



A ESCALA INTERMEDIÁRIA NO ORDENAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL, COLÔMBIA E ESPANHA (ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS)

Emanoele Leal

Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano - Universidade Federal do Paraná | emanoele.leal@gmail.com

Sessão Temática 3: Estado, planejamento e políticas públicas

Resumo: Este estudo investiga a escala intermediária no ordenamento territorial de Brasil, Colômbia e Espanha. Através de revisão bibliográfica, pesquisa documental e análise comparativa, busca-se delimitar e caracterizar essa escala, que se situa entre a intra-lote e municipal. Os resultados indicam que a escala intermediária é uma unidade fundamental dos sistemas de ordenamento territorial, correspondendo à escala microlocal. Sua aplicação varia entre os países: no Brasil é mais flexível, enquanto na Espanha e Colômbia é mais institucionalizada. Ao reconhecer a importância dessa escala, o estudo contribui para o avanço do conhecimento sobre o ordenamento territorial e oferece subsídios para políticas públicas mais eficazes. No entanto, alerta-se para a necessidade de um debate crítico sobre seus potenciais e limites, visando evitar a mercantilização do espaço urbano e o aprofundamento das desigualdades sociais.

Palavras-chave: escala intermediária; planejamento urbano e territorial; Brasil; Colômbia; Espanha.

URBAN PLANNER INTERMEDIATE SCALE IN BRAZIL, COLOMBIA AND SPAIN

Abstract: This study investigates the intermediate scale in territorial planning in Brazil, Colombia, and Spain. Through a literature review, documentary research, and comparative analysis, it aims to delimit and characterize this scale, which lies between the individual and the municipal level. The results indicate that the intermediate scale is a fundamental unit of territorial planning systems, corresponding to the micro-local scale. Its application varies across countries: in Brazil, it is more flexible, while in Spain and Colombia, it is more institutionalized. By recognizing the importance of this scale, the study contributes to advancing knowledge about territorial planning and provides subsidies for more effective public policies. However, it warns of the need for a critical debate on its potential and limits, aiming to avoid the commodification of urban space and the deepening of social inequalities.

Keywords: Intermediate scale; urban planning; Brazil; Colombia; Spain.

ESCALA INTERMEDIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLANIFICACIÓN URBANA EN BRASIL, COLOMBIA E ESPAÑA

Resumen: Este estudio investiga la escala intermedia en los sistemas de ordenación territorial de Brasil, Colombia y España. A través de una revisión bibliográfica, investigación documental y análisis comparativo, se busca delimitar y caracterizar esta escala, situada entre lo individual y lo municipal. Los resultados indican que la escala intermedia es una unidad fundamental de los sistemas de ordenación territorial, correspondiendo a una escala microlocal. Su aplicación varía entre los países: en Brasil es más flexible, mientras que en España y Colombia es más institucionalizada. Al reconocer la importancia de esta escala, el estudio contribuye al avance del conocimiento sobre la ordenación territorial y ofrece insumos para políticas públicas más efectivas. Sin embargo, se advierte sobre la necesidad de un debate crítico sobre sus potencialidades y límites, con el fin de evitar la mercantilización del espacio urbano y la profundización de las desigualdades sociales.

Palabras clave: escala intermedia; planificación urbana y territorial; Brasil; Colombia; España.

INTRODUÇÃO

A conformação das cidades na América Latina denota uma sobreposição de camadas que remontam desde as cidades coloniais até as contemporâneas metrópoles dispersas e fragmentadas (Limonad, 2007). Essa evolução diluiu as fronteiras entre o rural e o urbano, ao mesmo tempo em que persistem e se aprofundam as contradições constitutivas de nossa urbanização (Monte-Mór, 1994; Villaça, 2001). Como uma colcha de retalhos, nas cidades coexistem diversas realidades espaciais, desde os centros tradicionais, os assentamentos periféricos, autoconstruídos ou planejados (Barros, 2004; Oliveira, 1981), desenvolvimentos urbano-rurais dispersos produzidos em saltos gerando vazios urbanos sub ou não utilizados (Barros, 2004), até novos desenvolvimentos compactos no modelo largamente difundido pelo Novo Urbanismo (Neuman, 2005; Sette, 2021).

Em face desse contexto, planejar e gerir o urbano também alcançam níveis avançados de complexidade, inclusive em relação as referências espaciais utilizadas em planos e projetos. As escalas tradicionais de planejamento e gestão urbanos, baseadas em abordagens racionalistas e diretivas, referenciadas em limites administrativos, têm se mostrado insuficientes para lidar com os desafios atuais (Angel; Sheppard; Civco, 2005; Mahtta; Mahendra; Seto, 2019; Santos Junior; Montandon, 2011). Nesse contexto, notei em minha prática de planejamento urbano a utilização do termo “escala intermediária” para se referir ao ordenamento territorial que considera espaços delimitados da cidade por parte de técnicos latino-americanos e espanhóis. Ao explorar o tema na produção científica, constata-se o uso muito discreto do termo em algumas produções científicas nacionais (Montandon; Souza, 2007), e uma produção mais significativa na Espanha e na Colômbia (Bardají, 2011; Busquets, 1995; Cárdenas; Marriaga; Jiménez, 2018; Carrillo, 2008; Fernandez Milan; Creutzig, 2016; Goulart, 2018; Maldonado Copello, 2008; Paneral et al., 2004). Essa maior produção, pode ser explicada pelo fato de que nesses países o planejamento submunicipal está vinculado desde a normativa urbanística nacional como obrigatório para certos tipos de desenvolvimento urbano (Carrillo, 2008; Goulart, 2018; Maldonado Copello, 2008). Para o caso do Brasil, dada a descentralização e autonomia municipal esse tipo de ordenamento submunicipal é discricionário a cada uma de seus 5.570 municípios.

Diante dessa complexidade, a prática do planejamento e da gestão urbanos em escalas submunicipais, apesar de sua relevância para a compreensão das dinâmicas locais e a formulação de políticas públicas mais eficazes, ainda carece de maior aprofundamento tanto teórico quanto empírico e permanece sub-representada na literatura especializada. Nesse sentido, questiona-se a possibilidade da existência de uma lacuna no conhecimento a respeito de uma práxis consolidada subsumida em intrincados sistemas de ordenamento territorial, dificultando a sua compreensão e análise. Diante disso, este artigo propõe uma investigação comparativa do Brasil com Espanha e Colômbia, tendo por objetivo delimitar e caracterizar a escala intermediária no ordenamento territorial desses países.

Trata-se de uma investigação de caráter exploratório, descritivo e analítico (Marconi; Lakatos, 2003), cujo protocolo de pesquisa consistiu em três etapas. A etapa um, registrada na primeira seção deste artigo, refere-se à revisão da literatura, sendo adotada a técnica de pesquisa bibliográfica, cujo objetivo é estabelecer a fundamentação teórico-conceitual para embasar as etapas posteriores por meio do exame de escalas territoriais buscando diferenciá-las de unidades de planejamento e gestão. A segunda etapa, apresentada nesta seção, envolveu a condução de uma pesquisa empírica, cujo propósito foi o reconhecimento e caracterização da escala intermediária na normativa brasileira, colombiana e espanhola, utilizando-se as técnicas de pesquisa documental (Guazi, 2021; Yin, 2001) na legislação urbanística nacional do Brasil, Espanha e Colômbia, e também subnacional no caso brasileiro de 15 metrópoles. Para a identificação da legislação pertinente, foram aplicados questionários a agentes bem informados dos três países e utilizado o MUNIC para identificar a legislação das metrópoles brasileiras. Esses agentes são profissionais com profundo conhecimento sobre a cidade e podem ajudar a esclarecer aspectos que os cidadãos, por vezes, não podem, em geral, servidores que atuam como gerentes da política urbana em seus respectivos contextos, tendo por referência o método aplicado por Silva *et al* (2022). A terceira etapa consistiu em síntese analítica, na qual foi utilizada a técnica de estudo comparado dos dados obtidos nas etapas anteriores, utilizada por sua capacidade de construir tipologias e permitir defrontar diferentes culturas e sistemas políticos, como explica Gil (1999).

ESCALAS TERRITORIAIS E UNIDADES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS

Os diferentes níveis territoriais são fundamentais para compreender o processo de produção do espaço. Autores como Henri Lefebvre (1999), Manuel Castells (2000) e David Harvey (2005) demonstraram como, no contexto contemporâneo, as cidades articulam múltiplas escalas, desde o local até o global, tornando-se nós de conexões em redes globais de capital, comércio e ideias. Essa interconexão é especialmente evidente em grandes centros urbanos, onde a concentração de elementos fixos, como infraestrutura e população, e de fluxos, como capital, pessoas e informações, intensifica os processos de desenvolvimento econômico, tanto em escala local quanto global (Haynes et al., 2020; Santos, 2005).

A inter-relação entre diferentes escalas territoriais é um aspecto fundamental na compreensão do processo de urbanização. Lefebvre (1999) e Brenner (2018) conceituam o urbano como uma abstração concreta, uma virtualidade que se manifesta na capacidade de se expandir e integrar diferentes espaços, criando uma rede complexa de relações e interações. Essa virtualidade se expressa na forma como o urbano se estende para além dos limites tradicionais das cidades, substituindo dinâmicas isoladas de outros espaços não urbanos (como o rural, florestal, industrial, oceânico, etc.). Dessa forma, a urbanização tende a ser um fenômeno planetário, resultando na expansão da infraestrutura urbano-industrial para todo o território humano, como argumentam Brenner (2018), Castriota (2016) e

Lefebvre (1999). A atuação conjunta de agentes locais e globais em um processo multi e interescalar, intensificado pela globalização econômica, tem contribuído para a fragmentação urbana e a segregação socioespacial nas cidades contemporâneas (Guo, Buchmann, Schwarz, 2019; Limonad, 2007). Essa dinâmica, marcada pela expansão urbana desordenada e pelo consumo de áreas naturais (Alves et al., 2008; Bovet; Reese; Köck, 2018), demanda novas formas de governança urbana.

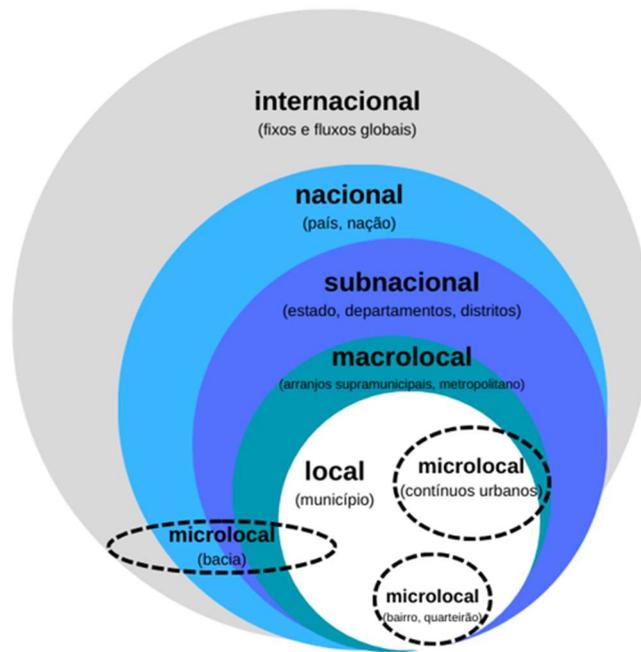
Friedmann (2007) propõe uma matriz de coordenação de políticas urbanas em cidades-regiões globalizadas, enfatizando a necessidade de uma governança multi-escalar que contemple desde a vizinhança, onde se formam as comunidades locais, até a escala regional. Souza (2003), por sua vez, identifica três escalas usuais de planejamento e gestão urbanas: nacional, regional e local. A escala local é destacada como aquela por excelência do planejamento e gestão cujos recortes espaciais expressam possibilidades de vivências pessoais internas do espaço e a formação de identidades socioespaciais e é subdividida em: macrolocal, nível local ampliado (metrópoles, arranjos urbanos), no qual as diversas unidades mesolocais se integram de modo denso, com fluxos de trabalhadores e integração de serviços públicos de interesse comum (Moscarelli; Bugs, 2021; Souza, 2003); mesolocal, nível local stricto sensu (cidade ou município), não se tem uma visão de conjunto tão densa e forte quanto a anterior, mas a vivência é importante; microlocal, refere-se a espaços possíveis de serem experimentados no cotidiano (quarteirão ou bairro).

A escala territorial microlocal, intermediária entre o espaço individual e o espaço público mais amplo, apresenta uma particularidade: a ausência de uma correspondência administrativa formal em muitos casos. Enquanto o espaço individual é restrito ao lote, a escala microlocal engloba um conjunto de espaços compartilhados, como ruas e áreas de lazer, que constituem o cotidiano das comunidades. Essa dimensão, muitas vezes negligenciada no ordenamento territorial, é fundamental para compreender a dinâmica das cidades e as relações entre diferentes escalas.

A Figura 1 apresenta um esquema que busca organizar as diferentes escalas territoriais, evidenciando a complexidade das relações entre elas. Algumas escalas estão diretamente ligadas a divisões administrativas, como os níveis nacional, subnacional e local, que correspondem a unidades políticas bem definidas. Outras, no entanto, como os níveis internacional, macrolocal e microlocal, são delimitadas mais por características socioespaciais, econômicas, físicas, ambientais e de infraestrutura do que por fronteiras político-administrativas. É importante destacar que as escalas territoriais não são estáticas, mas sim interdependentes e sujeitas a transformações. A escala microlocal, por exemplo, pode ser influenciada por processos que ocorrem em escalas maiores, como políticas públicas e dinâmicas econômicas globais. Ao mesmo tempo, as dinâmicas locais podem gerar impactos em escalas mais amplas. A Figura 1 demonstra essa complexidade, mostrando como a escala microlocal flutua em relação às demais escalas, pode se sobrepor a limites

administrativos ou, ao contrário, englobar áreas que transcendem essas fronteiras, como no caso de contínuos urbanos metropolitanos, favelas ou comunidades isoladas.

Figura 1: Escalas territoriais de planejamento e gestão



Fonte: a autora, a partir de Friedmann (2007), Souza (2003) e Villaça (2001).

Esse esforço de dimensionar escalas, conforme abordado por Friedmann (2007) e Souza (2003), permite identificar um objeto de estudo, seja uma área territorial específica ou um fenômeno urbano, e as maneiras de abordá-lo. A presente discussão foca nos aspectos normativo-institucionais do planejamento urbano e territorial, os quais, embora intervenham sobre esse objeto ou fenômeno, não se confundem com ele. Essa correspondência e diferenciação fica especialmente evidente quando se analisa o caso do ordenamento territorial em cascata espanhol. O sistema de ordenamento territorial em cascata, é um método de planejamento e gestão, dividido em distintas fases que correspondem a determinadas escalas territoriais, sendo cada uma delas unidades de um todo. Segundo Terán (1982) o sistema espanhol prevê um conjunto de planos hierárquica e sequencialmente composto, no mínimo, pelos seguintes níveis: *ordenamento territorial* (nacional); *planeamiento general* (mesolocal); *planeamiento de desarrollo* (microlocal). Como se verifica nesse caso, as unidades componentes do sistema não se confundem com as escalas territoriais.

Observa-se que dentro dessa estrutura, autores espanhóis (Fernández Fernández, 2001; Lozano Valencia, 2003) situam a escala intermediária como uma unidade do sistema que corresponde ao *planeamiento de desarrollo*. Conforme Panerai et al. (2004), o termo "escala intermediária" é utilizado como uma unidade de ordenamento espacial, situada entre a arquitetura dos edifícios e os layouts diagramáticos do planejamento urbano e exemplificam casos de aplicação da escala em diversos contextos normativos, geográficos e instrumentais, como os *haussmanniens* em Paris, as cidades-jardim em Londres, as extensões de Amsterdã

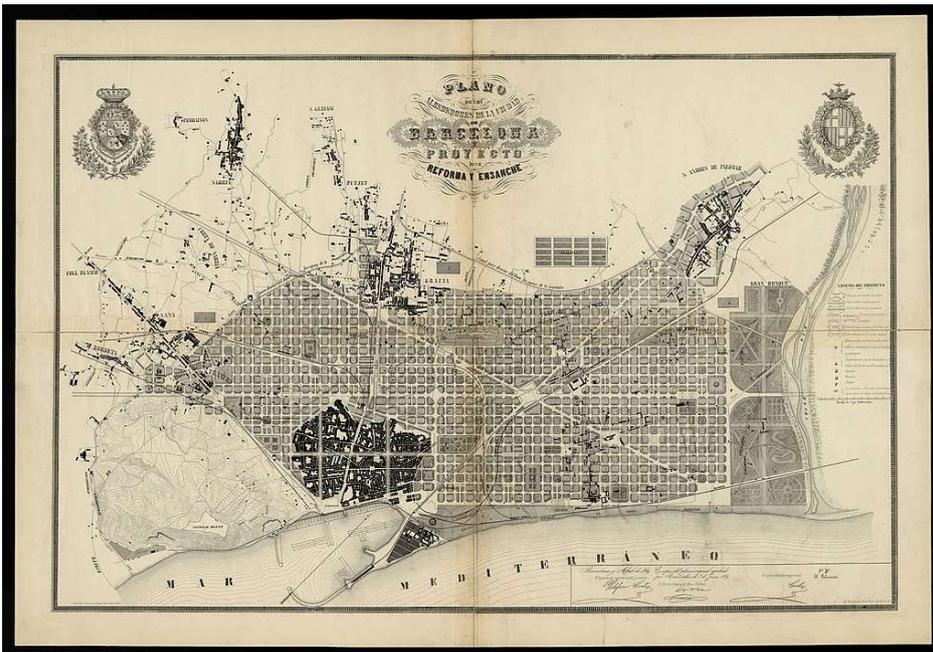
(Figura 2) e a *Cité Radieuse* de Le Corbusier, em *New Frankfurt*. Fernández Fernández (2001) também utiliza o termo de forma similar, mas para os ensanches espanhóis (Figura 3), cujos instrumentos aplicados foram os *planes parciales*.

Figura 2: Extensões de Amsterdã – Master Plan Ijburg



Fonte: Prefeitura de Amsterdan.

Figura 3: Ensanche de Barcelona, proposta de Idelfonso Cerdá e Suñer de 1859



Fonte: Museu d'Historia de la Ciutat de Barcelona.

No contexto brasileiro, o termo escala intermediária é utilizado por Montandon (2009, p. 130) para designar uma escala de intervenção que parece adquirir características de instrumento urbanístico, mais do que uma unidade do sistema como no caso espanhol, pois promove a articulação entre agentes privados e públicos, intervenções, gestão e projetos. Essa interpretação da escala intermediária pode ser consequência, no contexto brasileiro, do sistema de planejamento hierárquico e sequencial, que se torna mais evidente apenas até a

escala mesolocal (Município), ao contrário de outros países, como Colômbia e Espanha, o sistema de planejamento avança, chegando a escala microlocal.

Com o objetivo de aprimorar a precisão conceitual, sugere-se uma correlação com diferenciação, entre escalas territoriais, instrumentos urbanísticos, unidades do sistema de planejamento e gestão. Propondo-se uma reformulação na abordagem apresentada por Montandon (2009), designando a escala intermediária como uma unidade do planejamento e gestão com dimensão territorial microlocal. Essa designação como unidade decorre do fato de que ela representa um componente subordinado e integrante do sistema de planejamento e gestão, e sua dimensão microlocal se deve ao fato de articular um conjunto de quadras (quarteirões) ou bairros, conforme proposto por Souza (2003). Assim, a escala intermediária não é propriamente o conjunto normativo caracterizado como instrumento, nem tampouco a própria escala territorial, que se configura como um recorte espacial do tecido urbano.

ESCALA INTERMEDIÁRIA NO BRASIL, ESPANHA E COLÔMBIA

Considerando o objetivo geral desse artigo consiste em delimitar e caracterizar a escala intermediária no Brasil, Colômbia e Espanha, avalia-se que os resultados da pesquisa documental na normativa desses países e, no caso brasileiro, somando-se o estudo de metrópoles, podem contribuir para aprofundar a compreensão do conceito proposto na seção anterior.

BRASIL

Conforme estabelecido pelo artigo 18 da Constituição Federal (CF), a organização político-administrativa do Brasil abrange a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos dotados de autonomia. No âmbito da política urbana, a Constituição atribui à União a responsabilidade pela elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento social e econômico, enquanto aos Municípios compete o planejamento urbanístico (CF, art. 21, IX; CF, art. 30, VIII). Além disso, é conferido aos Estados a competência para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, compostas por grupos de municípios adjacentes, visando integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (CF, art. 25, §3º).

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.251, de 10 de julho de 2001, estabeleceu as diretrizes gerais para a política urbana brasileira, explicitando a competência da União para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico e para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território (EC, art. 3º, inc. II e V). O Estatuto não define escalas territoriais e unidades de planejamento, de forma clara. Esta proposta multiescalar está subentendida na lista de instrumentos de planejamento contida no artigo 4º.

Portanto, no Estatuto observa-se uma clara correspondência e interligação de competências até a escala mesolocal (município), abrangendo as esferas nacional, regional, estadual,

metropolitana/aglomerações/microrregiões e municipal. No entanto, subsequente à escala mesolocal, na escala microlocal, essa estrutura organizacional não está tão bem definida. Surge então a questão: um instrumento de dimensão supostamente microlocal, como a operação urbana consorciada, teria o potencial de desencadear uma transformação integral em todo o município e, conseqüentemente, modificar o plano diretor como um todo, tornando-se uma unidade do sistema de ordenamento territorial? Com base em Silva (2012), infere-se que a resposta seria negativa, uma vez que instrumentos como a operação urbana consorciada são considerados desdobramentos das instituições estabelecidas, como o plano diretor.

No sistema brasileiro cabe aos municípios a competência pela elaboração e regulamentação do Plano Diretor, bem como a decisão sobre a utilização e implementação da escala intermediária ou de instrumentos que a articulem. Dessa forma, a adoção da escala intermediária é amplamente influenciada pelos contextos políticos locais, os quais estão sujeitos a uma série de disputas de interesses e a pressões do setor imobiliário, como explicado por Bassul (2004).

Uma investigação exploratória preliminar da legislação urbanística em 15 metrópoles brasileiras (Quadro 1) revelou que não necessariamente existe uma ligação hierárquica e sequencial entre da escala intermediária com as unidades superiores de ordenamento territorial. Contudo, é interessante notar que foram identificadas pelo menos 86 ocorrências de instrumentos urbanísticos de que articulam a escala territorial microlocal, classificados em 29 denominações distintas. Esta constatação, apresentada no Quadro 3, evidencia a complexidade e a diversidade dos mecanismos de gestão territorial adotados nas metrópoles brasileiras, destacando a importância de análises mais aprofundadas para compreender a formulação e a aplicabilidade desses instrumentos no contexto urbano contemporâneo. Além disso, questiona-se a implementação da escala intermediária, que ocorre de forma incompleta, ou seja, o ordenamento territorial em dimensão microlocal é acionado diretamente por instrumentos que podem ou não detalhar unidades superiores do sistema de ordenamento territorial. Nesse sentido, o conceito desenvolvido por Montandon (2009, p. 130) auxilia na compreensão de que a escala intermediária é encarada mais como uma unidade de pactuação de interesses do que como um detalhamento do plano municipal, que é uma unidade superior no sistema de ordenamento territorial.

Quadro 1: Instrumentos urbanísticos que possivelmente articulam a escala intermediária em 15 metrópoles brasileiras

Metrópole	Legislação	Instrumentos que possivelmente articulam a escala intermediária	
Belém	Lei 8.655/2008	4	Operação Urbana Consorciada, ZEIS, Consórcio Imobiliário, Concessão urbanística
Belo Horizonte	Lei 11.181/2019	1 2	Operação Urbana Consorciada, Operação urbana simplificada, ZEIS, AEIS, Reajuste de Terrenos específico, Planos globais específicos, Plano de Reabilitação do Hipercentro, Plano de Preservação do Conjunto Urbano Bairro Cidade Jardim, Plano Urbanístico da Vila Monte São José, Plano de Regularização Específica, Consórcio Imobiliário, Concessão urbanística
Brasília	LC 803/2009	6	Operação Urbana Consorciada, ZEIS, Planos de Desenvolvimento Locais, Plano de Desenvolvimento Regional, Consórcio Imobiliário, Concessão urbanística
Campinas	LC 189/2018	3	Operação Urbana Consorciada, ZEIS, Consórcio imobiliário
Curitiba	Lei 14.771/2015	7	Operação Urbana Consorciada, SEHIS em Curitiba, ZEIS, Redesenvolvimento Urbano, Plano de Desenvolvimento Regional, Concessão urbanística, Consórcio imobiliário
Florianópolis	LC 482/2014	4	Operação Urbana Consorciada, ZEIS, AEIS, Plano urbanístico específico
Fortaleza	LC 062/2009	7	Operação Urbana Consorciada, ZEIS, Consórcio Imobiliário, Consórcio Imobiliário, Projeto urbanístico, Plano Integrado de Regularização Fundiária, Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima
Goiânia	LC 349/2022	2	Operação Urbana Consorciada, AEIS
Manaus	LC 002/2014	3	Operação Urbana Consorciada, ZEIS, Macroplano dos Rios Negro e Amazonas
Porto Alegre	LC 434/1999	5	Operação Urbana Consorciada, ZEIS, Plano Popular de Ação Regional, Projetos Especiais de produção da cidade, Consórcio Imobiliário
Recife	LC 002/2021	7	Operação Urbana Consorciada, ZEIS, Projeto de Reordenamento urbano, Plano de Regularização Urbanística e jurídico-fundiária, Consórcio imobiliário, Projetos especiais, Planos específicos
Rio de Janeiro	LC 111/2011	7	Operação Urbana Consorciada, Operação Interligada, Urbanização Consorciada, AEIS no Rio de Janeiro, Plano Regional, Concessão urbanística, Consórcio imobiliário
Salvador	Lei 9069/2016	8	Operação Urbana Consorciada, ZEIS, Transformação Urbanística Localizada, Plano de bairros, Plano de regularização fundiária, Plano urbanístico específico, Concessão urbanística, Consórcio imobiliário
São Paulo	Lei 16050/2014	7	Operação Urbana Consorciada, Zona Especial de Regularização de Interesse Social, ZEIS, Reordenamento Urbanístico Integrado, Concessão urbanística, Consórcio imobiliário, Plano de Intervenção Urbana
Vitória	Lei 9271/2018	4	Operação Urbana Consorciada, ZEIS, Consórcio Imobiliário, Plano de Urbanização e/ou Regularização Fundiária

Nota: LC = Lei Complementar; os números na terceira coluna correspondem a quantidade de instrumentos observada.
Fonte: a autora, Câmaras Municipais dos municípios citados no Quadro.

Em uma pesquisa inicial, realizada a partir do MUNIC - Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE, em 2021, verifica-se a baixa utilização e implementação de instrumentos que articulem a escala intermediária. Isso porque, o MUNIC apenas verifica a existência de instrumentos que estão listados no Estatuto da Cidade e, considerando a autonomia municipal, que possibilita o desenho e elaboração de instrumentos, considera-se a hipótese de que a observação da realidade empírica demonstre maior representatividade no uso de instrumentos de escala microlocal. Em 2021 dos 5.570 municípios brasileiros cerca de 53,14% (2.960) possuíam Plano Diretor, sendo que dos Municípios com mais de 20.000 habitantes (1.802), onde há a determinação legal de elaboração do Plano Diretor, cerca de 10% (191) não tinham feito o Plano, não informaram ou se recusaram a informar. Já no caso das Operações Urbanas, instrumento que atua na escala microlocal, apenas 315 municípios possuíam esse instrumento com legislação específica, ou seja, apenas 10,64% do total de municípios que possuíam Plano diretor. No entanto, conforme evidenciado na Figura 4, observa-se uma correlação positiva entre a dimensão populacional dos municípios e a presença de legislação específica de operação urbana. Tal relação sugere que, em território brasileiro, à medida que as cidades aumentam em tamanho, especialmente nas metrópoles, há uma maior propensão para a implementação de Operações Urbanas Consorciadas.

Figura 4: % de municípios com lei específica de operação urbana consorciada em 2021



Fonte: MUNIC (2021).

Para além da observação concernente à maior incidência de implementação desses instrumentos em áreas metropolitanas, reconhece-se a necessidade premente de examinar os sistemas municipais, em virtude da prerrogativa conferida a esses entes federativos pela legislação federal para instituir novos mecanismos urbanísticos. Essa faculdade legal ressalta a importância de investigações abrangentes, pois evidencia a autonomia local na formulação e implementação de estratégias urbanas, as quais podem variar substancialmente em resposta às particularidades contextuais e às demandas da comunidade.

Portanto, embora os sistemas de planejamento urbano posteriormente à promulgação do Estatuto da Cidade ainda estejam em fase de consolidação (Correia et al., 2014; Santos Junior; Montandon, 2011), há Indícios de que a escala intermediária está presente no planejamento e gestão urbanos brasileiros, ainda que de forma discricionária, mediante os sistemas municipais. A despeito da verificação da implementação ou não desses instrumentos, esta

pesquisa preliminar demonstra sua relevância em todas as metrópoles, contribuindo assim para a complementação e diferenciação entre as escalas territoriais, unidades de planejamento e gestão urbana e instrumentos urbanísticos, como ilustra o Quadro 2.

Quadro 2: Correspondência e diferenciação entre escalas territoriais, unidades de planejamento e gestão e instrumentos urbanísticos na escala local

Escalas territoriais	Exemplos de unidade do sistema de planejamento e gestão	Exemplos de instrumentos urbanísticos
Nacional	Planejamento nacional de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social	Sem instrumentos definidos pelo EC
Regional	Planejamento regional e estadual de ordenação do território e desenvolvimento econômico	Sem instrumentos definidos pelo EC
Macrolocal	Planejamento Metropolitano, de aglomerações urbanas e microrregiões	Sem instrumentos definidos pelo EC
Mesolocal	Planejamento e gestão municipal	Plano Diretor; Disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo; Zoneamento Ambiental; Plano Plurianual; Diretrizes orçamentárias e orçamento anual; Gestão orçamentária participativa; Planos, programas e projetos setoriais; Planos de desenvolvimento econômico e social
Microlocal	Discrecional a critério do Município Sem um termo definido, propõe-se utilizar “escala intermediária”	Possíveis instrumentos: Operação Urbana Consorciada/ Simplificada/ Interligada; Urbanização Consorciada; Transformação Urbana Localizada ZEIS/ AEIS; Planos de Regularização Fundiária diversos; Planos de Urbanização; Consórcio Imobiliário; Concessão Urbanística; Reajuste de terrenos/ Reordenamento Urbanístico Integrado Planos/ Macroplanos especiais ou específicos de nomes variados; Planos de Desenvolvimento Local/ Regional/ de Bairro; Redesenvolvimento Urbano; Planos de gestão diversos; Planos de ação popular Projetos Especiais; Projeto de Intervenção Urbana

Fonte: a autora.

ESPAÑA

Embora a organização político-administrativa unitária da Espanha se diferencie da federativa brasileira, observa-se que também há uma descentralização de competências no que diz respeito ao planejamento e gestão urbanos, porém com menor autonomia do município e maior determinação das comunidades autônomas, que são uma instância regional. Conforme destacado pelo *Libro Blanco de La Sostenibilidad en Planeamiento Urbanístico Español* do *Ministerio de Vivienda del Gobierno* (Naredo; Tojo, 2010), uma peculiaridade na Espanha é a ausência de uma situação nacional única no âmbito urbanístico, devido à separação das competências legislativas por campos, distribuídas entre a administração central e autonômica. Embora a administração local não possua competências legislativas em ordenação territorial, detém competências em matéria de governo, gestão e urbanismo,

conforme estabelecido pela Constituição Espanhola de 1978 (Bardají, 2011; Naredo; Tojo, 2010). Assim, a Espanha também apresenta um sistema complexo e abrangente composto por, no mínimo, 18 unidades (Naredo; Tojo, 2010).

Uma diferença importante a ser destacada é que as diretrizes, padrões, normas e instrumentos para a escala microlocal estão mais detalhados nos regulamentos de ordenamento territorial de escala nacional e regional cabendo aos municípios estabelecer o urbanismo e a gestão a partir dessas normas (Naredo; Tojo, 2010). Comparativamente, no Brasil observa-se a existência de normativa nacional detalhada em normas setoriais dispersas e generalistas (como política nacional de habitação, saneamento básico, mobilidade, legislação de parcelamento do solo, entre outros), cabendo aos municípios não só autonomia, mas também organizar a forma de aplicação do conjunto normativo nacional, apresentando uma maior determinação na política e padrões urbanos pelos municípios (Penalva Santos; Vasques, 2015; Silva, 2012) e uma menor participação das instâncias dos demais entes federativos do que no sistema espanhol.

Nesse sentido, apesar dessa relativa heterogeneidade do sistema espanhol, nota-se a existência de uma estrutura principal no sistema de ordenação estabelecida desde a normativa nacional, ou seja, *topdown*. Conforme Naredo e Tojo (2010), o planejamento em cascata estabelecido desde 1956 é repetido em cada uma das comunidades autônomas, em maior ou menor intensidade. Este sistema é estruturado por instrumentos que vão desde o Plan Nacional, até os instrumentos de planejamento de desenvolvimento, que constituem a última unidade de planejamento sobre a qual poderia ser projetada de forma concreta a obra e seus planos de execução. Como discutido anteriormente, o sistema é hierárquico e sequencial, no qual cada escala inferior está vinculada à sua escala superior. Somente uma figura poderia romper esse esquema, que é o Plan Especial. Embora nem todas as comunidades autônomas possuam sua própria legislação, a análise da legislação de ordenação territorial espanhola nacional (*Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*) e das comunidades autônomas com legislação aprovada permite reconhecer, ao menos normativamente, essa estrutura.

Comparativamente ao contexto brasileiro, o exame do sistema espanhol apresenta uma vinculação mais clara entre escalas territoriais, unidades do sistema de ordenamento territorial e instrumentos urbanísticos, como é possível observar no Quadro 3. A escala nacional é tratada como a unidade de planejamento e gestão denominada *ordenación territorial*, cujos instrumentos incluem, entre outros, a *Ley de Suelo e o Plan Nacional de Ordenación*. A escala regional corresponde à unidade denominada *ordenación territorial autonômica*, que apresenta uma diversidade muito grande de instrumentos (mais de 90 foram identificados já em 1970). Na leitura realizada, não foi encontrada a escala macrolocal e suas unidades e instrumentos respectivos, o que não significa que ela não exista, mas como não é o foco deste artigo, não foi aprofundada essa abordagem na pesquisa.

Quadro 3: Correspondência e diferenciação entre escalas territoriais, unidades de planejamento e gestão urbanos e instrumentos urbanísticos na Espanha

Escalas territoriais	Exemplos de unidade do sistema de planejamento e gestão	Exemplos de instrumentos urbanísticos
Nacional	<i>Ordenación territorial</i>	<i>Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre)</i> <i>Plan Nacional de Ordenación</i>
Regional	<i>Ordenación territorial autonómica</i>	Lista com mais de 90 instrumentos. Alguns exemplos: <i>Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía</i> <i>Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón, Astúrias, Baleares, Canarias</i> <i>Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria</i> <i>Directrices parciales de Ordenación Territorial de Aragón</i> <i>Planes Parciales e Planes Especiales de Aragón</i> <i>Planes territoriales especiales de Astúrias</i> <i>Planes insulares de Canarias</i>
Macrolocal	Sem correspondência clara	Sem correspondência clara
Mesolocal	Planeamiento Urbanístico	Plan General Municipal
Microlocal	Planeamiento de desarrollo - escala intermedia - Obrigatório para expansão ou requalificação urbana	<i>Plan Parcial</i> <i>Plan Especial</i> <i>Plan de Reforma Interior</i>

FONTE: A autora.

A escala mesolocal corresponde à unidade denominada *planeamiento urbanístico*, cujo principal instrumento é o Plan General, que define os usos, proteções, desenha sistemas de comunicação e classifica o solo como urbano, urbanizável ou não urbanizável. Como afirmam Naredo e Tojo (2010), o urbanismo e seus respectivos planos são de âmbito municipal. Para alguns urbanistas espanhóis (Bardají, 2011; Esteban I Noguera, 2011; Fernández Fernández, 2001), os Planes Generales são excessivamente detalhados, o que tem gerado um grande número de modificações pontuais nas legislações específicas, causando maior arbitrariedade interpretativa e abrindo brechas para corrupção. Outro efeito sensível é a redução da aplicação da escala intermediária.

A escala territorial microlocal, correspondente a unidade de *planeamiento de desarrollo (escala intermedia)*, e é tratada como norma subsidiária do planejamento municipal, desenvolvendo-se por meio de *planes parciales, estudios de detalle e planes especiales*, segundo as classes distintas de solo (*artículo 5, Real Decreto 2159/1978*). Em linhas gerais, o *Plan Parcial* é utilizado para o caso de tratamentos de expansão urbana de solos classificados como urbanizáveis, enquanto os *Planes Especiales* são utilizados para a requalificação urbana de solos classificados como urbanos (Esteban I Noguera, 2011).

A estrutura e o conteúdo desses planos são regulados pelo *Real Decreto 2159/1978*. Os *planes parciales* devem conter a delimitação da área de planejamento, a delimitação de zonas e a atribuição de usos, polígonos de unidades de atuação, definição de dotações públicas, infraestrutura, planejamento econômico e de execução. Adicionalmente, um plano inclui uma memória justificativa, um plano de informação (cadastro), um plano de projeto (urbanismo),

ordenanças reguladoras (zoneamento), um plano de etapas (polígonos de execução e unidades de atuação urbanística), e um estudo econômico e financeiro. Os *Planes Especiales* possuem uma estrutura semelhante à dos *Planes Parciales* quando se referem a reformas internas, diferindo apenas em casos específicos, como proteção ambiental, melhorias, saneamento, entre outros. A norma nacional estabelece detalhadamente o conteúdo de cada um desses elementos, de forma mais minuciosa do que o Estatuto da Cidade, por exemplo.

Esses planos podem ainda ser divididos em unidades de gestão, denominados por *Unidades de Actuación*. Não se trata de instrumentos de planejamento, mas procedimentos de gestão urbana de caráter executivo, que se desenvolvem por meio de sistemas de atuação urbanística. Conforme Estebán i Noguera (2011), as atuações urbanísticas compreendem vários tipos de operações com a finalidade de materializar a ordenação definida no plano. As atuações podem ser privadas (compensação, urbanização), misto (cooperação) ou pública (desapropriação).

COLÔMBIA

Há relativa similaridade do sistema de ordenamento territorial da Colômbia e da Espanha (Carrillo, 2010). Segundo a *Plataforma Urbana y de Ciudades de América Latina y el Caribe*, a Colômbia dispõe de um conjunto de leis que orientam e estabelecem instituições, instrumentos e diretrizes técnicas para o ordenamento territorial, sendo as principais leis nacionais deste sistema a *Ley 388 de 1997 (LOT)*, que estabelece as diretrizes técnicas, competências e instrumentos do ordenamento territorial de municípios e distritos; e a *Ley 152 de 1994* e a *Ley 1454 de 2011 (LDT)*, que definem o conjunto de competências. Conforme destacado pela *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia (Ley 1454, de 2011)*, o ordenamento territorial, planejamento, gestão e administração urbanísticos colombianos têm como objetivo ser descentralizados, porém integrados nacionalmente. Esta lei define o ordenamento territorial como um instrumento de planejamento e gestão das entidades territoriais e um processo de construção coletiva do país.

Carrillo (2010) explica que as competências na matéria urbanística são estabelecidas sob os princípios da descentralização, concorrência e complementaridade das ações estabelecida pelas entidades territoriais. Assim como na Espanha, na Colômbia também existe um compartilhamento no que diz respeito ao ordenamento territorial, entre a nação e as entidades territoriais, para o desenvolvimento de ações conjuntas. Além disso, é observável uma organização hierárquica e sequencial de planejamento, permitindo identificar uma correspondência entre as escalas territoriais, unidades de planejamento e gestão e instrumentos urbanísticos (Quadro 4).

Uma peculiaridade colombiana são as escalas territoriais que vão até o nível municipal em termos de competências definidas pela LDT. No entanto, em relação ao planejamento e gestão urbanística, o município é complementado na escala territorial microlocal pela unidade

de planejamento denominada de *planeamiento de desarrollo*, representada por dois instrumentos: plan *parcial* e *macroproyecto urbano*, conforme estabelece a LOT.

Quadro 4: Correspondência e diferenciação entre escalas territoriais, unidades de planejamento e gestão urbanos e instrumentos urbanísticos na Colômbia

Escalas territoriais	Exemplos de unidade do sistema de planejamento e gestão	Exemplos de instrumentos urbanísticos
Nacional	<i>Política general de ordenamento del territorio em asuntos de interés nacional</i>	<i>Plan Nacional</i>
Regional	<i>Política de ordenamento territorial departamental</i> <i>Planificación de Región Administrativa de Planificación</i>	<i>Plan de RAP</i>
Macrolocal	<i>Ordenamiento Metropolitano</i>	<i>Plan Integral de Desarrollo Metropolitano</i>
Mesolocal	Política de Ordenamiento Territorial Municipal o Distrital (Bogotá)	<i>Plan de ordenamento territorial (POT)</i>
Microlocal	<i>Planificación de desarrollo (escala intermedia)</i>	<i>Plan Parcial, Macroproyecto</i>

FONTE: A autora.

SÍNTESE COMPARATIVA

Embora a Colômbia e a Espanha sejam países unitários e o Brasil seja uma federação, como observado, em termos de ordenamento territorial, planejamento e gestão urbanos, os três países demonstram descentralização de competências (Maldonado Copello, 2008; Naredo; Tojo, 2010; Silva, 2012). A relativa similaridade em termos de estrutura entre os sistemas de ordenamento territorial do Brasil, Colômbia e Espanha deve ser analisada com cautela, considerando a diferença entre autonomia e descentralização. No Brasil, os municípios possuem autonomia para o ordenamento territorial, enquanto na Espanha essa autonomia é atribuída às Comunidades Autônomas e na Colômbia há uma descentralização de competências.

Na Espanha e na Colômbia, o que se denomina de escala intermediária corresponde ao planejamento de desenvolvimento e ocorre de forma compulsória. Por outro lado, no Brasil não existe uma nomenclatura específica nem essa obrigatoriedade, o que dificulta o reconhecimento de quando e como esse tipo de desenvolvimento é empregado e sua relação com as escalas superiores. O reconhecimento desses aspectos requer uma análise minuciosa dos sistemas intramunicipais, o que implica em uma considerável dificuldade de compreensão, dada a vasta quantidade de municípios a serem investigados. O mesmo ocorre em relação aos instrumentos urbanísticos de escala intermediária. A síntese comparativa das unidades do sistema de ordenamento territorial de cada país em relação às escalas territoriais está ilustrada na Figura 5.

Figura 5: Síntese comparativa entre as escalas territoriais e unidades de planejamento e gestão do Brasil, Colômbia e Espanha



Fonte: A autora.

Apesar das importantes diferenças de funcionamento de cada país, bem como na forma como a escala intermediária é ativada, é possível estabelecer algumas diferenças e similaridades do sistema normativo urbanístico e no que se refere à escala intermediária, conforme sintetizado na Quadro 5. Os sistemas normativos espanhol e colombiano apresentam uma maior complexidade e detalhamento em sua legislação nacional, quando comparados ao contexto brasileiro. No Brasil, embora a legislação nacional seja menos detalhada, o detalhamento parece ocorrer, porém de forma dispersa a partir dos Municípios. Na Colômbia e na Espanha, a escala intermediária está associada ao que é denominado de "tratamentos de solo", que constituem uma forma de macrozoneamento baseada em classes pré-estabelecidas na legislação nacional. Essas classes geralmente envolvem a expansão, renovação e consolidação urbanas. Para os casos de expansão e renovação urbana, é obrigatório o uso de instrumentos de escala intermediária, como *planes parciales* ou *planes especiales*. No entanto, embora no Brasil essa vinculação não exista, a escala intermediária geralmente é acionada, por instrumentos urbanísticos de escala territorial microlocal.

A análise dos sistemas normativos brasileiro, colombiano e espanhol evidenciou uma distinção entre escalas territoriais, unidades de planejamento, gestão e instrumentos urbanísticos. Enquanto as escalas territoriais representam dimensões físico-territoriais de referência, as unidades de planejamento são elementos dentro de uma sequência hierárquica definida de planejamento e gestão urbana, e os instrumentos urbanísticos compõem o conjunto normativo relacionado a essas dimensões e unidades. Nesse contexto, o conceito de escala intermediária como uma unidade do sistema de ordenamento territorial de escala territorial microlocal, demonstrou-se aplicável nos três países mencionados, pelo menos na perspectiva da constituição legal dos sistemas, caracterizando-se, no mínimo, pela dimensão microlocal e pela sua vinculação sequencial e hierárquica ao planejamento municipal.

Quadro 5: Características do sistema de ordenamento territorial e da escala intermediária do Brasil, Colômbia e Espanha

Características	Brasil	Espanha	Colômbia
Sistema de ordenamento territorial	Sistema pouco articulado Escala intermediária não compõe claramente o sistema multiescalar de planos urbanísticos, porém aparece em sua relação com os instrumentos urbanísticos, como a Operação Urbana Consorciada Possibilidade de criação de novos instrumentos por lei municipal	Sistema com alto grau de articulação entre os componentes Escala intermédia compõe o sistema multiescalar Sistema excessivamente detalhado desde o nível central, porém podendo ser diferenciado entre as várias comunidades autônomas	Sistema extensamente articulado e detalhado Sistema excessivamente detalhado desde o nível central, porém podendo ser diferenciado entre as várias comunidades autônomas
Escala intermediária	Acionada por Instrumentos urbanísticos (Operação Urbana Consorciada, dentre outros)	Acionada a partir do sistema de classificação de solo, sendo obrigatória para tratamentos de renovação e expansão urbana	Acionada a partir do sistema de classificação de solo, sendo obrigatória para tratamentos de renovação e expansão urbana.

FONTE: A autora.

CONCLUSÃO

A análise comparativa de diferentes contextos nacionais evidenciou a necessidade de uma categoria específica para dar conta da complexidade e da diversidade das práticas de planejamento nessa escala. A falta de uma terminologia única e a subordinação da escala intermediária a outras escalas, como revelado pela análise do MUNIC e da legislação das metrópoles, justificam a importância desta pesquisa. Ao delimitar a escala intermediária e suas características, este estudo contribui para o avanço do conhecimento sobre o ordenamento territorial e oferece subsídios para a formulação de políticas públicas mais eficazes.

Os achados empíricos e teóricos permitiram delimitar a escala intermediária como uma unidade fundamental dos sistemas de ordenamento territorial, correspondendo à escala microlocal nos três contextos analisados. Essa delimitação encontra respaldo nas proposições de Friedmann (2007) e Souza (2003) sobre matrizes de escalas territoriais, baseadas nas dinâmicas socioespaciais, econômicas e ambientais, e na concepção de cascata de planejamento composta por unidades de um sistema único, conforme apontado por Terán (1982) e Lozando Valencia (2003). A análise comparativa dos casos brasileiro, espanhol e colombiano corroborou a pertinência da escala intermediária, revelando sua presença em diferentes contextos e sistemas normativo-institucionais, embora com particularidades em cada caso.

Os dados indicam que a escala intermediária, em todos os contextos analisados, apresenta os seguintes atributos: (1) trata-se de um componente do sistema de ordenamento territorial

cuja posição pode variar, estando vinculada ao planejamento municipal, regional ou nacional; (2) abrange uma escala microlocal, correspondendo a territórios do cotidiano, como bairros ou quarteirões, e situando-se entre o âmbito individual e o espaço público mais amplo.

Embora apresentem características comuns, os resultados evidenciaram peculiaridades na forma como a escala intermediária é tratada em cada país. No Brasil, a mobilização dessa escala é mais flexível, sendo definida por instrumentos urbanísticos municipais. Já na Colômbia e na Espanha, a escala intermediária está mais institucionalizada, integrando obrigatoriamente o sistema de ordenamento territorial e associando-se ao planejamento de desenvolvimento. Essa diferença se reflete na maior diversidade de ferramentas e métodos de implementação encontrados no Brasil, por um lado, e na maior padronização e rigidez normativa nos demais países, por outro. A flexibilidade brasileira, embora permita uma adaptação às realidades locais, pode gerar uma fragmentação na aplicação das políticas urbanas e expor a escala intermediária a disputas de interesse.

Um primeiro passo de reconhecer a existência da escala intermediária pode fortalecer os esforços de Friedmann (2007) e Souza (2003) na construção de matrizes espaciais de coordenação de políticas urbanas, sob o recorte normativo-institucional, e revela-se fundamental para aprofundar a compreensão dos processos de urbanização e aprimorar as práticas de planejamento urbano e territorial. Ao reconhecer a importância dessa escala, é possível promover uma articulação mais eficaz entre planejamento e gestão, conforme sugerido por Souza (2003), e fomentar a participação de diversos atores sociais nas decisões sobre o desenvolvimento urbano. A escala intermediária pode servir como base para a formulação de políticas públicas mais equitativas e para a adoção de modelos de gestão menos centralizados e mais participativos, como propõe Souza (2003). Ademais,

No entanto, é fundamental que a implementação da escala intermediária seja acompanhada de um debate crítico sobre seus potenciais e limites. A valorização da dimensão política e a participação dos diversos atores sociais são essenciais para evitar que a escala intermediária seja utilizada como instrumento de mercantilização do espaço urbano ou de aprofundamento das desigualdades sociais, ou como mecanismos de acirramento da fragmentação urbana e a segregação socioespacial presentes nas metrópoles, fenômenos bem caracterizados por Oliveira (1981) e Limonad (2007).

Nesse sentido, os resultados aqui apresentados, juntamente com a delimitação e caracterização da escala intermediária, abrem novas perspectivas para pesquisas futuras. Entre elas, destacam-se: aprofundar a investigação da utilização da escala intermediária no contexto brasileiro, considerando as dinâmicas próprias, como a periferização, a autoconstrução e a espoliação urbana, bem como seus processos hegemônicos e oligárquicos; revisar o arcabouço normativo brasileiro, reconhecendo a escala intermediária em normativas municipais, submunicipais e metropolitanas; reavaliar pesquisas nacionais abrangentes, como o MUNIC, com o olhar de que a escala intermediária pode ter nomenclaturas diversas em cada um dos municípios; aprofundar o reconhecimento e a

caracterização da escala intermediária em diversos contextos, como cidades de pequeno e médio porte, e em comparações com outros países.

REFERÊNCIAS

ALVES, Claudia Durand; ALVES, Humberto; PEREIRA, Madalena Niero; MONTEIRO, Antônio Miguel Vieira. Análise dos Processos de Expansão Urbana e das situações de Vulnerabilidade Socioambiental em escala Intra-urbana. **IV Encontro nacional da ANPAAS**, [S. l.], 2008.

ANGEL, Shlomo; SHEPPARD, Stephen C.; CIVCO, Daniel L. The Dynamics of Global Urban Expansion. **The World Bank**, [S. l.], n. September, 2005.

BARDAJÍ, E. El planeamiento de escala intermedia como corazón del planeamiento español: una propuesta de nueva organización de las figuras de planeamiento. **Ciudad y Territorio Estudios Territoriales**, [S. l.], v. 43, n. 169–0, p. 579–585, 2011. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76085>.

BARROS, Joana Xavier. **Urban Growth in America Latina Cities**. 2004. University of London, London, 2004. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/295719509>. Acesso em: 8 out. 2021.

BOVET, Jana; REESE, Moritz; KÖCK, Wolfgang. Taming expansive land use dynamics – Sustainable land use regulation and urban sprawl in a comparative perspective. **Land use policy**, [S. l.], v. 77, p. 837–845, 2018.

BRENNER, N. **Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica**. 1ed. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2018.

BUSQUETS, J. Evolución del planeamiento hacia la escala intermedia. **Revista de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 22, n. Lisboa, p. 1–14, 1995. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4612531/mod_resource/content/0/JuanBusquet.pdf.

CÁRDENAS, Elber José Cohen; MARRIAGA, Jorge Armando Díaz; JIMÉNEZ, Walberto Badillo. Proyecto urbano y ciudad a escala intermedia: caso distrito Medellín–Novation–ruta N. **Procesos Urbanos**, [S. l.], v. 5, p. 42–48, 2018.

CARRILLO, A. C. P. Avances del modelo de urbanismo colombiano: una mirada retrospectiva al análisis de su estructura planeado por Javier García Bellido en 1997. **Revista ACE**, [S. l.], v. Ano III, n. 7, p. 135–144, 2008. DOI: 10.5821/ace.v3i7.2443. Disponível em: https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/5646/8_Augusto_pinto.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

CARRILLO, Augusto César Pinto. La gestión del suelo y sus instrumentos de financiamiento. **LAS CIUDADES DEL MAÑANA**, [S. l.], p. 39, 2010.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. 1ed. ed. São Paulo: Paz e terra, 2000.

CASTRIOTA, Rodrigo. Urbanização planetária ou revolução urbana? De volta à hipótese da urbanização completa da sociedade. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 18, n. 3, p. 507, 2016. DOI: 10.22296/2317-1529.2016v18n3p507.

CORREIA, V.; NETO, L.; KRAUSE, C. H.; BALBIM, R. N. **Instrumentos Urbanísticos À Luz Dos Planos Diretores: Uma Análise a Partir De Um Circuito Completo De Intervenção. 1943 Texto para discussão**Rio de Janeiro/PEA, , 2014. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2905/1/TD_1943.pdf.

ESTEBAN I NOGUERA, J. **La ordenación urbanística : conceptos, herramientas y prácticas**. [s.l: s.n.]. DOI: 10.5821/ebook-9788476537497.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. Nuevos instrumentos para la producción de ciudad: la gestión del urbanismo en la escala intermedia. La experiencia de la legislación valenciana. **Urban**, [S. l.], n. 6, p. 35–52, 2001. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2219038>.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 14ed. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

FERNANDEZ MILAN, Blanca; CREUTZIG, Felix. Municipal policies accelerated urban sprawl and public debts in Spain. **Land use policy**, [S. l.], v. 54, n. C, p. 103–115, 2016.

FRIEDMANN, John. B/ A SPATIAL FRAMEWORK FOR URBAN POLICY: NEW DIRECTIONS, NEW CHALLENGES. /n: CAMPO DE LAS NACIONES (org.). **What Policies for Globalising Cities? RETHINKING THE URBAN POLICY AGENDA**. Madrid. p. 74–93. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Patrick-Gales/publication/239570189_G_GOVERNING_GLOBALIZING_CITIES_RESHAPING_URBAN_POLICIES/links/53f5bb280cf2fceacc6f58c0/G-GOVERNING-GLOBALIZING-CITIES-RESHAPING-URBAN-POLICIES.pdf#page=75.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas S.A., 1999.

GOULART, Jefferson Oliveira. O MARCO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA URBANA NA ESPANHA E APONTAMENTOS COMPARATIVOS COM O BRASIL. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S. l.], n. 103, 2018. DOI: 10.1590/0102-129/103.

GUAZI, Taísa Scarpin. Diretrizes para o uso de entrevistas semiestruturadas em investigações científicas. **Revista Educação, Pesquisa e Inclusão**, [S. l.], v. 2, 2021. DOI: 10.18227/2675-3294repi.v2i0.7131.

GUO, Cheng; BUCHMANN, Carsten M.; SCHWARZ, Nina. Linking urban sprawl and income segregation - Findings from a stylized agent-based model. **Environment and Planning B- Urban Analytics and City Science**, [S. l.], v. 46, n. 3, p. 469–489, 2019. DOI: 10.1177/2399808317719072.

HAYNES, K. E.; KULKARNI, R.; SAHAY, H.; STOUGH, R. R. Limits on city size and related topics. **Land Use Policy**, [S. l.], 2020. DOI: 10.1016/j.landusepol.2020.104963.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, , 1999.

LIMONAD, Ester. Muito além do jardim: planejamento ou urbanismo, do que estamos falando? In: ARTE, C/ (org.). **Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana**. Belo Horizonte. p. 71–102.

LOZANO VALENCIA, Pedro J. La ordenación territorial en el País Vasco. Debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la escala intermedia. **Investigaciones Geográficas**, [S. l.], n. 32, 2003. DOI: 10.14198/ingeo2003.32.05.

MAHTTA, R.; MAHENDRA, A.; SETO, K. Building up or spreading out? typologies of urban growth across 478 cities of 1 million+. **Environmental Research Letters**, [S. l.], v. 14, n. 12, 2019. DOI: 10.1088/1748-9326/ab59bf.

MALDONADO COPELLO, María Mercedes. La ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. **Maldonado Copello, María Mercedes." La ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación". ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno, Any III núm. 7 juny 2008, p. 43-66**, [S. l.], 2008.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ed. ed. [s.l.] : Editora Atlas S.A., 2003.

MONTANDON, DT. **Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios**. 2009. USP, [S. l.], 2009. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-19032010-111532/pt-br.php>. Acesso em: 5 ago. 2021.

MONTANDON, DT; SOUZA, F. F. De. **Land Readjustment e operações urbanas consorciadas**. São Paulo: Romano Guerra, 2007.

MONTE-MÓR, R. L. de M. **Do Urbanismo à Política Urbana: Notas Sobre a Experiência Brasileira**: Textos para Discussão Cedeplar-UFMG. [s.l.] : Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 1981. Disponível em: <https://econpapers.repec.org/RePEc:cdp:texdis:td011>.

MOSCARELLI, FERNANDA; BUGS, GEISA. Reflexões sobre os limites e escalas de planejamento e gestão brasileiros. **Confins : revue franco-brésilienne de géographie**, [S. l.], p. 50, 2021. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/37138>.

NAREDO, JOSÉ MANUEL; TOJO, JOSÉ FARIÑA. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO ESPAÑOL. *In*: ESPAÑA, MINISTERIO DE VIVIENDA GOBIERNO (org.). **LIBRO BLANCO DE LA SOSTENIBILIDAD EN PLANEAMIENTO URBANÍSTICO ESPAÑOL**. Madrid. p. 17–23.

NEUMAN, Michael. **The compact city fallacy**. *Journal of Planning Education and Research*, 2005. DOI: 10.1177/0739456X04270466.

OLIVEIRA, F. L. **A economia brasileira: crítica à razão dualista**. 4ed. ed. São Paulo: CEBRAP Vozes, 1981.

PANERAI, P.; CASTEX, J.; DEPAULE, J. C.; SAMUELS, I. **Urban Forms: The Death and Life of the Urban Block**. [s.l.] : Architectural Press, 2004. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=j5YtygEACAAJ>.

PENALVA SANTOS, ÂNGELA MOULIN SIMÕES; VASQUES, PEDRO HENRIQUE RAMOS PRADO. POLÍTICA URBANA NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO: UM AVANÇO NORMATIVO NA GESTÃO DOS AGLOMERADOS URBANOS. **REVISTA DE DIREITO DA CIDADE**, [S. l.], v. 7, n. 4, p. 1771–1790, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/20914/15358>.

SANTOS JUNIOR, O. A. do.; MONTANDON, D. T. (org. .. **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4919200/mod_resource/content/0/Santos Jr e Montandon_2011_Planos Diretores.pdf.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5ed. ed. São Paulo: Edusp, 2005.

SETTE, A. **Para cima, para dentro ou para fora: como crescem as cidades? Caos planejado**. 2021. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/966172/para-cima-para-dentro-ou-para-fora-como-crescem-as-cidades>. Acesso em: 1 set. 2023.

SILVA, CLEITON FERREIRA DA; LEGROUX, JEAN; DA SILVA, ANASTÁCIO ALVES; MORCUENDE, ALEJANDRO. ENTREVISTAS COM AGENTES BEM-INFORMADOS. *In*: CONSEQUÊNCIA (org.). **METODOLOGIA DE PESQUISA EM ESTUDOS URBANOS**. São Paulo. p. 123–148.

SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros editores, 2012.

SOUZA, M. J. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

TERÁN, Fernando De. **Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980)**. Madrid. Disponível em: <https://oa.upm.es/11086/>.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel, 2001.

WU, S.; SUMARI, N. S.; DONG, T.; XU, G.; LIU, Y. Characterizing urban expansion combining concentric-ring and grid-based analysis for latin american cities. **Land**, [S. l.], v. 10, n. 5, 2021. DOI: 10.3390/land10050444.

YIN, R. K. **Estudos de caso: planejamento e métodos**. 2 ed. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.