



OLHARES GEOPOLÍTICOS SOBRE O PLANO DIRETOR: REFLEXÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS PARA UMA AGENDA DE PESQUISA

Amanda Thereza Orozco Morais de Souza ¹

RESUMO

Este artigo se insere numa agenda de pesquisas plural e relativamente recente que tem se dedicado a analisar o problema da governança urbana a partir de um enfoque institucional alargado e crítico. Trata-se de situar os contextos territoriais de ação, trazendo maior ênfase nas regras, normas, organizações do Estado, mas também tradições culturais, rotinas, hábitos, etc. que circunscrevem a ação política. Nesse sentido, invocamos uma aproximação entre os subcampos da geografia política e da geografia urbana, no intuito de destacar as disputas e os conflitos adjacentes à essa escala do planejamento urbano, a fim de mostrar em que circunstâncias eles se revelam e de que modo os distintos grupos de pressão agem. Para tanto são operacionalizados os conceitos de *governança* e de *espaço político* em um estudo de caso sobre o processo de revisão do plano diretor da cidade de Niterói/RJ realizado entre 2014 e 2018. O objetivo é contribuir para o debate acerca das potencialidades desta proposta teórico-metodológica para a pesquisa geográfica. Os resultados apontam para existência uma complexa trama que envolve atores, agentes e instituições enredados em relações de poder contingentes, intencionalidades e agenciamentos plurais que afetam a agenda política da governança.

Palavras-chave: Geografia política urbana; planos diretores; governança; espaços políticos; participação.

RESUMEN

Este artículo es parte de una agenda de investigación plural y relativamente reciente que se ha dedicado a analizar el problema de la gobernanza urbana desde un enfoque institucional amplio y crítico. Se trata de situar los contextos territoriales de actuación, poniendo mayor énfasis en reglas, normas, organizaciones estatales, pero también tradiciones culturales, rutinas, hábitos, etc. que circunscriben la acción política. En este sentido, se invoca una aproximación entre los subcampos de la geografía política y la geografía urbana, con el fin de resaltar las disputas y conflictos adyacentes a esta escala de planificación urbana, con el fin de mostrar en qué circunstancias se manifiestan y cómo actúan los diferentes grupos de presión. Por lo tanto, los conceptos de *gobernanza* y *espacio político* se encuentran operacionalizados en un estudio de caso sobre el proceso

¹ Mestranda em Geografia da Universidade Federal Fluminense - UFF, aorozco@id.uff.br;



de revisión del plan director de la ciudad de Niterói / RJ realizado entre 2014 y 2018. El objetivo es contribuir al debate sobre el potencial de esta propuesta teórico-metodológica para la investigación geográfica. Los resultados apuntan a la existencia de una trama compleja que involucra a actores, agentes e instituciones enredados en relaciones contingentes de poder, intenciones y agencias plurales que inciden en la agenda política de gobernanza.

Palabras clave: Geografía política urbana; planes directores; gobernanza; espacios políticos; participación.

INTRODUÇÃO

As mudanças institucionais pelas quais passou a política urbana brasileira nas últimas três décadas alteraram as formas de interação do Estado com a sociedade. A pesquisa urbana em geral, a partir de enfoques críticos, tem desde então fornecido fortuitas chaves analíticas que atestam um sólido diagnóstico a respeito do alcance limitado desses novos arranjos. No entanto, neste artigo partimos da consideração de que embora sejam referências incontornáveis, essas literaturas ainda não foram capazes de explicitar como esses arranjos são operacionalizados de modo a produzir os frustrantes resultados a que inegavelmente chegamos. Em outras palavras, entendemos que há uma carência de instrumentais analíticos que nos permitam dar conta de iluminar de maneira nuançada as disputas e os conflitos que ocorrem no interior das estruturas institucionais do planejamento urbano e que não respondem necessariamente e de maneira exclusiva aos imperativos macroecômicos. Ao contrário, eles são produto da ação política praticada por “atores reflexivos e territorialmente situados que cooperam, estrategicamente, ou entram em conflito/confronto para modificar (ou manter) o quadro institucional que, ao mesmo tempo, constrange e habilita sua ação” (NUNES RODRIGUES, SANFELICI, 2021, p.285).

Nessa esteira, é bastante pertinente - e esse é o argumento central a ser desenvolvido neste artigo – a proposta de uma geografia política urbana que se concentre justamente nos arranjos geopolíticos adjacentes aos processos de planejamento urbano. A aposta vai em direção ao compartilhamento dos referenciais teóricos-metodológicos e dos temários de pesquisa entre esses dois importantes subcampos da ciência geográfica em diálogo com outras tradições disciplinares. É, portanto, a partir dessas interfaces que esse artigo procura fornecer contribuições para um alargamento da agenda da governança urbana.



Como ocorrem os pactos adjacentes à formação de planos diretores? Essa é pergunta central que perseguimos neste ensaio. Estamos interessados em entender a complexidade da elaboração do novo plano diretor da cidade de Niterói a partir de um estudo da geografia política urbana que busca elucidar exatamente os modos de expressão e representação dos conflitos de interesse ocorridos nesse processo.

Quais são os agentes e atores envolvidos? Em que circunstâncias eles se expressam? De que modo a análise sobre os diferentes espaços políticos de discussão do plano diretor aponta para conflitos de interesse e vislumbra capacidades distintas de poder de agenda dos grupos de pressão implicados nesse processo?

Para responder a esses questionamentos, recorremos aos conceitos operatórios de *governança* e de *espaço político* para analisar o material empírico reunido sobre a revisão do PD de Niterói. Ambos os conceitos respondem a tentativa de compreender as recentes transformações porque passou o Estado, no sentido de uma abertura cada vez maior de arenas participativas. Tratam-se, portanto, de instrumentos analíticos que permitem uma observação mais detalhada dos processos de planejamento desenrolados sob formatos pretensamente cooperativos.

O artigo está estruturado da seguinte maneira: a primeira seção busca dar conta das balizas teóricas e conceituais que mobilizamos para os fins desta pesquisa. Em seguida, são apresentadas as metodologias. E, finalmente, no terceiro item apresentamos os resultados de um estudo empírico que estamos desenvolvendo no Programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense (PPGEO-UFF), em uma pesquisa de mestrado que conta com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), e que tem também sido debatida no âmbito do Núcleo de Pesquisas sobre Pactos Político-Territoriais e Desenvolvimento (NUPACT-UFF) desde 2018, sobre a revisão do plano diretor da cidade de Niterói.

REFERENCIAL TEÓRICO:

Segundo Mamadouh (2020) existem três “formas principais” de se fazer uma geopolítica urbana. A primeira seria trazendo os referenciais da geopolítica, historicamente comprometidos com os temas do Estado-nação, para tratar os fenômenos da escala urbana. A segunda seriam os estudos sobre os efeitos das guerras sobre as cidades, e a terceira os exames gerais que tomam da cidade como um ator geopolítico



global. Nesta pesquisa, situamo-nos na primeira vertente, isto é, nos concentramos em enquadrar as disputas entre atores territoriais na escala local – da cidade - como conflitos geopolíticos.

Otos autores têm seguido nessa direção. A título de exemplo menciona-se a obra de Rossi e Vanolo (2012), que desenvolveram um vasto estudo a respeito das políticas urbanas atribuídas as cidades de Pequim, na China, e Bilbao, na Espanha, elencando suas motivações, representações, estratégias e impactos sobre o espaço urbano. Outro exemplo importante, este na América do Sul, vem do Chile, onde Lukas (2021) tem defendido a centralidade do estudo da governança para tratar das mudanças aceleradas que se abatem sobre os espaços urbanos chilenos. O autor sustenta a relevância da geografia política urbana para iluminar os conhecimentos a respeito das redes de atores e as estratégias e discursos que mobilizam em seus cursos de ação de modo a influir nos resultados do planejamento urbano. Já no Brasil, entre os estudos que invocam a geografia política urbana, destacam-se os trabalhos de Gomes e Ribeiro (2018), Machado (2018), Soares (2018), Ribeiro et al (2021), entre outros, que têm tratado das disputas estabelecidas em torno de políticas urbanas sob um viés geopolítico.

Esse movimento de renovação da geografia política coincide com – e, podemos dizer que é, em grande medida, estimulado por – um diagnóstico cada vez mais evidente das lacunas deixadas pela pesquisa urbana “tradicional”. Essas lacunas dizem respeito a dificuldade encontrada em convergir nossas caracterizações teóricas sobre a produção do espaço urbano em suas múltiplas faces e escalas com a realidade empírica observável. Como resultado, escapam do escopo analítico nuances importantes dos processos políticos pertinentes ao planejamento e à gestão urbana que não respondem unicamente as lógicas e racionalidades macroeconômicas, mas que dizem respeito aos contextos territoriais e as tramas de relações situadas espacial e temporalmente e que influenciam de modo significativo na agenda política e no ordenamento do território urbano de maneira ampla (NUNES RODRIGUES, SANFELICI, 2021; BRENNETOT, 2021).

A fim de contribuir com a superação dessas insuficiências e garantir maior operacionalidade nas análises críticas sobre os processos de *policy making* no espaço urbano, um conjunto de geógrafos – e também de pesquisadores de outros campos das ciências sociais – têm recuperado e atualizado o pensamento institucional, como forma de valorizar as distintas temporalidades, dimensões e escalas que atravessam os fenômenos políticos urbanos. Diante disso, as abordagens institucionais de análise voltam



ao horizonte das ciências sociais renovadas nos últimos anos e têm fornecido proveitosas chaves analíticas passíveis de serem articuladas para nos aproximar das realidades empíricas sobre as quais nos debruçamos em diferentes problemas de pesquisa. Dentre outros trabalhos, têm destaque os recentes esforços feitos por Nunes Rodrigues e Sanfelici (2018;2021), que se dedicaram a fazer uma sistematização das potencialidades teórico-metodológicas abertas pelo paradigma instrucional institucional (em sentido largo²) para a ciência geográfica, de modo a dar maior visibilidade e ao mesmo tempo fornecer elementos para embasar os debates a esse respeito.

Suscintamente, os autores tematizam a relevância da abordagem institucional para tratar de temas caros à Geografia, dentre os quais destacamos a questão da governança e da cooperação no ordenamento territorial. Essa temática específica muito tem interessado aos geógrafos políticos, que, inseridos num contexto de renovação e ampliação das pautas e das perspectivas teóricas abarcadas por esse subcampo da disciplina, tentam dar conta da multiplicidade de processos políticos que ocorrem em diversas escalas e envolvem um conjunto cada vez mais amplo de atores, agentes e espaços políticos.

A questão da governança, especificamente, como já muito se tem debatido, evoca uma multiplicidade bastante ampla de possíveis conceituações que, no espaço limitado deste artigo não convém retomar detalhadamente³. Cabe-nos, no entanto, especificar que a noção de governança que adotamos nesta pesquisa está embasada em referenciais tais como Lima (2018;2019), Ferrão (2014), Nunes Rodrigues e Sanfelici (2021), entre outros, que resguardadas suas particularidades epistemológicas, chamam atenção para os processos de negociação e tomada de decisões que incorporam arranjos mais horizontalizados por meio dos quais agentes e atores não estatais até então não *formalmente* inscritos nesses processos se inserem.

Fortalece-se uma agenda de pesquisas que interroga quais são as reais possibilidades de efetivação das formas de governança que, amparadas em configurações reticulares para a troca de experiências, informações e conhecimento entre atores e agentes, seriam mais propensas a impulsionar mudanças significativas para um modo de

² Os autores enfatizam notadamente as contribuições do *institucionalismo alargado* o qual, partindo da proposta de Reis (2009), incorpora uma visão mais abrangente do que sejam as instituições - indo desde as leis, normas, regras e organismos estatais até costumes, hábitos, tradições culturais, e demais códigos formais e informais, etc - para a importância delas em transformar a dinâmica e afetar o ordenamento dos territórios.

³ Todavia, sugere-se ler Lima (2019), Dallabrida (2011), Abdalla e Rodrigues (2017), entre outros.



fazer política mais participativo e inclusivo. Suscita ainda investigar em que medida esses novos padrões de *policy making* podem ser frustrados por ciclos mais viciosos do que virtuosos nos contextos em que ocorrem. Isto é, em que medida, por exemplo, arranjos clientelistas e populistas de decisão se afirmam de modo a minar possibilidades de processos mais colaborativos e horizontalizados.

Trazer o debate da governança significa lançar luz sobre as interações institucionais e processos decisórios construídos em redes por diferentes atores e agentes. Num contexto como o brasileiro, onde nas últimas três décadas houve a multiplicação de canais de participação popular, que permitiu a inserção de grupos sociais historicamente alijados dos processos decisórios, ao mesmo tempo em que os processos de neoliberação ganharam muita força, as fronteiras entre Estado, mercado e sociedade esfumaçam-se – o que não significa necessariamente uma redução do ente estatal –, de tal forma que faz cada vez mais sentido – e é também urgente – entender como esses diferentes atores se coordenam.

Uma vez que esses processos interativos não ocorrem de maneira apartada do espaço, apostamos na aplicação do conceito de *espaço político* como um segundo recurso operatório que nos permite nos aproximarmos de maneira mais precisa do *locus* onde ocorrem os processos de governança. O conceito de espaço político também é permeado por uma miríade de definições⁴. Aqui adotamos a definição proposta por Castro (2012; 2018a; 2018b), que o define como o espaço no qual os atores agem politicamente com intuito de influir sobre o resultado das políticas, ou seja,

um tipo de espaço ao mesmo tempo de encontro, de debates e acordos sobre interesses conflitantes, pode ser ou não visível e acessível a todos e personifica a materialidade inerente à vida política que supõe não apenas pensar e falar, mas também o agir. O espaço político é então um lugar mobilizado para o confronto, onde os homens agem coletivamente com uma intenção, o lugar da defesa de interesses, da negociação e da disputa de poder sobre os acordos em relação às normas necessárias ao convívio pacífico entre diferentes visões de mundo. (CASTRO, 2018, p. 123).

A potencialidade desse conceito para os estudos sobre governança, reside, portanto, no fato de que ele seleciona as arenas específicas em que ocorrem as disputas e negociações que afetam a agenda política. Dessa maneira, funciona como uma lente através da qual podemos visualizar as práticas de participação, além de favorecer a

⁴ Pode ser entendido como espaço da sociedade, espaço da resistência social, espaço das escolhas eleitorais, etc. (CASTRO, 2018).



identificação dos grupos de pressão envolvidos e os modos de expressão e representação de conflitos de interesse atinentes aos processos decisórios coletivos, tais como aqueles de elaboração de políticas urbanas.

De acordo com Castro (2018a; 2018b), os espaços políticos podem ser de três tipos básicos: exclusivos, limitados e abertos. De maneira resumida, os espaços exclusivos são os espaços da representação política, da ação das instituições legislativas tais como Parlamentos, Assembleias ou Câmaras Legislativas. Os espaços políticos limitados são aqueles nos quais se debate e delibera políticas a partir de determinadas agendas temáticas. É o caso dos conselhos setoriais e das audiências públicas, “onde a sociedade tem contato direto com as instituições de poder, podendo influenciá-lo por meio da simples pressão da copresença ou mesmo pela possibilidade de atuar ativamente” (AZEVEDO, 2016, p.130). Porém esse contato é mediado por regras e parâmetros pré-estabelecidos que delimitam, de certo modo, o alcance da ação política praticada no interior desses espaços - por isso o adjetivo “limitado”. Já os espaços políticos abertos seriam aqueles abertos a toda sociedade e que ocorrem nas ruas e praças e demais lugares do cotidiano social; seriam o que Cornwall (2002 apud CASTRO, 2018) chamou de espaços políticos de movimentos e momentos efêmeros.

O processo de elaboração de planos diretores, segundo as normas federais, notadamente o Estatuto da Cidade, deve ser feito de maneira participativa. Isso implica, portanto, o acionamento de determinados espaços políticos, em especial dos espaços limitados, como *audiências públicas* e *conselhos municipais*, que são os dois principais canais de participação social engendrados nesses processos. Qual é o alcance da participação popular nesses espaços? Como se manifestam os conflitos de interesse nesses espaços e de que maneira eles são mediados? Essas são algumas perguntas que nos fizemos ao analisar, à luz dos referenciais teóricos acima destacados, os materiais empíricos reunidos sobre a revisão do PD de Niterói. A seguir apresentamos a metodologia utilizada para analisar esses mesmos materiais e, em seguida, os resultados da investigação.

METODOLOGIA

A revisão do PD de Niterói iniciou-se em janeiro 2014 após uma série de pressões e constrangimentos que envolveram desde a sociedade civil, articulada em torno de um



Fórum de Políticas Urbanas (FOPUR)⁵, até ações do Ministério Público que exigiu o início dos trabalhos se desse de maneira participativa conforme orienta o Estatuto da Cidade. Os principais espaços políticos acionados para tanto foram: o Conselho de Políticas Urbanas de Niterói (COMPUR), no bojo do qual foram criadas as chamadas Câmaras Temáticas (CTs), e as Audiências Públicas⁶.

Foram realizadas pesquisas de campo não participativas por meio das quais reunimos gravações, notas de campo e fizemos uma pequena rede de contato com alguns dos agentes presentes (vereadores, lideranças políticas, conselheiros da cidade, moradores, etc.) aos quais recorreremos num segundo momento para fazer entrevistas semi-estruturadas. Complementarmente foram escrutinadas atas e relatórios oficiais de ambos os espaços políticos acionados no processo em questão. Além disso, outros materiais foram reunidos como legislações municipais, regulamentos, matérias de jornal, que nos ajudaram a complementar a construção de um painel a respeito das etapas, atores e conflitos identificados na revisão do PD de Niterói.

As atas, relatórios, notas de campo e gravações serviram-nos para compor uma espécie de “etnografia” do COMPUR e das Audiências Públicas⁷. O estudo sobre o COMPUR especificamente foi feito prioritariamente a partir da sistematização das atas e relatórios coletados na plataforma digital da Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade Urbana de Niterói⁸ e outros nos foram gentilmente cedidos por alguns de

⁵ O FOPUR é um movimento social que reúne agentes oriundos de diversos segmentos da sociedade com intuito de, dentre outras coisas, funcionar como uma espécie de canal de mediação entre a sociedade civil e os conselheiros do COMPUR. No período da revisão do PD, esse fórum funcionou, dessa maneira, como um espaço paralelo ao COMPUR, mas que foi fundamental para ampliação do controle social sobre as políticas urbanas. Por meio dele, pessoas interessadas nos temas pertinentes à política urbana se informavam a respeito das propostas debatidas no Conselho e, dessa maneira, traçavam estratégias de luta coletiva.

⁶ Também foram realizadas oficinas com lideranças comunitárias da cidade, mas não foi possível localizar registros desses encontros. Solicitamos essas informações à Secretaria de Urbanismo e Mobilidade de Niterói, que, segundo consta no relatório da FGV (FGV, 2015b), foram disponibilizados num CD-ROM, mas não obtivemos respostas.

⁷ Dentre os documentos oficiais analisados, isto é, aqueles disponibilizados publicamente pela SMU, listam-se as 49 Atas do COMPUR das gestões 2013-2016 e 2017-2020; Regimento Interno do COMPUR; Portal da Transparência e os relatórios técnicos elaborados pela FGV (FGV 2015a, 2015b; 2016). Outras fontes fundamentais para extrair informações basilares para compreensão do fenômeno analisado foram as gravações das reuniões disponibilizadas no Youtube pelo Fórum de Políticas Urbanas de Niterói (FOPUR) e pelo vereador Paulo Eduardo Gomes, além de nossas notas particulares de campo e algumas entrevistas semi-estruturadas realizadas com ex-conselheiros e outros personagens da política urbana ativos no COMPUR, porém, como visitantes. Importante ressaltar que um dos problemas que tivemos para operacionalizar essa análise foi que as atas da gestão 2017-2020 não possuem lista de presença no texto. Dessa maneira, não foi possível precisar quantos e quais foram os atores presentes nas reuniões realizadas nesse período.

⁸ Disponível em: <http://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/>



nossos entrevistados, em geral, ex-conselheiros ou figuras políticas vinculadas de alguma maneira ao COMPUR e/ou aos demais espaços políticos do planejamento urbano de Niterói.

Por meio desses materiais conseguimos identificar o perfil dos atores mais proeminentes nesses espaços, algumas de suas estratégias de ação, frequência com que ocupam tais espaços, etc. Junto disso, as entrevistas serviram para que pudéssemos ter uma noção mais ampliada a respeito do funcionamento desses espaços a partir da perspectiva própria daqueles atores que participaram deles. Ao identificar e organizar na forma de tabelas e gráficos quais são os grupos de pressão envolvidos, a frequência com que seus respectivos representantes ocupam esses espaços, e cruzarmos esses dados com os relatos extraídos das entrevistas, pudemos entender melhor as conflituosas circunstâncias em que os grupos de pressão se expressam, assim como sobre as estratégias de atuação que eles mobilizam em cada caso e em cada espaço político.

Com isso, foi possível perceber a coexistência de distintos padrões de governança num mesmo espaço político, bem como os próprios limites e possibilidades com que contam os diferentes grupos de interesse nos seus respectivos espaços de intermediação com o Estado.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Conselho de Políticas Urbanas da cidade foi instituído no ano de 2004, por meio da Lei Municipal nº 2123, de 04/02/2004 que alterou o Plano Diretor da cidade adequando-o ao Estatuto da Cidade. Todavia, uma experiência anterior havia ocorrido entre os anos 1993 e 1997, período em que esteve ativo o primeiro Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (CMUMA), que, embora tivesse funções meramente consultivas, funcionou como um importante canal de interação entre Estado e a sociedade civil, tendo sido decisivo em diversas disputas atinentes às políticas urbanas da cidade no curto período de existência (BIASOTTO et al, 2009)⁹. A principal diferença entre o

⁹ Aliás, a desativação do CMUMA ocorreu justamente quando tramitou na cidade uma proposta de lei que visava flexibilizar os parâmetros urbanísticos em áreas valorizadas pelo setor imobiliário. Estamos nos referindo a Lei Municipal nº 1732/99, que instituiu as chamadas Operações Interligadas (OIs) - que conferiu aos construtores a possibilidade de ultrapassar os limites de altura e de adensamento definidos nas legislações do PUR e do uso e ocupação do solo mediante o pagamento de contrapartidas. Vigentes entre 1999 e 2002, as OIs acabaram por reforçar as desigualdades na cidade, na medida em que todas as propostas



COMPUR e seu antecessor, é que ele possui capacidades deliberativas e caráter permanente (ou seja, não pode ser desativado).

Foi possível perceber um nítido controle da agenda do COMPUR por parte da Secretaria de Urbanismo, que tem a primazia de assentar a presidência do Conselho. Segundo o Regimento Interno do COMPUR, as pautas devem ser decididas coletivamente em plenária. Mas, o que se verificou na prática é que em geral a presidente decidia as pautas e informava aos conselheiros as datas e respectivas matérias das reuniões. Essa dinâmica pode ser interpretada como uma estratégia de “manipulação dinâmica das condições da escolha política” (RIKER, 1984, apud SANTOS e BORGES, 2018), haja vista que fica sob incumbência do Executivo o poder de decidir *quais* problemas serão matéria de discussão no âmbito do Conselho e *quando*. Ao se antecipar e controlar o escopo das discussões, o poder executivo, costurou a agenda do Conselho à agenda do governo e limitou em grande medida a abertura de brechas para se discutir ou se aprofundar debates pertinentes a temática do plano diretor.

O COMPUR foi órgão responsável pela coordenação do processo participativo. Ao todo foram realizadas 13 reuniões que tiveram como pauta matérias relativas ao PD. Muitas vezes, essas reuniões dividiram a pauta com outras matérias, reduzindo-se dessa maneira o tempo hábil para os debates e negociações. Um outro problema verificado era o tempo entre a convocação das reuniões e a disponibilização das informações sobre o que seria deliberado: em geral, os conselheiros eram informados da pauta, mas não recebiam os anexos com os textos que embasariam as discussões, os quais geralmente só eram acessados – quando eram – no momento das reuniões.

O COMPUR é um conselho paritário. Dessa maneira, sua composição é partilhada entre agentes estatais (do poder executivo e do legislativo) e agendes da sociedade civil (movimentos sociais, empresários, entidades acadêmicas e profissionais, trabalhadores e ONGs)¹⁰. Analisando as atas do COMPUR e das duas Conferências da Cidade realizadas naquele período¹¹, verificamos que, embora se exija pluralidade e proporcionalidade na

de operação realizadas se restringiram à construção de unidades multifamiliares voltadas sobretudo para as classes média e alta (SALANDIA, 2008).

¹⁰ São 36 membros, sendo 18 titulares, 18 suplentes, distribuídos de maneira paritária e proporcional. Os assentos (titulares e suplentes) são assim repartidos: 5 representantes do Poder Executivo, 2 representantes do Poder Legislativo, 5 representantes dos Movimentos sociais e populares, 2 representantes do Segmento empresarial, 2 representantes dos Trabalhadores, 1 representante das Entidades profissionais e acadêmicas, e, por fim, 1 representante das Organizações Não Governamentais (ONGs).



composição do Conselho, nos últimos anos tem ocorrido uma redução significativa na quantidade de instituições da sociedade civil representadas no COMPUR, especialmente no segmento dos movimentos sociais. Desde de 2013 esse segmento, que conta com 10 assentos no Conselho (sendo 5 titulares e 5 suplentes), passou a ser representado somente por uma instituição a FAMNIT (Federação das Associações de Moradores de Niterói). Trata-se um movimento que embora tenha uma larga trajetória de lutas na cidade em favor especialmente de moradores de bairros periféricos, carrega também fortes vínculos com o governo que sugerem sua cooptação. Destaca-se o fato de que parte de seus líderes integravam cargos comissionados em secretarias e autarquias executivas (GORHAM, 2017), sugerindo a existência de arranjos clientelistas. Tais arranjos revelaram-se como um dos principais fatores para o aprofundamento exercício democrático praticado no COMPUR. Verificamos que em geral os conselheiros da FAMNIT não tensionavam as pautas com o governo, ao contrário atuavam de maneira a favorecer consensos em torno das propostas da SMU, evitando conflitos e, conseqüentemente, a própria ação política que funda esse espaço político – COMPUR¹².

No geral as reuniões do COMPUR sobre o PD tiveram caráter consultivo e de prestação de contas (*accountability*). Eram apresentadas aos conselheiros as propostas para a revisão e para o formato do no PD elaboradas pela SMU em parceria com a FGV. Em seguida, solucionavam-se dúvidas pontuais e o processo seguia a diante, o que era possível graças ao controle da agenda por parte do executivo que demandava celeridade, em detrimento do aprofundamento dos debates.

As Câmaras Temáticas, como vimos, foram espaços anexos ao COMPUR. Elas foram compostas da seguinte maneira: 80% conselheiros e 20% visitantes. A FAMNIT e o poder legislativo sequer chegaram a compor as três CTs. Adicionalmente, chama atenção que entre os visitantes, a maioria deles eram ou de instituições vinculadas à Academia ou de ONGs e movimentos sociais que não se viam representadas pela FAMNIT, o que foi fundamental para que pautas importantes que não foram trabalhadas

¹¹ Em 2013 e 2016 foram realizadas duas Conferências em Niterói. A Conferência das Cidades é um fórum nacional bianual de discussão e deliberação sobre assuntos relevantes ao desenvolvimento urbano. Possui três etapas interconectadas: municipal, estadual – incluindo o Distrito Federal – e nacional. Na etapa municipal as cidades devem fazer a eleição dos membros dos conselhos de política urbana.

¹² Como nos lembra Castro (2012, p.46), “a política é um princípio de ação frente ao confronto de interesses e uma engenharia institucional que define normas e sanções para esse confronto”.



no COMPUR, ou que tiveram pouco avanço haja vista a correlação desigual de forças e o controle da agenda feito pelo executivo.

As CTs foram divididas em três grandes temas: interessados nos seguintes temas: Uso e Ocupação do Solo e Mobilidade Urbana; Habitação e Regularização Fundiária; Meio Ambiente, Saneamento e Infraestrutura. Ao final de cinco encontros dezenas de propostas interessantes foram acordadas, especialmente no que toca a temática da habitação social e da regularização fundiária. Ocorre que, quando o Projeto de Lei (PL 00008/2017) chegou à Câmara verificou-se que muitas das propostas tiradas nas CTs não haviam sido incorporadas ao PL.

Inicialmente estavam previstas uma audiência para cada etapa. No entanto, já na primeira audiência a população exigiu que as audiências fossem realizadas de maneira descentralizada no território, isto é, garantiu-se que as 5 regiões administrativas da cidade recebessem pelo menos uma audiência em cada etapa do processo revisório. Desse modo, nas etapas executivas da revisão do PD, foram realizadas ao todo 14 audiências coordenadas pelo poder executivo. Quando o processo chegou às etapas finais e o Projeto de Lei foi encaminhado à Câmara Legislativa Municipal, houve uma expressiva pressão popular para que se realizasse mais audiências públicas. Proposta que foi acatada pelo líder das Comissões de Urbanismo e Meio Ambiente da Câmara, o vereador Bruno Lessa (PSDB), quem pleiteou e garantiu que outras 12 audiências fossem realizadas também de maneira descentralizada.

Observa-se desde já a existência de certa tradição associativa na sociedade niteroiense, elemento considerado fundamental, na avaliação de Lüchmann (2003), para que se obtenha êxito na implementação de arranjos participativos. Muito embora os movimentos sociais não formem naturalmente um bloco de ação política coeso, homogêneo, é possível afirmar que houve uma convergência entre eles no que tange a necessidade de se alcançar participação ampla da população. Em vista disso, mais do que demandar um quantitativo expressivo de audiências – que foram indiscutivelmente o mecanismo de participação privilegiado na revisão do PD –, demandou-se também uma atenção maior com relação a metodologia delas.

Historicamente – e Niterói não é uma exceção nesse caso – as audiências públicas são criticadas pelo engessamento da metodologia implementada, marcada por excessos de tecnicismos e pela limitação do espaço e do tempo de manifestação garantido à população, o que dificulta efetivação desses canais como espaços de escuta e



comunicação entre os diferentes. Em outras palavras, limita a concretização da governança territorial em si. Essas limitações põem em xeque os limites da qualificação desses espaços – as audiências públicas – como espaços efetivamente políticos, no sentido de servirem como arenas de vocalização e mediação de conflitos criados justamente para estabelecer acordos e decisões políticas conjuntamente. Como nos lembra Cornwall (2002), para que seja efetiva, a participação requer um engajamento ativo na promoção da voz, na defesa da inclusão de pessoas historicamente excluídas dos processos decisórios e na construção de capacidades políticas para o engajamento democrático. Ao reivindicarem a realização de audiências públicas descentralizadas no território e disputarem o - ou tentarem criar constrangimentos que resultassem na modificação do – desenho delas, os movimentos sociais de Niterói, em nossa avaliação, estavam realizando exatamente as qualidades que fazem das audiências públicas espaços políticos: a capacidade reunir atores, agentes e instituições com intuito de construir pactos político-territoriais mais horizontalizados, cooperativos.

De acordo com uma pesquisa realizada pelo laboratório Mobile-Lab da UFRJ¹³, 89% dos entrevistados declararam não ter compreendido claramente as propostas do governo municipal, o que, de acordo com os autores da pesquisa, decorre do alto grau de abstração do conteúdo, a ausência de definição de projetos e parâmetros urbanísticos. Segundo os pesquisadores, “o público demonstrou grandes interesse e conhecimento sobre o assunto, discernimento crítico e frustração por não ter sido atendida sua expectativa quanto ao conteúdo do plano e às questões de seu interesse” (MOBILE-LAB, 2017, p.6). Observa-se, com isso que embora as regras federais e municipais instituíam processos de governança na elaboração de PDs, na prática, o modus operandi das audiências revela a persistência de verticalidades que constroem e limitam a incorporação plena de cidadãos, membros da administração pública e outros grupos de interesse nos processos decisórios.

A análise sobre as atas das audiências públicas revelou ainda que os grupos de interesse que mais se engajaram nesses espaços em termos de fazer suas considerações a respeito do processo participativo e do desenho esperado para o novo PD foram

¹³ Disponível em:

https://drive.google.com/file/d/0B7VLMZrxlcWpQ3RUTFhnRTU2dDQ/view?fbclid=IwAR239eJv809UimAb00N2FXA_M9aFgUQFKdrU_xMDx_Icpj_Gka7TDtMgJ0I&resourcekey=0-S0d3DCTbV9kx8NGPuTEiCQ



justamente os movimentos sociais¹⁴ que não se viam representados pela FAMNIT no COMPUR. Esse fato ilustra um aspecto importante da governança urbana em Niterói, mas que também estimula algumas hipóteses para pensar o problema da governança como um todo: o problema da legitimidade da representatividade nos espaços participativos, que como exposto mais acima, no caso do COMPUR, arranjos clientelistas e outros ciclos viciosos constroem e cerceiam a pluralidade representativa e a participação e cooperação em si.

Outra informação importante extraída dessa análise diz respeito à participação do setor empresarial nas APs. Percebe-se que estes, apesar de terem frequentado esses espaços, não se manifestaram por via oral ou escrita em nenhuma das nove audiências analisadas, endossando a hipótese de que estes atores buscavam outros canais - inclusive o COMPUR - para manifestar suas propostas.

O PD, como se sabe, é uma política de diretrizes gerais e, portanto, abrange um universo amplo de matérias e instrumentos pertinentes ao ordenamento da cidade. No entanto, tanto nas audiências públicas quanto no COMPUR e suas Câmaras Temáticas, o que ficou evidenciado, sobretudo por conta do contingente de cidadãos que passaram ativamente por esses espaços, é que havia um anseio muito grande por parte da população em se fazer ouvir e ver suas demandas serem incorporadas ao tecido das políticas do Estado. Isso indica o alcance limitado das estruturas de participação existentes e, conseqüentemente, a urgência de aperfeiçoamento delas bem como sugere a necessidade de se pensar outros espaços que possam dar conta da coordenação dos problemas cotidianos da cidade que extrapolam as competências do plano diretor.

Dentre os principais “pontos” de conflito identificados na revisão do PD, destacamos aqui a pauta da habitação, e mais especificamente os dilemas atinentes à implementação e ao aperfeiçoamento dos instrumentos urbanísticos da cartilha do Estatuto da Cidade nos planos diretores voltados para a proteção ambiental, para o controle do uso especulativo da terra e para promoção da habitação social.

A pauta da proteção ambiental apareceu em diversos momentos. A proposta do executivo a todo momento trazia o argumento do controle do espraiamento urbano como

¹⁴ Os movimentos sociais representados nas audiências públicas identificados foram o FOPUR, Bicicletada Massa Crítica, Associação Moradores da Aldeia do Imbuhy, Associação dos Moradores da Rede Jardim, Associação de Moradores do Cantagalo, Associação Teixeira de Freitas, Associação de Moradores do Caramujo, Associação dos Moradores da Fazendinha, Conselho Comunitário da Região Oceânica (CCRON).



estratégia de contenção da devastação dos ambientes naturais da cidade. Para tanto, apostavam no adensamento das áreas urbanas já consolidadas. Ocorre que, essa preocupação com a preservação mostrou-se seletiva, especialmente quando se referia aos espaços de interesse do mercado imobiliário local.

Essas contradições mostraram-se cristalinas quando se abordou a temática da Laguna de Itaipu. Trata-se de um sistema lagunar sensível situado na região Oceânica, que é, desde os anos 1970 a principal frente de expansão imobiliária da cidade. Na década de 1940, foram elaborados diversos planos de parcelamento e urbanização de frações de terra na região, por meio dos quais até mesmo as faixas marginais dos sistemas lagunares foram loteadas (SALANDIA, 2001). Parte desses lotes pertencem supostamente às empresas Pinto de Almeida Engenharia S/A e Sociedade Técnica de Engenharia S/A (Soter) (TEIXEIRA, 2021) e aos espólios da VEPLAN, uma urbanizadora que atuou fortemente na região nos anos 1940. A proposta dos empresários era que se criasse na região um parque municipal, que conjugasse a construção de um condomínio “sustentável” e atividades de turismo ecológico. No entanto, embora os representantes da Pinto de Almeida e da Soter integrem o quadro de associados da ADEMI e, portanto, possuam representação no COMPUR, não chegaram a encaminhar sua proposta para o Conselho, onde, aliás, a pauta da laguna sequer foi debatida.

Os conflitos nesse território são antigos, mas foram reacendidos em 2014, quando uma decisão do STF favoreceu os supostos proprietários que almejam construir um condomínio no entorno da laguna¹⁵. Esses conflitos sensibilizaram agentes de diversos segmentos sociais, desde ambientalistas, pescadores até políticos locais articulados em torno de um movimento intitulado “Movimento Lagoa para Sempre”. Uma das principais estratégias mobilizadas por esse movimento foi justamente de buscar no plano diretor uma garantia de demarcação de toda laguna e seu entorno como Área de Preservação Ambiental Permanente (APP). Para tanto, o Movimento articulou com os vereadores uma proposta de emenda ao PL do Plano Diretor (Emenda 368). Mas, quando o Plano foi votado, a proposta foi rejeitada em pleito apertadíssimo que foi decidido por voto de minerva do então presidente da Câmara, Paulo Baguera. A “solução” estabelecida pelo novo PD foi a preservação de uma parte da frente de proteção marginal da laguna e a

¹⁵ Para saber mais sobre a cronologia dos eventos/conflitos em torno da laguna, ver: <http://lagoaparasempre.blogspot.com/p/ameacas.html>.



inserção de uma outra fração na Macroárea de Qualificação Urbana, na qual se habilita parte do trecho do antigo e controverso terreno para ocupação imobiliária.

Apesar de Niterói ser conhecida pelo elevado índice de qualidade de vida, até 2012, Niterói apresentava um déficit habitacional de 15 a 40 mil moradias. Adicionalmente, segundo o último Censo do IBGE, a cidade possui 77 aglomerados subnormais, nos quais existem 24.286 domicílios em que residem 79.623 pessoas, o que representa aproximadamente 16,4% do total da população (FGV, 2015). De acordo com dados do PLHIS de 2012, Niterói é a cidade da região metropolitana que possui a maior proporção de pessoas residentes em aglomerados subnormais em toda Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Todo esse cenário torna premente a promoção de políticas públicas habitacionais efetivas. Em vista disso, havia um interesse, principalmente por parte de grupos vinculados aos movimentos por moradia na cidade, em delimitar de maneira bastante precisa os critérios de definição *conceitual*, mas também *territorial* para aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, especialmente as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS)¹⁶. Para serem efetivas, não bastam que as ZEIS estejam previstas como diretriz. É preciso, também, que estejam demarcadas no território. Adicionalmente, é preciso que esteja bem claro no Plano Diretor em quais casos o instrumento deve ser aplicado.

Nesse sentido, foi acordado na CT de Habitação que se definisse no novo plano diretor os critérios de definição de cumprimento da sua função social da propriedade para assim facilitar uma segunda estratégia: a ampliação da demarcação de polígonos de terrenos e imóveis vazios passíveis da aplicação do instrumento de ZEIS tipo 2¹⁷. Chegou-se inclusive a propor uma definição para enquadrar imóveis vazios ou subutilizados e, logo, passíveis de serem qualificados como ZEIS. Porém, na proposta do executivo submetida ao legislativo, os critérios foram flexibilizados¹⁸. Houve também uma

¹⁶ As ZEIS (Zonas de Especial Interesse Social) são instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que têm como objetivo reservar terra para a produção habitacional para famílias de média e baixa renda. Sua execução consiste na delimitação de perímetros urbanos para os quais são estabelecidas regras próprias de uso e ocupação do solo.

¹⁷ O Ministério das Cidades define dois tipos de ZEIS: *ZEIS 1*: Áreas públicas ou privadas ocupadas por assentamentos precários tais como: favelas e assemelhados, cortiços, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, habitados por famílias de baixa renda. *ZEIS 2*: Áreas, terrenos e imóveis vazios, subutilizados ou não utilizados, adequados para a produção de habitação de interesse social (HIS).

¹⁸ Na proposta pactuada na Câmara Temática havia-se estabelecido que “não cumprem sua função social: imóveis ou terrenos vazios por mais de 1 ano com mais de 250 m² de área; e subutilizados, isto é, com ocupação de menos de 50% de sua área”. Todavia, no novo plano diretor de Niterói os critérios variavam conforme o coeficiente de aproveitamento de cada uma das seis macroáreas da cidade. Importa reafirmar que isso não é um problema em si. No entanto, ressalta o fato de que os detalhes da legislação não foram



mobilização para que se aumentasse o número de ZEIS demarcadas no território da cidade, e embora algumas propostas não tenham sido demarcadas, pode-se dizer que o resultado final foi positivo para a luta pela habitação social: ao todo 28 novos polígonos foram demarcados no novo PD.

Importa sublinhar que para serem efetivas essas ZEIS precisam vir acompanhadas por outras legislações complementares. O mesmo vale para vários outros instrumentos previstos no PD. Para evitar que o PD seja, portanto, uma cartilha de boas intenções, porém com pouca aplicabilidade, é fundamental que os *prazos* para elaboração dessas legislações complementares sejam definidos por ele. E o PL aprovado pelos vereadores de Niterói em 29/11/2018, num processo extremamente longo e tumultuado¹⁹, estabelecia esses prazos. Quando o novo PD foi para as mãos do prefeito para ser sancionado, o prefeito em exercício, Paulo Baguera²⁰, fez diversos vetos, dentre os quais aqueles que estabeleciam os prazos para elaboração das leis complementares. A população, uma vez atenta ao processo, fez enorme pressão para que os vetos fossem derrubados e os acordos feitos democraticamente fossem respeitados²¹. Assim, os artigos com os prazos foram reestabelecidos ao novo Plano Diretor da cidade de Niterói que foi publicado em maio de 2019, porém, dessa vez sem os mapas que demarcavam, dentre outras coisas as ZEIS, deixando de garantir os direitos conquistados no decurso das etapas participativas da revisão do PD à população de baixa renda e especialmente às comunidades tradicionais, como as extrativistas, quilombolas, indígenas e ribeirinhas existentes na cidade²².

Isso fez que com o Ministério Público do estado do Rio de Janeiro (MPRJ), procurado pelos movimentos sociais da cidade, entrasse com uma ação exigindo a publicação dos mapas exatamente conforme havia sido acordado na votação do plano. Foi assim que somente em janeiro de 2020 a população da cidade de Niterói teve acesso ao seu novo plano diretor para, a partir dele, (re)elaborar a política urbana municipal segundo as novas diretrizes instituídas.

discutidos plenamente com a sociedade, nem mesmo com aqueles que participaram do processo de elaboração do plano diretor, que só foram informados dessas mudanças na definição dos critérios quando o PD foi publicado.

¹⁹ Ver: <https://www.atribunarj.com.br/camara-aprova-novo-plano-diretor-de-niteroi/>.

²⁰ Na ocasião o prefeito eleito, Rodrigo Neves, estava preso temporariamente, como desdobramento da Operação Lava Jato.

²¹ Ver: <https://www.gbnews.com.br/single-post/2019/03/21/vereadores-derrubam-vetos-ao-plano-diretor-de-niter%C3%B3i>

²² Ver: <https://oglobo.globo.com/rio/bairros/quase-um-ano-apos-sancao-prefeitura-de-niteroi-nao-publicou-novas-demarcacoes-de-comunidades-tradicionais-23932491>



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo buscamos trazer algumas contribuições para o debate acerca das potencialidades do viés institucionalista como proposta teórico-metodológica para a pesquisa geográfica, notadamente para a geografia política urbana. O principal argumento perseguido neste texto é o de que a geografia política urbana referendada numa perspectiva institucionalista crítica e alargada de análise tem muito a contribuir para os estudos sobre planejamento urbano no Brasil. Para ilustrar esse percurso de análise, apresentamos um estudo de caso sobre a revisão do plano diretor da cidade de Niterói, para o qual os referenciais teóricos e conceituais apresentados serviram para vislumbrar as disputas e os conflitos de interesse de maneira mais detalhada.

O conceito de governança, tal como requalificado por geógrafos contemporâneos, chama atenção para as possibilidades de efetivação de processos de pactuação político-territorial marcados por arranjos mais horizontalizados e participativos que afetam o acesso a direitos no território. Nessa esteira, procuramos identificar o alcance os e os limites dos processos participativos, lançando luzes sobre as formas de articulação e os conflitos eminentes entre atores e agentes que, inseridos quadros institucionais marcados por regras e outras referências formais, mas também por valores, rotinas, relações informais, etc., negociam e disputam o escopo das políticas públicas – e, no particular desta pesquisa, do plano diretor.

Por sua vez, a operacionalização do conceito de espaço político serviu para uma aproximação metodológica sobre as arenas participativas, permitindo-nos avaliar as condições de efetivação – ou não – de processos de governança na revisão do PD de Niterói. Os resultados da pesquisa empírica evidenciaram que os espaços de participação, notadamente o conselho de políticas urbanas e as audiências públicas, instituídos para funcionar exatamente como espaços de vocalização de conflitos, de confrontação de ideias, interesses e perspectivas, em que pesem as particularidades de suas experiências, na prática foram atravessados por relações hierarquizadas motivadas muitas vezes para garantia de interesses privados, mas que também esbarraram em limites impostos pelo próprio desenho institucional que funda e regula a ação política praticada nesses espaços.

Apesar dessas adversidades, a experiência de Niterói revelou ainda a pertinência dos processos e espaços de participação. Destaca-se as conquistas no formato do PD –



como a ampliação do número de ZEIS – até aquelas relativas ao processo participativo em si. Ao conquistarem a ampliação e difusão do número e da distribuição de audiências públicas no território municipal para apreciação do problema do PD, conseguiram inserir um contingente expressivo de cidadãos num exercício democrático fundamental. Assim, embora na prática as audiências tenham mostrado vícios que dificultaram as interações entre poder público e sociedade civil, o que em nossa avaliação reforça a importância do olhar sobre as disputas acerca do desenho institucional (as regras do jogo – tanto formais quanto informais) dos espaços e dos processos participativos.

Em linhas gerais, nesta pesquisa específica, buscamos entender a complexidade do fenômeno em questão a partir de um estudo que busca elucidar as capacidades distintas de poder de agenda com que contam os grupos de pressão envolvidos nesse processo. Os resultados confirmam a pertinência, notadamente em termos de aprofundamento democrático, mas ao mesmo tempo, evidencia as muitas contradições que atravessam os processos de governança e seus respectivos espaços políticos.

REFERÊNCIAS

ABDALA, B.; NUNES, J. Participação social e governança territorial: os desafios e as contradições de novos espaços políticos a partir da análise do colegiado territorial do Vale do Paranã, Goiás/Social participation and territorial governance: the challenges and contradictions of new public spaces based on the analysis of Paranã Valley, Goiás. *Geografares*, V. 26, P. 254–279, 2018.

AZEVEDO, D. A. de. **A democracia participativa como um sofisma**: uma interpretação geográfica da democracia. Tese (doutorado em geografia) - Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

BIASSOTO, R.; OLIVEIRA, F.; O acesso à terra urbanizada nos Planos Diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs). **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

CASTRO, I. E. O espaço político: limites e possibilidades do conceito. In: Iná Elias de Castro, Paulo César Gomes e Roberto Lobato Corrêa. **Olhares Geográficos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p.43-73, 2012.

_____. Espaço Político. Conceitos Fundamentais da Geografia. *Revista Geographia*, n. 42, p.120-126, 2018.

CORNWALL, A. Making spaces, changing places: situating participation in development. *IDS WorkinPaper*, V. 170, 2002.



DALLABRIDA, V.R. Governança territorial e desenvolvimento: introdução ao tema. In: _____. (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estrutura subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011, p.15-38.

FERRÃO, J. **O ordenamento do território como política pública**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014.

LUKAS, Michael. Geografía y Economía Política Urbana: Re-ensamblando el Nexo entre Capital, Poder y Conocimiento. In: BORSDORF, A. et al (eds): **Chile Cambiando**. Revisitando la Geografía Regional de Wolfgang Weischet. Santiago de Chile: Serie GEOlibros N° 36, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile / Instituto de Ciencias Ambientales y Evolutivas, Facultad de Ciencias, Universidad Austral de Chile, 2020.

LIMA, I.G. Pensar a governança territorial: entre a extensão e a compreensão do conceito. DINIZ, M.B.; BARBOSA, J.L. **Governança territorial na Amazônia: possibilidades e desafios em uma agenda democrática**. Belém: Paka-Tatu, 2019.

_____. Governança territorial. **GEOgraphia**, V. 21, n. 46, P. 131-135, 21 out. 2019.

LÜCHAMANN, Lígia H. Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. **Kalálysis**, V. 6, N.2, P.165-178, 2003.

KLINK, J. J.; DENALDI, R. O Plano Diretor Participativo e a Produção Social do Espaço. O caso de Santo André (São Paulo). **Scripta Nova** (Barcelona), V. XV, p. 382, 2011.

MAMADOUH, V. virada urbana na geopolítica: as geografias políticas das cidades na governança global. NUNES RODRIGUES, J.; MONTEIRO, L.C.R. **Crise e reinvenção dos espaços da política**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

REIS, J. **Ensaio de economia impura**. Coimbra: Edições Almedina, 2009.

ROSSI, U.; VANOLO, A. **Urban Political Geographies: A Global Perspective**. Thousand Oaks, 2011.

SANTOS JUNIOR, Orlando A.; MONTANDON, Daniel T. **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

NUNES RODRIGUES, J.; SANFELICI, D. Ambiente Institucional e Diversidade Territorial: considerações para uma agenda de pesquisa. **Revista Geographia**, V. 20, P. 18-36, 2018.

_____; _____. Desigualdades, escalas da ação e território: contribuições para uma agenda de pesquisa. HAESBAERT, R.; FERRERAS, N.O. **Desigualdades globais e sociais em perspectiva temporal e espacial**. 1. ed. – São Paulo: Hucitec, p. 276-306, 2020.