valenciana, cuja lei de Ordenação do Território, de 2014, assevera que "los municípios ***no estarán obligados a promover un expediente de adaptación de su planeamiento*** urbanístico a la presente ley" (MEDRANO, 2015, p. 22 – sem destaques no original). Em casos extremos como este, não se trata apenas de "insegurança jurídica", mas sim de normas rigorosamente inócuas.

A própria ideia do *Plan General de Ordenación* como instrumento privilegiado de Planejamento Urbano teve seu tiro de misericórdia em Valencia, quando a mesma lei o substitui por duas outras ferramentas: o *Plan General Estructural* (de competência da comunidade autônoma) e o *Plan de Ordenación Pormenorizada* (de competência do *ayuntamiento*).

Não se trata, obviamente, de um conjunto de mudanças meramente semânticas ou de simples correções e/ou adequações de escala territorial nas competências urbanísticas, posto que a ordenação urbanística é prerrogativa "exclusiva" das comunidades autônomas, como reconhece a legislação e a respectiva ratificação do Judiciário. Na verdade, está em curso um movimento potente de esvaziamento da própria ideia tradicional de Planejamento Urbano, daí emergirem uma nova concepção urbanística que consolida o entendimento da cidade como "máquina de crescimento" (inclusive e especialmente com o objetivo de aumentar a arrecadação dos governos locais), introduz uma nova abordagem do papel do poder público que se traduziu no *empresariamento* urbano e concretiza uma nova gramática urbanística que

48. Longe de se restringir à capital do país, esse fenômeno de judicialização de planos urbanísticos generalizou-se, incluindo contestações a planes de diversos municípios, comunidades autônomas e províncias, tais como os de Murcia, Pontevedra, Arlanzón, Logroño, Navas del Marqués, Costa del Sol Occidental etc.

49. Posteriormente o projeto de reforma e modernização do estádio Santigo Bernabeu foi reformulado para atender às exigências legais e urbanísticas, cujas obras estão em curso atualmente.

lhe é correspondente, cujas marcas distintivas têm sido a primazia da dimensão econômica na agenda do desenvolvimento urbano e a adoção do "planejamento estratégico das cidades" e de paradigmas e técnicas similares.

Estas não foram mudanças banais, e suas consequências irradiam-se não apenas nas instituições de planejamento, pelo contrário, contagiam gestores urbanos e seus conteúdos contam com larga simpatia em diferentes estratos sociais, especialmente nos segmentos mais influentes nas decisões das políticas de ordenação territorial.

Confirmação inequívoca desse arranjo institucional efetivamente paradoxal reside no respectivo arcabouço legal, e mais precisamente na *Ley de Suelo*, que evidencia flagrante contradição entre os enunciados da normativa urbanística e a Política Urbana efetivamente dominante, afinal, essa legislação ratifica o *Plan General de Ordenación Urbana* como o instrumento básico para a formulação de políticas urbanas, ao qual compete, dentre outras funções fundamentais e estruturantes, a classificação do solo, a fixação das bases de um planejamento sustentável, a preservação do solo não urbanizável e a previsão de reformas, projetos de renovação ou reabilitação urbana.[50] A realidade, contudo, revela cenário radicalmente oposto à normativa, uma vez que os *Planes* de maneira geral não só têm perdido sua centralidade como instrumento de planejamento como têm sido ofuscados ou neutralizados por projetos e ações que contrariam seus postulados normativos e retóricos. A consequência social desse paradoxo institucional é a intensificação dos contrastes urbanísticos entre a "cidade dos ricos" e a "cidade dos pobres", cenário em que a "injustiça espacial" que essa polarização enseja emerge como a grande questão urbana contemporânea (SECHI, 2015).

Essa contradição entre, de um lado, a capacidade relativamente limitada de ordenação urbana e territorial dos governos locais e, de outro, o acolhimento de grandes projetos e intervenções urbanas é chave para compreensão do problema e, em larga medida, expõe as fragilidades do Estado. Na disputa por inversões em um ambiente competitivo e de recursos escassos, os governos locais tendem a apostar em processos de reconversão de suas bases econômicas (agora direcionadas para o terciário) porque esta parece ser a fórmula mais rápida e acessível para atrair investimentos e se equiparem para enfrentar os problemas de sua própria capacitação e sustentabilidade econômica.

Indo direto ao ponto sensível: o ativismo e o aquecimento do mercado imobiliário e a viabilização de grandes projetos e de reformas e requalificações urbanas atraem investimentos, dinamizam a economia local e elevam a arrecadação própria. Portanto, o movimento que se originou nos Estados Unidos também transcorreu em alguma medida na Europa e particularmente na Espanha:

50. Segue-se a íntegra do dispositivo no Art. 70: "1. Los Planes Generales son los instrumentos básicos para formular las políticas urbanísticas municipales de conformidad con el planeamiento territorial. Abarcarán términos municipales completos. 2. Los Planes Generales tienen por objeto: a) La clasificación del suelo. b) Establecer las determinaciones de ordenación estructurante sobre la totalidad del suelo del Municipio, salvo aquéllas que corresponden a los Planes de Sectorización en suelo urbanizable no sectorizado. c) Establecer las determinaciones de ordenación pormenorizada que, según cada clase de suelo, se señalan en el artículo siguiente. 3. Para cumplir su función y objeto, el Plan General habrá de: a) Fijar los objetivos y estrategias globales para el desarrollo sostenible del territorio municipal, de conformidad con el planeamiento de ordenación territorial y de forma concertada con el planeamiento general de los municipios colindantes. b) Preservar los suelos no urbanizables de protección de su posible transformación mediante la urbanización y de su deterioro o degradación en cualquier otra forma. c) Articular la ordenación urbanística necesaria y previsible en los espacios susceptibles de desarrollo urbanístico, indicando el esquema global de usos del suelo y de las redes públicas. d) Precisar los ámbitos territoriales y las determinaciones concretas de ordenación pormenorizada cuya definición debe ser establecida por instrumentos de planeamiento de desarrollo, estableciendo, en su caso, las instrucciones pertinentes que deben respetarse en su formulación. e) Ordenar los espacios urbanos teniendo en cuenta la complejidad de usos y actividades que caracteriza la ciudad y la estructura histórica y social de su patrimonio urbanístico, y prever las intervenciones de reforma, renovación o rehabilitación que precise el tejido urbano existente. f) Organizar y programar la gestión de su ejecución". Disponível em: <http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-disposition&blobheadername2=cadena&blobheadervalue1=filename%3DCMLe000901.pdf&blobheadervalue2=language%3Des%26site%3DPortalVivienda&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1352898955142&ssbinary=true>.
Acesso: 26 jun. 2016.

> Já nos anos 1970, Moloch (1976) sustentou que, graças à estrutura fiscal norte-americana, que deixaria os municípios sem fontes de recursos, prefeitos dependeriam da mobilização de recursos privados para a promoção de políticas. Essa situação criaria uma armadilha, tornando as lideranças políticas reféns de alianças com o empresariado local, especialmente os incorporadores imobiliários, levando à constituição do que o autor denominou de máquinas de crescimento (MARQUES, 2018, p. 31).

A consequência dessa lógica é a flexibilização da normativa urbanística, de sorte que os *Planes de Ordenación* não se coloquem como obstáculos ou impeditivos nos movimentos de maleabilidade das restrições próprias das normas urbanísticas. Nesses termos, ampliar a caracterização do solo urbanizável (alargando o escopo fundiário), apostar em equipamentos de grande visibilidade (ícones arquitetônicos) e facilitar a atividade do mercado imobiliário pautam e condicionam o ordenamento territorial. Em suma, confirma-se a hipótese da armadilha criada pelos próprios gestores públicos na medida em que, embora se possa otimizar a arrecadação dos governos locais, assim fica comprometida a capacidade de os *ayuntamientos* levarem às últimas consequências o papel ordenador do PGOU. Assim consuma-se o empreendedorismo urbano (HARVEY, 996), caracterizado pela mercantilização das cidades (VAINER, 2000).

Sinteticamente, em termos cronológicos, é possível identificar pelo menos três períodos de experimentação dos *Planes Generales de Ordenación Urbana* desde a segunda metade do último século. O primeiro ciclo, marcado pela vigência da primeira *Ley de Suelo* (1956), segue até a sua primeira reforma (1976) e a transição para a democracia (1978-1979), no qual a ordenação urbana ainda era hegemonizada pelo Estado (governo central), salvo os planos urbanísticos (PGOU) das grandes cidades, cujo caso mais destacado foi o de Madrid.

A segunda fase transcorreu nas décadas de 1980-1990, de generalização dos planos urbanísticos como resposta à descentralização político-administrativa (a partir do reconhecimento das competências das comunidades autônomas como níveis de governo responsáveis por urbanismo e habitação), à percepção de desorganização urbana e à tentativa de promover sua ordenação ainda por meio dos instrumentos tradicionais do urbanismo moderno.

O terceiro período, dos anos de 1990 em diante, caracterizou-se pela perplexidade diante do forte adensamento urbano, pela explosão da especulação imobiliária facilitada pela flexibilização dos termos da

caracterização dos tipos de solo (tipologia que generalizou o uso de tipo "urbanizável"), pela emergência dos planos estratégicos, pela consagração da ideia de cidades como "máquinas de crescimento" e pelo *empresariamento* urbano, aspectos que se traduziram em transformações fecundas em cidades-chaves – como Valencia, Barcelona e Bilbao, afora a capital Madrid e o caso de Sevilla, como se verá mais detalhadamente na Seção 3 – por meio de grandes projetos urbanos que não só ofuscaram a capacidade de regulação dos planos urbanísticos como os condicionaram em posição de subordinação.

2.4 Participação cidadã e Planejamento Urbano

Exposto o quadro geral das bases institucionais da Política Urbana, passemos agora ao tema da participação em processos de formulação e implantação de Políticas Públicas, o qual remete às teorias democráticas e à sua experimentação fática, aqui abordado nos limites de seus enunciados conceituais e da agenda do Planejamento Urbano e de suas normas correspondentes na Espanha.

O modelo de democracia que se consolidou na Europa ocidental no último século e que se espraiou alhures consagrou a perspectiva schumpeteriana segundo a qual sistemas democráticos se distinguem pela escolha de minorias legítimas que detêm autoridade para tomar decisões em nome da maioria do povo. Nessa tradição, o poder popular é limitado à formação dos governos, pois estes são efetivamente os tomadores de decisões vinculatórias para todos. A justificação do conceito certamente é bem mais complexa –compreende diversas exigências como o reconhecimento de liberdades individuais e coletivas; o direito à contestação; sólidas instituições políticas; regras do jogo estáveis; acesso minimamente igualitário a recursos de poder materiais e imateriais; eleições competitivas periódicas; expectativa de alternância no exercício do poder; e sistema de freios e contrapesos que imponha limitações ao governo –, mas seu fundamento primário é inequívoco quanto ao caráter procedimental da democracia. A essa concepção de democracia como método decisório a literatura atribuiu a nomenclatura de modelo liberal-pluralista.

Não obstante, as democracias que se consolidaram historicamente seriam basicamente governos representativos, cujas transformações ainda não foram suficientes para assegurar "governos do povo", ou seja:

> Boa parte da insistência na idéia de que existe uma crise de representação se deve à percepção de que o governo representativo vem se afastando da fórmula do governo do povo pelo povo. A situação corrente, no entanto, toma outros contornos quando se compreende que a representação nunca foi uma forma indireta ou mediada de autogoverno do povo. O governo representativo não foi concebido como um tipo particular de democracia, mas como um sistema político original baseado em princípios distintos daqueles que organizam a democracia (MANIN, 1995, p. 34).

Afora seu afastamento de qualquer aspiração valorativa de conteúdo – democracia literalmente como "governo do povo", como sistema de igualdade política ou ainda como dispositivo de participação popular em decisões de interesse público –, pode-se dizer sinteticamente que as principais contestações ao conceito liberal-pluralista são de duas ordens. Em primeiro lugar, pela radical apartação entre as esferas política e social, o que remete o estatuto de igualdade política a um alto grau de abstração precisamente porque ignora as desigualdades socioeconômicas próprias de sociedades capitalistas, ou seja, o princípio liberal de que todos são iguais perante a lei e o Estado tem caráter meramente normativo e sua verificação empírica não resiste aos fatos.

A segunda contestação incide sobre "a redução da política a um processo de escolha, no qual, por uma premissa metodológica, considera-se que todos os cidadãos são guiados por um 'entendimento esclarecido de seus interesses' [...] em seu lugar, resta uma agregação mecânica de preferências preexistentes" (MIGUEL, 2005, p. 12). Em síntese, abstraída qualquer pretensão substantiva, importam basicamente as formas através das quais a democracia se realiza precisamente porque suas exigências centrais são a legitimidade e a representação.

Em que pesem todos os senões a esse sistema político em que a participação do povo limita-se basicamente à eleição de governantes, nem mesmo essa modalidade de democracia vigorou na Espanha durante o largo período do regime autoritário conduzido pelo franquismo. Somente no final da década de 1970 e a partir do decênio seguinte afirmou-se o processo de democratização do país, com um ingrediente profundamente inovador, a saber, a emergência de movimentos citadinos de larga influência societária e política. A rigor, foram expressões que precederam e influíram decisivamente no restabelecimento democrático formal e, por isso mesmo, a transição correspondente (de um regime autoritário para uma

democracia) não se resumiu à dimensão estritamente institucional, como parte da literatura politológica interpretou esses processos (LINZ; STEPAN, 1996).

O caso madrilenho é paradigmático, no qual proliferaram múltiplos movimentos que envolviam associações de moradores, de aposentados e de donas de casa, organizações comunitárias juvenis, de mulheres e de consumidores, entidades cívicas e muitas outras.[51] Tais movimentos ganharam notabilidade em um contexto de *crise urbana*, definida pela "experiência própria dos habitantes das grandes cidades que provém da crescente incapacidade da organização social capitalista para assegurar a produção, distribuição e gestão dos meios de consumo coletivo necessários à vida cotidiana" (CASTELLS, 1980, p. 20). As demandas desses movimentos citadinos eram de dois tipos: em primeiro lugar, de conteúdo, no sentido de reivindicarem ações distributivas e políticas sociais capazes de partilhar minimamente a riqueza social e de elevar a qualidade de vida dessas populações (habitação, educação e assim sucessivamente); em segundo lugar, demandas de forma, no sentido de tornar mais acessíveis e participativas as decisões relativas às suas reivindicações e correspondentes Políticas Públicas.

As décadas que se seguiram à democratização mudaram significativamente a fisionomia sociopolítica espanhola, todavia, a exigência da participação societária nas decisões públicas permaneceu na agenda do país, ainda que essa evolução registre, de um lado, certo arrefecimento da vitalidade original daqueles movimentos e, de outro, algum nível de institucionalização dessas experiências com por meio do estabelecimento de "concejalías de participación ciudadana".[52] Participação cidadã, portanto, significava e continuou significando o alargamento dos espaços decisórios de Políticas Públicas para além da representação e do sufrágio, movendo-se necessariamente da sociedade civil em direção a outra arena: rumo ao Estado e às suas instituições.

Em termos minimalistas, "la participación ciudadana se entende, en gobernanza, como implicación de la ciudadania en el desarrollo de la ciudad en tanto que espacio de responsabilidad compartida" (ESTEVE; GORGORIÓ, s/d, p. 157), ou seja, ***participação cidadã*** representa o processo de envolvimento dos diversos segmentos societários por meio de entidades, organizações sociais ou mesmo de cidadãos individualmente, com os objetivos de tomar ciência de seus interesses, desafios e necessidades e de tomar parte de processos decisórios de Políticas Públicas que lhes dizem respeito. *Gobernanza* seria, pois, a materialização desse compartilhamento decisório e a forma objetiva de participação dos cidadãos.

Mais ainda – diferentemente de suas origens na década de 1970, quando os movimentos sociais citadinos aspiravam construir espaços para serem ouvidos, considerados e atendidos –, "ahora la participación

51. Sobre a experiência participativa do Plan General de Madrid de 1985, ver especialmente Salgado (2011).

52. Sobre o tema, ver especialmente: Alguacil (2006); Echalecu Castaño (2001); Iglesias; Martí-Costa (2011); Parés (2010); Salgado (2011).

es um valor en sí misma del que depende la legitimidade del poder local" (RUANO DE LA FUENTE, 2010, p. 94). Em termos substantivos, trata-se de uma mudança crucial à medida que as ideias de transparência e *accountability* (prestação de contas pelos governos) passaram a integrar o repertório da administração pública quase que de forma imperativa, mesmo que essa exigência seja meramente retórica em boa parte das vezes.

Consolidada institucionalmente a democracia e em meio às diversas transformações socioeconômicas e urbanísticas que caracterizam o período contemporâneo, Martí e Bonet (2008) identificam seis modalidades de movimentos urbanos contemporâneos, a saber: 1) aqueles relacionados à provisão e ao acesso à moradia e a serviços urbanos de modo geral; 2) outros caracterizados pela defesa mais difusa dos interesses da comunidade; 3) alguns que contestam as novas políticas de desenvolvimento urbano baseadas em grandes projetos e eventos, os quais produzem invariavelmente alguma modalidade de *gentrification*; 4) associações e grupos que gerem serviços e programas comunitários; 5) movimentos de "excluídos" (pobres, marginalizados, imigrantes, sem teto); 6) e os protestos urbanos "glocalizados" (de escala local, porém com agenda de alcance global). Não obstante as especificidades sociais, geográficas, identitárias e/ou de agenda que os distinguem, tais movimentos se definem como "una red interactiva de individuos, grupos y organizaciones que dirigen sus demandas a la sociedad civil y a las autoridades e intervienen con cierta continuidade en la politización del espacio urbano a través del uso de formas convencionales y no convencionales de participación en la ciudad" (MARTÍ; BONET, 2008, p. 6). Esses movimentos apresentam diferentes estruturas de oportunidades políticas tanto para se organizar e mobilizar suas bases sociais quanto para pressionar e penetrar no sistema político na perspectiva de verem atendidas suas demandas. Nesse cenário:

> Están resurgiendo los movimientos urbanos como consecuencia de las oportunidades que se abren ante: 1) la emergencia de la gobernanza, 2) **el cuestionamiento creciente de los límites de la democracia representativa**, y 3) la trasformación de las ciudades, que sitúa de nuevo a lo urbano en el centro de las preocupaciones de la ciudadanía. Esta triple confluencia de factores permite que el movimento urbano se apropie de la metodología comunitaria para dotar de contenido uma orientación táctica que ordena y dota de horizonte a sus repertórios" (TELLERIA; AHEDO, 2016, p. 105 – sem destaque no original).

Transpor os contornos da representação e inscrever suas reivindicações no arcabouço institucional se mantêm como os principais desafios dos movimentos citadinos.

Tais observações sobre seus perfis contemporâneos não autoriza inferir visões pessimistas e tampouco otimistas sobre a capacidade de mobilização dos movimentos urbanos, mas é suficiente para ressaltar que estes identificam claramente os limites da democracia representativa como um sério obstáculo à conquista de suas reivindicações inclusivas. As brechas participativas e decisórias que porventura se abrem (materializadas nas formas de referendos, consultas públicas, decisões concertadas com associações civis etc.) resultam da própria capacidade de organização societária para inserir suas demandas na agenda pública, das normas vigentes e das frestas consentidas pelos atores institucionais.

Nesses termos, seria um equívoco interpretar essa relação efetivamente dialética como se fosse constituída de dois polos antagônicos e estanques: de um lado, uma sociedade civil supostamente benfazeja e universalista na difusão de direitos e incentivos e, de outro, um Estado supostamente impermeável e refratário a qualquer fórmula democratizante. Há, com efeito, um e outro ingrediente, mas seria um grave engano metodológico e interpretativo desconsiderar a dimensão política da interação entre esses polos e ignorar as muitas diferenças que marcam tanto as distintas orientações ideológicas dos governos quanto os movimentos urbanos entre si. Governos e políticas importam, e fazem diferença.

Ademais, as tensões decorrentes das relações de poder e das pressões dos movimentos societários apenas lançam luz sobre um problema crucial que permeia a eficácia dos sistemas políticos contemporâneos, qual seja, a própria crise de legitimidade das democracias liberais, expressa em várias dimensões: no distanciamento entre representantes e representados; nas dificuldades de as instituições cumprirem seus papeis clássicos (como o de organização da sociedade, no caso dos partidos políticos); no absenteísmo eleitoral; na corrupção endêmica que exprime a primazia de grupos econômicos privados sobre o Estado e seus agentes; no reaparecimento de movimentos, partidos e governos de orientação totalitária; ou ainda na incapacidade de as democracias promoverem difusão de direitos e acesso a bens e serviços de forma igualitária por meio de Políticas Públicas (CASTELLS, 2018). Tais riscos e ameaças à democracia ressurgiram contemporaneamente associados à aglutinação e reorganização de movimentos, partidos políticos e governos de extrema-direita, tanto na Europa como em outras partes do mundo.

Nessas condições, o eixo comum desses movimentos permanece sendo o de aprofundar e aprimorar as fórmulas de gestão urbana em perspectiva democratizante, de modo a corrigir ou no mínimo atenuar o déficit democrático das instituições representativas. Processos participativos seriam a chave dessas "novas"

modalidades decisórias, entendidas como a ampliação dos foros nos quais são decididas Políticas Públicas mediante amplo envolvimento dos cidadãos e decisões compartilhadas por meio de consultas prévias. A nomenclatura pode variar bastante, mas tais correntes são geralmente identificadas em tipologias que consagram as expressões de "democracia participativa" e de "democracia deliberativa".

A literatura sobre as tipologias democráticas é bastante ampla e controversa. Aqui retomamos a ideia de "democracia participativa" no sentido precursor de Pateman (1992), como uma modalidade que alarga os foros decisórios em todos os níveis (escolas, fábricas etc.) e que contribuiria decisivamente para estimular o interesse e o envolvimento do cidadão comum em todos os níveis da vida pública. Para a noção de "democracia deliberativa", a formulação teórica pioneira é de Habermas (1997), mas pode-se pensá-la nos termos de Chevallier (2003) como aquele tipo que "permite abrir el proceso decisional en dirección a la sociedad civil, escuchar la voz de los ciudadanos (...), esforzándose por recoger diretamente el punto de vista de los interesados".[53] Tal esfera discursiva – na qual os cidadãos e grupos não teriam posições prévias inflexíveis e os atores institucionais cumpririam papel secundário – permitiria que o debate e a persuasão produzissem soluções pactuadas fundadas em processos democraticamente deliberativos. "Ação comunicativa", concertação e participação civil seriam a base dessa concepção. Indispensável, porém, registrar o caráter meramente normativo desse ideário.

Seja qual for o modelo de democracia idealizado, o fato a destacar é que estão em curso mudanças importantes nas características e na expressão contemporânea dos movimentos societários. Assim:

> Los movimientos urbanos están adaptándose a los cambios en las ciudades, los modos de gobierno y la acción colectiva, aprovechando las oportunidades que se abren con la gobernanza, apoyados en el marco maestro de la democracia participativa y en formas organizativas horizontales y reticulares, para ordenar y dotar de contenido sus repertorios a través de una táctica, la del desarrollo comunitario, que se ajusta a una estrategia defensiva orientada al refortalecimiento de la sociedad civil, así como a una estrategia de influencia que pretende aumentar su incidência en la gestión democrática de las ciudades (TELLERIA; AHEDO, 2016, p. 109).

53. Para uma sintaxe comparativa das teorias democráticas, ver Miguel (2005).

Isso não significa, porém, tratar a participação de forma quase mítica, como se esta estivesse imune às imperfeições e contradições que caracterizam qualquer invento humano e que, como "remédio milagroso", tivesse a virtude mágica de solucionar todas as injustiças e desigualdades que permeiam a configuração urbana.

Nesse sentido, alguma dose de ceticismo e distanciamento crítico são ingredientes altamente desejáveis, senão obrigatórios, para abordar o problema. Ademais, é preciso reconhecer que "el éxito de su acceso depende de los recursos que son capaces de movilizar, de su capacidad organizativa y de su aptitud para dominar el juego de interrelaciones con las autoridades administrativas" (RUANO DE LA FUENTE, 2010, p. 106).

É imperativo reconhecer que os resultados quantitativos e qualitativos dos mecanismos de participação não são determinados *ex ante* por suas virtudes morais intrínsecas, dependem da capacidade de organização societária, da correspondente moldura institucional e da ação dos atores institucionais (dos governos, sobretudo), isto é: "la apertura de espacios para el debate, la consulta o la codecisión altera la lógica de la representación mediante el reconocimiento por parte de las autoridades políticas de una línea paralela de representación de interesses particulares a la que se le reconoce la capacidade de intervenir en decisiones que afectan a la colectividad en su conjunto" (RUANO DE LA FUENTE, 2010, p. 107). Nesse sentido, ambas as partes (movimentos da sociedade civil e autoridades do Estado) precisam reconhecer reciprocamente em seus interlocutores diferentes fontes de legitimidade de poder, interação cuja resolução é altamente complexa porque não só não há simetria nas prerrogativas de poder desses atores como situações de impasse remetem as decisões ao âmbito institucional.

No caso espanhol, evidenciam-se as "flaquezas e insuficiencias de una política estrictamente institucional, que estabelece como únicos cauces de participación las vías previstas da democracia representativa" (BLANCO; SUBIRATS, 2012, p. 27), ou seja, o alargamento de foros decisórios e a consolidação da *gobernanza* não só se relevam institucionalmente frágeis como têm sido objetivos constantes dos movimentos urbanos.

Não obstante, vale destacar que as disciplinas que abordam o fenômeno urbano em suas múltiplas dimensões sociais e políticas – incluindo a Sociologia Urbana, a Ciência Política e as Políticas Públicas – ainda não promoveram uma análise categórica dessas experiências participativas, não raro enaltecendo acriticamente seus princípios sem que a esse juízo de valor correspondam estudos empíricos consistentes. Nesse cenário, não é incomum constatar que "las experiencias de democracia participativa

quedan envueltas em las nubes rosáceas del romanticismo, percibidas como algo intrinsecamente positivo, sin pararnos a reflexionar objetivamente cuál ha sido hasta ahora el balance de las mismas" (DE LA ROSA, 2014, p. 347).

Sumariados os termos conceituais do debate, cumpre agora elencar os dispositivos institucionais (legislativos) da participação mais diretamente incidentes sobre a Política Urbana. Tais normas estão situadas basicamente em três fontes: na *Constitución de España* (CE), na legislação ordinária e na *Ley de Suelo*.[54]

Os dispositivos constitucionais são genéricos e expressam mais princípios do que regras detalhadas, a saber: os cidadãos podem exercer sua soberania e têm "derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes" (Art. 23); o Estado também é responsável pela promoção de condições igualitárias e assim lhe corresponde "promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social" (Art. 9.2); finalmente, garante-se que "las decisiones políticas de especial trascendencia" podem "ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos" (Art. 92.1), o qual deve ser "convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados" (Art. 92.2).

No plano infraconstitucional, a *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*[55] prevê a "creación de órganos territoriales de gestión desconcentrada "para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales" (Art. 24); na sequência, os artigos 69 a 72 são dedicados à informação e participação cidadãs, prevendo "la más amplia información sobre su actividad y la participación de los ciudadanos en la vida local" (Art. 69) e que "todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como consultar los archivos y registros" (Art. 70.3). Ademais, também é prevista consulta popular direta mediante convocação do alcalde (prefeito) ratificada pelo Pleno (Legislativo) e devidamente autorizada pelo governo central: "someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevância para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local" (Art. 71).

Ainda no plano da regulação territorial, a *Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local* [56] ratificou o papel das *Juntas Municipales de Distrito e dos Consejos Sectoriales*, respectivamente, como órgãos territoriais descentralizados e facilitadores da participação cidadã e de suas associações

54. Há, ainda, as regras e dispositivos específicos dos Planes de Ordenación Urbana em sua tramitação autonômica e/ou municipal, contudo, não é possível reportar-se detalhadamente a tais ordenamentos para cotejá-los comparativamente em razão da amplitude do objeto de análise. A utilização de tais fontes de dados implicaria outra investigação, que foge ao escopo do presente estudo.

55. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-5392-consolidado.pdf>. Acesso: 28 jun. 2016.

56. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-23103-consolidado.pdf>. Acesso: 28 jun. 2016.

na agenda municipal. Trata-se, pois, de:

> Aspecto cualitativamente definidor del modelo participativo español, ya que se da un papel protagónico a la participación de base asociativa en perjuicio de la participación del ciudadano individual y se fomenta su intervención en los asuntos locales mediante subvenciones económicas directas, el acceso a bienes públicos y, sobre todo, el reconocimiento de las asociaciones por parte de las autoridades municipales como interlocutor privilegiado formalmente representativo de los distintos colectivos ciudadanos (RUANO DE LA FUENTE, 2010, p. 98).

O quadro institucional da participação é completado com a legislação específica que trata da ordenação territorial e mais especificamente do Planejamento Urbano, a *Ley de Suelo*.[57] O tema aparece de forma difusa e relativamente dispersa:

> [Como garantia da ordenação territorial e urbanística]: derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas (Art. 4.2.c);
> [Como direito do cidadão]: acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora (Art. 5.c) e "participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate (Art. 5.e);
> [Como agente do processo urbanizador]: en la ejecución

57. Disponível em: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/31/pdfs/BOE-A-2015-11723.pdf>. Acesso: 28 jun. 2016.

> de las actuaciones sobre el medio urbano, además de las Administraciones Públicas competentes y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, podrán participar: a) las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, b) las cooperativas de viviendas, c) los propietarios de construcciones, edificaciones y fincas urbanas y los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, d) las empresas, entidades o sociedades que intervengan por cualquier título en dichas operaciones y e) las asociaciones administrativas que se constituyan de acuerdo con lo previsto en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, en su defecto, por el artículo siguiente (Art. 9.4);

Não há como contestar que esse conjunto de enunciados institucionais consagra o princípio geral do direito à informação e fortalece as ideias de transparência e de participação dos cidadãos nas decisões públicas, mas a rigor não impõe a obrigatoriedade de processos participativos e tampouco desenvolve detalhamento sobre como estes se realizariam. Com efeito, são declarações normativas. Em razão deste arcabouço, temos um cenário de baixa institucionalização participativa e de alta dependência dos governos autonômicos e municipais na concepção e execução dos planos urbanísticos, pois a estes compete regulamentar e efetivar as instituições participativas.

Nesses termos, portanto, a participação não assume propriamente o status de uma política de Estado, ainda que possa ser incorporada e praticada em diversos processos localizados de elaboração e implantação de *Planes de Ordenación Urbana*. Assim, como resultado de suas correspondentes bases institucionais, o Planejamento Urbano em geral e os planos urbanísticos em particular poderão ser mais participativos quanto mais mobilizados forem os movimentos societários, existirem dispositivos institucionais específicos que os garantam ou os estimulem e mais existirem governos (autonômicos e locais) suscetíveis à democratização de processos decisórios. Em suma, na Espanha "se precisa la institucionalización de canales de participación ciudadana" (ECHALECU CASTAÑO, 2001, p. 136), ainda que esta não assegure *per se* resultados qualitativamente superiores. Ademais, são dignas de registro especial as deficiências e problemas na etapa de tramitação das informações públicas e especificamente na formulação da concepção do Planejamento Urbano:

> La fase de participación ciudadana es quizás la más importante en el proceso de elaboración del plan, en la medida en que permite que los ciudadanos y las entidades sociales presenten las propuestas

> concretas sobre el modelo de ciudad que desean o sobre el régimen urbanístico que deba tener una zona concreta (parcela, edificio, urbanización, barrio, equipamiento, etc.) (MEDRANO, 2015, p. 18).

Este autor demonstra que o problema é tão relevante que há diversos casos em que o Judiciário invalidou planos urbanísticos justamente pela ausência de períodos e mecanismos de participação e consulta.[58]

De modo geral, a participação em ordenação urbana e em processos de formulação de *Planes* é modesta, e sua intensidade está mais vinculada às legislações e às condutas políticas de governos autonômicos e municipais que incorporaram tal requisito por conformidade programática ou afinidade ideológica ou ainda pelas pressões societárias. Esse cenário é confirmado pelo levantamento de Ruano De La Fuente (2010), o qual revela alguns dados emblemáticos. Primeiro exemplo: dos 21 distritos de Madrid, metade dos correspondentes Conselhos Territoriais (50.5%) é composta por representantes de associações de moradores, muitas das quais altamente dependentes financeiramente do próprio *ayuntamiento*; outros 32.52% da delegação é dominada por representantes vinculados a grupos e partidos políticos; e somente 17.52% da representação é constituída por moradores aleatórios. Segundo exemplo: das 26 consultas populares autorizadas no país entre 1986 e 2007, somente 7 (pouco mais de 1/4) foram relacionadas diretamente à agenda da *ordenación urbana*.

A experiência madrilenha pioneira também revela que a participação (inclusive quando tratou diretamente da agenda e dos instrumentos do Planejamento Urbano) sempre foi desigual na medida em que é uma prerrogativa experimentada majoritariamente pelos segmentos sociais que dispõem de melhores meios (socioeconômicos) para praticá-la, isto é, "la participación en esa fase se rigidiza en base al conocimiento de los límites del derecho urbanístico y es ejercida fundamentalmente por los agentes económicos, que de esta forma transforman el documento en base a un marco socio-económico que les es propicio" (SALGADO, 2011, p. 61).

Isso não significa que os segmentos socioeconômicos de baixo da pirâmide social não participem, apenas comprova padrões desiguais de envolvimento em que o acesso a bens materiais (renda, poder) e imateriais (conhecimento, influência, cultura etc.) são variáveis importantes para determinar diferentes graus de interesse e participação. Nesse sentido, as regras impostas previamente são determinantes para se aquilatar a amplitude e a intensidade da participação: "el problema de la participación en el planeamiento, es participar con unas reglas de juego impuestas y recortadas. El fuerte impulso inicial favorable a la participación,

58. Exemplos a esse respeito ocorreram com a suspensão dos planos de Toledo (Castilla La Mancha) e Castellón (Comunidade Valenciana) e do *Plan de Ordenación Territorial de la Costa del Sol Occidental*, na província de Málaga (Andalucía).

así como la apuesta por la formación e información, en el caso del PG85 se demuestran insuficientes en la búsqueda de un programa de máximos" (VILLASANTE, 1984, p. 229).

No período mais recente houve formas e dispositivos inovadores que se distinguiram pela tentativa de generalizar e aprofundar a experimentação participativa como princípio do governo madrilenho, com o assentimento e o estímulo do *ayuntamiento* sob a gestão do agrupamento *Ahora Madrid* [59], os quais se materializam na abertura de espaços de participação em diversos projetos políticos (*Presupuesto Participativo*) ou urbanísticos (*Remodelación de La Plaza España, Madrid Puerta Norte, Plan Madrid Recupera. Recupera tu casa. Recupera tu barrio. Recupera tu ciudad*), e ainda especificamente quanto à revisão do *Plan General* e a respectiva agenda de consultas, normas urbanísticas e *Memoria Participación* (documento do qual constam regulamentos, propostas distritais etc.).

O estudo de Martí-Costa e Pybus (2013) sobre 93 casos de *Planes de Ordenación Urbanística Municipal* (POUM) participativos na Cataluña, realizados e concluídos entre 2002 e 2009, revela que em 37.6% dos casos prevaleceu o caráter informativo e em outros 9.97% dominou a forma de apoio às decisões, enquanto em apenas 16.1% ocorreram modelos deliberativos. Isto posto, consideradas as principais variáveis explicativas dessa análise (o marco legislativo institucional, as características da equipe redatora e a ideologia do governo[60]), "la primera conclusión a la que llegamos es la poca importância que aún tiene la participación, tanto a nivel formal como a nivel substantivo", ensejando uma "participação simbólica mínima" (MARTÍ-COSTA; PYBUS, 2013, p. 11-12). Destaque-se que o referido estudo se deteve em métricas quantitativas e não formulou uma interpretação qualitativa da participação.

O exemplo específico de Pamplona-Iruñea (capital da província de Navarra, na região norte do país) não foge ao padrão da limitação participativa das consultas protocolares, afinal "la práctica de la participación ciudadana en el Plan Municipal de Ordenación Urbana parece apoyarse exclusivamente en las figuras que la legislación vigente establece. A saber, el periodo de exposición pública en el que la ciudadanía hace ver sus sugerencias y posteriormente en la aprobación del plan el periodo de alegaciones" (ECHALECU CASTAÑO, 2001, p. 132). Não surpreende que a interpretação deste caso também seja demasiado normativa, invariavelmente orientada sobre os contrastes entre regulamentos idealizados e a realidade limitada e como a participação "deveria ser", diferentemente do que constatou na realidade, daí a profusão de afirmações normativas: "é necessário...", "deveriam existir..." etc. "Pero además en casi todas ellas [reuniões] ha habido críticas de la 'parte social' por falta de información sobre los proyectos" (Idem, p. 136).

A análise comparativa de Telleria e Ahedo (2016) sobre três das mais importantes capitais de províncias

59. Coalizão de esquerda que governou Madrid entre 2015 e 2019, sob a liderança da prefeita Rafaela Carmena. Sobre a questão, ver a *Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto*. Disponível em: <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Contactar/Directorio-municipal/Areas-de-gobierno/Area-de-Gobierno-de-Participacion-Ciudadana-Transparencia-y-Gobierno-Abierto?vgnextfmt=default&vgnextoid=2e0911135f5fd410VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnextchannel=5dcf6e6e17ed6310VgnVCM1000000b205a0aRCRD>. Sobre urbanismo e o *Plan de Ordenación*, também há portal específico. Disponível em: <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Vivienda-y-urbanismo/Urbanismo?vgnextfmt=default&vgnextchannel=2af331d3b28fe410VgnVCM1000000b205a0aRCR>.

60. A esse propósito, as diferenças de desempenho entre governos de direita e centro-direita e de esquerda e centro-esquerda confirmam as expectativas: os últimos têm uma proporção três vezes superior aos primeiros na adoção de modelos deliberativos.

espanholas – Pamplona, Bilbao e Barcelona – toma como principais variáveis a estrutura de oportunidades políticas [EOP] e as estratégias adotadas pelos movimentos urbanos [MU], e chega a contextos díspares quanto à intensidade participativa e à superação dos limites impostos pela representação:

> La importancia del paradigma de la identidad en el caso de Pamplona y Bilbao, unido al cierre de las oportunidades de acceso, les posibilita alimentar de forma más acabada el marco maestro de la democracia participativa. En ambos casos, el MU es capaz de poner en marcha planes comunitarios por su cuenta, que quizá no obtengan resultados prácticos tan espectaculares como los alcanzados en Barcelona, pero que les permiten uma mayor autonomía que garantiza la continuidad de su centralidad en ambos barrios en la actualidad, reconstruyendo nuevos significados y redes sobre y en la ciudad (TELLERIA; AHEDO, 2016, p. 110).

Tal evolução explicaria as razões pelas quais "cuando la EOP se cerró a mediados de la pasada década, el movimiento urbano perdió rápidamente su centralidad y dinamismo" (Idem). Em todos os três casos, a lógica defensiva permitiria acumular forças para maximizar a estrutura de oportunidades políticas e, assim, obter melhores resultados no acesso ao sistema político.

Já a análise abrangente de Iglesias e colaboradores (2011) a propósito dos atores e dos governos locais e sobre as políticas urbanas em grandes cidades espanholas no período contemporâneo – Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Bilbao, Murcia e Vigo – apresenta um cenário em que os processos participativos em *Planes de Ordenación Urbana* não são objeto de análise porque a agenda do Planejamento Urbano foi dominada pela *planificación estratégica*. Através desta e de seus produtos – os *planes estratégicos* – é que se formaria uma nova governança, vale dizer, assim se estabeleceriam novos consensos entre governantes e governados. Em outras palavras:

> Con el liderazgo de los gobiernos locales, el plan estratégico actúa como unificador de esfuerzos y dinamizador de los temas claves de la ciudad. Se trata de un instrumento de gobernanza que establece un marco de cooperación público-privada, con la participación de los agentes económico-sociales. A través de la formulación del Plan se pretende generar un contexto de confianza, de facilitación de diálogo y de construcción de espacios de consenso, además de marcar un horizonte común para los actores más importantes de la ciudad (IGLESIAS *et al.*, 2011, p. 28).

Nesses termos, a agenda do Planejamento Urbano e as demandas participativas são substituídas por outras variáveis e determinações: primazia da pauta econômica (globalização, competitividade econômica, novas tecnologias etc.), mercantilização generalizada (inclusive da cultura e de seus símbolos), adoção de lógicas decisórias baseadas no mercado e participação reduzida a arranjos de concertação com segmentos privados.

Para Parés (2010), a legitimidade de Políticas Públicas concebidas e implantadas por meio de processos participativos pode ser identificada na percepção dos novos atores que se incorporam às decisões, substantivamente nos resultados produzidos e metodologicamente nos meios utilizados, ou seja, uma concepção oposta à tradição do modelo liberal-pluralista, que reduz a legitimidade democrática à formação dos governos. As análises que abordam processos participativos e experiências de regeneração urbana, contudo, se limitam às regras, estruturas e ao funcionamento dos espaços estáveis de participação cidadã dos casos barcelonês e aragonês, o que certamente representa um obstáculo metodológico para conclusões generalizantes face à restrição da base empírica desse estudo.

Em síntese, dados dispersos, bases metodológicas diferentes, análises comparadas relativamente limitadas e estudos de caso não autorizam conclusões definitivas sobre os processos participativos nos *Planes de Ordenación Urbana* na Espanha – mesmo porque adotam múltiplas metodologias e diferentes bases comparativas –, mas sugerem pistas importantes.

As normas participativas são limitadas e genéricas, remetendo sua efetividade aos arranjos promovidos pelos governos autonômicos e municipais, o que de fato enseja uma baixa institucionalização. Do ponto substantivo, todos os relatos indicam uma *gobernanza* restrita à medida que as formas participativas são predominantemente consultivas. E embora não haja análises exaustivas sobre as tensões entre as fontes de legitimidade – da *representação* e da *participação* – é plausível presumir que prevalece a primeira, ou seja, os governos permanecem mantendo um alto controle sobre as decisões relativas ao Planejamento Urbano em geral e aos *Planes de Ordenación Urbana* em particular. Essa primazia é determinada fundamentalmente pelas razões mencionadas: pela fragilidade institucional das esferas compartilhadas e pelas prerrogativas de poder dos atores institucionais, que, dentre outras competências, ainda deliberam sobre as próprias regras participativas, e também pela própria complexidade das normas urbanísticas, cujo conhecimento técnico se torna um domínio adicional restrito sobre o processo de tomada de decisões.

SEÇÃO 3
ORDENAÇÃO URBANA EM SEVILLA

Esta Seção aborda especificamente o contexto de Sevilla como caso empírico paradigmático. Preliminarmente procede-se à caracterização do objeto de estudo e na sequência recupera-se o debate sobre o conceito de governança, os parâmetros da Agenda 2030 com seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a incidência do conceito de planejamento estratégico das cidades e, particularmente, do modelo de *Desarrollo Urbano Sostenible Integral* (DUSI). A terceira parte focaliza os elementos estruturantes do *Plan General de Ordenacíon Urbana* da cidade. O segmento derradeiro retoma o tema da participação estabelecendo um diálogo entre sua narrativa institucional por ocasião da formulação do PGOU e os dilemas e impasses no âmbito das normas próprias da democracia representativa.

3.1 Objeto de estudo e a moldura político-institucional

Preliminarmente, cumpre informar a localização territorial e oferecer uma síntese da configuração urbanística e socioeconômica de Sevilla para caracterizar sucintamente o objeto de estudo (Figuras 11 e 12). Trata-se da quarta cidade mais populosa do país, capital da província homônima e da comunidade autônoma da Andalucía, cuja economia é predominantemente terciária, com destaque para os setores do turismo e da construção civil (notadamente de restauro e recuperação do patrimônio arquitetônico). A agricultura tem papel modesto na economia local, com ênfase das culturas algodoeira e do *olivo*. O setor industrial tem participação intermediária, com proeminência da histórica tradição do segmento aeronáutico e da aviação civil, cujas exportações agregam valor à geração de riquezas no plano local. As taxas de desemprego são elevadas, atingindo predominantemente jovens e adultos entre 20 e 44 anos.

Figura 11: Localização de Sevilla no mapa da Espanha

Fonte: Elaboração própria, com base em: <https://pt.maps-seville.com/sevilha,-na-espanha-mapa>. Acesso: 22 set. 2023.

O PIB local modesto não é casual, está associado à histórica posição desfavorável dessa região (das menos desenvolvidas e industrializadas do país) e tem relação com o modelo de desenvolvimento que se ancora na agricultura e no setor terciário, este sabidamente de capacidade inferior de agregação de valor com oferta de empregos de baixa qualificação e acanhada produtividade (comércio, serviços e, sobretudo, a *hostelería*) e, em larga medida, à subordinação da economia local ao turismo, atividade reconhecidamente instável e sujeita a flutuações.[61]

61. Para ilustrar essa grande dependência do segmento terciário, especialmente do turismo, e seus impactos econômicos negativos em circunstâncias adversas e/ou imprevistas, tome-se o exemplo recente de 2020: face à pandemia da COVID-19, além da decretação de "Estado de Emergência" e das medidas de confinamento social adotadas pelo governo central, o *ayuntamiento* de Sevilla foi compelido a suspender as festividades da Semana Santa, o maior evento do calendário turístico da cidade. Tal decisão indesejada, embora correta e incontestável do ponto de vista da saúde pública, acarretou prejuízos monumentais à economia local.

Figura 12: Município de Sevilla / Configuração demográfica e socioeconômica

VARIÁVEL	INDICADOR	ANO
População Total	688.711	2018
População em núcleos urbanos	687.981 (99,89 %)	2018
População em núcleos dispersos	730 (0,11 %)	2018
Variação demográfica em 10 anos	- 1,58	2018
Renda per capita	1.144 €	2016
Taxa Municipal de Desemprego	24,08	2018
Produto Interno Bruto em relação ao país	3,3 %	2016
Participação do Setor Serviços no PIB local	73,9 %	2019
Participação do Setor Industrial no PIB local	15,17 %	2019
Participação da Construção no PIB local	5,59 %	2019
Participação do Setor Agricultura no PIB local	5,34 %	2019

Fonte: elaboração própria com dados da *Junta de Andalucía/Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía*. Disponível em: <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/sima/ficha.htm?mun=41091>. Acesso: 18 mar. 2020.

No período em que transcorreu a formulação do atual PGOU (primeira década do séc. XXI), a cidade ainda estava sob o forte impacto da *Exposición Universal de Sevilla* de 1992 (Expo 92), para a qual foram promovidas grandes intervenções urbanísticas, especialmente a construção do complexo de *La Cartuja* (Figura 13), com dois grandes projetos contíguos: o Parque Tecnológico (*Cartuja 93*) e o Parque Temático (*Isla Mágica*), cuja base remanescente seria incorporada à infraestrutura da cidade como suporte para atividades terciárias: centro comercial, escritórios, campi universitários, teatro, centros de convenções, *hostelería*, equipamentos de lazer, além da instalação de órgãos públicos.[62]

Evidenciou-se a tentativa de conferir uma nova identidade à cidade e à região, transformando Sevilla e a Andalucía em polos terciários que superassem a tradicional fisionomia de anacronismo socioeconômico da região (atraso industrial e tecnológico, escassez de empresas competitivas, indicadores de Educação abaixo dos padrões espanhol e europeu), ou seja, "el fuerte hincapié del proyecto de desarrollo de Sevilla en la alta tecnología, estaba en sintonía con la visión de una ciudad dinámica y moderna (...) se convertiria en motor económico de la economía regional andaluza y en el principal polo de crecimiento en sur de Europa" (PIKE; RODRÍGUEZ-POSE; TOMANEY, 2006, p. 316).

62. As escolhas espacial e cronológica não foram casuais: situada no distrito de Triana, à margem do rio Guadalquivir, *La Cartuja* era uma enorme área de 2.500.000 m² (250 ha) não urbanizada a 3 km do centro histórico da cidade e que abriga o mosteiro homônimo, onde Cristóvão Colombo se alojou para preparar suas incursões marítimas em fins do séc. XV. 1992 marcou os 500 anos de conquista da América pelos espanhóis e, sob a presidência de governo do sevillano Felipe González (PSOE), nada mais audacioso do que uma colossal intervenção urbanística para restaurar a grandeza da cidade. Para se ter ideia das proporções do empreendimento, *La Cartuja* é estimada como a maior obra pública europeia da década de 1990.

Exemplos notáveis dos impactos urbanísticos desse megaprojeto situam-se nas esferas da infraestrutura logística e da mobilidade: primeiro, a construção de uma nova rede viária em uma cidade fortemente constrangida por seu traçado urbano medieval originário; segundo, a edificação de novos terminais de ônibus e de trens, e ainda a inauguração da primeira linha ferroviária de alta velocidade (AVE) do país, ligando Sevilla à capital Madrid; terceiro, a ampliação e modernização do aeroporto local; quarto, embora tenha sido efetivamente inaugurado somente em 2009, a construção do metrô local teve um impulso decisivo na realização da Expo 92, tanto que sua Linha 1 tem como ponto de partida justamente a *Ciudad Expo*.

As consequências urbanísticas de *La Cartuja* para a cidade foram colossais e seus impactos foram sendo progressivamente absorvidos à ordenação territorial, como aconteceu lentamente com a ocupação e aproveitamento dos equipamentos e do patrimônio edificado. Fato é que a normativa da ordenação urbana não anteviu e tampouco concebeu o complexo de *La Cartuja*, mas, antes, o contrário, teve que adaptar-se aos seus impactos. Parte dos equipamentos instalados revelou-se superdimensionada, sem que a cidade pudesse reocupá-los com usos permanentes, o que só tem acontecido lentamente no período recente.

Figura 13: complexo de La Cartuja, Sevilla

Fonte: ArchDaily Brasil. disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/980551/grupo-bjarke-ingels-traduz-a-identidade-urbana-de-andaluzia-com-novo-centro-de-pesquisa-em-sevilha>. Acesso: 22 set. 2023.

Os altos investimentos não se traduziram em reversão da situação anterior por várias razões: visão demasiado ambiciosa do projeto, recessão econômica, usuários/inquilinos sem perfil para a projetada "tecnocidade" e estratégia de implantação excessivamente verticalizada, aspectos que se somam à constatação de que os indicadores de desemprego na cidade e região permaneceram acima da média nacional. Em suma, essa experiência revelou:

> Como la existencia de una fuerte brecha entre una visión grandiosa y la base socio-económica existente, así como la prevalencia de intereses individuales sobre los intereses colectivos, contribuyeran a generar una estrategia de desarrollo local y

> regional desequilibrada, que proporcionó unos resultados mucho más bajos que los originariamente previstos (PIKE; RODRÍGUEZ-POSE; TOMANEY, 2006, p. 323).

Ainda antes de abordar diretamente o tema principal desta Seção – a Política Urbana, os *Planes de Ordenación* e o caso de Sevilla –, é indispensável caracterizar o sistema decisório espanhol, suas bases institucionais, retomar as principais propriedades do formato de organização territorial, registrar os impactos do sistema de governo e tratar sucintamente da configuração política.

Assentada em uma Monarquia constitucional, a arquitetura institucional espanhola é relativamente híbrida na dimensão territorial, como já demonstrado na primeira Seção: como vigora algum grau de descentralização, não se trata de um modelo de organização governamental rigorosamente unitário, tampouco de um arquétipo autenticamente federativo porque o Estado administra boa parte dos recursos decisórios (orçamento, Políticas Públicas etc.). Cumpre lembrar que há quatro níveis de organização territorial (governo central, comunidades autônomas, províncias e municípios), os quais, com exceção das províncias, detêm autonomia relativa.

A Constituição de 1978 e os estatutos de autonomia específicos que se seguiram garantiram considerável quinhão de poder e de recursos às comunidades autônomas para assegurar a coesão nacional. Não é redundante recordar que, desde o período autoritário até a democratização e aos dias atuais, a unidade territorial e os ensaios independentistas são temas recorrentes de grande impacto em importantes regiões do país, notadamente na Cataluña e no País Vasco (Euskadi).

A considerável descentralização de competências, contudo, não significa equilíbrio na apropriação do orçamento e na distribuição do gasto público, de modo que ainda prevalece considerável concentração de recursos no âmbito do governo central em detrimento de comunidades autônomas e municípios (BLANCO, SUBIRATS, 2012; SALGADO, 2011).[63]

Além dessa modelagem territorial, no plano político a Espanha adota o sistema parlamentarista em todos os níveis: governos se formam a partir de maiorias e coalizões partidárias com eleição indireta do chefe do Executivo. Não há base de dados ampla, estudos sistemáticos ou pesquisas comparadas disponíveis sobre os governos municipais, de modo que o tema da formação de governos locais tem sido relativamente pouco analisado. De maneira geral, os estudos disponíveis se limitam aos níveis superiores (Estado e governos autonômicos) e só mais recentemente tem se ampliado o interesse por estudos sobre a formação de governos em nível local (HUIDOBRO *et al.*, 2019).

63. Como já observado na Seção 1, cumpre lembrar que as províncias são arranjos territoriais intermediários e também servem como parâmetro de divisão do sistema eleitoral, mas não têm competências e estruturas administrativas ou recursos para execução de Políticas Públicas

A literatura das Políticas Públicas consagrou o axioma de que políticas importam e se vinculam diretamente aos programas e coalizões governamentais que se formam (ARRETCHE, 2015), daí a importância da dimensão político-institucional no direcionamento das políticas urbanas. Ademais, o arranjo espanhol é complexo em seu sistema institucional, no qual há competências complementares entre os governos central, autonômicos e locais. A formação dos governos (inclusive locais) é decisivamente condicionada pelo sistema eleitoral, cujo caráter proporcional estabelece alguns parâmetros fundamentais: i) parlamentares são eleitos por listas fechadas definidas pelas burocracias partidárias; ii) partidos políticos precisam superar uma cláusula de barreira que impõe um piso de desempenho de 5% dos votos válidos para obter representação; iii) o cálculo de distribuição de cadeiras (*escaños*) é feito através da fórmula de D'Hondt.[64] Nesses termos:

> Un sistema proporcional facilita la fragmentación de partidos y, por tanto, es propicio a la formación de coaliciones. Según el artículo 196 de la LOREG [Ley Orgánica de Régimen Electoral General] el alcalde es elegido por mayoría absoluta en el pleno de investidura, pero si no se alcanza un acuerdo y no se obtiene esta mayoría, el candidato que se inviste como alcalde es el cabeza de la lista del partido más votado en las elecciones. La obligatoriedad de periodos de mandato fijados a cuatro años hace que se prevean otro tipo de mecanismos para resolver situaciones de inestabilidad política algo diferentes a los existentes en otros niveles de gobierno (HUIDOBRO et al., 2019, p. 113).

Não obstante a existência de partidos nacionalistas de expressão local/regional, desde a democratização a Espanha edificou um sistema bipartidário em que rivalizavam duas grandes forças políticas em nível nacional: o *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE), de centro-esquerda, e o *Partido Popular* (PP) à direita.[65] Se em nível nacional as alianças não eram comuns ou necessárias porque os partidos dominantes obtinham desempenho suficiente para formar governo, no plano local as coalizões se revelaram mais corriqueiras no período recente: nas eleições municipais de 2003 e 2007 o índice de coalizões nos municípios alcançou respectivamente 24,9% e 26,3% (HUIDOBRO *et al.*, 2019). Portanto, pactos de governo são menos raros do que se pensava. O sistema partidário sofreu importantes mudanças a partir das eleições gerais de 2015, quando ascenderam novos agrupamentos (*Podemos* à esquerda e *Ciudadanos* de centro-direita),

64. Como o cálculo adotado não é rigorosamente fiel à votação obtida em razão de repartição das sobras, esse modelo matemático reconhecidamente privilegia os grandes partidos na redistribuição das cadeiras, tendo como consequência perversa a penalização dos partidos de desempenho eleitoral mais baixo, o que obviamente impacta a distribuição final de cadeiras.

65. O PP abriga conservadores e nacionalistas de todas as tonalidades, remanescentes do franquismo e monarquistas, foi fundado formalmente em 1989 – sucedendo a Aliança Popular (AP), que havia sido criada em 1976 – e desde então passou a ocupar o espaço político de direita que durante a transição democrática havia sido preenchido pela União de Centro Democrático (UCD).

configurou-se um cenário de multipartidarismo e se impôs progressivamente o imperativo da coalizão.[66]

As coalizões de governo em nível local não só apresentaram incidência maior do que se supunha como guardam coerência ideológica nas parcerias. Os pactos mais frequentes foram entre a centro-esquerda (PSOE) com *Izquierda Unida* (IU)[67] , seguidos de alianças de partidos dominantes (PSOE ou PP) com partidos regionais/locais. Assim, governos de minoria são bem menos frequentes e as coalizões integram o repertório dos partidos em escala local, contrastando com a percepção dominante de que pactos multipartidários seriam raros ou apenas muito recentes na Espanha.

Para além das generalizações, vejamos mais detidamente o caso de Sevilla desde a democratização. Os governos municipais se constituíram, em boa parte, por coalizões que reproduziram os padrões antes citados (Figuras 14 e 15), a saber: no espectro à esquerda, alianças ideologicamente coerentes da centro-esquerda (PSOE) com a esquerda (IU) e eventualmente em coalizões com partido regional (PA); à direita, coalizões do PP com o PA.

Figura 14: Quadro dos prefeitos de Sevilla e coalizões partidárias – 1979-2023

Eleições/Período	Prefeito/Partido político	Coalizão partidária
1979/1983	Luis Uruñuela Fernández (PSA)	PA-PSOE-PCE
1983/1991	Manuel del Valle Arévalo (PSOE)	PSOE
1991/1995	Alejandro Rojas Marcos de la Viesca (PA)	PA-PP
1995/1999	María Soledad Becerril Bustamente (PSOE)	PSOE-PA
1999/2003	Alfredo Sanchez Monteseirín (PSOE)	PSOE-PA
2003/2007	Alfredo Sanchez Monteseirín (PSOE)	PSOE-IU
2007/2011	Alfredo Sanchez Monteseirín (PSOE)	PSOE-IU
2011/2015	Juan Ignacio Zoido Álvarez (PP)	PP
2015/2019	Juan Espadas Cejas (PSOE)	PSOE-IU
2019/2021	Juan Espadas Cejas (PSOE)	PSOE-IU
2022/2023	Antonio Muñoz (PSOE)	PSOE
2023/atual	José Luis Sanz (PP)	PP

Fonte: elaboração própria com dados do Governo da Espanha/Ministério do Interior; disponível em: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html?codTipoEleccion=4&vuelta=1&isHome=1&codPeriodo=197904>. Acesso: 23 jan. 2020.

66. A esse cenário se somou a emergência do Vox desde as eleições parlamentares de 2019, partido de extrema direita que obteve 15,09% dos votos nas eleições gerais de novembro daquele ano, conquistando 52 cadeiras no *Congreso de los Diputados* (de um total de 350). Além disso, Vox já havia surpreendido com votações expressivas em eleições autonômicas, o que lhe conferiu papel decisivo na formação e sustentação de governos de coalizão do PP e de *Ciudadanos* nas comunidades autônomas de Andalucía, Madrid e Murcia. Nesse sentido, há fortes sinais de uma reacomodação política ideologicamente coerente que se manifesta em todos os níveis de poder que envolve, de um lado, a extrema direita (Vox) e a direita tradicional (PP) e, de outro, no espectro ideológico à esquerda, a centro-esquerda (PSOE) e a esquerda (primeiramente com *Unidas Podemos* e mais recentemente com *Sumar*) nos autonomeados "gobiernos de câmbio".

67. *Izquierda Unida* surgiu em 1986 como "Movimiento Político Social y Cultural de carácter anticapitalista" e foi registrada como federação partidária. Embora adote programa unitário, na prática tem caráter de frente e é integrada por diversos coletivos e organizações de âmbito nacional, incluindo o Partido Comunista Espanhol (PCE), fundado em 1920. Desde 2016, IU se associou ao *Podemos* em uma coligação eleitoral que, a partir de 2019, passou a adotar a denominação *Unidas Podemos*. Nas eleições parlamentares de 2023, o campo à esquerda reaglutinou-se em torno de *Sumar*, coalizão liderada pela ministra Yolanda Díaz.

Figura 15: Quadro do sistema partidário

Partido Político	Posição no espectro ideológico	Abrangência
Partido Andalucista (PA)	Nacionalista	Autonômica
Partido Comunista Espanhol (PCE)	Esquerda	Nacional
Izquierda Unida (IU)	Esquerda	Nacional
Partido Popular (PP)	Direita	Nacional
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	Centro-esquerda	Nacional
Vox	Extrema Direita	Nacional

Fonte: elaboração própria.
Notas: IU sucedeu o PCE desde 1986; o *Partido Andalucista* (PA) foi fundado em 1976 originalmente como P*artido Socialista de Andalucía* (PSA), depois (1979) passou a ser *Partido Socialista de Andalucía-Partido Andaluz* (PSA-PA), e de 1984 até sua dissolução em 2015 existiu como PA.

Merece registro o fato de que, nas últimas eleições municipais (2023) os socialistas perderam a hegemonia na política local e José Luis Sanz (PP) foi eleito prefeito contando com os votos dos parlamentares de Vox.

O desempenho dominante do PSOE na política local não pode ignorar a longa hegemonia deste partido na Andalucía e o fato de que o líder partidário a comandar o governo nacional por mais tempo após a democratização (1982-1996), Felipe González, também é sevillano. O PSOE conduziu o governo autonômico por 41 anos e só perdeu sua hegemonia em 2018, quando as eleições autonômicas produziram resultado diferente em um ambiente politicamente mais complexo já com sinais de multipartidarismo. Embora se mantivesse como partido mais votado, o PSOE perdeu o governo andaluz para uma coalizão formada por PP e *Ciudadanos*, que contou com os votos decisivos de Vox.

Não obstante as mudanças recentes com uma inequívoca guinada à direita do eleitorado, a Andalucía firmou a imagem de reduto regional socialista na história política recente desde a democratização do país, cuja ascendência obviamente se refletiu na política local.

Essa breve digressão cumpriu dois objetivos informativos básicos: primeiro, evidenciar o impacto do sistema institucional na formação dos governos locais, especialmente por meio de coalizões pluripartidárias, pois esse tipo de composição terá impactos nas Políticas Públicas adotadas; segundo, observar que as dinâmicas políticas locais têm elementos próprios que não se limitam aos componentes, parâmetros e lógicas das disputas nacionais.

3.2 Agenda 2030, governança e planejamento estratégico das cidades

Em 2015 os países membros da Organização das Nações Unidas (ONU) subscreveram resolução por meio da qual se impuseram um chamamento universal para uma ação concertada visando à erradicação da pobreza, proteção do planeta e melhoria das condições de vida e das perspectivas dos cidadãos de todas as partes do mundo. Essa iniciativa foi sintetizada como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (Nova Agenda Urbana), um protocolo de compromissos distribuído em 17 objetivos (ODS) a serem alcançados em 15 anos, dentre os quais algumas metas merecem destaque: fim da pobreza, fome zero, saúde e bem estar, educação de qualidade, igualdade de gênero, cidades e comunidades sustentáveis etc.

Evidente que no epílogo desse transcurso o planeta não estará livre das múltiplas mazelas e desigualdades que o caracterizam, mesmo porque o compromisso protocolar com quaisquer dos enunciados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável não assegura sua exequibilidade à medida que outras variáveis domésticas e/ou internacionais (políticas, institucionais, econômicas, dos modelos de desenvolvimento, dentre outras) têm enorme incidência sobre as Políticas Públicas adotadas e seus resultados. Não obstante, orientação e objetivos dessa natureza impõem constrangimentos aos governos de todos os níveis, às agências e foros multilaterais e aos agentes privados, os quais vêm sendo sistemática e progressivamente cobrados sobre a coerência de suas escolhas e ações quanto à mencionada plataforma.[68]

Aqui interessa observar a Agenda 2030 da perspectiva particular dos Objetivos 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) e 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), por meio de metas, respectivamente, como: "a urbanização inclusiva e sustentável e a capacidade de planejamento e gestão participativas, integradas e sustentáveis dos assentamentos humanos em todos os países" (11.3); e a garantia de "tomada de decisão inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis" (16.7). Tais diretrizes apresentam conteúdo demasiado genérico, mas servem como parâmetros de (re)orientação para a ação do Estado em qualquer nível governamental.

Todos esses enunciados e propósitos foram ratificados na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano (Hábitat III), realizada em Quito, Ecuador, em outubro de 2016. No plano substantivo se reconhece que "el aumento del número de habitantes de barrios marginales y asentamientos

68. Informações mais detalhadas sobre a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável estão disponíveis no sítio eletrônico da ONU: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>. Acesso: 29 jan. 2020. Na Espanha, o Conselho de Ministros aprovou, em 22/1/2019, a *Agenda Urbana Española* até 2030. Disponível em: <http://www.aue.gob.es/>. Na esteira dessas iniciativas, em âmbito autonômico, também foi adotada a Agenda Urbana da Junta de Andalucía. Disponível em: <https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/planes/18/09/agenda_urbana_andalucia_2030_0.pdf>.

informales, afectan tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo", de modo que "la organización espacial, la accesibilidad y el diseño de los espacios urbanos, así como la infraestructura y la prestación de servicios básicos, junto con las políticas de desarrollo, pueden promover la cohesión social, la igualdad y la inclusión, u obstaculizarlas" (NUEVA AGENDA URBANA, 2017, p. 13). Afora os enunciados substantivos, também foram aprovadas diretrizes inovadoras e audaciosas no plano metodológico, reafirmado-se o compromisso com práticas participativas e inclusivas:

> Mecanismos institucionales, políticos, jurídicos y financieros en las ciudades y los asentamientos humanos a fin de ampliar las plataformas inclusivas, en consonancia con las políticas nacionales, que permitan una participación significativa en los procesos de adopción de decisiones, la planificación y los procesos de seguimiento universales, así como la mejora de la participación de la sociedad civil y el suministro y la producción conjuntos (NUEVA AGENDA URBANA, 2017, p. 16).

Para além dos reiterados compromissos retóricos e institucionais de efetivar a Agenda 2030, é importante registrar que na Espanha, como em outras paragens da Europa, vêm crescendo a adesão ao planejamento estratégico das cidades e especial difusão do modelo de "Desenvolvimento Urbano Sustentável Integral [DUSI]" (MEDINA y GARCÍA, 2018). Para muitos analistas, gestores e acadêmicos que o acolhem, esta modalidade e suas técnicas estão associadas ao desenvolvimento integral (econômico, social, ambiental, turístico, educativo, patrimonial e até urbanístico) em sentido amplo, acepção convergente com a ideia europeia de governança.[69]

Essa abordagem guarda indisfarçável convergência e afinidade com os postulados do "Planejamento Estratégico das Cidades", sintetizado pela ideia de que "um Projeto de Futuro só será eficaz se mobilizar, desde o seu momento inicial, os atores urbanos públicos e privados e concretizar-se em ações e medidas que possam começar a implementar-se de imediato" (CASTELLS e BORJA, 1996, p. 158). Ou seja, seria imperativo produzir "confiança entre os agentes que o promovem e poder-se-á construir um consenso público que derive numa cultura cívica e num patriotismo de cidade. Esta será a principal força de um plano estratégico" (Idem). Não surpreende que algumas das principais referências teóricas dessa concepção de planejamento estratégico das cidades sejam J. Borja e M. Castells (1997), dois dos mais destacados sistematizadores dessa concepção que ganhou maior expressão a partir da experiência paradigmática de Barcelona e de outras

69. A esse respeito, ver "La Gobernanza Europea — Un Libro Blanco", documento síntese da concepção institucional da União Europeia sobre o tema da governança. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=ES>. Acesso: 4 fev. 2020.

cidades espanholas e europeias. Também na Andalucía o planejamento estratégico constitui importante instrumento metodológico e objeto de estudo (MESA; LINDES; RODRÍGUEZ, 2011; YÁNEZ Y HUETE, 2010).

De maneira geral, tem se disseminado a percepção de que o cumprimento da Agenda 2030 teria um poderoso aliado no planejamento estratégico e em particular no DUSI, pois este instrumento metodológico agregaria conhecimento, eficácia e capital político e econômico às cidades com a pretensão de serem mais competitivas e protagonistas em redes globais.[70]

Precisamente por seu protagonismo, o maior potencial para conquistar o status de cidades globais seria dessas "multinacionais europeias" (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 153), não por acaso associadas à rede Eurocidades. Sevilla, por exemplo, adotou recentemente a insígnia "Liderazgo local, transformación global" como síntese da ambição de seu governo local e o título de seu *Plan Estratégico 2030* é igualmente sugestivo: *Sevilla en el Sistema Mundial de Ciudades*.[71]

Registro adicional importante: para além de outras complexas dimensões – econômica, político-institucional, cultural, informacional ou geopolítica –, a "globalização" é apreendida em sua magnitude de integração, isto é, naquilo que enseja em termos relacionais e sistêmicos, abordagem especialmente sensível no caso da União Europeia, cuja integração alcançou patamares inusitados.[72]

A adesão teórica à planificação estratégica e a narrativa da inserção global não são exclusivas da linguagem e da retórica institucional, e também foram incorporadas por amplas parcelas da literatura acadêmica, como se evidencia nas diversas passagens que seguem: "las ciudades de hoy son las protagonistas de um nuevo tiempo y de ***una nueva escala, la global***" (MESA, LINDES y RODRÍGUEZ, 2011, p. 207 – sem destaque no original); "***num momento histórico caracterizado pela globalização*** da economia e pelas políticas de abertura dos mercados, pela descentralização política (...), o Projeto de Cidade (ou de região), baseado num Plano Estratégico de amplo consenso social, representa uma grande oportunidade democrática" (CASTELLS e BORJA, 1996, p. 166 – sem destaque no original); "la combinación de tales factores [recursos socioeconômicos, humanos e sociocomunitários] debería permitir el diseño de una estrategia adaptativa del territorio a un contexto de creciente competencia inter-territorial ***en el marco del proceso de globalización***" (YÁNEZ y HUETE, 2010, p. 18 – sem destaque no original).

Como se pode constatar, a globalização e a integração internacional constituem ingredientes chaves na interpretação da realidade contemporânea e da problemática urbana.

Essa percepção certamente foi reforçada pelos efeitos positivos da integração europeia, bastante vantajosa para países como a Espanha, afinal, a despeito do rigor em matéria de disciplina fiscal e de seus

70. O conceito de cidade global ganhou impulso a partir da obra seminal da socióloga Saskia Sassen (1998), cuja acepção não esteve imune a leituras críticas. Não obstante sua relevância, não há espaço para aqui desenvolver essa reflexão conceitual.

71. Disponível em: <https://www.sevilla.org/planestrategico2030/documentos/sevilla-2030/documentos-de-analisis/sevilla-en-el-sistema-de-ciudades-mundial.pdf>. Acesso: 4 fev. 2020.

72. Três exemplos paradigmáticos do elevado grau de integração da UE foram: a adoção de moeda única (Euro) pela maior parte dos países membros; abolição de fronteiras internas; e o Tratado que estabeleceu uma Constituição comum para a Europa.

impactos econômicos e sociais nem sempre benfazejos, a integração vai muito além de seus benefícios culturais e simbólicos e da aproximação institucional, e também proporciona acesso aos Fundos de investimentos em diversas áreas (infraestrutura, desenvolvimento urbano etc.).[73] No campo específico dos projetos urbanos, os investimentos do *Fondo Europeo de Desarrollo Regional* (FEDER) "han sido muy importantes para promover el desarrollo urbano en España" (GARCÍA y RODRÍGUEZ, 2016, p. 3). A propósito, estes autores informam que duas modalidades do FEDER foram particularmente relevantes no caso espanhol: URBANA, para cidades de mais de 50 mil habitantes ou capitais de províncias; e *Programas Integrales de Desarrollo Local y Urbano* (PIDLU), destinados a municípios pequenos e médios (entre 20.000 e 50.000 habitantes). Entre 2007 e 2013, 98 municípios participaram desses programas e só a primeira modalidade liberou € 541 milhões.

Em termos normativos, a cidade global deve ter competitividade para se inserir no sistema mundial, ser capaz de modernizar sua base econômica, atrair investimentos, apostar pesadamente em *city marketing*, sediar e organizar megaeventos, enfim deve ser protagonista. Desse modo, as cidades globais alcançariam o status de autênticos atores políticos (CASTELLS; BORJA, 1996). Essa aspiração pela inserção global e de adoção do planejamento estratégico pode ser mais bem compreendida quando articulada ao conceito chave de governança porque dele constam os elementos e atores fundamentais, ou seja:

> La gobernanza es una estructura de relaciones decisionales, cada vez más compleja, en la que además de involucrar a actores de los diferentes sectores – público, privado y social – también se involucran desde distintas interdependencias multinivel. Es decir, en el gobierno de redes (decisionales) influyen desde las organizaciones sociales de base local a ONGs de carácter transnacional, desde la iniciativa privada de pequeñas empresas a las grandes multinacionales y grupos de interés, sin perder de vista los diferentes niveles gubernamentales (MESA, LINDES y RODRÍGUEZ, 2011, p. 208).

A origem do conceito de governança remonta ao universo dos negócios privados (e às técnicas de gestão das empresas e grandes corporações), tendo sido posteriormente incorporado e sistematizado pelo Banco Mundial, daí disseminando-se por diferentes agências e arranjos multilaterais para a gestão pública como autêntico paradigma de gestão. Assim:

73. Exemplo desse tipo de aporte é o edifício 44 da *Universidad Pablo de Olavide – Centro de Investigación Josefa Amar y de Borbón*, que abriga grupos de pesquisa e acolhe pesquisadores visitantes –, construído com fundos disponibilizados pela Comunidade Europeia, com recursos do FEDER.

> Embora possa assumir diferentes interpretações, conforme o enfoque e as circunstâncias, para o Banco Mundial, 'governança é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando ao desenvolvimento, e a capacidade dos governos de planejar, formular e programar políticas e cumprir funções' (GOULART, 2018b, p. 22).

Portanto, governança e planejamento estratégico das cidades são concepções quase siamesas na nova gramática de alguns segmentos institucionais e acadêmicos que abordam o tema da planificação urbana, visto que seu escopo compreende o desenvolvimento em sentido amplo para tornar os territórios mais competitivos e, assim, transcender os limites do Planejamento Urbano *stricto sensu* (confinado à ordenação físico-territorial das cidades). Em Yánez y Huete (2010), por exemplo, são identificadas pelo menos nove "áreas de atuação estratégica", a saber: sociedade da informação; Estado do bem-estar; capital social; relações intergovernamentais; meio ambiente e patrimônio; localização territorial; dinâmica econômica; mercado de trabalho; e dinâmica demográfica.

Contudo, é preciso considerar que há diferentes entendimentos sobre o planejamento estratégico, cuja análise aprofundada exigiria estudos comparativos tanto de metodologias empregadas quanto de bases teóricas/ideológicas, orientações político-institucionais e mesmo de seus resultados.

Para seus adeptos, o DUSI promove um "tipo de planificação integral e participativa para o desenvolvimento econômico, social, ambiental, turístico, cultural, educativo, tecnológico, urbanístico e patrimonial", conferindo aos municípios aproximações locais/regionais "mais dinâmicas, criativas e inteligentes em um mundo globalizado" (MESA, LINDES y RODRÍGUEZ, 2011). O planejamento estratégico não substitui o Planejamento Urbano de tipo tradicional, limitado à ordenação do solo e à regulação físico-territorial, mas pretende alargar o escopo de ação dos governos locais considerando o ambiente econômico competitivo determinado pela globalização.

Na implantação dos mencionados programas URBANA e PIDLU, o conceito de governança transcendeu a abstração e foi mensurado conforme relações em três dimensões: (i) entre as áreas governamentais municipais (governança interna), (ii) com atores da sociedade civil (governança externa) e (iii) a relação com outros níveis de governo (governança multinível), considerando-se variáveis como contribuição municipal aos programas, tamanho do município e áreas de Políticas Públicas envolvidas. Quanto aos indicadores de mensuração, foram observados o desenho institucional, a capacidade de gestão,

a eficácia, o financiamento e o compartilhamento decisório (GARCÍA y RODRÍGUEZ, 2016, p. 6). Portanto, o conceito de governança pretende imprimir métodos gestionários baseados no compartilhamento de decisões com atores civis e empreendedores privados – articulando os setores público, privado e social –, além da integração intergovernamental.

Mais ainda: o planejamento da agenda urbana deve ser conectado a outras esferas e ser capaz de articular diferentes dimensões (econômica, social, urbanística), ensejando um autêntico modelo de "Desenvolvimento Urbano Sustentável Integrado" (DUSI). Nesse sentido, "el principio de desarrollo urbano integrado se refiere más a cuestiones relacionadas a planificación y la gestión del proceso de desarrollo, mientras que el carácter sostenible está más ligado a objetivos, temas y áreas de intervención para el desarrollo urbano. En la práctica, ambos los conceptos van de mano" (DEL CASTILLO y HAARICH, 2013, p. 17 *apud* MEDINA y GARCÍA, 2018, p. 8-9). O DUSI, portanto, pretende articular múltiplas concepções do planejamento, notadamente as dimensões econômica, social e urbana.

Não obstante as diferentes acepções adotadas, a crítica ao planejamento estratégico das cidades não é superficial, pelo contrário, tem potência e persuasão: precisamente por se inspirar em modelos e técnicas originalmente concebidas e aplicadas para as organizações privadas, esta seria uma forma de reorientar o Estado no sentido de incorporar características que lhe são estranhas, principalmente de assumir a perspectiva empresarial e de se admitir a mercantilização absoluta de tudo, incluindo as próprias cidades, ou seja: "a mercadotecnia da cidade, *vender a cidade*, converteu-se em uma das funções básicas dos governos locais" (VAINER, 2000, p. 78).

No plano teórico, a crítica seminal a essa modalidade de planejamento e seus efeitos deletérios foi formulada originalmente por Harvey (1993; 1996; 2013), ensejando o que o autor denominou de "*empresariamento das cidades*". Nesses termos, ocorre um processo de mercantilização radical do espaço urbano caracterizado "pela parceria público-privada" (HARVEY, 1996, p. 53).

Dessa perspectiva crítica sobre a inadequação do planejamento estratégico das cidades e do consequente caráter mercadológico atribuído ao espaço urbano, sobressai a noção de que as cidades (como atores políticos e, sobretudo, como agentes econômicos) rivalizam e competem entre si, como qualquer outro agente de mercado. Em termos sintéticos, "é a constatação da competição entre cidades que autoriza a transposição do modelo estratégico do mundo das empresas para o universo urbano, como é ela que autoriza a venda das cidades, o emprego do marketing urbano, a unificação autoritária e despolitizada dos citadinos e, enfim, a instauração do patriotismo cívico" (VAINER, 2000, p. 99).

Esse debate teórico crítico e problematizador sobre o planejamento estratégico (ao qual o modelo do DUSI pode ser associado, ainda que não sejam modelos idênticos), contudo, está praticamente ausente na literatura espanhola disponível sobre o planejamento das cidades. Pelo contrário, prevalece ampla aceitação de conceitos do planejamento estratégico por suas supostas vantagens metodológicas de articular diferentes dimensões do desenvolvimento (economia, sustentabilidade, integração, urbanismo).

Em síntese, a aproximação do paradigma do Desenvolvimento Urbano Sustentável Integrado com as concepções do planejamento estratégico das cidades pode ser identificada em pelo menos dois aspectos centrais. Em primeiro lugar, na centralidade da agenda econômica, isto é, na primazia ocupada pelas estratégias de atração de inversões que corrobora a ideia de competição entre as cidades e realça o imperativo do protagonismo político. Em segundo lugar, como consequência, na posição hierarquicamente inferior da planificação urbana, uma vez que os instrumentos básicos de ordenação urbanística (caso notável do PGOU) se submetem e se subordinam aos parâmetros estratégicos do "desenvolvimento integral", repercutindo em ampliação do solo urbanizável, flexibilização de restrições urbanísticas e facilitação das iniciativas do mercado imobiliário. A conjunção desses elementos fomenta indisfarçável mercantilização do espaço urbano, em que pese incorporar preocupações legítimas (muitas vezes meramente retóricas) de governança compartilhada, sustentabilidade ambiental e atendimento de demandas sociais.

3.3 *Ordenación Urbana* e o PGOU

O arranjo institucional da Política Urbana espanhola, cumpre relembrar, está disposto de forma hierárquica: os enunciados gerais sobre a função da propriedade, *plusvalias* urbanas e competências governamentais estão inscritos na Constituição; no plano da legislação infraconstitucional, a *Ley de Suelo* estabelece a tipologia de solos (urbano e rural) e normatiza os códigos da regulação urbanística, de modo que a legislação autonômica se adapte à legislação estatal; por fim, o detalhamento e aplicação desses princípios em normas próprias competem ao *Plan General de Ordenación Urbana* (PGOU), o qual deve ser submetido ao crivo dos órgãos políticos e administrativos municipais e das correspondentes comunidades autônomas.

Adicionalmente, a Lei estatal 7/1985 – que regula as bases do Regime local e normatiza as competências

dos municípios – elenca atribuições de urbanismo a estes níveis de governo em "planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística" (Art. 25). Não obstante, a constituição atribui às comunidades autônomas a responsabilidade pela "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda" (Art. 148). Nesse arranjo institucional, cabe às comunidades autônomas legislar e organizar o processo de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano, tanto no plano municipal como em escala regional.

Portanto, ordenação urbana não constitui matéria privativa dos municípios, ensejando um modelo multinível em termos de responsabilidades dos diferentes níveis de governo. O PGOU é peça fundamental dessa engrenagem institucional à medida que estabelece parâmetros urbanísticos detalhados de determinado território, como de um município. Vejamos, então, o caso de Sevilla.

O texto em vigência do PGOU foi aprovado pelo *Plenario del Ayuntamiento* em 15/03/2007[74] , tem validade por tempo indefinido e substitui o plano precedente de 1987. No período recente, transcorreu o processo de atualização e modificações pontuais que incluiu adequação a sentenças judiciais, mudanças no zoneamento, parcelamento do solo, licenciamentos para edificações, normas e regulações específicas sobre pessoas deficientes e acessibilidade, mudança de qualificação de equipamentos públicos e privados, catalogação de patrimônio arquitetônico, parcelamento do solo etc.

Até fevereiro de 2020 – período de coleta de dados deste estudo – há registro de pelo menos 39 alterações pontuais e foram aprovadas 8 modificações, 5 em caráter definitivo e outras 3 de modo preliminar.[75] A propósito, todas essas mudanças reconhecem seu escopo limitado e pontual, e explicitam que não podem confrontar os princípios gerais do PGOU.

Em termos normativos, o PGOU de Sevilla adota preceitos que enfatizam perspectivas bem delimitadas: (i) abordagem orgânica, "de manera que los principios de planificación urbanísticos de partida fueran desarrollándose con su propia lógica interna y explicitándose en cada una de las escalas urbanas"; (ii) gestão sistêmica, "de forma que el nuevo modelo de ciudad fuera entendido como un todo en el cual cobraran sentido cada una de las partes pero que no equivale a la suma de ellas"; (iii) abordagem dialética, posto que "en la medida en que las primeras posiciones respecto de la ciudad fueran incorporando sus propias contradicciones y resolviendo en el proceso de participación pública una nueva visión sintética".[76] Portanto, evita-se uma compreensão estática e mecânica da cidade, reconhecendo-a como organismo dinâmico e plural.

Para além de princípios abstratos e genéricos, como principal peça legal de ordenação territorial, o PGOU é uma normativa minuciosa que detalha parâmetros em diversas dimensões, notadamente quanto a: regime urbanístico do solo e das edificações; instrumentalização das políticas do solo e de habitação;

74. Disponível em: <https://www.sevilla.org/transparencia/informacion-urbanistica/06_tr_normas-1.pdf>. Acesso: 10 fev. 2020.

75. Disponível em: <https://www.urbanismosevilla.org/planeamiento/planeamiento-en-tramite>. Acesso: 24 mar. 2020.

76. Memoria de Participación / Texto refundido do Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla, p. 4. Disponível em: <https://web.urbanismosevilla.org/planeamientopgou/pdfs/03_TR_M_PARTICIPACION/03_TR_M_PARTICIPACION_completo.pdf>. Acesso: 24 fev. 2020.

regulamentação dos diferentes tipos de uso do solo (desde parâmetros comuns até normas específicas para usos diversos: residencial, de atividades produtivas e de natureza terciária); tipos de obras e condicionantes para edificações; parcelamento do solo e exigências arquitetônicas e estéticas; normas gerais e específicas de urbanização (incluindo infraestrutura e sistema viário); normas de proteção do espaço urbano e do ambiente natural (incluindo proteção de recursos hídricos, fauna, flora e de bens paisagísticos); proteção do patrimônio arquitetônico, histórico e arqueológico; e também de zoneamento urbanístico conforme classificação das múltiplas zonas previamente estabelecidas (Centro Histórico, Zona Industrial, Grandes Superfícies Comerciais etc.).

As normas classificatórias específicas impõem regras bastante claras e particularizadas no âmbito de seus respectivos escopos territoriais: há métricas regulatórias para altura de edificações (gabarito); densidade ocupacional conforme quantidade de andares; coberturas; pátios; sacadas; toldos etc. Ademais, o PGOU está estruturado de forma a segmentar as normas de diferentes áreas e setores: solo urbano não consolidado; transferência de aproveitamento urbanístico em solo não urbanizado; áreas de planejamento incorporado; setores de solo urbanizável ordenado (setorializado e não setorializado) e áreas de gestão integrada.

A instituição de códigos rígidos remete à mensuração de validade e é associada à sua eficácia, daí que *Planes de Ordenación* sejam tratados como "bíblias" na Espanha.[77] Tal percepção decorre não apenas de seu status jurídico (norma legal), mas também e principalmente porque sintetizam normas justas e necessárias à convivência urbana e porque designam um pacto cujas regras dizem respeito ao interesse público. Tal percepção, contudo, contrasta com o fato de o PGOU adaptar-se e submeter-se a grandes projetos urbanos que, no caso sevillano recente, reporta-se aos efeitos e impactos de *La Cartuja* e suas transformações urbanas e socioeconômicas.

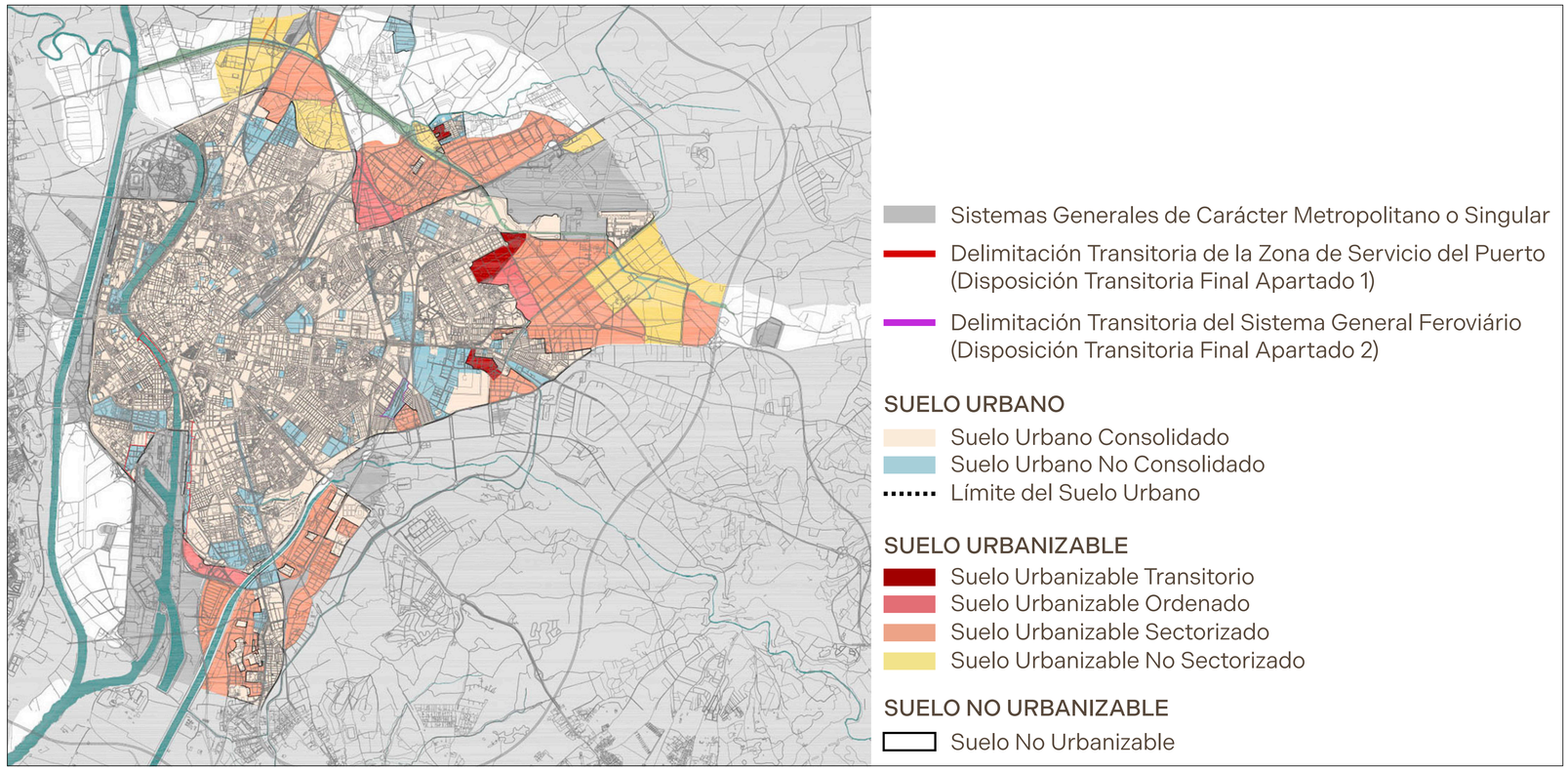
Não obstante, o tema central que orienta o PGOU é a caracterização do regime do solo urbano (urbanizável e não urbanizável). Os Títulos XI (Regime do Solo Urbano), XIII (Regime do solo urbanizável) e XIV (Regime do Solo não Urbanizável) são chaves para a compreensão da alma do PGOU porque, a partir destes, todas as demais as normas estão subordinadas.

No Art. 11.1.6., por exemplo, são definidas detalhada e territorialmente todas as Áreas de Reforma Interior do solo urbano não consolidado, distinguindo-se na sequência (Art. 11.1.7.) as áreas de âmbitos de "Ordenação Diferenciada" e de "Planejamento Incorporado", ou seja, intervenções e/ou edificações individualizadas dependem de aprovações e instrumentos específicos por parte do poder público. Esse exemplo evidencia que as normas do regime de solo (e sua espacialização) subordinam as demais exigências.

77. Depoimento da socióloga María Angeles Huete García (UPO) ao autor.

A divisão conceitual entre solo urbano consolidado e não consolidado determina diferentes categorias e critérios de parcelamento, aproveitamento e administração urbanística, com correspondentes impactos territoriais (Figura 16).

Figura 16: PGOU Sevilla – Mapa de classificação do solo urbano e urbanizável



Fonte: Ayuntamiento de Sevilla (2007).

A diferença é tão relevante que resulta em distintos estatutos jurídicos de direitos e deveres dos proprietários. Portanto, a definição do Regime de Solo pauta as regras específicas que se detalham no PGOU, por meio do uso de um instrumento clássico do Planejamento Urbano, o zoneamento.

No caso do Regime do Solo Não Urbanizável, não surpreende que as restrições do PGOU à ocupação, edificação e urbanização sejam mais rigorosas no correspondente estatuto jurídico, cujos deveres enfatizam taxativamente algunas exigências:

> a. Destinar el suelo al uso previsto por la ordenación urbanística;
> b. Conservar y mantener las construcciones o edificaciones e instalaciones en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público;
> c. Conservar y mantener el suelo...;
> d. Realizar las actuaciones de repoblación forestal contenidas en los Planes de Ordenación de Recursos Naturales;
> e. Abstenerse de realizar cualquier acto o actividad que pueda tener como efecto la contaminación de la tierra, el agua o el aire;
> f. Abstenerse de realizar cualquier acto que potencialmente contribuya a crear riesgos de formación de núcleo de población;
> g. Respetar las limitaciones de uso que deriven de la legislación administrativa aplicable por razón de la colindancia del dominio público natural, en los que estén establecidos obras o servicios públicos" (Art. 14.1.10.).

Em termos normativos, são seis os objetivos gerais do PGOU (Art. 1.1.4.), a saber:

Primeiro: promoção de um padrão de desenvolvimento sustentável e integrado da cidade e de seu território em termos sociais, culturais, econômicos e ambientais, melhorando as condições de vida de seus habitantes; para tanto, o Plano garante a disponibilidade de terras e de equipamentos urbanos, acesso a moradias decentes para todos, bem como propiciar atividades econômicas compatíveis;

Segundo: associação do uso da terra ao uso racional e sustentável dos recursos naturais, incorporando objetivos de sustentabilidade e garantindo o acesso a um meio ambiente urbano e natural adequado para manter e melhorar as condições de qualidade de vida de seus cidadãos;

Terceiro: conservação do patrimônio histórico, cultural e artístico do município;

Quarto: subordinação dos usos da terra e das edificações, qualquer que seja sua titularidade (pública ou privada), aos interesses gerais, evitando a especulação imobiliaria e delimitando o conteúdo do direito de propriedade de acordo com sua função social e utilidade pública;

Quinto: garantia da participação da comunidade nos ganhos de capital gerados pela ação urbana (*plusvalias urbanas*) em matérias de classificação, qualificação fundiária e execução de obras ou ações de entidades públicas que impliquem melhorias ou impactos positivos para a propriedade privada;

Sexto: promoção da solidariedade dos benefícios e encargos entre aqueles que atuam na produção

da cidade e na execução do planejamento, impedindo a atribuição desigual de benefícios.

Sinteticamente, portanto, o PGOU é pautado por uma orientação normativa igualitária no que concerne ao direito à cidade, isto é, acesso a direitos e bens materiais e imateriais. Tais princípios são especialmente evidenciados no ideal de função social da propriedade e em suas consequências objetivas: democratização das *plusvalias* urbanas, posto que o interesse privado não pode se sobrepor ao interesse público e a sociedade deve ser recompensada minimamente pelos investimentos urbanísticos patrocinados pelo Estado. Em que pese a ambição de incidir sobre outras dimensões da cidade – social e econômica, sobretudo –, o PGOU revela um alcance limitado à esfera físico-territorial, pois é nesta dimensão que suas imposições são mais tangíveis e efetivas.

3.4 Participação cidadã no *Plan General de Ordenación Urbana*

O tema da participação societária está aqui dividido em duas partes: a primeira, de natureza descritiva, reconstitui o registro institucional do processo participativo do PGOU de Sevilla; e a segunda, de caráter analítico, situa teoricamente o tema da participação na literatura.

3.4.1 Narrativa institucional da participação

O texto da lei do PGOU adota o princípio da publicidade, através das seguintes modalidades: consulta direta; consultas prévias; consulta mediante relatórios urbanísticos; e cédulas urbanísticas (emissão de tipo específico de identificação que define o regime urbanístico aplicável de determinada propriedade). Por meio dessas ferramentas pretende-se facilitar o acesso ao conhecimento de deveres legais e da situação urbanística (Art. 1.1.9). Ademais, dedica-se um capítulo específico (“El derecho a la información urbanística”; Art. 3.5.1) às consultas públicas, no qual são detalhadas as modalidades previstas no item da “Publicidade”. Não se trata exatamente de participação cidadã no sentido público, coletivo, associativo, mas basicamente de um conjunto de mecanismos de transparência e acesso à informação.

O processo consultivo e participativo do PGOU de Sevilla tem importantes registros de participação cidadã e está organizado e catalogado em um documento institucional próprio produzido pela Prefeitura local (*Ayuntamiento*), *Memoria de Participación*, do qual constam a relação de participantes (entidades e indivíduos), entrevistas, convocatórias, relação das *Mesas Temáticas*, sugestões recebidas nas *Mesas Territoriales*, além de todo o processo de participação pública desde a aprovação e depois já na vigência do novo plano, sempre sob a perspectiva de *concertación*.[78] A propósito, esta é a principal fonte documental para a análise da participação no PGOU sevillano, o que impõe desde logo um distanciamento cuidadoso do objeto de estudo precisamente por se tratar de fonte institucional que, como tal, invariavelmente tende a superdimensionar os acontecimentos de modo a superestimar as ações governamentais e a participação propriamente dita.

O plano foi concebido sob os preceitos de que o planejamento físico-territorial permitisse a promoção da "coesão social", da "qualidade de vida" e de "novos direitos republicanos"[79], sob os quais se funda uma declaração com duas consequências fundamentais: "en primer lugar, que la ciudad – los ciudadanos – está entendida como sujeto activo del proceso de planificación y no meramente como objeto; y, en segundo lugar, que este proceso de participación pública debe ser permanente" (MEMORIA DE PARTICIPACIÓN, p. 4). Princípios estes que, portanto, não se limitam "hasta llegar al momento de la Aprobación Definitiva del Plan General sino, aunque esto excede la propia naturaleza de las determinaciones urbanísticas, hasta la articulación de mecanismos de seguimiento y control en la ejecución del Plan General" (Idem).

O processo de participação pública na formulação do PGOU foi conduzido por uma equipe de técnicos profissionais vinculados ao *ayuntamiento* no âmbito da *Oficina del Plan de Sevilla* (OPS), que identificou interlocutores entre setores profissionais, associações de moradores, especialistas de segmentos profissionais, entidades de classe e associações de cidadãos, organizações não governamentais etc.

O primeiro ciclo participativo foi dedicado ao diagnóstico das realidades social, política e econômica da cidade. Nessa fase preliminar, destinada às primeiras reflexões e ao indicativo de diretrizes gerais e objetivos genéricos, há registro de 82 participantes, entre técnicos do governo local e representantes da sociedade civil. Essa etapa introdutória foi concluída com a aprovação consensual do documento denominado *MetaPlán*, o qual sintetizou os fundamentos e objetivos genéricos do plano. Por sua natureza abrangente – vale dizer, genérica o suficiente para comportar múltiplas diretrizes –, não há registro de dissensos na confecção e aceitação desse texto.

Na sequência, foram realizadas sessões públicas de Mesas Temáticas, cujos assuntos versaram

78. Documento integral de registro do processo participativo (Memoria de Participación) disponível em: <https://web.urbanismosevilla.org/planeamientopgou/pdfs/03_TR_M_PARTICIPACION/03_TR_M_PARTICIPACION_completo.pdf>. Acesso: 22 fev. 2020.

79. Trata-se de uma ironia, de uma inovação alvissareira e de um paradoxo, pois a Espanha é uma monarquia constitucional. Como se sabe, a noção de *res publica* significa literalmente a supremacia da coisa pública, identifica-se com o caráter laico do Estado e se reporta à soberania popular. De outra parte, a forma de governo das monarquias tem lógica diametralmente oposta: a chefia de Estado é ocupada pelo monarca com base em critérios rigorosamente distintos, quais sejam, hereditariedade, status social e mandato vitalício vinculado à suposta origem divina do poder.

sobre temas variados: tratamento e preservação do centro histórico; preço da habitação; cidade habitável e solidária; território metropolitano; atividades econômicas; lazer, cultura e turismo; acessibilidade e mobilidade; e "capitalidade" (referente à condição polarizadora da cidade).

Dessa etapa intermediária há registro de participação de representantes de 106 entidades civis e institucionais de todos os tipos: de órgãos de diferentes níveis de governo, tais como governo autonômico, prefeituras de cidades conurbadas, Metrô, empresas e associações privadas de transportes; de entidades empresariais da área de turismo e hotelaria e afins; de universidades; de entidades e movimentos de grupos societários diversos como ciclistas, ecologistas, mulheres e outros; de associações comunitárias de moradores; de entidades corporativas e profissionais de advogados, engenheiros, arquitetos e urbanistas; de entidades do mercado imobiliário etc.

O passo seguinte foi a realização de um ciclo de Mesas Territoriais, distribuídas conforme a organização espacial da cidade, totalizando 65 reuniões para as 20 Mesas constituídas. Os dados oficiais registram 1.953 participantes e 242 organizações e entidades representadas, além do cadastro de mais de 4.500 sugestões de propostas originárias de entidades civis. Além disso, a OPS realizou mais de 50 entrevistas presenciais com lideranças de todo tipo (líderes formadores de opinião da cidade; líderes comunitários e de bairro; líderes anônimos).[80]

O processo participativo foi completado, nesse primeiro período, com plataformas atualizadas de consultas e prestações de contas na internet[81] , além de eventos específicos como a exposição "Memória do Futuro", as *Jornadas El urbanismo como factor de desarrollo*, o Concurso de ideias *Sevilla – Betis: áreas de centralidade e o Concurso Internacional de Ideas para la Plaza de la Encarnación*, espaço da área central onde foi implantado o projeto *Metropol Parasol*, conhecido popularmente como *Setas* por seu desenho arquitetônico remeter ao formato do fungo homônimo (Figura 17).

Assim se chegou ao documento provisório "Oportunidades y Estrategias para la Ordenación urbana-territorial de Sevilla", considerado o primeiro e decisivo passo para legitimar a pactuar o modelo territorial proposto como resultado da conclusão da etapa de diagnóstico compartilhado por meio das Mesas Temáticas e Territoriais. Paralelamente, foram feitas convocatórias temáticas para debater o documento com alguns setores: profissionais (urbanismo); representantes de atividades econômicas; coesão social; administração pública; entidades ambientais; proprietários e empreendedores imobiliários.

A *concertación* foi concebida como *meio* e *fim* do processo participativo, de modo que "el principio de eficacia que rige toda la actividad de la Administración elevado a rango constitucional por el artículo 103 de la

80. Os conteúdos dessas consultas e depoimentos versaram sobre pauta ampla e diversifica sintetizada pelo respectivo roteiro de questões: "1.¿qué opinión le merecen estos criterios y objetivos?; 2. ¿Qué oportunidades tiene la Ciudad de Sevilla que deben ponerse en valor con el nuevo Plan?; 3. ¿Qué opinión le merece el proceso de participación ciudadana que ha puesto en marcha el Plan?; 4. ¿Qué sugerencias haría al equipo de dirección del Plan? 5. ¿Cuál sería, a su juicio, el objetivo irrenunciable que la Ciudad debe proponerse como meta en el horizonte de los próximos diez años?" (MEMORIA DE PARTICIPACIÓN, p. 8-9).

81. Dados estatísticos do sítio eletrônico, visitas, acessos, usuários registrados, descargas de documentos e outras informações estão disponíveis no documento Memoria de Participación, *op. cit.*, p. 19. Considerando que na primeira década deste século o uso da internet ainda não era tão disseminado, alguns números são expressivos: 290.266 visitas e registro de 137.942 usuários.

Constitución, requiere que la formulación de un Plan General sea algo más que la planificación y programación; precisa que la redacción del Plan se conciba para su ejecución" (MEMORIA DE PARTICIPACIÓN, p. 20).

Tal entendimento supõe não só eficácia no sentido literal de produzir efeitos, mas também e, sobretudo, de negociação política, busca de consenso e compromissos e consentimento entre atores institucionais e civis quanto às normas pactuadas. Trata-se de uma dimensão política crucial, pois sabidamente a ordenação territorial compreende dinâmicas conflitivas que envolvem múltiplos atores, tais como o mercado imobiliário, empreendedores, moradores, poder público e pautas não necessariamente convergentes quanto aos requisitos de sustentabilidade (econômica e ambiental) e coesão (social e política). Portanto, concertação significa pactuação e acordos entre proprietários do solo urbano, associações empresariais comerciais e industriais, entidades de moradores, grupos sociais específicos (ambientais, ONGs, ciclistas etc.), necessariamente sob a mediação do poder público.

Figura 17: Metropol Parasol / Setas, Sevilla

Fonte: Google, disponível em: <https://www.google.com/search?q=metropol+parasol&hl=pt-BR&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ved=2ahUKEwjW89Xo1Nr6AhVesJUCHRZQBRgQ_AUoAXoECAIQAw&biw=1600&bih=781&dpr=1#imgrc=4jsiAyfR44oFYM >. Acesso: 12 out. 2022.

Para dar prosseguimento às tratativas, foi produzido um novo documento, "Avance del Plan General de Sevilla", no qual já constavam diretrizes e normas pactuadas no decorrer do processo quanto a aspectos centrais, a saber: estratégias de crescimento; volume previsível da oferta de edificação; análise do solo urbanizável; estimativas de demandas (habitacionais, inclusive); qualificação da infraestrutura; conectividade dos tecidos urbanos; tendências da dinâmica de espacialização; critérios e objetivos da ordenação territorial; aptidão das glebas para urbanização. As questões centrais, portanto, foram a expansão territorial e a normatização das áreas ainda não urbanizadas, posto que a legislação estratifica a divisão territorial nas categorias de solo urbanizado, não urbanizado e urbanizável. Enfim, as definições sobre os termos e os padrões da expansão urbana são centrais na ordenação urbanística.

O processo participativo transcorreu sob esses desafios aparentemente mais abstratos e complexos, e também recebeu indicações e demandas mais específicas cujas resoluções não eram necessariamente normativas ou mais complexas, como exemplificam os casos de reivindicações que variaram conforme a

estratificação territorial dos participantes, tais como: maior dotação para equipamentos esportivos; reforma de logradouros públicos (Alameda de Hércules, por exemplo); reserva do centro histórico para uso exclusivo de pedestres; restauração de igrejas; ampliação e melhoria da rede transportes públicos etc.

Portanto, a participação cidadã não é produto exclusivo de motivações universalistas orientadas para o bem comum citadino em sentido amplo, mas também decorre de incentivos segmentados e/ou corporativos de caráter mais limitado.[82]

Não há aqui nenhum juízo de valor hierárquico orientado para classificar demandas, apenas uma observação descritiva que constata a variedade de incentivos dos cidadãos quanto à agenda do Planejamento Urbano, isto é, a afirmação do interesse público também comporta a expressão de variados interesses particulares. Ademais, é preciso relativizar o ideal participativo à luz de sua efetividade como forma de participação decisória, cautela nem sempre adotada pela literatura para cotejar as diferenças que separam o discurso normativo da realidade (RUANO DE LA FUENTE, 2010).

Para concluir essa abordagem institucional, cumpre lembrar que a política importa e que as Políticas Públicas refletem as escolhas dos governos de turno. Não se deve ignorar, portanto, que o processo participativo sevillano transcorreu nas gestões do *alcalde* Alfredo Sanchez Monteseirín (PSOE), cujo governo formou-se com base em aliança com *Izquierda Unida* (IU). Ou seja, a coalizão de centro-esquerda traduziu-se em incentivos participativos ao nível metodológico da formulação de Políticas Públicas, neste caso, especificamente sobre as diretrizes da Política Urbana. Tais características de identificação política, ideológica ou programática não excluem eventuais possibilidades de mobilizações e participação marcadas por relações de clientela e de processos participativos litúrgicos e mesmo de baixo poder decisório a partir da ação de grupos e de partidos políticos governantes (ou de oposição) mediante interlocução com suas respectivas bases sociais. Assim, sempre que se abrem oportunidades para os cidadãos se pronunciarem sobre a política e Políticas Públicas (caso da Política Urbana), é preciso admitir que não desaparece "el dominio de la escenografía, el control de la agenda y el orden del día, transformándose los dispositivos participativos en correas de transmisión del poder local y de instancias de representación paralelas de intereses particulares. De ahí se deriva la imagen de manipulación, simulacro y artificialidad del discurso y de la práctica participativa" (RUANO DE LA FUENTE, 2010, p. 105). A participação é um ideal normativo generoso, mas nem por isso imune a percursos erráticos.

82. Para uma análise da experiência participativa em Alcalá de Guadaíra (na área metropolitana de Sevilla), ver GARCÍA y RODRÍGUEZ, 2016.

3.4.2 Participação e representação: dilemas da democracia

Há considerável tradição de pensamento político sobre a trajetória da democracia que ganhou relevo a partir da segunda metade do século XX, particularmente aquela que se debruçou sobre os limites da democracia representativa de corte liberal e que ganhou a denominação de pluralismo. Na mesma medida em que o modelo liberal-pluralista de democracia se tornou dominante no mundo ocidental como sistema decisório emergiram críticas às suas insuficiências. A ideia de que a democracia se resume à representação e à escolha de minorias legítimas que efetivamente tomam decisões, conforme a acepção clássica de Schumpeter (1984), foi objeto de contestação de diferentes correntes teóricas e movimentos políticos. Nesse campo crítico ao modelo liberal-pluralista se situam pelo menos quatro vertentes de pensamento (MIGUEL, 2005): a da democracia deliberativa, cujo precursor é J. Habermas, que postula uma ação comunicativa de novo tipo para produzir decisões legítimas; a do republicanismo cívico, que tem raízes nos postulados de Maquiavel e Rousseau e que ganhou expressão em concepções comunitaristas e na interpretação de H. Arendt; a da democracia participativa, cujos pioneiros foram C. Pateman e C.B. Macpherson, a qual advoga ampliação dos espaços decisórios para situações cotidianas; e a do multiculturalismo, sintetizada pela insígnia da "política da diferença", que identifica nas sociedades contemporâneas a convivência entre grupos sociais que se filiam a valores distintos e conflitantes. Para cada uma dessas vertentes – que, por sinal, não são homogêneas internamente –, são formuladas diferentes prescrições sobre como tratar a democracia representativa.

Em meio a esse debate que transcendeu a dimensão estritamente teórica para transformar-se também em disputa política, sobreveio a postulação à participação, e assim "el discurso participativo es objeto de un fetichismo general fundado en la idea de apertura del poder y la porosidad de las instituciones públicas ante la sociedad civil. La práctica participativa debería comportar una transformación profunda de los modos de producción de políticas" (RUANO DE LA FUENTE, 2010, p. 95). Levando o argumento ao extremo, a participação *per se* seria suficiente para transformar a democracia e produzir formas mais sólidas de aferição da soberania popular, além de patamares mais elevados de *accountability*.

Há, com efeito, fartas evidências da crise do modelo liberal de democracia, como fraturas na relação entre representantes e representados, descrédito e falta de legitimidade de instituições políticas, corrupção endêmica (CASTELLS, 2018), além do aprofundamento do fosso social que separa ricos de pobres nas cidades contemporâneas (SECCHI, 2015).

Originalmente, a crítica participativa se distinguia por seu caráter alternativo, ou seja, a participação seria uma forma de democracia substantivamente diversa e oposta à representação. Daí o caráter supostamente antitético entre essas prescrições. Ocorre, porém, que "a participação perdeu sua condição polar de crítica interna à democracia e sua plausibilidade 'natural' como modelo alternativo à democracia liberal, com capacidade de atrair expectativas normativas de índole a mais variada" (GURZA LAVALLE; VERA, 2011, p. 130). Ademais, a representação política é um "processo circular (suscetível ao atrito) entre as instituições estatais e as práticas sociais. Como tal, a democracia representativa não é nem aristocrática nem um substituto imperfeito para a democracia direta, mas um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar" (URBINATI, 2006, p. 192).

Mecanismos participativos que transcendem o sufrágio são positivos e desejáveis para aprimorar a democracia naquilo que a distingue (governo do povo), contudo, é preciso reconhecer que todos dispositivos conhecidos (consultas, assembleias, audiências, conselhos etc.) se fundam em critérios de representação na exata medida em que há muitas mediações entre os decisores e as decisões tomadas. Ou seja, a participação que passamos a conhecer – nomeada "participação cidadã" – se funda em métodos representativos e se incorporou às engrenagens do Estado, isto é, institucionalizou-se.

As democracias passaram a combinar mecanismos de representação (o sufrágio) e de participação cidadã (consultas populares, referendos, colegiados compartilhados com representantes estatais e da sociedade civil). Se antes era razoável opor participação à representação, essas duas fontes de legitimação do poder se revelaram compatíveis, cujas transformações impactaram as teorias democráticas. Tal constatação não mensura o grau de poder decisório dessas possibilidades participativas inovadoras, tampouco estabelece hierarquia prévia ou se detém sobre o grau de autonomia das manifestações e interesses societários, apenas reconhece a compatibilidade entre ambas as possibilidades, ou seja, a "voluntad de los ciudadanos puede expresarse a través de consultas populares o espacios de concertación, pero también se manifiesta su voluntad a través de la configuración de las instituciones representativas y de la opinión pública. El sujeto 'ciudadanía' no puede reducirse a su representación imperfecta en órganos deliberantes" (RUANO DE LA FUENTE, 2010, p. 107).

O argumento aqui exposto é que a participação cidadã precisa ser examinada à luz de sua efetiva capacidade de gerar processos decisórios partilhados, cujas metodologias são diversas tanto na forma quanto nos resultados que produzem (RAMOS; VILLASANTE, 2015). A participação requer um exame que vá além de suas promessas míticas exclusivamente benfazejas, além de considerar que pode assumir tanto expressão

individual quanto coletiva na forma de associações, entidades ou grupos de interesse.

Como evidenciado, na Espanha estão bastante evidenciadas as "flaquezas e insuficiencias de una política estrictamente institucional, que establece como únicos cauces de participación las vías previstas da democracia representativa" (BLANCO; SUBIRATS, 2012, p. 27). De modo geral, a participação cidadã em ordenação urbana e em processos de formulação dos *Planes* é modesta, e sua intensidade está mais vinculada a legislações e a condutas de governos autonômicos e municipais que incorporaram tal requisito por convicção programática ou ideológica ou ainda pelas pressões societárias.

Em Sevilla, os dados disponíveis no registro *Memoria de Participación* são insuficientes para uma análise conclusiva sobre o alcance e a efetividade do processo participativo no PGOU. Tal limitação deriva do caráter institucional deste registro, da indisponibilidade de outros meios de investigação (pesquisas qualitativas, por exemplo) e da escassez de estudos empíricos sobre essa experiência. Os dados disponíveis indicam que a participação na elaboração do PGOU foi patrocinada institucionalmente pelo governo local, que manteve o controle tanto sobre os termos dos procedimentos participativos quanto de seus resultados substantivos.

SEÇÃO 4
COMPARATIVO ESPANHA-BRASIL, HIPÓTESES EXPLICATIVAS E ARREMATE PROVISÓRIO

Descrito e analisado o quadro institucional contemporâneo da Política Urbana espanhola e examinado mais detidamente o caso de Sevilla, cumpre finalmente esboçar comparações com o panorama institucional brasileiro. Antes, porém, um registro indispensável: não há na literatura uma avaliação sistematizada e comparativa sobre os *Planes de Ordenación Urbana* na Espanha, tampouco sobre os correspondentes processos participativos, o que limita um esforço de síntese na medida em que se constata ampla predominância de estudos singulares de várias disciplinas (Urbanismo, Planejamento Urbano e Regional, Sociologia Urbana, Ciência Política/Políticas Públicas), a adoção de diferentes referenciais teórico-metodológicos e, geralmente, o exame insulado de distintas experiências empíricas.

Diante dessa lacuna e considerando a extensa revisão bibliográfica teórica, analítica e documental a que se recorreu, a explicação adotada é que o fenômeno progressivo de mercantilização urbana – em um contexto de crise e transformação do padrão fordista de produção – foi impulsionado pelo protagonismo do capital financeiro associado ao capital imobiliário (HARVEY, 2013), pela hegemonia do ideário neoliberal (RULLAN, 1999) e pela estrutura institucional do Direito Urbanístico (ALFONSIN, 2008). Assim, o desafio de tornar as cidades economicamente mais competitivas e atrativas, o caráter relativamente flexível da atribuição de competências e a dinâmica concorrencial entre os diferentes níveis de governo fizeram com que municípios e comunidades autônomas reproduzissem a lógica da cidade como "máquina de crescimento", aderissem a variados modelos de planificação estratégica e daí para o *empresariamento* urbano foi um salto ligeiro e coerente (LÓPEZ; RODRÍGUEZ, 2010). Nesse cenário de crescente protagonismo dos atores do mercado, a capacidade regulatória dos planos urbanísticos tem sido cada vez menor, pois a ordenação urbana é condicionada por outros projetos, políticas e normas que enfraquecem a capacidade regulatória estatal e submetem os *Planes de Ordenación Urbana*.

As referências a alguns casos emblemáticos – Valencia, Barcelona, Bilbao e, sobretudo, o exame mais

detalhado sobre Sevilla – são categóricas a esse respeito.

Diante dessa tendência, a estrutura institucional se adapta e se submete, por um lado, às forças de mercado, com notável proeminência do segmento imobiliário (MÁRQUEZ; NAREDO, 2011) e, por outro, à orientação programática de governos que se veem impelidos a ampliarem a oferta de terra urbanizada e a forjarem normas flexíveis para facilitar a execução desses objetivos. Portanto, os processos de formulação da Política Urbana tornaram-se ainda mais suscetíveis aos interesses mercadológicos, especialmente às pressões pela oferta de terra urbanizada e aos negócios do mercado imobiliário.

Mas é preciso ressaltar que as bases jurídicas das normas correspondentes constam do próprio arcabouço institucional. Duas referências paradigmáticos a esse respeito não podem ser ignoradas e devem ser realçadas. Em primeiro lugar, a *Ley de Suelo*, cuja estrutura prevê dois tipos de solo (urbanizado ou rural), ao mesmo tempo em que dispõe que "el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente" (Art. 21.2.b), isto é, a própria legislação induz, mesmo que sob condições determinadas, à irrefreável tendência de expansão do solo urbanizável. Tal classificação é materializada precisamente pelos *Planes de Ordenación Urbana*. Em segundo lugar, recorde-se o papel e a utilização da figura do *Agente Urbanizador*, implantado pioneiramente em Valencia (não por acaso o berço do *boom* imobiliário espanhol) e depois difundido no país, como forma de transferência a terceiros dos serviços de urbanização que em tese seriam de responsabilidade do Estado.

A *Constitución Española* (CE) refere-se genericamente ao direito de habitação digna e adequada, encarregando o Poder Público de promover as condições e normas para efetivar essa prerrogativa "regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos" (Art. 47). Quanto às competências pela Política Urbana, esta é identificada nas comunidades autônomas, responsáveis pela "ordenación del território, urbanismo y vivienda" (Art. 148.3). Não obstante, muitas atribuições são compartilhadas com os municípios, sobretudo aqueles que dispõem de maior importância política e potência econômica, além de recursos administrativos.

Não se pode ignorar, ademais, que a *Ley de Suelo* detalha tais princípios por meio da tipologia das classes de solo, do regime urbanístico de propriedade do solo e de outras regras urbanísticas, cabendo aos *Planes de Ordenación* a adequação de todos esses princípios em seus respectivos territórios. A propósito, no caso espanhol, os *Planes de Ordenación Urbana* constam do rol de normas desde a primeira versão da *Ley*

de Suelo e sua formulação e aprovação são de responsabilidade "exclusiva" das comunidades autônomas, ainda que os municípios precisem ratificá-los e tenham competências próprias ou compartilhadas em sua execução.

Para retomar as proposições centrais desta Tese, argumentava-se preliminarmente que: a normativa institucional condiciona a Política Urbana; que ainda assim o Estado perde capacidade para promover a ordenação urbana face ao protagonismo dos atores do mercado e à sua capacidade de influir na aplicação dos princípios e normas urbanísticos; e, finalmente, que os espaços participativos não são suficientemente potentes para alterar qualitativamente os correspondentes processos decisórios. O estudo empírico confirma todas essas proposições, mas é preciso afinar a análise, pois, do contrário, poder-se-ia inferir mecanicamente que os *Planes de Ordenación* seriam peças meramente litúrgicas ou inócuas.

Ocorre que o PGOU ocupa um lugar de destaque na engrenagem da Política Urbana porque nele são detalhados os conteúdos da *Ley de Suelo* (*plusvalias* urbanas, tipologia do solo etc.) e, ademais, não se trata de uma norma neutra ou puramente técnica, pelo contrário, sintetiza as diretrizes e instrumentos por meio dos quais se definem as regras do desenvolvimento urbano. Enfim, o PGOU constitui um espaço de disputa que sintetiza um determinado pacto ao qual afluem múltiplos e conflitivos interesses. Pacto remete à noção de contrato, negociação para qual os agentes envolvidos não dispõem necessariamente de recursos de poder simétricos, pelo contrário, o exame empírico revela enormes assimetrias na capacidade de influir nas definições sobre a Política Urbana. Ou seja, em que pesem eventuais concessões, como em qualquer pactuação prevalecem as posições mais fortes.

Não obstante, esse entendimento não equivale à reprodução da clássica interpretação simplificadora de captura do Estado por interesses privados, mas significa que os próprios atores do sistema político (governantes) foram impelidos a fazerem escolhas e a adotarem normativas que convergiram com as expectativas de empreendedores do mercado imobiliário.

Evidente que o controle fundiário e a disputa por inversões por parte das administrações locais maximizaram os interesses mercadológicos, mas é preciso destacar que os governos autonômicos e municipais passaram a identificar nos grandes projetos de reconversão urbanística a alternativa viável para dinamizar suas economias locais e regionais, assim subordinando o papel e a centralidade de seus próprios planos urbanísticos. Não os ignoraram, mas reconhecidamente os submeteram em posição hierarquicamente inferior.

Ademais, não deve passar despercebido que tais processos tenham sido conduzidos por governos

locais de diferentes espectros ideológicos: todo o movimento de reordenação urbanística de Barcelona transcorreu na gestão do socialista Pasqual Maragall (PSC); as reformas urbanas e o *boom* imobiliário de Valencia se deram nos governos de Rita Barberá (PP); no caso de Sevilla, a concepção e implantação do projeto de *La Cartuja* coincidiu com diferentes governos liderados por prefeitos do PSOE e do Partido Andalucista, enquanto a formulação do PGOU transcorreu na gestão de Alfredo Monteseirín (PSOE) em coalizão com *Izquierda Unida* (IU). O que há de comum em todos esses casos são a primazia da agenda econômica no debate sobre a Política Urbana e a implantação de grandes projetos urbanos, o que obviamente condicionou e subordinou o PGOU dessas cidades. Mas ressalte-se que isso se fez com o tácito consentimento dos respectivos governos de distintas latitudes ideológicas.

Também não se deve ignorar que essas iniciativas contaram com algum grau de publicidade que resultaram em processos participativos litúrgicos em que, a rigor, seus aspectos centrais não foram objeto de contestação. Ou seja, a existência de mecanismos de participação (audiências públicas, consultas, assembleias, conselhos etc.) não produziu alterações substantivas no curso dos debates e nos resultados das propostas originais relativas aos grandes projetos urbanos e à normativa urbanística. E isso ocorreu pelo menos por duas razões: primeiro, porque a participação citadina não foi suficientemente forte para mobilizar suas bases sociais e confrontar o *establishment*; segundo, porque os governos mantiverem o controle da agenda, tanto através das próprias definições das regras participativas quanto de seus resultados substantivos. Enfim, pode-se constatar uma abissal distância entre a participação idealizada e os efetivos processos participativos, em geral litúrgicos e pouco efetivos.

Em síntese, na Espanha a Política Urbana está condicionada por um arranjo institucional multinível que envolve competências e ações dos *ayuntamientos* e das comunidades autônomas, os processos de formulação e implantação de políticas são bastante suscetíveis às pressões pela ampliação da oferta de terra urbanizada e aos interesses do mercado imobiliário e, não raro, os planos urbanísticos têm sido atropelados por grandes projetos de intervenção urbana que subordinam toda a ordenação territorial, especialmente nas maiores cidades que detêm melhores condições econômicas e protagonismo político para impulsionar movimentos de reconversão das economias locais. Ademais, a baixa institucionalização dos formatos participativos e mesmo suas debilidades intrínsecas não asseguram que a participação prevaleça sobre a representação, na verdade predominam modelos decisórios de baixo impacto participativo.

Todas essas características, com efeito, enfraqueceram a capacidade do Estado de ordenar o desenvolvimento urbano da perspectiva do interesse público. Mas não deixa de ser notável que essa

fragilidade contrasta com um vasto repertório de normas e instrumentos institucionais (Constituição, legislação setorial infraconstitucional, *Ley de Suelo* estatal, *Ley de Suelo* autonômica, PGOU etc.), ou seja, as bases institucionais certamente condicionam, mas não suficientes *per se* para explicar os termos e os conteúdos da Política Urbana. Portanto, para uma análise abrangente, também é preciso considerar os correspondentes processos decisórios e as teias de relações que se estabelecem entre o Estado (em todos os níveis de governo) e os atores do mercado e da sociedade.

As bases institucionais, com efeito, condicionam a Política Urbana, mas o processo de produção e implantação de políticas também é pautado e fortemente influenciado pelos padrões que se estabelecem nas relações entre os gestores urbanos e atores da sociedade e do mercado, isto é, trata-se de incorporar a noção de tecido relacional do Estado que "expressa os padrões de conexão entre atores estatais e não estatais em redes baseadas em relações formais e informais de diversos tipos que estruturam o Estado internamente e o conectam com o ambiente político mais amplo que o cerca" (MARQUES, 2016, p. 44). Esta esfera abriga múltiplas formas decisórias e produz ações de larga incidência nos padrões correspondentes de desenvolvimento e na produção e regulação do espaço urbano, tais como na delimitação do solo urbanizável, nas normas de expansão urbana, em fórmulas de destinação das *plusvalias* urbanas, na provisão habitacional e de bens e serviços de infraestrutura urbanística (saneamento e mobilidade, dentre outros). Portanto, trata-se de incorporar à análise as relações e redes que conectam os agentes estatais (governantes/gestores, tecnocracia, parlamentares e outros) a atores não-estatais (empreendedores imobiliários, concessionários/permissionários de serviços públicos, segmento da construção civil e até movimentos sociais). Em suma, a ordenação urbana também é intensamente influenciada pelas interações entre atores estatais e não-estatais e pelas pressões e interesses destes segmentos, os quais repercutem nas decisões atinentes de políticas adotadas pelos tomadores de decisões da Política Urbana.

Nesses termos, reitera-se o entendimento de que a Política Urbana compreende simultaneamente tanto as normas que definem suas bases institucionais quanto as ações empreendidas pelos governos.

Com o propósito de esboçar uma análise comparativa, vejamos agora sucintamente o contexto institucional do Brasil, caso em que os Planos Diretores são de responsabilidade estrita dos governos locais (prefeituras municipais), aos quais compete a prerrogativa exclusiva de responder pelas políticas de desenvolvimento urbano, mesmo considerando tratar-se de um modelo federativo no qual há atribuições privativas e concorrenciais que ensejam lógicas dialéticas simultâneas de cooperação e competição. No plano normativo, a legislação brasileira é mais incisiva quanto aos instrumentos de direito à cidade.

A Constituição Federal (CF) não só dedica um capítulo inédito específico à Política Urbana como em um único enunciado subordina o direito de propriedade à sua função social, reconhece o município como ente federativo responsável pela Política Urbana e elege o Plano Diretor como seu instrumento fundamental:

> A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; §1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana; §2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (CF, Art. 182).

Para analisar essas distinções e particularidades, cumpre retomar uma importante diferença política entre os dois países na história recente de seus processos de democratização. Como já mencionado, a transição espanhola se distinguiu por um caráter altamente pactuado que se traduziu em soluções de compromisso que conferiram um caráter bastante genérico à sua ordenação constitucional. Enfim, essa foi a fórmula predominante de concertação em virtude da correlação de forças equilibrada entre os principais agrupamentos e partidos políticos e da disposição para produzir consensos manifestada por todos os atores e partidos políticos, da direita à esquerda do espectro ideológico. Nos debates sobre o ordenamento territorial, o ponto mais sensível foi a definição das bases institucionais para os estatutos de autonomia que assegurassem privilégios fiscais às comunidades autônomas de maior protagonismo político e econômico (País Vasco e Cataluña).

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 não só foi acusada de demasiado detalhismo por sua extensão como é reconhecidamente avançada em termos de reconhecimento e expansão de direitos sociais e políticos, orientação que se reproduziu na subsequente legislação infraconstitucional. Tais características também se refletiram nas definições da Política Urbana[83], na afirmação da democracia como regime político e na ordenação institucional do princípio participativo[84], tanto que as normas brasileiras são bem mais generalizadas (em várias áreas de Políticas Públicas) e específicas (detalhadas). Como consequência desses arranjos institucionais, os estudos sobre a participação se deslocaram da base estrita da sociedade civil e "ao longo da segunda metade dos anos 1990 e na década seguinte, a participação passou a ser, cada vez mais,

83. O texto constitucional brasileiro tem origem em ampla articulação societária e se consumou em emenda de iniciativa popular (nº 63), organizada pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), patrocinada por várias entidades (Federação Nacional dos Engenheiros, Federação Nacional dos Arquitetos e Instituto de Arquitetos do Brasil), as quais coletaram 133.068 assinaturas (MICHILES, 1989). Trata-se, portanto, claramente de uma *agenda setting* originária e demandada pela sociedade civil.

84. O Art. 1º da CF sustenta que o Estado Democrático de Direito tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político, e admite que a soberania popular se manifeste tanto através da representação como por via direta, de modo que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente" (Parágrafo Único).

participação-em-espaços-participativos" (GURZA LAVALLE; VERA, 2011, p. 117).

Nesses termos, não surpreende que o regramento e a institucionalização da participação nos processos de formulação e implantação de políticas urbanas também tenham sido reproduzidos no arcabouço do Planejamento Urbano da legislação infraconstitucional que regulamentou e detalhou os princípios constitucionais, notadamente em sua principal normativa, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).[85]

Ainda no plano institucional, mais recentemente o Brasil aprovou normas próprias para a gestão das grandes concentrações urbanas, o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), que "estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa". Na Espanha não há legislação análoga, e a normativa mais próxima provavelmente seja a *Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local* cujos objetivos principais consistem em "atender a la necesidad de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad, lo que exige ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente e responder a la exigencia de un debate político abierto y creativo sobre las principales políticas de la ciudad" (*Ley* 57/2003). Na verdade, essa legislação pretendia superar a "excessiva uniformidade" da administração pública, admitindo regras de desenvolvimento urbano particulares às grandes cidades, ao mesmo tempo em que reforça sua infraestrutura participativa. Enfim, essa norma institui "estándares mínimos de naturaleza uniformizadora que consisten en la regulación obligatoria, por parte de los municipios, de los procedimentos y mecanismos de participación ciudadana" (RUANO DE LA FUENTE, 2010, p. 98).

Ainda a propósito da participação, o cenário da Espanha contemporânea é diverso do Brasil pelo menos quanto ao grau de institucionalização das formas de democratização de Políticas Públicas. Enquanto no Brasil predomina um alto nível de institucionalização da participação (GURZA LAVALLE, 2011; GURZA LAVALLE; VERA, 2011), na Espanha ocorre o oposto (ECHALECU CASTAÑO, 2001). Institucionalização não assegura *per se* resultados qualitativamente superiores, vide o caso brasileiro, mas impõe balizas consagradas no plano da legislação que obrigam os governos a segui-las minimamente. No Brasil, Avritzer (2008) destaca que, dentre as inovações democráticas geradas no último período – as quais incluem o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (saúde, habitação etc.) –, os Planos Diretores são os de menor impacto democratizante precisamente porque se limitam à confirmação de propostas gestadas e controladas no âmbito do Estado, consumando o que esse autor denomina como "desenho institucional de ratificação".

Não obstante o patamar de institucionalização mais elevado, a safra recente de Planos Diretores

85. Como diretriz geral, a exigência participativa está inscrita no Art. 2º dessa lei, inciso II: "gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano". Ademais, aparece nas audiências do Poder Público municipal e da população interessada, conforme Art. 2º, inciso XIII; na garantia da participação da sociedade civil no controle dos instrumentos de políticas urbanas, conforme o Art. 4º, parágrafo 3º; na instituição de instrumentos de gestão democrática da cidade, vide Art. 43, incisos I, II, III e IV; na forma de gestão orçamentária participativa, prevista no Art. 44; e na garantia de controle direto das atividades dos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, conforme artigo 45; debates, audiências e consultas públicas no Art. 43, inciso II; nas conferências municipais sobre temas urbanos, conforme o mesmo artigo, inciso III; na gestão orçamentária participativa, vide Art. 44; no uso do referendo popular e do plebiscito, conforme previsão constitucional e da Lei Federal nº 9709/1998 (BRASIL – ESTATUTO DA CIDADE, 2002, p. 229-231).

Participativos no Brasil, posteriores à vigência do Estatuto da Cidade e à criação do Ministério das Cidades, tem sido ainda bastante modesta na perspectiva de fazer valer os instrumentos urbanísticos previstos na legislação e de democratizar a elaboração e implantação de políticas urbanas (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011).

Se na Espanha a efetividade dos *Planes de Ordenación Urbana* é baixa pelas razões mencionadas (com destaque para a proeminência dos grandes projetos de reformas urbanas), no Brasil ocorre fenômeno similar com os Planos Diretores. A despeito das diferenças sociais, institucionais e urbanísticas que os separam, há causas comuns nos dois países. E uma dessas razões é a presença hegemônica de um ideário mercantil da cidade e a difusão de concepções de gestão urbana que atenderam os interesses do mercado imobiliário nos padrões de expansão urbana e que difundiram as teses do *empresariamento* urbano (GOULART; TERCI; OTERO, 2016; MARICATO, 2011; ROLNIK, 2009; ARANTES; VAINER; MARICATO, 2000).[86]

Portanto, de modo geral nos dois países os planos urbanísticos têm se tornado instrumentos predominantemente litúrgicos, com baixa incidência sobre o Planejamento Urbano. Parcela de responsabilidade desse cenário também pode ser atribuída às pressões por administrações austeras do ponto de vista fiscal e às insuficiências do ordenamento institucional, sobretudo no caso espanhol, mas é evidente que há determinações políticas, ideológicas e econômicas muito mais poderosas na conformação do espaço urbano. Para uma interpretação ampla, a sinopse cotejada da Política Urbana nos dois países está sintetizada em quadro comparativo (Figura 18).

Como a política efetivamente importa – isto é, Políticas Públicas fazem diferença –, é preciso considerar que as mudanças políticas nos dois países também impactaram a Política Urbana e os correspondentes arcabouços institucionais no período contemporâneo. No caso brasileiro, não se deve ignorar que a eleição de um presidente de perfil reacionário e orientação retrógrada em 2018 representou enormes retrocessos que não são aqui abordados mais detalhadamente, cuja análise de seus impactos exigiriam um trabalho de investigação específico que foge ao escopo deste estudo.[87]

No caso espanhol, em contraste, as ações do governo de centro-esquerda liderado por Pedro Sánchez (PSOE) no mesmo período tiveram reconhecido impacto social no enfrentamento de questões fundamentais como nos temas da habitação social (suspensão de despejos), da abrangência do auxílio emergencial aos estratos mais pobres, da elevação do valor do salário mínimo e assim sucessivamente.

86. O debate, a recepção e a difusão do planejamento estratégico das cidades parece um tema superado no Brasil depois que vários governos locais adotaram esse modelo em fins do séc. XX e na primeira década do séc. XXI, ainda que permaneça bastante presente a lógica empresarial na gestão urbana.

87. Dentre os anacronismos, merecem registro a extinção do Ministério das Cidades, a desarticulação do Conselho Nacional das Cidades, o desmonte das políticas de mobilidade urbana, o desmantelamento do Programa Minha Casa Minha Vida e o enfrentamento desastroso da pandemia da covid-19 (DOSSIÊ DE MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS URBANAS NACIONAIS, 2021).

Figura 18: Comparativo do Marco Institucional da Política Urbana – Espanha/Brasil

REFERÊNCIA INSTITUCIONAL	ESPANHA	BRASIL
Enunciados Constitucionais	Princípios da Política Social e Econômica (Art. 47)	Capítulo da Política Urbana (Art. 182 e Art. 183)
Principal Legislação infraconstitucional	Ley de Suelo (LS) – Ley 20/2014 Real Decreto Legislativo 7/2015	Estatuto da Cidade (EC) Lei Federal nº 10.257/2001
Legislação específica para grandes cidades	Ley 57/2003 (Ley de Modernización del Gobierno Local)	Lei Federal nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole)
Concepção normativa da propriedade	Plusvalia é reconhecida e admitida (CE e LS); função social tênue	Direito de propriedade subordinado à sua função social (CF e EC)
Competência pela Política Urbana	Art. 148 da CE: competência "exclusiva" das comunidades autônomas pela "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda", mas há compartilhamento com municípios (Ley 7/1985 – Bases del Régimen Local)	Art. 182 da CF: "política de desenvolvimento urbano executada pelo poder público municipal", mesmo assim sistema federativo impõe gestão compartilhada e cooperativa em Políticas Públicas
Principal Instrumento de ordenamento territorial e de regulação do uso do solo	Planes de Ordenación Urbana (LS)	Plano Diretor (obrigatório para municípios com população superior a 20 mil habitantes) (CF e EC)
Participação	Baixa institucionalização (CE, LS e Ley 7/1985); enunciados genéricos de princípios	Altamente institucionalizada (CF, EC, Estatuto da Metrópole); mecanismos participativos impositivos e detalhados

Fonte: elaboração própria.

Para ultimar, evita-se deliberadamente a expressão "conclusões" nesta Seção derradeira porque, uma vez percorrida essa trajetória analítica sobre a Política Urbana espanhola no período contemporâneo, a sensação dominante é a de que há mais perguntas do que respostas. Não é um espaço de chegada, e sim um ponto de partida para novos estudos e problematizações, enfim, uma agenda de pesquisa.

Planejamento estratégico (das cidades) e *Plan General de Ordenación Urbana* (PGOU) são instrumentos distintos que empregam técnicas e metodologias também diferentes, mas ambos vêm sendo adotados simultaneamente na Espanha, como confirma o emblemático caso de Sevilla. Nesta cidade notabilizou-se a adoção do modelo de *Desarrollo Urbano Sostenible Integrado* (DUSI). A tecnicalidade das diferentes modalidades de planejamento estratégico está associada a paradigmas gerenciais da empresa privada, ao uso do conceito de governança e à tentativa de articulação de múltiplas dimensões do desenvolvimento, notadamente econômica, social, ambiental e urbana. Já o PGOU, a despeito de uma retórica articuladora dessas dimensões, é um tipo de instrumento próprio do Planejamento Urbano limitado à regulação urbanística, enfim, à ordenação territorial dos usos e ocupações do solo.

O modelo DUSI postula capacitar a gestão urbana a enfrentar desafios do desenvolvimento econômico

e da integração das cidades no contexto da globalização e da consolidação da União Europeia, especialmente através de políticas de dinamização e reconversão da base produtiva herdada dos padrões da sociedade industrial. De outra parte, a ordenação urbanística não denota ambição de parâmetros de desenvolvimento em sentido mais amplo, ou seja, embora fundamentada em determinados princípios holísticos, permanece confinada à sua dimensão físico-territorial.

As normativas institucionais não estabelecem uma ordem hierárquica entre essas diferentes modalidades de planejamento e tampouco se opõem à adoção simultânea de ambas, contudo, as ações e consequências do planejamento estratégico impuseram uma relação de subordinação das normas e instrumentos de ordenação urbana.

Desse modo, não obstante sua centralidade e autonomia institucional, o PGOU se colocou em nítida desvantagem porque opera em cenários previamente desenhados pela planificação estratégica orientada para a modernização da base econômica com largo impacto urbanístico. A despeito do eventual caráter sistêmico da relação entre essas duas referências de planejamento, no caso de Sevilla as implicações do complexo de *La Cartuja* e do *Plan Estratégico 2030* são exemplos paradigmáticos dessa relação de condicionamento em que se colocou o PGOU. Há fortes evidências de que análises similares podem ser feitas sobre Valencia, Bilbao, Barcelona e outras grandes cidades não abordadas neste estudo.

Estranhamente, o debate sobre as motivações, as implicações e as diferentes abordagens do planejamento estratégico das cidades no Planejamento Urbano é ignorado na literatura pesquisada, como de resto não consta dos registros institucionais dos órgãos governamentais, donde se infere que essa temática não constitui um problema teórico-conceitual relevante para analistas, pesquisadores e gestores públicos.

Embora tratado como "bíblia", o PGOU e seu êxito precisariam ser mensurados mais rigorosamente em termos de eficácia, ou seja, em que medida suas diretrizes e normas têm sido capazes de ordenar o território urbano para atingir os objetivos a que se impôs. A observação empírica de Sevilla é suficiente para evidenciar que o princípio da função social da propriedade está longe de se cumprir plenamente, assim como se constatam gargalos renitentes relativos à habitação social, sustentabilidade ambiental, contenção da especulação imobiliária e assim sucessivamente.

Quanto à participação cidadã nas Políticas Públicas de Planejamento Urbano, se houve processo participativo este se restringiu ao momento de elaboração do PGOU, invariavelmente dependente da anuência e de concessões do governo de turno. De modo geral, observa-se baixa institucionalização de normas participativas. A narrativa institucional de Sevilla registra consultas, encontros, foros participativos

e outras formas de intervenção societária (presenciais ou virtuais), e reitera um método orientado para a concertação. Ora, se este objetivo significa entendimento, acordo e consenso, supõe-se a existência prévia de choque de interesses. Conflitos remetem a tensões e disputas pelo espaço urbano, os quais designam posições contraditórias de diferentes atores sociais, tais como do mercado imobiliário, de moradores e suas entidades associativas, de empresários de múltiplos segmentos (imobiliário, fabril, comercial) e de outros grupos específicos.

As fontes institucionais, entretanto, não fazem qualquer menção à existência e à natureza dessas disputas e aos aspectos mais controversos das diretrizes e resoluções do PGOU sevillano. E aqui não estão em questão regras urbanísticas de natureza técnica, mas decisões sobre a expansão urbana (caracterização do solo urbanizável, por exemplo), mecanismos objetivos de restituição das *plusvalias* urbanas, políticas de habitação social e assim sucessivamente. Na narrativa institucional, tendo como critério deliberativo soluções concertadas, em consequência o plano urbanístico se legitima e ganha estatuto jurídico de lei: como num passe de mágica, o conflito e as disputas pelo espaço desaparecem.

Os espaços participativos durante a elaboração do PGOU de Sevilla (assembleias, consultas, mesas territoriais e temáticas, entrevistas etc.) foram construídos por iniciativa do governo local, cuja formação se deu a partir de uma coalizão de centro-esquerda entre PSOE e IU nas gestões do *alcalde* Alfredo Sanchez Monteseirín (PSOE). As orientações em torno de uma Política Urbana mais inclusiva e democrática, de uma cidade mais humanizada e de teor participativo, com efeito, guardam coerência com o perfil ideológico daquele governo. Ações governamentais e Políticas Públicas não brotam espontaneamente, estão diretamente associadas ao conteúdo programático e ao perfil político-ideológico dos governos e coalizões que as protagonizam, enfim, definitivamente a política importa.

Não obstante, a efetividade dessas iniciativas carece de estudos e investigação que uma pesquisa bibliográfica exploratória não é capaz de responder de forma categórica. Reconhecer que o PGOU de Sevilla teve um processo participativo não é suficiente para presumir que essa participação alcançou status efetivamente decisório. Ademais, exceto pelas normas protocolares de exposição pública de propostas de alteração, não há registros de mecanismos de gestão participativa durante a vigência do PGOU, constatação que autoriza inferir a ocorrência de uma administração tecnocrática da Política Urbana no período que se sucedeu à aprovação do plano urbanístico.

A despeito das muitas diferenças (institucionais, socioeconômicas, políticas, culturais ou de escalas territorial e urbana), problemas similares ocorrem no Brasil: planos urbanísticos de baixa eficácia, processos

participativos litúrgicos, agenda urbana dominada por temas econômicos, dinâmica fundiária de baixa regulação e largamente controlada pelo mercado imobiliário e assim sucessivamente.

Posto o debate nesses termos, é plausível inferir que a difusão do pensamento urbanístico espanhol tenha ganhado mais destaque e receptividade em nossas paragens pelo menos em dois aspectos: na propagação de múltiplas formas de planejamento estratégico e na adoção do *city marketing* como estratégia de incorporação às dinâmicas concorrenciais entre cidades. Essa recepção certamente não é linear e tampouco homogênea, mas ganhou mais nitidez e visibilidade em planos, reformas urbanísticas e projetos urbanos de grandes cidades, cujo caso mais emblemático provavelmente seja o Rio de Janeiro e as mudanças urbanísticas engendradas por ocasião dos mega eventos que esta cidade sediou, a Copa do Mundo de Futebol (2014) e os Jogos Olímpicos (2016).

Na Espanha e no Brasil, os processos de formulação e implantação da Política Urbana têm se revelado mais abertos à influência e aos interesses dos agentes privados, principalmente às pressões e ao assédio do capital imobiliário, e isso se reflete nas normas urbanísticas, nos padrões de expansão urbana, nas políticas habitacionais e nos planos urbanísticos.[88]

Portanto, as Políticas Públicas não são intrinsecamente benfazejas, também podem produzir resultados deletérios que conservam ou mesmo aprofundam desigualdades, incluindo o domínio do espaço urbano. Ademais, as formas através das quais essas ações são concebidas e decididas geralmente incorporam mecanismos de transposição de interesses privados para a esfera pública.

Tais observações provisórias não têm caráter conclusivo em razão da circunscrição do escopo do estudo e mesmo das limitações de suas fontes e referências, apenas e tão-somente ensejam uma agenda de pesquisa complexa e interdisciplinar a ser oportunamente desenvolvida, preferencialmente de forma combinada em diferentes áreas do conhecimento das Ciências Humanas e das Ciências Sociais Aplicadas: principalmente no Urbanismo, no Planejamento Urbano e Regional, na Sociologia, na Ciência Política/Políticas Públicas, no Direito, na Economia e na Antropologia.

Essa multifacética agenda de investigação compreende estudos e pesquisas, preferencialmente comparadas, que analisem os arcabouços institucionais, as dinâmicas do mercado imobiliário e de produção do espaço urbano, os processos decisórios das correspondentes Políticas Públicas e as formas através das quais se forja o tecido relacional do Estado, isto é, as maneiras e os padrões através dos quais os governos se relacionam com os atores do mercado e da sociedade para as definições objetivas da Política Urbana.

Em síntese, este estudo não oferece respostas irrefutáveis aos problemas teóricos e empíricos

88. A propósito, no momento em que este texto é finalizado, foi aprovada no Legislativo municipal a revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, marcado pela flexibilização de normas urbanísticas em favor da verticalização e dos interesses do mercado imobiliário. Trata-se de um caso emblemático, da maior cidade do país, mas certamente não o único. Em movimento análogo, o *ayuntamiento* de Madrid sob a gestão do PP conduziu modificações em seu PGOU aprovadas em julho de 2023, também pautadas pela flexibilização de normas urbanísticas (simplificação do regime de obras, dos licenciamentos ambientais, do uso do solo etc.).

abordados, mas, antes, sugere perguntas e problematiza questões a serem respondidas por investigações futuras que necessariamente incluam análises comparadas de realidades urbanas e países ibero-americanos, cuja proximidade geográfica e afinidades históricas remetem a contextos sociais e urbanísticos comparáveis tanto por similitudes quanto por suas especificidades e diferenças.

Seja como for, o enfrentamento das mazelas inerentes a padrões ineficazes de Planejamento Urbano e a um urbanismo espetacularizado que sonega o direito à cidade requer engenho e arte, mas também exige um generoso ingrediente reivindicado por Miguel de Cervantes transcrito na epígrafe que abriu esta Tese: coragem! Bravura intelectual e política para enfrentar teórica e praticamente os dilemas impostos por diferentes expressões de espoliação urbana que se revelam escandalosamente renitentes, sobretudo em nossas paragens. Agenda sobre a qual a questão urbana reclama urgência e ocupa irrefutável centralidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERICH, T. *et al.* **Metodologías Participativas: sociopraxis para la creatividad social.** Madrid: Red Cimas; Dextra Editorial, 2015.

ALCALÁ, L.C.; ALONSO, F.A. La exclusión residencial. **Gitanos – Pensamiento y Cultura.** Revista Bimestral de La FSG, n. 40-41, jun.-oct., 2007. Disponível em: <https://www.gitanos.org/upload/89/87/40_41AFondo.pdf>. Acesso: 10 mar. 2016.

ALFONSIN, B.M. **A política urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de direito urbanístico comparado (Brasil, Colômbia e Espanha)**. Tese (Doutorado) em Planejamento Urbano – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

ALGUACIL, J. (Ed.). **Poder local y participación democrática**. Madrid: El Viejo Topo, 2006.

ARANTES, O.B.F. **Berlim e Barcelona: duas imagens estratégicas**. São Paulo: Annablume, 2012.

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único:** *desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARAÚJO JR., M.E. Las competencias urbanísticas y la planificación metropolitana en el Estado autonômico español. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, nueva serie, año XLVI, n. 138, septiembre-diciembre, 2013.

ARRETCHE, M. (org.). **Trajetórias das desigualdades** – como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole; Ed. Unesp, 2015.

ARRETCHE, M. Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v.52, n.2. Rio de Janeiro: Iuperj, 2009.

ASCHER, F. **Los nuevos principios del urbanismo**. Madrid: Alianza Editorial, 2010.

AVRITZER, L. (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**. V. 14, nº 1. Campinas: CESOP/UNICAMP, 2008.

AYUNTAMIENTO DE SEVILLA. **Nuevo Plan General de Ordenación Urbanística**. Disponível em:<https://web.urbanismosevilla.org./planeamientopgou/pdfs/02_TR_M_ORDENACION/02_TR_MO-10_C.PDF>. Acesso: 17 jul. 2023.

BARRANCO, N.J.M. Delitos contra la ordenación del territorio: regulación vigente y alternativas legales. In: LÓPEZ, A.M.; LEIS, M.R. (Eds.). **II Jornadas de Legalidad Territorial y Ambiental**. Lanzarote: Cabildo de Lanzarote, 2009. Disponível em: <http://www.cabildodelanzarote.com/Uploads/doc/20110223150748313.pdf>.

BENEVOLO, L. **História da Cidade**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

BENKO, G. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. São Paulo: Hucitec, 1999.

BLANCO, I.; SUBIRATS, J. Políticas urbanas en España: dinámicas de transformación y retos ante la crisis. **Gepolítica(s)**, v.3, n.1, 15-33, 2012.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información**. Madrid: United Nations for Human Sttlements/Taurus/Pensamiento, 1997.

BORJA, J.; FORN, M. Políticas da Europa e dos Estados para as cidades. **Espaço e Debates**, ano XVI, n.39, 1996.

BOTELHO, M.L. Teoria da crise em David Harvey – observações sobre Os Limites do Capital. **Revista Continentes**, n.4, 2014.

BRASIL. **ESTATUTO DA CIDADE**. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei nº. 10.257, de 10/7/2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRESCIANI, M.S. **Londres e Paris no século XIX**: o espetáculo da pobreza. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BUSETTI, S. *et al*. Los mecanismos causales de la participación social: una aplicación a la regeneración urbana. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, 164: 77-96, 2018.

CABALLERÍA, M.V. Legislación de suelo y gobierno del território. In: LÓPEZ, A.M.; LEIS, M.R. (Eds.). **II Jornadas de Legalidad Territorial y Ambiental**. Lanzarote: Cabildo de Lanzarote/Observatorio Reserva de la Biosfera, 2009. Disponível em: <http://www.cabildodelanzarote.com/Uploads/doc/20110223150748313.pdf>.

CALDEIRA, T.P.; HOLSTON, J. Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas. In: AVRTIZER, L. (org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

CASTELLS, M. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

____ . **Cidade, democracia e socialismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos**, n.º 45. São Paulo: CEBRAP, 1996.

CHOAY, F. **O Urbanismo**. São Paulo: Perspectiva, 2010.

CLARKE, S. Crise do fordismo ou crise da social-democracia? **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n.24, set. 1991.

COSTA, M.I. *et al*. Explorando nuevas políticas urbanas. **X Congreso de la Associación Española de Ciencia Política y Administración**. Sevilla, 2013. Disponível em: <http://www.aecpa.es/congresos/10/ponencias/297/>. Acesso: 08 mai. 2015.

DAHL, R.A. **Sobre a democracia**. Brasília: Ed. UnB, 2001.

____ . **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

DAVIDOFF, P. *Advocacy* e pluralismo em Planejamento. In: D'OTTAVIANO, C.; MEDEIROS, S.R.F.Q. (orgs.). **Planejamento Urbano e Regional**: ensino, pesquisa e extensão. Trad.: Camila D'Ottaviano. Belo Horizonte: ANPUR, 2021.

DE CÓRDOBA, M.B.F. Los planes de ordenación del territorio en España; de la instrumentación a la gestión. **V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Agua, territorio y paisaje**. Málaga, 2007. Disponível em: <http://www.upo.es/ghf/giest/GIEST/publicaciones/590_Planes_Espana.pdf>. Acesso: 26 abr. 2016.

DE LA ROSA, F.J.U. **Sociología urbana: de Marx a Engels a las escuelas postmodernas**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2014.

DEL CASTILLO, J. y HAARICH, S.N. Desarrollo Urbano Sostenible Integrado cofinanciado por el FEDER en España 2014-2020: Diretrices Estratégicas y Prioridades de Inversion. Final Report for the DG Regio, 2013.

ECHALECU CASTAÑO, A.I. La participación ciudadana en los planes de ordenación urbana. Análisis y propuesta. El caso concreto de Pamplona-Iruñea. **Azkoaga**, 8, 2001. Disponível em: <http://www.euskomedia.org/PDFAnlt/azkoaga/08/08123138.pdf>. Acesso: 10 mai. 2015.

ESPAÑA. **CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA**. Congreso de los Diputados. Disponível em <https://www.congreso.es/docu/constituciones/1978/1978_cd.pdf>. Acesso: 4 nov. 2023.

ESPAÑA. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Observatorio de Vivienda y Solo. 2020. **Boletín especial Vivienda Social 2020**. Disponível em: <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW072>. Acesso: 29 mar. 2022.

ESTEVE, J.M.P.; GORGORIÓ, M.T. **Estrategia Territorial y Gobierno Relacional** – Manual para Planificación Estratégica de 2ª Generación. Sevilla: Junta de Andalucía; Consejeria de Gobernación, s/d.

FAORO, R. Existe um pensamento político brasileiro? In: COMPARATO, F.K. (org.). **A República inacabada**. São Paulo: Globo, 2007.

FARIA, R. de. Urbanismo e Municipalismo na Espanha: entre o Estatuto Municipal e a Unión de Municípios Españoles na década de 1920. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 17, n.1, 2015.

FERNANDÉZ, E.F. de P. Desarrollo, crisis y reconversión de la siderurgia española a través de una empresa vizcaína, AHV (1929-1996). **Ekonomiaz**, n.54, 2003.

FERREIRA, N. S. A. As pesquisas denominadas 'estado da arte'. **Educação & Sociedade**, ano XXIII, n. 79, 2002. Disponível em: <http://scielo.br/pdf/es/v23n/10857.pdf>.

FIX, M.; ARANTES, P.F. On urban studies in Brazil: the favela, uneven urbanisation and beyond. **Urban Studies**, v. 59, issue 5, 2021. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0042098021993360>.

GARCÍA, M.A.H.; LLOSA, A.A. Ciudades y covid-19 – reflexiones acerca de una nueva agenda de investigación para las ciudades del mañana. In: GOULART, J.O. CONSTANTINO, N.R.T. (orgs.). **Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo: as cidades e seus desafios**. Tupã: ANAP, 2021.

GARCÍA, M.A.H.; RODRÍGUEZ, R.M. Mecanismos para la activación de la gobernanza. Estudio de caso para una política de regeneración urbana en España. Ponencia presentada al **XII Congreso Español de Sociología**, 2016. Disponível em: <https://www.fes-sociologia.com/files/congress/12/papers/3273.pdf>. Acesso: 25 fev. 2020.

GONZÁLEZ, C.M.; MEDRANO, L.S. La burbuja inmobiliaria y las políticas urbanas y de vivienda: Madrid-São Paulo. **PARC – Pesquisa em Arquitetura e Construção**, v.8, n.2, 2017. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/parc/article/view/8648199>. Acesso: 29 mar. 2022.

GOULART, J.O. Planejamento estratégico das cidades, plano de ordenação urbana e participação: o caso de Sevilla (Espanha). **Territorios** (49), p, 1-23, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.8944>.

_____ . Planejamento Urbano e Participação: o cenário espanhol e o caso brasileiro. **Caderno CRH** (Online), v. 34, p. 1-16, 2021.

_____ . O marco institucional da política urbana na Espanha e apontamentos comparativos com o Brasil. **Lua Nova**, n. 103, 2018a.

_____ . Do marco institucional da política urbana ao empresariamento e à governança assimétrica. In: ALVES, S.A.; ENOKIBARA, M.; GOMES, S.H.T. (orgs.). **Arquitetura, Urbanismo e Paisagismo**: Contexto Contemporâneo e Desafios: Políticas Públicas. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018b.

_____ . Planificación Urbana y Participación Política: temas e dilemas. In: SANTOS, E. (coord.). **Metodologías Participativas y Democracias Transformadoras**. Colección: Construyendo Ciudadanía / 15. Madrid: Red Cimas, 2018c. Disponível em: <www.redcimas.org>.

_____ . Um país à beira de um ataque de nervos. **Fevereiro**, n.9, abr. 2016. Disponível em: <http://www.revistafevereiro.com/index.php>.

GRIGGS, S.; BLANCO, I.; SULLIVAN, H. **Neoliberalism, crisis and local governance**. Ponencia presentada en el International Seminar Neoliberal Globalisation, Crisis and Local Governence. Barcelona: 2010.

GURZA LAVALLE, A. Após a Participação: nota introdutória. **Lua Nova**, nº 84. São Paulo: CEDEC, 2011.

GURZA LAVALLE, A.; VERA, E.I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, n.84. São Paulo: CEDEC, 2011.

GURZA LAVALLE, A; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, n.67. São Paulo: CEDEC, 2006.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre factividade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____ . Soberania Popular como Procedimento. **Novos Estudo Cebrap**, n. 26, 1990.

HALL, P. **Cidades do amanhã**: uma história intelectual do planejamento e projetos urbanos no século XX. São Paulo: Perspectiva, 2007.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O Federalista**. Brasília: Editora UnB, 1984.

HARVEY, D. **Os limites do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **A Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

_____. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, n.29, jul.-dez. 2012. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf>. Acesso: 22 out. 2022.

____. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos**. Ano XVI, n.39, 1996.

HOBSBAWM, E.J. **A Era das revoluções**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

HOLSTON, J. **A cidade modernista** – uma crítica de Brasília e sua utopia. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

HUIDOBRO, A. et al. La formación de Gobiernos municipales: una nueva base de datos. **Revista Española de Ciencia Política**, n. 49, 2019.

IGLESIAS, M. et al. (Eds.). **Políticas urbanas en España** – Grandes ciudades, actores y gobiernos locales. Barcelona: Icària, 2011.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'Etat em action: politiques publiques et corporatismes**. Paris: PUF, 1987

KOWARICK, L. Investigação urbana e sociedade. In: REIS, E.; ALMEIDA M.H.T.; FRY, P. (orgs.) **Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa**. São Paulo: Anpocs/Hucitec, 1995.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEME, M.C.S.(org.). **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. Salvador: Edufba, 2005.

LIMOMGI. F. A democracia no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, n. 76, 2006.

____."O Federalista": remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, F.C. (org.). **Os Clássicos da Política**, V. 1. São Paulo: Ática, 1993.

LIMONAD, E.; RANDOLPH, R. Planejamento, um campo em busca de um domínio. In: D'OTTAVIANO, C.; MEDEIROS, S.R.F.Q. (orgs.). **Planejamento Urbano e Regional**: ensino, pesquisa e extensão. Belo Horizonte: ANPUR, 2021.

LINZ, J.; STEPAN, A. **Problems of Democratic Transitions and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe**. Baltimore/Londres: The Johns Hopkins University Press, 1996.

LOGAN, J.; MOLOTCH, H. **Urban Fortunes: the political economy of place**. Berkeley: University of California Press, 1987.

LÓPEZ, I; RODRÍGUZ, E. **Fin de ciclo** – financiarización, território y sociedade de propietarios em la onde larga del capitalismo hispano [1959-2010]. Madrid: Traficantes de Sueños, 2010.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAESTRE, V.C. *et al*. La influencia de la Iniciativa URBANA 2007-2013 en el desarrollo de la capacitad institucional de la administración municipal. ***GAPP Nueva Época***, n. 20, Número Monográfico Gobernanza y Políticas de Desarrollo Urbano: teoría y práctica, 2018.

MALDONADO, J. L. Segregação social e mercados habitacionais nas grandes cidade. **Revista Continentes** (UFRRJ), ano 2, n.3, 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/jeffe/Downloads/30-1-60-1-10-20170414.pdf>. Acesso: 28 ago. 2023.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.29, 1995.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

____ . **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2013a.

____ . Cidades no Brasil – Neo desenvolvimentismo ou crescimento periférico predatório? **Revista Política Social e Desenvolvimento #01**, v.1, n.1, ano 1, 2013b.

____ . As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARQUES, E.C.L. (org.) **As políticas do urbano em São Paulo**. São Paulo: Ed. Unesp; Centro de Estudos da Metrópole, 2018.

MARQUES, E.C.L. Notas sobre a política e as políticas do urbano. **Textos para Discussão/CEM**. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole, 2016.

____ . **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2003.

MÁRQUEZ, A.M.; NAREDO, J.M. **El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano**. Barcelona: Icaria Editorial, 2011.

MARTÍ, M.; BONET, J. Los movimimentos urbanos: de la identidad a la glocalidad. A**ctas del X Coloquio de Geocritica**. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-121.htm>. Acesso: 12 fev. 2016.

MARTÍ-COSTA, M.; PYBUS, M. La participación en el urbanismo: los planes de ordenación urbanística municipal en Cataluña. Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP), **Nueva Época**, n.10 julio-diciembre 2013.

MAUÉS, A.G.M.; SANTOS, L. dos. Estabilidade constitucional e acordos constitucionais: os processos constituintes de Brasil (1987-1988) e Espanha (1977-1978). **Revista Direito** GV, vol.4, n.2, jul/dez., 2008.

MAYO, M.J.G.; IGUAL, P.L. Políticas urbanas en la ciudad de Sevilla. **Geopolítica(s)** v. 3, nº 1, pp. 61-81, 2012.

MEDINA, M.G.; GARCÍA, M.A.H. Procesos de agenda y políticas de desarrollo urbano: centrando la cuestión. Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP), **Nueva Época**. n. 20, 2018. Disponível em: <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10594>. Acesso: 24 fev. 2020.

MEDRANO, J.A.R. Los 10 errores más básicos y frecuentes em El urbanismo español. **Actualidad Jurídica Ambiental**, n.52, dez., 2015.

MESA, A.M.; LINDES, I.H.; RODRÍGUEZ, R.M. **Territorios inteligentes: la planificación estratégica en Andalucía**. Jaén: Líberman, 2011.

MICHILES, C. *et al*. **Cidadão constituinte**: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MIGUEL, L.F. Teoria da democracia atual: esboço de mapeamento. **BIB – Revista Brasileira de informação bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 59, 2005.

MOLET, R.F. Planos, Projetos, Eventos: Barcelona 1992-2012. **Arqtexto**, n.17, 2010. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/propar/publicacoes/ARQtextos/pdfs_revista_17/06_RFM_PLANOS%20PROJETOS%20EVENTOS.pdf>. Acesso: 18 mai. 2016.

MUNFORD. L. **A cidade na história** – suas origens, transformações e perspectivas. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

NEL·LO, O. **La ciudad en movimiento**: crisis social y respuesta ciudadana. Madrid: Díaz & Pons Editores, 2015.

_____ ¿Cambio de siglo, cambio de ciclo? Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI. **Ciudad y Territorio Estudios Territoriales**, XXXVI (141-142), 2004.

NUEVA AGENDA URBANA. Quito: Secretariado de Hábitat III / Naciones Unidas, 2017. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>. Acesso: 11 fev. 2020.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista – o Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

PARELLADA, A.M. El suelo en la legislación urbanística española. **Boletin CF+S 51. (Des)regulaciones**. Madrid: Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, 2009. Disponível em: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n51/n51-aamat.pdf>. Acesso: 2 mar. 2016.

PARÉS, M. (ed.). **Participación y calidad democrática**. Barcelona: Ariel, 2010.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIKE, A.; RODRÍGUEZ-POSE, A.; TOMANEY, J. **Desarrollo local y regional**. Traduccíon: Tur, J.N. València: Universitat de València, 2006.

PRZEWORSKI, A. **Democracia e mercado**: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

RAMOS, N.V.; VILLASANTE, T.R. **Do sul ao norte, metodologias participativas desde a sócio-práxis**. São Borja: Faith, 2015.

RODRIGUEZ, A.F.; CALMAESTRA, J.A.N. Teoría y práctica de la planificación territorial en las aglomeraciónes urbanas de Sevilla a y Granada. **Cuadernos Geograficos**, n.47, 2010.

ROLNIK. R. Democracia no fio da navalha – limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.11, n.2, 2009.

ROVATI, J.F. Urbanismo versus Planejamento Urbano? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.15, n.1, 2013. DOI: http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2013v15n1p33.

RUANO DE LA FUENTE, J.M.R. Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. **Política y Sociedad**, v.47, n.3, 2010.

RULLAN, O. La nueva Ley de Suelo de 1998 em El contexto del neoliberalismo postmoderno. **Investigaciónes Geográficas**, Anales de La Universidad de Alicante – Instituto Universtario de Geografía, jul.-dec., 1999.

SALGADO, C.F. Democracia y participación: el Plan General de Madrid de 1985. **Cuadernos de Investigación Urbanística – Ci[ur]**, Año IV, n.79, noviembre-deciembre. Madrid: Instituto Juan de Herrera, 2011.

SANTOS JR., O.A.; MOROSO, K. (orgs.). **Dossiê de monitoramento das políticas urbanas nacionais 2021:** direito à cidade e reforma urbana em tempos de inflexão conservadora: monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da política urbana. Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU); Ed. dos Autores, 2021. Disponível em: <https://forumreformaurbana.org.br/wp-content/uploads/2021/12/Dossie2021_final.pdf>.

SANTOS JR., O.A.; MONTANDON, D.T. **Os Planos Diretores Municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011.

SASSEN, S. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SCHIERA, P. Estado Moderno. In: BOBBIO,N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. UnB, p. 428, 1998.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SECCHI, B. **La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres**. Madrid: Catarata, 2015.

SHIMBO, L. As estruturas sociais das políticas do urbano em São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.21, n.3, 2019.

SINGER, A.; ARAUJO, C; BELINELLI, L. **Estado e democracia** – uma introdução ao estudo da política. Rio de Janeiro, Zahar, 2021.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E.C. (orgs.) **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2007.

TELLERIA, I; AHEDO, I. Movimientos urbanos y democratización en la ciudad: una propuesta de análisis. **Revista Española de Ciencia Política**, n. 40, marzo 2016.

TELLO, R. Plano Estratégico de Barcelona – do balanço ao novo plano. **Finisterra**, XXIX, n.57, 1994.

TERÁN, F. **Planeamiento Urbano en la España Contemporánea**: historia de un proceso imposible. Barcelona: Gustavo Gili, 1978.

TEZANOS, J. F.; COTARELO, R.; BLAS, A. de (Orgs.). **La transición democrática española**. Madrid: Sistema, 1989.

THOMAS, H. **La Guerra Civil española**. Barcelona: Randon House Mondadori, 2011.

TOMÀS, M.; MARTÍ-COSTA, M. La reconfiguración de la agenda urbana: el debate Europeo. In: IGLESIAS, M. et al. (dds.). **Políticas urbanas en España** – Grandes ciudades, actores y gobiernos locales. Barcelona: Icària, 2011.

TOURAINE, A. **O que é a democracia?** Petrópolis: Vozes, 1996.

UBASART-GONZÁLEZ, G. e MARTÍ I PUIG, S. España: ¿um nuevo ciclo político? **Nueva Sociedad**, n. 286, marzo-abril, 2020. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/espana-un-nuevo-ciclo-politico/>. Acesso: 15 jun. 2020.

ULTRAMARI, C.; REZENDE, D.A. Planejamento estratégico e Planos Diretores Municipais: referenciais e bases de aplicação. **Revista de Administração Contemporânea**, v.12, n.3, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552008000300006>. Acesso: 08 mai. 2015.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, n.67, 2006.

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.

VALLADARES, L.P. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil In: BOSCHI, R. (org.). **Corporativismo e Desigualdade** – a construção do Espaço Público no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo Editora, 1994.

VÁZQUEZ, C.G. **Teorías e Historia de la ciudad contemporánea**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2016.

VERGÉS, R. La crisis inmobiliaria según las estadísticas de trámite. **Observatorio Inmobiliario y de la Construcción**, v.40, n.40, 2009.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp; Lincoln Institute, 2001.

____ .Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C. e SCHIFFER, S.R. (Orgs.). **O processo de urbanização do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004.

WEBER, M. **Ciência e Política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1989.

YÁNEZ, C.J.N.; HUETE, M.A. El análisis de la lógica del desarrollo territorial a través de sus procesos de planificación estratégica. Propuesta metodológica y aplicación en Andalucía. **Revista de Estudios Regionales**, n. 89, 2010.