



O PLANEJAMENTO URBANO NA PRODUÇÃO CIENTÍFICA BRASILEIRA: REVISÃO INTEGRATIVA DE LITERATURA

Anderson Henrique Vieira¹

Larissa da Silva Ferreira Alves²

RESUMO

O padrão de desigualdades prevalente nas cidades brasileiras tem uma de suas bases no processo de estruturação do planejamento. Assim, questiona-se: qual é a lógica estruturante do planejamento urbano na literatura brasileira? Para buscar respostas, tem-se como objetivo analisar teoricamente a lógica estruturante do planejamento urbano na literatura acadêmica brasileira. Para tanto, utilizou-se da revisão integrativa de literatura. Conclui-se que, em que pese avanços legislativos e sociais, a maior parte da produção acadêmica no período analisado, aponta para uma baixa participação popular nos processos decisórios em relação ao planejamento urbano, o que impacta na pouca efetividade das políticas adotadas.

¹ Mestre em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN (2021). Especialista em Regularização Fundiária. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande - UFCG (2018). Integrante do Grupo De Estudo e Pesquisa Em Direitos Humanos Da UFCG - GEPDIH na linha de pesquisa "Direito à Cidade, Política Pública e Poder Local". Atualmente é bolsista de pesquisa junto a Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Norte – FAPERN.

² Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Ceará - UFC (2013), Mestre em Geografia (2009), Especialista em Geoprocessamento e Cartografia Digital (2009) e Graduada em Geografia - Licenciatura (2006) pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. É Professora Adjunta IV (D.E.) do Departamento de Geografia e Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN, Campus de Pau dos Ferros. Presidente da Rede Internacional Interdisciplinar de Pesquisadores em Desenvolvimento de Territórios (Rede-TER).

Palavras-chave: Planejamento Urbano. Brasil. Revisão Integrativa de Literatura.

1 INTRODUÇÃO

A ausência de planejamento urbano e/ou sua implantação de maneira não satisfatória do ponto de vista social é fator preponderante para a manutenção da conjuntura de privilégios (político, financeiro e até jurídico) de grupos historicamente já favorecidos pela política tradicional.

As cidades crescem e se desenvolvem sem racionalizar seus espaços, resultando em uma urbanização deficitária, incompleta e excludente. A referida urbanização mitiga direitos humanos e dificulta o acesso ao solo urbano, esse cenário implica em um grave quadro de desigualdade socioterritorial. Esse contexto tem uma de suas bases no processo de estabelecimento e estruturação do planejamento urbano. Diante desse quadro, questiona-se: qual é a lógica estruturante do planejamento urbano na literatura brasileira?

No sentido de buscar respostas à problemática apresentada, o presente artigo tem como objetivo analisar teoricamente a temática na literatura acadêmica brasileira. Para consecução do objetivo, utilizou-se da revisão integrativa de literatura, por meio de processos e etapas detalhadamente descritas em tópico próprio nesse artigo.

Além dessa introdução, o artigo contém seis seções. A seção 2: “Delimitação Conceitual: o planejamento urbano”, visa discutir algumas bases conceituais sobre planejamento urbano no âmbito da literatura nacional. A seção 3: “Procedimentos Metodológicos: a revisão integrativa de literatura”, aborda o passo a passo dos procedimentos de pesquisa para a execução da revisão literária, além de apresentar a matriz de síntese do presente trabalho. A seção 4: “Planejamento urbano na produção acadêmica nacional: principais características”, analisa os resultados coletados, destacando as temáticas centrais que devem responder ao problema de pesquisa apresentado. Por fim, algumas considerações finais e as referências de pesquisa.

2 DELIMITAÇÃO CONCEITUAL: O PLANEJAMENTO URBANO

O planejamento urbano pode ser definido como o conjunto de instrumentos técnicos e normativos que objetivam ordenar o uso do solo urbano e regular as condições para sua transformação e conservação. É preciso entender, então, o conceito de maneira abrangente,

levando em consideração o crescimento físico do espaço urbano, o uso do solo, a infraestrutura básica, as relações sociais, os serviços básicos, bem como a procura pela elevação do nível de vida da população, por meio do desenvolvimento sustentável e da consolidação da cultura local.

Nessa mesma esteira, para Camargo (2009), o planejamento é caracterizado pela interferência direta na organização espacial, isto é, as formas geográficas são reestruturadas de acordo com o interesse do planejador. Vieira e Alves (2021) destacam que esse interesse apontado por Camargo (2009) não é isento. Desse modo, durante todo o processo de planejamento e execução, essa organização está pautada na tentativa de inserção desse território em uma ordem econômica, de forma que essa gestão não é meramente econômica, mas ideológica.

É preciso destacar que, no Brasil, o conceito de Planejamento Urbano teve maior desenvolvimento, produção legislativa e acadêmica, no período anterior à Constituição Federal de 1988 (VIEIRA; ALVES, 2021). Temporalmente, pode-se situar como marco desse desenvolvimento a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano em 1973, ainda sob a égide do regime militar, fortemente autoritário, centralizador e conservador (SOUZA; RODRIGUES, 2004).

No período que se seguiu após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o espírito democratizante empregado pelo texto constitucional, impôs maior problematização política e social. Nesse diapasão, ficou clara a importância da luta pelo desenvolvimento de políticas urbanas de organização do espaço como forma de erradicar desigualdades.

Com essa luta, foram introduzidos, via emenda popular, dois artigos na Constituição Federal de 1988 (arts. 182 e 183). Essa mudança de paradigma jurídico exige que haja um tratamento das cidades como bem público, cujo todo o processo de planejamento esteja vinculado ao interesse coletivo e efetivamente garanta a participação popular como pressuposto de planejamento e não como clientelismo (LEFEBVRE, 2001; SANTOS, 2012; CAMARGO, 2009; VIEIRA; ALVES, 2021).

Em consonância com os autores citados, Yehezkel Dror (1973, p. 323) entende a temática como sendo “o processo de preparar um conjunto de decisões para ação futura, dirigida à consecução de objetivos através dos meios preferidos”.

Nesse ponto, o conceito do autor é bastante provocativo. Primeiramente, é ressaltado o caráter futurista da lógica do planejamento. Em segundo plano, o autor destaca que esse processo de preparação do “conjunto de decisões” deve servir para a consecução de um objetivo, ou seja, os instrumentos de planejamento urbano não podem existir apenas por mera formalidade. Dessa forma, deve objetivar verdadeiramente um bem maior coletivo e público.

Em terceiro e último aspecto, o autor dá relevo aos “meios preferidos”, isto é, mostra que esses objetivos a serem alcançados com o planejamento urbano são, antes de tudo, escolhas políticas. Portanto, essas escolhas não estão isentas de implicações que, por vezes, colocam em conflito interesses coletivos e individuais.

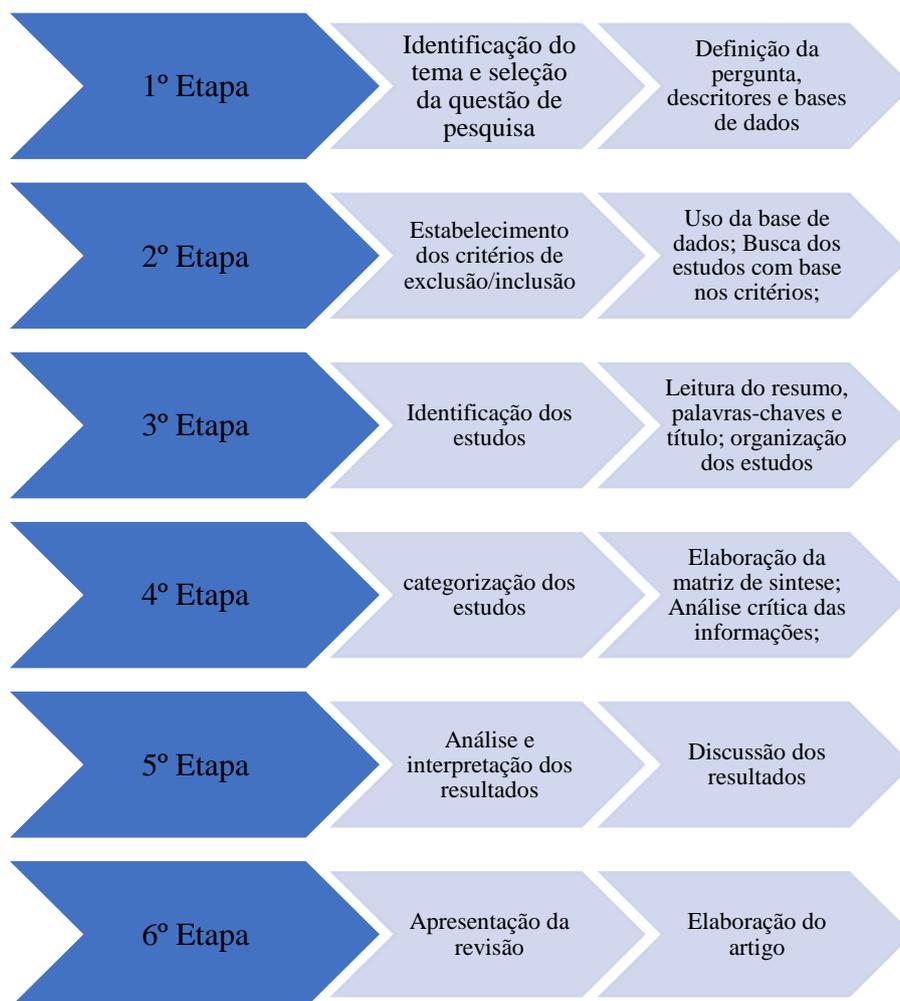
Nessa mesma lógica, Pujadas e Font (1998, p. 12) afirmam que o planejamento urbano visa “[...] uma organização do uso da terra com base na redistribuição de oportunidades de expansão e detecção de necessidades, potencialidades, limitações e vantagens comparativas e competitivas”. Seria, nessa perspectiva, a configuração no território dos programas, planos e políticas econômicas, sociais, culturais e ecológicas da sociedade.

Dessa forma, é necessário compreender e refletir sobre as principais características da pesquisa em planejamento urbano no Brasil. Essa reflexão poderá contribuir no processo de (re)formulação desse planejamento, inseri-lo em um debate mais inclusivo/social e potencialmente tornar as políticas implementadas mais efetivas. É o que se pretende fazer nas páginas que se seguem, por meio de uma revisão integrativa de literatura.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: A REVISÃO INTEGRATIVA DE LITERATURA

O presente artigo foi elaborado a partir de revisão integrativa de literatura, a qual permite reunir a literatura empírica ou teórica sobre determinado tema e fornecer uma compreensão mais abrangente do fenômeno, por meio de critérios objetivos (BOTELHO; MACEDO, 2011). Para isso, seguiu-se etapas, a partir de Botelho e Macedo (2001), que podem ser resumidas no esquema abaixo:

Tabela 01: Etapas para elaboração da Revisão Integrativa



Fonte: Botelho; Macedo, 2011.

Como vê-se, a tabela acima traz um resumo das etapas da pesquisa. A seguir, detalha-se cada uma delas:

1º Etapa: Identificação do tema e seleção da questão de pesquisa

Para guiar a presente revisão, formulou-se a seguinte pergunta: Qual é a lógica estruturante do Planejamento Urbano na literatura brasileira? Após formulada a pergunta de pesquisa, o passo seguinte foi definir os descritores de busca, que foram: Planejamento, Urbano e Brasil. A busca se deu nas plataformas do *Google Acadêmico*, Portal de Periódicos CAPES e *Scielo*, considerando o recorte temporal de 2015 a 2020, para que fosse possível ter uma literatura mais atualizada sobre o tema;

2º Etapa: Estabelecimento dos critérios de exclusão/inclusão

Nesta etapa, estabelecemos 4 filtros de pesquisa: 1) Delimitação temporal de 2015 a 2020 (14.806 resultados); 2) Abordagem da temática “Planejamento”, “Urbano”, “Brasil” nos títulos das produções científicas entre 2015 a 2020 (76 Resultados); 3) Constatação da

metodologia revisão cega por pares (43 resultados), 4) Delimitação temática, a partir da leitura dos resumos. Assim, ficaram excluídos artigos cujas temáticas versaram sobre gênero, saúde, geotecnologias, turismo e sustentabilidade que não estavam relacionados ao planejamento urbano (10 resultados);

3º Etapa: Identificação dos estudos

Foi realizada uma leitura criteriosa na seguinte ordem: títulos, resumos e trabalhos completos, para que os trabalhos retornados que não atendessem aos objetivos e critérios da pesquisa pudessem ser excluídos;

4º Etapa: categorização dos estudos

Nesta etapa foi realizada uma sumarização e documentação das informações extraídas dos trabalhos analisados. Os dados obtidos foram inseridos em uma matriz de síntese que segue abaixo:

Tabela 02: Matriz de síntese

Autores	Método científico	Profissão do pesquisador	Título	Recorte geográfico da pesquisa	Ano	Instituição
SILVA & VICENTIM	Bibliográfica e documental (pesquisa descritiva)	Administrador e Bacharel em Ciências da computação	Planejamento urbano e o estatuto das cidades: a institucionalização dos conselhos municipais de política urbana no Brasil	Brasil	2017	UTFPR
PORTO & THEIS	Bibliográfica e documental	Geógrafo e Economista	A pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional no Brasil: quatro décadas de reflexões territoriais	Brasil	2016	FURB e UNIFAP

BURNETT	Bibliográfica e documental	Arquiteto	Planejamento urbano, ideologia positivista e cidades mais justas. O caso do Brasil.	Brasil	2019	UEMA
OLIVEIRA	Bibliográfica	Geógrafo	Direito à cidade: uma discussão sobre o conceito e alternativas práticas para o planejamento urbano no Brasil	Brasil	2018	IFPR
LAUTERT & PIPPI	Bibliográfica e empírica (qualiquantitativa)	Arquitetos	Parques de bairro na cidade média de Santa Maria, RS, Brasil: planejamento urbano e percepção dos usuários	Santa Maria/RS	2019	UFSM
BONIZZATO	Bibliográfica e documental	Advogado	O Estatuto da Metrópole e novas esperanças para o futuro da política de planificação e planejamento no Brasil: o plano de desenvolvimento urbano integrado	Região Metropolitana do Rio de Janeiro	2016	UFRJ
CÉSAR & ALMEIDA	Bibliográfica e documental	Advogado e Bacharel em Gestão Pública	Reflexões sobre o planejamento urbano sustentável e o	Mariana/MG	2020	UFMG

			direito à cidade em Bento Rodrigues/Brasil e em Kiruna/Suécia			
CRUZ & TAVARES	bibliográfica e documental	Licenciada em Letra e Advogada	O planejamento urbano no século xx: ressonâncias das escolas urbanísticas no contexto pós revolução industrial e a historicização da ideia de cidade no Brasil	Brasil	201 8	UFMA
GUIMARÃE S & ARAÚJO	Bibliográfica e documental	Advogados (as)	O direito à cidade no contexto das smarts cities: o uso das tic's na promoção do planejamento urbano inclusivo no Brasil	Belo Horizonte/M G, São Paulo/SP e Pelotas/RS	201 8	UFRN
PEREIRA & SANCHO- PIVOTO	Bibliográfica, documental e empírica	Graduados em Turismo	Planejamento urbano, turismo e segregação socioespacial: o caso da curva do lacet em juiz de fora, minas gerais, brasil	Juiz de Fora/MG	202 0	UFJF

Fonte: Elaboração da autoria do artigo, 2020.

5º Etapa: Análise e interpretação dos resultados

Foi elaborada sínteses para construção do texto final;

6º Etapa: Apresentação da revisão

Elaboração da análise dos resultados, que segue no próximo tópico.

4 PLANEJAMENTO URBANO NA PRODUÇÃO ACADÊMICA NACIONAL: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

Para a análise dos resultados, são apresentados os dados em relação aos trabalhos retornados na pesquisa. No que tange ao método científico, eminentemente, os artigos utilizaram-se da pesquisa bibliográfica e documental, com exceção dos trabalhos de Lautert e Pippia (2019) e Pereira e Sancho-Pivoto (2020). Em relação às formações profissionais dos autores, nota-se uma preponderância de bacharéis em direito (4 trabalhos), seguidos por geógrafos (2 trabalhos) e arquitetos (2 trabalhos), de modo que as outras áreas de formação respondem por apenas 2 trabalhos nesta revisão integrativa.

Quanto aos recortes geográficos das pesquisas, 50% (cinquenta por cento) dos trabalhos tem o Brasil como um todo enquanto objeto de estudo, enquanto os outros 50% (cinquenta por cento) tem cidades do Sul/Sudeste como objeto de pesquisa, tais como: Santa Maria/RS, Niterói/RJ, São Gonçalo/RJ, Duque de Caxias/RJ, São João de Meriti/RJ, Mariana/MG, Belo Horizonte/MG, São Paulo/SP, Pelotas/RS e Juiz de Fora/MG. Já em relação à região de origem da revista que publicou os trabalhos, as regiões Sul e Sudeste também despontam hegemonicamente com 6 (seis) dos 10 (dez) trabalhos analisados.

No que tange às universidades que abrigam as pesquisas sobre a temática, tem-se uma distribuição relativamente equilibrada pelo país. Dos 10 (dez) trabalhos analisados, 3 (três) foram desenvolvidos em universidades da região Nordeste (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Universidade Federal do Maranhão e Universidade Estadual do Maranhão); 3 (três) foram desenvolvidos em universidades da região Sudeste (Universidade Federal de Juiz de Fora, Universidade Federal de Minas Gerais e Universidade Federal do Rio de Janeiro); 3 (três) foram desenvolvidos em universidades/institutos da região Sul (Instituto Federal do Paraná, Universidade Federal de Santa Maria e Universidade Tecnológica Federal do Paraná); 1 (um) dos trabalhos analisados foi desenvolvido em mais de um centro de pesquisa, sendo a Universidade Federal do Amapá e a Universidade Regional de Blumenau.

Em relação a espacialização das produções analisadas tem-se indicadores interessantes. Primeiro é importante notar a preeminência do Sul/Sudeste nas produções, respondendo por cerca de 70% das pesquisas [considerando o trabalho de Porto & Theis (2016)

que foi desenvolvido em mais de um centro de pesquisa]. Esse dado ganha relevo se considerarmos que nestas regiões está localizada a maior parte da população brasileira, assim como os municípios mais desenvolvidos.

Em segundo plano, é preciso destacar a quase ausência de produções nos centros de pesquisa do Centro-oeste e Norte do país e a pouca produção no Nordeste, no período analisado. A referida ausência pode ser explicada frente aos baixos índices de desenvolvimento da região, indicadores sociais e econômicos que refletem grande desigualdade e um descompasso nos índices educacionais, frente ao Sul e Sudeste. Para Randolph (2013), justamente por essas características, é preciso fomentar a discussão de uma agenda para a formação pós-graduada comprometida social e territorialmente com o planejamento urbano e regional e, conseqüentemente, a diminuição das desigualdades sociais.

Um terceiro aspecto importante a ser destacado é a unanimidade da universidade pública, seja ela estadual ou federal no desenvolvimento das pesquisas analisadas. Tendo o planejamento urbano como um de seus pressupostos, a minimização das desigualdades sociais, o indicador de 100% (cem por cento) das pesquisas serem desenvolvidas no âmbito das universidades públicas, reflete a importância e a necessidade de manter e defender essa instituição enquanto pilar básico para o desenvolvimento. Isso porque, ao que indica os resultados retornados, os centros de pesquisa patrocinados pelo capital privado estão pouco conectados à agenda de pesquisa na área do planejamento urbano.

Essa relação pode ser explicada frente a característica de seletividade dos investimentos privados. O capital privado é seletivo em diversos aspectos e não se submete a grandes riscos, essa característica torna os investimentos altamente concentrados em áreas historicamente já privilegiadas do ponto de vista econômico. Isto é, setores com possibilidade de gerar altos lucros e otimizar processos. Essa concentração depõe contra o desenvolvimento de pesquisas que visem um desenvolvimento efetivamente conjugado com a elevação dos indicadores econômicos, mas também dos indicadores sociais e a qualidade de vida da população.

Em relação ao foco de estudo, as pesquisas demonstram uma abordagem maciçamente sobre o urbano metropolitano. Além disso, indicam que os diversos arranjos e formatações das cidades não estão presentes de maneira impactante na agenda de pesquisa do planejamento urbano, dentro do período analisado. Os trabalhos não abordam de maneira direta, por exemplo, ocupações informais e transversais nas cidades, assim como não abordam cidades interioranas com foco de pesquisa, a discussão apenas perpassa de maneira diagonal os trabalhos. Essa ausência de produções, discutindo as diversas e possíveis formatações do espaço urbano, pode

indicar que o “urbano” presente nas produções nacionais, em geral, tratam de cidades litorâneas ou regiões metropolitanas, como se não existisse o “urbano” em cidades do interior do país.

Ao analisar o conteúdo dos trabalhos, nota-se que a temática da participação popular nos processos decisórios, seja de maneira direta ou reflexa, é apresentada como fundamental para aumentar a efetividade das políticas a serem executadas e garantir que os resultados atendam às reais necessidades da população alvo.

Dessa forma, fica clara a importância do debate de aspectos políticos para implementação do planejamento urbano. É preciso, então, se questionar que tipo de participação está acontecendo nos espaços públicos, quem está ocupando esses espaços e, sobretudo, que interesses estão sendo atendidos e considerados. Uma real participação popular e, por conseguinte, um planejamento urbano inclusivo e funcional, parece só ser possível frente a um Estado forte, no qual se consiga dirimir as forças da política tradicional e equalizar o mercado.

Nesse sentido, é o trabalho de Silva e Vicentin (2017) que analisa a institucionalização dos Conselhos Municipais de Planejamento Urbano no Brasil, tendo como marco temporal o Estatuto das Cidades. Os autores verificaram que, após a edição da referida lei, houve um expressivo aumento na institucionalização dos Conselhos Municipais, os quais passaram de 142 (cento e quarenta e dois) para 598 (quinhentos e noventa e oito) até 2006. A região Sul se destaca com o maior índice de municípios que criaram seus conselhos, enquanto o Nordeste tem o menor índice de municípios que os dispõem.

Não obstante o aumento no número de conselhos municipais ser benéfico e refletir uma evolução, a pesquisa de Silva e Vicentin (2017) verifica que a efetividade desses conselhos não se mostra suficiente para garantir uma real alteração no planejamento das cidades, tal qual se constata nos trabalhos de Lautert e Pippi (2019) e Pereira e Sancho-Pivoto (2020).

Sobre este aspecto, uma reflexão é válida: se a instituição de Conselhos Municipais, ferramenta importante de participação popular, não representa de maneira isolada uma real alteração no planejamento das cidades, quais são os desafios para essa real alteração? Uma possível resposta indica que a “participação” nesses espaços de discussão está relegada a uma minoria de sujeitos socialmente bem posicionados. Isso porque, as bases desse processo de participação popular parecem estar distante da periferia e da população, que não consegue acessar os espaços públicos pelos mais diversos fatores de ordem econômico-social (pobreza extrema, população em situação de rua, etc.); educacional (analfabetismo, ausência de qualificação para uso das Tecnologias de Informação e Comunicação – TIC’s, etc); urbanísticos-habitacionais (sujeitos ocupantes de espaços transversais e informais), entre outros.

Nesse sentido, a grande questão seria a forma como é dado o processo de debate no âmbito dos conselhos municipais e a ausência de uma articulação realmente transformadora, que vise a inclusão dos sujeitos socialmente vulneráveis.

O argumento desenvolvido está conectado aos resultados trazidos por Silva e Vicentin (2017), bem como às análises que Burnett (2019) faz em seu trabalho, nas quais analisa o planejamento urbano, a ideologia positivista e o desenvolvimento de cidades mais justas no Brasil. O autor afirma que a ideologia positivista impõe sérios limites ao desenvolvimento de estratégias que visem uma reforma urbana inclusiva e participativa.

Nesse quadro, o mesmo autor destaca que democracia brasileira não surge da articulação social para afirmação dos sujeitos socialmente excluídos, mas de conjunturas políticas “indolores”. Essas contribuem para o desenvolvimento de um planejamento urbano, consideravelmente afastado das bases sociais, expresso, sobretudo, por não participação popular e conjugado aos interesses da política tradicional. O autor discorre que não há mudanças no cenário delineado sem uma “[...] reflexão e autocrítica, imprescindíveis para reconstituição das bases do movimento de reforma urbana e retomada consciente da luta em favor de cidades mais justas” (BURNETT, 2019, p. 24).

Essa reflexão e autocrítica tem como base estruturante a reconstituição dos movimentos de reforma urbana, colocadas por Burnett (2019), que perpassam pelo desenvolvimento de pesquisas científicas na área. Nessa conjuntura, o aumento do número de programas de pós-graduação na área de concentração de Planejamento Urbano e Regional/Demografia é fundamental, consoante discutido por Porto e Theis (2016).

Essa argumentação ganha relevo, se considerarmos que há uma coincidência entre os maiores índices de institucionalização de conselhos municipais em cidades do Sul do Brasil (SILVA; VICENTIN, 2017) e uma maior concentração de Programas da área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia, também na região Sul, com 13 (treze) instituições ofertando: 6 (seis) programas de mestrado/doutorado; 3 (três) mestrados profissionais e 4 (quatro) mestrados acadêmicos (PORTO; THEIS, 2016).

A referida coincidência entre a utilização de instrumentos que visam maior participação popular em relação ao planejamento das cidades, como os conselhos municipais, em regiões com maior número de programas de pós graduação *stricto sensu*, ou em sentido estrito, na área de concentração PLURD, como a região Sul do Brasil, pode estar relacionada a fatores como: características do território, maiores níveis de desenvolvimento humano, capital social, renda, níveis de educação formal, cultura de participação e estruturas universitárias antigas de ensino, pesquisa e extensão.

Nesse sentido, é importante ter em mente a necessidade de criação de programas de pós-graduação na área de concentração de Planejamento Urbano e Regional/Demografia em territórios onde há fortes características de subdesenvolvimento, como o semiárido nordestino. Essa conjuntura poderá contribuir para o desenvolvimento regional, por meio da execução de pesquisas e formação de corpo intelectual e técnico para atuar no território em suas mais diversas expressões.

[...] É o caso, por exemplo, da criação Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES), da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), Campus de Pau dos Ferros, que visa à discutir essa área territorial e temática (o semiárido), articulando nuances que os estudos sobre o território permitem, tais como fronteiras, culturas, dinâmicas urbano-regionais, rede interiorizada, identidade, planejamento e políticas públicas (ALVES; DANTAS; SOUZA, 2018, p. 2).

O referido programa, criado em 2015 e inserido na Região Fronteira do Alto Oeste Potiguar, exerce papel fundamental na formação de recursos humanos na área de Planejamento Urbano. Essa atuação ocorre, sobretudo, em regiões interiorizadas do país por meio da cooperação científica com organismos de planejamento e elaboração de políticas públicas. Suas contribuições do ponto de vista da produção intelectual, contempla as mais diversas abordagens temáticas com mais de 276 (duzentos e setenta e seis) artigos publicados até o ano de 2020, 100 (cem) dissertações defendidas e importantes obras como o livro “Planejamento Urbano e Desenvolvimento Territorial” organizado pelos Professores Dra. Maria Losângela, Dr. Sérgio Alexandre, Dr. Josué Alencar e Dr. Carlos Sérgio Gurgel da Silva, com contribuições de dezenas de pesquisadores do PLANDITES.

Assim, a existência dessa estrutura universitária e a promoção da formação pós graduada pode representar sensíveis alterações no paradigma de desenvolvimento para a região em que está inserida. Além disso, eventualmente aumentar os níveis de efetiva participação popular nos processos decisórios, alterando, dessa forma, o quadro centralizador que orienta a gestão pública no Brasil.

Em concordância aos autores supracitados, ao analisar alternativas práticas para ampliar a participação popular no planejamento urbano no Brasil, Oliveira (2018) propõe a criação de espaços de discussão para os conflitos urbanos. Outrossim, a desconstrução do discurso do planejamento urbano e aproximação do mesmo à realidade empírica brasileira e repensar a utilização do Plano Diretor como norteador para políticas públicas. Por fim, a gestão

social da valorização da terra, com o objetivo de recuperar a valorização coletiva das propriedades privadas.

As alternativas elencadas por Oliveira (2018) estão fortemente conectadas à temática da função social da cidade e da propriedade. Isso ao propor, sobretudo, a desconstrução do discurso centralizador do planejamento urbano e aproximação deste à realidade empírica dos territórios, através da funcionalização da propriedade, entendida enquanto bem coletivo. Em termos, seria questionar: por que manter um planejamento urbano estruturado sob a propriedade individual, já que a propriedade cindida, dividida, funcional, horizontal, atende de maneira mais adequada a dinâmica urbana? O mesmo autor aponta uma possível resposta, no sentido de que, no capitalismo global, a cidade passa a ser pressuposto de acumulação através da conexão entre capital financeiro e capital imobiliário – o que condiciona a realidade dos espaços urbanos.

Segundo Cruz e Tavares (2018, p. 1148), esse condicionante da realidade urbana revela um “padrão antiurbano e segregador reconhecido nas práticas discursivas institucionais no Brasil”. Esse, expresso, por exemplo, na implantação de programas habitacionais, como o “Minha Casa Minha Vida”. Isso porque a localização das residências oferecidas por esse programa - por vezes - reflete padrões de especulação imobiliária. Ademais, estão dissociadas de uma reflexão que contribua para urbanificação das novas moradias para os estamentos de menor renda da sociedade.

Outro aspecto presente na literatura analisada é a questão da necessária discussão de planos de hierarquia superior ao plano diretor, como condição necessária a uma maior integração entre cidades que compartilham interesses e necessidades. Bonizzato (2016), em artigo que analisou os planos diretores de 5 cidades da região metropolitana do Rio de Janeiro, verificou que não há nenhuma conexão entre eles, apesar das cidades compartilharem interesses dos mais diversos: jurídicos, geográficos, sociais, econômicos, entre outros.

O autor supracitado destaca, ainda, que não há um planejamento que dê conta de abarcar e harmonizar esses interesses. Nesse sentido, as causas partem desde uma impotência estatal, ausência de instrumentos legais intermediários que visem essa integração de hierarquia superior aos planos diretores. Além desses, o baixo capital social da população que não contribui para uma horizontalização das relações entre municípios.

César e Almeida (2020) corroboram as análises acima, sobretudo, na questão de efetividade e cumprimento das legislações urbanísticas. Os autores afirmam que os instrumentos legais que eventualmente são cumpridos dizem respeito basicamente a licenças ambientais que garantem o desenvolvimento de atividades exploratórias e que geram altos lucros. Eles ainda destacam que a dinâmica brasileira vai totalmente de encontro às dinâmicas

de cidades modelo no planejamento urbano em relação à questão mineradora, como a cidade de Kiruna na Suécia, em que é percebido um rigoroso cumprimento da legislação urbanística e altos níveis de participação popular.

Numa perspectiva mais propositiva, Araújo e Guimarães (2018) também abordam a participação popular em relação ao planejamento urbano nas cidades inteligentes. Outrossim, consideram o uso de tecnologias da informação e comunicação como ferramentas importantes no fomento a uma maior participação popular. A afirmação dos autores está dentro do contexto do *e-government*, ou uso de tecnologias da informação para aproximar governo e cidadãos, e se baseia em experiências vivenciadas em São Paulo/SP, Belo Horizonte/MG e Pelotas/RS.

Nesse sentido, os resultados apontaram que o uso de plataformas digitais no orçamento participativo foi bastante expressivo na cidade de São Paulo/SP, correspondendo a 44% (quarenta e quatro por cento) das contribuições. Em Belo Horizonte/MG, por sua vez, o orçamento participativo digital do ano de 2006 contou com 2,5 vezes mais cidadãos que o orçamento participativo regional em 2008. Já na cidade de Pelotas/RS o uso da plataforma digital “PLHIS PELOTAS” permitiu um extenso diagnóstico habitacional pela prefeitura municipal e proporcionou o direcionamento de ações. Dessa forma, os autores concluem que o uso de tecnologia não diminui o processo de participação popular, pelo contrário, fomenta e pode se caracterizar como uma ferramenta importante nesse cenário por diminuir custos e otimizar os processos.

As conclusões dos autores precisam ser devidamente ponderadas ao se considerar regiões com características subdesenvolvidas mais presentes, tal como o semiárido nordestino, antes de implementar o uso de tecnologia da informação e comunicação. Nesses cenários, é preciso alterar o quadro de desigualdades em relação a recursos tecnológicos e sociais como canais de participação popular. Não há como pensar em inclusão digital, sem antes aprofundar a discussão em relação a inclusão social e educacional.

Nesse sentido, e apesar de importantes avanços, a produção acadêmica nacional sobre planejamento urbano, ainda aponta para uma face centralizadora e conservadora. A ampla participação popular, a ocupação dos espaços de discussão e a real possibilidade de impactar as decisões parece estar relegada a setores que detém capital político, econômico e intelectual. Dessa forma, um maior debate sobre a agenda de pesquisa na área de planejamento não só é importante, como necessário para um real desenvolvimento. Nesse debate devem estar conjugados aspectos econômicos-sociais, contudo, sem que o mercado dite de forma unilateral as perspectivas das cidades e de seus ocupantes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma possível resposta à pergunta que deu norte a presente revisão integrativa de literatura aponta para uma orientação fortemente centralizadora e conservadora do planejamento urbano no Brasil. Em que pese avanços legislativos e sociais, expressos pelo Estatuto das Cidades, pelos Conselhos Municipais e outros espaços de discussão, praticamente todos os resultados dos trabalhos analisados apontam para uma baixa participação popular nos processos decisórios em relação ao planejamento. Isso impacta na baixa efetividade das políticas adotadas e indica um reforço a cooptação com a política tradicional que, historicamente, visa manter o atual estado de setores mais privilegiados da sociedade. Esses, sim, com ampla participação na tomada de decisões.

Essa argumentação ganha força quando se constata a preponderância das regiões mais desenvolvidas do país, onde está a maior parte da população e os municípios mais desenvolvidos, nas produções sobre planejamento urbano. O foco das pesquisas analisadas também reflete de alguma forma essa realidade: o urbano metropolitano é privilegiado em detrimento das diversas e possíveis formatações das cidades. Isso pode indicar um processo de invisibilização do “urbano” das cidades interioranas e das ocupações informais e transversais.

Essa invisibilização precisa ser pensada e debatida frente a necessidade de desenvolvimento de uma agenda de formação pós-graduada, comprometida com a redução das desigualdades sociais, sobretudo, nas regiões em que as características de subdesenvolvimento são mais impactantes. O quadro apresentado não será alterado sem um processo de afirmação social das classes menos favorecidas e autocrítica dos movimentos de reforma urbana e dos espaços que visam fomentar a participação popular nos processos decisórios.

O planejamento urbano precisa ser um projeto de Estado, um instituto social e político e não um direito enxergado individualmente. Por esta razão, toda a estrutura jurídico-estatal precisa estar de maneira constante, racionalizando formas de estruturar e estabelecer o planejamento de seus territórios em alternativas mais inclusivas, integradas, funcionais, indeterministas e estratégicas, como forma de ampliar a participação popular e, tendencialmente, minimizar os graves quadros de desigualdades sociais do país.

REFERÊNCIAS

ALVES, Larissa da Silva Ferreira; DANTAS, Joseney Rodrigues de Queiroz; SOUZA, Gilton Sampaio. **DINÂMICAS URBANO-REGIONAIS EM TERRITÓRIOS DE FRONTEIRA**

INTERNA. *Mercator (Fortaleza)* [online]. 2018, vol.17. Disponível em: <<https://doi.org/10.4215/rm2018.e17003>>. Acesso em: 07 jun. 2020.

BONIZZATO, Luigi. **O Estatuto da Metrópole e novas esperanas para o futuro da política de planificao e planejamento no Brasil: o plano de desenvolvimento urbano integrado.** *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 7, n. 4, p. 1864-1887, fev. 2016. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/20917>>. Acesso em: 07 jun. 2020.

BOTELHO, Louise Lira Roedel; CUNHA, Cristiano Castro de Almeida; MACEDO, Marcelo. **O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais.** *Gestão e Soc*, v. 5, n. 11, p. 121-36, 2011. Disponível em: <<https://www.gestaoesociedade.org/gestaoesociedade/article/view/1220>>. Acesso em: 07 jun. 2020.

BURNETT, Frederico Lago. **Planejamento urbano, ideologia positivista e cidades mais justas. O caso do Brasil.** *Bit cora. Urbano Territorial*, 2019, 30 (1): 15-25. Disponível em: <<https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.67081>>. Acesso em: 07 jun. 2020

CAMARGO, Luís Henrique Ramos. **Ordenamento Territorial E Complexidade: Por Uma Reestruturao Do Espao Social.** In Almeida, F. G. & Alves, L. A. S. (Eds), *Ordenamento Territorial: coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro* (1 ed. Vol. 01, p. 288) Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

CÉSAR, Paulo Sérgio Mendes; ALMEIDA, Gustavo Henrique Moreira Dias. **Reflexões sobre o planejamento urbano sustentável e o direito à cidade em Bento Rodrigues/Brasil e em Kiruna/Suécia.** *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 9, n. 3, p. 893-911, jul. 2017. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/27957>>. Acesso em: 07 jun. 2020.

CRUZ, M nica da Silva; TAVARES, Regina L cia Gonalves. **O planejamento urbano no século xx: ressonâncias das escolas urbanísticas no contexto pós revoluo industrial e a historicizao da ideia de cidade no Brasil.** *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 10, n. 2,

p. 1116-1153, maio 2018. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32323>>. Acesso em: 07 jun. 2020.

DROR, Yehezkel. **The planning process: a facet design**. In Faludi, A. (Ed.) *A reader in planning theory*. 1 ed. Vol. 01, p. 323 – 343, Oxford: Pergamon Press, 1973. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/002085236302900108>>. Acesso em: 18 maio 2020.

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; ARAÚJO, Douglas da Silva. **O direito à cidade no contexto das smart cities: o uso das tic's na promoção do planejamento urbano inclusivo no Brasil**. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 10, n. 3, p. 1788-1812, ago. 2018. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/33226>>. Acesso em: 07 jun. 2020.

LAUTERT, Alice Rodrigues; PIPPI, Luís Guilherme Aita. **Parques de bairro na cidade média de Santa Maria, RS, Brasil: planejamento urbano e percepção dos usuários**. *Terra Plural*, Ponta Grossa, v. 3, n. 13, p. 201-216, dez. 2019. Disponível em: <<https://revistas.apps.uepg.br/index.php/tp/article/view/13321>>. Acesso em: 19 maio 2020.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro 2001.

OLIVEIRA, Luiz Henrique Rubens Pastore Alves de. **Direito à cidade: uma discussão sobre o conceito e alternativas práticas para o planejamento urbano no Brasil**. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, abril. 2018. Disponível em: <<https://www.eumed.net/rev/ccss/2018/04/planejamento-urbano-brasil.html> <hdl.handle.net/20.500.11763/ccss1804planejamento-urbano-brasil>. Acesso em: 19 maio 2020.

PEREIRA, Leandro Saar; SANCHO-PIVOTO, Altair. **Planejamento urbano, turismo e segregação socioespacial: O caso da Curva do LACET em Juiz de Fora, Minas Gerais, Brasil. Turismo - Visão e Ação**, Balneário Camboriú, v. 22, n. 1, p. 141-161, jan. 2020. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rtva/index>>. Acesso em: 07 jun. 2020.

PORTO, Jadson Luís Rebelo; THEIS, Ivo Marcos. **A pós-graduação em planejamento urbano e regional no Brasil: Quatro décadas de reflexões territoriais**. Pracs: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da Unifap, Macapá, v. 9, n. 2, p. 33-46, dez. 2016. Disponível em:

<<https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/view/2453>>. Acesso em: 13 maio 2020

PUJADAS, Romé. FONT, Jaume. **Ordenación y Planificación Territorial**. Madrid: España: Sistesis, 1998.

RANDOLPH, Rainer. **Em busca de uma agenda para o planejamento urbano e regional: uma homenagem a Ana Clara Torres Ribeiro**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, [S.L.], v. 15, n. 1, p. 11-31, 31 maio 2013. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR). Disponível em: <<https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4168>>. Acesso em: 09 set. 2020.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Cidade e cidadania: inclusão urbana e justiça social**. *Cienc. Cult.* [online]. 2004, vol.56, n.2, pp.43-45. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252004000200020&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 set. 2020.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Planejamento urbano: para quê e para quem?** Revista de Direito da Cidade. 2012. 4(1), 91-119. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9699>>. Acesso em: 15 maio 2020

SILVA, Marcelo Rodrigues da; VICENTIN, Ivan Carlos. **Urban planning and the statute of cities: the institutionalization of municipal councils of urban policy in Brazil**. Revista Capital Científico - Eletrônica, Guarapuava, v. 15, n. 2, p. 1-11, abr. 2017. GN1 Genesis Network. Disponível em: <<https://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/view/4114>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

SOUSA, Maria Losângela Martins; BRAGA JÚNIOR, Sérgio Alexandre de Moraes; BEZERRA, Josué Alencar; SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da (organizadores). **Planejamento urbano e desenvolvimento territorial**. Mossoró, RN: Edições UERN, 2020. 259p.

SOUZA, Marcelo José Lopes; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. Coleção Paradidáticos; Série Sociedade, espaço e tempo. São Paulo: UNESP, 2004. 136p.

VIEIRA, Anderson Henrique; ALVES, Larissa da Silva Ferreira. **Direitos reais secundários e planejamento urbano: uma alternativa às estratégias clássicas de pensar o território**. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana [online]. 2021, v. 13. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20200005>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

URBAN PLANNING IN BRAZILIAN SCIENTIFIC PRODUCTION: INTEGRATIVE LITERATURE REVIEW

ABSTRACT

The pattern of inequalities prevailing in Brazilian cities has one of its bases in the process of structuring urban planning. Thus, the question is: what is the structuring logic of urban planning in Brazilian literature? In order to seek answers, the objective is to analyze theoretically the structuring logic of urban planning in Brazilian academic literature. To this end, an integrative literature review was used. It is concluded that, despite legislative and social advances, most of the academic production in the analyzed period points to a low popular participation in decision-making processes regarding urban planning, which impacts on the low effectiveness of the adopted policies.

Keywords: Urban Planning. Brazil. Integrative Literature Review.