



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



Marco institucional da Política Urbana e competências dos níveis de governo: uma análise comparada Espanha-Brasil

Institutional framework of the Urban Policy and competences of the levels of the government: a comparative analysis Spain-Brazil

Jefferson O. Goulart¹, Universidade Estadual Paulista (UNESP), jgoulart@faac.unesp.br

¹¹ Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e professor da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação (UNESP) e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC).

RESUMO

A investigação adota o marco institucional das políticas públicas de planejamento urbano na Espanha como tema, cujo escopo compreende as normas que disciplinam e regulam as ações do Estado relativamente ao ordenamento territorial para formular um juízo analítico sobre o “estado da arte” das políticas urbanas naquele país. Tal meta envolveu o estudo das competências estatais dos diferentes níveis de governo: do governo central, das comunidades autônomas (comparáveis aos estados no Brasil) e dos *ayuntamientos* (estruturas correspondentes às prefeituras). A análise ainda incluiu um exame geral da configuração político-institucional, da *Ley de Suelo* e do alcance dos *Planes de Ordenación Urbana*, tomados como referência privilegiada para que o estudo não se limitasse aos aspectos normativos do marco institucional e também se detivesse sobre seus impactos fáticos em termos territoriais. Assim, os *planes* são entendidos como uma das partes fundamentais de uma engrenagem institucional mais ampla do arranjo da Política Urbana naquele país. Ao final, faz-se uma análise comparada do cenário espanhol com o arranjo institucional da Política Urbana no Brasil, permitindo identificar, não obstante muitas diferenças, alguns impasses comuns nesses dois países relativamente à efetividade da promoção de padrões de desenvolvimento urbano-regional socialmente inclusivo e territorialmente mais equilibrado.

Palavras Chave: Espanha; Política Urbana; Lei do Solo; Planes de Ordenación Urbana; Planejamento Territorial.

ABSTRACT

The research adopted the institutional framework of public policies for urban planning in Spain as a theme whose scope include the norms that discipline and regulate the actions of the State in relation to the territorial order to formulate a analytical judgment on the "state of the art" of urban policies in that country. This analysis involved the study of the state competencies of the different levels of government: central government, autonomous communities (comparable to states in Brazil) and *ayuntamientos* (structures corresponding to prefectures). The analysis also included a general review of the political-institutional configuration, the *Ley de Suelo* and the scope of Urban Master Plans, taken as a privileged reference for the study not to be limited to the normative aspects of the institutional framework and also to dwell on its impacts in territorial terms. Thus, the *planes* are understood as one of the fundamental parts of a broader institutional gear than the arrangement of Urban Policy in that country. Finally, a comparative analysis of the Spanish scenario with the institutional arrangement of Urban Policy in Brazil is made, allowing to identify, despite many differences, some common impasses in these two countries regarding the effectiveness of the promotion of socially inclusive urban-regional development patterns and territorially more equitable.

Keywords: Spain; Urban Policy; Ground Law; Urban Master Plans; Territorial Planning.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS E CONFIGURAÇÃO CONSTITUCIONAL²

Este trabalho analisa o marco institucional das políticas públicas de planejamento urbano na Espanha contemporânea e incorpora alguns objetivos adicionais: catalogar e analisar a modelagem político-institucional que normatiza a política urbana e seu respectivo marco jurídico; analisar o caráter e a abrangência dos *Planes de Ordenación Urbana* como instrumento privilegiado de normatização e efetivação da política urbana no bojo de uma arquitetura institucional regulatória mais ampla; formular uma análise comparativa dos marcos institucionais das políticas públicas de planejamento urbano da Espanha e do Brasil.

A constituição espanhola de 1978 sintetiza os enunciados fundamentais do modelo territorial, da organização espacial do Estado e das competências dos diferentes níveis de governo quanto à política urbana. O Título VIII estabelece os princípios gerais desse arranjo. São quatro os níveis de organização territorial: (1) o próprio Estado (governo central), (2) os municípios, (3) as províncias e (4) as comunidades autônomas, sendo que todos “gozam de autonomia para a gestão de seus respectivos interesses” (Art. 137). Municípios e províncias têm “personalidade jurídica própria” (Art. 140 e Art. 141). No caso das comunidades autônomas, se reconhece o “autogoverno” (Art. 143), solução encontrada para responder às renitentes reivindicações nacionalistas e independentistas de algumas dessas identidades regionais, casos mais agudos do País Vasco (Euskadi) e da Cataluña, sem falar da Galícia, reconhecida como a terceira “comunidade histórica”.

A existência de quatro níveis territoriais de representação política, a amplitude das definições institucionais e o escopo das competências dos níveis “subnacionais” poderiam levar à conclusão de que se trata de um país altamente descentralizado quanto à a estrutura institucional e à difusão de recursos de poder (expedientes orçamentários, autonomia legislativa, competência e implantação de políticas públicas etc.). Inferir tal conclusão seria uma precipitação e um engano. A Espanha não é rigorosamente um Estado unitário no sentido tradicional, afinal tem quatro níveis de organização político-territorial com algum grau de autonomia, tampouco é uma federação com um correspondente sistema de freios e contrapesos que efetivamente assegure alto grau de autonomia aos governos subnacionais.

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

Para a primeira questão, a constituição reserva uma garantia sólida ao enunciar que o país “se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas” (Art. 2). Para a segunda, as comunidades autônomas tiveram, com efeito, seu poder político, administrativo e gerencial fortalecido. Sintomaticamente, a seção que trata da organização territorial do Estado dedica apenas um artigo para os municípios

² Este texto apresenta resultados parciais de pesquisa pós-doutoral realizada no *Departamento de Sociología II (Ecología Humana y Población)* da *Universidad Complutense de Madrid*, Espanha, desenvolvida entre 2015 e 2016, com Bolsa de Pesquisa no Exterior concedida pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

(140) e outro para as províncias (141), tratando basicamente da personalidade jurídica de ambas as esferas e de seus formatos. Não há, pois, alusão detalhada às competências desses entes em matéria de políticas públicas, tampouco quanto à política urbana.

Não obstante as atribuições conferidas às esferas locais e autonômicas de governo, a estrutura estatal se mantém relativamente centralizada: “los gobiernos locales de las ciudades padecen un déficit crónico de recursos en la distribución del gasto público” (Blanco; Subirats, 2012, p. 25), dispondo de aproximadamente 14% de todo o gasto público do país. O levantamento de Salgado (2011) indica que a porcentagem do gasto público era distribuída da seguinte maneira: Estado: 83%; governos regionais: 7%; governos locais: 10%. Isso significa que houve de fato uma reconcentração de recursos em relação àquele período (1983), pois os governos locais e regionais regressaram do patamar de 17% para 14% do gasto público no período atual.

Essa preterição aos governos locais soa paradoxal para um país com uma população de pouco mais de 46 milhões de residentes que contabiliza 8.122 municípios.³ Tais números escondem largas assimetrias: a população de 84% desses municípios não atinge 5.000 habitantes e quase metade destas não supera 500 moradores. Trata-se de um país que atingiu 79% de índice de urbanização (Banco Mundial) e que tem 70% de sua população vivendo em grandes aglomerações urbanas, casos das grandes capitais autonômicas e provinciais do país.

Apenas 12,5% da população vivem em 6.812 municípios e outros 40% se concentram nas 62 cidades mais populosas. A tendência de manutenção (e mesmo expansão) das estruturas locais de governo é confirmada pelas estatísticas: desde a vigência da nova constituição até as eleições municipais de 2015, 95 (noventa e cinco) novos municípios foram instituídos.

Embora o arranjo institucional mencione a “exclusividade” das comunidades autônomas em urbanismo e regulação territorial, na verdade há um sistema compartilhado em que os governos autonômicos dispõem de recursos políticos privilegiados, no entanto, os municípios também têm importantes responsabilidades na execução de políticas públicas dessa natureza. Além das prerrogativas de aprovar planos urbanísticos, de instituir normas urbanísticas gerais, de articular ações e programas supramunicipais e mesmo de prover serviços, “el papel de las comunidades autónomas es de establecer directrices de actuación conjunta de los municipios en cuestiones supramunicipales” (Araújo Jr., 2013, p. 902).

Salvo os casos de municípios com engrenagens econômicas mais potentes, demograficamente mais significativos, administrativamente mais bem equipados e com poder político mais elevado que geralmente têm o status de capital autonômica e/ou provincial (embora não exclusivamente), os demais – sobretudo os menores, que são numericamente a imensa maioria – são limitados em recursos administrativos e dependem fortemente das estruturas superiores, notadamente dos governos autonômicos, uma vez que as províncias se limitam ao agrupamento supramunicipal e à divisão territorial, isto é, não detêm competências administrativas e tampouco dispõem de recursos para implantação de políticas públicas ou mesmo para manutenção de infraestrutura urbana.

³ Sobre as estatísticas demográficas, ver o site do *Instituto Nacional de Estadística de España*, disponível em: <http://www.ine.es/inebaseDYN/cp30321/cp_inicio.htm>. Acesso em 14 mar. 2016. Para os dados sobre os municípios, ver a reportagem “España, un pueblo en cada esquina”, versão impressa do periódico *El País*, edição de 13/05/2015.

A Espanha conta com 17 comunidades autônomas⁴, e estas constituem as principais esferas governativas além do Estado. Se aos municípios e províncias dedica-se pouca tinta, a constituição é mais generosa com as comunidades autônomas: todo o Capítulo Terceiro do Título VIII é destinado ao detalhamento de suas atribuições. As competências mais importantes estão dispostas no Art. 148, cujo item “3” lhe atribui a responsabilidade pela “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, ou seja, na prática cabe às comunidades autônomas legislar e organizar o processo de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano tanto no plano municipal como em escala regional. Ademais, estas também têm competências quanto a: alterações territoriais dos municípios; obras públicas; organização dos sistemas de transportes rodoviário e ferroviário; disposição de equipamentos como portos e aeroportos; gestão de políticas de meio ambiente; gestão de projetos de construção e aproveitamento de recursos hidráulicos; saúde e saneamento.

Nesse contexto, se pode inferir que políticas urbanas não se resumem às ações dos governos locais e que o marco institucional espanhol se distingue por seu caráter paradoxal: ao mesmo tempo em que concentrador, também é concessivo, sobretudo com as comunidades autônomas. Também por essa razão, os temas da descentralização e da autonomia são recorrentes no país, e ganham força a cada impulso autonomista ou separatista.

Em síntese, a constituição é genérica quanto à política urbana e se limita a enunciar princípios gerais sem instituir correspondentes instrumentos através dos quais poderiam torná-los efetivos. Os dois princípios fundamentais são a regulação do solo urbano para conter a especulação imobiliária e o reconhecimento de que a ocorrência de mais-valia urbana implica correspondente contrapartida dos entes privados (orientados pela lógica da acumulação) ao poder público (orientado para o bem comum). Em termos normativos, conflitos entre interesses tão contraditórios deveriam ser arbitrados na perspectiva de assegurar a primazia do interesse público, e na prática terão vazão jurídica na legislação infraconstitucional e nas competências dos governos autonômicos.

Face aos enunciados genéricos da constituição, o marco institucional da política urbana ganha mais nitidez e transcorre fundamentalmente no âmbito infraconstitucional, particularmente nas competências e políticas públicas operadas pelas comunidades autônomas e nas normas de regulação do território urbano com base na *Ley de Suelo* e nos *Planes de Ordenación Urbana*.

EVOLUÇÃO URBANA E A LEY DE SUELO

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

⁴ São elas: Galícia, Principado de Astúrias, Cantabria, País Vasco (Euskadi), Navarra, Aragón, Cataluña, Castilla y León, La Rioja, Comunidad de Madrid, Extremadura, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Andalucía, Murcia e Islas Canarias. Além destas, gozam do estatuto autonômico especial as cidades de Ceuta e Melilla, ambas situadas em território africano, enclavadas no Marrocos.

Essa conjunção de fatores levou à centralização político-administrativa, à modernização seletiva das estruturas econômicas e à concentração das atividades industriais em algumas regiões, em especial nas faixas norte e nordeste do país, notadamente no País Vasco e na Cataluña. Também em faixas litorâneas a urbanização foi mais acentuada face à sua vocação para o setor terciário, principalmente o turismo. Em contrapartida, as taxas de urbanização de regiões interioranas são inferiores, casos das comunidades de Castilla y León, Castilla-La Mancha e Extremadura. A influência, a polarização e a atratividade das cidades mais dinâmicas, de outra parte, incrementaram o processo urbanizador de núcleos urbanos e cidades próximas, assim como a modernização das técnicas e dos sistemas de produção agropecuária gerou um excedente de mão-de-obra que se viu na contingência de migrar para as cidades (Rullan, 1999).

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

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

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

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

Sinteticamente, a urbanização espanhola tem se caracterizado por um modelo de desenvolvimento impulsionado por uma forte bolha imobiliária que, além de incrementar a construção civil, contou com o suporte de uma legislação permissiva. Algumas das principais consequências desse processo foram (i) a ocupação indiscriminada e ampliação do território urbano sob a pressão do mercado imobiliário e do argumento da necessidade crescente de prover serviços e bens públicos (infraestrutura, moradia etc.) e (ii) o aumento abusivo do preço da terra urbana e da habitação (Parellada, 2009).

Em termos de distribuição espacial, o processo de urbanização produziu grandes diferenças que se manifestam em sete grandes áreas metropolitanas – Madri, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga e Bilbao –, cujo crescimento demográfico transbordou os limites dessas zonas. Tais contrastes são facilmente perceptíveis nessas clivagens: de um lado, um país densamente povoado, com 40.1% da população vivendo em menos de 1% dos municípios de mais de 100.000 habitantes e, de outro, uma Espanha em franco processo de despovoamento, coincidente com o ambiente rural. O contraste também é expresso entre a faixa litorânea mais densamente povoada e com cidades maiores e o interior de menor concentração demográfica (com as notáveis exceções

de Madri, Sevilla, Zaragoza e Valladolid), cujas determinações foram os processos de industrialização e de concentração de atividades terciárias.

A principal referência institucional de ordenamento do território urbano é a *Ley de Suelo*, cuja primeira versão é de 1956. Esse marco legal instituiu três categorias de solo – “urbano”, “urbanizável” e “não urbanizável” –, cuja caracterização compete ao poder público. Nessas condições, “no Direito Urbanístico vigente, a Espanha considera solo *urbanizável* todo aquele solo que não foi classificado pelo *Plan General de Ordenamiento* como *urbano (tecido urbano consolidado)* ou como *não urbanizável (solos protegidos)*” (Alfonsin, 2008, p.67).

As grandes preocupações que motivaram a legislação urbanística estavam vinculadas a um cenário de escassez de glebas públicas para urbanização (infraestrutura, habitação, saneamento, embelezamento), retenção de terras, iniquidade dos critérios de definição do valor do solo e desigualdade no acesso à terra urbanizada, cenário que desde então opunha proprietários a não-proprietários.

A *Ley de Suelo* não só admite textualmente a existência de “plusvalias” urbanas como instituiu o princípio da participação da comunidade nos benefícios gerados pela ação do poder público, ou seja, ao mesmo tempo em que reconhece o solo como mercadoria também impõe algum grau de compensação do ganho privado ao interesse público, instituindo o princípio genérico de que a propriedade privada e os empreendedores imobiliários restituam ao erário parte de seus ganhos obtidos com os investimentos estatais.

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

Em 1992, nova mudança, considerada uma “lei de passagem” tanto pela expectativa de adaptação às grandes transformações em curso – ideológicas (onda neoliberal), geopolíticas (fim da Guerra Fria) e econômico-urbanísticas (crise do padrão industrial e emergência do setor terciário) –, quanto pelo pouco tempo de vigência (seis anos depois haveria nova mudança) ou ainda pela contestação de inconstitucionalidade apresentada por sete comunidades autônomas, cujos itens mais controversos eram o aproveitamento lucrativo das áreas de superfície e a definição institucional sobre as competências de gestão da política urbana.

O aspecto institucional mais relevante dessa reforma foi o reconhecimento da autonomia conferida às comunidades autônomas para a agenda do planejamento urbano. Para dirimir dúvidas quanto à constitucionalidade da legislação, a sentença 61/97 do Tribunal Constitucional deliberou pela competência “exclusiva” das comunidades autônomas em matéria de política urbana. Com as exceções das cidades autonômicas de Ceuta e Melilla – cujas normativas urbanísticas são particulares e de responsabilidade do Estado –, a implantação da *Ley de Suelo*, a formulação de “leis do solo” específicas dos territórios autonômicos, a aprovação dos *Planes Generales de Ordenación Urbana* regionais e dos municípios e demais normas urbanísticas são definitivamente entendidas como atribuições das comunidades autônomas. Portanto, é nessas esferas de governo que residem as competências e a legitimidade para a formulação e implantação de políticas públicas de ordenamento do território, uso e ocupação do solo, enfim do planejamento urbano.

Em 1998 ocorre nova modificação na *Ley de Suelo*, cuja vigência coincide com o ciclo mais intenso de urbanização e modernização econômica do país e com o ambiente hegemônico de desregulamentação no continente europeu. Por essa razão, pretendeu-se interpretar essa legislação como uma abertura irrestrita ao processo urbanizador, concepção liberalizante que se amparava na escassez de solo urbanizado edificável e de oferta de moradia e na elevação crescente dos preços do solo. Data desta mudança a criação da figura jurídica do “Agente Urbanizador”, ente privado para o qual o poder público poderia transferir a responsabilidade de promover urbanização (Parellada, 2009).

A propósito da figura do “Agente Urbanizador”, o estudo sobre o caso valenciano, instituído pelo respectivo governo autonômico em 1994 e depois reproduzido em diversas outras comunidades autônomas (Castilla-la-Mancha, Extremadura, Murcia, Castilla y Leon, Andalucía, Principado de Astúrias, Cataluña, Canárias, Navarra e Madri), evidencia que “trata-se de um instrumento jurídico-urbanístico que separa o direito de propriedade imobiliária do direito de urbanizar a gleba, permitindo que a urbanização possa ser proposta por um empreendedor não proprietário” (Alfonsin, 2008, p.63). Apesar de se tratar de uma responsabilidade estatal e de uma função pública, estas são transferidas para terceiros de natureza privada, o que obviamente chancela uma concepção mercadológica da urbanização à medida que qualquer empreendedor só assumirá tal ação se esta lhe for recompensadora do ponto de vista econômico.

A reforma de 1998 é seguramente o emblema da tendência liberalizante daquele período e, não por acaso, transcorreu no governo conservador de José María Aznar, do Partido Popular. O argumento consistia em dispor de um tipo de regulação que não limitasse a ação do capital, separando as atribuições do proprietário do urbanizador, o solo da construção, o cadastro do promotor imobiliário. Como consequência, a expansão urbana atingirá o limite do solo rústico protegido sob o amparo legal. A tipologia adotada – “Suelo urbano consolidado e no consolidado”; “Solo urbanizable: delimitado y e no delimitado”; “Solo no urbanizable” – passou a admitir a urbanização mesmo de áreas protegidas com base em caracterização e critérios excepcionais convenientes aos gestores públicos e, obviamente, aos proprietários e empreendedores imobiliários. Mais ainda: na prática todo território passou a ser considerado “em princípio urbanizável”, o que obviamente contraria o próprio enunciado da regulação urbanística quanto à legitimidade restritiva do Estado sobre a ação do mercado imobiliário. A definição residual do solo urbanizável constitui o tema-síntese de uma reforma legal que, com efeito, pretendeu adaptar-se às mudanças econômicas decorrentes da crise do modelo fordista de produção para uma expansão urbanística autenticamente inspirada pelos princípios neoliberais pós-modernos (Rullan, 1999).

Em 2007, mais uma reforma na tentativa de atualizar a legislação. Nessa ocasião ficam mais evidentes os conflitos entre, de um lado, as pressões para o crescimento econômico e, de outro, uma visão de desenvolvimento sustentável também retoricamente estimulada no âmbito da União Europeia. A contradição é expressa no reconhecimento de que o solo é qualificado como “recurso natural, escasso e não renovável”, mas também como “recurso econômico”. Essa reforma (LS 8/2007), regulamentada no ano seguinte pelo Real Decreto 2/2008, ratificou a concepção desenvolvimentista, vale dizer, subordinou definitivamente o planejamento urbano ao crescimento econômico, o que se traduziu em maior permissividade à transformação do solo não urbanizável em seu oposto (urbanizável) precisamente pela ausência de limites claros entre um e outro. Tal perspectiva ganhou nova nomenclatura, distinguindo-se basicamente dois tipos de solo: urbanizado e rural. O primeiro definido como todo aquele no qual já se construiu ou com

determinado grau de aporte urbanístico, e o segundo como solo natural, protegido, de reserva, também entendido como bem econômico.

A derradeira e mais recente modificação ocorreu em 2015 (Real Decreto Legislativo 7/2015), em texto refundido que promoveu uma justaposição conceitual e adequação jurídica da Lei 20/2014, do Decreto Legislativo 2/2008 e da Lei 8/2013, que trata da reabilitação, regeneração e renovação urbanísticas. A nomenclatura herdada de 2007 se manteve, havendo basicamente dois regimes de solo: urbanizado (definido como todo aquele integrado à malha urbana) e rural (Art. 21), remetendo à ordenação territorial e urbanística a prerrogativa de instituir mecanismos de controle e proteção de solo preservado. Em termos substantivos, foi mantida a tendência à liberalização da produção do espaço urbano.

Apesar das várias modificações legais, o resultado foi um acelerado processo inflacionário no mercado imobiliário, uma vez que “a regra básica do jogo (a valorização artificial do solo urbano segundo seu potencial urbanístico) não foi alterada” (Alfonsin, 2008, p.70). Desse modo, o caso valenciano é emblemático: “o valor do solo passa de 6€ para 300€ o m² com a aprovação da normativa urbanística que lhe transforma em ‘solo urbanizável’, ainda que o proprietário não tenha realizado ainda nenhum investimento” (Idem).

Normas e dinâmicas dessa natureza agravam a crise urbana, pois alimentam a especulação imobiliária, elevam o valor da terra urbanizada e concorrem para pressionar o poder público a ampliar o escopo de “terras urbanizáveis” através das Leis do Solo autonômicas, dos *Planes de Ordenación* e de outros instrumentos urbanísticos.

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

O problema institucional estrutural – no sentido exato da indução à urbanização e, portanto, de ampliação das terras urbanizáveis – encontra amparo no direito urbanístico espanhol, ou seja, “por actividad urbanística se entiende a toda actividad pública destinada a promover la adecuada transformación de un suelo rural a un suelo urbano, y destinado a proporcionar y mantener un ambiente urbano equilibrado” (Araújo Jr., 2013, p. 893-894).

Essa proposição guarda estreita sintonia com a interpretação de Harvey (2013), cuja explicação das transformações da sociedade capitalista faz uso da economia política marxiana para compreender as relações entre estas e as dinâmicas espaciais da urbanização contemporânea. Para este autor, a raiz da crise estaria justamente na sua própria incapacidade de absorver os excedentes de capital, ou seja, “crises de sobreacumulação” gerariam desvalorização e destruição de algumas regiões e construção de outras, ensejando uma “acumulação por espoliação” que, por definição, concentra capital e priva a maior parte da sociedade de seus direitos. Ou seja, o

deslocamento de parte do capital rumo às atividades imobiliárias foi determinado por essa “sobreacumulação”, o que contribuiu decisivamente para a formação da mencionada bolha imobiliária que se revelou altamente rentável para seus empreendedores. Esse movimento foi possível justamente pela permissividade da legislação urbanística, particularmente do conteúdo conferido à *Ley de Suelo* e suas sucessivas reformas, o que condicionou as legislações autonômicas e pautou a formatação dos planos urbanísticos.

Para uma visão panorâmica e sintética de sua sequência ao longo do tempo, o Quadro 1 sintetiza o desenvolvimento *Ley de Suelo*, a principal norma geral do marco institucional da política urbana na Espanha.

Quadro 1 – Evolução cronológica da *Ley de Suelo* (LS)

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

Fonte: elaboração própria.

OS PLANES DE ORDENACIÓN URBANA

Se a Constituição enuncia os preceitos fundamentais da ordenação urbana (princípio da função social da propriedade, *plusvalias* urbanas e competências governamentais), se a *Ley de Suelo* institui a tipologia de solos (urbano, urbanizável e rural) e organiza as regras de regulação urbanística e se as leis do solo autonômicas se adaptam à legislação estatal em seus correspondentes territórios, a adequação e a aplicação dessas normas competem

fundamentalmente ao *Plan General de Ordenación* [ou *Ordenamiento*] *Urbana* (PGOU), aqui tratado apenas como *Plan de Ordenación Urbana*.⁵

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

Planes de Ordenación Urbana não são atribuições particulares das administrações locais, e sim matérias concernentes aos governos autonômicos. Essa modelagem institucional impõe certa duplicidade jurisdicional na medida em que, embora os governos locais (*ayuntamientos*) proponham-nos e também tenham atribuições aplicativas complementares, os *Planes* devem ser submetidos à apreciação e aprovação das administrações autonômicas. Em outros termos, planos urbanísticos são avaliados técnica e politicamente no âmbito das comunidades autônomas, respectivamente pelas agências e órgãos tecnocráticos de planejamento e urbanismo e pelos correspondentes foros institucionais de diferentes denominações: *Asamblea* (Madri), *Generalitat* (Valencia), *Xunta* (Galícia), *Junta* (Andaluzia) e assim sucessivamente.

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

Em que pese a mencionada regra da “exclusividade” das comunidades autônomas, está essencialmente correta a perspectiva que interpreta a política urbana espanhola como um caso “multinível”, no sentido de que dispõe de um arranjo institucional complementar em que diferentes esferas e níveis de governo têm competências nesse âmbito. Nesses termos, ainda que eivada por uma percepção normativa, parece bastante apropriada a conclusão de que “políticas urbanas deben de superar las lógicas urbanísticas, formuladas en el marco de sistemas de gobernanza urbana que van más allá de las instituciones políticas propias de los gobiernos locales, asentadas en dinámicas de gobierno multinivel que superen las estrecheces territoriales e institucionales de cada esfera de gobierno” (Blanco; Subirats, 2012, p.32). Tais estreitez, contudo, não são irrelevantes se se considerar que, ao fim e ao cabo, dizem respeito à efetividade dos princípios da autonomia e do autogoverno em determinada circunscrição territorial. Trata-se,

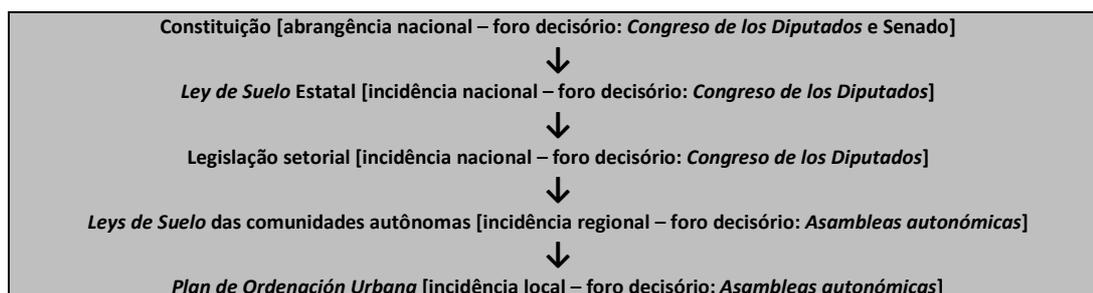
⁵ A nomenclatura a respeito do mesmo instrumento é ampla e variada, refletindo a diversidade cultural e linguística do país. Nas comunidades autônomas de Andalucía, Castilla y León e Valencia, a denominação é *Plan General de Ordenación Urbanística* (PGOU). Em Castilla-La Mancha, *Plan de Ordenación Municipal* (POM). Em Extremadura, *Plan General Municipal* (PGM). Na Cataluña, *Pla d'Ordenació Urbana Municipal* (POUM). Na Galícia, *Plan Xeral de Ordenación Municipal* (PXOM). Em Euskadi, *Plan General de Ordenación Urbana* ou, em vasco, *Hiri Antolamendurako Plan Orokorra* (HAPO).

com efeito, de disputa por poder, daí a relevância e a polêmica que o tema provoca na agenda institucional do país.

As limitações à autonomia municipal não se resumem a esse compartilhamento no âmbito das intervenções públicas na organização do território urbano, posto que no sistema espanhol outras regulações setoriais também têm bases decisórias no domínio do Estado ou das comunidades autônomas, casos da legislação, das normas e planos sobre uso, ocupação e controle das regiões de costas marítimas, recursos hídricos e autoridade hidráulica, logística (sistemas de rodovias, ferrovias e transporte aéreo de carga e passageiros), organização territorial supramunicipal etc. Portanto, *Planes de Ordenación Urbana* devem levar em conta, respeitar e não afrontar tais regulações, do contrário podem ser contestados juridicamente.⁶

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

Quadro 2 – Sequência hierárquica de aplicação da legislação urbanística



Fonte: elaboração própria.

Ainda que planos urbanísticos possam ter baixa eficácia e não se realizarem plenamente, estes não só não se resumem a “mero discurso” como não se limitam a um conjunto de técnicas de planejamento e aos seus enunciados normativos, cumprindo um papel determinante como ideologia, ou seja, como dominação e imposição de uma determinada concepção de mundo e de organização urbana que se legitima como se fosse a aspiração de toda a sociedade (Villaça, 2004). Portanto, a potência do urbanismo transcendeu sua capacidade efetivamente transformadora do espaço urbano precisamente porque sua força ideológica residia na projeção idealizada da cidade, o que se evidenciou nos tempos de florescimento modernista na arquitetura e no urbanismo dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna, notadamente a partir das décadas de 1930-40 e particularmente da difusão da Carta de Atenas, no IV CIAM. Ali se afirmava uma concepção funcionalista da cidade que influenciou fortemente os planejadores urbanos.

⁶ Sobre a recorrência de litígios dessa natureza e de declarações de ilegalidade de diversos aspectos de planos urbanísticos pelo Judiciário precisamente por desrespeitarem normativas setoriais, ver especialmente a análise de Medrano (2015).

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

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

A influência modernista, a concepção generalista e a baixa capacidade reguladora que vigoraram nesse período contribuíram decisivamente para forjar a sensação de impotência do urbanismo tradicional e a percepção de ineficácia dos planos urbanísticos que coincidem com a crise do modelo fordista de produção capitalista, com a difusão do ideário neoliberal e com a emergência de um novo paradigma: o “planejamento estratégico das cidades”. Assim, “las agendas urbanas se han hecho más plurales y complejas, y en respuesta a ello las políticas urbanas han asumido una mucha mayor extensión y urdimbre en estos últimos años” (Brugué; Gomà, 1998). Nesses termos, “sin una estrategia de políticas urbanas propia, sin procesos de implicación social, los gobiernos locales ven sometidas sus dinámicas agentes externos que dictan proyectos y ritmos” (Blanco; Subirats, 2012, p.24).

O colapso do modelo fordista provocou alterações socioeconômicas e político-ideológicas significativas, as quais incidiram sobre a própria concepção de planejamento das cidades, uma vez que a crise do tipo de sistema produtivo é inseparável do paradigma que organizava as relações Estado/sociedade civil. A produção em massa, as rígidas linhas de montagem e a rotinização e homogeneização do trabalho lograram êxito no intento de melhorar a produtividade com base em economias de escala, o que só foi possível graças à permanente regulação do Estado e à existência de um sistema de bem-estar social. A quebra desse paradigma “leva à fragmentação econômica, social e política da qual deve surgir um novo regime ‘pós-fordista’. A saturação dos mercados de massa leva a uma crescente diferenciação dos produtos, com uma nova ênfase no estilo e/ou na qualidade...” (Clarke, 1991, p.119).

Esse momento expõe o confronto entre duas concepções de ordenação econômica. A primeira orientada pela tradição *keynesiana*, marcada pela perspectiva de dotar as instituições nacionais de maior capacidade para enfrentar situações de crise com base em um novo equilíbrio entre produção e demanda por meio de um forte papel regulador exercido pelo Estado na expectativa de promover um cenário de pleno emprego. Não por acaso, tal concepção se confundiu com as experiências do *welfare state*. A segunda orientação, nomeada como *monetarista*, advogava a impossibilidade de manutenção do Estado do bem-estar e a adoção de um modelo liberal que encontraria seu equilíbrio na espontaneidade das forças do mercado, cuja estabilidade seria alcançada por meio de políticas e instrumentos monetários, vale dizer, mediante a supressão do

papel regulador do Estado. Não por casualidade, essa doutrina econômica encontrou sua expressão ideológica no pensamento neoliberal.

Não cabe aqui tratar com mais profundidade se essas transformações são efetivamente originais ou se apenas exprimem uma crise conjuntural do sistema capitalista, mas tão-somente registrar uma mudança crucial no modo de produção e nas relações através das quais a sociedade se organiza e o Estado regula (com maior ou menor intensidade) a economia. Mais ainda: destacar como esse processo se reflete e é absorvido pelo Estado e como se processa nas políticas públicas de planejamento urbano.

Assim, a hegemonia neoliberal que se forjou nesse período não poderia não repercutir na própria esfera de atuação do Estado e em suas fundamentações ideológicas. Como é sabido, o ideário liberal atribui papel decisivo ao Estado como instituição garantidora da ordem social, mas também o identifica como ameaça permanente às liberdades individuais, haja vista sua tendência inexorável à opressão e à limitação do engenho humano.

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

O *empresariamento* das cidades é a expressão de uma forma sofisticada de “reificação (coisificação) da cidade” (Harvey, 1996, p.53). No caso espanhol, não por acaso, essa tendência coincidiu com o período do *boom* imobiliário das duas últimas décadas do século XX e do primeiro decênio do séc. XXI.

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

Não se deve ignorar, portanto, que a narrativa neoliberal tenha se tornado amplamente hegemônica também na literatura especializada sobre o planejamento urbano (Blanco; Subirats, 2012; Griggs; Blanco; Sullivan, 2010; Rullan, 1999), em uma época tratada por alguns dos entusiastas do planejamento estratégico das cidades como um tempo de “dissolução das

ideologias que dão suporte aos projetos coletivos que nos desafiam a refazer nossos sistemas de convivência” (Castells; Borja, 1996, p.166).

Críticos do planejamento urbano e dos planos urbanísticos tradicionais por seu suposto anacronismo diante das transformações econômicas em curso e por sua duvidosa potência para mudar e ordenar efetivamente as cidades, os ideólogos do “planejamento estratégico das cidades” e adeptos do *empresariamento* das cidades buscaram amparo teórico na Escola de Chicago para formular um novo paradigma que colocasse as grandes cidades como protagonistas de uma intensa e inelutável competição mercadológica, vale dizer, vendê-la em um mercado crescentemente competitivo. Embora essas concepções tivessem encontrado calorosa recepção na Espanha, sua matriz teórica e empírica se localiza nos Estados Unidos e no paradigma da cidade como legítima “máquina de crescimento” ou *growth machine* (Idem).

A hierarquia resultante dessas exigências não é casual: os objetivos mais importantes das cidades seriam justamente forjar uma “nova base econômica” e dotá-las de “infraestrutura urbana” para então se tornarem atrativas e competitivas. Tal concepção, não por engano, encaminha o espaço urbano aos que podem consumi-lo. Exclusivamente aos “solventes” (Vainer *In*: Arantes; Vainer; Maricato, 2000).

Isso não significa que os planos urbanísticos convencionais foram inteiramente malsucedidos, mas que seus postulados originais (de ordenação e regulação do solo) foram colocados em xeque tanto porque não se concretizariam integralmente quanto porque a agenda do desenvolvimento urbano migrou para a temática econômica e especialmente para o desafio de se formularem novos paradigmas de desenvolvimento econômico e urbanístico diante da crise do modelo urbano das cidades industriais. Nesse sentido, qualquer avaliação sobre os planos urbanísticos deve considerar suas diferentes dimensões e fases que envolvem tanto sua concepção quanto sua execução (De Córdoba, 2007).

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

Há casos emblemáticos a esse respeito que, não por acaso, coincidiram com grandes projetos urbanos que mudaram a própria identidade urbanística e econômica de algumas importantes cidades espanholas, tais como Valencia, Barcelona e Bilbao.⁷ Em todos esses casos e nas correspondentes comunidades autônomas – respectivamente Valencia, Cataluña e País Vasco [Euskadi] –, a indústria não “desapareceu”, embora em alguns tenha efetivamente se enfraquecido bastante, como de resto ocorreu em todo o país, cujo exemplo mais proeminente provavelmente seja o da siderurgia vasca. A propósito, a expansão do setor de serviços espanhol no último período é extraordinária, passando de 46% em 1970 para 75% do Produto Interno Bruto nacional em 2015. Enquanto isso, a participação da indústria no mesmo período regride praticamente pela metade, diminuindo de 34% para 17.1% do PIB. A evolução da estrutura do

⁷ Uma exposição mais detalhada desses casos encontra-se em Goulart (2016).

emprego em ciclo temporal idêntico (1970-2015) ratifica essa tendência de arrefecimento do peso relativo da indústria, cujos ocupados nesse setor regridem de 25.3% para 13.6%, ao passo que no setor de serviços há enorme crescimento que mais que duplica esse percentual: de 36.5% para 76.2%.⁸

Nesse sentido, ocorreu efetivamente uma inflexão das economias locais e regionais rumo à expansão do setor terciário ao lado de um acentuado aquecimento do mercado imobiliário, conjunção que só foi possível pela oferta de crédito disponibilizada pelo capital financeiro. Novamente, convém recorrer a Harvey (2013) e à sua explicação da crise contemporânea da dinâmica capitalista, mais precisamente à hipótese de que estaríamos diante de um movimento de “sobreacumulação” cuja expressão urbana seria o desmoronamento de alguns espaços econômicos e a edificação de outros ou ainda de reconversão daqueles decadentes por meio de crédito do sistema financeiro e de inversões do capital imobiliário que se revelam altamente rentáveis.

Portanto, a consequência distintiva desse processo é um padrão territorialmente desigual do desenvolvimento. De forma mais direta, isso significa que “a localização do empreendimento é vital para que sua utilidade seja socialmente verificada, pois grandes edifícios sem a proximidade de um mercado consumidor estão sob o risco de ser um fiasco” (Botelho, 2014, p.87). Portanto, prevalece uma lógica permanente na dinâmica da acumulação, a qual requer também “a proximidade de rotas de acesso e vias de transporte (com efeitos sobre a renda relativa). Por fim, o investimento realizado em capitais e tecnologia, a utilidade que o empreendimento deverá ter ou mesmo a sua localização dependem do estado geral da técnica, com desdobramentos importantes para a sua obsolescência” (Idem).

As transformações econômicas e urbanísticas e os projetos urbanos de grande impacto que se implantaram nas cidades mencionadas não atropelaram os governos locais e autonômicos – mesmo porque em todos os casos, não obstante resistências iniciais localizadas, eles próprios foram de maneira geral seus entusiastas, idealizadores e/ou promotores –, pelo contrário, estes foram contagiados pela magnitude e pelo caráter monumental e impactante desses tantos projetos urbanos, tanto de requalificação de áreas “degradadas” quanto de outras intervenções urbanísticas “inovadoras” ou de reconversão e *gentrification*. Indo ao ponto que nos interessa, como essas iniciativas se relacionaram com os planos urbanísticos? Na verdade, não foram estes que previram e projetaram tais iniciativas, mas tiveram que se adaptar a elas. Ou seja, tais mudanças não ocorrem à revelia dos respectivos *ayuntamientos*, pelo contrário, estes foram atores propulsores.

Em Valencia, o *Plan General de Ordenación Urbana*, datado de maio de 1991, trata da divisão urbanística e do regime geral do solo e enuncia a subordinação hierárquica às suas regras e diretrizes. Não há contradição entre um plano de caráter “geral” e outros específicos de qualificação ou requalificação urbana, ambos podem ser efetivamente compatíveis, contudo, salta aos olhos que as intervenções e os grandes projetos urbanos sejam solenemente ignorados.⁹ Fato é que a limitação da categoria de solo “não urbanizável”, a adoção do paradigma Agente Urbanizador que abriu espaço à ação agressiva de grupos imobiliários e os grandes projetos

⁸ Dados disponíveis em: <<http://economy.blogs.ie.edu/archives/2016/02/estructura-de-la-economia-espanola-por-sectores-economicos-y-empleo.php>>. Acesso em 18 mai. 2016. Fonte: *Instituto Nacional de Estadística* (INE), 2016, disponível em: <<http://www.ine.es/>>.

⁹ Texto legal do *Plan General de Ordenación de Valencia* (PGOUV). Disponível em: <https://www.valencia.es/planos_urbanismo/NORMATIVA/PGOU/NormasUrbanisticas.pdf>. Acesso em 19 mai. 2016.

implantados (como da Ciutat de les Arts i les Ciències) tiveram influência e papel muito mais efetivos na produção do espaço urbano do que qualquer plano urbanístico.

O caso de Barcelona parece mais complexo, tanto pela configuração político-institucional da cidade (referência de conflitos territoriais históricos), sua importância socioeconômica histórica (região de industrialização mais dinâmica e avançada do país e de alta concentração demográfica) ou ainda pela expressiva tradição tecnocrática de planejamento preexistente. Chama atenção, em primeiro lugar, que neste caso a escala vai além do municipal, isto é, há um plano “metropolitano”, cuja aprovação é de 1976 com sucessivas atualizações.¹⁰ Uma perspectiva, digamos, mais otimista pode admitir que “o atual Plano Geral Metropolitano (PGM-76) serviu de marco de referência para as ações contemporâneas e, apesar de contínuos ajustes, sempre conservou sua estrutura e parâmetros básicos, incorporando novas idéias e projetos. As diretrizes do PGM-76 se concretizam em projetos urbanos com consciência do seu lugar, escala e papel na construção da cidade” (Molet, 2010, p.128). Não obstante, também nesse caso os megaprojetos subordinaram os planos.

No País Vasco, constituiu-se em 1992 a *Bilbao Ría 2000*, instituição responsável por articular e organizar as ações destinadas à recuperação e reconversão dos antigos espaços industriais e à transição das atividades portuárias para uma transformação urbana declaradamente orientada para os “serviços, a cultura e novas indústrias”. Trata-se de uma *sociedad anónima de capital público*, cujos acionistas são a *Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES)*, *Autoridad Portuaria de Bilbao*, *Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF)*, *gobierno vasco*, *Diputación Foral de Vizcaya* e *ayuntamientos de Bilbao y Baracaldo*. As principais fontes de recursos da entidade têm origem na alienação de antigos terrenos industriais e em projetos de requalificação urbana executados em parceria com o capital privado, cujas *plusvalías* são revertidas à execução dos projetos aprovados.¹¹

Em suma, a política estratégica de reconversão urbana teve um estatuto próprio, cuja institucionalização pautou, na prática, as políticas públicas de desenvolvimento e seu *Plan General de Ordenación Urbana*, ou seja, o particular (a reconversão econômica) condicionou e ajustou o geral (o conjunto de geras e diretrizes para a regulação urbanística). Constatação categórica: o referido *Plan General*, aprovado em 27/12/1994, não só não faz alusão aos projetos do *Bilbao Ría 2000* como não adota as premissas e prioridades deste. Na verdade, o segundo se impôs ao primeiro.

Em resumo: em todos esses casos, os *Planes de Ordenación Urbana* ou não idealizaram as normas urbanísticas e os projetos urbanos implantados ou tiveram que absorvê-los e legitimá-los uma vez implantados, de modo que a normativa urbanística, na prática, foi subordinada à agenda econômica da reconversão econômica. Para além de qualquer enunciado conceitual sobre a cidade, eis os exemplos categóricos de autênticas máquinas de crescimento.

Essa fragilidade dos planos urbanísticos se soma e é reflexo do mencionado problema *estrutural* do marco institucional da política urbana, cuja raiz reside na *Ley de Suelo*, qual seja, a tendência de generalizar a caracterização de solo urbano ou urbanizável nos *Planes de Ordenación Urbana*. Ademais, reflete a primazia da dimensão econômica na agenda do desenvolvimento urbano, o que

¹⁰ Texto legal do *Plan General Metropolitano de Barcelona* (PGMB). Disponível em: <<http://www.amb.cat/es/web/territori/gestio-i-organitzacio/numamb>>. Acesso em 19 mai. 2016.

¹¹ Disponível em: <<http://www.bilbaoria2000.org/ria2000/cas/home/home.aspx>>. Acesso em 19 mai. 2016.

se traduziu na adesão ao *empresariamento* urbano e à lógica das cidades como “máquinas de crescimento”, caracterizada, de um lado, por políticas públicas destinadas à promoção urbana e ao desenvolvimento do mercado imobiliário e, de outro, por uma conjunção entre a articulação de agentes das elites locais (governamentais e privados) e a imposição de uma plataforma ideológica de absolutização do crescimento econômico.

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

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

Confirmação inequívoca desse cenário paradoxal reside na *Ley de Suelo*, que evidencia flagrante contradição entre os enunciados da normativa urbanística e a política urbana efetivamente dominante, pois esta legislação ratifica que o *Plan General de Ordenación Urbana* é o instrumento básico para a formulação de políticas urbanas, aos quais compete, dentre outras funções, a classificação do solo, a fixação das bases de um planejamento sustentável, a preservação do solo não urbanizável e a previsão de reformas, projetos de renovação ou reabilitação urbana. A realidade, contudo, revela cenário radicalmente oposto à normativa, uma vez que os *planes* de maneira geral não só têm perdido sua centralidade como instrumento de planejamento como são ofuscados ou neutralizados por projetos e ações que contrariam seus postulados normativos. A consequência social desse paradoxo institucional é a intensificação dos contrastes urbanísticos entre a “cidade dos ricos” e a “cidade dos pobres”, cenário em que a “injustiça espacial” que essa polarização enseja emerge como a grande questão urbana contemporânea (Sechi, 2015).

HIPÓTESES COMPARATIVAS: ESPANHA-BRASIL

Descrito e analisado o quadro institucional contemporâneo da política urbana espanhola, cumpre agora compará-lo com o painel brasileiro. Antes, porém, um registro indispensável: não há na literatura uma avaliação sistematizada e comparativa sobre os *Planes de Ordenación Urbana* na Espanha, o que limita bastante um esforço de síntese na medida em que se constata a existência de estudos particulares de várias disciplinas (urbanismo, direito, economia, sociologia urbana, ciência política), a adoção de diferentes referenciais teórico-metodológicos e o exame relativamente insulado de distintas experiências empíricas.

Diante dessa lacuna e considerando a extensa bibliografia a que se recorreu, a hipótese adotada é que o fenômeno crescente de mercantilização urbana – em um contexto de crise e transformação do padrão fordista de produção – foi motivado pela hegemonia do ideário neoliberal (Rullan, 1999) e pela estrutura institucional do direito urbanístico (Alfonsin, 2008), ou seja, o desafio de tornar as cidades economicamente mais competitivas e atrativas, o caráter relativamente flexível da atribuição de competências e a dinâmica concorrencial entre os diferentes níveis de governo fixaram com que municípios e comunidades autônomas aderissem à lógica da cidade como “máquina de crescimento”, e daí para o *empresariamento* urbano foi um salto rápido e coerente (López; Rodríguez, 2010). Nesse cenário, o poder regulatório dos planos urbanísticos tem sido cada vez menor, uma vez que a ordenação urbana é determinada por outras políticas e normas, as quais condicionam e submetem os *Planes de Ordenación Urbana*.

Diante dessa tendência, a estrutura institucional se adapta e se submete, por um lado, às forças de mercado, com notável proeminência do segmento imobiliário (Márquez; Naredo, 2011) e, por outro, à orientação de governos que ampliam a oferta de terra urbanizada e forjam normas flexíveis para facilitar a execução desses objetivos. Mas é preciso ressaltar que as bases jurídicas dessas normas constam do próprio arcabouço institucional. Dois exemplos paradigmáticos a esse respeito são: (i) a *Ley de Suelo*, cuja estrutura atual prevê basicamente dois tipos de solo (urbanizado ou rural), isto é, a própria legislação induz, mesmo que sob condições determinadas, à irrefreável tendência de expansão do solo urbanizável (Art. 21.2.b); ii) a utilização da figura do *Agente Urbanizador*, previsto na legislação, usado pioneiramente em Valencia (não por acaso o berço do *boom* imobiliário espanhol) e depois replicado no país, como forma de transferência a terceiros dos serviços de urbanização que em tese são responsabilidade do poder público.

Ademais, a *Constitución Española* (CE) se refere genericamente ao direito de habitação digna e adequada, encarregando o poder público de promover as condições e normas para efetivar essa prerrogativa “regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos” (Art. 47). Quanto às competências da política urbana, esta é identificada nas comunidades autônomas, responsáveis pela “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” (Art. 148.3); não obstante, muitas atribuições são compartilhadas com os municípios, sobretudo aqueles que dispõem de maior musculatura política e recursos administrativos. A *Ley de Suelo* irá detalhar tais princípios por meio da tipologia das classes de solo, do regime urbanístico de propriedade do solo e de outras regras urbanísticas, cabendo aos *Planes de Ordenación* a adequação de todos esses princípios em seus respectivos territórios.

A propósito, os *Planes de Ordenación Urbana* constam do rol de normas desde a primera versão da *Ley de Suelo* e sua formulação e aprovação são de responsabilidade “exclusiva” das comunidades autônomas, ainda que os municípios precisem ratificá-los e tenham competências compartilhadas em sua execução. No Brasil, diferentemente, os Planos Diretores são de responsabilidade das prefeituras municipais.

Pelo menos em termos normativos, a legislação brasileira é mais incisiva quanto aos instrumentos de *direito à cidade*. A Constituição Federal (CF) não só dedica um capítulo específico à política urbana como em um único enunciado subordina o direito de propriedade à sua função social, reconhece o município como ente federativo responsável pela política urbana e elege o Plano Diretor como seu instrumento fundamental: “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”; depois “§1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais

de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”; finalmente, “§2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (Art. 182).

Para entender melhor essas distinções e particularidades, cumpre aqui retomar uma importante diferença política entre os dois países na história recente de seus processos de democratização. Como mencionado, a transição espanhola se distinguiu por um caráter altamente pactuado que se traduziu em soluções de compromisso que conferiram um conteúdo bastante genérico à sua ordenação constitucional. Essa foi a fórmula predominante de concertação em virtude da correlação de forças e da disposição para consensos manifestada por todas as forças e partidos políticos, da direita à esquerda. O Quadro 3 sintetiza comparativamente o conjunto das variáveis da política urbana entre a Espanha e o Brasil.

Quadro 3 – Comparativo do Marco Institucional da Política Urbana: Espanha/Brasil

REFERÊNCIA INSTITUCIONAL	ESPANHA	BRASIL
Enunciados Constitucionais	Princípios da Política Social e Econômica (Art. 47)	Capítulo da Política Urbana (Art. 182 e Art. 183)
Principal Legislação infraconstitucional	<i>Ley de Suelo</i> (LS) – Ley 20/2014 <i>Real Decreto Legislativo 7/2015</i>	Estatuto da Cidade (EC) Lei n. 10.257/2001
Legislação específica para grandes cidades	<i>Ley 57/2003</i> (<i>Ley de Modernización del Gobierno Local</i>)	Lei Federal nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole)
Concepção normativa da propriedade	Plusvalia é reconhecida e admitida (CE e LS); função social ténue	Subordinação à função social (CF e EC)
Competência pela efetivação da política urbana	Art. 148 da CE: competência “exclusiva” das comunidades autônomas pela “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, mas há compartilhamento com municípios (Ley 7/1985 – <i>Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local</i>)	Art. 182 da CF: “política de desenvolvimento urbano <i>executada pelo poder público municipal</i> ”, mesmo assim sistema federativo impõe gestão compartilhada e cooperativa em políticas públicas
Principal Instrumento de ordenamento territorial e de regulação do uso e do solo	<i>Planes de Ordenación Urbana</i> (LS)	Plano Diretor obrigatório para municípios com população superior a 20 mil habitantes (CF e EC)

Fonte: elaboração própria.

Já no caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 não só é acusada de demasiado detalhismo por sua extensão como é reconhecidamente avançada em termos de reconhecimento e expansão de direitos sociais, civis e políticos, tradição que se seguiu na subsequente legislação infraconstitucional. Essas distinções se refletiram nas definições da política urbana¹² e na ordenação institucional do princípio participativo, tanto que as normas brasileiras são bem mais generalizadas (em várias áreas de políticas públicas) e específicas (detalhadas) e mesmo os estudos sobre a participação se deslocaram da base estrita da sociedade civil, de modo que “ao longo da segunda metade dos anos 1990 e na década seguinte, a participação passou a ser, cada vez mais, participação-em-espacos-participativos” (Lavalle; Vera, 2011, p. 117).

¹² O texto constitucional brasileiro tem origem em ampla articulação societária e se consumou em emenda de iniciativa popular (nº 63), organizada pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) e patrocinada por várias entidades (Federação Nacional dos Engenheiros, Federação Nacional dos Arquitetos e Instituto de Arquitetos do Brasil), as quais coletaram 133.068 assinaturas (Michiles, 1989). Trata-se, portanto, claramente de uma *agenda setting* originária e demandada pela sociedade civil.

Nesses termos, não surpreende que o regramento e a institucionalização também tenham sido reproduzidos no arcabouço do planejamento urbano da legislação infraconstitucional que regulamenta os princípios constitucionais, notadamente em sua principal normativa, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

Recentemente o Brasil aprovou normas próprias para a gestão das grandes concentrações urbanas, o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), que “estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados...”. Na Espanha não há legislação análoga, e a normativa mais próxima provavelmente seja a *Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (Ley 57/2003)*, cujos objetivos principais consistem em “atender a la necesidad de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad, lo que exige ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente”, e ademais “responder a la exigencia de un debate político abierto y creativo sobre las principales políticas de la ciudad, así como profundizar en el control de la acción de un ejecutivo reforzado, lo que implica que el Pleno desarrolle sus potencialidades deliberantes y fiscalizadoras”. Tal legislação visa a superar o “excesivo uniformismo”, admitindo regras de desenvolvimento urbano particulares às grandes cidades.

Se na Espanha a efetividade dos *Planes de Ordenación Urbana* é baixa pelas razões mencionadas, no Brasil ocorre o mesmo com os Planos Diretores. A despeito das diferenças sociais, institucionais e urbanísticas que os separam, há causas comuns nos dois países: a principal delas é a presença hegemônica de um ideário mercantil da cidade e a difusão de concepções de gestão urbana que alastraram as teses da cidade como *máquina de crecimiento* e do *empresariamento* urbano (Goulart; Terci; Otero, 2016; Maricato, 2011; Rolnik, 2009; Arantes; Vainer; Maricato, 2000). Nas duas situações, os planos urbanísticos têm se tornado instrumentos meramente litúrgicos, com baixíssima incidência sobre o planejamento. Parcela de responsabilidade desse cenário pode ser atribuída às pressões por administrações austeras do ponto de vista fiscal e às insuficiências do ordenamento institucional, sobretudo no caso espanhol, mas é evidente que há determinações políticas, ideológicas e econômicas muito mais poderosas na conformação do espaço urbano.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, B.M. 2008. A política urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de direito urbanístico comparado (Brasil, Colômbia e Espanha). Tese (Doutorado) em Planejamento Urbano – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- ARANTES, O.B.F. 2012. Berlim e Barcelona: duas imagens estratégicas. São Paulo: Annablume.
- ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. 2000. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes.
- ARAÚJO JR., M.E. 2013. Las competencias urbanísticas y la planificación metropolitana en el Estado autonómico español. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XLVI, n. 138, septiembre-diciembre.
- BLANCO, I.; SUBIRATS, J. 2012. Políticas urbanas en España: dinámicas de transformación y retos ante la crisis. *Gepolítica(s)*, vol. 3, n. 1, 15-33.

- BOTELHO, M.L. 2014. Teoria da crise em David Harvey – observações sobre Os Limites do Capital. Revista Continentes, n.4.
- CASTELLS, M. 1980. Cidade, democracia e socialismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CASTELLS, M.; BORJA, J. 1996. As cidades como atores políticos. Novos Estudos, n.º 45. São Paulo: CEBRAP.
- CLARKE, S. 1991. Crise do fordismo ou crise da social-democracia? Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n.24.
- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. Congreso de los Diputados. Disponível em <<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/>>.
- COSTA, M.I. et al. 2013. Explorando nuevas políticas urbanas. Trabajo presentado en el X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración. Sevilla.
- DE CÓRDOBA, M.B.F.de. 2007. Los planes de ordenación del territorio en España; de la instrumentación a la gestión. Ponencia presentada al V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Agua, territorio y paisaje. Málaga.
- DE LA ROSA, F.J.U. 2014. Sociología urbana: de Marx a Engels a las escuelas postmodernas. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- GOULART, J.O. 2016. As Políticas Públicas de Planejamento Urbano na Espanha contemporânea: marco institucional e os Planes de Ordenación Urbana. Relatório de Pesquisa, Bolsa de Pesquisa no Exterior. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, Processo 2015/11625-7.
- GOULART, J.O., TERCI, E.T. e OTERO, E.V. 2016. Planos Diretores e participação política: políticas públicas de planejamento entre o empresariamento e o Estatuto da Cidade. Revista de Administração Pública, v.50, n.3.
- GRIGGS, S.; BLANCO, I.; SULLIVAN, H. 2010. Neoliberalism, crisis and local governance. Ponencia presentada en el International Seminar Neoliberal Globalisation, Crisis and Local Governance. Barcelona.
- HARVEY, D. 2013. Os limites do Capital. São Paulo: Boitempo.
- _____. 1996. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos. Ano XVI, n. 39.
- LAVALLE, A.G.; VERA, E.I. 2011. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. Lua Nova, nº 84. São Paulo: CEDEC.
- LÓPEZ, I; RODRÍGUEZ, E. 2010. Fin de ciclo – financiarización, territorio y sociedad de propietarios em la onde larga del capitalismo hispano [1959-2010]. Madrid: Traficantes de sueños.
- MARICATO, E.T. 2011. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes.

- MÁRQUEZ, A.M.; NAREDO, J.M. 2011. El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano. Barcelona: Icaria Editorial.
- MEDRANO, J.A.R. 2015. Los 10 errores más básicos y frecuentes em El urbanismo español. Actualidad Jurídica Ambiental, n.52.
- MICHILES, C. et al. 1989. Cidadão constituinte: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MOLET, R.F. 2010. Planos, Projetos, Eventos: Barcelona 1992-2012. Arqtexto, n.17.
- PARELLADA, A.M. 2009. El suelo en la legislación urbanística española. Boletín CF+S 51. (Des)regulaciones. Madrid: Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.
- ROLNIK, R. 2009. Democracia no fio da navalha – limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no brasil. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.11, n.2.
- RULLAN, O. 1999. La nueva Ley de Suelo de 1998 em El contexto del neoliberalismo postmoderno. Investigaciones Geográficas, Anales de La Universidad de Alicante – Instituto Universtario de Geografía.
- SALGADO, C.F. 2011. Democracia y participación: el Plan General de Madrid de 1985. Cuadernos de Investigación Urbanística – Ci[ur], Año IV, n.79, noviembre-diciembre. Madrid: Instituto Juan de Herrera.
- SECCHI, B. 2015. La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres. Madrid: Catarata.
- SOUZA, C. 2007. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E.C. (Orgs.) Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro, Fiocruz.
- VILLAÇA, F. 2004. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C. e SCHIFFER, S.R. (Orgs.). O processo de urbanização do Brasil. São Paulo: Edusp.