

GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES: DAS REGRAS AO JOGO

Antonio Rafael Marchezan Ferreira¹
Fabiola Castelo de Souza Cordovil²

RESUMO

Diante dos desafios estabelecidos pela mudança de paradigma do planejamento urbano a partir do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), que tornou compulsória a gestão democrática, estratégias visando mobilização, sensibilização e capacitação de agentes e atores sociais passaram a fazer parte da abordagem para elaboração da política urbana. O artigo explora as dinâmicas que permitem a participação democrática na gestão da cidade. Assim, em um primeiro momento, busca-se descrever o contexto histórico que contribuiu para a construção jurídico-normativa do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988 e sua posterior regulamentação no Estatuto da Cidade. Na sequência, passa-se à análise do Conselho das Cidades e da Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade para todos. Ainda, explora-se o papel lúdico dos jogos da cidade (“Jogo do Estatuto da Cidade”, do Instituto Pólis, e o “Jogo do Direito à Cidade”, da Ambiens Cooperativa). Tem-se como pauta uma reflexão crítica quanto ao processo de planejamento urbano e à imprescindível efetivação das instâncias de participação democrática na qual as dinâmicas dos jogos contribuem para a apropriação de temas fundamentais para o entendimento do direito à cidade.

Palavras-Chave: Gestão democrática da Cidade; Plano Diretor; Jogo do Estatuto da Cidade; Jogo do Direito à Cidade.

INTRODUÇÃO

No âmbito da retomada do processo democrático a partir da abertura política cujo marco foi a promulgação da Constituição de 1988, uma das bandeiras de luta foi a necessidade de mudança de paradigmas quanto ao planejamento e às ações sobre a produção do espaço urbano. A inserção do capítulo sobre a política urbana na Carta Magna e a participação da sociedade de forma ampla se constituíram em desafios para as instâncias governamentais e para a sociedade civil. Posteriormente, a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e a criação do Ministério das Cidades, em 2003, representaram, respectivamente, o avanço do aparato jurídico na questão urbana e a formação de estrutura técnico-administrativa federal capaz de enfrentar a proposta de

¹ Professor Adjunto do Curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Maringá. Coordenador do Observatório das Metrópoles Núcleo de Maringá. Advogado.

² Professora Associada do Departamento de Arquitetura e Urbanismo do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Maringá. Pesquisadora do Observatório das Metrópoles Núcleo de Maringá. Arquiteta e Urbanista.

mudança de paradigmas para a construção de cidades mais justas e includentes, nas quais a gestão democrática constituir-se-ia uma das principais diretrizes.

Após a criação do Conselho das Cidades, uma das primeiras ações do Ministério das Cidades foi lançar a Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade para todos, cujo desafio era sensibilizar, mobilizar e capacitar agentes sociais para reconhecer os processos urbanos locais e identificar neles possibilidades de ações includentes, nas quais obrigatoriamente houvesse pactos entre os interesses de diversas representações sociais. Aliado à necessária reflexão sobre a complexidade das relações que se evidenciavam nos espaços urbanos, tais agentes sociais deveriam conhecer, entender e associar alternativas e possibilidades a partir de instrumentos de ordenamento territorial inéditos, para a ampla maioria das cidades brasileiras, trazidas pelo novo marco jurídico federal. Em meio a inúmeros esforços e estratégias da Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade para todos, considera-se que a dinâmica dos jogos das cidades fictícias foi fundamental para esses objetivos.

Diante disso, tem-se como objetivo resgatar a importância desses jogos no momento em que se buscava estabelecer o protagonismo dos agentes na produção do espaço urbano, levando-os a compreender os atos de planejar e gerir a cidade e os contornos democráticos deste processo. Para tanto, cumpre analisar o contexto no qual se estabelece a mudança de referência de gestão da política urbana brasileira, a formação do seu aparato técnico, normativo e institucional que tem como uma de suas estratégias de ação da Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade para todos, iniciada em 2004. Entre as metodologias dessa Campanha, evidenciam-se os jogos sobre cidades fictícias presentes nas oficinas, a partir de materiais e princípios aperfeiçoados pelo Instituto Pólis (2005) e pela Ambiens Cooperativa (2005), os quais se estabeleceram como referências em diversas dinâmicas e eventos participativos realizados inclusive posteriormente à Campanha, sendo incorporados por diversas consultorias técnicas (SILVA; NUNES, 2019; VARGAS; AROXA; ANTONELLO, 2017).

Assim, em um primeiro momento, descreve-se a construção jurídico-normativa dos mecanismos que possibilitam a gestão democrática da cidade. Para tanto, pautou-se no processo histórico desencadado pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana e sua contribuição para implementação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988 (arts. 182 e 183) e, posteriormente, sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001).

Na sequência, passou-se a analisar o papel do Conselho das Cidades, ConCidades, criado a partir da instituição do Ministério das Cidades, tendo como foco avaliar sua articulação para mobilizar segmentos da sociedade civil e do Estado em torno de uma política de gestão democrática das cidades. Em especial, buscou-se compreender a Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade para todos e estabelecer uma reflexão crítica quanto ao papel do plano diretor como instrumento do planejamento municipal.

Ainda, com vistas a entender este processo de construção de uma cultura política em torno da democracia urbana, buscou-se descrever e analisar as estratégias utilizadas para capacitar e incentivar dinâmicas participativas. Nesse ponto, foram apresentados os materiais desenvolvidos pelo Instituto Polis (Jogo do Estatuto da Cidade) e pela Ambiens Sociedade Cooperativa (Jogo do Direito à Cidade), a fim de analisar a capacidade das atividades lúdicas para a compreensão do processo de gestão da cidade.

A CONSOLIDAÇÃO DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES

Um longo percurso histórico de lutas foi necessário para traçar o desenho normativo atual da política urbana, em especial da gestão democrática das cidades brasileiras. Um primeiro marco institucional que se pode destacar, nesta trajetória, é o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (ShrU), promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) em conjunto com o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), em julho de 1963. O seminário debateu a política habitacional e urbana, tendo como escopo garantir o acesso universal à habitação e à cidade, restringir o direito à propriedade e ao uso do solo e promover o desenvolvimento tecnológico da produção habitacional (KOURY, 2013, p. 168).

Todavia, o golpe militar realizado em 1964 e a conseqüente instauração de um governo ditatorial, promotor da supressão do estado democrático de direito, importou na desmobilização da sociedade civil, que tinha como pauta a construção de reformas sociais. Houve um silenciamento do debate democrático promovido pelo seminário, que contava com participação de órgãos governamentais, profissionais de múltiplas áreas do saber e entidades vinculadas às questões habitacionais.

Assim, o planejamento urbano foi redirecionado para um modelo centralizador e tecnocrático. A principal intervenção estatal no cenário urbano foi a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), com o objetivo de prover financiamento para habitação. A princípio, o foco eram subsídios para a construção de habitações populares, mas, contraditoriamente, o banco serviu para redesenhar o perfil das cidades brasileiras, que se verticalizaram, com a produção de condomínios de apartamentos voltados às classes média e alta. De fato, “o financiamento imobiliário não impulsionou a democratização do acesso à terra via instituição da função social da propriedade” e a atividade imobiliária não teve a capacidade de restringir as ações especulativas como se deu nos países centrais do capitalismo. “Para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades o mercado não se abriu” (MARICATO, 2008, p. 22).

Nos anos que se seguiram o cenário não se modificou e o processo de urbanização brasileiro continuava a reproduzir e agravar a exclusão social, a segregação espacial e a informalidade fundiária. O que já era ruim, piora com a recessão econômica das décadas de 80 e 90. O Brasil apresentava taxas de crescimento demográfico superiores ao PIB, agravando ainda mais a desigualdade social e passa a testemunhar “multidões, que assumem números inéditos, concretadas em vastas regiões – morros, alagados, várzeas ou mesmo planícies – marcadas pela pobreza homogênea” (MARICATO, 2008, p. 22).

Todo esse conjunto de fatores reclamava a construção de arcabouço legislativo que permitisse instrumentalizar o controle das dinâmicas de produção da cidade. A partir da perda de sustentação do regime militar (no final da década de 1970 e início da de 1980) e do despertar do processo de redemocratização brasileiro, os movimentos sociais protagonizaram a indução da produção normativa focada na construção de uma ordem urbanística capaz de interferir na reestruturação do espaço urbano.

Um marco de proposta legislativa deste período foi o Projeto de Lei n.º 775/1983, elaborado pelo Poder Executivo Federal, por meio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) do Ministério do Interior e batizado de Lei do Desenvolvimento Urbano. Segundo o projeto, tal desenvolvimento deveria se pautar nas seguintes diretrizes: ordenação da expansão dos núcleos urbanos; prevenção e correção das distorções do crescimento urbano; contenção da excessiva concentração urbana; adequação da propriedade imobiliária urbana à sua função social (consiste, dentre outras práticas, no acesso à propriedade urbana e moradia, na justa distribuição

dos benefícios e ônus da urbanização e regularização fundiária); controle do uso do solo (com fins de evitar, dentre outros aspectos, a ociosidade do solo urbano edificável); adequação dos investimentos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano; adequação da política fiscal e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano; recuperação pelo poder público dos investimentos resultantes em valorização de imóveis; proteção e preservação do meio ambiente, patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico (art. 2.º).

No que tange à democratização da gestão das cidades, o projeto previa o incentivo à participação individual e comunitária no processo de desenvolvimento urbano (art. 2.º, XI) e também estabelecia a possibilidade de o poder público facultar a participação da comunidade na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 46). Conferia, ainda, legitimidade processual às associações comunitárias (regularmente constituídas) para propor demandas visando o cumprimento dos preceitos desta lei e de normas estaduais e municipais pertinentes à questão urbana (art. 47).

O Projeto de Lei não prosperou e sua discussão foi abandonada em 1995, especialmente porque já tramitava outro projeto que viria resultar no Estatuto da Cidade – EC (Lei n.º 10.257/2001). Todavia, deve-se destacar que alguns dos instrumentos jurídicos previstos no projeto foram incorporados anos depois no EC, dentre eles: o direito de superfície (art. 21 a 28); o parcelamento da edificação ou utilização compulsórios (art. 29 a 31); o direito de perempção (art. 32 a 36); o imposto predial e territorial urbano progressivo (art. 17, II, alínea ‘a’) e o direito real de concessão de uso (art. 17, III, alínea ‘e’). Este último, embora previsto no Estatuto da Cidade, na modalidade para fins de moradia, foi vetado, mas regulamentado posteriormente em legislação específica.

Outro marco importante neste cenário foi o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Estruturado em meados da década de 1980, com o apoio da Comissão Pastoral da Terra (CPT), o movimento unificou e articulou diversos atores sociais que tinham como pauta a luta urbana, destacando-se a Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação Nacional dos Engenheiros (FNE), Federação de órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento de Defesa do Favelado (MDF), Associação dos Mutuários,

Coordenação Nacional dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), dentre outros.

O ideário do movimento era definir o “conceito da reforma urbana como uma nova ética social, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos” (SAULE JUNIOR; UZZO, 2010). Buscava-se enfatizar a função social da cidade e da propriedade urbana, com a visão de que os espaços urbanos deveriam refletir o uso socialmente justo, igualitário e sustentável, no qual o direito individual de propriedade, embora preservado, não seria um valor absoluto, que se sobrepõe ao interesse coletivo. Havia a preocupação com a universalização do acesso aos equipamentos e serviços urbanos, e a pauta da gestão democrática da cidade também estava presente.

Mas o principal legado do MNRU foi o protagonismo que desempenhou durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), somando esforços para apresentar em 1987 a proposta de emenda popular que introduziu na Constituição todo um capítulo dedicado à Política Urbana (art. 182 e 183). A emenda foi subscrita por 131.000 eleitores, constituído por “um grupo heterogêneo, cujos participantes atuavam em diferentes e complementares temáticas no campo urbano”. Efetivamente participaram deste movimento as seguintes entidades nacionais: Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento de Defesa do Favelado (MDF), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação Nacional dos Engenheiros (FNE), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Coordenação Nacional dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Pastorais e ainda outras 48 entidades estaduais e locais que os apoiavam (SAULE JUNIOR; UZZO, 2010).

A emenda de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana (63/1987) apresentava preocupação em assegurar qualidade de vida urbana digna, em que o direito de propriedade estaria condicionado ao interesse social no uso dos imóveis e subordinado ao princípio do estado de necessidade (art. 2.º). Para tanto, estabelecia os seguintes instrumentos: imposto progressivo sobre imóveis; imposto sobre a valorização imobiliária; direito de preferência na aquisição de imóveis urbanos; desapropriação por interesse social ou utilidade pública; discriminação de terras públicas; tombamento de imóveis; regime especial de proteção urbanística e preservação ambiental; concessão de direito real de uso; parcelamento e edificação compulsórios (art. 3.º).

A gestão democrática da cidade era um dos pilares da emenda. A participação da comunidade (por meio de audiências públicas, conselhos municipais de urbanismo, conselhos comunitários, plebiscito ou referendo) deveria ser assegurada pelo poder municipal na elaboração e implementação do plano de uso e ocupação do solo e na gestão dos serviços públicos (art. 18). Previa-se a iniciativa popular para apresentar proposta legislativa relativa à vida urbana, que deveria ser subscrita por 0,5% dos cidadãos eleitores do colégio eleitoral (art. 19). Assegurava também um poder de veto, praticado por 5% do eleitorado municipal, para obstar a lei urbana promulgada que contrariasse os interesses da população. A lei, objeto do veto, deveria automaticamente ser submetida ao referendo popular (art. 20 e parágrafo único).

Ainda, pautava pela publicidade das informações relativas aos planos de uso e ocupação do solo, transporte e gestão dos serviços públicos (art. 21) e legitimava processualmente ao Ministério Público ou a qualquer interessado a demandar ao judiciário para exigir, em caso de omissão legislativa, que se determinasse a aplicação direta da norma constitucional e, se fosse o caso, sua regulamentação pelo poder legislativo (art. 22). Previa também que o descumprimento dos preceitos estabelecidos nos dispositivos anteriormente comentados sujeitaria a administração pública à ação própria, bem como a responsabilização civil e penal da autoridade a quem pudesse imputar-se a omissão (art. 23).

A emenda tem como mérito pintar com as cores do apoio popular e dar força às reivindicações que já tinham sido debatidas no ShrR (1963) e que ganharam palco também no PL 775/83 (Projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano), como também foi responsável por incluir “muitas das reivindicações dos movimentos de moradia e das entidades técnicas, formuladas durante o processo de redemocratização”. De fato, o debate proposto pela emenda estendia-se para além das propostas cabíveis em um texto constitucional, mas serviu para construir a agenda das ações futuras do MNRU e nortear o debate que iria culminar na tramitação do Estatuto da Cidade, leis orgânicas de estados e municípios e programas de governo (BONDUKI, 2018, p. 106-107).

Muito embora pontos da emenda de iniciativa popular pela Reforma Urbana não tenham sido aprovados, ela teve o mérito da inserção de um capítulo específico quanto à política urbana no texto constitucional. Todavia, muitos obstáculos ainda precisavam ser superados, pois os instrumentos introduzidos no texto pugnavam pela superação de uma série de etapas para sua efetivação plena ou mesmo reclamavam uma

regulamentação posterior (que só se efetivou 12 anos depois com a aprovação do Estatuto da Cidade).

O capítulo da Política Urbana (art. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 – CF/88) foi alocado no Título VII relativo à Ordem Econômica e Financeira e não no Título VIII pertinente à Ordem Social, fator que já faz denotar a compreensão do legislador constituinte de que a questão urbana se marca como uma atividade econômica e não social.

Quanto à ociosidade do solo e de imóveis urbanos e ao combate à especulação imobiliária, foi incorporado ao texto constitucional a possibilidade de parcelamento ou edificação compulsória, o imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública (art. 182, § 4.º). Todavia, estes institutos, que se aplicariam em ordem sucessiva, só vieram a ser regulamentados anos depois no Estatuto da Cidade. A tentativa de aplicação destes em planos diretores antes da regulamentação legislativa federal foi obstada nos tribunais, sob o argumento da inconstitucionalidade por falta da legislação federal (como previa a própria CF/88).

Vale ressaltar ainda, no que tange à participação popular e conseqüentemente à gestão democrática das cidades, que esta foi incorporada em outra seção do texto constitucional. Assim, ao descrever o município enquanto ente federado e os preceitos de sua organização, foram previstas a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, bem como a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, por meio de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (art. 29, XII e XIII da CF/88).

Mas o grande palco de tensão e luta foi o plano diretor e o papel que este assumiu no texto constitucional. De fato, o próprio princípio da função social da propriedade passou a ser definido a partir da perspectiva do cumprimento das “exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (art. 182, § 2.º). Ou seja, a propriedade urbana cumpre sua função social quando observado o conteúdo declarado no plano diretor.

Assim, como esclarece Rolnik (2015, p. 357), o planejamento urbano (via plano diretor) passou a ditar o cumprimento da função social da cidade com seu processo de produção controlado pelo Estado. Tratava-se de um arranjo entre os tecnocratas do aparelho estatal e congressistas que se colocavam como “mediadores diante das

resistências que ocorreram perante as propostas contidas na Emenda Popular de Reforma Urbana”. O pano de fundo dessa tensão enraizava-se nos grupos que atuavam na “incorporação imobiliária ou com interesses econômicos fortemente ligados à dinâmica atual de produção do espaço urbano”.

Paradoxalmente, o plano diretor e sua elaboração a partir de mecanismos que garantissem participação popular passou a ser uma via de entrada da pauta do MNRU. Como explica Bonduki, “A concepção do planejamento urbano como um pacto, forjado em um processo participativo” permitiu, enfim, que “os setores excluídos estariam incluídos” e isso “tornou-se uma premissa amplamente aceita pelos movimentos sociais” (2018, p. 109).

Por outro lado, apesar das conquistas trazidas pela inclusão do capítulo da Política Urbana (art. 182 e 183), havia a necessidade de regulamentação do texto constitucional, pois as tentativas de construção de legislação municipal que incorporavam os instrumentos urbanísticos de sede constitucional eram obstadas por decisões judiciais. Então, a partir da década de 1990, os movimentos sociais assumiram nova dimensão tanto em termos espaciais, quanto à forma de estruturação de suas relações. Surgiram os movimentos globais institucionalizados e organizados em redes – fóruns regionais, nacionais ou transnacionais. Nesse período, o MNRU se transformou no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU).

O FNRU, bem como outras atividades de interlocução da sociedade civil, como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92) e a Conferência Internacional do Habitat II, somaram esforços para a construção de uma agenda que ajudou a pressionar o Congresso Nacional para regulamentar o capítulo da Política Urbana, resultando, após 12 anos de discussão e articulação, no Estatuto da Cidade – EC (Lei Federal n.º 10.257/2001).

O EC apresenta uma série de instrumentos de interferência no desenvolvimento urbano, ofertando para as cidades mecanismos de intervenção em seus territórios e redefinindo o papel do Estado (em especial dos municípios) no planejamento e na gestão do espaço urbano. Sob a perspectiva da gestão democrática das cidades, o EC estabelece, dentre as diretrizes de desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, a necessidade da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e

no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 2.º, II).

Assim, para garantir a gestão democrática, o EC, em capítulo próprio (art. 43 a 45), passou a indicar os instrumentos que compunham esse espectro, sendo eles: os órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, também nos níveis nacional, estadual e municipal; e a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Esses instrumentos possuem um duplo aspecto – jurídico e administrativo. O primeiro concerne ao seu caráter vinculativo, que afasta a possibilidade de um processo verticalizado de planejamento urbano, imposto pelo Estado. Ou seja, estes mecanismos não são uma faculdade ou opção do administrador, mas, sim, uma imposição “para que se configurem a observância aos postulados relativos à gestão democrática da cidade”. Já sob o aspecto administrativo, eles devem estar presentes em todas as etapas de composição da política urbana, do planejamento à execução, “quer no momento inicial de elaboração do plano diretor, quer à ocasião em que esteja sendo efetivamente implementado” (CARVALHO FILHO, 2013, p. 388).

De fato, a instrumentalização normativa dessas ferramentas de participação democrática na vida das cidades permite construir uma cultura política de combate à nossa passividade, que segundo Dowbor (2016) é alimentada por duas fontes. De um lado, o neoliberalismo e a ilusão da existência da “mão invisível” (o mercado) que nos conduziria “automaticamente ao ‘melhor dos mundos’”, e, de outro, a “visão ‘estatizante’, que nos assegura que o planejamento central porá ordem em nossas vidas”. Assim, é preciso reforçar o “poder local” nos países em desenvolvimento, pois isso contribui para “criar equilíbrios mais democráticos frente ao poder absurdamente centralizado nas mãos das grandes oligarquias nacionais ou transnacionais” (2016, p. 12 e 14).

Ainda, não se pode olvidar que o EC prevê também a gestão orçamentária participativa (art. 4.º, III, alínea ‘f’ e art. 44), pautando pela realização de debates, audiências e consultas públicas quanto à proposta do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação na Câmara Municipal.

Todavia, era necessário que os municípios tivessem a capacitação institucional para assimilar e pôr em prática todas as diretrizes da política urbana sedimentadas no texto constitucional e regulamentada no EC. Como explica Bonduki, “frente à fragilidade institucional da maioria esmagadora dos municípios brasileiros, seriam indispensáveis programas nacionais voltados a esse objetivo” e é nesse contexto sociopolítico que é criado o Ministério das Cidades pelo Governo Lula.

A CAMPANHA NACIONAL PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO: CIDADE PARA TODOS

A partir da criação do Ministério das Cidades em 2003, houve o estabelecimento do ConCidades no ano seguinte, dando início à Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade para todos, no primeiro semestre de 2005.

O ConCidades foi concebido para ser uma instância de negociação de representantes de diversos segmentos da sociedade e de setores do Estado, sendo um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva que, atualmente, integra o Ministério do Desenvolvimento Regional desde a extinção do Ministério das Cidades, ocorrida em 2019. O ConCidades foi responsável por estabelecer as normativas da Campanha por meio de diversas resoluções e por promover as Conferências Nacionais de Cidades.

A Campanha Nacional seguiu as premissas e diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, orientada por três eixos principais, que foram reiterados pela Resolução n.º 15/2004, do ConCidades, que instituiu a Campanha. Tais eixos deveriam orientar os planos diretores e a Campanha deveria incorporá-los, sendo os seguintes: a) a inclusão social: assegurando além da posse de moradias àqueles que historicamente sobrevivem em áreas periféricas, irregulares, ilegais, sem infraestrutura ou com infraestrutura incompleta, garantindo, também, o acesso a áreas bem localizadas, onde os serviços e as redes de infraestruturas estivessem completas e funcionando; b) a justiça social: possibilitando a justa distribuição dos ônus e dos benefícios da urbanização, sendo que o plano diretor deveria incorporar mecanismos que obrigassem os que se beneficiam com a urbanização a direcionarem parte de seus lucros ao Estado, que investiria em áreas carentes e sem infraestrutura, estabelecendo o caráter redistributivo da renda da terra urbana por meio de diversos instrumentos

presentes no Estatuto da Cidade; c) a gestão democrática: estabelecendo como indispensável a participação cidadã na concepção, execução e fiscalização da política urbana. Esses eixos deveriam ser as diretrizes dos planos diretores participativos, pois tanto a gestão urbana quanto o planejamento territorial deveriam garantir o Direito à Cidade para todos.

Historicamente, os planos diretores constituíram a administração municipal brasileira com diversas denominações, passando de documentos complexos e rebuscados a simples leis sem mapa, conforme analisa Villaça (1999), invariavelmente marcados pela ineficiência, já que as políticas reais empreendidas pelas esferas imobiliária e fundiária não se submetiam aos planos diretores. As ações públicas na área urbana, tanto na política habitacional quanto na legislação urbanística, efetivaram-se ao longo da história do planejamento urbano no Brasil por meio das legislações de loteamento e de zoneamentos (VILLAÇA, 1999), atreladas, muitas vezes, aos interesses privados. Portanto, a exigência de planos diretores no Estatuto da Cidade teria que garantir uma concepção diversa dos planos diretores precedentes, não figurando mais como um instrumento elaborado por especialistas, mas, de fato, um instrumento que estabelecesse a função social da cidade e da propriedade a partir de um processo político, baseado na construção participativa.

Em outras palavras, após a aprovação do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deveria ser o instrumento de planejamento municipal a ser construído a partir de discussões sobre parâmetros estabelecidos como ideais para a cidade, com ampla participação dos diversos segmentos da sociedade, na busca de reconhecer os conflitos existentes e legalizar principalmente áreas irregulares da cidade real. O Plano Diretor faria parte do planejamento municipal e, portanto, deveria ser integrado à gestão, incorporando suas diretrizes e prioridades ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual.

A elaboração dos planos diretores teve apoio do Ministério das Cidades, não só por meio da Resolução n.º 15 de 2004, do ConCidades, já referida, mas, também, das Resoluções n.ºs 25 e 34, ambas de 2005, que estabeleceram diretrizes para o processo participativo e o conteúdo mínimo do Plano Diretor. Além de recursos para que cerca de 1.700 municípios brasileiros iniciassem a elaboração de seus planos diretores, o Ministério das Cidades empenhou-se em disponibilizar assistência técnica para sensibilização e capacitação de gestores, técnicos, movimentos populares, sociedade

organizada, entre outros atores dos municípios. Entre as diversas ações, e de acordo com as resoluções do ConCidades, o Ministério criou o *kit* das cidades.

Em seu art. 5.º, a Resolução n.º 15/2004 recomendou “[...] ao Ministério das Cidades apoiar materialmente as atividades dos núcleos mobilizadores” e, portanto, uma das ações concretas foi a disponibilização de materiais diversos para sensibilização, capacitação e mobilização. Durante determinado período, entre 2005 e 2009, aproximadamente, esteve disponível, no *website* do Ministério das Cidades, *spots* de rádio, vídeos, vinhetas, livros, folhetos, entre outros, para reprodução dos interessados em consultar e utilizar os suportes e materiais técnicos. O traço comum encontrado em tais materiais era a linguagem voltada ao público em geral, ou seja, dirigido à população não especializada e não familiarizada quanto aos termos e às reflexões sobre as questões urbanas.

Tratava-se de construir espaços para a formação de agentes para o debate sobre a realidade das cidades. Tal objetivo estava presente nas preocupações que se estabeleceram inicialmente na composição da equipe técnica do Ministério das Cidades, no início do primeiro governo Lula, em 2003. Essa equipe teve participação ativa na criação do órgão e na inclusão do capítulo sobre a Política Urbana na Constituição Federal de 1988, no cerne do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MARICATO, 2011).

Entre as inúmeras ações do Ministério das Cidades pela Campanha Nacional, houve a realização de oficinas de multiplicadores em todos os estados brasileiros. Dentre os materiais utilizados, esteve a proposta de dinâmicas a serem aplicadas que partiam de exemplos de cidades fictícias, que incluíram temas importantes para debates, abordando situações que levariam à reflexão da realidade urbana vivida pelos sujeitos sociais participantes desses espaços democráticos, relacionados ao entendimento do significado do direito à cidade, da função social da cidade e da propriedade e da gestão democrática.

A estratégia das cidades fictícias buscava a identificação de situações e de temas recorrentes, como, entre outros, especulação imobiliária, poluição ambiental, vazios urbanos, conurbação, irregularidade urbana, exclusão social, carência de espaços públicos e de lazer. Também se abordava a diversidade de contexto urbano, as cidades implantadas em locais com distintas formações, tendo sítios e populações diferentes, como as cidades litorâneas e as de interior, as cidades menores e as metrópoles.

Alguns materiais disponibilizados, embora com possibilidades de reprodução, eram bastante elementares e foram sendo aperfeiçoados e atualizados, como os jogos das cidades, que se apresentam na sequência deste artigo.

Na época da Campanha, era possível acessar, por meio do *website* do Ministério das Cidades, exemplos para se aplicar dinâmicas que se aproximam dos jogos das cidades. Todavia, limitava-se na possibilidade de reprodução com qualidade dos elementos que os compunham, pois a operacionalização demandava conhecimento de materiais gráficos em geral, além do acesso a serviços mais especializados e onerosos de impressão.

Na esteira da produção de tais materiais, com possibilidades de aplicação em dinâmicas participativas por meio de cidades fictícias para discutir as realidades urbanas, tanto o Instituto Pólis³ como a Ambiens Sociedade Cooperativa⁴, de Curitiba, desenvolveram conteúdos para tais fins. O material da Ambiens, no entanto, foi disponibilizado para comercialização e a sua composição envolveu várias peças físicas, diferente do material produzido pelo Instituto Pólis, que foi desenvolvido para ser impresso apenas em papel e a sua utilização deveria contar com autorização expressa do Instituto.

OS JOGOS DA CIDADE: SITUAÇÕES REAIS EM ABORDAGENS FICTÍCIAS

Os materiais das duas propostas de jogos são diferentes e, portanto, convém descrevê-los brevemente.

O Instituto Pólis denomina a sua proposta de “Jogo do Estatuto da Cidade”, com exemplos de situações de três cidades fictícias, quais sejam: Santo Expedito, Tesouro da Areia e Rurópolis, que se apresentam em publicações distintas (INSTITUTO PÓLIS, 2005a; 2005b, 2005c) e se encontram disponibilizadas em *website* do Instituto. O material da Ambiens Sociedade Cooperativa foi desenvolvido nos primeiros anos de formação da cooperativa e poderia ser adquirido diretamente da empresa. O conjunto possui diversas peças físicas e chama-se “Jogo do Direito à Cidade”.

³ O Instituto Pólis é uma Organização não Governamental fundada em 1987. O material está disponível no *website* da ONG. Disponível em: <https://polis.org.br/>. Acesso em: 25 abr. 2020.

⁴ “Sediada em Curitiba (PR), desde 2000, a Ambiens Sociedade Cooperativa desenvolve trabalhos de planejamento territorial e socioambiental, além de atuar em projetos de impacto social e na área da educação”. Disponível em: <http://ambiens.redelivre.org.br/>. Acesso em: 25 abr. 2020.

Ambos os jogos foram formulados para serem aplicados com os sujeitos sociais presentes nos eventos participativos, a fim de promover a aproximação do conteúdo do Estatuto da Cidade e possibilitar a identificação das realidades urbanas vivenciadas para que tais sujeitos refletissem sobre alternativas para o planejamento do território baseado no entendimento do conceito do direito à cidade para todos. A partir disso, tornar-se-ia possível apontar quais pactos se realizam a partir da evidência de conflitos e contradições inerentes à cidade capitalista.

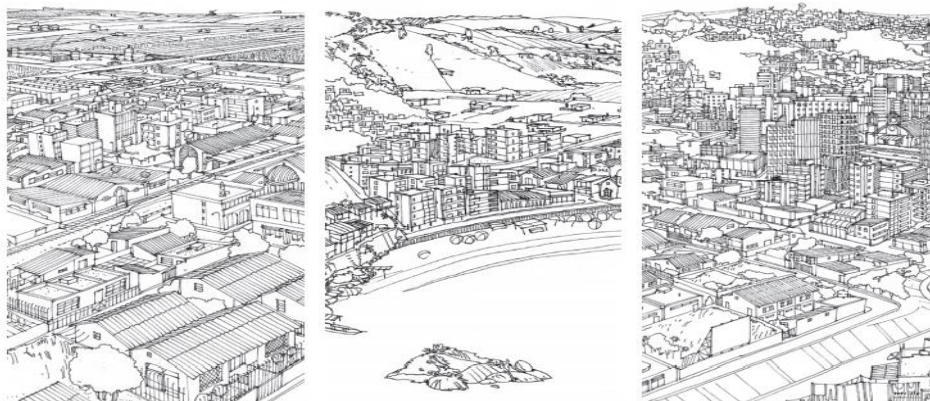
JOGO DO ESTATUTO DA CIDADE – INSTITUTO PÓLIS

O “Jogo do Estatuto da Cidade”, como o nome diz, traz elementos que visam a assimilação dos instrumentos da Lei n.º 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. A proposta do jogo se dá a partir de três cidades fictícias (ver Figura 1) e, segundo o manual de instruções que compõe o conjunto de materiais disponibilizados para a dinâmica,

As histórias e cidades criadas para este Jogo foram baseadas em histórias e cidades verdadeiras, mas acrescidas de informações e personagens fictícios, e desta forma não representam um lugar específico do Brasil, e portanto podem ser adaptadas para a sua realidade local. (INSTITUTO PÓLIS, 2005a, p. 7).

Além disso, os participantes deveriam incorporar os papéis dos personagens indicados e atuar na discussão sobre determinada cidade a partir das características descritas desses personagens, que seguem nas instruções com base na “carta de personagens”.

Figura 1 – Croquis das cidades fictícias de Rurópolis, Tesouro da Areia e Santo Expedito



Fonte: Instituto Pólis (2005b).

Em cada uma das três publicações de autoria do Instituto Pólis, é possível acessar quatro materiais relativos a tais cidades fictícias, quais sejam: cartas instrumentos, manual de instruções, carta personagens e tabuleiro. As cartas contam com 23 instrumentos, sendo que a maioria é composta pelos que estão presentes no Estatuto da Cidade. Cada instrumento possui uma breve explicação de seu conteúdo e de sua aplicabilidade. A sugestão de duração da aplicação é de uma hora e deve contar com 6 a 10 participantes. A situação-problema, com sua respectiva questão orientadora, é escolhida pelo mediador e os participantes formam grupos, colocando-se ao redor do tabuleiro perto do qual as cartas dos instrumentos também devem ser dispostas. Os participantes devem sugerir a aplicação dos instrumentos diante da situação-problema e pactuar as necessidades pessoais e coletivas. Os personagens são inseridos no jogo e discutem os diversos aspectos da situação-problema, de acordo com as características e os interesses dos personagens. As cartas dos instrumentos devem ser consultadas e utilizadas para propor alternativas para solucionar os conflitos. O final do jogo pode ser determinado pelo mediador ou pode ocorrer ao se alcançar uma proposta conciliadora. A atuação do mediador deve ser ativa, a fim de articular o debate e as propostas, de acordo com o objetivo da situação colocada (INSTITUTO PÓLIS, 2005a; 2005b; 2005c).

JOGO DO DIREITO À CIDADE – AMBIENS COOPERATIVA

O tema do Direito à Cidade está presente nas etapas que constituem a metodologia da dinâmica, abordando a sua compreensão pela discussão de questões relacionadas a “Gestão Democrática”, “Produção do Espaço Urbano e Regional”, “A Questão Metropolitana”, “Regularização Fundiária”, “Instrumentos de Gestão Urbana e Ambiental” e “Estatuto da Cidade”. Os temas e a metodologia foram desenvolvidos para promover reflexões críticas e debates sobre o processo de formação das cidades, com vistas a sensibilizar, capacitar e mobilizar os “[...] diversos sujeitos sociais envolvidos nos processos de gestão municipal” (AMBIENS, 2005, p. 1).

As peças do jogo são compostas por um tabuleiro, cinco peças casos (centro comercial, condomínio, conjunto habitacional, ocupação irregular, parque e regularização fundiária), dez peças casa (casa em miniatura em madeira com prendedor de papel), cartões identidades com dez tipos de personagens, 30 peças de

“valor imobiliário” (formatado em pequenas bandeiras triangulares que devem ser colocadas nas bases em madeira com prendedor de papel), 30 adesivos com caricaturas dos personagens (destacamos a diversidade das caricaturas, com aparências distintas), tabuleiros para anotações (reprodução do tabuleiro maior para impressão em folha A4 a ser utilizado como rascunho), *CD-ROM* com arquivos para cópia e um “guia de aplicação”.

O “guia de aplicação” sugere as etapas da dinâmica compostas por sete módulos com orientações, incluindo a conclusão. Cada módulo possui a duração estimada, o material necessário, as instruções para iniciar as atividades previstas e, ainda, há questões, temas e problemas a serem levantados de acordo com os objetivos. Os módulos que compõem o jogo são: leitura da cidade, sonho urbano, cidade mercadoria, agentes sociais, transformações urbanas, jogo democrático e conclusão.

Figura 2 – Tabuleiro no tamanho 1m x 1m do *kit* do “Jogo do Direito à Cidade”



Fonte: Ambiens (2005).

Ao iniciar o jogo, com o módulo “leitura da cidade”, os participantes são convidados a se aproximar do tabuleiro e a observar as diversas situações que se colocam na cidade fictícia. Após as observações e as anotações das principais situações, passa-se para a etapa em que os participantes manifestam onde desejariam morar na cidade representada no tabuleiro, independentemente das suas possibilidades financeiras e pessoais. Depois de manifestado o “sonho urbano”, questionam-se os valores das áreas urbanas que devem ser destacadas no tabuleiro. Nesse módulo, denominado “cidade mercadoria”, tais valores possuem um gradiente de seis valores, que vai do valor mínimo para o valor máximo. Em seguida, questiona-se sobre as pessoas que habitam a cidade, com o módulo “agentes sociais”. Os participantes recebem a identidade dos personagens que deverão incorporar, como renda, composição familiar, associações das quais fazem parte, entre outras informações. Neste momento, os participantes devem contar a história de vida do personagem determinado e escolher onde seria seu local de moradia, dessa vez visando as possibilidades e limites de suas rendas diante do valor do solo. No módulo seguinte “transformações urbanas”, são determinadas mudanças que deverão ocorrer na cidade fictícia, sendo seis as possibilidades de intervenções no espaço da cidade desenhada no tabuleiro, como desenhos dos casos de centro comercial, condomínio, conjunto habitacional, ocupação irregular, parque e regularização fundiária. O objetivo é promover o debate entre os participantes, entendendo o jogo de interesses dos personagens construídos no módulo anterior e que se fazem presentes nas decisões e ações para que os investimentos públicos e privados se realizem. O módulo é encerrado com o convite para uma arena de discussões que simularia uma audiência que deve ocorrer no módulo seguinte, dessa vez disciplinada por meio de regras para manifestação dos posicionamentos dos personagens que, por sua vez, devem buscar articulações com os demais que estabeleceram alinhamento de interesses (AMBIENS, 2005).

Simulando uma audiência, com tempo e inscrições estipulados, inicia-se o módulo 6, denominado de “Jogo Democrático”. Resgatam-se as discussões do módulo anterior e orienta-se que os personagens devem formular um pacto entre os interesses expostos, além de encaminhar objetivamente as ações. Por fim, o último módulo são as “Conclusões”, nas quais se deve fazer um retrospecto dos principais temas abordados e deixar claro que o pacto não encerra as disputas de poder sobre o território. A

intervenção do medidor é fundamental para fixar o entendimento sobre o significado Direito à Cidade que deve permear toda a prática (AMBIENS, 2005).

O “Jogo o Direito à Cidade” é uma ferramenta que visa facilitar o diálogo, a troca de opiniões e ideias e a abordagem de temas polêmicos de forma lúdica, com a finalidade de abordar com certa descontração as discussões acaloradas sobre temas controversos da produção da cidade capitalista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidade não é um espaço físico que se reduz ao ato de ordenação territorial, deslocado de seu contexto socioeconômico. Os autores sociais e seus protagonismos na produção do espaço urbano é o que tornam possível compreender os atos de planejar e gerir a cidade, bem como entender os contornos democráticos deste processo.

Em cidades clivadas pela segregação sócioterritorial como as nossas, marcadas pelo constante embate entre a cidade mercadoria (regida pelo capital) e os desejos e necessidades do cumprimento de sua função social, torna-se imprescindível que os instrumentos jurídico/urbanísticos sejam capazes de dar contornos ao direito à cidade, tornando-as mais justas, sustentáveis e democráticas.

A Campanha Nacional para elaboração de planos diretores participativos, iniciada nos primeiros anos de criação do Ministério das Cidades, realizou um dos objetivos da luta do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que foi incluir os segmentos sociais historicamente excluídos no debate sobre a cidade, numa perspectiva de discussão coletiva sobre os rumos da construção dela.

Com o Estatuto aprovado, o Ministério das Cidades criado e o Conselho das Cidades constituído, institucionalizava-se a oportunidade de construção de cidades mais justas e democráticas. Todavia, assinalava-se como desafio o alcance das condições para se estabelecer os parâmetros para efetivação de uma nova concepção para o ordenamento territorial nos municípios brasileiros, marcados pela diversidade e desigualdade. Como estratégias, variadas atividades foram empreendidas, entre elas, o apoio técnico e financeiro, a produção de referências metodológicas, os bancos de

experiências, a disponibilização da página virtual da campanha, as oficinas de sensibilização e capacitação, entre outras.

O Ministério das Cidades, lamentavelmente extinto em 2019 e incorporado ao Ministério de Desenvolvimento Regional, foi um órgão determinante para a mudança de paradigmas sobre a gestão do território. Os primeiros materiais disponibilizados no bojo da Campanha Nacional auxiliaram sobremaneira as diversas equipes consultoras e municipais a superarem os desafios de capacitar e mobilizar um público diversificado, com interesses muitas vezes conflitantes e objetivos antagônicos, ao qual não estavam habituadas.

Paralelamente aos esforços do Ministério das Cidades, o Instituto Pólis e a Ambiens Cooperativa qualificaram, viabilizaram consultorias de profissionais aptos e produziram materiais explicativos e acessíveis que auxiliaram na mobilização em torno da elaboração de planos diretores que deveriam seguir as diretrizes da legislação federal. As metodologias e os materiais didáticos para utilização nos eventos participativos desenvolvidos por ambas as organizações tiveram sua composição aprimorada em relação aos primeiros materiais lançados na Campanha Nacional e foram transformadores na capacidade de dialogar com os agentes sociais diversos.

Se hoje assistimos a uma política urbana que pouco avançou no uso e ocupação do solo, pela impossibilidade que os marcos jurídicos têm enfrentado de frear a produção excludente e elitista da cidade capitalista, é certo que se ampliou o seu entendimento e, em alguns municípios (geralmente os mais dinâmicos), há sujeitos sociais que participam ativamente da gestão urbana por meio dos conselhos das cidades.

Os jogos das cidades, com suas situações fictícias a partir de problemas da realidade urbana, podem ser alternativas para intermediar debates conflituosos de forma lúdica, a fim de propor a apropriação de temas fundamentais para o entendimento do direito à cidade e a reflexão crítica sobre a produção da cidade capitalista, constituindo-se em uma significativa experiência simulada de papéis – que a metodologia estimula que sejam em algum momento invertidos – entre atores e agentes que vivem ou produzem o espaço urbano.

REFERÊNCIAS

AMBIENS SOCIEDADE COOPERATIVA. **Apresentação da Sociedade Cooperativa**. Disponível em: <http://ambiens.redelivre.org.br>. Acesso em: 24 mar. 2021.

AMBIENS SOCIEDADE COOPERATIVA. **Jogo do Direito à Cidade**. Curitiba: Ambiens Sociedade Cooperativa, [2005]. Tabuleiro e diversas peças.

BONDUKI, Nabil Georges. **Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001). A luta pela reforma urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao plano diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BRASIL. **Lei 10.257, de 2001**. Brasília, DF 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 22 mar. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei 775, de 1983**. Brasília, DF 4 de maio de 1983. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182231>. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Resolução ConCidades n.º 15, de 03 de setembro de 2004. Dispõe sobre a realização de Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 28 set. 2004.

BRASIL. Resolução ConCidades n.º 25, de 18 de março de 2005. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Seção 1, ed. 60, Brasília, DF, 30 mar. 2005. p. 102.

BRASIL. Resolução ConCidades n.º 34, de 01 de julho de 2005. Emite orientações e recomendações que seguem quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Seção 1, Brasília, DF, 14 jul. 2005. p. 89.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

DOWBOR, Ladislau. **O que é o poder local**. Imperatriz, MA: Ética, 2016.

INSTITUTO PÓLIS. **Jogo do Estatuto da Cidade. Manual de instruções**. Santo Expedito. 2. ed. São Paulo: Instituto Pólis; PUC Campinas; FAPESP; Lincoln Institute of Land Policy, 2005a.

INSTITUTO PÓLIS. **Jogo do Estatuto da Cidade. Manual de instruções**. Tesouro da Areia. 2. ed. São Paulo: Instituto Pólis; PUC Campinas; FAPESP; Lincoln Institute of Land Policy, 2005b.

INSTITUTO PÓLIS. **Jogo do Estatuto da Cidade. Manual de instruções**. Rurópolis. 2. ed. São Paulo: Instituto Pólis; PUC Campinas; FAPESP; Lincoln Institute of Land Policy, 2005c.

INSTITUTO PÓLIS. **Histórico e atuação do Instituto**. Disponível em: <https://polis.org.br/>. Acesso em: 24 mar. 2021.

KOURY, Ana Paula. Construção social e tecnologias civis (1964-1986): contribuição para um debate sobre política habitacional no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 167-182, 2013.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

ROLNIK, Raquel. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para novos temas. RIBEIRO, Luis (org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

SAULE JUNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. *In*: **Cidades para tod@s**. Santiago- Chile: Habitat International Coalition, 2010, v. 1. p. 259-270.

SILVA, B. F.; NUNES, L. A.; O direito à cidade em pauta: breve relato de uma experiência didática. *In*: PROJETAR, 9., 2019. Curitiba. **Anais** [...] Curitiba: UFPR, 2019. p. 1-15.

VARGAS, K. B.; AROXA, B. H.; ANTONELLO, I. T.; VEIGA, L. A. Jogo do Direito à Cidade como instrumento didático e reflexivo no planejamento urbano. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL DE PRODUÇÃO CIENTÍFICA, X, 2017, Maringá. **Anais** [...] Maringá: Unicesumar, 2017. p. 1-9.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. DÉAK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.). **O processo de urbanização do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2004.