



UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

- MESTRADO E DOUTORADO -

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Paulo Jorge Riss da Silva

GRAMÁTICA DA URBANIZAÇÃO:

PROCESSOS DE EXPANSÃO URBANA E FRAGMENTAÇÃO SOCIOESPACIAL

- UMA ANÁLISE A PARTIR DE SANTA CRUZ DO SUL/RS -

Santa Cruz do Sul

2025

Paulo Jorge Riss da Silva

**GRAMÁTICA DA URBANIZAÇÃO:
PROCESSOS DE EXPANSÃO URBANA E FRAGMENTAÇÃO SOCIOESPACIAL
- UMA ANÁLISE A PARTIR DE SANTA CRUZ DO SUL/RS -**

Tese apresentada ao Programa De Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Doutorado. Área de Concentração em Desenvolvimento Regional. Linha de Pesquisa: Território, Planejamento e Sustentabilidade, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira

Santa Cruz do Sul
2025

PAULO JORGE RISS DA SILVA

**GRAMÁTICA DA URBANIZAÇÃO:
PROCESSOS DE EXPANSÃO URBANA E FRAGMENTAÇÃO SOCIOESPACIAL
- UMA ANÁLISE A PARTIR DE SANTA CRUZ DO SUL/RS -**

Esta tese foi submetida ao Programa De Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Doutorado. Área de Concentração em Desenvolvimento Regional. Linha de Pesquisa: Território, Planejamento e Sustentabilidade, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira

Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira
Professor orientador – UNISC

Dra. Cláudia Tirelli
Professora examinadora – UNISC

Dra. Grazielle Betina Brandt
Professora examinadora – UNISC

Dra. Geisa Tamara Bugs
Professora examinadora – PUC-PR

Dra. Eliara Santana
Professora examinadora – OBSERVATÓRIO DAS ELEIÇÕES

Santa Cruz do Sul
2025

CIP - Catalogação na Publicação

Silva, Paulo Jorge Riss da

GRAMÁTICA DA URBANIZAÇÃO: PROCESSOS DE EXPANSÃO URBANA E
FRAGMENTAÇÃO SOCIOESPACIAL - UMA ANÁLISE A PARTIR DE SANTA CRUZ
DO SUL/RS / Paulo Jorge Riss da Silva. – 2025.

266 f. : il. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de
Santa Cruz do Sul, 2025.

Orientação: Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira.

1. Gramática da Urbanização (GramUrb). 2. Teoria Crítica
Urbana (TCU). 3. Fragmentação Socioespacial (FSE). 4. Ecossistema
de Desinformação (EcoD). 5. Planejamento Urbano. I. Silveira,
Rogério Leandro Lima da . II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UNISC
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Ao futuro da amizade e empatia. Alegria, amor e compreensão. Essa é pra ti, Gloria Lee.

AGRADECIMENTOS

E, sobretudo, elas. Elas que me fazem um navegador.

Navegar por esta tese, em diálogo com elas — as cidades — faz parte de uma jornada que me acompanha há quase três décadas, em uma travessia que aprofunda sentimentos agrídoces sobre as realidades desiguais que nos cercam e convidam à reflexão sobre nosso destino coletivo nesse lugar onde o sublime convive com agruras cotidianas que nos unem e separam, marejando entre direitos inatacáveis e responsabilidades inevitáveis.

E é através dela, a cidade, que presto minha homenagem à cosmogonia feminina — força que gera, acolhe, orienta e encanta. Presto aqui meus sinceros agradecimentos a todas elas, faróis-baluartes nesse mar da procela.

Agradeço à companheira Bianca Gemelli e à filhota, Gloria Lee, parceiras inseparáveis, fonte de alegrias e coragem. À minha mãe, Claudete Riss, minhas irmãs e às jovens mulheres da família, cujos passos acompanho com respeito e orgulho.

Reconheço e saúdo a inspiração das três nornas benfazejas que iluminaram este trabalho: Eliara Santana, Palas Atena e Letícia Sallorenzo — mulheres que unem, em prática, teoria, comunicação e defesa da democracia com sensibilidade, altivez e graça. O que a vida quer da gente é coragem.

Minha gratidão às professoras Virgínia Etges, Erica Karnopp e Grazielle Brandt, que possibilitaram a retomada dos estudos em Desenvolvimento Regional, ao corpo docente do PPGDR-UNISC e a meu orientador, Rogério Silveira, pela generosidade e sabedoria em ensinamentos, atos e projetos. Agradeço às políticas públicas de educação e à CAPES/PROSUC, que tornaram possível esta formação.

Aos colegas de turma, agradeço por tornarem a pesquisa uma odisséia venturosa em um mar diverso amparado em enseadas de esperança. Às queridas Grasiela da Conceição e Carolina de Oliveira, e a todas e todos do corpo administrativo do PPGDR, minha gratidão pelo acolhimento.

E, sobretudo, ela, Carolina Faccin — por sua amizade e parceria em parte significativa deste trabalho. São pessoas como ela, como elas, que me fazem acreditar no futuro da pesquisa acadêmica e na potência transformadora das ciências como método, da solidariedade como elo e da empatia enquanto objetivo do nosso navegar pela história através do espaço.

Isso me fez pensar no que de fato constitui a realidade de um lugar. Obviamente, há mais em nossa experiência de um lugar do que tijolos e argamassa. Nossa reação a vários lugares parece-me depender da riqueza da rede de associações que conectamos a esses lugares. Uma tediosa rua suburbana terá muito mais significado, por exemplo, se você cresceu naquela vizinhança e carrega consigo memórias diferentes de períodos diferentes de sua história pessoal, que obviamente você associa a ela. De modo similar, se você souber a história daquela rua específica nos séculos anteriores ao seu nascimento, a experiência de sua arquitetura será proporcionalmente mais rica e significativa. Agora, se você for um mago praticante ou um poeta e tiver uma rede de sistemas simbólicos para decodificar acontecimentos ou mesmo impressões ocasionais, então sua experiência será ainda mais rica e significativa. A psicogeografia, vista como um meio de predizer os significados das ruas onde vivemos e passamos a vida (e até de nosso próprio significado, como habitantes desses espaços), me pareceu uma ferramenta apropriada para usar em 'Do Inferno'.

entrevista para o livro "Palavras, Magias e Serpentes", Alan Moore

RESUMO

Esta tese de doutorado em Desenvolvimento Regional propõe uma leitura crítica dos processos contemporâneos de urbanização a partir da construção da Gramática da Urbanização (GramUrb), uma matriz analítica fundamentada na Teoria Crítica Urbana (TCU) e na categoria de Fragmentação Socioespacial (FSE). Inserida no contexto de reconfiguração autoritária dos espaços democráticos na atualidade e na configuração de múltiplas crises em relação à questão urbana (política, climática, informacional e institucional), a pesquisa examina como o planejamento urbano em cidades médias brasileiras tem sido capturado por interesses privados, financeirizado e mediado por um Ecossistema de Desinformação (EcoD). O estudo de caso de Santa Cruz do Sul evidencia a articulação entre práticas de dominação territorial e discursos tecnocráticos que mascaram desigualdades, silenciando dissensos e neutralizando instrumentos participativos. A GramUrb estrutura-se em três dimensões analíticas interligadas: a Sintaxe Espacial, que analisa a morfologia urbana e suas implicações na fragmentação socioespacial; a Semântica Espacial, que aborda os discursos normativos e a manipulação simbólica do território por meio da mídia, regulação e sistemas de representação; e a Semiótica Espacial, que propõe a incorporação crítica de tecnologias como SIGs, TICs e cartografias sociais participativas na produção de alternativas democráticas de planejamento. A partir dessa abordagem, a cidade é entendida como produto, instrumento e arena de disputa entre racionalidades seletivas de valorização fundiária, distinção simbólica e reprodução patrimonialista. O estudo analisa as contradições dos Planos Diretores de 2007 e 2019, a extinção dos conselhos técnicos como o CIPUR, e os efeitos da Operação Controle, que revelou práticas de corrupção institucionalizadas entre agentes públicos e privados. Demonstra-se que tais eventos não constituem desvios, mas expressões estruturais da lógica neoliberal, sustentada por uma governança por exceção na produção da cidade. A GramUrb é aplicada empiricamente na análise dos processos de urbanização dos bairros Country e João Alves, revelando como a morfologia urbana, os discursos de modernização e a atuação da mídia local configuram padrões de exclusão e diferenciação territorial. A tese defende que a superação da crise paradigmática do planejamento urbano exige uma reorientação radical dos instrumentos técnicos e institucionais, com base na valorização das territorialidades locais, no letramento midiático e urbanístico e na politização do debate público. As redes de solidariedade, os saberes populares e os espaços comunitários são reconhecidos como lugares de produção de alternativas urbanas emancipatórias. Ao integrar forma urbana, poder simbólico e comunicação territorial, a GramUrb emerge como ferramenta crítica e analítica para compreender e transformar as engrenagens da urbanização neoliberal, contribuindo para a construção de cidades mais justas, resilientes e democraticamente inclusivas.

Palavras-chave: Gramática da Urbanização (GramUrb). Teoria Crítica Urbana (TCU). Fragmentação Socioespacial (FSE). Ecossistema de Desinformação (EcoD). Planejamento Urbano. Participação Democrática.

ABSTRACT

This doctoral thesis in Regional Development proposes a critical reading of contemporary urbanization processes through the construction of the Urbanization Grammar (GramUrb), an analytical matrix grounded in Critical Urban Theory (CUT) and the category of Socio-spatial Fragmentation (SSF). Framed within a broader context of authoritarian reconfigurations of democratic spaces and the convergence of multiple urban crises — political, climatic, informational and institutional — the research examines how urban planning in medium-sized Brazilian cities has been captured by private interests, financialized, and mediated by a Disinformation Ecosystem (EcoD). The case study of Santa Cruz do Sul reveals how territorial domination practices and technocratic discourses mask inequalities, suppress dissent, and neutralize participatory instruments. GramUrb is structured into three interrelated analytical dimensions: Spatial Syntax, which analyzes urban morphology and its implications for socio-spatial fragmentation; Spatial Semantics, which addresses normative discourses and the symbolic manipulation of territory through media, regulation, and representational systems; and Spatial Semiotics, which proposes the critical incorporation of technologies such as GIS, ICTs, and participatory social cartographies in the development of democratic planning alternatives. Within this framework, the city is understood as a product, instrument, and arena of dispute among selective rationalities of land valorization, symbolic distinction, and patrimonial reproduction. The study analyzes contradictions in the 2007 and 2019 Master Plans in Santa Cruz do Sul, the extinction of technical councils such as CIPUR, and the implications of the “Operação Controle,” which exposed institutionalized corruption involving both public officials and private actors. These events are shown not as exceptions but as structural expressions of neoliberal logic, supported by a governance model based on exception in the production of the city. GramUrb is empirically applied to the analysis of the Country and João Alves neighborhoods, demonstrating how urban form, modernization discourses, and local media performance configure patterns of exclusion and territorial differentiation. The thesis argues that overcoming the paradigmatic crisis of urban planning requires a radical reorientation of technical and institutional tools, centered on the valorization of local territorialities, media and urban literacy, and the politicization of public debate. Networks of solidarity, popular knowledge, and community spaces are acknowledged as fertile grounds for emancipatory urban alternatives. By integrating urban form, symbolic power, and territorial communication, GramUrb emerges as a critical tool to understand and transform the mechanisms of neoliberal urbanization, contributing to the construction of fairer, more resilient, and democratically inclusive cities.

Keywords: Urbanization Grammar (GramUrb). Critical Urban Theory (CUT). Socio-spatial Fragmentation (SSF). Disinformation Ecosystem (EcoD). Urban Planning. Democratic Participation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 –	Matriz GramUrb – Articulação das Dimensões Analíticas e Categorias Críticas.....	33
Figura 02 –	Matriz TLER – Quatro dimensões fundamentais de relações socioespaciais	56
Figura 03 –	Matriz TLER – Os locais do unidimensionalismo.....	57
Figura 04 –	Matriz TLER – Além do unidimensionalismo: dimensões conceituais.....	58
Figura 05 –	Matriz GramUrb – Dimensão Sintaxe Espacial (SyE).....	67
Figura 06 –	Matriz GramUrb – Dimensão Semântica Espacial (SmE).....	67
Figura 07 –	Matriz GramUrb – Dimensão Semiótica Espacial (SoE).....	68
Figura 08 –	Matriz GramUrb – Diagrama Conceitual.....	69
Figura 09 –	Diagrama Esquemático - Matrizes TLER e GramUrb	70
Figura 10 –	Mapas de Cheios e Vazios (espaços convexos) e das vias de ligação (Axialidades)	75
Figura 11 –	Mapas Axial de Santa Cruz do Sul – TSE/Integração R5	80
Figura 12 –	Mapas de Cheios e Vazios (espaços convexos) – TSE.....	81
Figura 13 –	Mapa Distribuição espacial de construções comerciais, prestação de serviços e industriais e casos de COVID-19	82
Figura 14 –	Localização dos Loteamentos, Loteamentos de Acesso Controlado, Condomínios Fechados e recentes obras de Mobilidade Urbana nos logradouros Av. Léo Kraether, Estrada Bruno Pritsch e Rua Ver. Benno João Kist – Santa Cruz do Sul 2023-2024.....	111
Figura 15 –	Mosaico Pavimentação Rua Bruno Pritsch – Gazeta do Sul (maio 2023 a dezembro 2024).....	113
Figura 16 –	Mosaico Ciclovias Rua Vereador Bruno João Kist (A) – período maio 2024 a dezembro 2025.....	114
Figura 17 –	Mosaico Ciclovias – Gazeta do Sul (abril 2023 a setembro 2024).....	114
Figura 18 –	Mosaico Ciclovias – Gazeta do Sul (abril 2023 a setembro 2024)	115
Figura 19 –	Localização do Município de Santa Cruz do Sul no Estado e sua Área Urbana	138

Figura 20 –	Aspecto Geral do Perímetro Urbano Principal da Cidade de Santa Cruz do Sul.....	139
Figura 21 –	Mapa do Município de Santa Cruz do Sul – 1922 – Matriz Fundiária	142
Figura 22 –	Expansão do Núcleo Urbano de Santa Cruz do Sul – 1870 a 1956	143
Figura 23 –	Diagrama de Valores dos Lotes no Centro Urbano de Santa Cruz do Sul (1855) e em um Loteamento Urbano recente (2014)	144
Figura 24 –	Expansão da Mancha Urbana de Santa Cruz do Sul – 1992 a 2023	151
Figura 25 –	Expansão do Perímetro Urbano de Santa Cruz do Sul – 1938 a 2022 – Legislação	153
Figura 26 –	Expansão da Área Urbanizada do Perímetro Urbano da Sede Municipal / Condicionantes Naturais – 1990 a 2022	154
Figura 27 –	Condicionantes Naturais do Perímetro Urbano da Sede Municipal – 2024.....	156
Figura 28 –	Matriz Fundiária do Perímetro Urbano da Sede Municipal	158
Figura 29 –	Quadro Construído do Perímetro Urbano da Sede Municipal...	159
Figura 30 –	Padrões de Uso do Solo no Perímetro Urbano – 2023.....	161
Figura 31 –	Expansão da Área Urbanizada do Perímetro Urbano da Sede Municipal / Loteamentos Populares e Condomínios – 2022	161
Figura 32 –	Expansão da Área Urbanizada do Perímetro Urbano da Sede Municipal / Loteamentos, Desmembramentos e Condomínios – 1943 a 2021	164
Figura 33 –	Padrões de Uso do Solo no Perímetro Urbano da Sede Municipal – 2023.....	165
Figura 34 –	Expansão da Malha Viária – 1970 a 2023	167
Figura 35 –	Expansão do Quadro Construído do Perímetro Urbano da Sede Municipal e Transporte Público.....	168
Figura 36 –	Caracterização Socioeconômica – IBGE – 2010.....	169
Figura 37 –	Caracterização Socioeconômica – IBGE – 2010 e 2022.....	169
Figura 38 –	Padrão Construtivo do Quadro Construído do Perímetro Urbano da Sede Municipal, Imóveis Alugados, ZEIS e Aglomerados Subnormais – 2024	170

Figura 39 –	Matéria publicada no jornal Gazeta do Sul destacando a 1ª Reunião Preliminar realizada em 24/04/2015 para “dar início ao processo de revisão e atualização do Plano Diretor do Município”	175
Figura 40 –	Exemplo de definição de indicadores diversos no âmbito dos ODS	192
Figura 41 –	Excerto ‘Planejamento Municipal e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável’	194
Figura 42 –	Planejamento Municipal e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.....	195
Figura 43 –	Mosaico ‘A Cidade que Queremos’	196
Figura 44 –	Bairros Country e João Alves – Configuração Espacial – Loteamentos e Condomínios Fechados	205
Figura 45 –	Bairro João Alves Estrada Dona Leopoldina.....	206
Figura 46 –	Bairros Country e João Alves – Loteamentos e Condomínios Fechados – Relevo e Hidrografia	208
Figura 47 –	Bairros Country e João Alves – Configuração e Sintaxe Espacial – <i>Choice</i> (Escolha).....	213
Figura 48 –	Bairros Country e João Alves – Configuração e Sintaxe Espacial – <i>Integration</i> (Integração).....	214
Figura 49 –	Bairros Country e João Alves – Configuração e Sintaxe Espacial – <i>Connectivity</i> (Conectividade).....	215
Figura 50 –	Bairros Country e João Alves – Configuração e Sintaxe Espacial.	216
Figura 51 –	Bairros Country e João Alves – Configuração e Sintaxe Espacial – <i>Uso Comercial</i>	217
Figura 52 –	Bairros Country e João Alves – Mapa de Ocupação e Uso do Solo – Plano Diretor 2019	218
Figura 53 –	Bairros Country e João Alves – Ocupação da Mancha Urbana/Quadro Construído 2025.....	220
Figura 54 –	Bairro Country – Matéria Jornalística veiculada no jornal Gazeta do Sul em 28-29/05/2021.....	221
Figura 55 –	Bairro João Alves – Matéria Jornalística veiculada no jornal Gazeta do Sul em 08-09/10/2022.....	222

Figura 56 –	Bairros Country e João Alves – Ocupação da Mancha Urbana x Áreas de Desmatamento 2025	223
Figura 57 –	Bairro João Alves – Matéria Jornalística veiculada no jornal Gazeta do Sul em 29/04/2024 – Evento Climático Extremo – Micro explosão Atmosférica.....	225
Figura 58 –	Capa do Portal GAZ do dia 15/11/2023 anuncia a deflagração da “Operação Controle”	239
Figura 59 –	Panfleto “A verdade sobre a Operação Controle”	245

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – PIB Municipal – SCS - 2006 a 2012.....	146
Gráfico 02 – Arrecadação de Impostos relativos ao PIB Municipal – 2012 a 2024	147
Gráfico 03 – Construções Aprovadas em SCS por tipologia de Uso – 2005 a 2022.....	149
Gráfico 04 – Construções Aprovadas em SCS por tipologia de Uso/Mês (Sazonalidade) – 2005 a 2022.....	150
Gráfico 05 – Bairros Country e João Alves – Loteamentos e Condomínios Fechados – Processos de Parcelamento do Solo entre 2005 e 2024	209
Gráfico 06 – Bairros Country e João Alves – Loteamentos e Condomínios Fechados – Quantidade de Lotes produzidos entre 2005 e 2024	210
Gráfico 07 – Bairros Country e João Alves – Loteamentos e Condomínios Fechados – Processos de Aprovação de Construções entre 2005 e 2024.....	211
Gráfico 08 – Quantidade de reuniões do CIPUR por Ano – 2017 a 2023.....	228
Gráfico 09 – Conteúdo das Pautas das Reuniões CIPUR por Ano – 2017 a 2023	230

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 01 – Referencial Teórico Matriz TLER adaptada à GramUrb	63
Quadro 02 – Integração da Estrutura TLER na Matriz GramUrb.....	65
Quadro 03 – Referencial Metodológico da Matriz GramUrb.....	66
Quadro 04 – Os usos permitidos, usos proibidos e os recuos, segundo o zoneamento – PD 2007	180
Quadro 05 – Os usos permitidos, usos proibidos e os recuos, segundo o zoneamento – PD 2019.....	181
Quadro 06 – Quadro comparativo LC nº 904/2023 e LC nº 913/2023.....	237

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APPs	Áreas de Preservação Permanente
BIM	<i>Building Information Modeling</i> /Modelagem da Informação da Construção
BR-471	Rodovia Federal (BR)
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CIPUR	Centro de Pesquisas e Qualidade Urbana e Rural
COMPUR	Conselho Municipal de Planejamento Urbano
COVID-19	<i>Coronavirus Disease 2019</i> / Doença do Coronavírus 2019
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CTM	Cadastro Técnico Multifinalitário
DSEU	Divisão Social do Espaço Urbano
EC	Estatuto da Cidade
EcoD	Ecossistema de Desinformação
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
ERB	Estação Rádio Base
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FEPAM	Fundação Estadual de Proteção Ambiental
FSE	Fragmentação SocioEspacial
GAECO	Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado
GEPEUR	Grupo de Pesquisa Estudos Urbanos e Regionais
GramUrb	Gramática da Urbanização
IA	Índice de Aproveitamento
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IC	Índice Construtivo
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPTU	Imposto Predial Territorial e Urbano
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
LC	Lei Complementar
LiDAR	<i>Light Detection and Ranging</i> /Detecção e Medição por Luz
MCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
MPRS	Ministério Público do Rio Grande do Sul
MTC	Mídias Tradicionais Corporativas
NAU	Nova Agenda Urbana

OAB/RS	Ordem dos Advogados do Brasil, Rio Grande do Sul
OBSERVA-DR	Observatório do Desenvolvimento Regional
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
ORCRIM	Organização Criminosa
PD	Plano Diretor
PDDSU	Plano Diretor de Desenvolvimento Social e Urbano
PIB	Produto Interno Bruto
PMSCS	Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul
PPGDR	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
PPSIG	Participação Pública em Sistemas de Informação Geográfica
PVG	Planta de Valores Genéricos
QC	Quadro Construído
RS	Rio Grande do Sul
RSC-287	Rodovia Estadual (RSC – Rodovia Estadual Concessionada)
SCS	Santa Cruz do Sul
SIGs	Sistemas de Informação Geográfica
Sinduscon/RS	Sindicato das Indústrias da Construção Civil, Rio Grande do Sul
SmE	Semântica Espacial
SoE	Semiótica Espacial
STF	Superior Tribunal Federal
SyE	Sintaxe Espacial
TCU	Teoria Crítica Urbana
TICs	Tecnologias da Informação e Comunicação
TLER	Território, Lugar, Escala e Redes
TO	Taxa de Ocupação
TSC	Teoria Social Crítica
TSE	Teoria da Sintaxe Espacial
UNISC	Universidade de Santa Cruz do Sul
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZOC	Zona de Ocupação Controlada

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
2 TEORIA CRÍTICA URBANA E FRAGMENTAÇÃO SOCIOESPACIAL.....	36
2.1 Fundamentos da Teoria Crítica Urbana	37
2.2 Urbanização como expressão do capitalismo contemporâneo.....	41
2.3 Fragmentação Socioespacial como categoria crítica	43
2.4 Crítica ao Planejamento Urbano	49
3 GRAMÁTICA DA URBANIZAÇÃO - CONSTRUÇÃO DE UMA MATRIZ ANALÍTICA.....	52
3.1 Estrutura TLER - Uma abordagem estratégico-relacional	54
3.2 Necessidade de um novo léxico para a urbanização.....	59
3.3 Gramática da Urbanização – Construção de uma Matriz Analítica	62
4 DIMENSÕES DA MATRIZ GRAMURB	71
4.1 SINTAXE ESPACIAL	72
4.1.1 A Lógica Social do Espaço	73
4.1.2 Configuração Urbana e Interação Espacial.....	75
4.1.3 Arquitetura, Espaço e Significado Social.....	77
4.1.4 O Problema do Espaço e a Lógica Social da Organização Espacial.....	78
4.1.5 Crise Urbana, Circuito Imobiliário e Dinâmicas de Urbanização.....	83
4.2 SEMÂNTICA ESPACIAL.....	88
4.2.1 Crítica da Geografia Política Clássica em Raffestin	89
4.2.2 Geomorfologia do Poder: Sistemas de Representação e Território	92
4.2.3 Redes de Poder e a Problemática Relacional	94
4.2.4 Genealogia do Poder e Território em Foucault.....	96
4.2.5 Território, Linguagem e Relações de Poder.....	98
4.2.6 Ecossistema de Desinformação e Dinâmicas de Urbanização em Santana.....	100
4.2.7 Mídia, Poder e Ideologia.....	102
4.2.8 Micro categorias da Construção Midiática.....	105
4.2.9 Discurso e Narrativa nas Redes de (des)Informação	108
4.2.10 Mídia Corporativa: Poder e Ideologia em uma Rede Estável de Comunicação	116

4.3 SEMIÓTICA ESPACIAL	118
4.3.1 TIC, SIG, PPSIG, Direito à Cidade e Planejamento Urbano em Bugs	122
4.3.2 Novas abordagens para o envolvimento público no planejamento urbano	124
4.3.3 Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) - Revolução Digital	128
4.3.4 Sistemas De Informação Geográfica (SIG) - Revolução Geoespacial	129
4.3.5 Utilização das PPSIG no planejamento urbano	130
4.3.6 A Base de Dados Municipal: O MAPA da Cidade	132
 5 ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DE SANTA CRUZ DO SUL	 136
5.1 Aspectos Físico-Territoriais do Perímetro Urbano de Santa Cruz do Sul	140
5.2 O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor em dois momentos: 2007 – 2019.....	171
 6 ESTUDO DE CASO – A DÉBÂCLE POLÍTICO-INSTITUCIONAL: PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO NOS BAIRROS COUNTRY E JOÃO ALVES, OPERAÇÃO CONTROLE E A EXTINÇÃO DO CIPUR	 199
6.1 Caracterização Socioespacial dos Bairros Country e João Alves	202
6.2 CIPUR – Centro de Pesquisas e Qualidade Urbana e Rural – Atuação e Extinção.....	225
6.3 Operação Controle – Instrumentalização Técnico-Política e Urbanização.....	237
6.4 “Os atores são os mesmos, mas a novela é outra” – Crise do Paradigma de Planejamento Urbano	246
 7 CONCLUSÕES	 250
 REFERÊNCIAS	 261

1 INTRODUÇÃO

Os processos contemporâneos de urbanização nas cidades brasileiras, sobretudo em pequenas e médias cidades, evidenciam a existência de uma complexa rede de relações que entrelaça distintas escalas e dimensões de atuação de agentes públicos, privados e sociedade civil articulados em função da reprodução do espaço urbano. Essa rede é estruturada por relações de poder e fluxos desiguais de matéria, informação e capital que transformam continuamente as configurações socioespaciais no território através dos processos de urbanização.

Essas relações desiguais de poder sobre e através do espaço denotam as estratégias atuantes nos processos de urbanização sob o modo capitalista neoliberal de produção e podem ser analisadas através dos gradientes de Fragmentação Socioespacial (FSE). Tais processos refletem as verticalidades dos fluxos exógenos de matéria e informação e sua espacialização/especialização em redes de coesões horizontais no território ao transformar as configurações socioespaciais preexistentes, denotando uma relação de sinergia entre as ações humanas e o espaço.

O espaço urbano é condicionante, resultado e instrumento dessas dinâmicas e compreende a interação de múltiplos agentes e grupos de interesse - privados, institucionais, econômicos, sociais e simbólicos - que instrumentalizam o espaço e produzem as distintas racionalidades e territorialidades urbanas. A dificuldade de apreensão, representação e compreensão dessas dinâmicas é extrema e contribui para a agudização dos processos de FSE, na medida em que o arcabouço técnico-legislativo-administrativo é manipulado por grupos de interesse, que deixam à margem dos processos decisórios a maioria da população, que, supostamente, deveria ser a principal beneficiária dessas políticas (nem sempre) públicas.

O território da cidade, assim, torna-se simultaneamente objeto e instrumento de disputa entre distintos interesses e racionalidades conflitantes, conformando uma arena onde se entrelaçam as dimensões simbólicas, econômicas, políticas, sociais e técnico-legislativas atuantes nos processos de urbanização. Conforme Maricato (2017) e Santos (1996), a cidade se apresenta como o espaço das contradições e dos movimentos sociais, sendo ao mesmo tempo produto, suporte e *locus* de resistência das lutas por hegemonia e pela apropriação diferencial das oportunidades oferecidas pela exploração territorial.

Essa complexidade não pode ser facilmente apreendida e representada pelos distintos grupos sociais, técnicos e políticos atuantes. Campos Filho (2003) aponta para uma espécie de analfabetismo urbano que denota um quadro de desinformação estrutural acerca da problemática urbanística, responsável por acirrar as desigualdades socioespaciais e concentrar as estratégias e práticas de planejamento em poder de grupos de interesse em detrimento de parcelas significativas da sociedade. A cada configuração socioespacial do território, em um dado momento, corresponde determinado processo histórico, fruto da interação informacional, tecnocientífica e político-simbólica, base das decisões que orientam as dinâmicas de gestão e ordenamento do espaço urbano que por sua vez conformam e condicionam as transformações posteriores.

Sob o modo de produção capitalista neoliberal do espaço, a cidade é, essencialmente, uma mercadoria, finita, de oferta e demanda inelástica, cujo elemento básico é a propriedade da terra sob a forma do lote urbano. Os processos de drenagem da renda fundiária, que permitem a extração de lucros extraordinários por parte de agentes especializados nas práticas de conversão territorial e dinâmicas de urbanização, concretizam-se no âmbito das cidades sob a forma de territórios social e espacialmente fragmentados, em uma amálgama heterogênea onde as interações sociais se dão geralmente de maneira conflituosa.

A exploração das desigualdades socioespaciais induz e reproduz padrões configuracionais que potencializam a fragmentação e a segregação, socializando os efeitos negativos e contribuindo para a concentração dos diversos tipos de capital, sejam financeiros, sociais, ambientais, políticos e simbólicos em poder dos agentes e grupos de interesse detentores dos meios de reprodução espacial.

Essa apropriação particular do espaço mantém, além do valor de uso, um constante e cambiante valor de troca, intrinsecamente ligado à localização espacial, que permite identificar práticas e estratégias que denotam a complexa rede de inter-relações de poder entre os grupos sociais, mediadas pelo arcabouço técnico-político-administrativo do Estado e dos meios de comunicação. Tais relações de poder são profundamente assimétricas, desiguais, traduzindo o processo histórico subjacente, em que grupos de interesse estão mais aptos para aproveitar as oportunidades proporcionadas pelas dinâmicas de reprodução do espaço urbano, posto que têm condições privilegiadas de intervir nos instrumentos de gestão e ordenamento territorial, no aparato administrativo do Estado e nos meios de comunicação.

Apesar dos grandes avanços verificados ao longo das últimas quatro décadas, com a construção e a implementação de políticas e práticas socialmente mais inclusivas nos campos do planejamento urbano – consignadas principalmente na efetivação do Estatuto das Cidades (EC) –, verifica-se que essas iniciativas estão em um momento de crise estrutural, já que tais ferramentas estão instrumentalizadas por grupos de interesse que dominam as estratégias de reprodução urbana.

Esta tese sustenta que o paradigma de planejamento urbano atual atravessa um período de crise estrutural e conceitual que se manifesta em três níveis: crise de representatividade, de legitimidade e de finalidade/efetividade. Esses elementos refletem a captura institucional por grupos técnico-políticos e o esvaziamento dos mecanismos participativos e democráticos, resultando na reprodução ampliada das desigualdades e na cooptação dos instrumentos de gestão territorial. Trata-se de uma crise conceitual e prática – uma crise cognitiva – que coloca em xeque o atual paradigma de planejamento urbano que antagoniza com os objetivos originalmente almejados quando da elaboração dos atuais marcos conceituais de planejamento.

Os três níveis dessa crise dos paradigmas de planejamento urbano, representados pela adoção do instrumento dos planos diretores enquanto normativa de ordenamento territorial, podem ser assim descritos:

- Crise de representatividade, em que pese os esforços despendidos e avanços obtidos em relação à questão urbana desde a redemocratização, concretizados no Estatuto das Cidades e no Plano Diretor, este último, apesar de mais de quatro décadas de utilização pelos municípios brasileiros, ainda não se demonstrou um instrumento capaz ou suficiente para integrar os diversos grupos sociais no cerne dos movimentos decisórios, ainda que este seja um dos princípios basilares dos planos;
- Crise de legitimidade, na medida em que tais ferramentas são malsucedidas em integrar os cidadãos nos processos de debate, reflexão e tomada de decisão, ainda que os ritos legais sejam ordinariamente cumpridos e ratificados pelas distintas esferas administrativas, jurídicas e políticas. Em um contexto em que essas instâncias político-administrativas são cooptadas, absorvidas por grupos e agentes com interesses específicos, concentrando poder e detendo a primazia sobre os lucros oriundos das dinâmicas de urbanização, a legitimidade do processo todo resta comprometida;

- Crise de finalidade/efetividade, uma vez que os resultados contradizem as diretrizes e objetivos gerais previstos nos instrumentos contemplados no Estatuto da Cidade, em que a utilização destes instrumentos de gestão territorial acabou contribuindo para os processos de fragmentação e segregação socioespacial, concentração de renda, desequilíbrios ambientais e toda sorte de desvios conceituais e práticos dos princípios orientadores e das conquistas civis que esses instrumentos representavam.

A partir dessa crítica à crise estrutural dos paradigmas de planejamento urbano adotados em várias cidades brasileiras (e aqui, especificamente no caso da cidade de Santa Cruz do Sul) e considerando que a cidade-mercadoria é produzida e regulada por meio da manipulação técnico-normativa e informacional do arcabouço político-administrativo, a tese propõe a construção de uma matriz analítica para a apreensão, correlação e articulação destes processos - a Gramática da Urbanização (GramUrb), composta por três dimensões de análise e representação: a Sintaxe Espacial (SyE), a Semântica Espacial (SmE) e a Semiótica Espacial (SoE).

Para tanto, este trabalho se baseia em obras de autores que atuam em espectros distintos das ciências sociais (e que aqui, entende-se, podem ser utilizados de maneira complementar para estruturar a proposta desenvolvida), tais como Foucault (1979, 1996 e 2008), Lefebvre (1999, 2001), Santos (1996), Bourdieu (1992), Raffestin (1993), Harvey (1992, 2004), Brenner (2010, 2018), Sposito (2020), Silveira (2003, 2006 e 2025), Santana (2023) e Bugs (2019). Essa abordagem pretende oferecer uma alternativa crítica aos paradigmas de planejamento urbano, ao reconhecer a multiescalaridade, multidimensionalidade, sentidos sociais e simbólicos, relações de poder e as fisicalidades polimórficas do território.

Em um contexto em que a hegemonia do modo de produção da cidade é essencialmente capitalista, globalizada, neoliberalizada e financeirizada, caracterizando a aceleração do consumo de território e do tempo de giro na produção do espaço (Harvey, 2004), tais processos se traduzem, na prática, em dois modelos urbanos aparentemente antagônicos que galvanizam as narrativas, discursos e disputas entre os agentes e grupos atuantes nas dinâmicas de urbanização: os movimentos de verticalização e adensamento do núcleo urbano e os processos de conversão territorial, responsáveis pela expansão constante do perímetro urbano das cidades, sob a forma de parcelamentos de solo (formais e informais), loteamentos e condomínios fechados.

Os processos de urbanização, através da criação de produtos imobiliários que demandam o consumo de consideráveis porções territoriais podem ser considerados inovações tecnológicas ou invenções de lugar (Harvey, 2004). As dinâmicas de verticalização, por sua vez, têm como característica o adensamento de núcleos urbanos consolidados e materializam-se no espaço sob a forma de edifícios verticais, numa busca constante em otimizar e multiplicar os lucros dos lotes urbanizados.

A configuração espacial intraurbana e urbano-rural é elemento determinante no valor dos produtos imobiliários e das possibilidades de drenagem da renda fundiária, sendo caracterizada por sua localização e pelas relações entre as localizações espaciais. Ela permite aos agentes de mercado o estabelecimento de parâmetros estimativos da variação de valor dos locais ao longo do tempo, sendo ferramenta dos processos de especulação imobiliária e da manipulação de políticas públicas de gestão territorial.

A atuação do poder público, instrumentalizada por agentes e grupos de interesse, ao regular, orientar, legitimar e incentivar as dinâmicas de reprodução urbana vigentes, proporciona aos agentes detentores dos meios de produção do espaço oportunidades privilegiadas para extração de lucros extraordinários, permitindo a exploração das desigualdades territoriais, que se traduzem em acumulação de capital e na crescente financeirização dos mercados imobiliários locais (mais ou menos imbricados com as diversas externalidades atuantes).

Essas práticas e estratégias acentuam os processos de FSE e desigualdades estruturais, caracterizando a “Divisão Social do Espaço Urbano - DSEU” (Gonzalez, 1985). O aspecto da renda fundiária e a localização são fatores hierarquizantes na distribuição da população no espaço e determinam concentrações desiguais dos diversos tipos de capital no território. As ferramentas de ordenamento e planejamento são malsucedidas em integrar os cidadãos nos processos participativos de debate e tomada de decisão, ainda que os ritos legais sejam cumpridos e ratificados pelas distintas esferas administrativas, jurídicas e políticas.

A falta de inclusão dos diferentes estratos sociais e a cooptação dos meios técnicos e do instrumental legislativo por agentes especializados acabam fomentando não apenas processos de urbanização desordenados da cidade formal, como também induzem ao surgimento e proliferação de dinâmicas de reprodução urbana à margem da lei; proporcionando todo o tipo de relações informais na transformação do espaço e na produção da cidade.

O acesso à informação e o exercício adequado da cidadania de maneira ampla e democrática não se realizam em um campo neutro e a prática política atual é extremamente especializada, sendo que essa interação entre agentes privados e poder público caracteriza um novo momento da simbiose entre o capital e o Estado, via exercício da política e seus reflexos nos processos de urbanização. Os grupos representativos da população, porém, não têm o mesmo grau de organização, poder econômico e fluidez entre as diversas instâncias, denotando um contexto em que ordenamento jurídico é homogeneizador dos tempos e espaços e acaba, por vezes, acirrando as relações assimétricas de poder

A fragmentação do ambiente democrático, sobretudo após o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016 (interpretado por vários estudiosos e movimentos sociais como um golpe institucional), das eleições presidenciais de 2018 e do aparelhamento das distintas instâncias político-administrativas, da esfera federal à municipal, tem impactos significativos no funcionamento e monitoramento de órgãos, conselhos e da estrutura administrativa municipal responsável pelas políticas públicas de gestão e ordenamento territorial. A militarização da política¹ municipal contribuiu para a extinção de órgãos regulatórios da legislação urbana, para o aparelhamento de conselhos técnicos e a difusão de relações escusas entre o poder público, a iniciativa privada e os meios de comunicação.

Trata-se de um contexto em que o aumento da complexidade e da fragmentação das instâncias do poder público corresponde à atuação mais estruturada de grupos de interesse atuantes nas dinâmicas de urbanização. Tais grupos almejam a dominação do poder político com vistas a orientar a legislação, mídias e a população a agir no sentido do que esses grupos entendam como necessário para sua reprodução, tendo como custo socializado a fragmentação dos espaços locais enquanto os processos de acumulação de capital se agudizam e concentram.

¹ Apesar de importante, os processos de “militarização da política” bem como sua relação com o *impeachment* de 2016 e as eleições nacionais de 2018 aqui enunciados, não serão explorados de maneira mais aprofundada, tendo em vista que se trata de uma questão que merece ser trabalhada de forma mais estruturada. No entanto, para efeitos desta tese, a crescente “militarização” das instâncias legislativas e executivas é denotada pela ocupação de cargos-chave nestes poderes por representantes do poder militar, aposentados ou na ativa e, no caso de Santa Cruz do Sul, com a tentativa de “construção” de uma possível candidatura de um policial civil cujo trabalho foi destacado semanalmente nas páginas do jornal local (Gazeta do Sul) ao longo dos últimos anos. Esse tema é abordado novamente nesta tese como referência no capítulo 6.

Boa parte desses agentes constituem oligopólios locais, familiares, reconhecidos pela população como detentores dos modos de produção, além das técnicas e do ‘saber fazer’, com influência nas mídias locais, nos ambientes de tomada de decisão, na esfera política e na percepção pública. Eles são soberanos na proposição de técnicas de ‘desenvolvimento’ urbano em um contexto em que o aparelhamento do poder público acaba por fomentar também a fragmentação da esfera política-técnica-administrativa democrática de planejamento territorial.

Nesse contexto em que a apreensão e a manipulação dos diversos conjuntos de códigos, símbolos e ferramentas de comunicação são essenciais na representação e reprodução das relações de poder no território, caracterizando um “sistema sêmico”, onde os limites do espaço são também os limites da linguagem utilizada para representá-lo (Raffestin, 1993), tais balizas denotam a infraestrutura subjacente de relações de poder, força de trabalho e modo de produção presentes nas dinâmicas de urbanização. A complexidade e multidimensionalidade destes processos tornam extremamente difíceis a coordenação e a articulação entre as distintas abordagens e estratégias setorializadas dos estudos urbanos.

A característica contemporânea da interação entre as relações de poder e práticas políticas, em sinergia com os meios de comunicação físicos e virtuais, conforma um Ecossistema de Desinformação (Santana, 2023) em que as mídias tradicionais corporativas (MTC), em interação com setores hegemônicos, orientam narrativas e desenvolvem estratégias em proveito próprio. É um ambiente informacional que prima pela construção de sentido que reproduz a perspectiva dos agentes que exploram os processos de urbanização e dinâmicas de fragmentação socioespacial. As configurações espaciais e os quadros de FSE não são apenas resultados das ações cotidianas e redes de agentes em interação na reprodução do espaço; elas também condicionam os usos que fazemos do território, a maneira como o percebemos e as estratégias utilizadas para o seu planejamento.

Os processos e dinâmicas de urbanização e FSE apresentam semelhanças em diversas cidades, embora com diferenças de escala e complexidade – caso das capitais, áreas metropolitanas ou de pequenas e médias cidades².

² Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/pf-questao-fundiaria-foi-uma-das-motivacoes-da-morte-de-marielle>; <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2024/03/urbanismo-miliciano-e-exposto-nas-investigacoes-sobre-o-assassinato-de-marielle-franco.shtml>; <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2024/01/a-cidade-desorientada-quem-ganha-com-isso.shtml>;

A tese tem como objetivo apresentar alternativas ao paradigma vigente de planejamento urbano e avançar na formulação de abordagens mais científicas, democráticas, participativas e críticas, alinhadas ao conceito de direito à cidade e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O trabalho busca identificar e analisar essa complexidade, multiescalaridade e multidimensionalidade dos processos de urbanização por meio da construção de uma matriz analítica que possibilite uma compreensão mais abrangente das características presentes nas dinâmicas de expansão urbana, geradoras da configuração e fragmentação socioespacial.

A GramUrb propõe uma abordagem sistêmica que considera as relações de poder e governança, a configuração espacial da cidade e as subjetividades coletivas das percepções espaciais e simbólicas de maneira articulada, expressando uma forma de linguagem urbana produzida ao longo de um processo histórico localmente realizado.

Esta configuração local condiciona e regula as ações e relações de poder entre agentes, instituições públicas e privadas e a produção e difusão de informações produzidas no e sobre o contexto da urbanização da cidade de Santa Cruz do Sul (SCS), bem como contribui para (re)produzir e legitimar um padrão espacial hegemônico de urbanização, de crescimento e expansão urbana, cujas principais características são de um espaço urbano social e espacialmente fragmentado.

Como compreender a fragmentação socioespacial e as dinâmicas de urbanização na cidade de Santa Cruz do Sul a partir da construção da matriz analítica GramUrb e quais as possibilidades de sua utilização para fomentar novas abordagens de planejamento urbano? Elencam-se três questões norteadoras:

- O espaço urbano se caracteriza como território produzido por agentes diversos e denota variados graus de fragmentação. A complexa rede de usos, ocupação e fluxos que configuram esse espaço são de difícil apreensão e representação. Sendo assim, de que maneira é possível uma nova abordagem na apreensão e na compreensão dos processos de urbanização utilizando a metodologia da Sintaxe Espacial?

- Os processos e dinâmicas de urbanização são caracterizados por uma complexa, densa e intrincada rede de relações de poder que perpassam a escala individual, a atuação de grupos sociais, agentes privados e o aparato tecnológico-político-administrativo do Estado, em um contexto informacional que pode ser caracterizado como um Ecosistema de Desinformação. De que maneira tal malha de relações pode ser mapeada e apreendida objetivando o desenvolvimento de uma nova *praxis* urbana que busque alternativas para sua reprodução em termos menos desiguais e assimétricos através da metodologia da Semântica Espacial?
- As configurações espaciais da cidade e a maneira como as relações de poder presentes nos processos de urbanização são percebidas de modos diferentes pelos diversos indivíduos, grupos sociais, grupos de interesse e poder público nas estratégias de planejamento do espaço urbano. De que maneira é possível apreender essas distintas percepções do território e abranger a complexa rede de subjetividades coletivas sobre o espaço através metodologia da Semiótica Espacial?

A tese tem como objetivo geral compreender os processos de FSE e as dinâmicas de urbanização na cidade de Santa Cruz do Sul a partir da construção de uma matriz analítica que articule as dimensões da sintaxe, semântica e semiótica espacial. Nesse escopo, destacam-se três objetivos específicos que permitem articular as três dimensões analíticas da matriz GramUrb:

- Identificar, espacializar e analisar os diversos usos, ocupação, configuração espacial e tipologias urbanas no território em relação aos sistemas de fluxos e circulação com vistas a uma nova compreensão das dinâmicas de urbanização e fragmentação socioespacial na cidade de Santa Cruz do Sul;
- Analisar as relações de poder entre os grupos sociais, agentes privados e o aparato tecnológico-político-administrativo do Estado no contexto do Ecosistema de Desinformação e nas Mídias Tradicionais Corporativas, presentes nas dinâmicas de urbanização em Santa Cruz do Sul;
- Identificar os principais agentes e suas distintas percepções de organização territorial de maneira a compreender a complexa rede de subjetividades que atuam no espaço, nos processos e dinâmicas de urbanização na cidade de Santa Cruz do Sul.

A tese é constituída de sete capítulos, dos quais esta introdução é o primeiro. O capítulo 2 propõe uma análise da Teoria Crítica Urbana (TCU) como base teórico-metodológica para a compreensão das dinâmicas de urbanização contemporâneas. Ao reconhecer a crise estrutural dos paradigmas de planejamento urbano, a TCU permite desvelar os processos de mercantilização do território e a reprodução ampliada da desigualdade urbana.

A categoria de Fragmentação Socioespacial (FSE) é utilizada enquanto elemento estruturante das dinâmicas socioespaciais, entendida como processo multidimensional e multiescalar, atravessado por relações de poder, instrumentalização institucional, financeirização e manipulação informacional.

O capítulo 3 detalha uma abordagem crítica para formulação de alternativas ao modelo de produção tecnocrático e neoliberal de cidade, destacando a necessidade de repensar os instrumentos de gestão e ordenamento territorial e fundamenta a construção da GramUrb ao propor a reinvenção das formas de planejamento urbano no contexto das cidades-médias³, como o caso de Santa Cruz do Sul.

Este capítulo introduz a estrutura TLER (Território, Lugar, Escala e Redes) como ferramenta conceitual de referência para a análise crítica e multiescalar das relações socioespaciais dos processos contemporâneos de urbanização. A estrutura TLER permite integrar diferentes escalas, tempos e dimensões – materiais, simbólicas e institucionais –, possibilitando uma leitura relacional das dinâmicas de fragmentação socioespacial, revelando como o espaço urbano é permanentemente (re)produzido por relações de poder multiescalares, multidimensionais e histórica e localmente situadas.

O quarto capítulo apresenta os fundamentos teóricos, referências e a filiação conceitual que embasam as três dimensões da GramUrb e delineiam as bases epistemológicas da construção da matriz crítico-analítica que a constituem (Sintaxe, Semântica e Semiótica Espacial) e as categorias de análise articuladas que embasam a proposta da tese.

O Capítulo 5 investiga a trajetória histórico-espacial da urbanização em Santa Cruz do Sul, articulando processos de transformação fundiária, estratégias de ocupação territorial e a crescente complexificação da estrutura urbana.

³ SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da Silveira (Org.). Cidades Médias, Gestão Territorial e Desenvolvimento Regional. São Carlos: Pedro e João Editores, SP. 2025.

Tendo como base as obras de Silveira (2003, 2025) e Silveira, Pereira e Ueda (2006), pesquisas elaboradas no âmbito do GEPEUR⁴ e de autores e pesquisadores locais, o texto mapeia de maneira resumida e com ênfase no momento presente desde a formação do núcleo urbano até os efeitos da financeirização recentes, revelando as dinâmicas de conversão territorial, adensamento do núcleo urbano central e fragmentação socioespacial.

Destaca-se a transição de uma economia agroindustrial para um perfil terciário, com o surgimento e prevalência do setor de comércio e serviços, que impacta diretamente as dinâmicas de expansão urbana em que a instrumentalização dos Planos Diretores (2007 e 2019) evidencia a captura deste instrumental por grupos de interesse e sua crescente dissociação dos princípios adotados no Estatuto da Cidade, revelando contradições entre discurso e prática.

O capítulo 6 aborda o estudo de caso, com ênfase em ocorrências locais com importantes desdobramentos no contexto técnico e político recente de Santa Cruz do Sul, que denotam a crise estrutural que assolou os procedimentos de planejamento urbano e suas implicações locais nos bairros Country e João Alves. Estas localidades atravessam momentos relevantes de incremento populacional diante de processos agudos de expansão urbana e conversão territorial.

O capítulo aborda criticamente a atuação e extinção do CIPUR⁵ em Santa Cruz do Sul, revelando como esse órgão técnico-consultivo, originalmente criado para assegurar a racionalidade no planejamento urbano, foi progressivamente tensionado por interesses político-econômicos locais levando a sua extinção e posterior reformulação.

⁴ O GEPEUR (Grupo de Pesquisa Estudos Urbanos e Regionais), vinculado ao PPGDR-UNISC, desenvolve pesquisas interdisciplinares sobre dinâmicas de urbanização, reestruturação territorial e fragmentação socioespacial, com foco em cidades médias e pequenas e suas redes urbanas, abrangendo temas como planejamento urbano, políticas públicas, economia política do território, governança local, produção do espaço e desigualdades socioespaciais, articulando teoria crítica, geotecnologias e análise multiescalar.

⁵ O CIPUR (Centro de Pesquisas e Qualidade Urbana e Rural) foi um órgão técnico-consultivo vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento que tinha como escopo analisar, debater e emitir pareceres sobre temas relacionados ao ordenamento territorial, uso do solo, mobilidade urbana e aplicação do Plano Diretor. Sua atuação visava promover decisões qualificadas sobre o planejamento urbano e rural, reunindo representantes intersetoriais da gestão pública, especialmente das áreas de planejamento, obras, mobilidade e meio ambiente. Embora concebido como instância técnica, o CIPUR operava sob forte influência do Executivo, com pautas majoritariamente definidas por este. Com o tempo, tornou-se um espaço de embate entre racionalidades técnicas e interesses político-imobiliários, culminando em sua extinção em 2023, em meio a críticas sobre a captura institucional e a fragilização da participação democrática nos processos de planejamento urbano.

De maneira complementar o segundo subtópico do capítulo analisa a “Operação Controle”⁶ como manifestação explícita da instrumentalização do espaço urbano através das instâncias executivas e legislativas de planejamento urbano e obras públicas em Santa Cruz do Sul, revelando a atuação de uma organização criminosa estruturada em núcleos políticos e empresariais. A investigação do MPRS/GAECO expôs uma rede sistêmica de fraudes, nepotismo cruzado, tráfico de influência e cooptação de órgãos de planejamento urbano e da mídia local, configurando um ecossistema de desinformação. A articulação entre os poderes executivo, legislativo, mercado imobiliário e veículos de comunicação evidencia a captura progressiva dos campos institucionais de debate, formulação e gestão territorial urbano por redes oligárquicas e grupos especializados por meio da apropriação de recursos públicos, da manipulação do arcabouço técnico-institucional e da captura simbólica dos processos de deliberação democrática em busca de consolidar posições de poder.

O território, nesse contexto, é apropriado como ativo estratégico para a obtenção de vantagens políticas, lucros extraordinários e a reprodução de lógicas patrimonialistas e excludentes. Tais transformações e reconfigurações territoriais atuam sobre as dimensões da sintaxe, semântica e semiótica espacial, e reafirmam a fragmentação socioespacial como projeto político e econômico sustentado pela opacidade institucional, manipulação narrativa e o domínio das instâncias de debate político e técnico.

No escopo da tese, o caso é paradigmático de uma crise estrutural/conjuntural dos processos de planejamento, pois evidencia como o espaço urbano é reconfigurado por dinâmicas simbólicas e materiais de dominação. A cidade de Santa Cruz do Sul é tomada como objeto empírico paradigmático para o desenvolvimento da proposta crítica analítica alternativa da Gramática da Urbanização. Essa matriz teórico-metodológica, composta por três dimensões articuladas visa compreender de forma integrada os processos materiais, normativos, simbólicos e relacionais que conformam a produção e a apropriação do espaço urbano.

⁶ A Operação Controle, deflagrada em 14 de novembro de 2023 pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS) e pelo GAECO, teve como objetivo desarticular uma organização criminosa (ORCRIM) instalada em Santa Cruz do Sul, composta por agentes públicos de alto escalão e empresários da região. A investigação apurou a prática de fraudes em licitações, superfaturamento de obras públicas, peculato, direcionamento de contratos e tráfico de influência, com prejuízos estimados em mais de R\$ 47 milhões aos cofres públicos. O esquema revelava a colonização da máquina pública por interesses privados, com infiltração em conselhos técnicos, controle narrativo via mídia local e práticas estruturadas de nepotismo cruzado e desinformação, configurando um caso emblemático de captura institucional da governança urbana.

A proposta da GramUrb parte da constatação de que os instrumentos tradicionais de planejamento têm sido insuficientes para enfrentar os desafios impostos pela fragmentação socioespacial e a concentração de capital e poder e procura construir uma base teórica que, espera-se, abra caminhos para novas abordagens que reconheçam a cidade como produto histórico, espaço de disputa e campo de possibilidades emancipatórias.

A GramUrb configura-se como uma ferramenta analítica crítica, relacional, multidimensional e multiescalar, desenvolvida para interpretar os processos de urbanização em suas dimensões materiais, simbólicas e comunicacionais. A metodologia adotada é exploratória e experimental, estruturada a partir de três dimensões analíticas — sintaxe, semântica e semiótica espacial — que possibilitam representar graficamente e analisar criticamente as dinâmicas urbanas, seus conflitos, agentes, grupos de interesse e escalas, evidenciando as relações de poder que moldam o território. Essas três dimensões podem ser assim descritas:

- Sintaxe Espacial (SyE): diz respeito à estrutura configuracional física do espaço urbano, sua morfologia e padrões de ocupação e circulação;
- Semântica Espacial (SmE): compreende as relações de poder, os dispositivos de governança e a produção normativa, institucional e comunicacional do território;
- Semiótica Espacial (SoE): diz respeito às representações, percepções e signos do espaço urbano enquanto construção simbólica e prática da cidade.

Após essa categorização inicial, ao aprofundar a pesquisa bibliográfica, constatou-se que os pressupostos e objetivos da proposta da matriz GramUrb convergiam e coadunavam com aspectos centrais da TCU de Neil Brenner e optou-se pela adoção deste referencial teórico-metodológico para a estruturação e construção da matriz relacionada à matriz TLER, resultando na elaboração de uma matriz relacional que articula as três dimensões espaciais com oito categorias críticas

A cidade de Santa Cruz do Sul foi escolhida como objeto de pesquisa em virtude de sua importância na rede urbana regional e por ter atravessado ao longo das últimas décadas um processo agudo de expansão urbana, com significativos movimentos de verticalização e conversão territorial. A matriz GramUrb traz como categorias das três dimensões de análise os seguintes temas (Figura 01):

Figura 01 – Matriz GramUrb – Articulação das Dimensões Analíticas e Categorias Críticas

Dimensões da GramUrb	Definição	Principais Categorias Críticas Relacionadas	Aspectos Analíticos Relevantes
Sintaxe Espacial (SyE)	Estrutura configuracional física do espaço urbano, sua morfologia e padrões de ocupação e circulação.	- Fragmentação Socioespacial (FSE)	Evidencia desigualdades na distribuição da infraestrutura urbana e nos acessos; revela a lógica de valorização seletiva do solo urbano e os efeitos estruturais da fragmentação.
Semântica Espacial (SmE)	Relações de poder, governança e produção normativa, institucional e comunicacional do território.	- Crise dos paradigmas do planejamento urbano	Analisa os dispositivos legais e institucionais como instrumentos seletivos de regulação territorial; evidencia disputas normativas e o desmonte da função social do planejamento.
Semiótica Espacial (SoE)	Representações, percepções e signos do espaço urbano enquanto construção simbólica e prática social.	- Ecossistema de Desinformação (EcoD) - Militarização da política e erosão democrática - Narrativas hegemônicas - Direito à Cidade (como contra-discurso)	Desvela as estratégias de construção simbólica do espaço urbano; identifica discursos legitimadores da exclusão e as formas de manipulação da opinião pública.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

1. Fragmentação Socioespacial (FSE): condicionante e resultado dos processos de urbanização, expressão das desigualdades e da lógica de reprodução capitalista do espaço enquanto condição estrutural e processual, relacionada à financeirização, controle da terra e uso estratégico de instrumentos normativos e técnicos;
2. Urbanização como processo relacional e político-informacional: em que a cidade se traduz como meio e resultado da ação de agentes diversos, cuja atuação é marcada por relações de poder assimétricas, instrumentalização institucional e manipulação informacional;
3. Crise dos paradigmas de Planejamento Urbano: expressa em três dimensões — representatividade, legitimidade e efetividade/finalidade — como reflexo da captura dos instrumentos públicos por elites técnico-políticas, gerando práticas excludentes e ampliando a FSE;
4. Ecossistema de Desinformação (EcoD): caracteriza a articulação entre mídias tradicionais e digitais e grupos de interesse no controle das narrativas sobre o território e na indução da opinião pública em favor da acumulação capitalista decorrente dos processos de fragmentação urbana;
5. Militarização da política, judicialização do debate público e erosão democrática: destacados como efeitos relacionados ao enfraquecimento das instituições democráticas e ao uso instrumental das estruturas públicas para fins privados e ideológicos, com impactos diretos na gestão do espaço urbano;

6. Modos de produção do espaço e dinâmicas complementares de exploração territorial: identificado por duas dinâmicas estruturais no crescimento urbano – verticalização/adensamento e conversão territorial/periferização –, que são complementares no processo de valorização e mercantilização do solo urbano;

7. Direito à Cidade: evocado como eixo normativo e ético que inspira a proposta analítica, alinhando-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)⁷ e ao Estatuto da Cidade, em contraposição ao modelo tecnocrático e excludente vigente, e;

8. Santa Cruz do Sul como estudo de caso: cidade média inserida nas dinâmicas globais de urbanização (em virtude da monocultura do tabaco) ao mesmo tempo em que é relevante no contexto das redes urbanas locais e regionais, marcada por urbanização acelerada, crescimento desigual e disputas intensas entre agentes públicos e privados, denotando aspectos significativos da captura institucional por grupos de interesse e da articulação entre planejamento urbano, corrupção e desinformação.

Os capítulos 2 e 3 apresentam os fundamentos teóricos da construção da Gramática da Urbanização, delineando seus principais conceitos e a articulação entre as três dimensões analíticas: sintaxe, semântica e semiótica espaciais. Já o capítulo 4 aprofunda as bases epistemológicas de cada uma dessas dimensões, articulando as abordagens conceituais e os dados empíricos aplicados à análise territorial crítica no estudo de caso de Santa Cruz do Sul.

A dimensão da sintaxe espacial busca compreender como a configuração física da cidade — suas formas urbanas, conexões viárias e padrões de acessibilidade — estrutura práticas cotidianas, mobilidade e interações sociais, ao evidenciar centralidades privilegiadas e periferias segregadas. Para tal, utilizou-se o banco de dados geoespacial do projeto “Mapa da Cidade”, da Prefeitura de Santa Cruz do Sul, que possibilita a produção de mapas temáticos interrelacionados, fundamentais para captar e representar os padrões de fragmentação socioespacial do território.

⁷ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU são um conjunto de 17 metas globais adotadas em 2015 pelos Estados-membros das Nações Unidas. Eles buscam promover o desenvolvimento sustentável em suas dimensões econômica, social e ambiental, erradicando a pobreza e combatendo desigualdades até 2030.

A dimensão da semântica espacial busca compreender como os diferentes agentes — Estado, mercado e, sobretudo, a mídia — atribuem sentidos, valores e funções ao território urbano. Por meio da construção de narrativas, esses agentes operam seletivamente a valorização simbólica de certas áreas, ao mesmo tempo em que estigmatizam, silenciam ou invisibilizam outras, reforçando desigualdades e formas sutis de dominação territorial. Nesta perspectiva, o espaço urbano deixa de ser apenas suporte físico e passa a ser compreendido como construção discursiva, estratégica e simbólica, profundamente marcada por relações de poder e por disputas narrativas em torno do planejamento urbano e da função social da cidade.

Para a análise empírica desta dimensão, foi realizada uma compilação crítica do material jornalístico veiculado pela Gazeta do Sul, principal jornal de Santa Cruz do Sul, entre os anos de 2021 e 2024. A investigação baseou-se no referencial do Ecosistema de Desinformação (Santana, 2020) e na produção jornalística do jornal Gazeta do Sul, buscando evidenciar como os discursos jornalísticos operam na legitimação de interesses específicos e no silenciamento de conflitos urbanos. A metodologia adotada revelou uma estrutura comunicacional pautada por estratégias narrativas recorrentes, que associam o jornalismo local ao poder político e econômico vigente (subcapítulos 4.2.6 a 4.2.10), notadamente ao mercado imobiliário. Contudo, pela abrangência desses processos e pela capilaridade difusa dessas práticas discursivas, optou-se por concentrar a análise nos exemplos concretos do estudo de caso, que demonstram de forma mais precisa os mecanismos de produção simbólica e manipulação comunicacional do espaço urbano.

A semiótica espacial explora como tecnologias geográficas captam subjetividades coletivas e confrontam narrativas hegemônicas do espaço urbano. Ao integrar cartografias sociais, letramento urbanístico e participação cidadã, propõe ressignificar simbolicamente o território, fortalecendo resistências e enfrentando apropriações seletivas nos processos de urbanização contemporânea. Inicialmente, a proposta da tese previa a espacialização das subjetividades individuais no território utilizando o banco de dados da prefeitura municipal (o Mapa da Cidade) através da proposta das Ouvidorias Comunitárias⁸, elaborada durante a produção da pesquisa com a intenção de fomentar políticas públicas que integrassem as percepções da comunidade em uma interface colaborativa com o poder público.

⁸ Artigo do Autor: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/36560>

A proposta inicial de realizar um projeto piloto em parceria entre o poder municipal, universidades e organizações não governamentais acabou não se concretizando, o que exigiu a reformulação do procedimento metodológico previsto. Em substituição ao mapeamento georreferenciado subjetivo individual, optou-se pela aplicação de entrevistas exploratórias semiestruturadas, organizadas com base nas três dimensões analíticas da GramUrb. Os questionários foram elaborados com o intuito de captar as intenções, percepções e racionalidades coletivas que orientam a atuação dos principais grupos de interesse nos processos de urbanização local. Entre os agentes entrevistados estavam representantes do grupo Gazeta do Sul, da Secretaria Municipal de Planejamento, do Ministério Público Estadual, do SINDUSCON, da SEASC, um vereador eleito com base territorial em Linha João Alves e participantes de audiências públicas da Câmara de Vereadores com temas relacionados aos objetivos da pesquisa.

A metodologia adotada neste capítulo articula os fundamentos da Gramática da Urbanização (GramUrb) à análise empírica do caso de Santa Cruz do Sul, a partir de dois eixos complementares. O primeiro fundamenta-se na análise de dados secundários provenientes de fontes oficiais (IBGE, FEE) e do sistema “Mapa da Cidade”, permitindo o mapeamento da expansão urbana, padrões de uso do solo e distribuição desigual da infraestrutura sob a ótica da dimensão sintática. O segundo eixo enfoca os Planos Diretores de 2007 e 2019, examinando seus dispositivos normativos com base nas dimensões semântica e semiótica. A abordagem combina análise documental, leitura cartográfica e interpretação crítica multiescalar, revelando contradições entre crescimento urbano, regulação institucional e justiça socioespacial.

A pesquisa adota o estudo de caso (Capítulo 6) como estratégia metodológica, com foco crítico-analítico nos processos de urbanização dos bairros Country e João Alves, em Santa Cruz do Sul (RS), articulados à extinção do CIPUR e à deflagração da Operação Controle. A partir da matriz analítica GramUrb, os dados foram analisados em três dimensões interdependentes — sintaxe, semântica e semiótica espacial — para evidenciar as articulações entre configuração territorial, disputas institucionais e narrativas hegemônicas. A metodologia combina análise documental com levantamento empírico de campo, entrevistas com agentes institucionais e aplicação da Teoria da Sintaxe Espacial. A abordagem é multiescalar, relacional e processual, privilegiando a crítica aos mecanismos de fragmentação socioespacial e captura institucional por grupos de interesse nos processos de urbanização.

2 TEORIA CRÍTICA URBANA E FRAGMENTAÇÃO SOCIOESPACIAL

Este capítulo elabora uma análise crítica em relação à crise estrutural do planejamento urbano vigente, marcada pela cooptação das instâncias de poder decisórias e dos instrumentos legais de gestão e ordenamento territorial por agentes hegemônicos nos processos de urbanização. A partir da Teoria Crítica da Urbanização (TCU), adota-se uma abordagem que recusa reformas pontuais e defende uma reformulação radical dos paradigmas urbanos, valorizando princípios inclusivos como os da Nova Agenda Urbana (NAU) da ONU e dos ODS. Fundamentada em autores como David Harvey e Henri Lefebvre, a TCU articula os processos de urbanização e o avanço do capitalismo neoliberal e a financeirização do território.

Diante de um contexto em que os paradigmas de planejamento urbano se encontram em um momento de crise conceitual e prática, agravada pelo quadro dramático das mudanças climáticas e pela escalada incisiva das estratégias e práticas do EcoD na esfera pública, as perspectivas abertas pela TCU vêm ao encontro das questões norteadoras da tese no sentido de que talvez não seja mais possível considerar a ‘melhoria’ ou o ‘refinamento’ dos instrumentos e do arcabouço técnico-legislativo de planejamento e ordenamento territorial. Esse instrumental se encontra cooptado pelos agentes e grupos promotores da reestruturação urbana, desvirtuando os propósitos norteadores constantes no Estatuto das Cidades e nos Planos Diretores, os quais regulam as práticas e dinâmicas de urbanização.

A adoção dos pressupostos da TCU aponta para a necessidade de uma análise crítica criteriosa e de uma reformulação radical dos conceitos balizadores e práticas que deram origem ao paradigma de planejamento urbano vigente e de que maneira, a partir dessa reflexão, é possível retomar os conceitos mais humanistas e inclusivos que nortearam a construção desse arcabouço técnico-legislativo-administrativo. Dessa maneira, a TCU se constitui como principal referencial teórico-metodológico da tese e eixo principal que articula as demais referências conceituais da pesquisa, tendo em vista que, pelo menos desde meados dos anos 1980, temos vivenciado um acelerado processo de transformação do capitalismo, denotado pela aceleração dos tempos de produção, circulação e consumo sob a égide da globalização (Harvey, 2004), que estrutura e resulta na neoliberalização das forças de mercado, na financeirização do regime de acumulação e no recrudescimento das consequências da fragmentação socioespacial no espaço urbano.

2.1 Fundamentos da Teoria Crítica Urbana

O ambiente urbano é o território das cidades, que são a base e a interface, a interseção entre as horizontalidades e as verticalidades dos fluxos de energia e matéria (Santos, 1996). A reprodução do espaço urbano através dos processos de expansão da cidade contribui, também, para a reprodução ampliada do capital. O espaço urbano é simultânea e contraditoriamente reflexo, condição e produto do modo de produção capitalista que, ao atingir certo nível de acumulação, tende a se reproduzir através da expansão sobre e através do território.

Essa expansão tensiona constantemente a interface entre os espaços urbano e rural e ocorre através de práticas de conversão e adensamento territorial em que verticalidades e horizontalidades se constituem em complementaridades que reforçam os mecanismos de reprodução do capital. Com a transição do modo de produção capitalista fordista para o regime de acumulação flexível (Harvey, 2012), os arranjos socio territoriais se alteraram drasticamente, sendo que atualmente mais de 80% da população global reside em cidades.

Se, por um lado, esse movimento deu origem à formação de grandes metrópoles e megalópoles globais, por outro lado, a rede urbana das cidades pequenas e médias – ou intermediárias –, em sua função de mediadora entre o espaço rural e urbano, cidades pequenas e grandes, também se encontra sob grande pressão das forças de mercado. Essas forças acabam por reconfigurar os espaços urbanos preexistentes e acelerar o tempo de giro e o consumo de novos espaços, em um processo que aponta para um contexto de insegurança ambiental, fragmentação socioespacial e ameaça aos direitos básicos de cidadania, gestão democrática das cidades e inclusão social. Conforme apontado por Brenner:

Nas condições geopolíticas atuais, a urbanização não diz mais respeito apenas a expansão das 'grandes cidades' do capitalismo industrial, a dispersão metropolitana e as configurações regionais de infraestrutura do capitalismo Fordista–Keynesiano. Ao invés disso, [...] esse processo se desenvolve agora crescentemente através de alongamentos desiguais do 'tecido urbano', composto de diversos tipos de padrões de investimento, espaços para assentamentos, matrizes de utilização da terra e redes de infraestrutura [...]. A urbanização ainda se manifesta na massiva expansão continuada das cidades, cidades-região e mega-cidade-regiões, mas igualmente vincula-se a transformação socioespacial de diversos assentamentos urbanos menos densamente aglomerados que estão, através de redes de infraestrutura interurbanas e inter-metropolitanas constantemente adensadas, sendo cada vez mais estreitamente interligados aos principais centros urbanos (Brenner, 2010, p. 26).

Trata-se de um contexto extremamente complexo, que denota as profundas transformações nas relações entre a economia, a sociedade e a produção da cidade que aponta para o problema da compreensão das distintas escalas, dimensões e dinâmicas de urbanização. Nesse sentido, torna-se necessário (e, de certa maneira, urgente) repensar as bases epistemológicas, metodológicas e conceituais dos atuais paradigmas de planejamento urbano. Historicamente, pode-se traçar a genealogia da TCU desde os escritos de Marx e Engels, posteriormente adaptados por filósofos sociais da Escola de Frankfurt e da Teoria Social Crítica (TSC).

Essa expressão é usada como referência nos trabalhos de acadêmicos do urbanismo radical ou de esquerda durante o período pós-1968 – por exemplo, os de Henri Lefebvre, David Harvey, Manuel Castells, Peter Marcuse e uma legião de outros que foram inspirados ou influenciados por estes. [...] a teoria crítica urbana dá ênfase ao caráter político e ideologicamente mediado, contestado socialmente e, portanto, maleável, do espaço urbano, ou seja, sua (re)construção continua como lugar, meio e resultado de relações de poder sócio-historicamente específicas (Brenner, 2010, p. 21).

A TCU abarca a crítica das ideologias científicas e sociais e das relações de poder que configuram as dinâmicas de urbanização que têm como resultado a exacerbação das desigualdades socioespaciais das cidades e os modos de (re)produção do espaço através da exploração do indivíduo e da precarização das condições de vida urbana. Nesse sentido, a TCU propõe a superação da dicotomia entre a teoria e a *praxis* urbana.

Quando os teóricos críticos discutem o chamado problema teoria/prática, eles **não estão se referindo à questão de como “aplicar” a teoria à prática, mas, sim, estão pensando essa relação dialética exatamente na direção oposta**. Isto é, **em como o campo da prática** (e, portanto, considerações normativas) **sempre já informa o trabalho dos teóricos** (Brenner, 2010, p. 24, grifo próprio).

Mais do que apenas teorizar, a adoção do marco conceitual da TCU implica em fomentar um engajamento sustentado em quatro elementos principais interconectados nos processos contemporâneos de urbanização (Brenner, 2010): a) o caráter teórico da TCU, que não se trata da instrumentalização normativa, propondo estabelecer diretrizes ou *know-how* generalizante para a questão urbana. Ao contrário, ela se posiciona como mediadora entre o campo teórico e a *praxis* que se coloca analiticamente em um momento anterior à formulação de propostas e tomada de decisão; b) a reflexividade da teoria, no sentido da tradição da Escola de Frankfurt,

em que ela deve ser entendida simultaneamente como possibilitada por e orientada para contextos e condições históricas específicas, sendo que a crítica emerge na medida em que a sociedade e sua forma de desenvolvimento é autocontraditória; c) a crítica da razão instrumental, em sua rejeição à construção de modelos normativos de conhecimento científico e social designados a tornar os arranjos institucionais existentes mais 'eficientes' ou 'efetivos', de maneira a retroalimentar e fortalecer as relações de poder que sustentam e tiram proveito do *status quo*, e; d) sua ênfase na disjunção entre o presente o possível, no sentido de que a teoria não deve apenas investigar as relações de poder e formas de dominação existentes, mas desenvolver possibilidades emancipatórias embutidas que se encontram suprimidas.

A TCU envolve a crítica da mercantilização do indivíduo, do Estado e da Lei, incluindo suas relações e mediações através das formas simbólico-culturais, as estruturas de poder institucionais e familiares, as dinâmicas socioeconômicas e das formas de linguagem e comunicação que auxiliam na manutenção das atuais dinâmicas de urbanização através da produção, disseminação e consumo de informação em um contexto em que a propriedade privada da terra e, em última instância, o próprio território é, essencialmente, mercadoria.

Essa construção epistemológica reforça a necessidade da adoção de um referencial teórico-metodológico abstrato analítico e sua recusa em desenvolver um instrumental prático que reforce as dinâmicas vigentes, considerando as perspectivas críticas que interpretem as questões urbanas enquanto histórica e localmente específicas, através das relações de poder intermediadas pelo território, ao mesmo tempo em que permitem prospectar as possibilidades de formas de planejamento urbano alternativos subjacentes ao modo de produção vigente.

A contestação deste modelo não pode pretender atingir um 'resultado final', apresentar um 'produto' ou um plano de 'desenvolvimento' completo. Ao contrário, trata-se de um procedimento que deve ser permanentemente atualizado, revisado e monitorado, dotado de um viés necessariamente exploratório que leve em consideração os diferentes contextos políticos, sociais, ideológicos, simbólicos e informacionais - sem perder de vista os condicionantes geomorfológicos e ambientais dos territórios - através da elaboração de distintas categorias de análise e recursos interpretativos com o objetivo de apreender a complexidade das diversas realidades urbanas e possíveis caminhos para a prospecção de estudos e pesquisas futuras, em um contexto inter e multidisciplinar.

Não pretendemos “resolver” a questão sobre como deveríamos compreender a vida urbana contemporânea, mas, sim, **disponibilizar “ofertas” – categorias de análise, quadros interpretativos e possíveis horizontes para futuras investigações** – que possam facilitar a discussão coletiva sobre a rápida velocidade na qual estamos produzindo nossas paisagens urbanas atualmente, e que, por sua vez, moldam tão poderosamente nossa vida cotidiana (Brenner, 2018, p. 08, grifo próprio).

Nesse sentido, não se propõe a distinção entre o sujeito ou os agentes de transformação e o objeto a ser estudado, mas se impõe que ambos sejam analisados como processos complementares, em uma sinergia de interdependência prática e conceitual mútua, cujo denominador comum é o aspecto das relações socioespaciais em seus atributos físicos e territoriais e também em suas características ideológicas, legislativas, informacionais, simbólicas e interpretativas.

[...] esse urbano é conceituado menos como uma unidade de domínio com limites bem definidos e mais como uma relação socioespacial que se insere num processo mais abrangente em evolução dinâmica. [...] não é constituído pela demarcação de uma área territorial, mas através da cristalização de uma posição socioespacial dentro de um quadro amplo de relações multiescalares. [...] esses estudos oferecem um quadro interpretativo geral através do qual pode-se decifrar o reescalonamento da vida urbana (incluindo o espaço urbano e o espaço projetado pelo Estado) (Brenner, 2018, p. 11).

Sob esta perspectiva, interessa a superação do binário urbano-rural, entendendo o espaço como *continuum* interativo, e também a anulação da dicotomia que opõe “Mercado” e “Estado”, relação sinérgica difusora das estratégias de reprodução urbana. A proposta abarca o polimorfismo dos processos de urbanização em uma abordagem multiescalar, multidimensional e relacional com vistas a elaborar outra “Epistemologia Espacial”, que tem o seu campo de pesquisa e estudos nos processos de territorialização e reprodução do espaço.

Essas práticas e estratégias têm como pano de fundo a globalização e as ideologias neoliberais de reprodução urbana em um contexto que busca destacar as interações existentes nos processos de fragmentação socioespacial e reestruturação das paisagens naturais, institucionais e espaciais que, apesar de resultado e condicionante de formas de reprodução herdadas e historicamente específicas, acabam por revestir as dinâmicas de urbanização com características que podem ser verificadas de maneiras análogas, se não tanto em relação às metrópoles e aos grandes centros urbanos, em grande parte na vasta rede das pequenas e médias cidades brasileiras e, como no caso em tela, também presentes na região e na cidade intermediária de Santa Cruz do Sul.

2.2 Urbanização como expressão do capitalismo contemporâneo

O cenário da produção capitalista do espaço sob o projeto neoliberal na contemporaneidade permite desnudar as dinâmicas e contradições inerentes às práticas político-jurídico-regulatórias nas distintas regiões, territórios e escalas, denotadas pelos processos de fragmentação e reestruturação socioespaciais.

Tais dinâmicas acabam por revelar os mecanismos e estratégias de reprodução espacial desiguais (das quais são condicionantes e dependentes), seus limites, contradições e seus reflexos desiguais nas paisagens e no coletivo social. A TCU provoca a rede de pesquisadores e pensadores da questão urbana a tratar com temas que vão além dos tradicionais conceitos de ambiente construído e não construído, do espaço urbanizado e urbanizável, em um movimento que coloca em xeque a questão do redesenho institucional e político-midiático das dinâmicas urbanas, vistas como *locus* de resistência ao moto-perpétuo dos processos de reprodução espacial.

Conforme preconizado pela teoria crítica, a resiliência e as oportunidades de construção de abordagens alternativas ao *status quo* hegemônico de produção urbana encontram-se nesses mesmos processos, tendo como objetivo a produção de cidades democráticas socialmente mais justas, inclusivas e ambientalmente sustentáveis. Em consonância com a TCU, a análise realizada nesta tese pretende construir novas abordagens de categorias e cartografias e proceder a reinvenção sistemática das estratégias de planejamento em uma espécie de “Metageografia” do território e do espaço urbano em que é necessário:

[...] uma reinvenção constante das categorias de enquadramento, métodos e premissas da teoria urbana crítica em relação às geografias rápida e irregularmente mutantes da urbanização capitalista, especialmente na era contemporânea de uma transformação institucional e ecológica hiperfinanceirizada em escala planetária. Se a urbanização é essencialmente um processo de produção e de transformação do espaço, então, na prática, o momento da crítica já está contido dentro desse processo, ao mesmo tempo em que ele é recorrente e implacavelmente transformado pela dinâmica inevitável da destruição criativa que sustenta e articula esse processo (Brenner, 2018, p. 17).

Tal nível de abstração conceitual tem como objetivo informar novas práticas de atuação nestes processos e é essencial na tentativa de buscar novas maneiras de lidar com as questões urbanas, tendo em vista o processo de urbanização capitalista sistematicamente desigual, necessariamente excludente e com efeitos deletérios para o ambiente natural e a natureza das relações sociais. Assim, a TCU:

[...] rejeita divisões do trabalho e formas de compreensão urbana estatais, tecnocráticas e orientadas pelo e para o mercado. [...] dá ênfase ao caráter político e ideologicamente mediado, contestado socialmente e maleável, do espaço urbano, [...] insiste que outra forma de urbanização, mais democrática, socialmente justa e sustentável, é possível, mesmo que tais possibilidades estejam sendo atualmente suprimidas através de arranjos institucionais, práticas e ideologias dominantes (Brenner, 2018, p. 21).

A TCU abarca a crítica da história, da economia sociopolítica e da comunicação com vistas ao desmascaramento de mitos históricos, das estratégias de reprodução socioespacial e das práticas excludentes da produção do espaço urbano. É uma contestação ao modo de produção capitalista da cidade e de práticas hegemônicas, supostamente pertencentes a um campo especializado de planejamento urbano.

Essa abordagem à crítica é percebida como tendo diversas funções importantes. [...] expõe as formas de poder, exclusão, injustiça e desigualdade que sustentam formações sociais capitalistas. [...] a crítica da economia política pretende iluminar a paisagem emergente e contínua das lutas sociopolíticas: conecta discursos ideológicos da esfera política aos antagonismos subjacentes e às forças sociais dentro da sociedade burguesa. [...] Marx entendeu a crítica como um meio para explorar, ambos em teoria e prática, a possibilidade de forjar alternativas ao capitalismo. (Brenner, 2018, p. 23 – 24).

Tal abordagem permite a elaboração de pressupostos práticos e conceituais que deem vazão a alternativas epistemológicas para uma nova compreensão dos processos de urbanização com o objetivo de: a) superar a dicotomia Estado x mercado mediadas através das relações de poder e das estratégias informacionais de comunicação; b) rejeitar a hegemonia das análises instrumentalistas e/ou tecnocráticas – orientadas pelo capital e intermediadas pelo Estado – que contribuem para as estratégias de manutenção e reprodução dos processos de urbanização vigentes; c) enfatizar o caráter teórico/abstrato da crítica – informada pela *praxis* – acerca das dinâmicas urbanas como maneira de abordar alternativas viáveis ao modo de reprodução socioespacial, rejeitando propostas importadas de outras realidades e instrumentalizadas pelos tradicionais agentes, e; d) prospectar processos de urbanização alternativos emancipatórios e inclusivos latentes nas dinâmicas de reprodução espacial, que são suprimidos pelos agentes hegemônicos. Tal arcabouço teórico-conceitual deve estar investido de um caráter eminentemente dinâmico que possa ser constantemente reavaliado, monitorado e reinventado diante dos distintos processos e contradições inerentes às dinâmicas de urbanização em oposição à formulação de pacotes prontos ou de planejamento de natureza normativa.

2.3 Fragmentação Socioespacial como Categoria Crítica

Encontramo-nos em um contexto global em que as velocidades de reprodução do capital e das cidades se encontram aceleradas, favorecendo a crescente financeirização, neoliberalização, instrumentalização estatal pelo mercado e a militarização das instâncias políticas. Essas características são agravadas pela emergência climática e proporcionam aos agentes especializados oportunidades de desmonte do Estado em favor de privatizações em processos intensificados pela virtualização dos meios informacionais e pela escalada de tecnologias digitais, gerando lucros extraordinários na medida em que intensificam os processos de FSE. Os processos de urbanização, ainda que apresentem características territoriais específicas, não podem mais ser analisados sem levar em consideração os aspectos globalizantes que fomentam a fetichização das dinâmicas urbanas e de “soluções definitivas” de problemas recorrentes em escala planetária, nacional e regional.

[...] a acumulação do capital, a regulação da vida política e econômica, a reprodução das relações sociais cotidianas e a contestação das características possíveis do planeta e da humanidade simultaneamente organizadas e disputadas. [...] (onde) cada uma das orientações políticas e metodológicas associadas à teoria crítica [...] requer um engajamento sustentado com os modelos mundiais contemporâneos de urbanização capitalista e suas consequências profundas para as relações sociais, políticas, econômicas e humanos/natureza (Brenner, 2018, p.35).

Essas características homogeneizadoras da produção do urbano e na “padronização das invenções de lugar”, tais como a proliferação de condomínios fechados de alto padrão, segregados do tecido urbano, a invasão de localidades ecologicamente e ambientalmente frágeis, a replicação de políticas públicas para a produção de moradias em escala industrial e de qualidade de vida precária em locais distantes dos centros urbanos, como no modelo Minha Casa Minha Vida – MCMV, geralmente têm como consequências aspectos disruptivos, destrutivos e antissociais que, por diversas vezes, catalisam e agudizam os processos de FSE.

Junte-se a isso as diversas formas de urbanismo embasadas tão somente nas possibilidades de drenagem da renda fundiária e obtenção de lucro, financeirização dos ativos ambientais e sociais, hiper mercantilização do solo urbano, formação de estoques de monopólio com fins de especulação imobiliária e reserva de mercado e a utilização do arcabouço técnico-jurídico-legislativo para orientar os fluxos de capital endógenos e exógenos que transformam os territórios.

Em face desse quadro agressivo e complexo, urge a necessidade de elaboração de uma teoria crítica urbana que, conquanto apresente características conceituais abstratas, possa ser adaptada a contextos históricos locais, considerando as potencialidades territoriais em distintas escalas e dimensões socioespaciais. Nesse sentido, a elaboração de uma “Matriz Analítica” permitiria a representação desse complexo rizoma de interações ao relacionar informações das distintas naturezas que condicionam e fomentam os processos de urbanização.

No contexto da GramUrb, compreender os processos contemporâneos de reestruturação urbana exige tanto o mapeamento dos atributos físico-territoriais e socioambientais, potencializados por SIGs e TICs, quanto das relações de poder, interações institucionais e dinâmicas sociais que estruturam a Fragmentação Socioespacial, articulando informação técnica, comunicação e política na produção e disputa pelo território presentes nas dinâmicas de urbanização contemporâneas.

Ora, se as estratégias de reprodução urbana são orientadas pela obtenção de vantagens extraordinárias e lucro por parte de reduzidos agentes produtores, então tais dinâmicas são fontes, também, em um movimento contrário, de contestações e divergências, não apenas pelo vasto contingente populacional excluído, à margem erradicados de tais processos, mas também por darem origem a disputas intestinas entre os distintos grupos dominantes entre si. Essas disputas envolvem também a competição pela ocupação de locais e posições de poder e controle e pela dominação dos mecanismos de narrativa, produção e disseminação de conteúdo que imprimem no tecido social a sua visão de mundo e ideologias de poder e hierarquia.

As estratégias de mercantilização do espaço urbano – sobretudo em um contexto de crescimento de forças autoritárias na dimensão política, de agudização das emergências climáticas e a proliferação do EcoD de maneira organizada, estruturada, capilarizada e altamente financeirizada – já demonstraram sua (in)capacidade de gerir de maneira minimamente responsável o território. Além dos impactos destrutivos imediatos, essas ingerências contribuem para a desvalorização dos quadros construídos, das hinterlândias periférico-rurais e para o acirramento da fragmentação socioespacial (FSE). Mesmo quando lucrativas ou “eficientes” no curto prazo para agentes de transformação, essas operações são geralmente imediatistas, precárias e geram efeitos deletérios sobre a configuração socioespacial ao longo do tempo — ou de modo drástico, em eventos como inundações, deslizamentos, evacuações forçadas e ocupações territoriais por grupos paramilitares.

[...] a sobreacumulação, a desvalorização e a crise sistêmica permanecem figurando como constantes ameaças. É um paradoxo, no entanto, que os conflitos, falhas, instabilidades e tendências de crise associadas à forma capitalista de urbanização não tenham levado à dissolução ou à transcendência dessas configurações socioespaciais, mas, sim, à sua reinvenção contínua através de um processo dinâmico de “explosão-implosão” e de “criatividade-destruição”. Consequentemente, apesar de seus impactos sociais e ambientais, tão destrutivos e desestabilizadores, o pulso incansável do capital para aumentar a lucratividade tem desempenhado – e continua a desempenhar – um papel poderoso na produção e transformação de configurações socioespaciais urbanas (Brenner, 2018, p. 43-44).

A centralidade da mercantilização nos processos de financeirização da terra e do espaço urbano, no aparato técnico-político-legislativo, no subconsciente coletivo e individual e na dominação da esfera informacional institucional e midiática torna-se ponto de referência prático e conceitual para a análise crítica da condição urbana na contemporaneidade.

Salienta-se que as estratégias de comunicação muitas vezes são apropriadas indiretamente pelo EcoD. Em várias situações e, também no caso de Santa Cruz do Sul, as abordagens e apropriações narrativas institucionais e privadas simplesmente adotam conceitos e externalidades informacionais sem adequá-las ao contexto socio territorial local, seja por ausência ou incapacidade de adaptação ou inovação relativa dos agentes produtores, como no caso do *slogan* “A cidade que queremos”, adotado em qualquer iniciativa relacionada ao plano diretor por parte das instituições públicas.

Por outro lado, tais estratégias são utilizadas em termos de *marketing* empresarial e político que eventualmente estejam em voga, mimetizando “soluções urbanas” desenvolvidas alhures, que sugerem contemporaneidade ou práticas “inteligentes” de “valorização do espaço urbano”, mas sem se ater a aspectos conceituais mais aprofundados ou contraditórios por parte dos agentes privados e midiáticos na divulgação e no engajamento de suas agendas.

Compreender a dinâmica desses processos que, de maneira abrangente e sutil, abarcam transformações e reconfigurações socioespaciais de toda ordem denota inequivocamente um contexto de crise estrutural. Para além do aspecto econômico e financeiro, ele também se estende a formas de governança, regulação, subjetividade política e institucional ocupadas e manipuladas por agentes em posição relativa e temporária de influência e poder, cujo “principal objetivo, em diversos contextos e escalas político-institucionais, é promover a regra do mercado e da mercantilização agressiva” (Brenner, 2018, p. 48).

O conceito de Fragmentação Socioespacial é, portanto, mais do que um referencial teórico insular e constitui uma categoria teórica de análise crítica que abarca diversos outros processos urbanos, além de distintas concepções de configuração socioespacial, tais como a segregação, a autosegregação, a exclusão, a vulnerabilidade econômica e socioambiental. Para tanto, acolhem-se as pesquisas de Sposito, e Sposito, para entender que esses processos, mesmo semelhantes no contexto da FSE, não podem ser entendidos como similares ou análogos, mas como manifestações distintas dos processos que os originaram, o que permite que se categorize a tipologia de tais dinâmicas de acordo com as genealogias dependentes dos processos históricos e sociais locais.

A FSE é um “conceito polissêmico” que remete a vários e distintos conteúdos que vêm sendo adotados para tratar de processos urbanos contemporâneos de diferentes naturezas e escalas, no contexto da globalização e da mercantilização das cidades. Trata-se de “um conceito multiescalar, (sendo) necessário, sempre, que o pesquisador deixe claro tanto os planos analíticos que vai privilegiar como as escalas geográficas que elegerá em sua pesquisa” (Sposito; Sposito, 2020. p. 03). A FSE deve ser considerada em distintas escalas, dimensões e diferentes planos analíticos e críticos que se encontram articulados, sobrepostos e em contínua interação entre os agentes sociais e o território, para que seja possível abarcar a complexidade dos processos em curso, que independem de uma “geometria global” e necessitam da elaboração de uma nova abordagem analítica. Nesse sentido, sobre a FSE, Sposito e Sposito (2020, p. 4) pontificam:

É identificada, ainda, pela leitura fractal, menos frequente, sem geometria global, pois a cidade aparece com morfologia irregular, fragmentada e sem organização global. Aí o desenvolvimento não é visto como um processo de estruturação hierarquizado, mas apenas como ‘replicação’.

Considerando a inexorável agudização dos processos de globalização, torna-se evidente que as dinâmicas de urbanização contemplam tanto formas quanto conteúdos que se encontram estruturalmente imbricados com o modo de produção e as crises do capitalismo, especialmente no contexto da financeirização dos recursos, característica da fase universalizada do neoliberalismo. Assim, é necessário compreender a cidade e o binômio urbano-rural como uma das principais fronteiras contemporâneas de exploração e acumulação capitalista.

A FSE é um conceito multidimensional que denota a complexidade da fragmentação abordada a partir de distintas naturezas, formas e configurações da distribuição e segregação. As características de proximidade e copresença no espaço, denotadas pelos distintos arranjos espaciais, são necessariamente ancoradas nas dimensões econômicas e sociais em um momento dado, e estas, por sua vez, dependem em grande parte de um ambiente informacional que mobilize os consumidores a escolher entre os produtos imobiliários ofertados nessas práticas

Essas relações atualmente se manifestam em um contexto globalizado, altamente financeirizado, onde as trocas de informação e definição de novos produtos imobiliários ocorrem, muitas vezes, em centros decisórios alhures que não necessariamente levem em consideração as características locais. Essa homogeneização de espaços e pessoas se combina com os esforços de diferenciação, no âmbito urbano, no sentido da oferta de empreendimentos, tais como os condomínios fechados ou loteamentos “populares”, que contribuem para o acirramento das dinâmicas de FSE (Sposito; Sposito, 2020). Essa homogeneização se repete nos âmbitos jurídicos, legislativos e técnicos que, por sua vez, dificilmente dialogam de maneira inteligível entre si.

[...] os agentes que constroem “barreiras materiais” e adotam “estratégias de separação e controle em relação aos outros”, levantando a necessidade de se manter a “segurança e o *status*”. Isto tem rebatimento no fenômeno urbano do “crescimento das cidades médias” com o aumento de suas extensões territoriais, opostamente ao “enfraquecimento das relações entre cidadãos.” Esse movimento é resultado do processo de autosegregação que se intensifica, indicando que esta é uma das dimensões da fragmentação socioespacial, nos espaços urbanos, ainda que não a única. [...] tanto a multidimensionalidade é atribuída ao conceito, como se reconhece sua multiescalaridade (Sposito; Sposito, 2020, p. 5).

É nesse contexto globalizado, pós-moderno e pós-fordista que as dinâmicas de FSE devem ser compreendidas em virtude do caráter fragmentado do modo de produção vigente, em que a agudização do capitalismo em sua fase neoliberal, denotado pela defesa intransigente da propriedade privada enquanto valor absoluto, é extremamente dependente das estratégias de *marketing*, comunicação e customização dos produtos imobiliários com vistas a reduzir os custos e maximizar os lucros dos agentes reprodutores e tem como base a reestruturação não apenas das configurações espaciais urbanas, mas também a reconfiguração das relações entre a sociedade e o espaço.

Os padrões de segregação espacial, portanto, estão compreendidos no quadro mais abrangente da FSE. E a autossegregação de um ou mais grupos implica, necessariamente, a segregação dos outros grupos, em uma relação histórico-dialética que é responsável, além da formação de um gradiente diferenciado dos preços dos lotes e do acesso à terra urbana, pela macroestrutura da configuração espacial e pelas possibilidades efetivas do direito à cidade.

A adoção da TCU, através da categoria crítica da FSE, aponta para um quadro de crise dos paradigmas de ordenamento territorial e planejamento urbano, onde o Estado, ao invés de atuar no sentido de dirimir os efeitos deletérios da urbanização capitalista, encontra-se cooptado pelos agentes reprodutores, servindo mais como um instrumento de “normalização” das práticas segregacionistas e agindo como parceiro nos processos de fragmentação.

O poder decisório está vinculado tanto às elites públicas quanto às privadas interessadas na manutenção das desigualdades e na drenagem de recursos extraordinários através de expedientes às vezes ilegais ou corrompidos. Neste contexto, o Estado adquire um papel crucial, porque acentua a segregação através de legalizações para instalação de condomínios fechados, cercamento de bairros, suburbanização da classe alta, facilitação de transporte, entre outros mecanismos que facilitam a segregação. Pode-se elencar três esferas de controle do território e da produção e consumo do espaço urbano pela classe dominante reguladas pelo Estado, segundo Villaça (2001): a) Esfera Econômica – através do controle do mercado imobiliário e das ofertas de novos produtos e localizações através de legislação, tais como os planos diretores; b) Esfera Política – através do controle dos investimentos em infraestrutura, equipamentos, áreas públicas, vias de circulação, saneamento básico, regularização fundiária, dentre outros; c) Esfera Ideológica – através do desenvolvimento de narrativas, políticas institucionais e direcionamento de planos de governo, etc.

Conclui-se que, como já mencionado, os padrões de FSE e de gestão territorial, mais do que reflexos dos modos de produção, são elementos estruturadores e condicionadores desses processos. A compreensão dos mecanismos que resultam nas configurações espaciais urbanas revela o quadro agudo das desigualdades necessárias à acumulação de capital, em que o custo das decisões é socializado por muitos e a drenagem de lucros derivadas dessas operações é concentrada em poder de poucos.

2.4 Crítica ao Planejamento Urbano

A fetichização do projeto urbano dominado pelo mercado através da cooptação das instituições e do aparato jurídico-legislativo do Estado, tem, entre suas características, a importação ou cópia explícita de “modelos de urbanização” exógenos. Não raro, essas estratégias estruturam casos de corrupção entre agentes públicos e privados, formação de organizações criminosas e, em última análise, tomada do aparato institucional de ordenação territorial por grupos de interesse.

Essas operações não seriam bem-sucedidas sem a conivência e cooptação das mídias hegemônicas privadas e institucionais, com suas estratégias seletivas de apreensão, omissão, valorização e divulgação de aspectos específicos dos fatos.

[...] a ação transformadora é limitada pela propaganda do fundamentalismo de mercado, pelo apelo induzido do consumismo em massa e do populismo autoritário, [...] pelo peso opressivo da burocracia [...] e pela força esmagadora das ideologias dominantes de supremacia e exclusão (Brenner, 2018, p. 49).

Os processos participativos e democráticos são suprimidos, tendo como resultado a fragmentação na dimensão informacional, técnica e burocrática. As abordagens e apropriações narrativas institucionais e privadas adotam conceitos e externalidades informacionais sem adequá-las ao contexto socio territorial local, seja por ausência ou incapacidade de adaptação dos agentes produtores. Essas expressões político-midiáticas, imbuídas de um comando difuso, são utilizadas “ideologicamente pelas instituições políticas, para legitimar as formas existentes de governança urbana – ainda que pouco efetivas – ou para realçar as implicações sistêmicas resultantes dos modos recentemente introduzidos de participação cidadã em assuntos municipais” (Brenner, 2018, p. 47).

Dessa maneira, elas possibilitam desvelar as estratégias presentes na epistemologia hegemônica, ocupada e manipulada pelo mercado, pelas instituições e plataformas midiáticas nos discursos sobre a questão urbana, que acabam por transformar conceitos mercadológicos de ocasião em abordagens específicas instrumentalizadas (haja vista a proliferação de produtos imobiliários e “equipamentos públicos”, como condomínios fechados, construções geminadas – no âmbito privado - e “ruas cobertas” e “calçadões” – no espaço público – para ficar em alguns exemplos locais, mas que podem ser verificados em outras cidades médias e pequenas).

Essas abordagens são adotadas e naturalizadas pelo *establishment* através do aparato jurídico-legislativo, priorizando interesses específicos nessa normalização de procedimentos e processos de informação e comunicação. Para além do aspecto econômico e financeiro, isso também se estende a formas de governança, regulação, subjetividade política e institucional ocupadas e manipuladas por agentes em posição relativa e temporária de influência e poder, cujo “principal objetivo, em diversos contextos e escalas político-institucionais, é promover a regra do mercado e da mercantilização agressiva” (Brenner, 2018, p. 48). Faz-se isso em detrimento da promoção do espaço público enquanto denominador comum de expressões culturais e cidadãs coletivas e democráticas.

Assim, os processos participativos, inclusivos e democráticos são suprimidos, submersos em um EcoD que tem como resultado também a fragmentação na dimensão política, técnica e burocrática. Essa expansão espacial ocorre tanto através dos expedientes de conversão territorial quanto através da alteração dos usos do solo e aumento dos índices construtivos, geralmente através de instrumentos reguladores como o Plano Diretor, com o objetivo de adensar regiões da malha urbana para a produção de edifícios ou equipamentos urbanos específicos.

A dimensão informacional, altamente difusa, superposta e fragmentada, é o meio que estrutura tais dinâmicas, contribuindo de maneira definitiva para os processos de reestruturação dos tecidos urbanos e rurais. “As novas formas de circulação, prevalentemente associadas à comunicação, diminuem o peso relativo dos deslocamentos materiais e ampliam a possibilidade de constituição de territórios descontínuos, ainda que altamente integrados” (Sposito, 2010. p. 54).

O aspecto da contiguidade espacial passa a ser relativizado, e as dinâmicas de urbanização tendem a se tornar ainda mais fragmentadas, na medida em que a busca dos agentes produtores do espaço pelo auferimento de rendas extraordinárias nos processos de conversão territorial paulatinamente começam a migrar para distintos pontos do território que não mais necessariamente estejam de acordo com os modelos de centro-periferia ou relacionados com a distância entre os diversos pontos da malha urbana. Esse par dialético da “Tecnosfera/Psicosfera”, categorizado por Santos (2006 [1976]), evidencia uma coerência teórico-metodológica entre os atributos técnicos e informacionais no território, que caracteriza o espaço geográfico enquanto uma “acumulação desigual de tempos”:

A dimensão informacional, portanto, acaba por transformar as tradicionais relações hierárquicas das redes de produção e consumo urbanas, principalmente com o surgimento de novos agentes “externos” à área ou região onde está inserida a cidade, significando que mesmo a rede de pequenas e médias cidades acabam reproduzindo lógicas econômicas, sociais, políticas e culturais “importadas” de outros territórios e centros urbanos. Os processos de FSE reconfiguram as relações entre os ambientes urbanos e rurais constituindo-se como elemento intermediário e influenciando de maneira indireta também a vida coletiva dos produtores e da matriz fundiária do ambiente rural.

Do ponto de vista econômico, alteram-se os papéis locais das cidades pequenas e, do ponto de vista social e político, esgarçam-se as relações que se estabeleciam nessas escalas menores, visto que passam a ter mais peso atores hegemônicos, representados pelos grandes proprietários rurais e pelos conglomerados industriais e financeiros, suporte dos circuitos econômicos dos agronegócios, atores esses que não residem nas cidades pequenas e médias sobre as quais intervêm de modo intenso. (Sposito, 2010, p. 56)

Pretende-se destacar com essa abordagem a necessidade de uma reorientação dos paradigmas de análise dos espaços urbanos e rurais com o objetivo de superar a ultrapassada dicotomia que contrapõe esse *continuum* espacial como se fossem espaços antagônicos. A análise crítica deve levar em consideração a sinergia dessa relação e aprofundar os aspectos relevantes e contraditórios dessas dinâmicas que traduzem um movimento concatenado nos processos de urbanização.

Nessas dinâmicas estão envolvidos aspectos relativos à matriz fundiária, ao modo de produção, às distintas escalas regionais, às policentralidades, às redes e aos sistemas urbanos de pequenas, médias e grandes cidades.

Portanto, a Teoria Crítica Urbana (TCU), articulada à categoria da Fragmentação Socioespacial (FSE), fornece um instrumental analítico relevante para compreensão das dinâmicas contemporâneas de urbanização, marcadas pela financeirização, mercantilização do território, cooptação institucional e desinformação. A TCU propõe uma epistemologia espacial crítica e processual, que reconhece a historicidade, multiescalaridade e complexidade dos conflitos socioespaciais. A análise crítica da FSE como categoria relacional permite desvelar os mecanismos que sustentam a reprodução desigual do espaço, oferecendo bases para imaginar alternativas urbanas mais democráticas, emancipatórias e sustentáveis.

3 GRAMÁTICA DA URBANIZAÇÃO - CONSTRUÇÃO DE UMA MATRIZ ANALÍTICA

A Gramática da Urbanização (GramUrb), enquanto proposta analítico-conceitual desenvolvida nesta tese, fundamenta-se na articulação de três dimensões complementares – Sintaxe Espacial, Semântica Espacial e Semiótica Espacial – que operam como instrumentos de leitura multiescalar, multidimensional e crítica dos processos de urbanização e fragmentação socioespacial. Esses eixos convergem e se inserem nos pressupostos da matriz TLER (Território, Lugar, Escala e Redes) da Teoria Crítica Urbana (TCU), proposta por Neil Brenner, e dialogam com autores clássicos e contemporâneos das ciências sociais e urbanas, como Santos, Lefebvre, Harvey, Bourdieu, Foucault, Raffestin, Eliara Santana, Geisa Bugs e os debates em Desenvolvimento Regional.

Este capítulo está estruturado em quatro tópicos, dos quais esta introdução é o primeiro. O primeiro tópico trata da apresentação da matriz/*framework*⁹ TLER elaborada no escopo da TCU e ilustra as bases em comum e a articulação do trabalho de Neil Brenner com a proposta da GramUrb desenvolvida. Os três outros tópicos estão organizados de maneira a evidenciar a gênese do conceito da Gramática da Urbanização e as três dimensões que estruturam a matriz. Cada uma dessas dimensões (SyE, SmE e SoE) corresponde a um tópico, dividido em dois respectivos subtópicos que abordam os principais conceitos e temas de cada uma das dimensões analisadas.

A dimensão da Sintaxe Espacial (SyE) foca na análise da configuração física e morfológica do espaço urbano. O tópico investiga os modos como o território é estruturado, organizado e reconfigurado ao longo do tempo por políticas urbanas, dinâmicas de mercado e intervenções públicas e privadas. Inspirado nas contribuições da Teoria da Sintaxe Espacial (TSE) (Hillier e Hanson, 1984), esse eixo busca revelar como a forma urbana influencia e é influenciada pelas relações sociais, evidenciando padrões de segregação, acessibilidade, mobilidade e hierarquização espacial.

⁹ Na Teoria Crítica Urbana (TCU) de Neil Brenner, o conceito de “*framework*” refere-se a uma estrutura analítica e metodológica flexível, construída para interpretar criticamente os processos de urbanização sob o capitalismo contemporâneo. Diferente de modelos normativos ou deterministas, esse *framework* é relacional, multiescalar e histórico/processual, sendo idealizado como um instrumento heurístico que permite articular dimensões socioespaciais, políticas, econômicas e institucionais de forma integrada e dinâmica. Assim, o *framework* da TCU é, ao mesmo tempo, um instrumento de análise crítica e uma ferramenta para a construção de alternativas teóricas e práticas à urbanização capitalista desigual.

A dimensão da Semântica Espacial (SmE) analisa as disputas simbólicas, os jogos de poder e as estratégias comunicacionais atuantes na produção do espaço urbano. Esta abordagem se apoia nos trabalhos de Foucault, Bourdieu, Raffestin e no conceito de Ecossistema de Desinformação (EcoD) conforme apresentado por Santana para investigar como os discursos urbanísticos, os dispositivos legais e as estratégias comunicacionais atuam na legitimação de certas práticas espaciais em detrimento de outras. Este eixo revela os mecanismos ideológicos que operam na naturalização de desigualdades urbanas e na construção de imaginários territoriais. A atuação da mídia local é analisada enquanto vetor de reprodução de territorialidades seletivas e de invisibilização de conflitos urbanos.

A terceira dimensão, a Semiótica Espacial (SoE), propõe a articulação entre as Tecnologias Da Informação e Comunicação (TIC) e os Sistemas de Informação Geográfica (SIG) como exemplos de possibilidades emancipatórias para o desenvolvimento de práticas participativas e inclusivas como instrumentos para democratizar o planejamento urbano. Ao integrar conhecimento técnico e saber local, ferramentas como a Participação Pública Suportada por SIG (PPSIG) tornam-se estratégicas para construir cidades mais inclusivas, sustentáveis e representativas.

Com base na articulação crítica entre a Teoria Crítica Urbana (TCU) e a proposta analítica da Gramática da Urbanização (GramUrb), delineia-se os fundamentos teóricos e operacionais de um modelo multiescalar e relacional de leitura dos processos de urbanização contemporâneos. A GramUrb busca integrar forma, poder e subjetividades coletivas atuantes no território, superando abordagens normativas, tecnicistas ou deterministas. A dimensão morfológica da cidade é analisada à luz da configuração socioespacial herdada e transformada (SyE); as representações e discursos sobre o espaço revelam as estratégias simbólicas do poder (SmE); enquanto os usos de TICs e SIGs, articulados à participação pública, abrem caminho para práticas mais inclusivas e democráticas de planejamento urbano (SoE).

Essas três dimensões oferecem uma lente crítica e relacional para compreender a urbanização não apenas como um processo físico, mas como uma construção simultaneamente política, simbólica e vivencial. A GramUrb propõe-se como uma ferramenta teórico-metodológica crítica, flexível e situada, capaz de captar as contradições e complexidades do urbano sob o capitalismo neoliberal, orientando alternativas para a transformação social.

3.1 Estrutura TLER - Uma abordagem estratégico-relacional

Diante de um contexto em que se evidenciam as limitações dos paradigmas de planejamento urbano adotados desde a introdução do Estatuto da Cidade, atualmente é possível identificar um quadro de crise estrutural destas estratégias de gestão e ordenamento territorial enquanto instrumentos e *praxis* urbanas. Torna-se necessário analisar os motivos desta crise e prospectar alternativas conceituais e práticas frente aos desafios da urbanização contemporânea não apenas no cenário das metrópoles, mas, principalmente, no contexto socioespacial das pequenas e médias cidades.

O momento da análise crítica é oportuno e necessário, na medida em que os instrumentos legais idealizados pelo EC, regulamentados principalmente pelos planos diretores, se encontram instrumentalizados por grupos e instituições específicos os quais, muitas vezes, atuam de maneira contrária aos ideais de democracia, representatividade e inclusão que animaram a construção da atual legislação urbana no país. Se os pressupostos que orientam o EC ainda são válidos, o mesmo não pode ser dito da sua aplicação no território e da instrumentalização e apropriação do aparato legislativo pelo mercado imobiliário e gestores públicos de ocasião.

No escopo da TCU, ganham destaque aspectos de uma teoria socioespacial que aponta para diferentes abordagens na apreensão e compreensão das relações sociais em contextos espaciais específicos. A teoria socioespacial (TSE) pretende abarcar a complexidade dos processos de urbanização ao considerar tanto a especificidade histórica e geográfica das relações sociais quanto a interação entre as diferentes dimensões, escalas e períodos de tempo - do histórico ao simultâneo - que incorporam múltiplos atributos dos processos socioespaciais presentes nestas dinâmicas de conversão territorial e expansão urbana.

[...] a teoria socioespacial é mais contundente quando (a) se refere às geografias historicamente específicas das relações sociais; e (b) explora a variação contextual e histórica no acoplamento estrutural, na coordenação estratégica e nas formas de interconexões entre as diferentes dimensões (Brenner, 2008; Jessop, 2008; Jones; MacLeod, 2004; MacLeod; Jones, 2007). Focar em uma só dimensão pode ser justificado como um ponto de partida simples para uma investigação mais complexa, mas tal enfoque exige uma atenção reflexiva para combinar diferentes dimensões da análise socioespacial com outras características do objeto de pesquisa em questão. [...] à medida que o pesquisador se move cada vez mais em direção a uma “descrição densa” e/ou tenta dar explicações espacialmente orientadas para fenômenos mais concretos – e complexos –, as análises devem envolver articulações dinâmicas de, pelo menos, duas ou mais dimensões [...] (Brenner, 2018, p.142).

Para organizar esta análise socioespacial, os autores apresentam a estrutura TLER, que consiste em quatro dimensões: Território (T), Lugar (L), Escala (E) e Redes (R). São dimensões que permitem compreender a reestruturação socio-político-econômica contemporânea e as forças que estruturam os processos de urbanização. O Território se relaciona com a definição de fronteiras e limites e a distinção entre interior e exterior; o Lugar envolve a proximidade e a diferenciação espacial, que resultam em divisões socioespaciais; a Escala refere-se à diferenciação vertical e hierárquica das relações socioespaciais mediadas pelo território; e, as Redes tratam da interconectividade e interdependência entre estes diferentes pontos nodais dos sistemas topológicos espaciais.

Nosso ponto de partida para teorizar a polimorfia nas relações socioespaciais é uma perspectiva heurística que, devido ao seu foco no território (T), no lugar (L), na escala (E) e nas redes (R), deve ser chamada de estrutura TLER. Essas quatro dimensões espaciais de relações sociais não são as únicas [...], mas elas são indiscutivelmente as mais notáveis no trabalho sobre a reestruturação político-econômica contemporânea. (Brenner, 2018, p.143).

A análise socioespacial deve evitar a simplificação excessiva, unidimensional, garantindo uma abordagem multidimensional, polimórfica e multiescalar. Isso requer a formulação de conceitos suficientemente detalhados para cada dimensão e escala em contextos históricos e geográficos específicos. Os objetivos devem buscar integrar adequadamente estes diferentes atributos sob pena de proporcionar análises limitadas, onde certos aspectos dos casos estudados são aprofundados enquanto outros são negligenciados. No escopo desta tese entende-se que estas possíveis limitações ao integrar distintas dimensões, escalas e processos sociais são inerentes a quaisquer estratégias de apreensão das dinâmicas urbanas, e tal característica de assimetria deve ser levada em consideração nos momentos de análise e proposição de alternativas processuais.

A metodologia TLER (Figura 02) envolve um movimento em espiral, do abstrato para o concreto, permitindo uma compreensão mais dinâmica e complexa das relações socioespaciais. Esse movimento deve considerar tanto as paisagens socioespaciais herdadas quanto as estratégias emergentes que buscam transformar essas paisagens. Assim, a estruturação socioespacial ocorre por meio da interação entre diferentes estruturas e estratégias, condicionadas por contextos históricos e geográficos específicos.

Figura 02 – Matriz TLER – Quatro dimensões fundamentais de relações socioespaciais

Dimensão das relações socioespaciais	Princípio da estruturação socioespacial	Padrão associado das relações socioespaciais
Território	Definição de fronteiras [<i>bordering</i>], delimitação, parcelização, fechamento	Construção da divisão do interior/exterior; papel constitutivo de “exterior”.
Lugar	Proximidade, enraizamento espacial, diferenciação de área.	Construção de divisões espaciais de trabalho; diferenciação das relações sociais de forma horizontal entre lugares “centrais” x lugares “periféricos”
Escala	Hierarquização, diferenciação vertical	Construção de divisões escalares do trabalho; diferenciação vertical de relações sociais entre escalas “dominante”, “nodal” e “marginal”.
Redes/reticulação	Interconectividade; interdependência, diferenciação transversal ou “rizomática”.	Construir redes de conectividade nodal; diferenciação de relações sociais entre pontos nodais no âmbito de redes topológicas

Fonte: Brenner (2018, p.144)

Os autores exploram uma abordagem estratégico-relacional para compreender as configurações das relações socioespaciais, enfatizando a interdependência entre trajetória passada (*path-dependent*) e a produção da trajetória presente e futura (*path-shaping*). Essa perspectiva destaca como as relações socioespaciais se estruturam por meio de restrições estrategicamente seletivas e ações ajustadas às estruturas preexistentes. O conceito TLER é central na análise socioespacial, sendo que cada um desses elementos pode ser analisado em três dimensões: a) autônoma – como um produto das suas próprias dinâmicas internas (território enquanto produto e condicionante dos processos urbanos); b) interrelacional – analisado em relação a outros elementos da matriz TLER (as influências do território nos lugares, escalas ou redes), e; c) influenciado por externalidades – sendo impactado por outros elementos e fluxos socioespaciais exógenos.

[...] a realização de possibilidades socioespaciais específicas em qualquer combinação TLER envolve interações materiais entre diferentes estruturas e estratégias que se baseiam nesses princípios de organização socioespacial de forma diferencial, histórica e geograficamente específica. Esse processo de estruturação impõe determinados limites à forma, feição e trajetória das combinações TLER presentes e futuras, bem como às relações socioespaciais através das quais essas combinações são mediadas, produzidas e transformadas. (Brenner, 2018, p.146-147)

A TLER propõe alternativas às análises unidimensionais, defendendo uma perspectiva multidimensional que revele as complexidades das relações socioespaciais. Para tanto, utiliza o conceito de matriz relacional (Figura 03 e 04) para interligar estas dimensões. Esta estrutura tem como objetivo dar visibilidade às possibilidades de representação dos processos de urbanização, integrando as distintas escalas e temas abrangidos.

Figura 03 – Matriz TLER – Os locais do unidimensionalismo

Ponto de partida simples (e abstrato)	Área de aplicação			
	Território	Lugar	Escala	Redes
Território	Territorialismo metodológico			
Lugar		Lugar-centrismo		
Escala			Escala-centrismo	
Rede				Rede-centrismo

Fonte: Brenner (2018, p.146-149).

Dentre as vantagens da adoção deste referencial, pode-se citar práticas inclusivas, tais como, proporcionar debates sobre conceitos geográficos como escala e rede, demonstrar o potencial dos métodos polimórficos de análise, analisar a periodização das geografias históricas do desenvolvimento capitalista, observando como as dimensões TLER variam ao longo do tempo, investigar crises de acumulação e regulação como reflexo da desconexão entre os elementos TLER e as tentativas de resolver essas crises por meio da reorganização das suas interações e avaliar como novas combinações TLER podem emergir em resposta às mudanças dos processos de urbanização.

O autor argumenta que premissas espaciais sempre estiveram presentes nas ciências sociais, mas que um engajamento mais crítico e sistemático só se desenvolveu nas últimas décadas. No entanto, esse engajamento fragmentou-se em análises isoladas de território, lugar, escala e redes, negligenciando as interconexões entre essas dimensões.

Assim, a proposta TLER busca estabelecer uma abordagem polimórfica e estratégico-relacional, capaz de superar essas limitações teóricas e metodológicas em uma análise holística e relacional, que vá além de enfoques isolados sobre os elementos espaciais.

Figura 04 – Matriz TLER – Além do unidimensionalismo: dimensões conceituais

Princípios estruturantes	Campos de operação			
	Território	Lugar	Escala	Rede
Território	Fronteiras e limites passados, presentes e emergentes	Lugares singulares em um dado território	Governo multinível	Sistema interestatal, alianças estaduais, governo multi-área
Lugar	Centro-periferia, regiões fronteiriças, impérios, neo-medievalismo	Locais, milieux, cidades, sítios, regiões, localidades, globalidades	Divisão de trabalho conectado a lugares diferentemente escalados	Governança local/urbana, parcerias
Escala	Divisão escalar de poder político (Estado unitário, Estado federal etc.)	Escala como área em vez de nível (da local até a global), divisão espacial de trabalho (boneca russa)	Ontologia vertical baseada em hierarquias encaixadas ou entrelaçadas	Redes de poder paralelo, regimes internacionais não governamentais
Redes	Origem - borda, efeito cascata (radiação), esticamentos e dobraduras, região trans-fronteiriça, sistema interestatal	Redes de cidades globais, cidades polinucleadas, locais entrelaçados.	Ontologia plana com diversos pontos de entrada a-escalares	Redes de redes, espaços de fluxos, rizoma

Fonte: Brenner (2018, p.146-149)

A proposta busca substituir concepções tradicionais sobre os processos de urbanização por uma análise dinâmica e interconectada das transformações espaciais contemporâneas, desafiando epistemologias estabelecidas e sugerindo novas formas de teorização, mapeamento e ação em um contexto que denota a emergência de novas configurações espaciais altamente complexas e desiguais, impossíveis de serem compreendidas pelos modelos urbanos tradicionais que ensejam a elaboração de novos referenciais cognitivos para compreender e intervir nesse cenário.

A análise da urbanização deve considerar processos mais amplos que envolvem infraestrutura, economia e transformação social e ecológica. É necessário, portanto, a construção de uma nova abordagem para a questão urbana que supere concepções tradicionais de planejamento, adotando um olhar mais abrangente e relacional. As transformações urbanas contemporâneas não podem ser explicadas apenas pelo crescimento das cidades, mas devem ser analisadas em termos de processos dinâmicos que atravessam diferentes escalas espaciais e afetam distintos aspectos e dimensões da vida social, econômica e ambiental.

3.2 Necessidade de um novo léxico para a urbanização

Apesar da onipresença de características recorrentes presentes nos processos de urbanização em nível global e a manifestação de padrões reincidentes de organização e fragmentação socioespaciais nas cidades brasileiras (sejam em metrópoles, cidades médias e na multiplicidade e diversidade de cidades pequenas), a definição do espaço urbano tornou-se difusa, polimórfica e ambígua.

O conceito de “urbano” perdeu coerência morfológica e ampliaram-se as possibilidades de representação cartográfica e espacial, tendo estas sido utilizadas para descrever uma grande variedade de processos socioespaciais que podem ser traduzidos de maneiras diversas, ainda que sem necessariamente lograr êxito em representar as dinâmicas urbanas em um todo coerente e representativo. Tal situação gera um paradoxo no sentido em que, ao mesmo tempo em que a questão urbana se torna central nas análises acadêmicas, econômicas, sociais e políticas, ela se revela um conceito desafiador, prolixo e de difícil definição.

Essa indefinição reflete e revela uma crise epistemológica no campo dos estudos urbanos. Enquanto a pesquisa empírica avança nos processos de coleta de dados e refinamento metodológico, há uma fragmentação teórica sobre a própria definição da questão urbana. O resultado é uma multiplicidade de abordagens e vieses de pesquisa em que se denota a grande discrepância sobre o que deve ser estudado, por que deve ser estudado e qual é a melhor abordagem para tal.

A cidade contemporânea se tornou epicentro da mobilização sociopolítica, substituindo o papel que a fábrica desempenhou durante a era industrial enquanto *locus* da luta de classes e representa o espaço comum onde se desenrolam as disputas pelo direito à cidade em meio à globalização, à regulação neoliberal e a produção rentista do espaço, em que o território se constitui enquanto nova fronteira de acumulação capitalista.

A questão urbana enquanto instrumento de manipulação territorial por parte de agentes de interesse constitui também espaço de resistência para o surgimento de novas maneiras de apropriação, utilização e representação nas relações mediadas pelo território ao servir como meio para transformar as estruturas político-econômicas e as formações espaciais do capitalismo contemporâneo.

As ciências exatas, computacionais e ecológicas têm contribuído significativamente para os estudos urbanos através de tecnologias inovadoras, tais

como mapeamentos georreferenciados e sistemas de informação geográfica (SIG), ferramentas que permitem compreensão mais detalhada das dinâmicas espaciais da urbanização global, proporcionando novos horizontes para a compreensão e elaboração de novas abordagens ao paradigma vigente de planejamento urbano e gestão territorial.

Faz-se necessária uma nova compreensão da urbanização para explorar as relações mútuas existentes entre as aglomerações e suas paisagens operacionais, incluindo as formas de intensificação do uso da terra, expansão de infraestruturas, transformação social e metabólica da natureza, coordenação logística, especulação financeira e redesenho territorial que as acompanham em todas as escalas espaciais. [...] enquanto o domínio não urbano continuar sendo [...] subordinado e operacionalizado por um processo de urbanização capitalista desigual, [...] sua natureza deverá ser [...] reimaginada e remapeada tanto na teoria como na prática. (Brenner, 2018, p.246-247)

Os vocabulários tradicionais para a descrição dos processos de urbanização, a linguagem adotada para a interação e comunicação e a episteme vigente para definir e atuar sobre as dinâmicas urbanas e os paradigmas de planejamento não são mais suficientes ou adequados para analisar, tipificar e atuar nos padrões e dinâmicas de urbanização contemporâneas. Existe uma proliferação de padrões diferenciados sobre as questões de desenvolvimento territorial e urbano e o desafio teórico e prático tem como horizonte a elaboração um novo léxico, abordagens analíticas e críticas alternativas, para apreender e compreender essa complexidade e os processos contraditórios que ocorrem em diferentes escalas e dimensões socioespaciais.

A urbanização não pode mais ser vista apenas como um processo centrado na cidade, mas deve ser analisada como uma reestruturação socioespacial contínua que envolve transformações industriais, políticas, trabalhistas, ambientais e ecossistêmicas. Os espaços urbanos não são territórios fixos, sujeitos a leis naturais imutáveis, mas configurações espaciais multiescalares e multidimensionais em constante mutação e interação entre os diversos agentes envolvidos.

Torna-se necessária uma reinvenção sistemática dos conceitos que tratam das questões de urbanização, rompendo com abordagens urbano-cêntricas e metodologicamente territorialistas. Em vez de tratar a urbanização como simples crescimento demográfico ou físico das cidades, é necessário compreendê-la como um processo global que envolve tanto a concentração quanto a expansão do espaço urbano.

Faz-se necessário um novo léxico de diferenciação socioespacial. As geografias do capitalismo estão mais variadas do que nunca: os processos contemporâneos de urbanização dificilmente significam a transcendência do desenvolvimento

espacial desigual e a desigualdade territorial em todas as escalas geográficas. [...] é necessário contar com um novo léxico de diferenciação socioespacial para compreender os padrões e caminhos emergentes da reorganização urbana planetária. [...] a diferença espacial já não assume a forma de uma divisão entre o urbano e o rural, mas se articula mediante uma explosão de padrões e potenciais de desenvolvimento dentro de um tecido de urbanização mundial que se engrossa [...]. (Brenner, p.283-284).

A questão urbana não pode mais ser tratada como conceito fixo, bem definido, mas enquanto processo que atravessa diferentes escalas geográficas e temporais, caracterizada por contradições, desigualdades e reestruturações constantes, exigindo novas abordagens teóricas e metodológicas para sua compreensão: “o conceito de urbanização requer uma reinvenção sistemática. [...] é uma ferramenta crucial para investigar o processo urbano planetário. [...] deve escapar das tradições urbano-cêntricas, metodologicamente territorialistas e predominantemente demográficas que até agora monopolizaram seu uso” (Brenner, 2018, p.285). Os processos de urbanização não tratam de casos isolados, particulares, ainda que relacionados a especificidades e características locais, mas como efeito das práticas socioeconômicas e políticas que moldam o capitalismo mundial.

Assim como a ideia de “nação” foi criticamente analisada no contexto do nacionalismo, a noção de “urbano” precisa ser revisitada para revelar suas bases ideológicas e suas conexões com a transformação socioespacial global. As pesquisas sobre os processos e dinâmicas de urbanização precisam evoluir para captar a complexidade das transformações contemporâneas e se constituir enquanto instrumental propositivo para os desafios e transformações das *polis* contemporâneas.

A proposta elaborada nesta tese se constitui na tentativa da construção de uma matriz analítica crítica dos processos de urbanização e fragmentação socioespacial conforme observados das dinâmicas de crescimento, adensamento e expansão do perímetro urbano na cidade de Santa Cruz do Sul – RS – Brasil, na contemporaneidade.

A GramUrb é convergente com a análise crítica da TCU em relação à urbanização capitalista, entendendo o espaço urbano não como dado, mas como produto de relações socioespaciais contraditórias. A GramUrb propõe superar análises ortodoxas e dicotômicas (urbano x rural, centro x periferia, Estado x Mercado), priorizando análises multiescalares, relacionais e histórico-processuais, como será visto no próximo tópico.

3.3 Gramática Da Urbanização – Construção De Uma Matriz Analítica

A proposta da Gramática da Urbanização (GramUrb) envolve dois momentos/movimentos principais. Em primeiro lugar, procedeu-se à organização e construção de uma matriz analítica crítica dos processos de urbanização da cidade de Santa Cruz do Sul (SCS) na contemporaneidade e que, nesse contexto, ensejam as dinâmicas de fragmentação socioespacial (FSE). Duas observações importantes devem ser feitas sobre a elaboração desta matriz analítica.

Em primeiro lugar, cabe esclarecer que o conceito da GramUrb aqui apresentado foi desenvolvido ao longo dos dois primeiros anos enquanto doutorando e pesquisador do PPGDR-UNISC e do grupo de pesquisa Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR), vinculado à instituição. A elaboração, estruturação e definição das três dimensões adotadas e sua conceituação enquanto matriz analítica ocorreu antes que este pesquisador tivesse acesso à leitura aprofundada da obra de Neil Brenner e à matriz TLER. Optou-se pela utilização da TCU e da matriz TLER como referencial teórico principal, tendo em vista tendo em vista a sua importância e convergência com a abordagem e a metodologia que desenvolvida nessa tese. Obviamente, a estrutura e conceito da GramUrb não são tão sofisticadas ou abrangentes quanto às apresentadas pela TCU, necessitando maior aprofundamento e refinamento para que se constitua em uma estratégia tão calibrada quanto a proposta por Neil Brenner.

Em segundo lugar, é necessário esclarecer e estabelecer o conceito de “matriz analítica” adotado nesta tese. A palavra “matriz” é polissêmica e polimórfica e está relacionada aos contextos em que é utilizada, desde os campos da matemática, administração e organizações, tecnologia da computação, biologia e medicina, etc. Entretanto, esta ideia também está presente no campo das teorias sociais e urbanas, e é nesta contextualização em que o termo é utilizado aqui, enquanto metáfora/analogia para designar uma estrutura histórica, conjuntural, geradora de significados, práticas e relações sociais intermediadas também pelo território.

No escopo da tese, tendo como referência a TCU, a matriz GramUrb é compreendida como uma estrutura analítica das relações sociais, simbólicas, espaciais e de poder. Ela se refere a um conjunto relacional de elementos que moldam práticas, discursos e formas de organização do espaço urbano e da vida social.

A matriz, nesse sentido, não é um modelo fixo ou estático, mas a análise crítica das configurações dinâmicas, históricas e geograficamente situadas que articulam: a)

formas de reprodução do espaço (infraestrutura, morfologia, uso e ocupação do solo); b) relações de poder e dominação (classe, gênero, raça, território); c) estruturas de significação (discursos, narrativas, representações), e; d) e lógicas de organização e funcionamento institucional (Estado, mercado, mídia, planejamento urbano).

Ela adota dimensões e escalas variáveis, intercambiáveis, adaptadas a partir da matriz TLER (Quadro 01) e abarca o *habitus* socialmente estruturado (Pierre Bourdieu), relações microfísicas de poder e território (Michel Foucault), geografias do poder (Claude Raffestin), formas contemporâneas estruturais de reprodução do capitalismo urbano, financeirização do espaço e governança neoliberal global (Neil Brenner e David Harvey) e estratégias informacionais atuantes no EcoD, referindo-se: a) à matriz territorial da cidade, sua forma de estruturação espacial e funcional (centro-periferia, fragmentação, enclaves); b) à matriz de planejamento, sua lógica normativa e institucional (planejamento tecnocrático, participativo, estratégico), e; c) à matriz de reestruturação socioespacial urbana (globalização, financeirização e produção desigual do espaço).

Quadro 01 – Referencial Teórico Matriz TLER adaptada à GramUrb

Dimensão TLER	Contribuições teóricas	Conceito-chave	Aplicação à Gramática da Urbanização
T - Território	David Harvey	Acumulação por espoliação	Expansão do capital imobiliário, captura de solo urbano, projetos de infraestrutura seletivos, financeirização do território - MATRIZ DE ACUMULAÇÃO URBANA
L - Lugar	Pierre Bourdieu	<i>Habitus</i>	Práticas sociais de uso do espaço, diferenciação simbólica espacial, segregação cotidiana - MATRIZ SIMBÓLICA DE DIFERENCIAÇÃO ESPACIAL
E - Escala	Neil Brenner	Reescalonamento do Estado e Mercado	Descentralização seletiva do planejamento, governança urbana sob o capitalismo neoliberal - MATRIZ ESCALAR POLÍTICO/INSTITUCIONAL
R - Redes	Michel Foucault/Claude Raffestin/Eliara Santana	Formação discursiva e Ecossistema de Desinformação	Narrativas midiáticas, discursos de segurança, smart city, regulação tecnocrática do urbano - MATRIZ DE REGULAÇÃO DISCURSIVA

Fonte: Elaborado pelo Autor (2025).

A matriz analítica da Gramática da Urbanização, com base nas dimensões analíticas e conceitos-chave propostos pela TLER, permite uma leitura relacional, crítica e multiescalar dos processos urbanos em cidades como Santa Cruz do Sul (SCS). Cada dimensão da matriz opera como uma chave de leitura que articula práticas materiais, simbólicas, institucionais e discursivas.

Na dimensão Território, inspirada em Harvey, a urbanização é compreendida como parte da lógica de acumulação capitalista e se expressa na expansão da cidade, valorização do solo e produção de infraestrutura seletiva, práticas interpretadas como formas de acumulação por espoliação e financeirização do território que reestruturam a cidade sob a lógica do capital imobiliário.

Na dimensão Lugar, Bourdieu e o conceito de *habitus* é entendido como matriz socialmente estruturada de práticas e percepções sobre e no espaço, distinções simbólicas entre bairros e estigmatização de áreas urbanas que revelam como o espaço é vivido e reproduzido pelas práticas cotidianas.

Na dimensão Escala, utiliza-se Brenner para evidenciar como reformas neoliberais fragmentam e redistribuem funções governamentais e políticas, processo que se manifesta na adesão a políticas federais e parcerias institucionais que reconfiguram o planejamento urbano local, em que o município se insere seletivamente em redes decisórias e financeiras transescalares.

Na dimensão Redes, utiliza-se Foucault com a noção de formação discursiva nas relações de poder, as análises de Raffestin acerca das representações territoriais e os estudos de Santana sobre mídias, estratégias e práticas do EcoD.

Esse referencial permite uma leitura crítica dos discursos sobre a urbanização e “desenvolvimento” produzidos e disseminados por mídias e grupos de interesse que operam como matrizes narrativas de regulação simbólica do espaço, legitimando intervenções seletivas e reforçando lógicas tecnocráticas de planejamento. A articulação entre teoria crítica, análise empírica e construção analítica fornece uma base sólida para a GramUrb enquanto instrumento de leitura, prospecção e proposição de alternativas frente à fragmentação socioespacial urbana.

Na proposta da matriz GramUrb, a estrutura TLER foi adaptada às dimensões conceituais adotadas. Desta forma, os campos de pesquisa e os dados foram organizados em três eixos principais (Quadro 02): a) Sintaxe Espacial (SyE) – que dá conta de organizar e analisar as características configuracionais pretéritas e as estratégias de intervenção atuais no território; b) Semântica Espacial (SmE) – que contextualiza e analisa as relações de poder entre os distintos grupos produtores do espaço e suas estratégias de comunicação e disseminação de conteúdo ideológico presentes nas questões urbanas, e; c) Semiótica Espacial (Soe) – que analisa as redes de percepção subjetivas e simbólicas presentes na interação da população com o território.

Quadro 02 – Integração da Estrutura TLER na Matriz GramUrb

Integração na MATRIZ GRAMURB		
Eixo Analisado	Função na Matriz GramUrb	Conceito-chave
SyE - Sintaxe Espacial	Configuração Físico-territorial do Espaço	Demonstrar como o espaço é estruturado através de limites, fluxos, acessos e encontros
SmE - Semântica Espacial	Produção Simbólica, Discursiva e Normativa do Espaço	Revela os Discursos e Representações que sustentam práticas urbanas desiguais
SoE - Semiótica Espacial	Intermediação entre percepções subjetivas e participação em instâncias decisórias	Questionamento dos padrões de representatividade, inclusão e democracia

Fonte: Elaborado pelo Autor (2025).

A GramUrb propõe a construção de uma nova percepção e representação do espaço urbano - uma espécie de “mapa cognitivo alternativo” - que permita relacionar aspectos, dimensões e escalas presentes nas dinâmicas de urbanização, relacionando dados multiescalares e multidimensionais que possam integrar a complexidade da rede de relações entre os agentes e o território, possibilitando a identificação de vetores de FSE articulados com estruturas de poder, discurso, configurações socioespaciais e estratégias de regulação que transformam as percepções subjetivas sobre os processos de urbanização.

O referencial teórico e elaboração dos eixos analíticos da GramUrb é o objeto dos três próximos tópicos e evidenciam a proposta analítica e teórico-metodológica da tese que busca interpretar os processos de urbanização como uma estrutura semântica, normativa e espacial (Quadro 03). Assim como uma gramática linguística define regras e combinações possíveis para produzir sentido, a GramUrb propõe uma estrutura possível de análise e interpretação conjunta dos modos de produção, organização, representação e vivência do espaço urbano ao articular criticamente a TCU com ferramentas conceituais e operacionais que permitem analisar e representar de maneira multiescalar e multidimensional os elementos que compõem a (re)produção do espaço urbano, com ênfase na fragmentação socioespacial, na cooptação do Estado, na financeirização da cidade e nos ecossistemas de desinformação.

Para conferir maior legibilidade ao aspecto relacional fundamental da GramUrb, optou-se pela elaboração de diagramas sintéticos considerando as três dimensões conceituais que estruturam a matriz, suas relações intrínsecas e possibilidades de utilização enquanto instrumental de análise. Assim, a dimensão da Sintaxe Espacial, de acordo com o Quadro 03, pode ser representado de maneira simplificada conforme exposto na Figura 05.

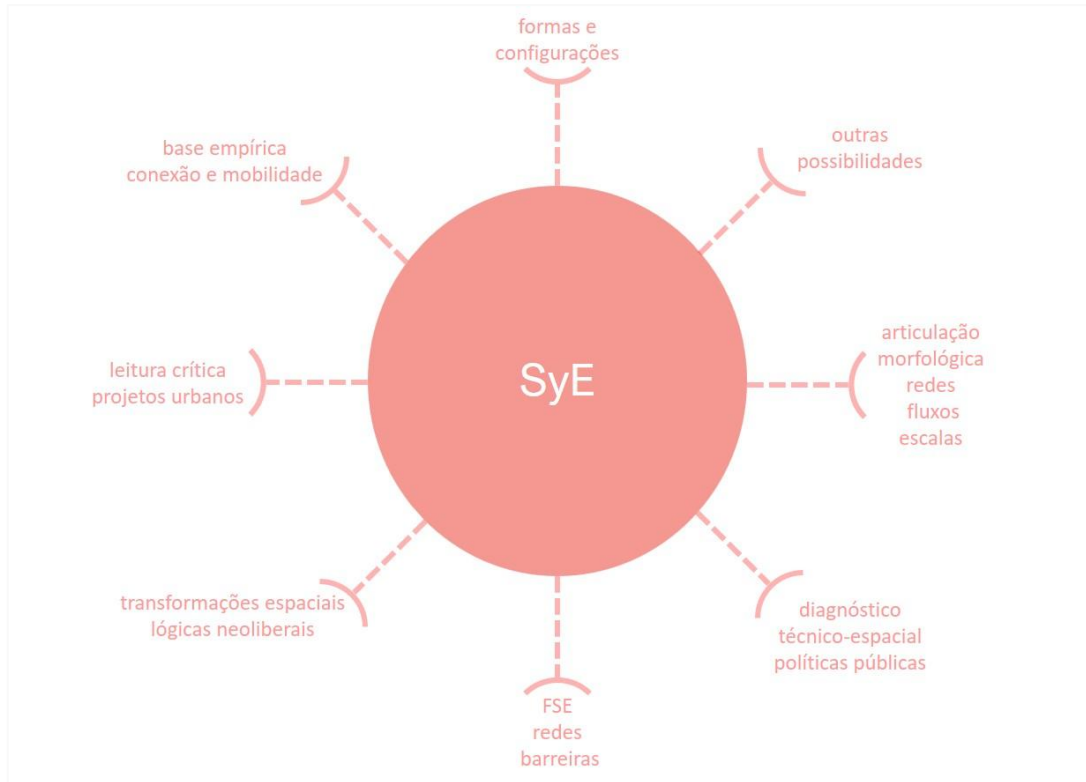
Quadro 03 – Referencial Metodológico da Matriz GramUrb

Elementos da GramUrb SyE - Sintaxe Espacial		SmE - Semântica Espacial	SoE - Semiótica Espacial
Produção do Espaço	Análise das formas urbanas e configurações físicas (morfologia, conectividade, acessibilidade)	Produção de sentidos e representações sobre os territórios; percepção simbólica do espaço	Mediação política-informacional da produção espacial; participação, comunicação e apropriação cidadã dos territórios
Fragmentação Socioespacial	Evidencia a segregação espacial por meio de redes físicas desconectadas e barreiras urbanas	Enfatiza a fragmentação dos significados e pertencimentos simbólicos dos grupos sociais	Denuncia os processos de invisibilização, desinformação e exclusão nos dispositivos técnicos e políticos de planejamento urbano
Estratégia Relacional	Base para entender a articulação morfológica entre redes, fluxos e escalas urbanas	Analisa as relações de poder na produção dos significados e discursos espaciais	Foca na interação entre atores, saberes e tecnologias no debate e decisão sobre o espaço urbano
Dispositivos de Poder	Ferramenta para leitura crítica dos projetos urbanos e da imposição de lógicas espaciais dominantes	Questiona os discursos hegemônicos sobre “modernidade”, “progresso” e “cidade ideal”	Critica a tecnocracia, o controle informacional e a captura da participação cidadã pelas instituições e elites econômicas
Reestruturação Urbana	Analisa transformações espaciais sob lógicas neoliberais (gentrificação, enclaves, megaequipamentos)	Compreende as narrativas mobilizadas para legitimar a reestruturação (revitalização, valorização, sustentabilidade)	Examina os fluxos informacionais, mídias digitais e dispositivos participativos na legitimação ou resistência às reestruturações territoriais
Participação e Ação Política	Base empírica para localizar as barreiras físicas e oportunidades de conexão e mobilidade	Ressalta o papel da linguagem, da mídia e das representações na construção da ação coletiva	Propõe a democratização da informação geoespacial e dos processos decisórios, com base em TICs, SIGs e práticas colaborativas de governança urbana
Conhecimento e Planejamento	Apoia o diagnóstico técnico-espacial (via Sintaxe Espacial) para subsidiar políticas públicas	Questiona a autoridade técnica e propõe valorização dos saberes locais e plurais	Articula tecnologias digitais e saberes populares no redesenho participativo das políticas urbanas e na crítica ao planejamento top-down

Fonte: Elaborado pelo Autor (2025).

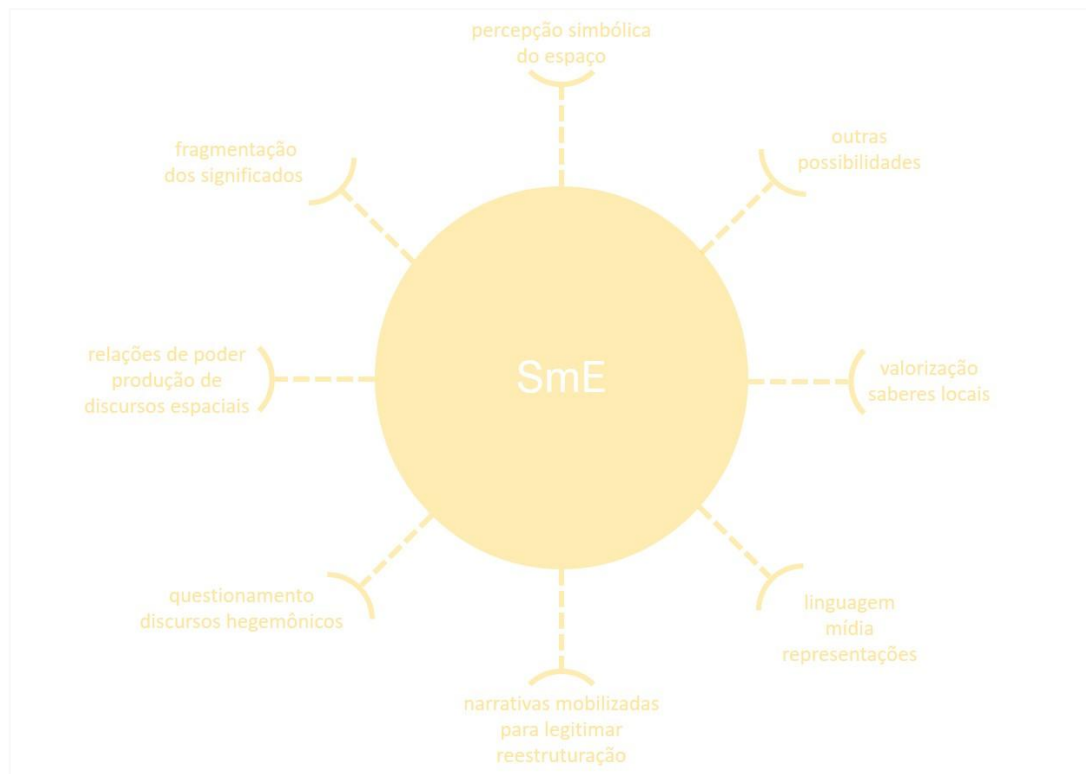
O diagrama esquemático representa a dimensão SyE e as possíveis maneiras de organização para apreensão dos processos elencados e a elaboração de estratégias efetivas para a proposição de políticas públicas ou estratégias de planejamento que deem conta de atender as distintas necessidades e problemas identificados pelas dinâmicas urbanas factuais atuantes nos processos de urbanização. As figuras 06 e 07 trazem, respectivamente, a mesma categorização adotada no Quadro 03 relativamente às dimensões da Semântica Espacial e da Semiótica Espacial.

Figura 05 – Matriz GramUrb – Dimensão Sintaxe Espacial (SyE)



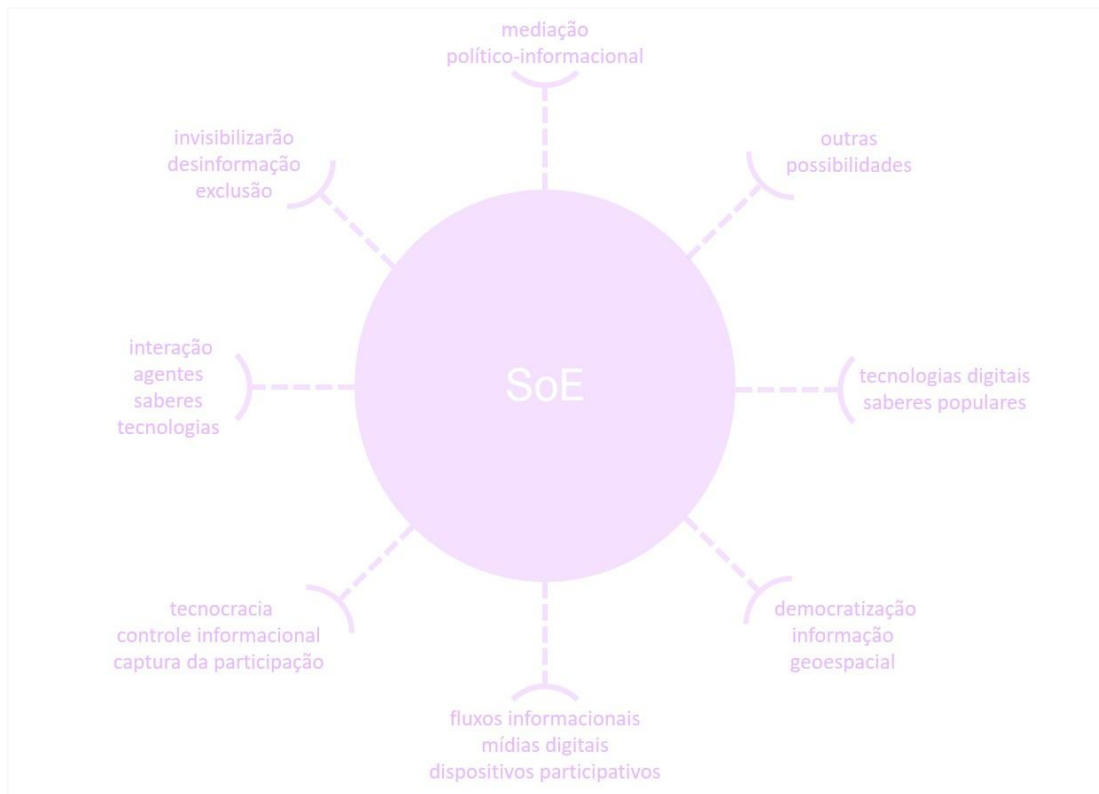
Fonte: Elaborado pelo Autor (2025).

Figura 06 – Matriz GramUrb – Dimensão Semântica Espacial (SmE)



Fonte: Elaborado pelo Autor (2025).

Figura 07 – Matriz GramUrb – Dimensão Semiótica Espacial (SoE)

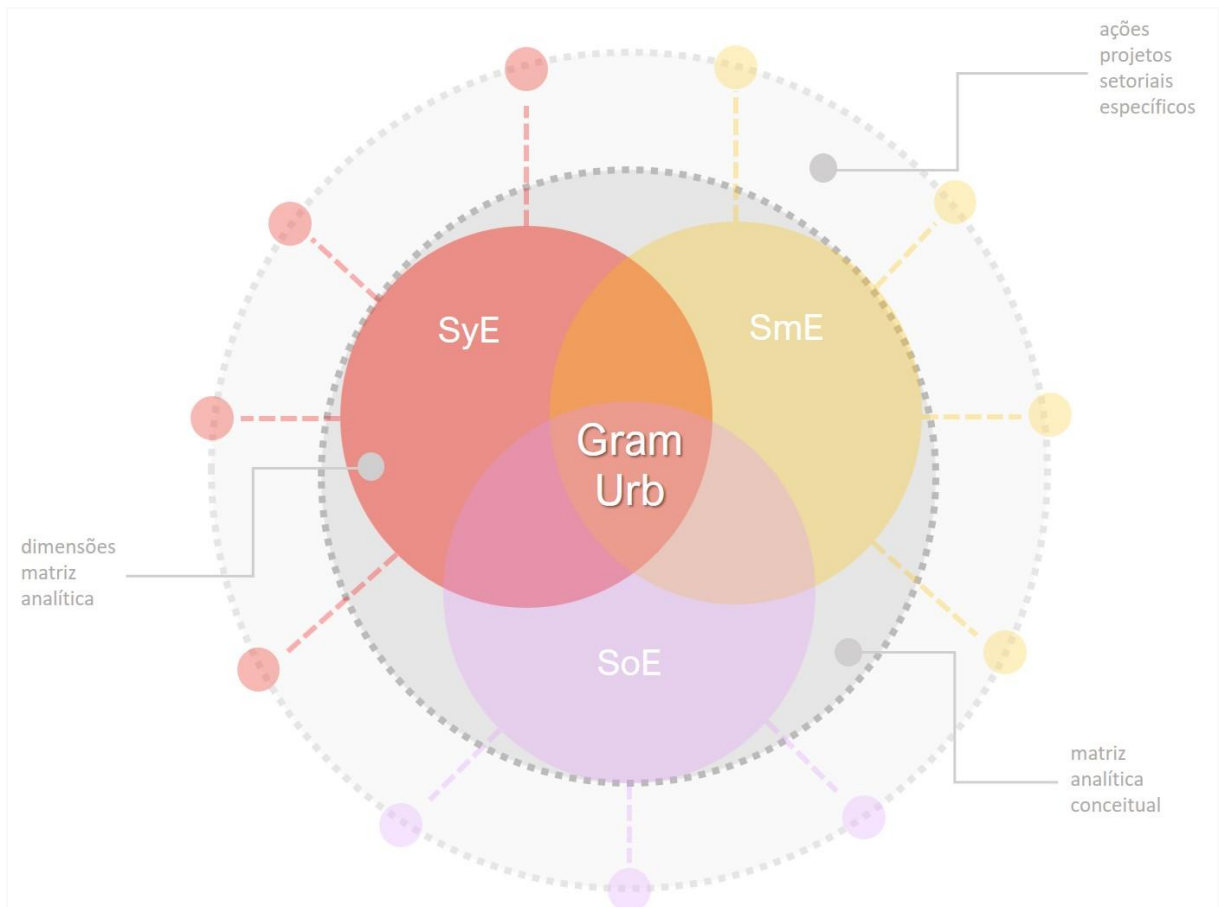


Fonte: Elaborado pelo Autor (2025).

Ainda que cada dimensão contemple análises e estratégias específicas de mapeamento dos processos de urbanização, elas só fazem sentido se forem estruturados considerando os aspectos relacionais intrínsecos das dinâmicas urbanas (Figura 08).

Observe-se que se trata de um diagrama conceitual (de fato, os processos analisados não são homogêneos, simétricos), posto que, por princípio, conforme destacado anteriormente, a assimetria é uma característica inerente às distintas dimensões, escalas e processos sociais e se constitui em fator estruturante de quaisquer estratégias de apreensão das dinâmicas urbanas. A GramUrb pode ser adaptada de maneira complementar à Matriz TLER idealizada no escopo da TCU (Figura 09). Ela traz como vantagens analíticas o detalhamento da estrutura geral elaborada por Neil Brenner e permite que se elaborem abordagens alternativas a cada um dos eixos analisados, que são intercambiáveis e podem ser modificados, subtraídos ou acrescentados a qualquer momento, sem que para isso abdicuem da característica fundamentalmente relacional da proposta aqui apresentada.

Figura 08 – Matriz GramUrb – Diagrama Conceitual

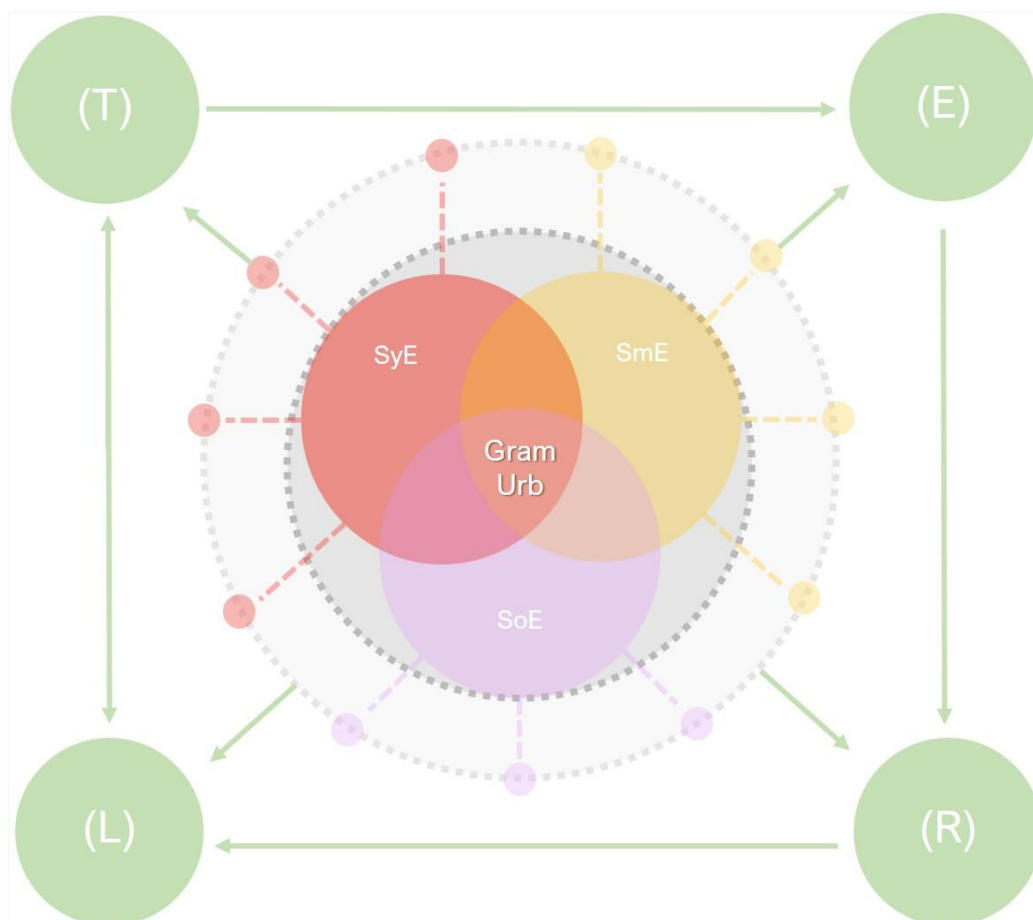


Fonte: Elaborado pelo Autor (2025).

A crise urbana evidencia a degradação do paradigma de planejamento e a desarticulação entre as dimensões e escalas das tensões cotidianas relacionadas à gestão territorial. Os processos de urbanização são abertos e mutáveis e a construção de conceitos pode ser instrumentalizada, sendo que as abordagens normativas e tecnocráticas (que denotam as formas de dominação e ideologia socioespacial vigentes) devem ser substituídas por estratégias dialéticas entre o território, escalas, redes e lugares, em que a própria teoria se constitui enquanto ferramenta de resistência ao modo de produção neoliberal ao reconhecer e aproveitar a lógica das correlações horizontais que configuram e animam o território e o espaço urbano.

Compreender e representar criticamente as maneiras como as quais o espaço urbano é produzido, normatizado, vivido e representado, desvelando as relações de poder, os processos de exclusão e os sentidos ocultos da cidade sob o capitalismo contemporâneo, são passos necessários para a construção de alternativas mais sustentáveis, democráticas e inclusivas nos processos urbanização.

Figura 09 – Diagrama Esquemático - Matrizes TLER e GramUrb



Fonte: Elaborado pelo Autor (2025).

A GramUrb rejeita modelos determinísticos, normativos ou generalizantes e compreende uma abordagem heurística abstrata, exploratória e crítica, atenta às especificidades territoriais e propõe um instrumental analítico sensível às transformações locais e globais através de um engajamento social, político e acadêmico que preconiza a reconstrução de um léxico socioespacial crítico que vá além das categorias herdadas por correntes teóricas e práticas sociopolíticas oligarquizadas que têm a primazia nas estratégias de (re)produção urbana

Ao articular estas três dimensões, a GramUrb oferece um referencial teórico-metodológico multiescalar e multidimensional que integra forma urbana, práticas simbólicas e narrativas comunicacionais. Essa abordagem rompe com modelos normativos e tecnocráticos, propondo um instrumental crítico analítico, flexível, local e historicamente situado, que visa desvelar os mecanismos de fragmentação socioespacial, financeirização e captura institucional, oferecendo alternativas mais democráticas e inclusivas para o planejamento urbano.

4 DIMENSÕES DA MATRIZ GRAMURB

A Gramática da Urbanização (GramUrb) elabora uma abordagem crítica dos processos de urbanização na escala de cidades médias e pequenas, em contextos marcados pela fragmentação socioespacial e desigualdades territoriais. Estruturada em três dimensões — sintaxe, semântica e semiótica espacial —, a tese analisa os processos de urbanização enquanto produto de disputas materiais e simbólicas das dinâmicas de reprodução urbana. A GramUrb oferece uma leitura relacional, multiescalar e multidimensional do espaço, permitindo desvelar os mecanismos que operam na produção da ordem urbana desigual e socialmente excludente.

A sintaxe espacial corresponde à dimensão configuracional da cidade, centrando-se na análise da forma urbana, conectividade viária e padrões de acessibilidade. Com base na Teoria da Sintaxe Espacial de Hillier & Hanson, permite compreender como a configuração espacial urbana condiciona práticas cotidianas, fluxos de mobilidade e interações sociais. Ao evidenciar a existência de centralidades privilegiadas e periferias desconectadas, a sintaxe revela como a estrutura física reforça dinâmicas de reprodução, segregação e exclusão urbanas.

A semântica espacial problematiza os sentidos, valores e representações do espaço urbano. Com base em Raffestin, Foucault, Bourdieu e Santana, essa dimensão analisa como diferentes agentes — Estado, mídia e mercado — constroem narrativas que estigmatizam, valorizam ou invisibilizam áreas e demandas sociais em um contexto no qual o espaço é instrumentalizado simbolicamente, operando como vetor de dominação e apropriação seletiva do território.

A semiótica espacial analisa os sistemas subjetivos que moldam a percepção do espaço urbano a partir da análise compilada de Bugs. Ao investigar as possibilidades de apreensão das subjetividades coletivas através das emergentes tecnologias de informação geográfica, essa dimensão destaca a importância da coleta e organização de bancos de dados georreferenciados como potencialidades de resistência contra formas hegemônicas de representação social através de cartografias sociais, letramento midiático e democratização simbólica do espaço.

A GramUrb articula forma, sentido e representação para desvelar os processos que (re)produzem hierarquias espaciais. Ao integrar criticamente suas três dimensões analíticas, contribui para repensar o planejamento urbano sob uma perspectiva transformadora, inclusiva e democrática.

4.1 SINTAXE ESPACIAL

A teoria da “Sintaxe Espacial” (SyE), publicada por Hillier e Hanson nos anos 1980, possibilita a realização de análises quali-quantitativas com foco na configuração espacial das cidades, identificando as propriedades da rede de espaços públicos e privados. É uma metodologia de análise da configuração espacial, dos padrões de localização, hierarquia, mobilidade e integração entre elementos construídos e os grupos sociais, evidenciando que a arquitetura e a utilização dos sistemas de espaços abertos e fechados dão forma à cidade, além de estabelecer uma relação hierárquica e simbólica com a vida social e política, orientando as relações e práticas sociais. A característica relacional (em que alterações em quaisquer aspectos correspondem a mudanças globais do sistema como um todo) denota a sinergia entre a interação humana e os objetos espaciais, condicionantes e resultado destas interações

A SyE tem como objetivo depreender as propriedades morfológicas do território através de padrões quantitativas que permitem a relação com variáveis qualitativas, conteúdos socioeconômicos e a forma como as instâncias legislativas e relações de poder se relacionam com e através do espaço. A configuração do ambiente construído permite apreender os padrões de organização da sociedade, facultando a análise do espaço a partir da sociedade e da sociedade a partir do espaço e denota um processo histórico, cultural e identitário que tem por base o território e onde os edifícios, áreas públicas, parques e praças, ruas e vazios urbanos compõem um sistema de relações espaciais mediadas pelo e atuantes no espaço.

By giving shape and form to our material world, architecture structures the system of space in which we live and move. [...] it provides the material preconditions for the patterns of movement, encounter and avoidance which are the material realisation - as well as sometimes the generator – of social relations. (Hillier e Hanson, 1984, p. 9)

O significado social do espaço pode ser expresso em termos das relações topológicas existentes nas configurações físicas e das relações em nível individual e coletivo com o ambiente construído. A essência do método de análise é que ele, primeiramente, estabelece uma forma de lidar com a estrutura física global do espaço urbano sem perder de vista a estrutura local; e, em segundo lugar (em função do primeiro), estabelece um método de descrição do espaço de tal forma a permitir que suas origens sociais e consequências espaciais se tornem parte da sua descrição.

4.1.1 A Lógica Social do Espaço

De acordo com a Teoria da Sintaxe Espacial (TSE), o meio urbano pode ser descrito como uma estrutura espacial composta pela 'axialidade' (relações de espaços 'vazios', como ruas e praças), pelas estruturas 'convexas' (os limites, formas e configuração dos espaços construídos) e a relação destas entre si e os indivíduos. Esta descrição descreve o conjunto das relações sintáticas da cidade em termos de propriedades de simetria-assimetria, integração, conectividade e escolhas que determinam as condições de acessibilidade e mobilidade, inclusão e exclusão, coesão e fragmentação socioespacial. A ordenação espacial socialmente produzida denota padrões comportamentais e constitui (ao invés de meramente reproduzir) o espaço urbano que é, simultaneamente, condicionante e reflexo do modo de produção vigente e das relações sociais e de poder em interação.

The addition of 'semantics' to the system then requires us only to extend the principles used to describe 'syntax'. Syntax and semantics are a continuum, rather than antithetical categories. This continuum, expressible [...] are unifiable in the same framework: the conception of order in space as restrictions on an underlying random process. (Hillier e Hanson, 1984, p. 13-14)

A teoria da sintaxe espacial estabelece que o movimento dos fluxos através do espaço obedece a uma lógica racional, mensurável, em que os deslocamentos são orientados pelos percursos. A configuração espacial influi nesses fluxos, gerando condições de acessibilidade e mobilidade (físicas e sociais) que dão origem a diferenciações espaciais, hierarquizando os gradientes de integração e segregação urbanas. As edificações criam e organizam os volumes do espaço em determinados padrões, denotando as transformações espaciais através destes objetos, criando uma relação especial entre função e a significado social e simbólico do espaço construído.

A organização espacial configurada pelas e através das edificações está vinculada à organização das relações interpessoais. As edificações são objetos sociais e a arquitetura denota as edificações enquanto símbolos visuais da sociedade, e a maneira como estas estão distribuídas no território criam e organizam o espaço. Através da análise morfológica é possível reconhecer aspectos da organização social, de que ela existe e tem uma determinada forma. Analisar o espaço a partir da sociedade e a sociedade a partir do espaço. As edificações, além da arquitetura, se constituem enquanto um sistema sêmico de relações socioespaciais.

Essa descrição socio morfológica considera que os padrões espaciais devem ser descritos e analisados em termos próprios, sem suposições determinísticas, em que o ambiente físico expressa significado social na medida em que é considerado como um sistema de signos e símbolos – denotando apreensão cognitiva do espaço – similares à linguagem, em que o espaço apresenta características subjetivas e, portanto, podendo ser descrito em termos de uma “Semiótica Espacial” (SoE). Restrições em processos aleatórios de agregação e distribuição das construções (como ensejados pela legislação urbanística, por exemplo) podem levar a padrões globais e aglomerados urbanos de dispersão e segregação socioespacial.

As formas globais são geradas a partir de regras locais e o problema da geração dos assentamentos pode ser solucionado a partir das regras locais que organizam padrões globais, em que a aleatoriedade é relativa e contribui para a geração da forma. As formas globais não são simples resultado de processos de agregação de partes individuais, mas da superposição de comandos e regramentos, da hierarquia de limites, escalas, esferas administrativas, condicionantes naturais, práticas sociais e saberes culturais em uma relação de multiescalar e dimensional de processos que evidenciam características linguísticas nas dinâmicas de expansão urbana.

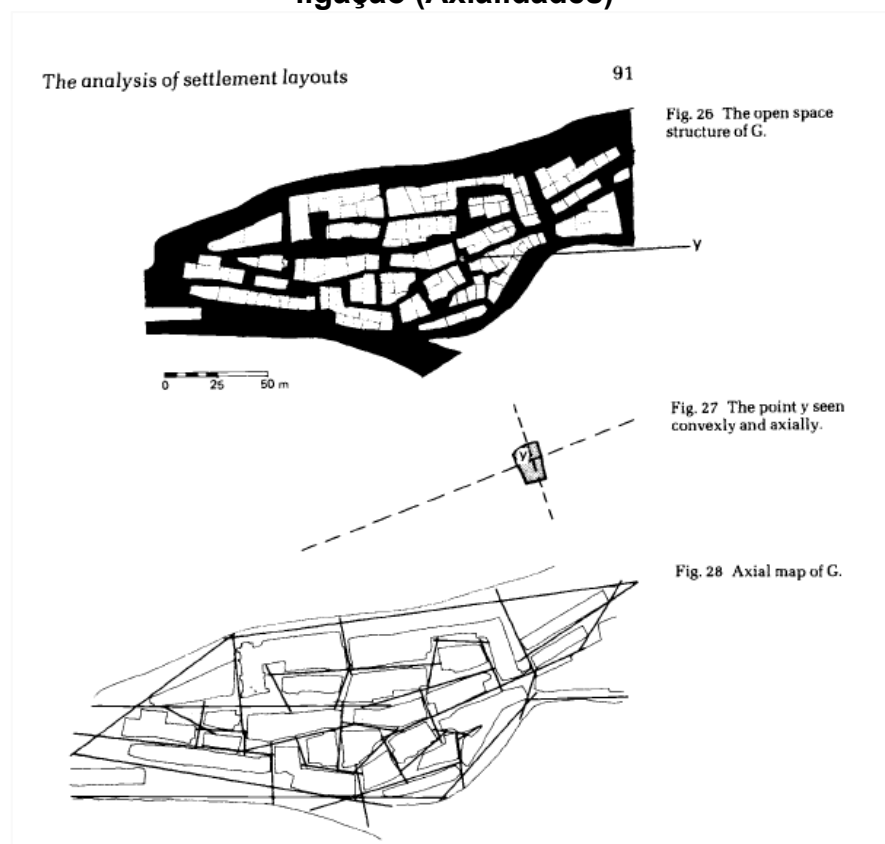
At a general level, everyday language recognises this pervasive relation between spatial formations and lifestyles by using words like urban, suburban, village, and so on with both a spatial and a behavioural dimension to their meaning. In everyday life and language, it seems, the experience of spatial formations is an intrinsic, if unconscious dimension of the way in which we experience society itself. We read space, and anticipate a lifestyle. (Hillier e Hanson, 1984, p. 27)

O significado social do espaço pode ser expresso em termos das relações existentes nas configurações espaciais. A categorização de uma “Semântica Espacial” (SmE) complementa o sentido da sintaxe espacial, onde as medições das relações se tornam possíveis porque a estrutura espacial de um determinado local pode ser representada em mapas que demonstrem a relação entre as edificações e os espaços abertos e fechados. Este método de análise estabelece uma forma de lidar com a estrutura física global da cidade sem perder de vista a estrutura local e permite o estabelecimento de um método de descrição do espaço que desvele suas origens sociais e consequências enquanto parte da sua descrição, ainda que essas ligações se revelem presentes mais de forma conceitual do que demonstrativas, tornando necessário sempre a observação presencial nos exemplos a ser pesquisados.

4.1.2 Configuração Urbana e Interação Espacial – Mobilidade, Integração e Segregação

O problema central da análise sintática dos núcleos urbanos/povoações é de que maneira o espaço aberto contínuo pode ser representado graficamente. O problema da análise é realizar a descrição de uma forma estruturada e quantitativa de como os assentamentos urbanos se estruturam e se organizam (Figura 10).

Figura 10 – Mapas de Cheios e Vazios (espaços convexos) e das vias de ligação (Axialidades)



Fonte: Hillier e Hanson (1984, p. 30).

As axialidades (espaços abertos, vias e logradouros) podem ser descritas como extensões e conexões entre os espaços convexos (edificações e restrições à mobilidade) e são indicados por linhas que se cruzam em determinado ponto e representam a máxima extensão global axial do ponto em uma linha reta. Esses dois tipos de extensão (em uma dimensão considera-se axial e, em duas dimensões, espaços convexos) podem ser objetivamente representadas.

A estrutura espacial pode ser representada de forma axial, convexa e em termos de relações entre estas dimensões. Ela é o resultado das formas de organização das edificações e de outras áreas, como jardins, parques e outros. Pode ser também descrita quanto ao modo como as residências, edifícios públicos e privados são diretos ou indiretamente permeáveis. Espaços axiais e convexos podem ser descritos e analisados em termos de suas configurações internas, nas relações entre si, com as edificações que definem o sistema e em relação ao mundo exterior que contém o sistema.

A questão da descrição do espaço é fundamental e pode ser descrita como o conjunto das relações sintáticas, tanto das edificações e o quadro construído quanto dos espaços abertos que conectam e integram mais os ou menos as diferentes localizações no tecido urbano e abarcam também os padrões de movimento, presença e sincronicidade da utilização do espaço entre os residentes e os visitantes de determinada localidade.

Pode-se medir o grau para o qual cada configuração de espaço urbano é considerada distributiva, não-distributiva, simétrica ou assimétrica no seu todo ou em partes. Esse quadro pode ser representado como uma série de postulados básicos do espaço urbano e da sua lógica social elementar: a) núcleos urbanos, assentamentos e o QC; b) a sequência de edificações e espaços abertos – vias, ruas e praças; c) os distintos domínios de utilização do espaço – habitantes do local e visitantes; d) as interfaces entre espaços convexos, axiais e as relações sociais; e) e) distintos graus de sincronicidade na utilização do espaço que interferem na simetria/assimetria nas relações de integração e/ou segregação.

A SyE demonstra que os fluxos de circulação nas cidades obedecem a uma lógica racional baseada na configuração espacial. Os atributos de simetria e assimetria (relação entre espaços mais ou menos acessíveis), distributividade e não-distributividade (grau de conexão e interação entre diferentes espaços) e inclusão e exclusão (barreiras espaciais que restringem o acesso a determinadas regiões da cidade) ilustram o quanto a acessibilidade e a integração dos espaços determinam padrões de mobilidade e interação social, gerando hierarquias urbanas que diferenciam os territórios.

A configuração espacial das cidades impacta diretamente os processos de integração e segregação social, evidenciando como o desenho urbano pode reforçar ou diminuir desigualdades preexistentes.

4.1.3 Arquitetura, Espaço e Significado Social

A teoria também investiga a relação entre a arquitetura e o significado social do espaço. Diferente de outros artefatos, as edificações não apenas possuem forma e função, mas também organizam o espaço ao seu redor, estruturando relações interpessoais e dinâmicas sociais. Os elementos do ambiente construído criam sistemas de relação que definem a experiência urbana e possibilitam a análise crítica social a partir das disposições e configurações espaciais.

A arquitetura e as morfologias construtivas, portanto, se constituem não apenas enquanto expressão estética ou resposta a uma necessidade prática, mas principalmente enquanto um fator determinante na construção da identidade urbana, na estruturação das relações sociais e nos padrões de interação da sociedade com e no território.

Os campos da arquitetura e do urbanismo compreendem estratégias e práticas que estruturam o espaço físico onde as relações sociais ocorrem, criando precondições materiais, topológicas e de mobilidade para encontros, conexões, integrações e segregações na medida em que ordenam e direcionam fluxos materiais e sociais através do espaço. A organização espacial não é completamente determinística, embora seja condicionada por normas técnicas, legislações urbanísticas e características físicas do território. Essa matriz de condicionantes influencia os padrões de uso e ocupação do solo, moldando comportamentos e contribuindo para distintos níveis de fragmentação socioespacial.

A estrutura morfológica urbana e os dispositivos legais operam como vetores que articulam forma e função no espaço, refletindo disputas de poder e interesses específicos na produção do território. Compreender essa interdependência entre forma urbana, normas e práticas sociais é essencial para redefinir estratégias de planejamento em que o território adquire sentido, valor e função, expressando relações políticas, econômicas e culturais.

A arquitetura, portanto, é uma forma de expressão e reprodução social, tanto na sua dimensão material quanto simbólica. No entanto, sua análise é mais facilmente conceituada do que adequadamente compreendida e representada; e a superação dessa dificuldade de representação pode apontar para alternativas de abordagem metodológicas e conceituais para a compreensão dos processos de urbanização e de como direcioná-los.

4.1.4 O Problema do Espaço e a Lógica Social da Organização Espacial

A sociedade só pode ter relações reais com o espaço se já possuir uma dimensão espacial inerente. A estrutura reprodutiva das ideologias e conceitos que conformam e condicionam o espaço social em sua relação com o território somente ocorre se o próprio espaço puder compreender e reproduzir as dimensões sociais. Assim, a estruturação espacial da sociedade ocorre em dois níveis:

- Arranjo das pessoas no espaço – identificado por padrões de agregação e separação que influenciam a interação social;
- Organização do espaço físico – a configuração espacial da distribuição de edificações, limites, caminhos e áreas que dão forma ao ambiente urbano.

A distinção entre sistemas urbanos baseados em sua configuração morfológica reflete mudanças na forma como a sociedade se estrutura espacialmente. Enquanto o sistema de ruas promove integração social, o sistema de condomínios tende à ao isolamento. O Estado se manifesta espacialmente através do controle das descrições e da organização territorial. A distinção entre espaço interno e externo reflete a relação entre poder e controle:

- Espaço interno – reforça ideologias e a reprodução social das categorias existentes;
- Espaço externo – permite interação, negociação e produção de novas relações sociais.

Esse modelo espacial influencia a governança e a forma como o Estado exerce controle sobre o território e seus habitantes. A urbanização e a configuração espacial também refletem o sistema produtivo. No capitalismo, a lógica espacial reproduz a segregação social e a fragmentação das relações entre trabalhadores. Essa segmentação espacial pode ser observada em modelos urbanos que promovem isolamento e controle, formais e informais, como os condomínios fechados e os bairros planejados, por um lado, e as favelas e ocupações irregulares, por outro.

Because it has the property of knowability, space can operate as a morphic language, that is, as one of the means by which society is constituted and understood by its members. By embodying intelligibility in spatial forms, the individuals in a society create an experiential reality through which they can retrieve a description of certain dimensions of their society and the ways in which they are members of it. These descriptions are essentially abstract in nature, although they are drawn from a concrete reality. (Hillier; Hanson, 1984, p. 198).

A urbanização contemporânea atravessa um período de transformação com a produção de novos produtos imobiliários, substituindo um modelo aberto e distribuído (ruas) por um modelo fechado e segmentado (condomínios e loteamentos fechados). A morfologia urbana não é apenas reflexo da sociedade, mas também agente ativo na estruturação das relações sociais. A teoria da sintaxe espacial fornece ferramentas para analisar e projetar espaços de forma socialmente abrangente na compreensão da relação entre espaço e sociedade.

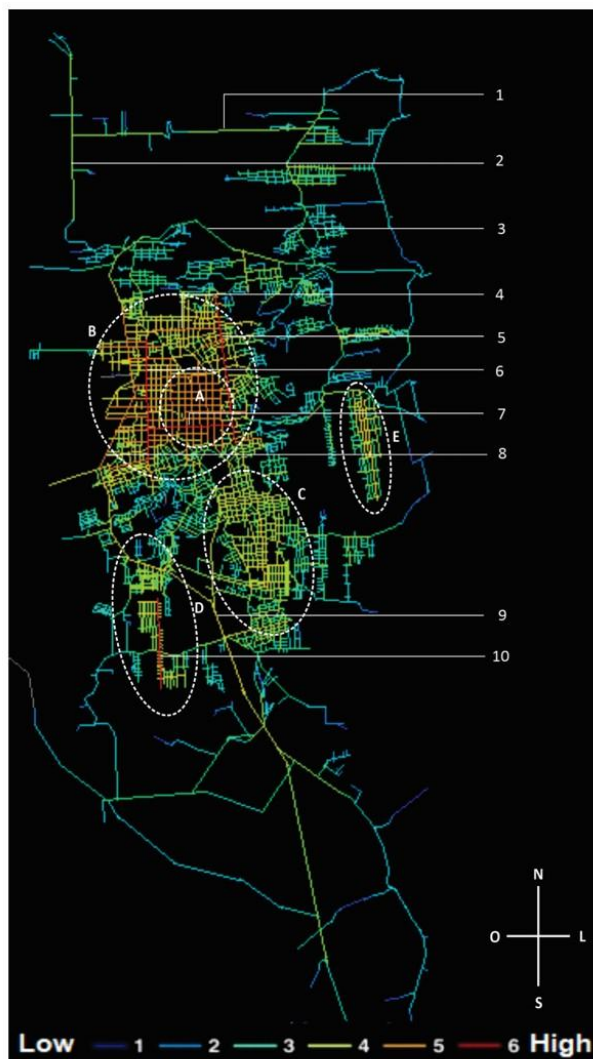
A Sintaxe Espacial fornece um método adequado para a análise da urbanização e das dinâmicas espaciais das cidades ao investigar como a estrutura urbana influencia as relações sociais, permitindo a compreensão da cidade enquanto sistema de relações dinâmicas que moldam a experiência social. Essa abordagem amplia o entendimento sobre acessibilidade, integração, segregação e fragmentação urbana, contribuindo para o planejamento territorial e para a elaboração de políticas urbanas mais inclusivas. A relação entre a organização espacial e a vida social parte do pressuposto de que a arquitetura não apenas simboliza, mas também estrutura os padrões de interação e movimentação da sociedade. O espaço não é neutro e sua configuração pode tanto refletir quanto influenciar as relações sociais.

No escopo desta tese, optou-se por não aprofundar as diversas possibilidades proporcionadas pela Teoria da Sintaxe Espacial, afinal, durante as quatro décadas desde sua publicação, ela tem se demonstrado bastante versátil em sua utilização em diversas situações práticas, desde o planejamento urbano e mobilidade, segurança e criminalidade, análise do impacto de intervenções urbanas, passando por temas como arquitetura e *design* de interiores, patrimônio e conservação urbana. Uma das aplicações mais relevantes da TSE para esta tese trata das possibilidades de interpolação de mapeamentos de processos distintos (mais do que apenas sua representação). Por exemplo, a Figura 11 apresenta um gráfico produzido como resultado do Projeto de Extensão “Análise da Configuração Axial de Santa Cruz do Sul”¹⁰ e apresenta a estrutura viária da cidade utilizando-se uma das categorias de análise da TSE (Integração Raio 5), que é uma medida de integração global da malha viária urbana (espaço axial).

¹⁰ O Projeto de Extensão “Análise da Configuração Axial de Santa Cruz do Sul”, vinculado à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UNISC, teve como objetivo principal investigar a estrutura espacial da cidade a partir da perspectiva da Teoria da Sintaxe Espacial, proposta por Hillier e Hanson (1984).

A integração mede o grau de acessibilidade de um espaço em relação a todos os outros dentro de uma rede espacial. Em termos práticos, ela indica o quão central um espaço é dentro de uma configuração urbana ou arquitetônica, considerando a menor quantidade de etapas (ou mudanças de direção) necessárias para alcançar todos os outros espaços. Pode-se perceber os variados graus de integração, segregação e fragmentação espacial, identificadas dos tons azul (*low 1*) ao vermelho (*high 6*) em relação às características da malha viária, a respectiva centralidade da área central da cidade e a maneira como esta infraestrutura de ligações se torna mais rarefeita em direção às periferias e nas porções do território que atravessam processos de transformação, conversão territorial e expansão urbana.

Figura 11 – Mapas Axial de Santa Cruz do Sul – TSE/Integração R5



INTEGRAÇÃO R 5

A hierarquia das cores e das vias com maior conectividade

Formação de áreas:

A Área mais integrada correspondente a malha histórica ortogonal de Santa Cruz do Sul

B Área mais integrada do sistema correspondente aos Bairros Centro, Santo Inacio, Universitario, Goias, Senai e Avenida

C Área mais integrada correspondente aos bairros Bom Fim, Arroio Grande, Santo Antônio e Esmeralda.

D Área dos bairros Dona Carlota e Santa Vitoria.

E Área do loteamento Blumengarten

Numeração e eixos com maior integração (5 passos topológicos)

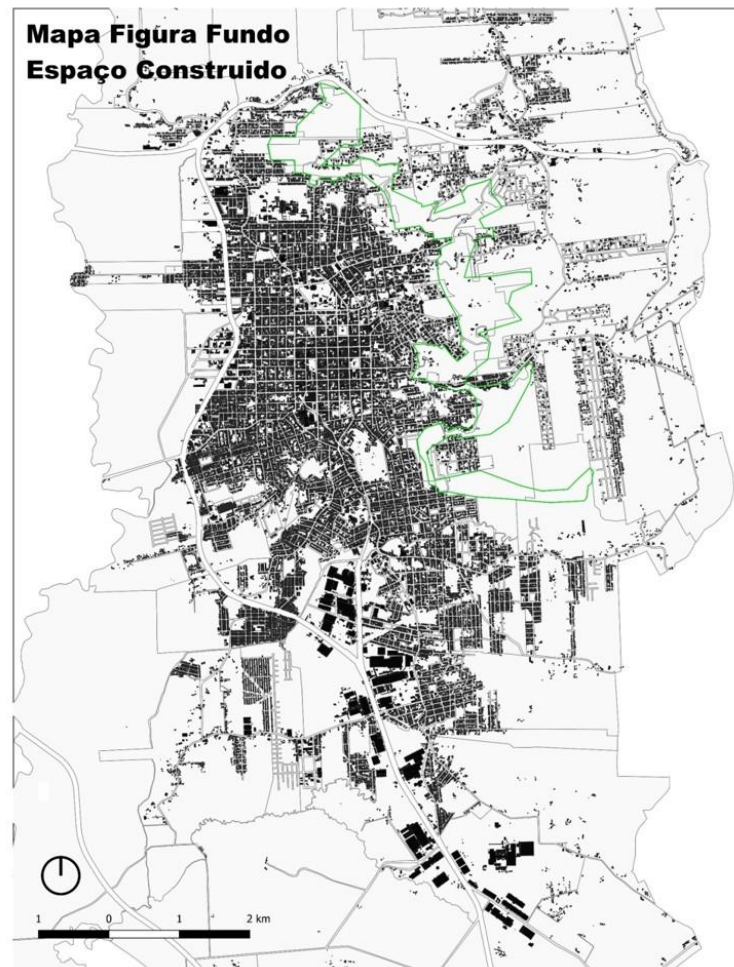
1. Linha travessa
2. Br 471
3. RSC 287
4. Rua Augusto Spengler
5. Rua Gaspar Silveira Martins
6. Rua São José
7. Rua Senador Pinheiro Machado
8. Br 471
9. Br 471 e Avenida Castelo Branco
10. Rua do loteamento Viver Bem e Moraes do Sul

Vias com maior integração :

São Jose, Gaspar Silveira Martins, Senador Pinheiro Machado e via do Loteamento viver bem e Moradas do sul.

Fonte: Projeto de Extensão “Análise da Configuração Axial de Santa Cruz do Sul” – FAU/UNISC, SEASC, SEPOR (2020).

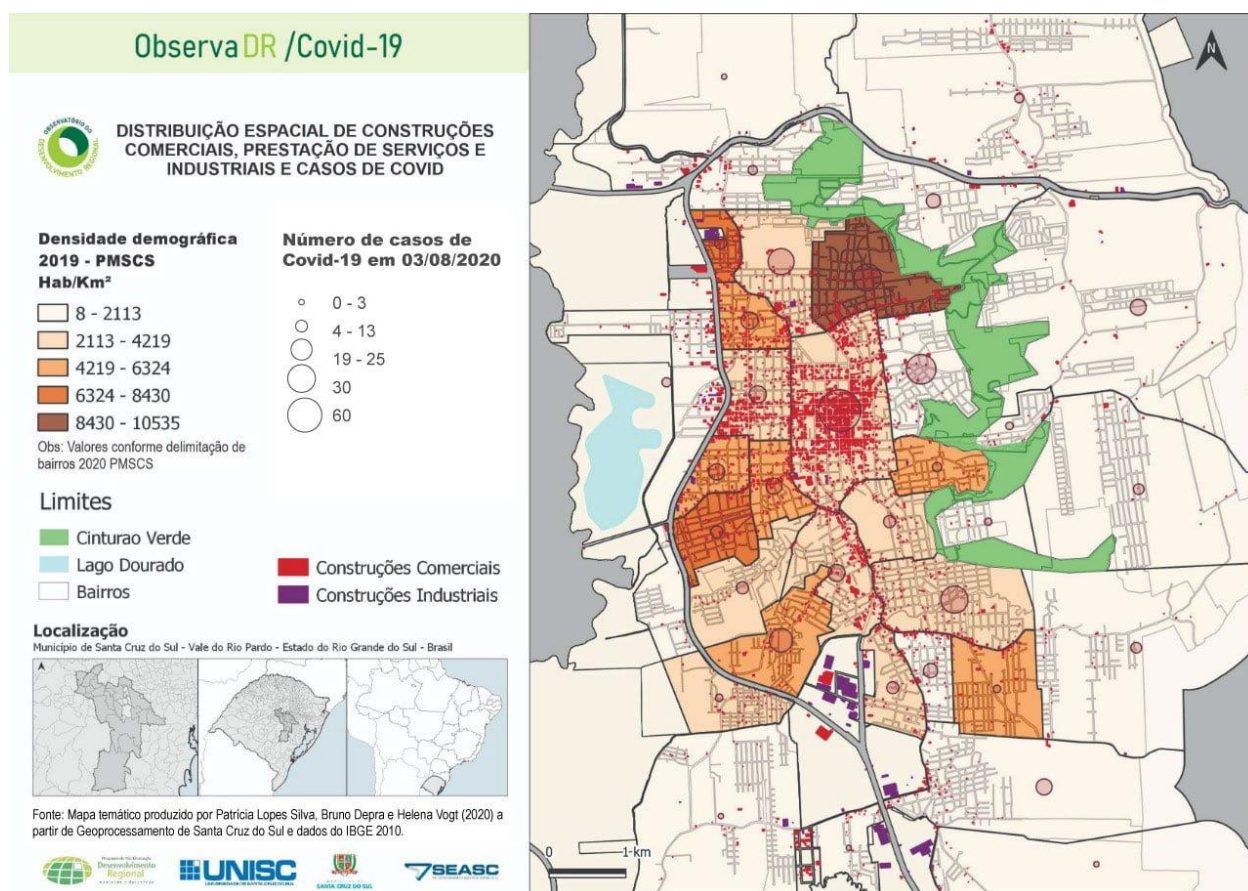
Figura 12 – Mapas de Cheios e Vazios (espaços convexos) – TSE



Fonte: Projeto de Extensão “Análise da Configuração Axial de Santa Cruz do Sul” – FAU/UNISC, SEASC, SEPOR (2020).

Essas constatações são corroboradas ao compararmos o mapa da Figura 10 (que representa a medida de integração das extensões axiais) com o mapa da Figura 12, representando a relação entre “cheios e vazios” do perímetro urbano (a descrição do quadro construído – os espaços convexos), onde é possível perceber a densidade construtiva do centro histórico e adjacências e relativa dispersão/fragmentação deste QC na medida em que os processos de expansão urbana se espalham no território em relação aos bairros periféricos. Os sistemas de vias e infraestrutura conformam limites geográficos ao mesmo tempo que denotam o surgimento de novos núcleos urbanos que retêm muito pouco das características mais agregadas do centro, implicando em uma sobrecarga das vias de ligação e aumento nos problemas de mobilidade.

Figura 13 – Mapa Distribuição espacial de construções comerciais, prestação de serviços e industriais e casos de COVID-19



Fonte: OBSERVA-DR (2021).

A superposição destas informações, graficamente representadas e georreferenciadas, bem como a compreensão das forças que restringem e configuram o espaço urbano de acordo com os pressupostos da TSE, permite uma variada gama de aplicações dentro do campo dos estudos urbanos e sociais.

Na figura 13, por exemplo, está representada a distribuição das construções comerciais no perímetro urbano e a incidência de casos de COVID-19 no município. Hoje se sabe (e a pesquisa do OBSERVA-DR foi uma das pioneiras a demonstrar tal fato) que a transmissão do vírus ocorre através de dois vetores principais: aglomeração e circulação.

Os três mapas evidenciam esse contexto, na medida em que existe uma relação direta entre os padrões de integração da malha viária, concentração de construções e usos do espaço e da maneira como a sociedade interage no território.

4.1.5 Crise Urbana, Circuito Imobiliário e Dinâmicas de Urbanização

As dinâmicas de produção e organização da cidade e do território acabam por reproduzir variadas formas de desigualdade e exclusão socioeconômica que tornam a dimensão espacial dos processos - e a interpretação articulada das escalas espaciais - ponto fulcral para a análise e a implementação de abordagens que tenham como objetivo o desenvolvimento, em que pese a natureza das relações de poder que têm no território não somente uma 'arena de atuação', mas também um ativo que configura e é transformado pela sinergia entre os diversos grupos de interesse.

A atuação do Estado nas dinâmicas de urbanização se caracteriza pelo caráter reativo diante das crises acumuladas no processo de neoliberalização, em que as conquistas progressistas consolidadas no Estatuto das Cidades consolidaram a emergência de novos agentes e estruturas institucionais responsáveis pela definição de uma nova pauta urbana. Pauta caracterizada pela descentralização administrativa e relativa democratização do direito à cidade em que a rearticulação dos setores de produção urbana rapidamente organizou novos arranjos de mercado, adaptando-se e criando novas maneiras de continuar as operações de drenagem da renda fundiária.

Essa configuração entre atores hegemônicos 'atualiza' as pressões de oligarquias tradicionais ao influenciar e ocupar lugares políticos privilegiados (como prefeituras municipais, instâncias legislativas e movimentos sociais), de maneira que o Estado passa a ser indutor e interface entre o poder público e privado na produção cidade. O comando e manipulação dessas condições se realizam no plano econômico e principalmente na apropriação desigual do capital político e aparelhamento do Estado, amparado na propriedade fundiária e nos processos de transformação dos excedentes do capital mercantil e industrial em capital imobiliário, permitindo a ampliação e diversificação das fronteiras de acumulação.

Para se tornar efetivo como operação de transformação e valorização, o capital imobiliário depende do arcabouço técnico-legislativo que é prerrogativa de Estado. É possível constatar a intervenção de grupos de interesse locais e extraterritoriais que atuam nas articulações de investimentos públicos e operações imobiliárias. O circuito imobiliário envolve as três formas sob as quais o mais-valor aparece (Fix; Neto, 2021): o lucro (valor excedente produzido no canteiro de obras), o juro (parcela do valor excedente que remunera quem fornece o *funding*, recursos monetários, para a produção) e a renda (sobrevalor futuro capitalizado embutido no preço da terra).

O capital imobiliário atua como uma espécie de regulador e indutor das relações público-privadas nas estratégias de expansão urbana. A propriedade fundiária é condição para a transformação parcial deste capital, que encontra na cidade condições privilegiadas para sua reprodução ao passo que fortunas e heranças familiares constituem a base de processos especulativos da propriedade da terra, acirrando a valorização imobiliária, tensionando os limites entre o urbano e rural.

A massa de riqueza retida na grande propriedade de terra, seja rural, ou urbana, é objeto de apropriação e de valor de troca, o que pode lhe conferir ganhos extraordinários, pecuniários e políticos, através da especulação fundiária. Ela pode até não gerar renda diretamente, mas sua propriedade lhe confere poder político e econômico sobre o uso do solo. É uma forma de acumulação primitiva da qual brota o capital mercantil imobiliário (Cano, 2011).

A cooptação da institucionalidade pública por parte dos grupos de interesse em instâncias diversas (legislativa e executiva) denota nova fronteira de acumulação capitalista e direciona os processos de expansão urbana através da produção e alteração da legislação e instâncias de participação – ou exclusão – das classes sociais no debate público sobre o ordenamento e gestão territorial. Embora acelerada, a urbanização das cidades ocorreu de maneira suficientemente lenta para a adaptação desses grupos ao novo ordenamento jurídico-legislativo.

Essa urbanização contou com vários *fatores de acomodação*. Embora veloz, ela propiciou à construção civil crescimento a taxas elevadíssimas com o que este Brasil urbano pode empregar boa parte dos homens do campo que foram expulsos, além do crescimento próprio da população urbana (Cano, 2011)

A essa “velocidade seletiva” da urbanização “caótica”, o despreparo das instituições públicas acabou por acirrar os processos de fragmentação socioespacial, contribuindo para a deterioração do padrão de vida das classes mais desassistidas e a agudização de problemas urbanos. E, a despeito das dificuldades, quando o gestor público logra atender as crescentes demandas por serviços básicos, estes ocorrem geralmente sob o comando das empresas especializadas, de maneira a valorizar as glebas e terras exploradas.

O aporte de infraestruturas acaba por sobrevalorizar não somente as parcelas do território já urbanizadas, mas, principalmente, lotes intermediários entre os núcleos urbanos e as novas periferias, muitos dos quais em propriedade dos especuladores urbanos, em um processo de retroalimentação e acirramento das desigualdades e estratégias de especulação imobiliária.

As relações entre o arcabouço técnico-legislativo enquanto pretensa instância ‘neutra’ e a atuação de agentes especializados nas práticas de produção espacial cristalizam processos de reprodução do capital sob o comando exógeno verticalizante, homogeneizante, replicador de lógicas de conversão territorial que solapam as singularidades locais e otimiza as estratégias de drenagem de renda fundiária.

A dimensão temporal do desenvolvimento, sua imbricação no espaço e a maneira como a urbanização das cidades brasileiras ocorreu denota um processo histórico em que as cidades passaram de um padrão de urbanização inicialmente “suportável” para, então, se tornar “descontrolado” e, por fim, “caótico”. Wilson Cano (2011) destaca três períodos ao longo do século XX e início do século XXI: 1) Da urbanização suportável à urbanização explosiva: o período entre 1930 e 1970; 2) As bases da urbanização caótica e o neoliberalismo: o período entre 1980 e 2002; 3) As contradições da urbanização caótica: o período entre 2003 e 2014.

No primeiro período, a partir da década de 1930, devido a intensificação da industrialização, as dinâmicas capitalistas atuantes no país tiveram como efeito a produção da moderna cidade capitalista brasileira, que assume importância inédita no panorama socioeconômico nacional na medida em que se torna sede de atividades necessárias para a reprodução do capital industrial, fato que exige novas estratégias de urbanização voltadas ao surgimento de um setor terciário (comércio e serviços) que tem por função sustentar a nova expansão urbana.

A partir da década de 1970 a escala e a abrangência do processo se amplificam, tendo efeitos também nas cidades médias e em suas respectivas redes urbanas. Os processos especulativos e o encarecimento da terra geraram a expulsão de contingentes populacionais para a periferia das cidades e espaços inapropriados à ocupação, tais como zonas alagadiças e encostas de morros. A partir da década de 1980, as dinâmicas de urbanização entram em uma nova fase devido a movimentos no cenário internacional que tiveram fortes reflexos no Brasil, marcando o início do período das práticas de rentismo e financeirização que tiveram impactos nos programas de financiamento públicos para aquisição de moradia.

O período de 1990 a 2003, denota um contexto de reestruturação e refuncionalização do processo produtivo e comercial externo, tendo como pano de fundo a consolidação da globalização como processo e do neoliberalismo como transformação das práticas capitalistas urbanas que representou uma reestruturação do setor de investimentos, principalmente no setor de serviços e na construção civil.

O período ficou marcado pelo aumento do desemprego e da desocupação formal no mercado de trabalho – com importantes reflexos no acirramento das dinâmicas de segregação –, o que teve como efeitos a explosão das informalidades, a intensificação na relação entre instituições públicas e privadas e a precarização das relações de trabalho. O aumento da complexidade das relações interinstitucionais em escala nacional acabou por acirrar os processos de urbanização nas diferentes localidades, com efeitos diversos e espacialmente muito diferenciados.

Existem padrões similares e recorrentes nas dinâmicas de urbanização das cidades brasileiras, independentes de escala, em metrópoles, cidades médias e pequenas, que denotam processos de fragmentação socioespacial e coexistência de desigualdades extremas do Quadro Construído (QC) no tecido urbano. A segregação socioespacial é necessária para o giro do capital e manutenção do controle sobre a produção e uso do solo urbano. Ao aumento no grau de complexidade da regulamentação, corresponde o incremento na articulação entre os agentes produtores da cidade em sua relação com os grupos sociais, representados na esfera política, cuja prática atual é extremamente especializada.

A interação mais intensa entre agentes públicos e privados envolve crescentes quantidades de capital, configurando novo momento de exercício da política. Compreender a relação entre os processos de expansão urbana, a (con)formação dos padrões de desigualdade e fragmentação socioespacial e a forma como a cidade se converte em fronteira de acumulação capitalista denota a complexidade das dinâmicas urbanas e fomenta a proposição de alternativas ao paradigma de planejamento urbano. As decisões centralizadas em nível federal se tornam inadequadas frente às características locais de cada cidade (Cano, 2011), onde as dinâmicas de urbanização podem constituir instrumental de resistência ao capital mercantil ao possibilitar a renovação das relações entre os distintos agentes envolvidos nos processos de expansão urbana e o surgimento de atividades mais modernas de reprodução capitalista.

Parte dessas empresas especializadas derivam de heranças e capital acumulado. Tais solidariedades organizacionais constituem oligopólios empresariais familiares, reconhecidos pela população como detentores dos modos de produção, e, supostamente das técnicas e do ‘saber fazer’ urbano, em uma dinâmica que garante a seus proprietários a possibilidade de obter ganhos extraordinários, pecuniários e políticos, através da especulação imobiliária (Cano, 2011).

[...] parte do capital mercantil se transforma ao longo do tempo, [...] ocupando espaços nos compartimentos industrial, bancário, agrário, de serviços e financeiro. [...] pela nossa condição de subdesenvolvimento e nossa profunda herança colonial e escravista, este capital raramente se beneficia de uma plena metamorfose. [...] manterá muitos dos traços anteriores que lhe garantem sua participação no poder (local, regional ou nacional). [...] e estruturas ambíguas de ativos, onde a propriedade fundiária se destaca (Cano, 2011)

A análise crítica evidencia que o capital imobiliário opera como vetor central na conformação da cidade contemporânea, articulando-se a partir da propriedade fundiária e da transformação do solo urbano em mercadoria estratégica. Essa lógica de espoliação urbana, sustentada por uma crescente financeirização e instrumentalização do Estado, revela a profunda assimetria nas relações de poder entre agentes públicos e privados. O território torna-se, assim, não apenas espaço físico, mas campo de disputa simbólica e normativa, em que o valor da terra é continuamente redefinido pelas dinâmicas de localização, acessibilidade e integração às infraestruturas urbanas. As intervenções do capital imobiliário, muitas vezes sob a chancela estatal, configuram um circuito privilegiado de acumulação, modulando tanto o ordenamento urbano quanto a reprodução capitalista ampliada em mercados regulados por lógicas de exclusão e seletividade.

Nesse processo, a arena das relações público-privadas se mostra cada vez mais permeável à captura institucional e à orientação estratégica do planejamento urbano por interesses particulares, comprometendo os princípios constitucionais de justiça socioespacial e função social da cidade. O arcabouço técnico-legislativo, em vez de funcionar como instrumento de regulação democrática e redistributiva, é apropriado como ferramenta de legitimação das demandas de mercado e reprodução do poder através de mecanismos e reconfiguração das estruturas de poder, moldando as cidades conforme os imperativos de valorização, lucro e controle territorial.

Os impactos dessas práticas não se restringem ao espaço construído, mas se projetam sobre as condições sociais, econômicas e simbólicas das populações urbanas. A distribuição da renda, o acesso à moradia, a estrutura produtiva e os indicadores de bem-estar revelam os traços profundos da fragmentação socioespacial. A compreensão desses processos estruturais é essencial para o desenvolvimento de alternativas críticas de planejamento e gestão territorial capazes de enfrentar as desigualdades, democratizar a produção do espaço urbano e resgatar o direito à cidade como horizonte político e civilizatório.

4.2 SEMÂNTICA ESPACIAL

Neste capítulo analisa-se criticamente as relações entre poder, território, mídia corporativa e processos de urbanização a partir de uma perspectiva relacional e multidimensional ancorada na Teoria Crítica Urbana (TCU), de Neil Brenner, articulada às formulações de Claude Raffestin, Michel Foucault, Pierre Bourdieu e Eliara Santana. A abordagem adotada concebe a relação das estruturas de poder enquanto exercício dinâmico, estratégico e territorial, que opera por meio de fluxos de energia, informação e capital na (re)produção dos espaços urbanos. A geomorfologia do poder (Raffestin, 1993) fornece o arcabouço teórico para a leitura das assimetrias socioespaciais que articulam práticas contraditórias da urbanização.

Neste escopo, o território é simultaneamente produto e meio através do qual se exercem as relações de poder, conformando uma cartografia seletiva onde grupos de interesse públicos e privados manipulam representações, regulamentações e discursos através de dispositivos técnico-administrativos e midiáticos. Tal racionalidade encontra na mídia tradicional corporativa (MTC), componente do ecossistema de desinformação (Santana, 2020) um vetor fundamental de dominação simbólica, que se realiza mediante estratégias discursivas como enquadramento, silenciamento e viés, operadas cotidianamente por veículos de mídia articulados aos interesses de elites locais. Tais práticas não apenas representam a realidade, mas a constroem de forma paulatina e seletiva, condicionando a percepção social dos processos de urbanização e reforçando a fragmentação socioespacial como condição estruturante da valorização fundiária e da reprodução do capital.

A crítica à geografia normativa do Estado – que privilegia o planejado em detrimento do vivido – impulsiona a proposta da Gramática da Urbanização como chave de leitura alternativa, fundamentada na análise de relações, narrativas e dispositivos que constituem o espaço urbano como linguagem social codificada em suas dimensões espaciais sintáticas, semânticas e semióticas. Neste capítulo, portanto, propõe-se uma leitura analítica do território enquanto campo de disputa, onde a informação é mercadoria e o espaço, um produto social que expressa, oculta ou fragmenta os interesses em jogo. Tal abordagem relacional, que combina análise morfológica, discursiva e política, busca questionar os modos hegemônicos de produção do espaço urbano, revelando os dispositivos que sustentam e reproduzem as desigualdades inscritas no tecido das cidades.

4.2.1 Crítica da Geografia Política Clássica em Raffestin

As mídias corporativas tradicionais reforçam narrativas que naturalizam relações historicamente desiguais, ocultando contradições fundamentais dos processos de urbanização. Ao apresentar elementos interdependentes como se fossem opostos, essas estratégias comunicacionais distorcem a compreensão dos processos de expansão urbana, mascarando conflitos estruturais e reforçando uma lógica que legitima a fragmentação e a desigualdade socioespacial.

O momento presente permite a apreensão do processo histórico subjacente, bem como deslinda as estratégias espaciais atuantes nas dinâmicas de urbanização. A compreensão das limitações das atuais estratégias de planejamento, cristalizadas no modelo dos planos diretores – influenciados desde sua concepção pelos grupos de interesse¹¹ – é crucial para a elaboração de alternativas emancipatórias, inclusivas e práticas democráticas de planejamento. A utilização do Plano diretor é prerrogativa estatal e sua utilização considera a escala do município sem conseguir integrar as comunidades locais nos processos decisórios e articular as distintas dimensões envolvidas. As práticas de planejamento urbano são desenvolvidas de acordo com a lógica dominante, aplicadas verticalmente, utilizando instrumentos e uma linguagem pretensamente técnica dominada por poucos. A conotação de “poder político” deve ser atualizada e analisada sob esta perspectiva de análise crítica.

É verdade que não vemos o Estado, mas é também verdade que o Estado se mostra em todas as formas de manifestações espaciais, da capital à fronteira, passando pelas malhas interiores hierarquizadas e pelas redes de circulação. [...] pode-se também dispor de uma hierarquia de níveis, os mesmos que o Estado criou para organizar, controlar e gerenciar seu território e sua população. Porém, com o caráter cada vez mais integrador e globalizante do Estado, tais níveis aparecem sobretudo como marcos espaciais para difundir o poder estatal em vez de níveis articulados do exercício de poderes inferiores. Isto é, a escala é dada pelo Estado (Raffestin, 1993, p. 16-17).

O poder político, apesar de majoritariamente representado pelo Estado (e pelo poder econômico de agentes privados que interferem na máquina pública), deve ser compreendido em uma acepção mais ampla.

¹¹ Grupos de interesse são coletividades organizadas em torno de objetivos comuns que buscam influenciar decisões políticas, especialmente no Estado. Podem transformar-se em grupos de pressão ao atuarem diretamente sobre instituições públicas. O *lobbying* é o instrumento estratégico utilizado para intermediar interesses e conquistar influência no processo decisório. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/375741191_A_Influencia_dos_Grupos_de_Interesse_na_Politica_apontamentos_a_partir_da_literatura. Acesso em: 14 abr. 2025.

Ele é inerente às manifestações e relações em distintas escalas e a quaisquer formas de organização socioespacial. Torna-se necessário redimensionar a percepção do senso comum em relação ao papel do Estado e do poder político e prospectar maneiras de representação que possam abarcar a complexidade do poder presentes nas interações da população com o território, caracterizadas como “níveis relacionais que postulam uma geografia política multidimensional (com vistas a superar) a geografia do Estado (enquanto) fator de ordem ao privilegiar o concebido em detrimento do vivido”, Raffestin (1993, p. 17).

A análise relacional é um instrumento inovador para caracterizar espacialmente estas relações ao oferecer uma alternativa de superação do tradicional *modus operandi* atribuído ao exercício de poder pelo e através do Estado em direção à elaboração de um “ponto de vista sintético que integrasse os mecanismos habituais do poder [...] não somente no território, mas ainda a população e os seus recursos” (Raffestin, 1993, p. 24).

Essa abordagem - um modelo de representação não normativo - possibilita a adaptação de acordo com as realidades de diferentes municípios, cidades ou regiões. Esses aspectos, que poderiam ser caracterizados enquanto códigos sintáticos do exercício do poder (relativos, neste caso, aos atributos de dimensão, forma e posição em relação ao território), devem ser analisados junto aos códigos semânticos que, de acordo com Raffestin (1993, p. 25-26) se “constituem em articulações da linguagem da geografia do Estado [...] (e) exprimem conformações, produtos de relações que só aparecem na problemática morfofuncional como resultados que mascaram com frequência as relações de força, ou seja, as relações de poder que as fizeram nascer”.

Tais atributos podem ser encontrados nas mais diversas conformações e são elementos conflitantes encontrados nas interfaces e articulações centro-periferia, rural-urbano, formal-informal, etc. e nas diretrizes dos planos diretores que determinam zoneamentos e índices construtivos que denotam o tratamento da informação enquanto elemento determinístico nos processos de gestão e ordenamento territorial adotados por grupos de interesse na manipulação das dinâmicas de expansão urbana. Sob esta perspectiva, os atributos semióticos do exercício do poder no território se referem às maneiras pelas quais este poder é apreendido e percebido não apenas pela população, mas também pelos agentes que o exercem.

Esses códigos denotam um discurso ou narrativa ideológica que representam não apenas as relações de poder, mas também, a “imagem do poder”. Essa representação é crucial para o exercício do poder e a reprodução da lógica de reprodução capitalista no espaço na medida em que justifica e naturaliza a atuação destes agentes nos processos de urbanização que buscam maior grau de homogeneização do território e, conseqüentemente, maior controle no exercício do poder. A heterogeneidade indica enfraquecimento ou diluição deste poder, ainda que a produção da homogeneidade para poucos represente a fragmentação das realidades socioespaciais para a maioria.

O poder, compreendido como dimensão das relações sociais, manifesta-se espacialmente nas configurações urbanas e se expressa em redes dinâmicas de relações entre múltiplos agentes e escalas. É necessário superar o paradigma hierárquico e normativo do Estado como organizador privilegiado do território e das disputas por controle, acesso, visibilidade e uso em que este é continuamente explorado como ativo econômico. O espaço urbano se constitui como produto e meio de acumulação, através da conversão de terra em mercadoria e valor de troca.

As dicotomias artificiais (centro/periferia, urbano/rural, verticalização/horizontalização) mascaram estratégias de dominação territorial. Milton Santos (1996) interpreta o meio urbano como interface entre fluxos horizontais e verticais, destacando as tensões entre mobilidade seletiva e fixidez compulsória. David Harvey (2012) demonstra como a transição para a acumulação flexível reconfigura as dinâmicas urbanas em que o regime de produção se caracteriza pela instabilidade dos padrões espaciais, intensificação das desigualdades regionais e maior dependência da financeirização do solo urbano. Raffestin (1993) propõe que o poder deve ser analisado a partir de três dimensões complementares: crítica à geografia política centrada no Estado, análise das configurações espaciais como expressão do poder, e compreensão do território como produção simbólica e vivencial.

A leitura relacional e multiescalar permite compreender como o poder opera articulando discursos, normas, infraestrutura e práticas. Planejamento urbano, políticas públicas e representações midiáticas expressam interesses, produzindo narrativas que legitimam desigualdades. Repensar o espaço urbano como construção política, simbólica e social é essencial para desvendar os dispositivos de dominação e propor alternativas emancipatórias baseadas nas vivências e direitos dos grupos sociais que produzem e habitam o território.

4.2.2 Geomorfologia do Poder: Sistemas de Representação e Território

A leitura crítica das relações entre poder, espaço, território e mídia no contexto da urbanização, embasada na proposta de geografia do poder (Raffestin, 1993) e no conceito de Ecossistema de Desinformação (Santana, 2020) demonstra que o poder se constitui enquanto relação social, exercida por meio de fluxos de energia, informação e infraestrutura, em contextos histórico-geográficos específicos, nos quais o território é simultaneamente produto e meio das relações, refletindo desigualdades manifestas nas formas urbanas e organização territorial.

Raffestin define quatro atributos fundamentais do poder: ele é relacional, territorial, estratégico e informacional. A partir dessa perspectiva, o território aparece como espaço mediado, *locus* de lutas simbólicas e materiais entre diferentes agentes – públicos e privados – que disputam narrativas, recursos e formas de organização espacial. Essas disputas não são neutras, mas estruturadas por dispositivos técnicos e discursivos que promovem formas seletivas de apropriação e controle do território em que a configuração espacial urbana se constrói enquanto resultado de estratégias relacionais e assimétricas presentes nas narrativas simbólicas sobre o espaço.

Nesse contexto, conforme Santana, a mídia corporativa tradicional desempenha um papel central na construção simbólica do espaço, operando como vetor de manipulação discursiva e representação ideológica. Ao construir narrativas e enquadramentos que naturalizam desigualdades e legitimam decisões técnico-administrativas, os meios de comunicação tornam-se agentes de poder informacional, em consonância com os objetivos dos grupos de interesse. Essa abordagem conjunta permite conceber o território enquanto uma espécie de linguagem, que abarca as características semânticas e semióticas do espaço urbano refletidas nas configurações sintáticas da cidade, reconhecendo-a não apenas como suporte físico das relações sociais, mas também como reprodução simbólica e discursiva.

A urbanização, portanto, deve ser compreendida como processo atravessado por disputas de sentido, nas quais a fragmentação socioespacial é tanto efeito quanto instrumento das lógicas de poder dominantes. Essa perspectiva relacional, crítica, multiescalar e multidimensional é essencial para compreender as atuais dinâmicas de urbanização e propor alternativas emancipatórias que priorizem as experiências, práticas e vivências da população nas transformações do territoriais.

O conceito de poder é polissêmico e varia conforme o contexto e referenciais teóricos adotados. O poder não é um elemento que grupos, indivíduos ou instituições possuam ou dominem e se traduz em um tipo especial de relação dos indivíduos com o espaço histórico e geográfico determinado, nos quais as interações territoriais constituem-se simultaneamente enquanto produto e meio de fluxos de informação e energia (Raffestin, 1993), cujo atributo essencial é o seu exercício socioespacial.

O poder enquanto exercício em relação às formas geográficas e agentes em interação com o território denota que ele é: a) relacional: dinâmica com vistas ao controle e organização territoriais, sendo que a sua manifestação pode ser apreendida através das interações socioespaciais; b) territorial: necessita de um meio geográfico de maneira a controlar grupos e recursos da coletividade; c) estratégico: conjuntura de regras, mediações, infraestruturas e tecnologias normativas/ideológicas passíveis de manipulação, e; d) controlador: fluxos de informação e energia de indivíduos e grupos sociais no território para garantir influência e monitoramento.

Na busca do exercício pleno do poder, eliminam-se as diferenças pretensamente antagônicas entre as disputas políticas ideológicas no sentido de que, tanto as práticas de exercer influência através da persuasão (consenso), quanto as maneiras mais autoritárias de imposição (coerção) se conformam como estratégias complementares.

(o) poder coercitivo está baseado na aplicação de sanções físicas, o poder "remunerador" está fundado sobre o controle dos recursos materiais, sobre a destinação de salários ou de gratificações, enquanto o poder normativo se funda sobre a manipulação de recursos simbólicos. [...] o poder só é de fato perceptível por ocasião de um processo relacional. fazendo-se um orçamento relacional, quais são as estruturas do poder (Raffestin, 1993, p. 55-64)

As dinâmicas de urbanização contemporâneas refletem processos cada vez mais orientados por lógicas hegemônicas de concentração de diversos tipos de capital, energia e informação, que configuram o espaço urbano em função de interesses particulares. Tais interações, ainda que passíveis de mapeamento e análise, inclusive subjetiva e espacializada, revelam um uso estratégico dos fluxos territoriais com fins entrópicos — isto é, voltados à desorganização deliberada do tecido urbano para atingir objetivos particulares. Esse movimento resulta na intensificação da fragmentação socioespacial, configurando um modelo urbano excludente e funcional à reprodução das desigualdades estruturais.

4.2.3 Redes de Poder e a Problemática Relacional

Um dos principais elementos que devem ser reconstruídos/reorganizados frente aos desafios colocados pela urbanização contemporânea refere-se à necessidade de introdução de outra abordagem em direção à elaboração de uma nova epistemologia frente aos processos de expansão urbana e as dinâmicas de FSE. Se impõe a formatação de uma problemática inovadora que dê conta de fornecer subsídios que contemplem a complexidade das interações destes agentes em relação ao espaço e ao território. As acepções da palavra “problemática” são múltiplas, polissêmicas e apresentam três características sob a perspectiva da análise crítica: a) Conjunto de problemas próprios a um tema; b) Modo de colocar um conjunto de problemas relativos a uma questão particular, e; c) Mecanismo que consiste em determinar, antes de qualquer análise, o estatuto de inteligibilidade capaz de justificar um sistema Raffestin (1993). O “estatuto de inteligibilidade de um sistema” obriga a adoção de uma nova postura frente a problemática da urbanização contemporânea. Uma das questões cruciais é identificar que tipo de relações serão investigadas, sobretudo ao se considerar que esta nova epistemologia rejeita conceitualmente o caráter normativo, prescritivo e reproduzível desta abordagem indiscriminadamente.

[...] significa que se trata de uma descrição possível, dentre outras, isto é, de uma forma de desdobrar as coisas, uma abordagem eventualmente criadora de uma outra explicação. Em todo caso, descrição e explicação dependem estritamente do quadro conceitual por inteiro, determinado pelo projeto ou pelo processo de inteligibilidade (Raffestin, 1993, p. 31).

Isso significa reconhecer, em primeiro lugar, a complexidade das relações em questão e implica compreender que, para cada nova estratégia ou abordagem que se adote frente ao objeto de estudo/análise, ela é dependente da maneira como a problemática é estruturada, sempre levando em consideração a multilateralidade das relações em tela e a relativa gama de opções disponíveis para a proposição de alternativas. Nesse sentido, e retomando a concepção marxista de valor de uso e valor de troca, deve-se considerar que as capacidades de poder são, também, relativas e nunca equivalentes e que, se assim o são em determinado momento histórico e geograficamente determinado é porque “se tornaram assim por causa do abuso de um em relação ao outro. (Raffestin, 1993, p. 34).”

Trata-se de desmistificar a artificiosa dicotomia entre os conceitos de “coerção” *versus* “consenso”, especialmente tendo no horizonte a análise crítica relacional do poder. As operações de troca ultrapassam a dimensão materialista e abarcam o caráter multiescalar e multidimensional das relações, que envolvem trocas verbais, linguísticas, simbólicas, etc. que são, também, objetos e instrumental inerentes aos processos de urbanização e FSE.

A língua resulta do trabalho humano, é um produto que se troca e que é, em consequência, objeto de relações. Há um "mercado linguístico", no qual circulam as palavras, as expressões e as mensagens, como se fossem mercadorias. Não há, em absoluto, nenhuma razão para que os processos relacionais se modifiquem cada vez que os conteúdos mudam. A morfologia relacional é mantida por meio de conteúdos variáveis (Raffestin, 1993, p. 37).

Além dos códigos sintáticos, as relações de poder são estruturadas por conteúdos semânticos e semióticos, de maneira heterárquica, sem a predominância de uma dimensão ou de um nível em relação ao outro. Essa construção epistemológica aproxima a abordagem *raffestiniana* de temas abordados por Milton Santos, intrinsecamente ligados aos processos de fragmentação socioespacial, em que a concentração de poder em mãos de poucos grupos, ao mesmo tempo que gera uma racionalidade e ordenamento específicos, conduzem à fragmentação para o resto da sociedade.

Essa apropriação, pela organização, da existência sob todas as suas formas não é realizada sem destruição, sem desintegração. A organização só se implanta quebrando as resistências que freiam sua expansão. As numerosas referências ao espaço são evidentes: a organização apoia-se no espaço por meio do tempo. Mas a organização, também nessas condições, é criadora de relações dissimétricas sensíveis (Raffestin, 1993, p. 40).

Tal constatação induz ao questionamento da dicotomia que opõe os conceitos de “coerção” e “consenso”. A coerção pode se dar em nível de consenso no contexto dos processos de urbanização, uma vez que, na medida em que grupos, agentes e instituições manipulam as estratégias e práticas de planejamento, logicamente caberiam algumas perguntas elementares: “consenso de quem?”, “para quem e/ou para quê” e “em relação ao quê?”. A resposta para quaisquer destas questões acaba por revelar a natureza das relações envolvidas e da genealogia das redes de poder, a origem dos ordenamentos técnico-jurídicos que orientam os processos de planejamento, organização e gestão territoriais e socioespaciais e a identidade dos agentes envolvidos em tais processos.

4.2.4 Genealogia do Poder e Território em Foucault

O conceito de poder em Foucault (1979) define sua natureza descentralizada na medida em que se constitui enquanto conjunto de relações socioespaciais distribuído em escalas e dimensões distintas que denotam os micropoderes que suscitam o surgimento e estruturação de agentes hegemônicos e movimentos de vetores contrários e espaços de resistência ao exercício de dominação. O conceito de "genealogia do poder" permite uma análise profunda das forças que moldam o espaço urbano, reconhecendo sua natureza prescritiva, produtiva e disciplinadora.

A urbanização contemporânea é um processo que intensifica a FSE nas dinâmicas de expansão urbana, resultante das assimetrias de poder, em que agentes econômicos e políticos concentram recursos e controlam territórios em detrimento de populações espacialmente segregadas. O exercício do poder pode ser compreendido como o conjunto de relações dinâmicas, multiescalares, multidimensionais, (re)produtivas do *status quo*, denotadas por três eixos principais:

- Relações de Poder:
 - Inerente às relações humanas e se constitui através das interações sociais, não se limitando ao controle estatal ou dos grupos de interesse;
 - Exercido por meio da manipulação de fluxos materiais, de energia e informação, influenciando as configurações territoriais e as dinâmicas de (re)produção capitalista do espaço urbano;
- Estratégias Relacionais:
 - Abordagem que integra análise histórica e relacional, com vistas à superação de dicotomias tradicionais em busca da compreensão da relação dinâmica entre diferentes campos do saber;
 - A territorialidade compreendida como produto de relações sociais complexas e conflitivas nos processos de urbanização;
- Produção do Discurso Hegemônico:
 - Herdeiro de estratégias históricas de reprodução social no espaço, molda as percepções sociais e legitima práticas espaciais excludentes, segregadoras e fragmentadoras do *continuum* socioespacial;
 - Construção sociopolítica e ideológica, ligada à reprodução de sistemas de controle e governança territorial.

As estratégias de reprodução socioespacial, representadas nas práticas de planejamento urbano e gestão territorial, devem considerar as dinâmicas de poder e resistência, repensando a urbanização a partir de uma perspectiva crítica que integre a população como agente central. A abordagem relacional e multidimensional é crucial para entender e oferecer alternativas para as realidades socioespaciais e processos de urbanização. A identificação, mapeamento e análise das relações de poder atuantes no território é de suma importância, ainda que persista a extrema dificuldade de representá-las de maneira abrangente, inteligível.

Segundo a genealogia foucaultiana, o poder não é algo que se possui, mas que se exerce; não emana de um centro fixo, mas circula em uma rede capilar de relações sociais. Essa concepção desloca a compreensão do planejamento urbano como instrumento técnico-neutro e revela sua função como dispositivo estratégico de normalização e controle dos corpos e dos territórios. As maneiras de representação destas redes, em que pese as dificuldades inerentes a sua compreensão e visualização, são factíveis e necessárias para uma abordagem alternativa aos paradigmas de planejamento urbano vigentes, considerando a circulação do poder exercido. Mais do que estruturar a rede de relações, o poder é a rede e a territorialidade e a configuração espacial urbana refletem o seu exercício.

O esforço no sentido de compreender as maneiras como o poder é exercido com vistas a elaborar uma abordagem alternativa aos paradigmas de planejamento urbano vigentes deve, necessariamente, adotar uma estratégia de concepção e implementação que leve em consideração aspectos estratégicos. As percepções, demandas e práticas territoriais da população devem ocupar lugar central nas estratégias de gestão territorial, tendo em vista que é através desta que passam – e se legitimam, de maneira democrática ou não – todo o escopo de relações, contradições e inovações nas maneiras de compreensão e intervenção nos processos de transformação espacial.

Uma abordagem crítica e alternativa ao paradigma vigente deve integrar a população como sujeito ativo da produção do espaço, considerando suas práticas cotidianas, vivências e territorialidades. Incorporar essas dimensões ao planejamento urbano não significa apenas democratizar processos decisórios, mas reconhecer o território como espaço de disputas, de saberes plurais e de insurgências capazes de transformar as gramáticas hegemônicas da urbanização.

4.2.5 Território, Linguagem e Relações de Poder

Diante de um contexto de questionamento da complexidade dos processos de urbanização, torna-se vital apreender não apenas as implicações e consequências das dinâmicas em movimento, mas, principalmente, compreender a natureza e sentido na formação e construção destes processos e a maneira como os diversos agentes se apropriam e se relacionam com esse aparato técnico-político-administrativo em sinergia com o território. As articulações das redes de saberes locais com os dispositivos de poder que produzem e mantêm os instrumentos de governança político-territoriais não se desvincula nem da problemática da democracia contemporânea nem das subjetividades individuais que marcam os desafios políticos, econômicos e teóricos que envolvem os processos de FSE e dinâmicas de urbanização.

O conceito da “genealogia do poder” abrange não somente o processo histórico das construções socioculturais, mas permite identificar as redes de relações entre os indivíduos e os dispositivos de poder enquanto essenciais para a reprodução dos saberes e sistemas de controle enquanto elementos de natureza política em um contexto dual, em que o poder se manifesta de maneira repressiva e restritiva, mas também enquanto disciplinar, produtivo e normalizador. Foucault enfoca a dimensão instrumental do conhecimento, onde os enunciados, a lei e os dispositivos de controle se tornam uma “verdade construída” de acordo com as necessidades estabelecidas localmente, que correspondem ao sistema econômico vigente, dependente da (re)produção de diversos tipos de capital e a mais-valia econômica, política e cultural.

O poder não é fechado, ele estabelece relações múltiplas de poder, caracterizando e constituindo o corpo social e, para que não desmorone, necessita de uma produção, uma acumulação, uma circulação e um funcionamento de um discurso sólido e convincente. Somos obrigados pelo poder a produzir verdade [...]. Estamos submetidos à verdade também no sentido em que ela é a lei, e produz o discurso da verdade que decide, transmite e reproduz, pelo menos em parte, efeitos de poder (Foucault, p.180, 1979).

Derivando de Marx, ele apresenta uma concepção tecnológica do poder ao enfatizar a existência de não apenas um, mas vários poderes, em escalas distintas e imbricadas: poderes locais, regionais, heterogêneos e específicos que não são consequências da imanência de um poder central. Trata-se de poderes que não têm a função principal de proibir ou coibir, mas de produzir.

Tais poderes se caracterizam por tecnologias de controle dos indivíduos e grupos e podem ser manipulados por agentes específicos, herdeiros e construtores de relações de poder interessados em sua própria reprodução.

Há um combate "pela verdade" ou, ao menos, "em torno da verdade" – entendendo-se que por verdade não quero dizer "o conjunto das coisas verdadeiras[...]", mas o "conjunto das regras segundo as quais se distingue o verdadeiro do falso e se atribui ao verdadeiro efeitos específicos de poder"; entendendo-se também que não se trata de um combate "em favor" da verdade, mas em torno do estatuto da verdade e do papel econômico-político que ela desempenha (Foucault, 1979).

O que está em questão não são as aparentes externalidades que dominam e difundem o poder, mas quais regras intrínsecas delimitam e conformam o poder em um dado contexto geográfico e socialmente determinado e a maneira pela qual estas regras conformam um conjunto de proposições a serem aceitas socialmente. O conceito genealógico do poder permite superar a suposta dicotomia entre campos diversos do saber, tais como a fenomenologia, a semiótica, a dialética e o materialismo histórico. Nesse contexto, tanto a dialética quanto a semiótica mostram-se insuficientes para apreender plenamente a inteligibilidade dos confrontos.

A dialética, ao seguir a lógica da contradição e da síntese, tende a racionalizar e estabilizar a abertura caótica dos conflitos, convertendo-os em trajetórias finalistas e teleológicas. A semiótica, por sua vez, reduz a violência, a desigualdade e a fragmentação a signos abstratos e domesticados, esvaziando sua intensidade real. Ambas evitam enfrentar a imprevisibilidade dos confrontos: a dialética pela conciliação, a semiótica pela linguagem apaziguadora. Assim, transformam o conflito em representação controlada, anulando seu poder disruptivo e sua força assimétrica. O resultado é a neutralização da realidade conflitiva em nome da ordem discursiva.

Compreender a natureza e sentido na formação e construção destes processos e a maneira como os agentes se apropriam e se relacionam com esse aparato técnico-político em sinergia com os territórios nos processos de urbanização deve considerar que a natureza da historicidade que nos conforma e determina é uma relação de poder, belicosa, e não uma relação de sentido. As relações causais e os regimes de poder em relação ao território e ao arcabouço técnico-legislativo que conforma os espaços podem ser identificados, analisados e espacializados e a interpretação da correlação entre estas variáveis possibilita a elaboração de novas abordagens e estratégias com vistas a um novo momento do planejamento urbano.

4.2.6 Ecossistema de Desinformação e Dinâmicas de Urbanização em Santana

O Ecossistema de Desinformação¹² (EcoD) abarca o universo das mídias tradicionais corporativas¹³ (MTC), denotando estratégias e práticas que orientam narrativas em um ambiente informacional que prima pela construção de sentidos e reproduz a visão de mundo e o comando vertical de grupos de interesse, ferindo princípios constitucionais e colocando em risco a estabilidade democrática. Embora a prática de produzir e disseminar informações falsas com o objetivo de auferir vantagens não seja recente, contemporaneamente se atingiu novo patamar de influência e concentração das mídias tradicionais corporativas e o advento e popularização das redes sociais virtuais e a consolidação da *internet*.

A análise crítica das interações entre mídia, poder e urbanização a partir do EcoD (Santana, 2020) rompe com a concepção funcionalista da mídia como mera difusora da informação objetiva, evidenciando seu papel na reprodução simbólica do poder. No contexto da urbanização capitalista, a informação é uma mercadoria e os meios de comunicação atuam como vetores estratégicos na legitimação de práticas seletivas de apropriação do território. O direcionamento das MTC, no contexto do EcoD, se constitui em uma rede estruturada, verticalizada e monetizada, voltada à manipulação dos sentidos, ocultação de conflitos e consolidação de agendas hegemônicas. Essa estrutura opera por meio de três micro categorias narrativas principais: o enquadramento (*framing*), que define o foco e o tom da informação; o silenciamento, que omite ou minimiza vozes dissidentes; e o viés (*bias*), que orienta a linguagem e os significados em direção a determinadas interpretações e consensos artificialmente produzidos e disseminados.

¹² O Ecossistema de Desinformação é um conceito novo, tendo sido tipificado pela primeira vez no Brasil no âmbito do Inquérito 4781, conhecido como “Inquérito das *Fake News*”, do Supremo Tribunal Federal (STF) para investigar a existência de notícias falsas, calúnias, ameaças e roubos de publicação. O tema ensejou a elaboração do “Programa de Combate à Desinformação” (PCD), instituído pela Resolução nº 742, de 27/08/2021, do STF “com o objetivo de enfrentar os efeitos negativos provocados pela desinformação que afetam a confiança da população [...], distorcendo o significado [...] e ferindo princípios constitucionais que colocam em risco a estabilidade democrática.” <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=444198&ori=1> e <https://portal.stf.jus.br/desinformacao/>. Acesso em: 03 fev. 2025.

¹³ Na tese, Os MTC são representados pelos veículos de comunicação de massa (televisão, rádio e jornais) controlados por grupos empresariais que operam com lógicas comerciais/institucionais que favorecem interesses hegemônicos, influenciando a agenda pública e o enquadramento das notícias através de um modelo centralizado, vertical, que reproduz visões unilaterais e silencia vozes dissidentes.

Essas estratégias podem ser observadas no caso de Santa Cruz do Sul, particularmente na cobertura midiática de obras públicas e processos de transformação territorial em bairros anteriormente periféricos como o Country e João Alves. A análise das matérias publicadas por veículos como o Portal GAZ revela um padrão de construção narrativa que privilegia a versão oficial dos acontecimentos, frequentemente com conteúdos fornecidos diretamente pela assessoria de imprensa da prefeitura, sem qualquer contraponto crítico. Há a repetição de imagens genéricas, ausência de contextualização e uso de uma linguagem marcada por termos descontextualizados (como “melhoria”, “desenvolvimento” e “segurança”), que reforçam uma percepção positiva e consensual das intervenções.

Tais práticas demonstram que o jornalismo local, através da manipulação da informação, reorganiza simbolicamente o espaço urbano, ocultando disputas e favorecendo a valorização seletiva de determinados territórios e conteúdo. A legitimação de políticas públicas que canalizam recursos para interesses enviesados aprofunda a fragmentação socioespacial e a exclusão de grupos dos processos de decisão. Essa operação simbólica constrói um ideal de cidade ordeira, disciplinada e hierarquizada, naturalizando formas de gestão urbana tecnocráticas, alinhadas ao mercado e às ações de grupos de interesse.

Com isso, a desinformação deixa de ser um desvio pontual, uma exceção à regra jornalística e assume um papel estrutural sob a governança urbana neoliberal. A mídia torna-se um instrumento ativo de poder, conformando subjetividades, controlando agendas públicas e mediando a percepção da realidade. Entender o funcionamento do EcoD no contexto das mídias corporativas tradicionais é, portanto, essencial para desvelar os mecanismos de produção do espaço urbano e a maneira como são publicizados e os modos contemporâneos de dominação espacial simbólica e material. O discurso jornalístico, longe de neutro, é parte constitutiva da arquitetura de poder que estrutura e reproduz a cidade capitalista excludente.

O conceito de Ecossistema de Desinformação revela como as mídias corporativas atuam estruturalmente na legitimação de práticas seletivas de urbanização e na reprodução das desigualdades espaciais, operando por meio de estratégias específicas, manipulando narrativas em favor de grupos hegemônicos. Em Santa Cruz do Sul, isso se evidencia em coberturas jornalísticas que ocultam conflitos e favorecem interesses privados, revelando a desinformação como um mecanismo estruturante da governança urbana neoliberal e da fragmentação socioespacial.

4.2.7 Mídia, Poder e Ideologia

Ainda que as práticas e estratégias associadas ao EcoD não apresentem efeitos tão agudos em relação aos processos de urbanização quanto os que se verificam nas esferas econômicas, judiciais e políticas em curso no país, suas consequências nas dinâmicas urbanas não são menos danosas, com repercussões difusas no território através das práticas utilizadas por grupos de interesse na manipulação do arcabouço técnico-administrativo e nas instâncias de gestão e ordenamento territorial. A associação entre os grupos hegemônicos do Estado e do Capital em conjunto com as mídias corporativas nos processos de drenagem da renda fundiária é prática antiga no Brasil, tendo sido identificada e descrita por Villaça desde a década de 1980. São relações que se desenvolvem no âmbito das interações sociais mobilizando distintos tipos de capital.

A noção de capital social impôs-se como o único meio de designar o fundamento de efeitos sociais que, mesmo sendo compreendidos no nível dos agentes singulares [...] não são redutíveis ao conjunto das propriedades individuais possuídas por um agente determinado [...] As 'relações' são particularmente visíveis em todos os casos em que diferentes indivíduos obtêm um rendimento muito desigual de um capital (econômico, cultural) mais ou menos equivalente, segundo o grau em que eles podem mobilizar, por procuração, o capital de um grupo [...] constituído como tal e mais ou menos provido de capital (Bourdieu, 1998).

O discurso ou a narrativa produzida se configuram enquanto uma estratégia de poder em que a linguagem utilizada exprime uma manipulação de dados e fatos inseridos em um determinado enquadramento histórico e social. As relações entre os agentes hegemônicos na produção e disseminação de informações é ativo valioso sob a perspectiva do capital social, em que pese a caracterização de Bourdieu (1998) “o volume do capital social que um agente individual possui depende então da extensão da rede de relações que ele pode efetivamente mobilizar e do volume do capital (econômico, cultural ou simbólico) que é posse exclusiva de cada uma daquelas a quem está ligado.”

Entretanto, para que um discurso encontre ressonância entre grandes grupos de indivíduos na sociedade - cujo comportamento em massa adquire características distintas das que se verificam em nível pessoal - tais narrativas não podem prescindir de sentido, e esse sentido só pode ser construído a partir da manipulação das percepções simbólicas relevantes para os diferentes grupos. Para a mobilização do capital social é imperativo que se domine o capital cultural da população-meio.

O EcoD é caracterizado quando um fato é isolado de seu espectro de referências, descontextualizado, sendo reproduzido sob novo enquadramento, imbuído de um aspecto simbólico e conteúdo mais ou menos informativo na produção da narrativa com o objetivo de auferir vantagens. Esta estratégia captura a irracionalidade das escolhas individuais, levando à crise de legitimidade informacional, ameaçando processos democráticos (no caso das dinâmicas de urbanização, o direito à cidade), porquanto a comunicação é um direito universal¹⁴ e ferramenta de desenvolvimento humano e inclusão social. Tais práticas estruturais, verticalizadas e monetizadas são operacionalizadas por grupos de interesse na manipulação dos capitais sociais e simbólicos e encontram nos grupos sociais os alvos e os meios para atingir objetivos de poder.

A desinformação tem como objetivo pautar temas relevantes ao interesse público mascarados enquanto notícias de fato, ao passo que concorre diretamente para definir agendas para a mídia corporativa (que acumula também a função de fidedigna checadora de fatos) e que encontra grande repercussão junto aos meios de comunicação tradicional e, de forma e alcance inéditos, junto às novas mídias digitais e no ambiente virtual.

De maneira mais detalhada, Santana (2020) elenca como características principais da EcoD: a) o financiamento substancial de instituições e setores do empresariado; b) produção profissional de conteúdo falso envolvendo agentes diversos, tais como *sites* com estrutura de produção de conteúdo jornalístico, influenciadores etc., e; c) enorme capilaridade entre as mídias e a população. No caso abordado pela autora, ela se refere ao contexto brasileiro durante o período da gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro e do famigerado “gabinete do ódio”, engendrado e operado com a finalidade de produzir e difundir desinformação.

Em relação ao conteúdo, segundo Wardle (2019), a produção tem três fases: criação, transformação em produto midiático e disseminação. [...] não estamos falando em mentiras disparadas de modo aleatório, mas num conteúdo que é pensado e elaborado para atingir diversos grupos e que se consolidou e foi capaz de criar, de fato, uma realidade paralela que soterrou o debate público (Santana, 2020, p.91).

¹⁴ Conforme exposto no Relatório McBride Documento da UNESCO publicado em 1980 e redigido por uma comissão presidida pelo irlandês Sean McBride, vencedor do prêmio Nobel da Paz. Seu objetivo era analisar problemas da comunicação no mundo em sociedades modernas, particularmente em relação à comunicação de massa e à imprensa internacional, e então sugerir uma nova ordem comunicacional para resolver estes problemas e promover a paz e o desenvolvimento humano.

Tais estratégias e práticas foram, de certa maneira, naturalizadas pelo ambiente sociopolítico e a MTC local que, embora em menor escala, foram reproduzidas no contexto municipal (tema abordado no tópico 5.2 desta tese). O EcoD em nível municipal, de maneira mais sutil e com uma presença virtual mais desorganizada, se caracteriza por uma articulação estruturada que envolve a produção, circulação, consumo e reprodução de narrativas que acabam por ressignificar aspectos da realidade urbana, manipulando a atenção pública para elementos que, de outra maneira, não teriam adquirido a relevância alcançada ou a omissão planejada.

Não é possível subestimar o papel da imprensa enquanto elemento estruturante e articulador das instâncias de poder em que operam os grupos de interesse atuantes nas estratégias de ordenamento socioespacial, uma vez que a “compreensão de como se estrutura esse discurso, que exerce uma forte influência em diversas instâncias [...] está ancorado na credibilidade de que desfrutam os meios de comunicação e no suporte das relações de poder estabelecidas na sociedade” (Santana, 2020, p. 17). Tais ações, segundo a orientação de grupos de interesse ora em voga, são responsáveis também pelos padrões de FSE, concentração de renda e efeitos em dimensões como mobilidade urbana, temas relativos à expansão urbana e, em última análise, do direcionamento de recursos públicos para operações de transformação urbana e novos produtos imobiliários.

A mídia, além de informar e entreter, tem a função de inculcar valores e crenças que integram os indivíduos à sociedade. O sistema de propaganda atua na formação do consenso social, sendo baseado na desigualdade de renda e poder, os quais condicionam as configurações socioespaciais. Os meios de comunicação são influenciados por grupos dominantes, que controlam quais temas serão abordados e de que forma estes temas serão introduzidos no debate público.

Assim, pontos de vista que desafiam as estruturas de poder raramente ganham espaço e a manipulação da informação contribui para a aceitação de determinadas ações políticas direcionadas desde sua origem. Os discursos midiáticos e os sistemas de propaganda influenciam a percepção da realidade, selecionando temas e enquadramentos que favorecem grupos dominantes. Ou seja, sistemas ideológicos reproduzidos através da mídia corporativa, a qual também é um agente de mercado, não são apenas um reflexo das relações de poder, mas um mecanismo ativo de sua reprodução, sustentado pela linguagem, pelos meios de comunicação e pelas instituições sociais.

4.2.8 Micro categorias da Construção Midiática

Os elementos teóricos que sintetizam a macroestrutura conceitual e as relações entre mídia, poder e ideologia em um *framework* denotado pelas práticas de construção narrativa cotidiana dos veículos de mídia apontam para a adoção de um instrumental apto a ser utilizado corriqueiramente nas redações e centros de produção jornalística. Estas estratégias de produção e difusão do discurso das mídias corporativas são divididas por Santana (2020) em três micro categorias operacionais base para a análise do discurso midiático: a) enquadramento (*framing*); b) silenciamento e, c) viés (*bias*) que podem ser utilizadas para compreender como a mídia estrutura e apresenta as informações ao público.

O enquadramento refere-se à maneira como a mídia seleciona e apresenta os temas, moldando a percepção do público. Esse processo está relacionado aos repertórios discursivos e pode carregar um viés positivo ou negativo dependendo do contexto.

O enquadramento pode [...] ativar conteúdos simbólicos no destinatário, [...] ao privilegiar determinadas representações em relação aos assuntos tratados nas edições do jornal. Isso se dá a partir de um quadro de valores sociais, históricos e culturais [...]. A informação midiática [...] estrutura-se no sentido de esquematizar o mundo ao senso comum [...], mas também [...] numa construção argumentativa que simplifica o mundo, num primeiro momento, para em seguida esquematizá-lo (Santana, 2020, p 41).

Os veículos de MTC ativam conteúdos simbólicos na percepção dos leitores ao privilegiar certas representações, baseando-se em valores sociais, históricos e culturais. O enquadramento simplifica a realidade e propõe debates dentro de limites discursivos. A informação jornalística estrutura a realidade de maneira que se alinhe ao senso comum e também influencie as interpretações do público.

Esses discursos encontram respaldo num ambiente previamente “cultivado” na percepção e “reaciocínio” do público – tais como, em nível local, a “identidade germânica” do povo santa-cruzensense, a importância da cultura do tabaco para o “desenvolvimento” da cidade ou em séries jornalísticas ufanistas, no caso das matérias sobre os bairros de Santa Cruz do Sul, (Cap. 5.2) – reforçando estereótipos, ocultando aspectos historicamente negligenciados (tais como a contribuição de povos negros e indígenas nos processos de formação e de urbanização da cidade) e direcionando a atenção do público para aspectos específicos que se deseja enfatizar.

A estrutura social é aquela pautada pelos acontecimentos socialmente construídos, que visa a certos objetivos e à manipulação de outros, [...] os quadros criados a partir dessa estrutura [...] influenciam fortemente o modo como os indivíduos vão interpretar os dados e, em decorrência, o modo como vão significar a realidade [...] Considerar o enquadramento [...] como uma estratégia discursiva que revela uma intenção do enunciador de agir sobre as representações de um outro, [...] circunscrevendo o debate sobre certos acontecimentos em determinada perspectiva (Santana, 2020, p. 43).

As operações de enquadramento limitam a interpretação do público ao associar determinados temas e perspectivas em um “cenário” que influencia a percepção de eventos e atuação dos agentes políticos. Os jornalistas, orientados pela linha editorial, fazem escolhas estratégicas na forma de apresentar os acontecimentos. É uma estratégia discursiva que visa direcionar o debate público a determinadas interpretações. A mídia (des)informa e também (re)estrutura a realidade social. O silenciamento refere-se à prática discursiva de omitir ou minimizar informações, moldando a percepção da realidade por meio da ausência de discurso. As MTC equilibram o dever de informar com a necessidade de modular a narrativa dos grupos de interesse, deixando aspectos em silêncio de forma estratégica e deliberada.

A análise do silenciamento deve levar em conta a historicidade dos textos e a relevância dos temas e sujeitos discursivos, pois o silêncio tem um papel constitutivo nos processos de significação. Trata-se de um mecanismo ativo que impede a sustentação de discursos alternativos contestadores do *status quo* ou das estratégias adotadas pelos “clientes”, posto que se trata, efetivamente, de um processo de troca mercantil, em que a informação e a atenção do público- meio/alvo se constituem enquanto mercadoria. O silenciamento ocorre em duas dimensões principais (Santana, 2020): a) impede a sustentação de outros discursos, restringindo o espaço para diferentes pontos de vista, e; b) apaga ou exclui certas informações intencionalmente, retirando-as do debate público de maneira articulada e estruturada com vistas a se atingir os objetivos previamente determinados. Essas estratégias de articulação são descritas por Santana nos seguintes termos:

[...] para compreender a dimensão desse conceito, (deve-se) buscar o sentido no silêncio e o que ele comunica, pois há um sentido no silêncio, posto que o não dizer se liga à história e à ideologia. Considerando o papel da mídia corporativa, tomamos a perspectiva de que ela se equilibra entre o dever de informar (no sentido de que determinados assuntos, em função de uma agenda política e econômica, não podem “fugir da pauta”) e a necessidade de modalizar, visto que esse ator se posiciona de várias maneiras, e a ação de colocar em silêncio é, portanto, uma prática discursiva a ser observada (Santana, 2020, p 44).

O silenciamento funciona como uma prática política intencional que limita a diversidade de discursos, impedindo que determinados temas ou perspectivas ganhem visibilidade ou tomem alcance e escalas indesejadas pelo proponente, o que está diretamente relacionado à ideologia de grupos proeminentes, às relações de poder e aos processos históricos.

Nestas estratégias narrativas, o viés (*bias*) resulta da seleção, encadeamento e construção das notícias, que não se tratam de meros reflexos da realidade, mas se constituem em produtos de um processo orientado por valores e crenças elaborados com vistas a atingir objetivos predeterminados. É um conjunto que denota a articulação entre os acontecimentos e intenção, em que os fatos são transformados em notícias por meio de critérios que nem sempre refletem sua importância objetiva, porquanto construídos segundo óticas subjetivas próprias. O viés se manifesta na escolha criteriosa da seleção dos temas e também na forma como a informação é expressa para o público-alvo. As maneiras de narrar um evento geram interpretações cuja percepção por parte dos consumidores é estudada *a priori*, em que cada forma de expressão tem uma intencionalidade subjacente, não sendo resultado do acaso ou da pretensa neutralidade dos agentes (re)produtores do discurso.

Notícias são socialmente construídas, [...] os eventos reais reportados são objetos de um processo convencional de seleção e não refletem, portanto, a importância daqueles eventos em si mesmos, mas uma complexa e artificial operação de seleção. Esse processo de seleção - e de consequente transformação do fato em notícia - é sempre guiado por uma referência a valores e crenças. (Santana, 2020, p 46)

A mídia não apenas seleciona o que será noticiado, mas também define como os eventos serão representados, influenciando as percepções do público por meio da estruturação discursiva e uma construção simbólica e imagética. O viés é uma característica inerente ao modo de produção vigente, refletindo interesses ideológicos e sociais. As MTC constroem a realidade por meio de estratégias e práticas discursivas, através do enquadramento, que define a maneira como os eventos são apresentados; o silenciamento, que exclui certas narrativas do debate público; e o viés, que reflete escolhas intencionais na produção e disseminação das notícias. Essas três micro categorias demonstram que a mídia não apenas informa, mas também molda a percepção do público, influenciando a forma como a sociedade interpreta e reconstrói individualmente e em grupos a realidade.

4.2.9 Discurso e Narrativa nas Redes de (des)Informação

Compreende-se que a produção da notícia denota construções discursivas influenciadas ou direcionadas de acordo com as intencionalidades, fatores ideológicos e estruturais envolvidos. Santana (2020) cita a “Análise Crítica do Discurso”, conforme Van Dijk, para estabelecer que a notícia não representa a realidade de maneira neutra, pois a sua produção envolve estratégias de seleção, distorção, manipulação e ressignificação intencionais que influenciam deliberadamente a percepção do público.

[...] as estruturas textuais que conformam a notícia influenciam a compreensão por parte dos leitores [...] (e) a produção de sentidos. [...] há três aspectos marcantes nesse processo: uma atualização de crenças, um rol de valores transportados e a presença da ideologia no processo de produção [...] que se pode denominar de natureza ideológica na reconstrução da realidade social pelos meios de comunicação, o que é também uma forma de reprodução das forças dominantes” (Santana, 2020, p.50-51).

Tais “forças dominantes” constituem agentes e espaços de fala relacionados a estruturas de influência sociopolíticas como representantes dos poderes estatais, oligarquias locais e associações empresariais da sociedade. A notícia não é um relato objetivo, isento, mas uma construção narrativa estruturada que impacta a percepção subjetiva e a produção de conteúdos ideológicos embasados no senso comum.

A utilização de um léxico específico direciona o entendimento dos leitores, enquanto a segmentação dos temas nas edições diárias dos jornais reforça as características de fragmentação do discurso. A estrutura fragmentada da notícia impede que o público compreenda os eventos de maneira crítica e encadeada, uma vez que as relações entre causa e consequência geralmente não são explicitadas (Figuras 02 a 05) e contribui para a manutenção e reprodução de ideologias dominantes, pois a imprensa tende a reforçar ideias e opiniões dos grupos no poder.

Os temas controlam os significados da notícia, eles podem antecipar os significados das notícias a partir de inferências feitas pelos leitores/espectadores/ouvintes, e o léxico escolhido, portanto, tem um papel importante a desempenhar na produção de sentido, qual seja, o de indicar o caminho de interpretação, como na escolha de palavras específicas para designar atores ou contextos, por exemplo [...] (denotando) seu caráter fragmentado - ou seja, cada tema [...] é apresentado, ao espectador em partes, que muitas vezes não formam um todo de sentidos [...] e a estrutura das edições diárias [...] com inserção e alternância de assuntos díspares, contribui para esse corte na formação de um todo de sentidos. (Santana, 2020, p. 55-57)

Notícias são apresentadas como afirmações objetivas para reforçar crenças e persuadir o público, utilizando estratégias discursivas, tais como: a) ênfase na factualidade – uso de dados e fontes confiáveis, raramente analisadas criticamente ou com espaço para o contraditório; b) estrutura relacional dos fatos – construção de narrativas com relações de causa e consequência modalizados, e; c) exploração da emoção – fatos são melhor memorizados quando há um componente emocional. “O discurso de informação deve apresentar proposições que se ligam coerentemente a modelos que espectadores já têm de mundo, reforçando as crenças e persuadindo para a adesão a determinados eventos, [...] difundidas via discurso - havendo, portanto, um processo de retroalimentação nessa produção” (Santana, 2020, p.58).

Tais estratégias garantem a credibilidade da narrativa construída, reforçando determinados discursos ideológicos, ao passo que as configurações da narrativa jornalística denotam elementos da existência de uma arquitetura do discurso, na medida em que é possível analisar a maneira como ela se estrutura e a relação com a historicidade, em que pese a característica fragmentada e a-histórica das matérias. Para contextualizar brevemente os conceitos abordados, destacam-se exemplos recentes de acontecimentos entre os anos de 2023 e 2024 em localidades pesquisadas e a maneira como foram representados na imprensa. Na Figura 14 está representada uma porção do perímetro urbano de Santa Cruz do Sul, destacando os bairros Country e João Alves, região que apresenta um processo de urbanização acelerado com a implantação de novos loteamentos e condomínios fechados em áreas onde o uso da terra era predominantemente rural ou lazer.

Os exemplos demonstram processos de transformação urbana direcionados e a cobertura jornalística produzida para ‘reportar’ intervenções infra estruturais questionáveis, realizadas com o direcionamento de recursos públicos por valorizaram glebas urbanas particulares através da manipulação de estratégias de especulação imobiliária. As vias Rua Vereador Bruno João Kist (A), Avenida Léo Kraether (B) e Estrada Bruno Pritsch (C) são as únicas vias de ligação entre estes bairros e o centro, zona sul e zona oeste da cidade. Estes logradouros são objeto de análise da relação macroestrutural entre poder, mídia e urbanização/territórios e das estratégias das micro categorias de construção midiática descritas anteriormente. Para tanto, agrupou-se matérias publicadas no “Portal GAZ”, em ordem cronológica entre os anos de 2023 e 2024. As matérias traduzem um padrão/relação entre o poder público e a mídia corporativa na comunicação dos fatos que se repete de maneira constante.

Optou-se por analisar criticamente o material jornalístico produzido pelo grupo Gazeta do Sul com destaque para as relações de poder e dinâmicas de urbanização no período de 2021 a 2025. O veículo foi escolhido por ser o principal grupo de mídia em nível municipal e regional. A Gazeta Grupo de Comunicações¹⁵, com sede em Santa Cruz do Sul (RS), é um dos maiores conglomerados de comunicação do estado, alcançando mais de um milhão de pessoas em 43 municípios. Fundado como jornal impresso, expandiu-se para múltiplas plataformas. De maneira resumida, engloba:

- Veículos de comunicação

- Rádios: seis emissoras — Rádio Gazeta FM 107,9 (cobertura superior a 800 mil pessoas), Gazeta FM 101,7, Gazeta FM 99, Rádio Rio Pardo FM 103,5 e Gazeta FM 98,1;
- Portal GAZ (gaz.com.br): lançado em 2009, oferece conteúdo multimídia em tempo real, com mais de 2,3 milhões de acessos e mais de 9 milhões de visualizações mensais;
- Jornais: Gazeta do Sul (fundado em 1945) com circulação diária desde 1995, atendendo cerca de 30 municípios e alcançando 14 % dos domicílios de Santa Cruz do Sul; e Gazeta da Serra (1984), voltado à região Centro-Serra

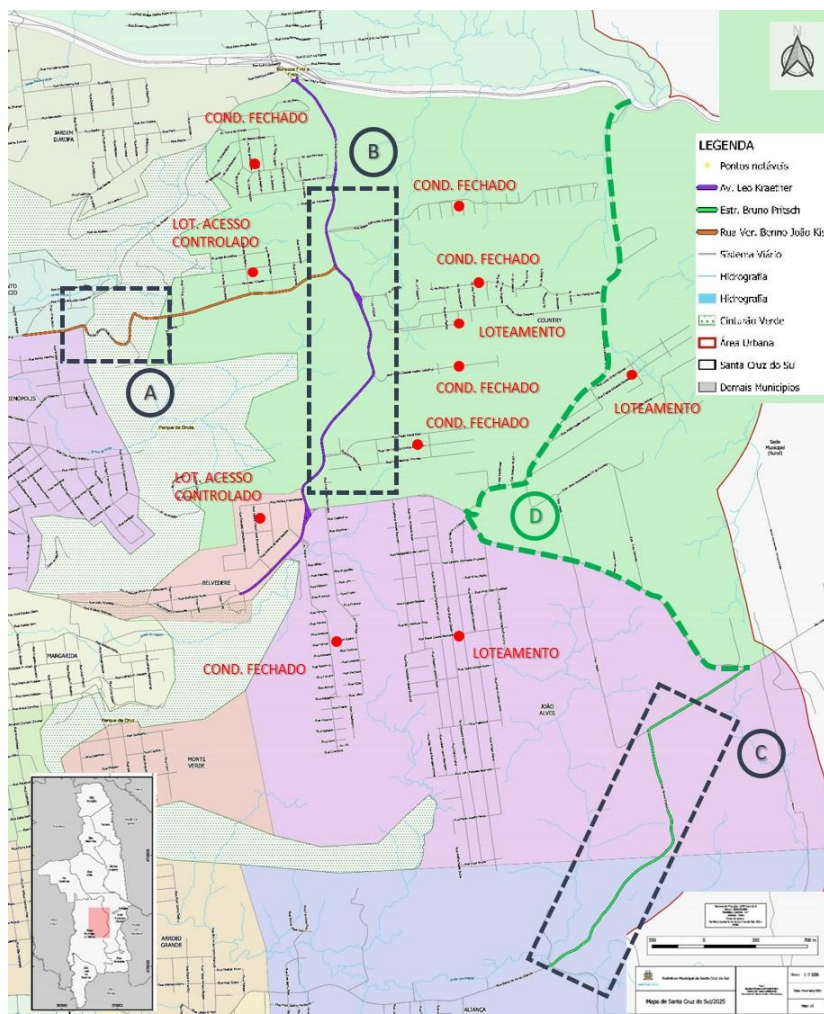
- Estruturas de apoio

- Editora Gazeta: especializada em anuários setoriais do agronegócio (como tabaco, soja, milho, arroz, entre outros), além de publicações sobre arquitetura, turismo e literatura;
- Gráfica Gazeta: estrutura própria para impressão e suprimento dos veículos
- Fundação Gazeta: atua na área cultural, educacional, social e artística, promovendo parcerias com entidades do Terceiro Setor;

O Gazeta Grupo de Comunicações atua como um agente hegemônico na mídia regional do RS, articulando diferentes plataformas comunicacionais para consolidar influência simbólica e discursiva. Ao diversificar seus meios — impressos, digitais e radiofônicos — reforça sua centralidade narrativa e molda representações sociais e políticas locais. Seu enraizamento comunitário opera também como estratégia de legitimação e capilaridade ideológica no ecossistema comunicacional regional.

¹⁵ Disponível em: <https://www.gaz.com.br/nos-somos-a-gazeta/>, acessado em 20/07/2025

Figura 14 – Localização dos Loteamentos, Loteamentos de Acesso Controlado, Condomínios Fechados e recentes obras de Mobilidade Urbana nos logradouros Av. Léo Kraether, Estrada Bruno Pritsch e Rua Ver. Benno João Kist – Santa Cruz do Sul 2023-2024



Fonte: Montagem elaborada pelo Autor sobre base cartográfica de Gustavo Mathias – Setor de Geoprocessamento – PMSCS.

A análise das categorias da construção midiática destes exemplos demonstra as relações de poder subjacentes. A Figura 15 ilustra o desenho da ciclovia, situada na Rua Vereador Bruno João Kist (A), cujo projeto não consta no plano de mobilidade urbana e sofreu danos severos em virtude de falhas de planejamento e execução, sobretudo após as enchentes de maio de 2024 (Figura 15(A)). Embora seja uma foto do local, ela é genérica e percebe-se que a mesma imagem é utilizada em matéria de 07 de novembro de 2024 - Figura 15(D) -, caracterizando o enquadramento do fato e construindo uma imagem simbólica do local. É uma estratégia de desinformação na medida em que a imagem não representa a realidade do evento descrito.

A relação poder x mídia e o viés da notícia (Figura 15(D)) são denotados logo no cabeçalho que informa que a matéria foi produzida pela “Assessoria da Prefeitura”. O texto segue esse padrão de enquadramento e viés e notícia, com conotação positiva, que “Ciclistas e pedestres já podem transitar com mais segurança pela Rua Vereador Benno João Kist em virtude da construção da ‘calçada compartilhada’ no trajeto”.

Para reforçar o tema “segurança”, o texto destaca, informado pela Secretaria de Obras e Infraestrutura, que “algumas intervenções dependeram da autorização de proprietários e detonação de pedras, o que foi feito forma ‘gradativa’”. É uma informação redundante que reforça o tema “segurança”, afinal, explosões não autorizadas e simultâneas não são o procedimento técnico padrão. “Por se tratar de um lugar estreito, cada parte do trabalho contou com o acompanhamento de um engenheiro” (fato supostamente seguro ao se lidar com detonações em vias públicas, ainda que não se especifique a qualificação deste “engenheiro”, denotando a manipulação da subjetividade através do símbolo de um profissional qualificado). O terceiro parágrafo conta com manifestações da então “Coordenadora de Mobilidade Urbana”, (logo, especialista qualificada no imaginário público) e encerra informando que “a obra é uma demanda dos moradores da região” sem, no entanto, identificar ou trazer depoimentos dos moradores. Essa preferência/omissão ao apresentar a notícia fornece indícios de “silenciamento”.

A Figura 15(B) ilustra reportagem de 31/07/2023, retomando o tema “ciclovias/ciclofaixas/caminhódromo”, repetindo os padrões de enquadramento, viés e silenciamento: “Avenida Léo Kraether será a próxima a receber o investimento” e “ainda estão previstos novos trechos para interligar regiões do município”. Entretanto, a imagem que ilustra a matéria não é daquele local (Figura 15(B)). O texto conta somente com o depoimento do Secretário de Segurança e Mobilidade Urbana, que viria a ser indiciado pelo Ministério Público no âmbito da “Operação Controle”¹⁶ por “organização criminosa, peculato e fraude em licitações e contratos” por esta e outras obras que serviam a interesses seletivos no direcionamento dos recursos públicos.

¹⁶ A Operação Controle, conduzida pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO) e pela Promotoria de Justiça de Santa Cruz do Sul, teve sua fase ostensiva deflagrada em 14 de novembro de 2023. Nessa data, foram cumpridas 139 ordens judiciais, incluindo 46 mandados de busca e apreensão, bloqueios de bens e valores que totalizaram mais de R\$ 47 milhões, além do afastamento de dez agentes públicos de suas funções. Entre os afastados estavam o vice-prefeito, um vereador e servidores municipais, todos suspeitos de envolvimento em fraudes que causaram prejuízos estimados em R\$ 47 milhões aos cofres públicos do município. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/noticias/59500/>. Acesso em: 27 fev. 2025.

Figura 15 – Mosaico Pavimentação Rua Bruno Pritsch – Gazeta do Sul (maio 2023 a dezembro 2024)



Elaborado pelo Autor com base nas reportagens do Portal GAZ (2024).

A Figura 15(C) ilustra a condição em que se encontrava a “ciclovía” na Rua Vereador Benno João Kist (Figura 14(A)) (que conectaria com a Av. Léo Kraether) após o violento evento climático ocorrido no início de setembro de 2024. Ainda que tivesse se tratado de um evento extremo, o dano causado no local da intervenção para a instalação da ciclofaixa é desproporcional.

Ademais, alguns aspectos do projeto e execução da via são questionáveis (Figuras 13(C) e Figura 14), configurando risco não apenas para os transeuntes, quanto para a infraestrutura já instalada, tendo em vista que esta é uma região suscetível a movimentos e deslizamentos de solo. Entretanto, a matéria publicada em 06 de setembro de 2024 (Figura 15(C)), não traz nenhum dos especialistas anteriormente buscados, limitando-se a uma nota de três linhas enviada por “um leitor” do jornal. É uma nota, portanto, que evidencia a prática do silenciamento sob outro aspecto; é um fato ocorrido sem que se levante qualquer responsabilidade do poder público no fato.

A fragmentação do planejamento e na gestão dos recursos públicos com a participação do EcoD é evidenciada no contraste com as matérias apresentadas na Figura 17, que trata das obras de pavimentação da Estrada Bruno Pritsch (Figura 14(C)), compreendendo o período de maio de 2023 a dezembro de 2024. As macro e micro categorias de construção midiática estão presentes nestas matérias de maneira análoga as analisadas no exemplo anterior. Entretanto, elas apresentam contradições entre discurso e prática, tanto dos agentes envolvidos no projeto e obra, quanto nas matérias jornalísticas produzidas que jamais são contextualizadas de maneira crítica pela publicação.

Figura 16 – Mosaico Ciclovia Rua Vereador Bruno João Kist (A) – período maio 2024 a dezembro 2025



Fonte: Elaborado pelo Autor com imagens registradas pelo autor

Figura 17 – Mosaico Ciclovias – Gazeta do Sul (abril 2023 a setembro 2024)



Fonte: Elaborado pelo Autor com base nas reportagens do Portal GAZ, 2024.

A pavimentação da Estrada Bruno Pritsch (Figura 14 (C)) – em um texto produzido pela Assessoria da Prefeitura de Santa Sul (Figura 17 (B)) – é descrita como “um caminho alternativo para facilitar o trânsito entre a RSC-287 e a zona sul da cidade, dispensando o trajeto pelo centro e a BR-471”. É uma obra viária presente no plano geral de mobilidade urbana, necessária para a organização dos fluxos e circulação. Entretanto, comparando-se com o exemplo das ciclovias, esta obra de custo financeiro muito superior não contempla esta modalidade de transporte (Figura 17(B) e Figura 18) e apresenta outros aspectos desses processos fragmentados de expansão urbana que serão analisados de maneira mais aprofundada no capítulo 05.

Figura 18 – Mosaico Ciclovias – Gazeta do Sul (abril 2023 a setembro 2024)



Fonte: Portal GAZ, 29 de novembro de 2023.

Disponível em: <https://www.gaz.com.br/fotos-asfalto-comeca-a-cobrir-a-estrada-bruno-pritsch-em-santa-cruz>, acesso em: 27 fev. 2025.

A sequência demonstrada na Figura 17 adquire ares tragicômicos ao se constatar que a pavimentação levou à ocorrência maior de acidentes trânsito, embora essa relação não seja explorada nas matérias, demonstrando a característica a-histórica, ainda que sequencial, da produção jornalística. O discurso jornalístico é estratégico e a mídia desempenha papel fundamental na formação do imaginário coletivo, denotando a utilização de repertório e agendamento com o objetivo de produzir sentidos que possam ser naturalizados, institucionalizados. A narrativa jornalística inclui a elaboração de blocos de sentidos, fragmentação dos relatos e relação temporal manipulada, direcionando a compreensão do público e utilizando personagens construídos, moldados discursivamente para atender a interesses ideológicos.

4.2.10 Mídia Corporativa: Poder e Ideologia em Rede Estável De Comunicação

Na análise até aqui, destaca-se o papel da MTC como agente de poder e elo entre grupos de interesse e comandos ideológicos nas relações sociais, em que se coloca em xeque a imagem de neutralidade e imparcialidade que os veículos de comunicação projetam de si mesmos e enquanto portfólio de recursos discursivos para grupos sociais dominantes. Embora a mídia se apresente como instância de informação objetiva, trata-se, de fato, de uma estrutura corporativa inserida na lógica mercantil, em que a informação é um produto moldado para atender a interesses econômicos, sociais e políticos que tem reflexo nos processos de urbanização e fragmentação socioespacial.

A mídia influencia a forma como os indivíduos percebem a realidade, já que suas narrativas estruturam e mediatizam os acontecimentos. Essa influência se manifesta em tomadas de decisão cotidianas, na formação de opiniões e no modo como a sociedade interpreta os fatos.

A imagem que a mídia corporativa projeta de si mesma, em relação à informação, é de uma instância à qual, com seus diversos veículos, cabe o papel de “zelar” pela “verdade” e de levar tal verdade ao cidadão, sob a forma de notícia, o que assegura a legitimidade [...] Para o público em geral, a mídia se consolida como instância que transmite o que ocorre no mundo real [...] E as informações difundidas pela mídia, portanto, lastreiam várias práticas discursivas cotidianas [...] (as quais são) antes de tudo, entidades corporativas inseridas no mercado, [...] sendo a informação um dos seus produtos [...] Esses aspectos nos ajudam a dimensionar e a compreender as bases da relação da mídia com essas macro categorias - poder e ideologia - no sentido da estruturação de uma rede estável de informação (Santana, 2020, p. 93).

A informação não é neutra, pois está intrinsecamente ligada à linguagem e aos sistemas de valores que moldam sua interpretação em diferentes contextos. A mídia, embora se apresente como informadora imparcial, opera como empresa inserida na lógica do mercado, influenciada por interesses políticos e financeiros. Essa dualidade permite aos meios de comunicação legitimar discursos e moldar práticas sociais, conferindo autoridade simbólica à informação disseminada. No contexto da urbanização, essa dinâmica se expressa na legitimação de discursos supostamente técnicos por agentes ligados ao mercado ou ao Estado, que reforçam visões elitizadas e ideológicas do ordenamento urbano, excluindo visões alternativas.

O “agendamento” (*agenda-setting*) refere-se à capacidade da mídia de definir os temas de debate na sociedade, influenciando a agenda pública e política, selecionando, em conjunto com agentes institucionais e de mercado, quais assuntos serão discutidos, como, quando e de que maneira serão apresentados. Elementos opinativos são apresentados como verdades técnicas, derivadas de um saber superior, utilizando-se de figuras de especialistas para reforçar determinadas narrativas.

Essa prática pode ser observada quando jornalistas expressam opiniões sem que sejam categorizadas como tais, ou quando representantes de setores hegemônicos são instados a produzir textos/reflexões sobre temas específicos, gerando uma percepção enviesada da realidade. A influência da mídia sobre a opinião pública está relacionada ao alcance das corporações midiáticas. Quanto maior a penetração e capilarização da mídia, maior seu poder de manipular discursos e direcionar debates, estruturar narrativas e criar consenso em torno de determinadas visões de mundo.

A percepção da realidade é mediatizada, orientada pelos comandos hegemônicos e se tornam avatares da “informação de qualidade”, detentores de uma espécie de saber superior que deve ser aceito como o fiel da balança pela população.

A construção de uma rede de informação ideologicamente constituída ocorre de maneira sutil, tornando suas engrenagens invisíveis ao público, de maneira que, quanto mais encobertas as estratégias ideológicas do discurso, mais eficazes elas se tornam. Os representantes das mídias corporativas constroem narrativas que reforçam as polarizações através da criação de inimigos simbólicos ou novos “heróis” no imaginário da opinião pública.

A persuasão midiática substitui a coerção ao manipular a percepção do público ao mesmo tempo em que se afirma como paladina confiável da informação. O discurso da mídia corporativa reflete a interseção entre linguagem e ideologia, atravessado por aspectos culturais, socioeconômicos e identitários que legitimam a imprensa como “vigilante do poder”, ainda que, na prática, esteja alinhada a interesses dominantes.

Nesse contexto, o papel da mídia em arranjos econômicos, políticos e ideológicos junto aos grupos hegemônicos na cidade são cruciais na formação de narrativas, no agendamento de debates públicos e na construção ideológica da informação as quais tem impacto relevante nos processos de urbanização e fragmentação socioespacial.

4.3 SEMIÓTICA ESPACIAL

Um dos grandes desafios colocados para o planejamento urbano na atualidade é a necessidade de tornar as instâncias de debate e tomada de decisão mais inclusivas, democráticas e participativas. Este tema se encontra transversalmente disposto nos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que compoem a Agenda 2030 da ONU¹⁷, principalmente nos objetivos 10 (Redução das Desigualdes), 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) e 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes).

Estes objetivos conceituam pautas relevantes para a diminuição das desigualdade nos países, sendo que o tema do “direito à cidade”¹⁸ assume protagonismo e, no caso brasileiro, pode ser resumido brevemente como “garantia de acesso de todos a moradia digna, adequada e a preço acessível; aos serviços básicos [...] de acordo com as metas assumidas no Plano Nacional de Habitação, com especial atenção para grupos em situação de vulnerabilidade.”¹⁹

Harvey (2014) destaca que o direito à cidade é muito mais que a liberdade individual para acessar os recursos urbanos, constituindo sobretudo um direito coletivo que torna possível uma nova compreensão das dinâmicas atuantes e permite que se dê novas formas ao processo de urbanização. Por se tratar de matéria técnica e multidisciplinar, este tema muitas vezes não conta com o necessário engajamento da população, o que se explica pelo pouco acesso à informação qualificada e aos canais de debate, por um lado, e à extrema concentração dessa discussão entre poucos agentes especializados – sejam eles do setor público ou do setor empresarial – por outro.

O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor são instrumentos básicos para o desenvolvimento de estratégias de gestão e ordenamento territorial que tenham como objetivo assentar as bases legais para garantir um desenvolvimento urbano mais sustentável, justo e democrático.

¹⁷ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são um conjunto de 17 objetivos globais estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) como parte da Agenda 2030. Eles foram adotados em 2015 por todos os países membros da ONU para promover o desenvolvimento sustentável e equilibrado, garantindo a proteção do meio ambiente, o crescimento econômico e o bem-estar social.

¹⁸ O conceito de "Direito à Cidade" está relacionado ao (ODS) 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis, que busca tornar as cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Esse conceito dialoga com outros ODS, como o 10 (Redução das Desigualdades) e o 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes).

¹⁹ Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html?utm>. Acessado em: 17 mar. 2025.

No entanto, ao longo do período em que estes instrumentos tem sido utilizados, percebe-se que tais objetivos não foram alcançados e constata-se o surgimento de contradições e desafios, tais como, por exemplo: a) a necessidade de evitar a especulação imobiliária, assegurando que a infraestrutura pública beneficie toda a população e não apenas interesses específicos e desarticulados; b) a importância de implementar mecanismos de controle social, garantindo uma distribuição equilibrada dos benefícios urbanos, e; c) o reconhecimento da complementaridade entre o rural e o urbano, respeitando a diversidade das cidades e promovendo soluções adaptadas à sua realidade.

No escopo da tese, a abordagem do tema da inclusão social nos processos de elaboração e tomada de decisão em relação às questões urbanas é denominada de Semiótica Espacial (SoE) ²⁰.

Entende-se que o planejamento urbano deva ser flexível e inclusivo, promovendo a função social da cidade de maneira sustentável e participativa, mas, essas metas, que conformam o “espírito da lei” destas normativas, ainda estão longe de serem atingidas. Os desafios operacionais e conceituais também se constituem em problemas de difícil articulação e desenvolvimento, haja vista a característica eminentemente multidimensional da questão urbana. Conforme apontam Sanches e Junior:

[...] busca-se compreender de que forma a multidimensionalidade que compreende o Direito à Cidade pode aparecer na legislação brasileira, em especial no que tange às diretrizes gerais que norteiam a política urbana brasileira, com objetivo de desenvolver as funções sociais da cidade e da propriedade urbana. (Sanches; Junior, 2017, p. 1);

e,

Essa responsabilização social atribuída aos proprietários de bens imóveis, traduzida no princípio da função social da propriedade, pode ser considerada como o núcleo do direito à cidade, [...] ele se desdobra em múltiplos direitos ou múltiplas dimensões que o compõem. [...] (o) direito coletivo à cidade sustentável é compreendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, que conjugado com as outras diretrizes, [...] demonstram a multidimensionalidade do direito à cidade (Sanches; Junior, 2017, p. 13).

²⁰ O conceito de "Semiótica Espacial" (SoE) elaborado nesta tese é compreendido de modo ampliado em relação ao seu sentido tradicional, que a define como o estudo dos significados atribuídos ao espaço. No contexto da Gramática da Urbanização (GramUrb), a semiótica espacial é abordada como uma ferramenta analítica voltada à compreensão das formas pelas quais os indivíduos interpretam e significam os ambientes urbanos. Parte-se do pressuposto de que a efetiva inclusão social e a participação qualificada da população nos processos decisórios urbanos dependem diretamente da democratização das informações sobre a cidade. Para isso, é necessário produzir e difundir dados acessíveis, claros e socialmente relevantes sobre os processos de urbanização, os direitos urbanos e as dinâmicas territoriais.

Dessa maneira, torna-se necessário proporcionar uma interação mais efetiva, democrática e participativa das comunidades na compreensão dos processos decisórios e na proposição de políticas públicas mais afinadas com as realidades locais em um contexto em que tais instrumentos são apropriados pelos círculos restritos das empresas e gestores públicos organizados em “solidariedades verticais” que atualmente detém a primazia sobre os métodos e processos de produção do tecido urbano. Conforme pontuado por Bugs:

No Brasil, o debate a respeito da participação pública no planejamento urbano ganhou amplo destaque após a aprovação da Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. O Estatuto da Cidade regula o capítulo da política urbana da Constituição Federal nos seus artigos 182 e 183 e delinea regras gerais para a participação pública. Além disso, introduz instrumentos como as audiências e consultas públicas com o objetivo de ampliar a participação do público em processos de planejamento e gestão do espaço urbano (Bugs, 2019 p.17).

A participação pública efetiva no planejamento urbano permanece limitada, marcada por fragilidade qualitativa e quantitativa. Frequentemente é utilizada enquanto mecanismo de legitimação formal dos processos burocráticos ao invés de política pública de fato.

A análise crítica do Plano Diretor revela sua ineficácia em promover inclusão social. Diante da crescente presença das TICs e SIGs, torna-se viável ressignificar a participação, adotando estratégias mais acessíveis, interativas e democráticas nos processos decisórios sobre o espaço urbano.

[...] o inciso II do art. 2º do estatuto, [...] prevê a gestão democrática da cidade, através de promoção da participação da população através de associações representativas, tanto na elaboração, quanto na execução e fiscalização de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. [...] mecanismo que abre espaço para que população participe ativamente na construção do espaço urbano. (Sanches; Junior, 2017, p. 14).

Da mesma forma, é possível questionar a efetividade da legislação urbanística – na forma do Plano Diretor – em nível nacional. A decisão de estabelecer como critério fundamental para que os municípios brasileiros tenham de realizar seu plano diretor o parâmetro de possuir uma população com mais de 20 mil habitantes parece inadequada, por exemplo, se considerarmos as dimensões continentais e as grandes diferenças socioeconômicas e regionais entre as cidades no conjunto das cidades brasileira.

Tentar aplicar um modelo padronizado de planejamento urbano para todas as cidades brasileiras é extremamente difícil e ineficaz, pois a legislação por si só não é suficiente para provocar mudanças estruturais no ordenamento territorial. É necessário considerar as especificidades locais, garantindo que a gestão urbana seja adaptada às realidades de cada município. As novas abordagens devem considerar os aspectos subjetivos, interativos e colaborativos que podem proporcionar métodos de apreensão da realidade mais abrangentes do ponto de vista quantitativo e mais representativos do ponto de vista qualitativo, onde a interação entre a tecnologia e a espacialização dos dados coletados permitam a descrição mais elaborada da rede de conhecimentos acerca das realidades locais. Conforme destaca Bugs:

[...] existem, no âmbito do planejamento urbano participativo: (i) demanda por novas abordagens para o envolvimento do público no planejamento urbano; (ii) dificuldade de incorporar o conhecimento local no planejamento urbano; e (iii) falta de implementação e avaliação do método PPSIG no planejamento urbano no contexto brasileiro (Bugs, 2019, p.20).

É necessário elaborar um novo marco nas relações entre o aparelho institucional do Estado com os grupos de interesse da sociedade mediados pelo território. Esse movimento deve considerar as possibilidades proporcionadas pelo mapeamento interativo e suas implicações para o planejamento participativo na elaboração e aplicação das políticas públicas de gestão espacial que permita superar o modelo de participação pública atual, orientada segundo uma lógica tecnicista, que opõe a especialização de poucos ao conhecimento local e subjetivo de muitos, proporcionando uma estratégia construída “de baixo para cima”.

Mesmo que nos últimos anos tenha havido um aumento no número de trabalhos que promovem a participação pública no planejamento urbano e que distintas abordagens sublinhem a importância da participação, colaboração e deliberação pública, o planejamento participativo ainda não conseguiu entrar no *mainstream* do planejamento urbano de forma consistente. [...] Talvez porque a sua incorporação exija uma transformação nas estruturas de poder, o que requer muita vontade não só política, mas também técnica e cidadã. (Bugs, 2019, p.151).

Para além da gestão territorial, estas novas abordagens devem primar por estratégias alternativas de gerenciamento das redes de informação, relações de poder e gestão do conhecimento em relação ao espaço. A informação é, portanto, mais do que a soma dos fluxos e trocas entre os agentes diversos e se constitui enquanto fator determinante nos processos de urbanização e configuração do espaço urbano.

4.3.1 TIC, SIG, PPSIG, Direito à Cidade e Planejamento Urbano em Bugs

A crescente complexidade dos processos de urbanização e os desafios impostos pela fragmentação socioespacial tornaram evidente a necessidade de se repensar os paradigmas do planejamento urbano. Neste contexto, destaca-se o papel estratégico das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), dos Sistemas de Informação Geográfica (SIG) e a Participação Pública Suportada por Sistemas de Informação Geográfica (PPSIG) como ferramentas capazes de ampliar a participação cidadã e qualificar a produção do espaço urbano enquanto alternativa para enfrentar as limitações das formas tradicionais de participação no planejamento urbano (Bugs, 2019), atualmente utilizadas para validar decisões tomadas por grupos de interesse.

Existe uma desigualdade estrutural no acesso à informação qualificada, na capacidade de articulação e no poder de pressão exercido por diferentes setores sociais (Bugs, 2019; Villaça, 2005). Essa assimetria compromete a efetividade das práticas participativas e reforça a necessidade de metodologias que integrem tecnologias e saberes locais nos processos de decisão. A integração de TIC e SIG no planejamento urbano oferece a possibilidade de tornar os processos mais inclusivos, interativos e territorialmente informados, ampliando a coleta de dados subjetivos e o reconhecimento dos saberes locais. Essa potencialidade ainda é subaproveitada; a maioria das aplicações digitais se limita à racionalização fiscal e à informatização de serviços, negligenciando seu papel como vetores de cogestão e coprodução do espaço (Bugs, 2019).

No Brasil, a participação pública no planejamento urbano ganhou notoriedade com o Estatuto da Cidade (EC). Esse estatuto introduziu mecanismos como audiências e consultas públicas para fomentar o engajamento dos cidadãos na gestão do espaço urbano. Entretanto, a participação pública é irregular e pouco representativa. Nesse sentido, o EC é utilizado mais para legitimação de decisões previamente definidas por grupos dominantes do que para a efetiva democratização do processo decisório.

Correntes críticas apontam que a participação por parte dos cidadãos tem sido abaixo do esperado, e nem sempre a qualidade desta participação é garantida. Ainda, que a participação prevista no Estatuto da Cidade “sirva mais para a validação e legitimação sob o selo democrático de práticas definidas como desejáveis por setores hegemônicos” (Villaça, 2005 e Randolph, 2007, *apud* Bugs, 2019, p. 17).

A Participação Pública Suportada por SIG (PPSIG)²¹ permite integrar ferramentas SIG ao conhecimento local, combinando interação, tecnologia e espacialização do conhecimento, possibilitando a espacialização de subjetividades coletivas, tornando o planejamento mais inclusivo e democrático. Bugs (2019, p. 18) afirma que “o planejador urbano necessita desenvolver um entendimento mais profundo do conhecimento escondido nas experiências cotidianas dos indivíduos, bem como novas habilidades e métodos mais eficazes para lidar com este conhecimento.” Sob esta perspectiva, colocam-se três desafios: a) necessidade de novas abordagens para o envolvimento no planejamento urbano; b) dificuldade de incorporar o conhecimento subjetivo de maneira eficaz e; c) ausência de implementação e avaliação da metodologia PPSIG no contexto brasileiro (Bugs, 2019). Dentre os avanços recentes relacionados ao planejamento urbano, destacam-se a interatividade das redes sociais, facilidade de acesso à informação, disponibilidade de ferramentas gratuitas e o incremento da interatividade entre usuários e sistemas em relação à ubiquidade das informações geográficas (Batty *et al.*, 2012, *apud* Bugs, 2019, p. 19).

Para Yigitcanlar (2006), o uso efetivo das TIC e dos SIG no planejamento urbano representa a possibilidade de se estabelecer um sistema permanente de coleta das percepções do público sobre o espaço urbano, o que é apontado como essencial para que o planejamento urbano se torne mais colaborativo (Bugs, 2019, p. 19-20).

Este cenário, em que os indivíduos consomem, produzem e compartilham novos conteúdos, promove um ambiente interativo e colaborativo (Vossen; Hagemann, 2007, *apud* Bugs, 2019, p. 19). As TICs e os SIGs podem engendrar um planejamento urbano mais inclusivo, ampliando as formas de coleta de dados e subjetividades coletivas, incorporando-as no processo de elaboração e tomada de decisão. A PPSIG se torna um instrumento estratégico para tornar o planejamento mais democrático e eficiente (Sieber, 2006, *apud* Bugs, 2019, p. 20), tendo em vista seu potencial de aprimorar o envolvimento da população na formulação de políticas urbanas e gestão territorial ao conectar o conhecimento técnico dos SIG ao saber local.

²¹ O conceito de PPSIG surgiu na década de 1990 como uma abordagem para democratizar o acesso às tecnologias geoespaciais permitindo que comunidades, organizações não governamentais (ONGs) e cidadãos influenciem processos de tomada de decisão sobre o território. Seu objetivo central é tornar o conhecimento espacial acessível e útil para a sociedade, promovendo a inclusão de diferentes grupos sociais no planejamento urbana e na governança territorial.

4.3.2 Novas abordagens para o envolvimento do público no planejamento urbano

No contexto atual, a revolução digital está transformando o paradigma do planejamento urbano, deslocando-o de um modelo material, analógico, para uma conjuntura baseada na captação, manipulação e correlação entre dados e informações espaciais georreferenciadas. Ferramentas digitais estão se tornando essenciais para a coleta de dados socioespaciais e temporais, substituindo os métodos estáticos, baseados em cartografias cartesianas tradicionais.

No âmbito dos processos de urbanização sob a utilização do Estatuto da Cidade, audiências públicas e conselhos municipais desempenham funções essenciais para garantir a gestão democrática da cidade e a participação da sociedade nas decisões sobre o planejamento. Apesar dos avanços tecnológicos, esta participação ainda se baseia, majoritariamente, em audiências públicas e reuniões presenciais, cuja eficácia e participação inclusiva e democrática é frequentemente questionada.

As principais funções das audiências públicas²² incluem: a) garantir transparência aos processos de tomada de decisão pelos gestores públicos, assegurando que a população tenha acesso às informações sobre projetos e políticas urbanas antes que as ações sejam implementadas; b) fomentar o debate público, permitindo que diferentes setores da sociedade expressem suas opiniões sobre questões urbanas, ajudando na construção de um planejamento mais participativo; c) influenciar decisões governamentais na medida em que as manifestações dos cidadãos e entidades possam ser incorporadas às políticas públicas, garantindo maior representatividade nas decisões, e; d) cumprimento de exigências legais, em virtude de que o EC exige que audiências públicas sejam realizadas, por exemplo, na elaboração e revisão do Plano Diretor, garantindo que a sociedade participe ativamente da definição das diretrizes de desenvolvimento urbano.

²² De acordo com o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), as audiências públicas e conselhos municipais têm a função de assegurar a gestão democrática da cidade por meio da participação direta da população nos processos de formulação, execução e acompanhamento das políticas urbanas. O artigo 43 estabelece os instrumentos da gestão democrática. BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.

Os Conselhos Municipais de política urbana, de maneira complementar, são órgãos consultivos/deliberativos que reúnem representantes do poder público e da sociedade, cujas funções principais incluem: a) monitoramento e fiscalização das ações de governo e acompanhamento da execução das políticas urbanas para garantir que estejam alinhadas com o interesse público; b) deliberação sobre projetos urbanos, podendo aprovar ou propor modificações em projetos de urbanização, garantindo que atendam às necessidades da população; c) intermediação entre governo e sociedade como um canal institucionalizado de diálogo entre cidadãos, organizações sociais e gestores públicos, e; d) planejamento estratégico na definição de diretrizes para a política urbana, influenciando planos e normas municipais de uso e ocupação do solo.

Ao garantir a participação popular e a transparência, audiências públicas e conselhos municipais deveriam auxiliar a evitar políticas excludentes, promovendo o direito à cidade e assegurando que a urbanização atenda aos princípios do desenvolvimento sustentável e da função social da cidade e da propriedade, conforme previsto no EC, em consonância com as diretrizes dos Planos Diretores Participativos²³. Esses mecanismos deveriam tornar a gestão urbana mais democrática, permitindo que os processos e dinâmicas de expansão urbana ocorram de forma mais justa e planejada. Entretanto, como a experiência ao longo do tempo tem demonstrado, estes instrumentos têm sido cooptados e manipulados por agentes específicos, desvirtuando os objetivos originais destas proposições. Citando Villaça (2005), Bugs comenta:

Villaça (2005) critica duramente os Planos Diretores Participativos elaborados no Brasil. O autor argumenta que o que deveria ser considerado participação pública seria a atuação e as pressões exercidas por diferentes setores da sociedade sobre os governantes, mas que, para conseguir isso, seria preciso um mínimo de igualdade, algo muito difícil em um país com diferenças abismais entre as classes sociais. O autor constata ainda a falta de interesse da maioria “menos favorecida” em contraste com a participação bastante ativa de uma minoria organizada, competente e informada da população. Na sua visão, esta participação serve, em última instância, apenas para legitimar um resultado, conferindo um toque de democracia. [...] Villaça (2005) considera que os Planos Diretores Participativos criam apenas uma ilusão de participação (Bugs, 2019, p. 138).

²³ O Plano Diretor Participativo é um instrumento de planejamento urbano que estabelece diretrizes para o desenvolvimento e a organização do território de um município, garantindo que o crescimento urbano ocorra de forma sustentável, ordenada e com participação popular. Ele é regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e deve ser elaborado ou revisado com ampla participação da sociedade.

O conhecimento utilizado no planejamento urbano tradicionalmente se baseia na *expertise* técnica, elaborada e organizada por especialistas, através de métodos científicos ortodoxos, com e sem revisão por pares. Já o conhecimento local, adquirido por meio da vivência, tradições e percepções individuais, é frequentemente desconsiderado, pois o planejamento urbano ainda segue uma abordagem tecnicista, que valoriza informações supostamente objetivas e exatas.

Como resultado, os planejadores, que detêm o poder de escolha das informações utilizadas, tendem a ignorar o conhecimento local, baseando-se em seus próprios valores profissionais. A esse respeito, Villaça (2005) comenta que a limitada evolução democrática nos debates públicos sobre o plano diretor, a despeito do crescimento da participação popular, é insignificante, posto que antes era praticamente inexistente.

Em termos relativos os debates públicos em torno do Plano Diretor representaram um avanço democrático muito pequeno. Em primeiro lugar porque, como anteriormente havia pouquíssima participação popular, diante de zero, qualquer crescimento é infinito. Em segundo, porque em termos de pressão política sobre os governantes, a da minoria foi enorme e a da maioria foi limitadíssima (Villaça, 2005, p. 53).

O autor enfatiza a profunda desigualdade no poder de influência entre os diferentes grupos sociais. Enquanto uma minoria economicamente poderosa e articulada exerce forte pressão sobre governantes e gestores, a maioria da população, especialmente os segmentos de baixa renda, permanece com participação limitada.

Essa assimetria também se expressa na chamada participação popular, que vai além das disparidades econômicas e políticas, abrangendo os formatos de participação, o acesso aos canais de informação e a capacidade de interferir na agenda pública.

A definição prévia dos temas em debate é central nesse processo, pois determina quem terá voz e influência e quem será silenciado, reproduzindo lógicas excludentes mesmo em mecanismos formalmente democráticos de escuta e deliberação.

Essa desigualdade não se manifesta apenas no abismo que separa os poderes econômico e político desses setores. [...] manifesta-se também nos métodos de sua participação, nos canais de divulgação aos quais têm acesso e nas suas possibilidades de pautarem os problemas levados a debate (Villaça, 2005, p. 62).

Em uma sociedade fragmentada, marcada por desigualdades sociais, políticas e econômicas, ao invés destes espaços de debate e tomada de decisão se constituírem enquanto instâncias de equilíbrio entre interesses divergentes, a tendência é que os interesses da minoria privilegiada prevaleçam.

O desinteresse da maioria nos debates por parte da população decorre do fato de que as pautas discutidas raramente refletem suas necessidades e problemas reais ao passo em que o domínio da produção e disseminação da informação especializada se constitui em um filtro que seleciona e segrega a participação popular.

No entanto, com a disseminação das ferramentas digitais, os cidadãos também passaram a ser coprodutores de informações urbanas, contribuindo para uma nova dinâmica na produção de dados espaciais. Conforme detalhado por Bugs:

Innes e Booher (2004) enumeram diversos aspectos que tentam explicar por que estes métodos de participação não funcionam, quais sejam: não conseguem atingir uma participação genuína; não satisfazem os membros do público; raramente alteram decisões prévias de órgãos e agentes públicos; não incorporam um amplo espectro do público; antagonizam os membros do público; polarizam as questões em pauta; tornam muito difícil aos tomadores de decisão classificar o que ouvem e fazer alguma escolha utilizando a opinião do público; desencorajam indivíduos ocupados a desperdiçar o seu tempo, pois existe a crença generalizada de que são rituais concebidos apenas para satisfazer os requisitos legais. Ainda, como consequência, estes processos falhos podem levar a ações judiciais e impasses (Bugs, 2019, p. 22).

A adoção de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) e dos Sistemas de Informação Geográfica (SIG) no planejamento urbano ainda é limitada. A maioria das iniciativas digitais (como, por exemplo, prestação de serviços *online*) se restringe à função informativa ou para a produção de dados e informações com o objetivo de aumentar a arrecadação, derivada das inúmeras informalidades presentes no tecido urbano e que passam ao largo das estruturas de fiscalização tradicionais, sem oferecer reais oportunidades de participação.

A PPSIG, que tem potencial para integrar tecnologia e conhecimento local ao processo decisório, ainda carece de implementação e avaliação mais aquilatada. Ainda que atualmente subutilizadas (evidenciando o descompasso entre as possibilidades oferecidas pelas TICs e SIGs e a realidade do planejamento urbano no país), urge a adoção de novas abordagens tecnológicas e metodológicas que promovam um planejamento urbano mais democrático, interativo, inclusivo e conectado às necessidades e demandas reais da população.

4.3.3 Tecnologias Da Informação e Comunicação (TIC) - Revolução Digital

A revolução digital transformou profundamente os processos de comunicação, tornando-os fluxos contínuos, descentralizados, impossíveis de serem reproduzidos pelos paradigmas comunicativos e métodos de representação espacial tradicionais, resultando na reestruturação das relações sociais e eliminando as distinções entre emissor e receptor, em um contexto em que a comunicação deixou de ser unidirecional. Modificaram-se as relações entre governos, empresas e consumidores, de maneira que o envolvimento cívico se tornou mais dinâmico e participativo, ainda que frequentemente direcionado pelas forças de mercado e agentes especializados atuantes na produção e disseminação de desinformação. Essa nova dinâmica informacional impacta não apenas a forma como as pessoas se comunicam, mas também como tomam decisões e se organizam socialmente, influenciando diretamente o planejamento urbano e os processos de governança territorial.

[...] na revolução digital a comunicação se tornou um processo de fluxo impossível de ser representado segundo os modelos dos paradigmas comunicativos tradicionais. Isso faz com que as relações sociais sejam [...] reestruturadas, pois não há mais distinção clara entre emissor e receptor, empresa e consumidor, instituições e cidadãos. (Bugs, 2019, p. 30)

Com as mudanças trazidas pela revolução digital, surge um novo modelo de relacionamento entre o Estado e a sociedade, modificando os conceitos de gestão e governança públicas e as práticas do fazer político. Esse quadro suscita o surgimento de novos espaços de interação e inéditas oportunidades nas articulações entre população e governo, com a criação de novas interfaces relacionais.

A governança, [...] em oposição a governo, refere-se a um processo deliberativo fluido, consultivo e participativo, que enfatiza o diálogo e a negociação. [...] é, ou deveria ser formada pelo conjunto de partes interessadas em participar na tomada de decisões, na qual cada voz fornece diferentes perspectivas de significado. (Castells, 1996). Conforme Friedmann (2007), a governança, ao lado da sustentabilidade e da coesão social, é um dos três princípios que regem a forma como se deve pensar a política urbana no século 21 (Bugs, 2019, p. 49).

Dessa forma, a revolução digital não apenas modificou a comunicação, mas também redefiniu a maneira como a sociedade interage com as empresas e como estas se relacionam com o poder público, exigindo novas abordagens que promovam maior transparência, participação e eficiência nos processos decisórios.

4.3.4 Sistemas de Informação Geográfica (SIG) - Revolução Geoespacial

No contexto dos mapas interativos, a forma como as pessoas interpretam e interagem com representações espaciais influencia sua percepção e atuação no ambiente urbano. O espaço é perceptível espacialmente e graficamente representável. As maneiras como os gestores e cidadãos o compreendem e manipulam impactam na relação entre o território e a participação nos processos de planejamento. O conceito de “geoprocessamento” adotado nesta tese deriva de Bugs (2019), que propõe o uso dos Sistemas de Informação Geográfica (SIG), por sua abrangência metodológica e funcional. O SIG envolve um conjunto de ferramentas computacionais que permitem o mapeamento, a análise e correlação de dados geográficos, topológicos e socioeconômicos. Seu uso é fundamental para apoiar a formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas, fornecendo subsídios a gestores, planejadores, pesquisadores e grupos sociais no planejamento.

Os mapas desempenham um papel importante nos SIG, pois não só apresentam os resultados finais das análises espaciais como também são interfaces fundamentais durante todo o processo de manipulação das informações geoespaciais. [...] os mapas não são apenas um modo conveniente de desenvolver propostas e planos, mas também uma maneira de transmitir informações complexas de forma acessível aos colegas e decisores, assim como ao público em geral (Van Herzele; Woerkum, 2011, *apud* Bugs, 2019, p. 59).

Os bancos de dados espaciais são o componente mais importante dos SIG, englobando três categorias principais (Bugs, 2019): a) dados físico-territoriais; b) dados socioeconômicos e; c) dados cadastrais. Entretanto, a prioridade dos gestores municipais tem sido a criação de bases cadastrais voltadas à arrecadação fiscal, o que restringe seu uso para outras políticas públicas de planejamento urbano. Os SIG desempenham um papel central no planejamento urbano contemporâneo, fornecendo ferramentas para análise espacial e representação da realidade urbana. No entanto, a baixa integração de bases de dados, falta de acesso público, uso prioritário para fins fiscais por parte das instituições públicas, bem como a manipulação destas ferramentas por poucos agentes especializados limitam seu potencial de impacto.

Para superar essas barreiras, é necessário expandir a adoção de SIG no planejamento colaborativo e democratizar o acesso às informações espaciais, possibilitando decisões urbanas mais informadas e inclusivas.

4.3.5 Utilização das PPSIG no planejamento urbano

A informação geoespacial refere-se a dados sobre locais na superfície terrestre que, diferentemente de dados tradicionais, processam a informação geográfica associada à sua localização. Os mapas desempenham um papel fundamental no uso dos SIG, pois não apenas comunicam informações espaciais, mas também servem como interfaces de manipulação de dados ao longo de todo o processo analítico (Bugs, 2019). No planejamento urbano, são utilizados para desenvolver propostas e planos, facilitar a comunicação entre técnicos e tomadores de decisão e tornar informações complexas acessíveis ao público em geral.

[...] existem várias definições de SIG, dependendo do contexto em que se aplica. No Brasil, tornou-se usual o emprego do termo *geoprocessamento*, considerado como sendo “um conjunto de tecnologias, métodos e processos para o processamento digital de dados e informações geográficas” (Pereira; Silva, 2001, p. 104). [...] o termo SIG, que é mais abrangente, e destaca-se a definição que, conforme Longley *et al.* (2013, p.16), é utilizada por tomadores de decisão, grupos sociais e planejadores: “Uma ferramenta computadorizada para resolver problemas geográficos” (Bugs, G. 2019, p. 69).

O planejamento colaborativo tem como foco a interação, diálogo e cooperação entre diferentes partes interessadas. Para Innes e Booher (2004) *apud* Bugs (2019), um planejamento eficaz precisa unir comunicação, aprendizado e ação, criando redes que fortaleçam a capacidade institucional. A questão do poder é um fator crítico, pois os planejadores urbanos, muitas vezes, subestimam ou superestimam sua capacidade de influência e atuação na tomada de decisões e acabam se acomodando às burocracias governamentais, trâmites processuais e na fragmentação da informação entre os distintos departamentos governamentais.

A gestão do conhecimento (Staffans *et al.*, 2010, *apud* Bugs, 2019) é essencial para o sucesso do planejamento participativo ao envolver processos de criação, disseminação e uso do conhecimento gerado pelas interações entre cidadãos, governo e técnicos. Para que isso se efetive, é necessário um modelo organizacional baseado em colaboração, redes e bancos de dados espaciais, permitindo a valorização dos conhecimentos locais. Os problemas urbanos são complexos, contraditórios, dinâmicos e atravessados por múltiplos interesses, tornando inviável qualquer solução única ou abordagem determinista.

A participação pública emerge como elemento essencial para o planejamento urbano, pois possibilita a incorporação de diferentes visões, experiências e saberes, contribuindo para decisões mais justas, inclusivas e socialmente legitimadas. Contudo, muitos planejadores urbanos enfrentam dificuldades para lidar com os conflitos entre os interesses públicos e privados — tensões que se intensificaram nas últimas décadas com a reconfiguração das relações entre Estado, mercado e sociedade, especialmente após a popularização das mídias digitais. Em vez de enfrentarem essas pressões, muitos profissionais acabam se acomodando às estruturas burocráticas e formais, afastando-se do compromisso ativo com o interesse público e com a democratização dos processos de decisão (Bugs, 2019).

Ainda persiste a divisão entre o conhecimento técnico e o conhecimento local, pois o sistema de planejamento prioriza dados objetivos e técnicas padronizadas, rejeitando informações baseadas em vivências e percepções individuais (Jankowski; Nyerges, 2003, *apud* Bugs, 2019). Além disso, grande parte da população mais vulnerável não se engaja nos processos participativos, enquanto grupos organizados e informados dominam as discussões. Na prática, a participação apenas legitima decisões pré-estabelecidas, conferindo uma aparência democrática ao processo. Villaça (2005) argumenta que cidades são estruturas vivas e complexas, que não podem ser moldadas por planos diretores tecnicistas.

O modelo atual não fornece soluções eficazes, pois a participação pública não ocorre de maneira satisfatória e apresenta falhas estruturais, incluindo: a) exclusão de grande parte da população, seja por barreiras técnicas, sociais ou econômicas; b) predomínio de grupos organizados e poderosos nos debates, gerando um viés nas decisões; c) falta de integração entre conhecimento técnico e conhecimento local, e; d) participação simbólica, onde cidadãos apenas validam decisões já tomadas.

Diante dos desafios enfrentados pelo planejamento urbano contemporâneo, a abordagem da Semiótica Espacial propõe uma reconfiguração das práticas participativas, tendo como horizonte o direito à cidade, a função social da propriedade e a gestão democrática do território. A emergência das TICs e SIGs oferece novas possibilidades para o fortalecimento da participação pública e para a articulação entre conhecimento técnico e saberes locais e torna-se necessário desenvolver estratégias metodológicas mais inclusivas, interativas e territorialmente sensíveis, que rompam com o monopólio técnico-institucional e permitam a construção coletiva e democrática do espaço urbano.

4.3.6 A base de dados municipal: o mapa da cidade

Esta seção apresenta uma análise crítica do projeto/setor “Mapa da Cidade”, núcleo de trabalho vinculado à Secretaria de Planejamento e ao Departamento de Cadastro Técnico Municipal, que compreende a Divisão de Geoprocessamento e Cartografia²⁴. Esse núcleo possui atribuições que o posicionam como elemento central na gestão territorial de Santa Cruz do Sul, promovendo a integração de dados, informações do plano diretor e a relativa transparência de informação sobre aspectos físicos-territoriais na administração pública.

Dentre suas principais competências²⁵, destacam-se: a) gerenciar e manter o Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM), assegurando a atualização das informações sobre imóveis e atividades econômicas; b) atualizar a Planta de Valores Genéricos (PVG) dos lotes urbanos para o cálculo do IPTU e outros tributos; c) elaborar e disponibilizar mapas temáticos multidisciplinares, como zoneamento urbano, sistema viário, áreas de proteção ambiental etc.; d) integrar e gerenciar dados cadastrais de diversas secretarias, promovendo uma visão unificada do território; e) subsidiar o planejamento urbano com informações georreferenciadas, apoiando a formulação de políticas públicas e a tomada de decisões; e, f) fornecer suporte técnico para a revisão e implementação do Plano Diretor e outras normas urbanísticas.

É evidente a importância deste setor para a elaboração de diversas estratégias de gestão e políticas públicas em Santa Cruz do Sul, e se constitui como instrumento técnico e político inserido nas estratégias e disputas de gestão territorial. À luz da GramUrb, esta base de dados municipal, oferece potencialidades para o planejamento urbano mais justo, transparente e inclusivo, mas também evidencia os limites da gestão urbana sob hegemonia de interesses privados e lógicas tecnocráticas.

Apesar da grande potencialidade do banco de dados municipal para compilar e articular múltiplos aspectos da territorialidade local, a capacidade técnica e institucional das instâncias administrativas ainda é insuficiente para explorar plenamente seus recursos. A ausência de protocolos operacionais e estratégias voltadas à produção de diagnósticos contínuos e consistentes compromete sua efetividade.

²⁴ Disponível em: https://www.santacruz.rs.gov.br/conteudo/estrutura-da-seplag?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 16 abr. 2025.

²⁵ Disponível em: <https://www.santacruz.rs.gov.br/geo/mapas/>. Acesso em: 16 abr. 2025.

Essa limitação decorre, em parte, da dificuldade dos gestores em compreender o alcance e as funcionalidades da plataforma. Soma-se a isso a elevada demanda por informações oriunda de diversas secretarias, um corpo técnico formado por profissionais de diferentes áreas, e um quadro fragmentado de demandas que carece de objetivos claros, metodologia estruturada e estratégias intersetoriais. Falta, sobretudo, o alinhamento do uso dessa base de dados a um projeto duradouro de políticas públicas, que transcenda a lógica imediatista de gestão e se articule com diretrizes mais amplas, como as propostas pelo Estatuto da Cidade e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU. Apenas o acesso a dados não garante a transformação das práticas de planejamento. É preciso romper com o paradigma técnico-burocrático e construir instrumentos que permitam à população (e ao corpo técnico e administrativo que tem acesso, conhecimento e capacidade de manipular o banco de dados) participar efetivamente da produção, interpretação e uso das informações territoriais.

O “Mapa da Cidade” deve ser compreendido não apenas como uma ferramenta técnica de visualização cartográfica, mas como um espaço estratégico de disputa técnica, simbólica e política, onde diferentes projetos de cidade e visões de mundo se confrontam. No contexto da GramUrb, esse tipo de base de dados georreferenciada adquire centralidade analítica ao funcionar como ponto de articulação entre as dimensões sintática (estrutura física), semântica (significados atribuídos) e semiótica (representações e disputas simbólicas) do espaço urbano.

A organização e a utilização do banco de dados não são neutras, considerando que ele organiza, seleciona e visibiliza determinados recortes da realidade urbana, ao passo que silencia outros. Quando lançado, o “Mapa da Cidade” foi amplamente divulgado pela imprensa local²⁶, que destacou seus procedimentos técnicos e a promessa de maior eficiência administrativa nos processos de coleta de dados, gerenciamento e articulação entre secretarias nos processos de ordenamento e gestão territorial. No entanto, a ênfase da matéria jornalística na atualização da planta imobiliária com fins fiscais, especialmente no reajuste do IPTU, evidencia que a prioridade do programa (de acordo com o arranjo político-administrativo da época) recai sobre a intensificação da arrecadação tributária, em detrimento de uma proposta integradora de inclusão territorial ou justiça espacial.

²⁶ Disponível em: <https://www.gaz.com.br/projeto-mapa-da-cidade-comeca-nesta-terca-feira/>. Acesso em: 16 abr. 2025.

O projeto “Mapa da Cidade” foi implementado pela Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul com apoio técnico da empresa TOPOCART²⁷. A plataforma tem sido utilizada para atualização da planta imobiliária (com impacto direto no IPTU), identificação de áreas de risco, mapeamento de infraestruturas e apoio à regularização fundiária. Embora represente um avanço técnico na dimensão da Sintaxe Espacial, seu uso permanece orientado por prioridades fiscais e cadastrais.

Do ponto de vista crítico proposto pela GramUrb, a atuação da empresa e o “Mapa da Cidade” devem ser compreendidas à luz das disputas políticas e simbólicas em torno da produção do espaço. Sua *expertise* técnica pode ser instrumentalizada por grupos de interesse para consolidar projetos urbanos excludentes. Embora a proposta institucional valorize aspectos como modernização, eficiência e racionalização da gestão urbana, a análise crítica revela um cenário mais complexo, no qual os bancos de dados georreferenciados funcionam como instrumentos que estruturam e normatizam a produção do espaço urbano.

No contexto da Sintaxe Espacial, o projeto incorpora camadas de representação georreferenciadas do território, como imagens aéreas e diversos tipos de medição que, ao articular espacialmente informações diversas, pode potencializar a elaboração de políticas públicas mais justas, contribuindo para um planejamento mais qualificado, sensível às desigualdades socioespaciais e alinhado a critérios de justiça territorial.

Sob a perspectiva da Semântica Espacial, a retórica institucional que embasa o projeto opera uma operacionalização política da iniciativa. Termos como “regularização”, “correção” e “eficiência” são utilizados para conferir legitimidade e tecnicidade à ação, desconsiderando os efeitos sociais desiguais da medida, especialmente sobre populações historicamente excluídas e residentes em áreas informais. Aumentos no IPTU, por exemplo, configuram estratégias de indução fiscal disfarçada de política de modernização.

Finalmente, sob a perspectiva da Semiótica Espacial, o “Mapa da Cidade” atua como um dispositivo que determina o que é visível e passível de intervenção no território urbano. A cartografia técnica promove uma forma de dominação simbólica e material, na medida em que transforma o território em objeto de gestão e controle, naturalizando desigualdades preexistentes por meio da linguagem técnica e institucionalizada.

²⁷ Disponível em: <https://www.topocart.com.br/>. Acesso em: 16 abr. 2025.

Assim, o projeto representa uma ambiguidade: embora tenha potencial de fornecer dados relevantes à gestão urbana, é capturado por uma lógica tecnocrática, fiscalista, que prioriza a reprodução das estruturas hegemônicas, reforçando a fragmentação socioespacial e excluindo setores da população.

A GramUrb permite desvelar como o mapeamento urbano, ainda que sofisticado, pode operar como ferramenta de reprodução desigual da cidade, quando dissociado de estratégias inclusivas e participativas de gestão territorial. A adoção de ferramentas de geoprocessamento e cartografia deve ser analisada criticamente à luz da Gramática da Urbanização, especialmente no que se refere aos seus três eixos analíticos. Na dimensão da Sintaxe Espacial, o projeto contribui para a racionalização da configuração territorial e a organização física dos elementos urbanos; na Semântica Espacial, ele reforça a categorização técnica e normativa dos usos do solo, funções urbanas e valores fiscais e, na dimensão da Semiótica Espacial, o projeto revela disputas em torno da produção e circulação de dados, evidenciando quais territórios se tornam visíveis ao poder público e quais permanecem invisibilizados.

Assim, embora o Mapa da Cidade represente um avanço importante na infraestrutura de dados urbanos, ele também pode reproduzir lógicas de exclusão, sobretudo se utilizado como instrumento de controle fiscal ou de racionalização tecnocrática dissociada da realidade vivida pela população.

O Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) configura-se como um instrumento estratégico central para a governança urbana e para a consolidação de políticas públicas territorialmente informadas. Ele compreende a coleta, organização e atualização contínua de dados georreferenciados sobre imóveis, infraestrutura, atividades econômicas e condições socioambientais de um município.

Suas finalidades incluem o suporte ao planejamento urbano, a promoção da justiça fiscal, a regularização fundiária, o monitoramento de áreas de risco e o aprimoramento dos serviços públicos e da defesa civil. Além disso, o CTM potencializa a transparência institucional e o controle social, principalmente quando articulado a plataformas públicas e participativas de dados abertos.

Contudo, para que o CTM e o “Mapa da Cidade” cumpram um papel efetivo de democratização do espaço urbano, é necessário superar sua utilização meramente fiscalista. A integração de saberes locais, de demandas populares e de mecanismos participativos deve ser priorizada, evitando a reprodução de desigualdades territoriais por meio da tecnocracia.

5 ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DE SANTA CRUZ DO SUL

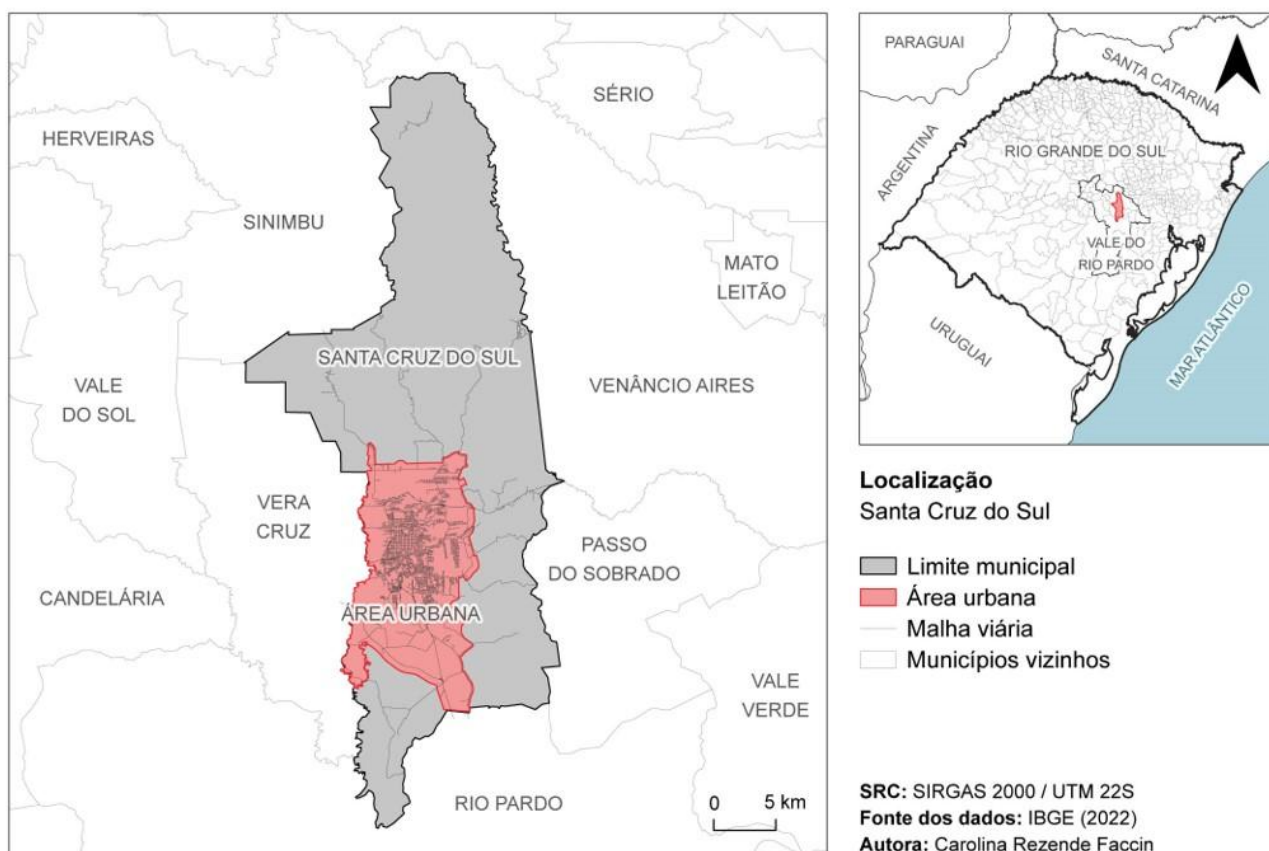
Este capítulo tem como finalidade estabelecer o vínculo entre o marco teórico-metodológico da tese e a análise empírica do processo de urbanização de Santa Cruz do Sul. Essa articulação busca fornecer os subsídios críticos necessários à compreensão das transformações socioespaciais que serão aprofundadas no capítulo 5, dedicado ao estudo de caso. A estrutura do capítulo está organizada em dois tópicos complementares, concebidos como base interpretativa para a leitura relacional e multiescalar dos processos urbanos em curso.

No primeiro tópico, apresenta-se uma caracterização da sede municipal e de seu perímetro urbano a partir de dados sociodemográficos, econômicos e territoriais de fontes oficiais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a extinta Fundação de Economia e Estatística (FEE), dentre outros e, sobretudo, o Mapa da Cidade — sistema de geoprocessamento mantido pela Prefeitura de Santa Cruz do Sul por meio da Secretaria de Planejamento. Tendo como referência essa base empírica, elaborou-se uma análise das transformações ocorridas nas últimas três décadas com base na configuração socioespacial atual do espaço urbano, com destaque para os padrões de crescimento urbano, a configuração do uso do solo e as desigualdades na distribuição de infraestrutura urbana. O objetivo é evidenciar como condicionantes físicos, institucionais e socioeconômicos estruturam vetores de expansão e intensificam os processos de fragmentação socioespacial (FSE).

O segundo tópico dedica-se a uma análise comparativa dos dois Planos Diretores mais recentes — o de 2007 e o atual, de 2019 —, enfocando suas diretrizes, dispositivos normativos e implicações práticas no ordenamento territorial do município. A partir da Gramática da Urbanização (GramUrb), busca-se compreender os limites e contradições de um planejamento urbano frequentemente tecnocrático, marcado por desarticulações entre o aparato normativo e realidade vivida. Evidenciam-se, ainda, tentativas de captura institucional por agentes hegemônicos e a fragilidade dos mecanismos participativos, fatores que comprometem a realização do direito à cidade.

Ao qualificar Santa Cruz do Sul (Figura 19) como território em transformação, o capítulo propõe uma análise crítica das tensões entre desenvolvimento urbano, regulação territorial e justiça espacial sob a perspectiva da Teoria Crítica Urbana (TCU) e da matriz analítica da GramUrb.

Figura 19 – Localização do Município de Santa Cruz do Sul no Estado e sua Área Urbana



Fonte: Elaborado por Carolina Rezende Faccin (2024).

Com população estimada em 133.230 habitantes (IBGE, 2022)²⁸ e densidade demográfica de 181,54 hab/km², o crescimento econômico é significativo, destaque para o PIB per capita de R\$ 74.205 (2021), que coloca o município como 97º dentre os 497 do Estado. A taxa de ocupação formal de 42,78%, com 23,2% da população com renda até meio salário mínimo per capita (IBGE, 2010)²⁹ demonstra a existência de tensões entre desenvolvimento econômico e inclusão social. O núcleo urbano (Figura 20) concentra cerca de 88% da população, com alta taxa de urbanização, superior à da região (63,01%), do estado (85,1%) e do Brasil (84,4 %) (IBGE, 2010)³⁰.

²⁸ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santa-cruz-do-sul/panorama>. Acesso em: 23 abr. 2025.

²⁹ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santa-cruz-do-sul/panorama>. Acesso em: 23 abr. 2025.

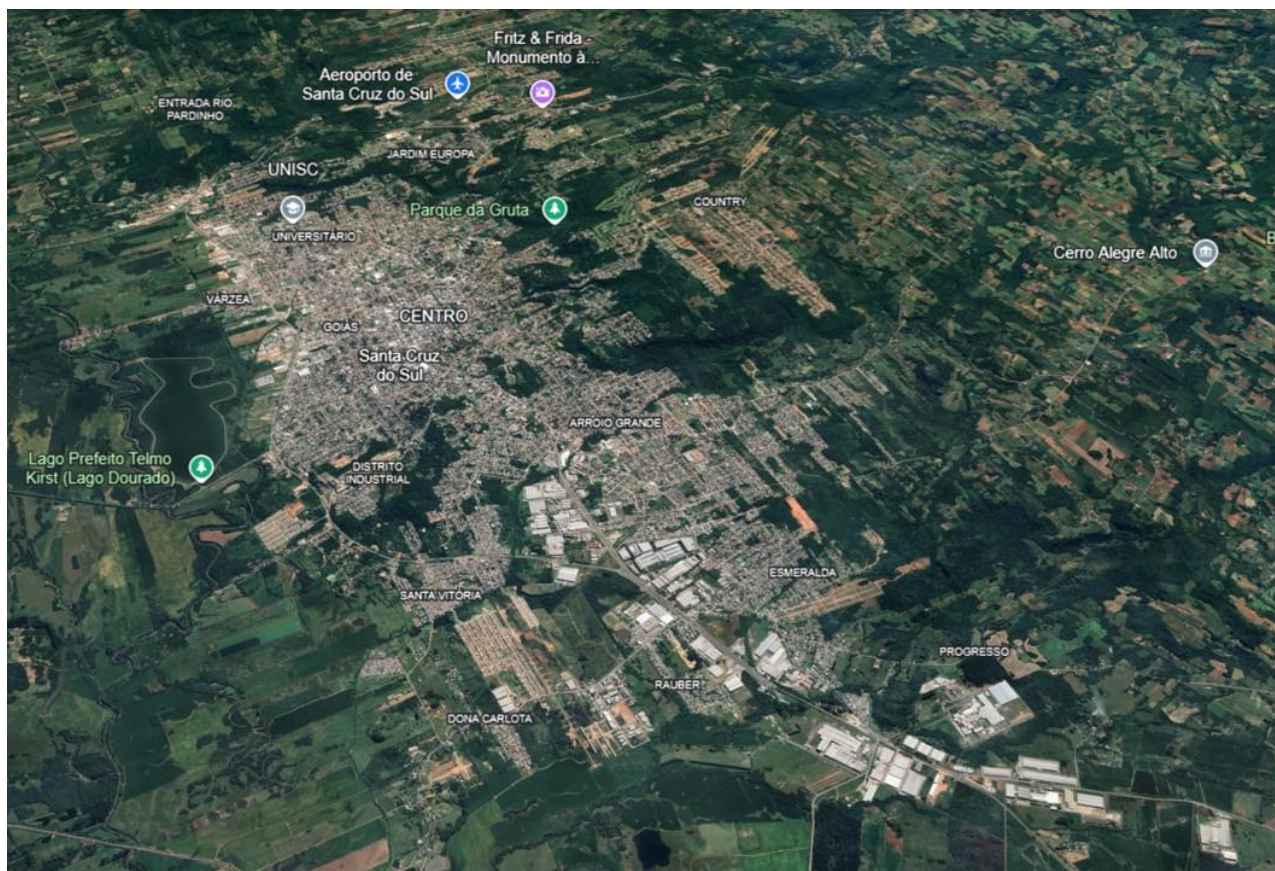
³⁰ Disponível em: [https://recime.com.br/santa-cruz-do-sul/#:~:text=A%20cidade%20concentra%20em%20torno,%25\)%20\(IBGE%2C%202010\)](https://recime.com.br/santa-cruz-do-sul/#:~:text=A%20cidade%20concentra%20em%20torno,%25)%20(IBGE%2C%202010).). Acesso em: 23 abr. 2025.

Tais números, embora expressivos, não refletem de maneira clara as contradições envolvidas nesses processos de crescimento, os desafios sociais e as dinâmicas e arranjos socioespaciais que caracterizam o espaço urbano da cidade.

Essas contradições que se apresentam são espacializadas na forma de uma urbanização fragmentada, conforme apontam autores como Sposito (2001) e Lefebvre (2001), onde a expansão urbana se dá de forma seletiva, pautada por lógicas de mercado e interesses de grupos públicos e privados hegemônicos.

A presença de áreas com altos índices de infraestrutura urbana (como os 90,3% de domicílios com esgotamento sanitário adequado) convive com déficits significativos de urbanização periférica, revelando o processo de produção de territorialidades seletivas (Raffestin, 1993) e reforçando dinâmicas importantes de segregação socioespacial presentes nos processos de expansão e adensamento urbanos.

Figura 20 – Aspecto Geral do Perímetro Urbano Principal da Cidade de Santa Cruz do Sul



Fonte: Google Earth (2024).

Além de centro econômico, Santa Cruz do Sul exerce função regional nas áreas de educação, saúde, comércio e serviços. Contudo, sua dependência fiscal — com 66,6% das receitas oriundas de fontes externas em 2023 — aponta para uma vulnerabilidade estrutural que denota fragilidades do município em gerir seu território (IBGE, 2023) em virtude da alta dependência de externalidades em diferentes níveis, sejam locais, regionais e internacionais.

A centralidade produtiva baseada na indústria fumageira, embora relevante, impõe desafios ambientais e sociais importantes, como a monocultura, a dependência econômica e os riscos à saúde pública. O território municipal reflete uma estrutura desigual de distribuição das infraestruturas e serviços urbanos. Apesar de apresentar bons indicadores de esgotamento sanitário (90,3%) e urbanização (57,3%), os padrões urbanos variam drasticamente entre o centro consolidado, os distritos industriais, e os bairros periféricos ou rurais, onde as condições de acesso e qualidade urbana tendem a ser inferiores. Essa diferenciação espacial é revelada, por exemplo, pelo caráter fragmentado do processo de urbanização, sustentado por políticas públicas setoriais, investimentos concentrados e pela lógica de expansão seletiva da urbanização orientada pelo capital.

Esse panorama reforça a necessidade de compreender Santa Cruz do Sul não apenas a partir de seus dados agregados, mas sob a ótica das suas estruturas espaciais, lógicas territoriais e relações de poder que configuram sua gramática urbana. A análise crítica das dinâmicas territoriais do município exige, portanto, uma abordagem multiescalar e multidimensional, capaz de articular crescimento econômico com justiça espacial, sustentabilidade e democracia urbana.

É nesse horizonte que este capítulo se insere, buscando iluminar os nexos entre economia, território e desigualdade na produção e reprodução da cidade contemporânea. Diante disso, a leitura crítica das dinâmicas territoriais de Santa Cruz do Sul requer uma abordagem multiescalar e multidimensional, articulada à Teoria Crítica Urbana (Brenner, 2019) e à Gramática da Urbanização (GramUrb).

Estas abordagens permitem compreender como o espaço urbano é produzido não apenas por meio de estruturas físicas, mas sobretudo por relações de poder, estratégias discursivas e mediações institucionais. A análise aqui proposta, portanto, busca iluminar essas interfaces entre economia, território e desigualdade, contribuindo para a construção de alternativas que aliem justiça espacial, sustentabilidade e democracia urbana.

5.1 Aspectos Físico-Territoriais do Perímetro Urbano de Santa Cruz do Sul

Este tópico propõe uma leitura crítica das configurações sociodemográficas e espaciais de Santa Cruz do Sul na contemporaneidade com base na matriz da Gramática da Urbanização. Aborda-se o processo histórico de urbanização, destacando atributos territoriais, a constituição da malha fundiária e as formas de apropriação do solo urbano como elementos estruturantes e condicionados pelas dinâmicas desiguais de expansão e produção do espaço urbano.

Na sequência, desenvolve-se a análise dos efeitos da reconfiguração territorial intensificada pela internacionalização da economia local, processo que antecipa as transformações contemporâneas na cidade, marcadas pelas dinâmicas de financeirização do território e pela mercantilização seletiva do espaço urbano. A investigação concentra-se nas contradições estruturais entre dispositivos normativos, práticas técnicas e interesses econômicos que moldam a produção desigual da cidade. O recorte temporal adotado, de 2000 a 2024, evidencia como essas transformações impactam a configuração do tecido urbano, aprofundam a fragmentação socioespacial e ampliam as desigualdades no acesso, uso e apropriação do território.

A origem da cidade remonta ao século XIX, quando o governo brasileiro, alinhado à política nacional de incentivo à imigração, promoveu a reconfiguração da povoação na região. Em 1849, o governo provincial do Rio Grande do Sul instituiu a criação da Colônia de Santa Cruz (Wink, 2001) com o objetivo de ocupar terras estratégicas, estimular a produção agrícola e consolidar o controle territorial no centro do estado. A colonização, de origem majoritariamente germânica, moldou a configuração fundiária e social do território, influenciando seu processo de urbanização. Na estratégia de ocupação voltada ao interior, os colonos foram assentados em lotes particulares, conformando uma reestruturação fundiária específica. Inspirados no modelo alemão conhecido como *Strassendorf* (Weimer, 1992), a organização espacial da hinterlândia local assumiu características que, ainda hoje, marcam as zonas rurais e áreas de expansão urbana do município. Essa configuração consistia em lotes estreitos e compridos, dispostos lado a lado ao longo das vias de escoamento — as chamadas picadas —, seguindo o traçado dos fundos de vales fluviais (Figura 21 – B), estabelecendo padrões espaciais que moldaram o processo de urbanização subsequente.

A constituição do núcleo urbano de Santa Cruz do Sul teve início em 1855 (Wink, 2001), seguindo uma lógica distinta daquela observada nas áreas rurais. O Governo Provincial escolheu uma área ao pé da serra para a instalação da futura cidade, visando estabelecer um núcleo urbano de apoio à produção agrícola, consolidando o espaço hoje correspondente ao centro histórico do município (Figura 21 – A).

Figura 21 - Mapa do Município de Santa Cruz do Sul – 1922 – Matriz Fundiária³¹



Fonte: Mosaico elaborado pelo Autor com base no acervo histórico da Secretaria de Planejamento – Setor de Geoprocessamento (2024).

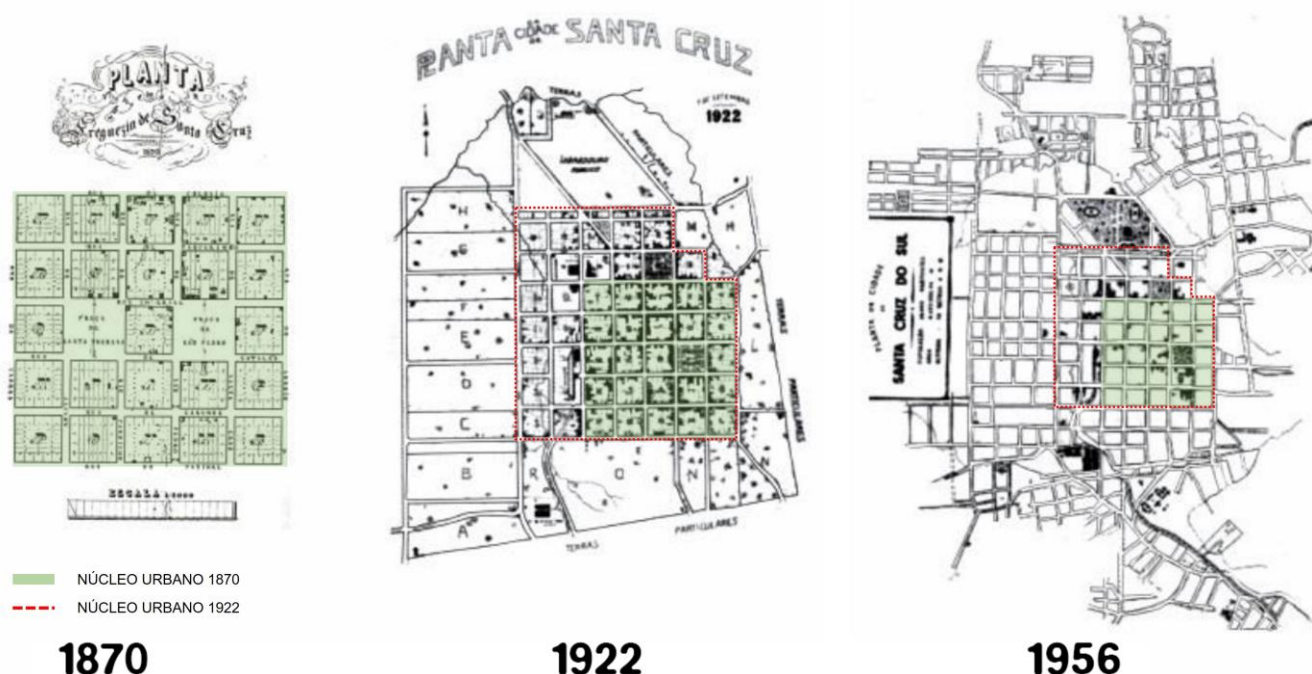
O plano de ocupação de origem lusitana, influenciado pelo urbanismo espanhol, estruturava-se na quadrícula ortogonal, introduzindo uma lógica de apropriação territorial voltada à formação de um mercado imobiliário. A regularidade do traçado visava garantir previsibilidade e replicabilidade na expansão urbana, permitindo um crescimento ordenado e a capitalização do valor fundiário nas novas áreas incorporadas à cidade.

³¹ Disponível em: <https://santacruz.rs.gov.br/geo/historia/evolucao.html>. Acesso em: 30 abr. 2025.

Em termos de aproveitamento econômico, a estratégia de organização territorial adotada buscava otimizar a captação de renda fundiária por meio da implantação de uma malha urbana regular (Figura 22). Essa lógica resultou na conformação de quarteirões quadrados e homogêneos, cartesianamente distribuídos no espaço, que foram posteriormente subdivididos em lotes retangulares ou quadrados, adequados à comercialização.

Essa configuração permitia uma estratificação espacial dos valores fundiários, maximizando as possibilidades de extração de renda³². Notadamente, os lotes de esquina eram avaliados com valores superiores aos de meio de quadra, uma vez que sua localização proporcionava maior visibilidade e facilidade de acesso, características valorizadas no processo de urbanização incipiente (Figura 23). Sobre esta estratégia de organização territorial, Goitia (1982, p. 18) pontifica “Quanto à morfologia, a cidade da era técnica adota a árida quadrícula. [...] Graças à quadrícula, o aproveitamento dos terrenos era máximo, e fazia com que todos fossem igualmente valiosos.”.

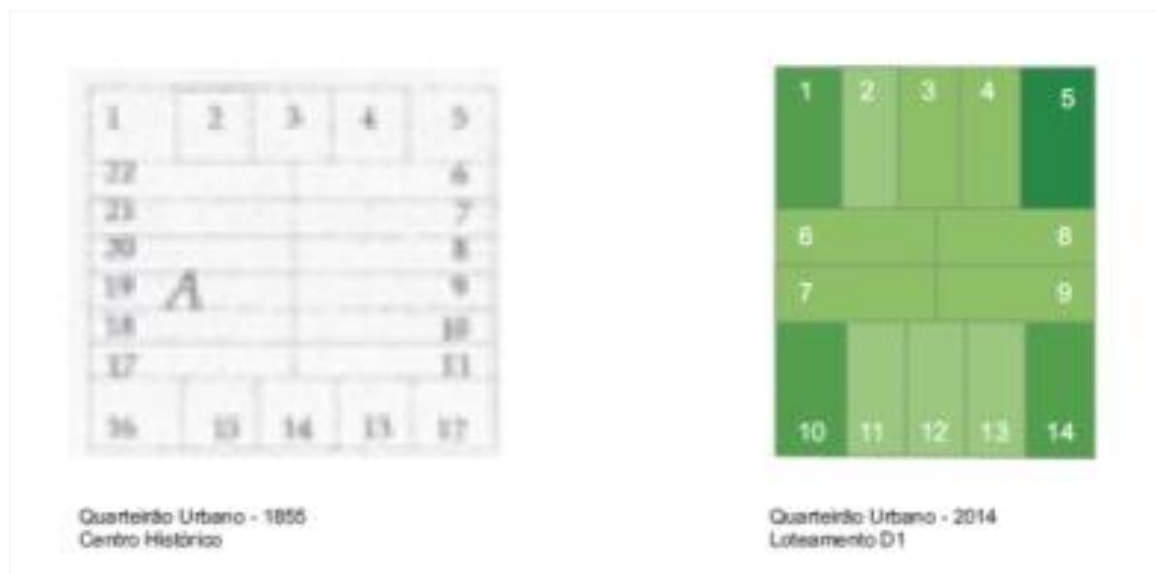
Figura 22 – Expansão do Núcleo Urbano de Santa Cruz do Sul – 1870 a 1956



Fonte: Mosaico elaborado pelo Autor com base no acervo histórico da Secretaria de Planejamento – Setor de Geoprocessamento – 2024

³² Essa lógica imobiliária permanece vigente atualmente, com profundas implicações nos loteamentos produzidos e na configuração socioespacial do tecido urbano, como se verá mais adiante.

Figura 23 – Diagrama de Valores dos Lotes no Centro Urbano de Santa Cruz do Sul (1855) e em um Loteamento Urbano recente (2014)



Fonte: Mosaico elaborado pelo Autor com base no acervo histórico da Secretaria de Planejamento – Setor de Geoprocessamento – 2024

Ao longo do século XX, Santa Cruz do Sul apresentou padrões relativamente estáveis de ocupação do solo, caracterizados pela forte dicotomia entre o núcleo urbano consolidado e as zonas rurais e distritais. Embora esse modelo tenha predominado por décadas, importantes inflexões foram registradas, sobretudo a partir da segunda metade daquele século, conforme destacam Wink (2001), Silveira (2003) e Oliveira (2017). Durante esse período, prevaleceram modelos tradicionais de parcelamento e uso do solo, com a urbanização concentrada no núcleo histórico e a manutenção da atividade agropecuária nas áreas periféricas e distritais, refletindo uma dinâmica de crescimento urbano moderado e funcional à economia agrária local.

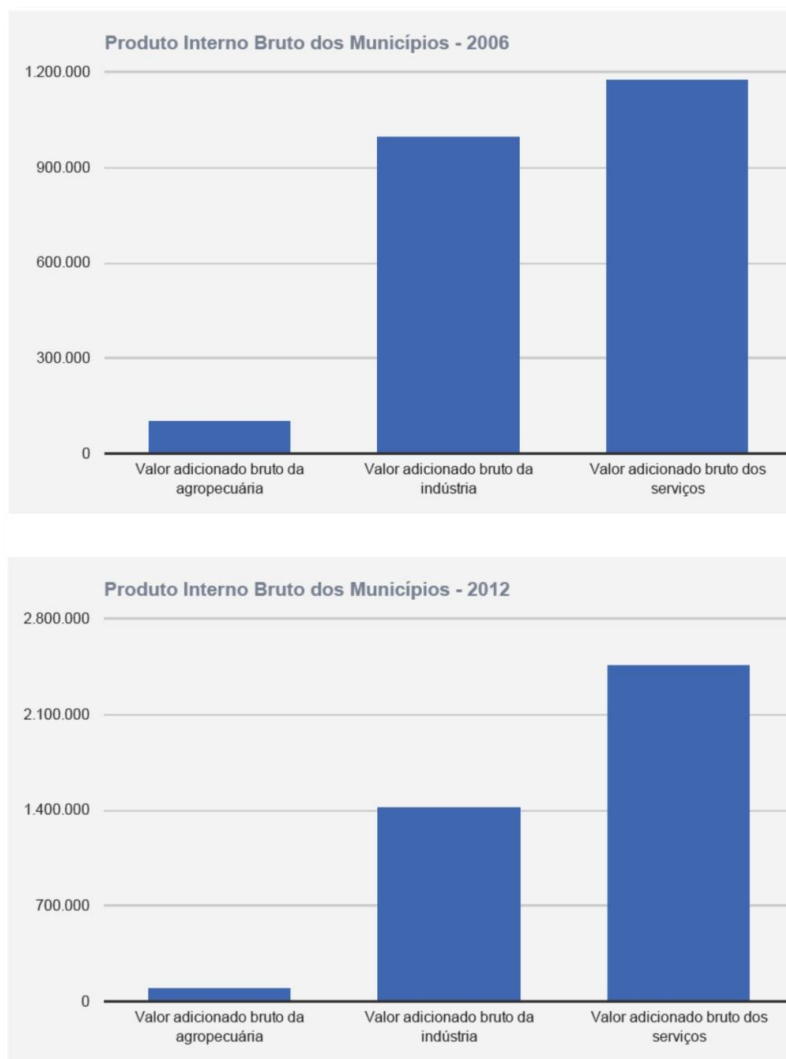
A partir da década de 1990, entretanto, observa-se uma reconfiguração expressiva das dinâmicas urbanas, impulsionada por transformações econômicas estruturais e pela crescente financeirização do território. Esse novo ciclo manifesta-se na intensificação da expansão territorial, no adensamento e na verticalização dos bairros centrais, além do "transbordamento" do tecido urbano sobre a matriz rural preexistente. Para os propósitos desta tese, esse período é de particular interesse, pois revela a emergência de lógicas de urbanização seletiva, da valorização fundiária como ativo financeiro e do aprofundamento dos processos de fragmentação socioespacial no município.

Esse movimento reflete a transição para um novo regime de produção do espaço urbano, fortemente orientado pela lógica da valorização imobiliária e da financeirização do solo urbano. Conforme demonstrado por Silva (2015), há nesse período um aumento progressivo dos valores dos terrenos, tanto no núcleo consolidado quanto nas novas áreas de expansão urbana, impulsionado pela maior inserção do capital privado na (re)estruturação do espaço.

Essa dinâmica atua como vetor de fragmentação socioespacial, intensificando desigualdades no acesso à terra, à infraestrutura e aos serviços públicos. A urbanização recente, ao mesmo tempo que transforma parcelas significativas do território, reforça territorialidades seletivas e aprofunda padrões excludentes de ocupação. Na perspectiva crítica da Gramática da Urbanização, esses processos evidenciam a captura do território pela lógica do mercado e a produção de espacialidades cada vez mais funcionais e necessárias à reprodução ampliada do capital em detrimento da justiça socioespacial e do direito à cidade.

A promoção imobiliária atua nas cidades promovendo profundas modificações no espaço intra-urbano e interurbano. A obsolescência das construções com o lançamento de novas tendências e novos empreendimentos imobiliários, a gentrificação do centro urbano deteriorado [...]; as novas relações centro x periferia, com a apropriação das franjas da malha urbana também pelas classes mais abastadas financeiramente modificando o paradigma centro-rico versus periferia pobre (Bergamaschi, 2014, p.13).

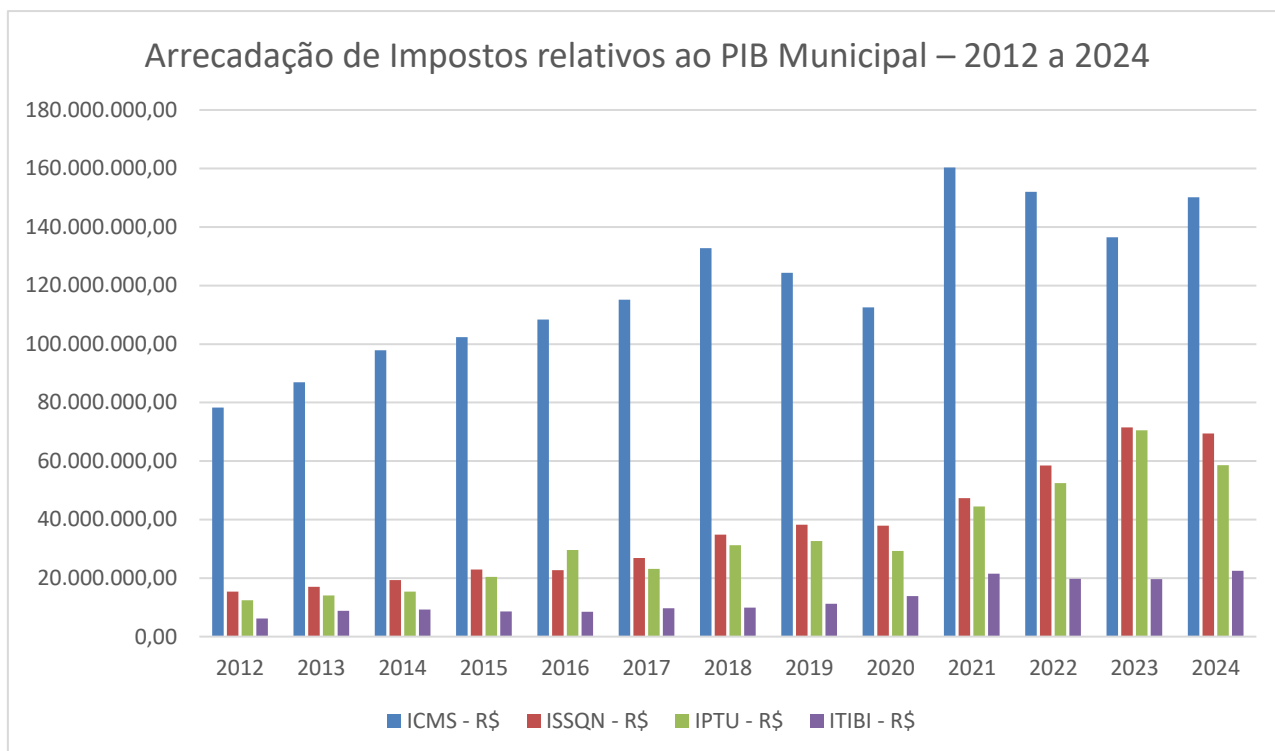
Santa Cruz do Sul passou por uma profunda reestruturação econômica nas últimas décadas, cujos efeitos repercutem diretamente na configuração do espaço urbano. Entre 1940 e 1980, o município vivenciou uma transição significativa na composição de sua força de trabalho (Silveira, 2003), marcada pela migração do setor primário para o setor industrial, consolidando o setor secundário como base da economia local. A partir dos anos 2000, o setor terciário ultrapassa o secundário na composição do Produto Interno Bruto (IBGE, 2014 – Gráfico 01), revelando não apenas a diversificação econômica, mas também a intensificação da financeirização do território e da mercantilização do solo urbano. A expansão do setor de serviços, combinada à dinâmica especulativa do mercado imobiliário, acarreta uma concentração de investimentos em áreas centrais e a produção de novos loteamentos e condomínios fechados nas franjas urbanas, tensionando as interfaces urbano-rurais e aprofundando desigualdades socioespaciais no território municipal.

Gráfico 01 - PIB Municipal – SCS - 2006 a 2012

Fonte: IBGE. Dezembro de 2014

Ao aumento da diferença entre o desempenho da indústria e do setor terciário corresponde o incremento do grau de complexidade nos processos e dinâmicas de urbanização de Santa Cruz do Sul. Paralelamente, observa-se um crescimento significativo da arrecadação de impostos, impulsionado pelas dinâmicas de expansão urbana. Conforme indicado no Gráfico 02, a arrecadação tributária municipal dobrou no período entre 2012 e 2024 (observe-se a crescente importância do IPTU e ISSQN – que tem relação direta com o setor da construção civil – no montante arrecadado).

Esses dados revelam não apenas a intensificação da complexidade econômica local, mas também a tendência de financeirização dos ativos imobiliários e produtivos. Tal movimento evidencia a ampliação da complexidade do mercado de trabalho e a transformação das lógicas de valorização territorial no município.

Gráfico 02 - Arrecadação de Impostos relativos ao PIB Municipal – 2012 a 2024

Fonte: Elaboração do Autor segundo dados da Secretaria de Fazenda SCS (2024).

A superfície média dos estabelecimentos rurais no período entre 1970 e 1985, por exemplo, em que propriedades com até 20 hectares constituíam mais de 70% das glebas rurais com até 50 hectares (em que a superfície média de tais estabelecimentos era em torno de 15 hectares), corresponde às superfícies dos terrenos que passam a ser utilizados com fins de parcelamento urbano para a produção de loteamentos e condomínios durante a década de 1990 e, de maneira mais significativa, a partir dos anos 2000 até hoje.

O avanço da cidade sobre o meio rural se caracteriza pela presença intensa e acelerada de processos de conversão territorial, assim caracterizada por Silveira (2003):

A partir de meados da década de setenta, não apenas se intensificou o processo de fragmentação e incorporação de áreas ainda existentes nas antigas chácaras, mas se incorporaram, sucessivamente, novas áreas de terras de propriedades rurais próximas à zona urbana, através da abertura de inúmeros loteamentos. A cidade passou a apresentar, notadamente em sua área central, um processo de verticalização que se tornou mais intenso nos últimos dez anos. A produção da periferia urbana em Santa Cruz do Sul, a partir de então, realizou-se refletindo o ritmo acelerado e desigual dessa nova etapa de urbanização da cidade (Silveira, 2003, p. 97)

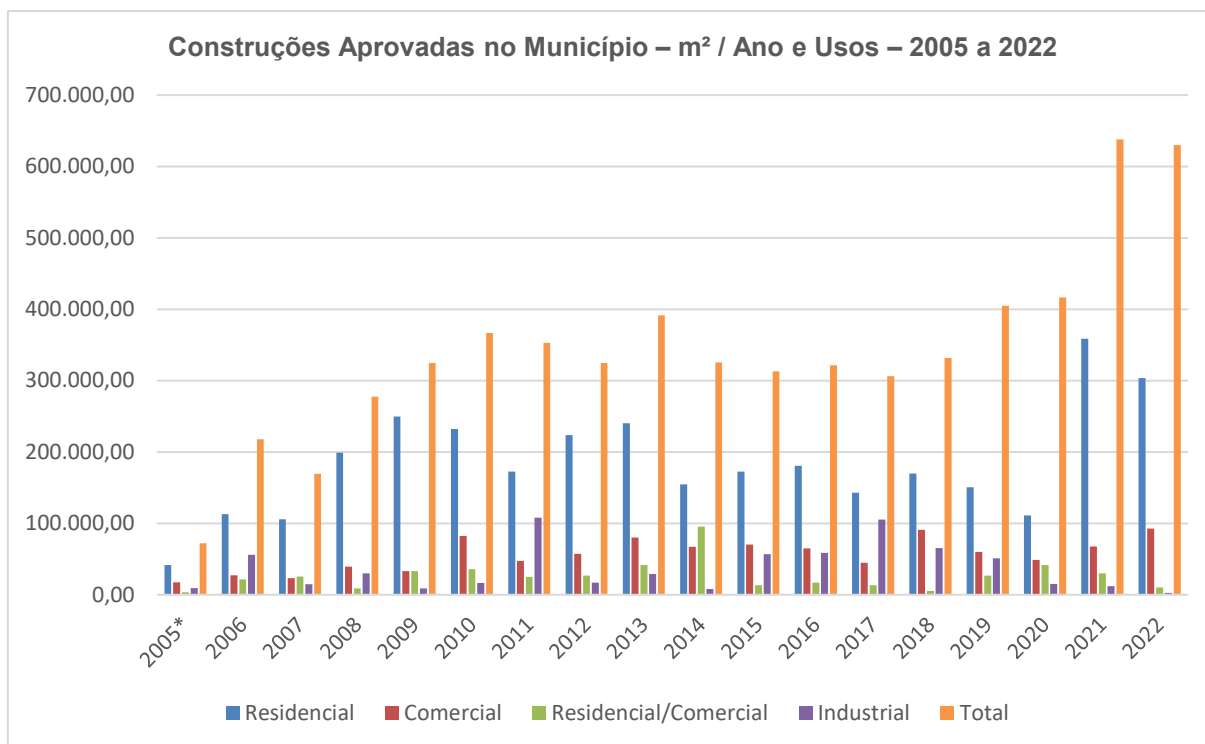
O aumento da complexidade do mercado imobiliário municipal manifesta-se não apenas na diversificação da demanda por serviços, mas também na intensificação da busca por imóveis. Esse movimento está relacionado à expansão seletiva do “quadro construído” (QC) da cidade (Gonzales, 1985)³³ que expressa, simultaneamente, as dinâmicas históricas de produção do espaço e os interesses hegemônicos que orientam sua transformação. À luz da GramUrb, essa expansão revela o entrelaçamento entre a valorização fundiária, financeirização do território e os padrões de ocupação resultantes da ação coordenada de agentes públicos e privados.

A adoção do instrumental dos planos diretores como mecanismos de ordenamento territorial data de meados da década de 1960 (adotado em SCS, a partir de 1977), período que é marcado pelo auge do movimento modernista nos campos da arquitetura e urbanismo, caracterizado por uma epistemologia que adota o paradigma funcionalista de compreensão dos processos de urbanização, em que os instrumentos símbolos de tais planos são o zoneamento e o índice construtivo.

A partir de meados dos anos 1980, e de forma mais intensa nos anos 1990, os instrumentos legais de planejamento urbano passam a incorporar princípios do urbanismo neoliberal, priorizando estratégias de descentralização, diversificação de usos e flexibilidade espacial. Essas mudanças impactam diretamente a expansão do perímetro urbano, promovendo novas formas de ocupação do território. À intensificação da verticalização e da expansão urbana corresponde, inicialmente, uma demanda historicamente reprimida por habitação, impulsionada por políticas federais de financiamento imobiliário.

Contudo, a ampliação da oferta de moradias ultrapassa a função social da habitação e se converte em ativo financeiro, dinamizando o mercado imobiliário e reforçando a financeirização do espaço urbano (Gráfico 03). A multiplicação dos empreendimentos resulta não apenas na expansão física da cidade (Figura 23), mas também na concentração dos meios de (re)produção do espaço, na formação de monopólios fundiários e na articulação entre agentes privados e públicos. Esse processo aprofunda a fragmentação socioespacial, acentua desigualdades territoriais e revela a lógica seletiva e excludente da urbanização contemporânea.

³³ Conceito utilizado nesta tese para definir a cidade como resultante de um processo histórico e socialmente construído, onde o espaço urbano não é apenas o *locus* da cidade, mas também um produto das relações sociais que nele se desenvolvem. Ao considerar o “quadro construído” como objeto de estudo, Gonzales propõe uma análise que integra aspectos físicos, sociais, econômicos e políticos na compreensão do espaço urbano.

Gráfico 03 – Construções Aprovadas em SCS por tipologia de Uso – 2005 a 2022

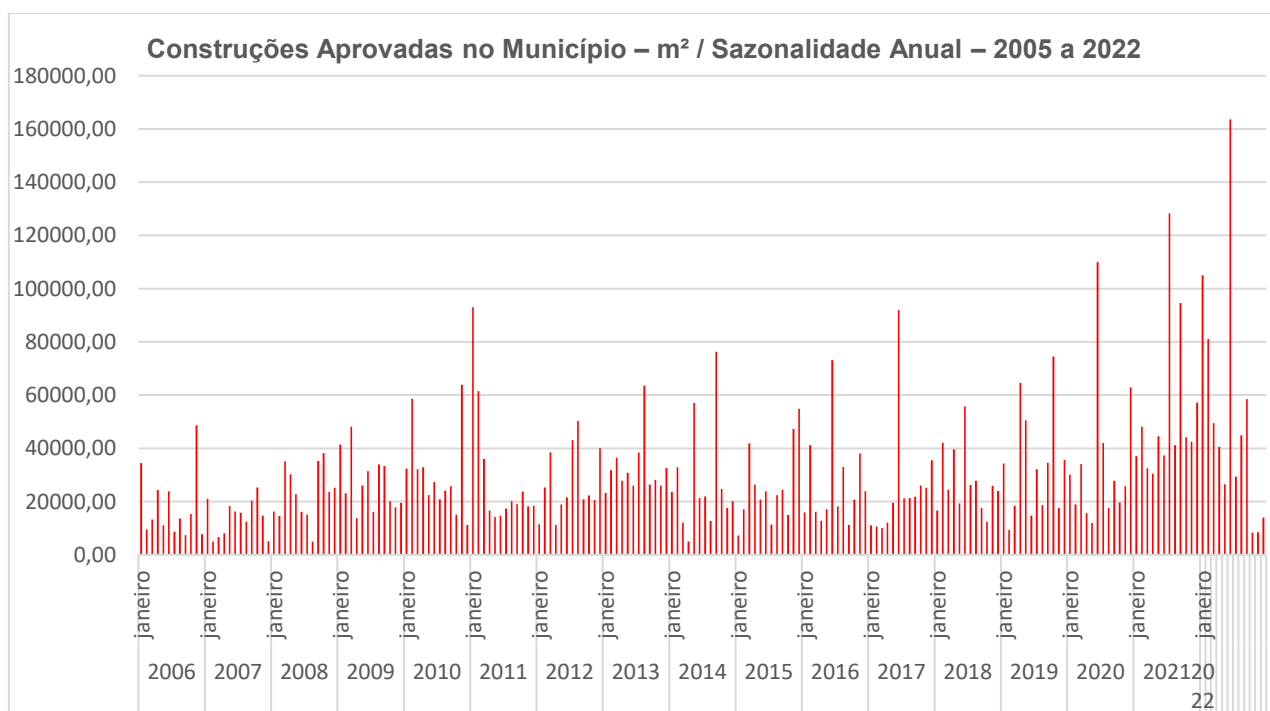
Fonte: Elaboração do Autor segundo dados do Setor de Geoprocessamento (Altinier Frees e Gustavo Mathias) - Secretaria de Planejamento SCS (2025).

A análise crítica dos dados (Gráfico 03) revela transformações estruturais nas dinâmicas de produção do espaço urbano entre 2006 e 2022. A superfície total de projetos aprovados mais que triplicou nesse intervalo, evidenciando um padrão de crescimento acelerado, com destaque para o biênio 2021/2022, que representa o dobro da média produzida entre 2010 e 2020. Tal inflexão sugere o aquecimento do setor imobiliário e a consolidação de um novo regime de urbanização intensiva, em consonância com a lógica de financeirização e mercantilização do solo. No que se refere às tipologias “Industrial” e “Comercial”, observa-se que a primeira apresenta flutuações abruptas, refletindo decisões empresariais pontuais, impactadas por fatores exógenos, como a pandemia. As edificações comerciais seguem uma trajetória ascendente, sinalizando a expansão das funções urbanas e a perenização do fluxo de capital em paralelo à crescente complexidade e fragmentação do tecido urbano.

O dado mais expressivo da série histórica analisada refere-se à tipologia “Residencial”, cuja trajetória revela padrões estruturais relevantes da produção do espaço urbano em Santa Cruz do Sul. Entre 2006 e 2013 — com exceção de 2011 — observa-se uma curva ascendente consistente, com a área total aprovada em 2013 dobrando em relação ao ponto de partida.

Entre 2013 e 2020, apesar de uma leve retração e posterior estabilização, os níveis de aprovação permaneceram elevados, sinalizando a persistência de uma lógica de urbanização ancorada na moradia, mesmo em contextos de desaceleração econômica. A partir de 2021, há uma inversão abrupta: os investimentos no setor residencial se intensificam, revelando um novo ciclo de expansão, cuja aceleração parece tensionar a dicotomia entre verticalização e loteamentos. São dinâmicas que se retroalimentam, estruturando a lógica de expansão urbana contemporânea, simultaneamente seletiva, fragmentada e orientada à valorização fundiária.

Gráfico 04 – Construções Aprovadas em SCS por tipologia de Uso/Mês (Sazonalidade) – 2005 a 2022



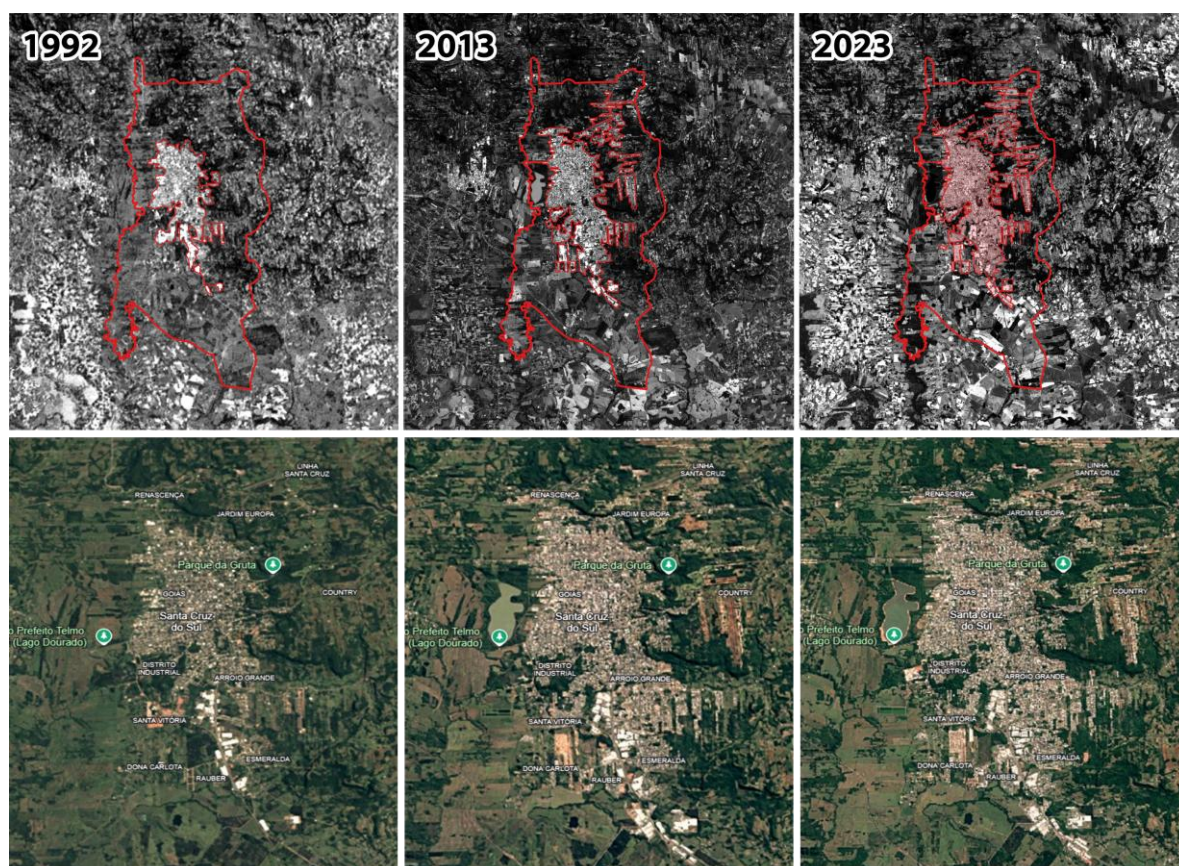
Fonte: Elaboração do Autor segundo dados do Setor de Geoprocessamento (Altinier Frees e Gustavo Mathias) - Secretaria de Planejamento SCS (2025).

A sazonalidade dos picos de aprovação de projetos ao longo do ano (Gráfico 04) revela transformações relevantes nas dinâmicas temporais da produção do espaço urbano. De acordo com Silva (2015, p. 41-44), entre 2010 e 2014 predominavam dois períodos de maior intensidade nos processos de aprovação: entre janeiro e março — associado às inversões de capital derivadas da comercialização da safra de tabaco — e entre julho e setembro.

Essa correspondência sugeria uma forte imbricação entre a economia agrícola e o mercado imobiliário local. Contudo, a partir de 2017, observa-se um descolamento progressivo entre esses circuitos. Os picos de aprovação passam a ocorrer entre maio e julho, revelando a emergência de uma temporalidade específica do setor imobiliário. Esse deslocamento temporal reforça a hipótese da tese ao evidenciar a complexificação das dinâmicas urbanas e a intensificação dos processos de financeirização e conversão territorial, onde os investimentos imobiliários passam a responder a lógicas próprias de rentabilidade e especulação fundiária.

Para uma compreensão crítica e aprofundada dos dados apresentados e de seus desdobramentos nos padrões configuracionais urbanos, a simples quantificação dos dados relativos não é suficiente para captar a complexidade das dinâmicas socioespaciais em curso. É necessário evidenciar os condicionantes históricos, socioeconômicos e normativos que moldam a expansão e o adensamento do território, bem como seus efeitos sobre os processos de fragmentação socioespacial (FSE).

Figura 24 – Expansão da Mancha Urbana de Santa Cruz do Sul – 1992 a 2023



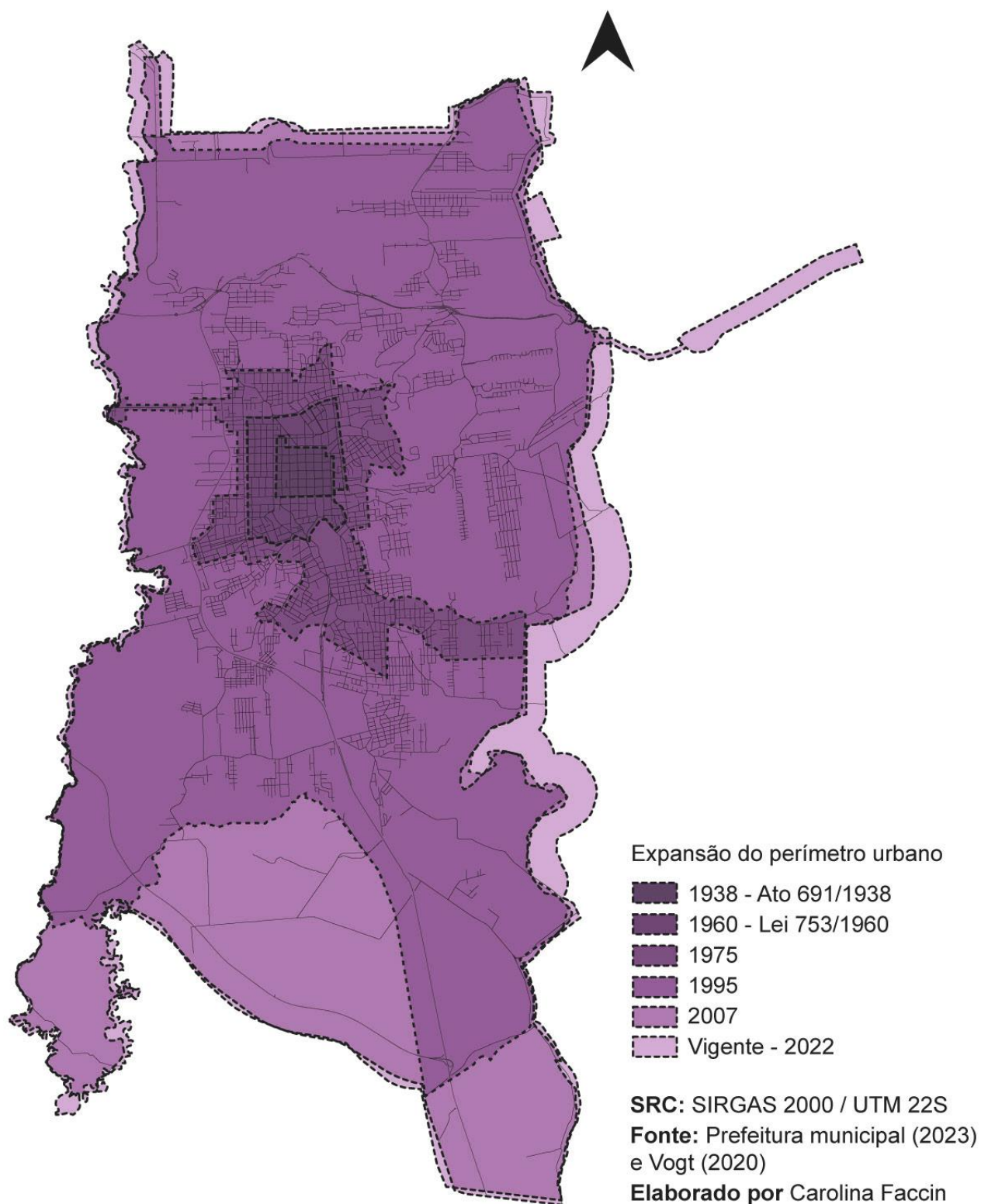
Fonte: Mosaico elaborado pelo Autor sobre coleção de imagens aéreas editadas por Carolina Faccin (2024).

O mosaico da Figura 24 ilustra as transformações morfológicas associadas às dinâmicas de conversão territorial entre 1992 e 2023. Observa-se crescimento expressivo da mancha urbana, com a intensificação da ocupação no núcleo central até suas fronteiras físico-naturais — a várzea do Rio Pardinho a oeste e o cinturão verde ao norte e leste. Essas condicionantes impulsionam duas tendências simultâneas: a verticalização do centro e a abertura de novas frentes de expansão em áreas mais altas e suburbanizadas e revelam uma urbanização seletiva e financeirizada, que acentua a fragmentação do espaço e as desigualdades territoriais.

As transformações urbanas estão profundamente imbricadas nas mudanças do arcabouço técnico, jurídico e legislativo que regula o uso e a ocupação do solo. Esse entrelaçamento evidencia a articulação entre dimensões morfológicas, normativas e político-econômicas da produção do espaço. A expansão territorial e a reconfiguração da malha urbana (Sintaxe Espacial), não ocorrem de forma neutra, mas estão associadas a alterações nos modelos de governança e nas disputas de poder que moldam o território (Semântica Espacial). A Figura 25 evidencia a transformação normativa da expansão do perímetro urbano desde 1938. Até 1994, prevalecia uma lógica de crescimento contínuo e relativamente controlado — o modelo da “mancha de óleo”, Silveira (2003). A partir de 1995, e especialmente após 2007, observa-se um alargamento expressivo dos limites urbanos, incorporando áreas voltadas à expansão que serão utilizadas nos processos de especulação imobiliária. Essas alterações, impulsionadas por pressões demográficas e interesses do circuito da acumulação, institucionalizam práticas de valorização do solo, acentuam a fragmentação socioespacial e intensificam as dinâmicas na valoração dos preços do solo (histerese³⁴), dificultando o acesso justo à terra urbana. A leitura crítica dos processos recentes de expansão revela a complexa interação entre dinâmicas morfológicas, condicionantes físico-territoriais e interesses econômicos que orientam seletivamente a produção do espaço urbano. A Figura 26, ao articular relevo, malha viária e morfologia do “quadro construído”, permite visualizar como os limites naturais e infra estruturais do território atuam simultaneamente como barreiras e vetores nos processos de urbanização.

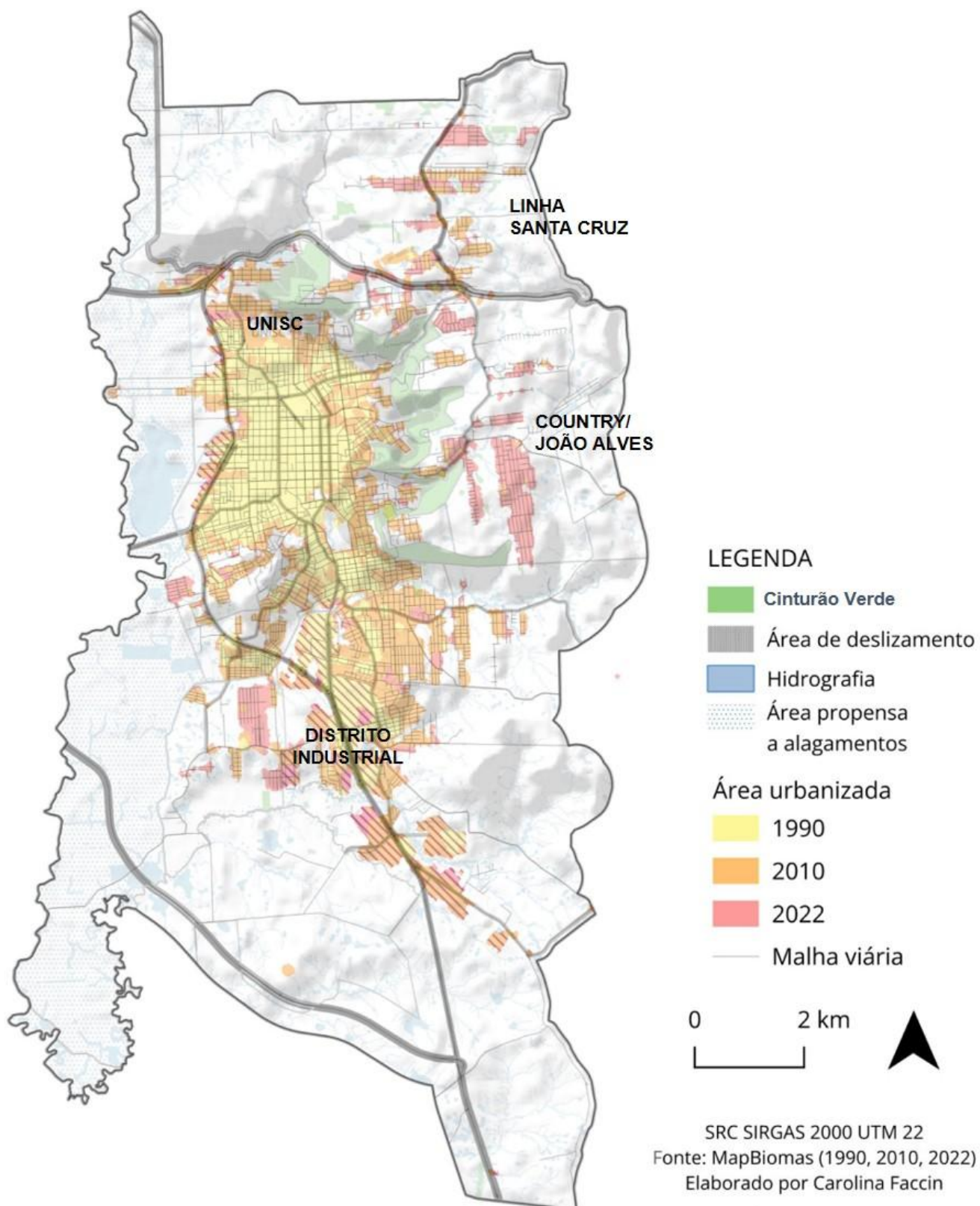
³⁴ No contexto da economia imobiliária, “*histerese*” refere-se ao processo em que os preços dos imóveis permanecem elevados mesmo após a redução da demanda ou o término dos fatores que anteriormente justificavam sua valorização. É um processo que denota uma característica de inércia nos preços dos imóveis, que não retornam aos níveis anteriores, mesmo quando as condições de mercado mudam.

**Figura 25 – Expansão do Perímetro Urbano de Santa Cruz do Sul – 1938 a 2022 -
Legislação**



Fonte: Elaborado por Carolina Faccin (2024).

Figura 26 – Expansão da Área Urbanizada do Perímetro Urbano da Sede Municipal / Condicionantes Naturais – 1990 a 2022



Fonte: Mosaico elaborado pelo Autor sobre mapas de Carolina Faccin (2024).

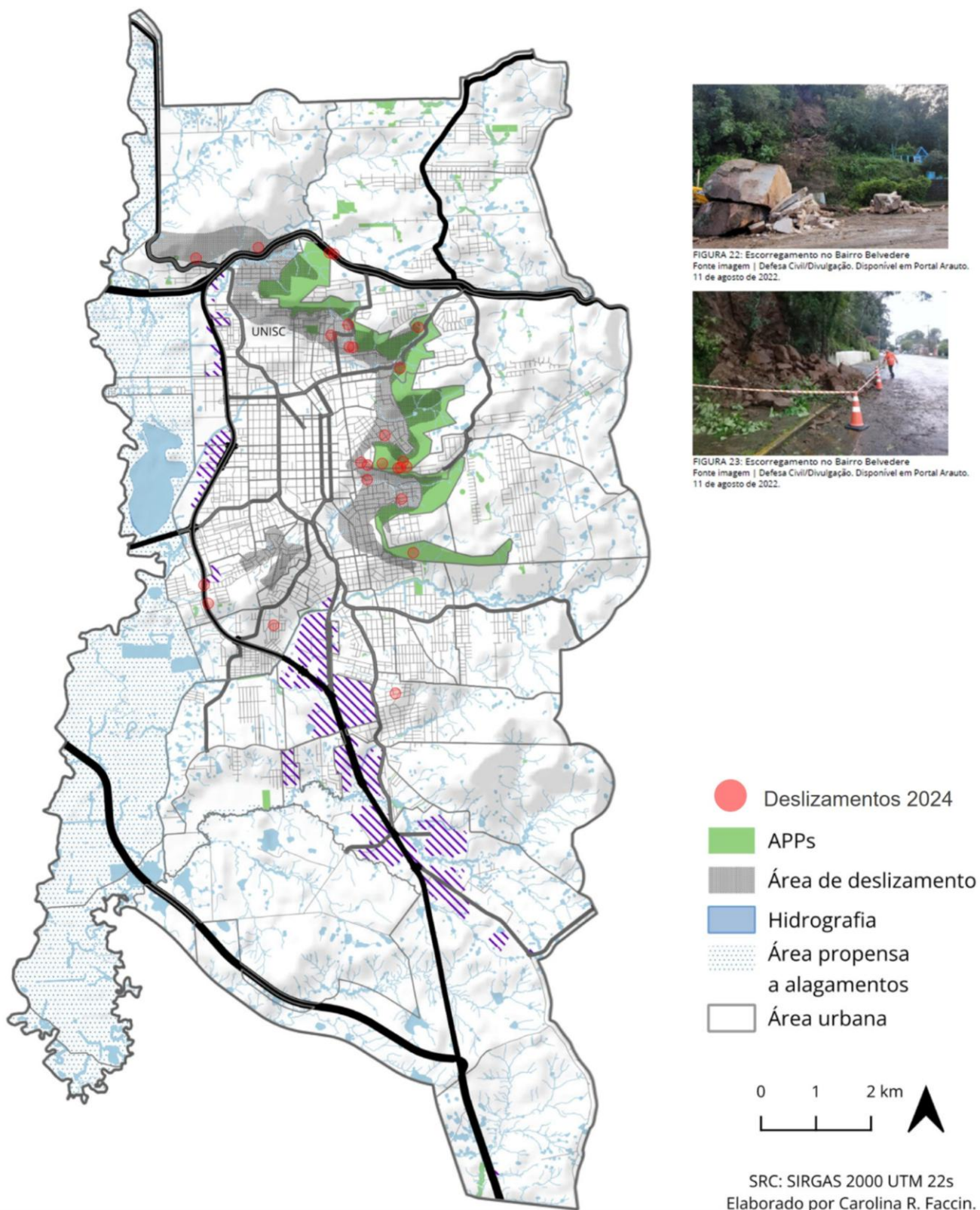
Desde a década de 1990, observa-se que a zona central já apresentava um adensamento consolidado, forçando a abertura de novas fronteiras imobiliárias. A conformação geográfica da cidade — delimitada ao oeste pelas várzeas do Rio Pardinho e ao norte/leste pelo cinturão verde — passou a direcionar a expansão para as áreas sul e nordeste. Esse redirecionamento não apenas intensificou disputas pelo uso do solo (residencial x industrial), como também tensionou zonas ambientalmente sensíveis e morfologicamente frágeis, como encostas propensas a deslizamentos e planícies sujeitas a alagamentos (Figura 27). A urbanização periférica colide com ecossistemas frágeis, intensificando riscos socioambientais em um contexto de emergência climática. A pressão sobre encostas e várzeas não apenas eleva o risco de desastres naturais, como também compromete a resiliência dos sistemas urbanos ao sobrecarregar redes de mobilidade, infraestrutura de abastecimento e serviços essenciais. A GramUrb, ao integrar a dimensão sintática da configuração espacial com os elementos semânticos e semióticos, permite compreender como esses processos produzem territorialidades seletivas, fragmentadas e funcionalmente subordinadas às lógicas do capital imobiliário.

A expansão para áreas como Linha Santa Cruz, Country e João Alves, visível no período entre 2010 e 2022, confirma essa tendência de dispersão urbana estruturada por grandes empreendimentos e loteamentos. Essas operações envolvem extensas conversões territoriais, muitas vezes desconectadas das dinâmicas urbanas anteriores e desprovidas de planejamento ambiental efetivo. Além disso, a produção de conjuntos habitacionais populares junto ao distrito industrial, ao sul, reforça a fragmentação socioespacial, alocando populações de baixa renda em territórios periféricos, mal conectados e sob risco ambiental.

Dessa forma, os padrões recentes de expansão urbana em Santa Cruz do Sul ilustram a articulação entre financeirização do território, planejamento normativo fragmentado e produção desigual do espaço, elementos centrais para a compreensão crítica da urbanização contemporânea a partir da GramUrb.

Os processos contemporâneos de expansão urbana em Santa Cruz do Sul não podem ser compreendidos sem considerar a matriz fundiária como um dos principais elementos estruturantes da produção do espaço. Trata-se de um dispositivo artificial, historicamente consolidado, que condiciona e direciona a forma como o território é apropriado, urbanizado e valorizado.

Figura 27 – Condicionantes Naturais do Perímetro Urbano da Sede Municipal - 2024



Fonte: Mosaico elaborado pelo Autor sobre mapa de Carolina Faccin (2024).

A conformação dos lotes urbanos no território municipal atualmente deriva de lógicas distintas de ocupação do espaço vinculados a processos históricos subjacentes: uma voltada à organização do núcleo central da cidade, com traçados regulares e lotes de pequenas dimensões; outra associada à colonização rural, com glebas longilíneas, de grandes extensões, inicialmente destinadas à agricultura.

A análise cartográfica da Figura 28 mostra que a zona central é ocupada majoritariamente por lotes menores, o que favorece a densidade urbana e a verticalização. A escassez de terrenos disponíveis e o alto valor fundiário incentivam o uso intensivo do solo, com edificações que exploram ao máximo os índices construtivos definidos pela legislação urbanística.

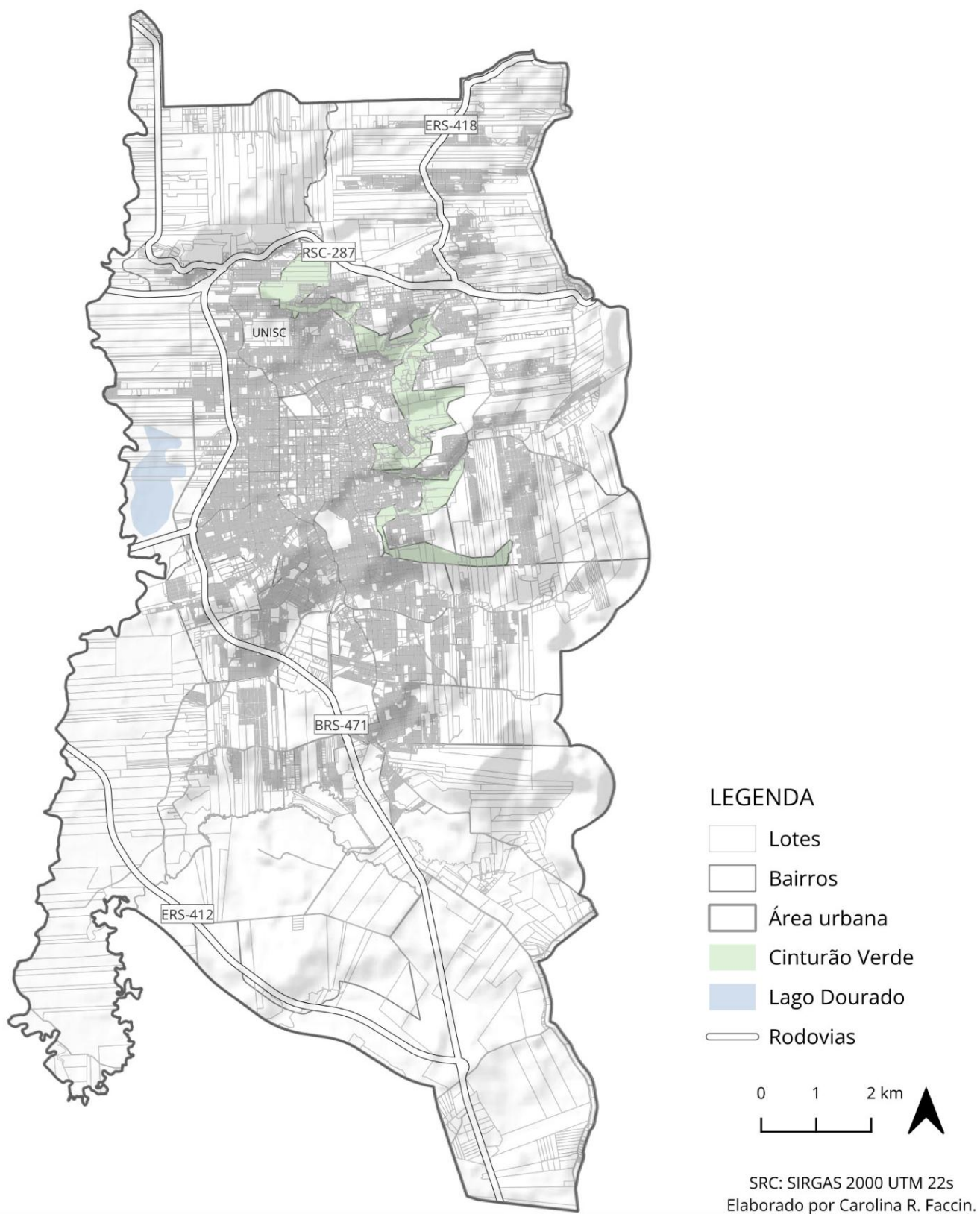
Essa lógica de aproveitamento gera pressões sobre as infraestruturas urbanas — redes de água, esgoto, energia, mobilidade e transporte — sobretudo em um contexto no qual o centro se constitui enquanto eixo de articulação territorial entre as zonas norte-sul e leste-oeste.

À medida que a expansão urbana rompe os limites físicos do centro, os novos loteamentos são implementados sobre glebas originalmente rurais, com características morfológicas muito distintas. As dimensões mais generosas, porém, estreitas e compridas, impõem outro padrão de parcelamento e ocupação do solo. Como demonstrado na Figura 29, essa configuração espacial influencia diretamente a forma como os terrenos são ocupados e valorizados, contribuindo para a criação de gradientes de densidade e valor fundiário.

O resultado é uma produção desigual do espaço urbano, em que os padrões construtivos e usos do solo variam significativamente entre centro e periferia. Mesmo em cenários de dinâmicas urbanas semelhantes, a herança fundiária é um fator determinante para a definição morfológica da cidade. A expansão periférica, mesmo que planejada, tende a reproduzir lógicas espaciais diferenciadas, reforçando quadros de fragmentação socioespacial, com impactos na mobilidade, no acesso à infraestrutura e na distribuição territorial da população. Assim, a matriz fundiária não apenas registra o passado territorial, mas condiciona ativamente os caminhos do presente e as possibilidades de transformação urbana futura.

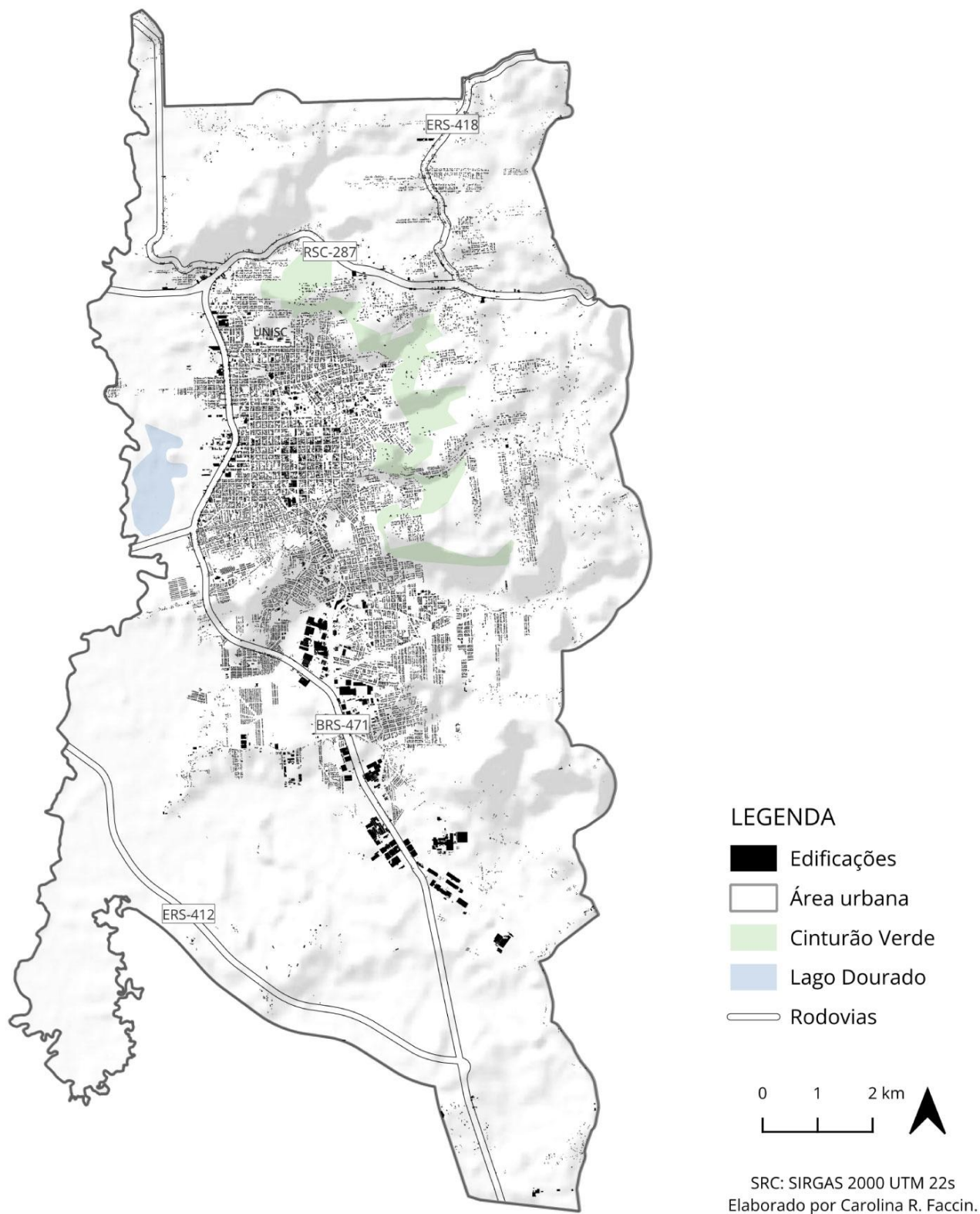
A definição dos usos do solo urbano, embora apresentada como uma função técnico-normativa regulada por instrumentos como o Plano Diretor e o Código de Obras, é, na prática, o resultado de uma arena conflituosa na qual distintos grupos de interesse disputam a legitimação de seus projetos de cidade.

Figura 28 – Matriz Fundiária do Perímetro Urbano da Sede Municipal



Fonte: Elaborado por Carolina Faccin (2024).

Figura 29 – Quadro Construído do Perímetro Urbano da Sede Municipal



Fonte: Elaborado por Carolina Faccin (2024).

Grupos privilegiados — geralmente compostos por setores do mercado imobiliário, técnicos aliados a interesses econômicos, representantes políticos comprometidos com a lógica da valorização fundiária e servidores públicos que atuam nas áreas de planejamento — exercem influência decisiva sobre a forma como essas normas são formuladas, interpretadas e aplicadas.

Nesse processo, a técnica é frequentemente mobilizada como linguagem de *expertise* e autoridade, mascarando escolhas políticas sob a aparência de neutralidade e objetividade.

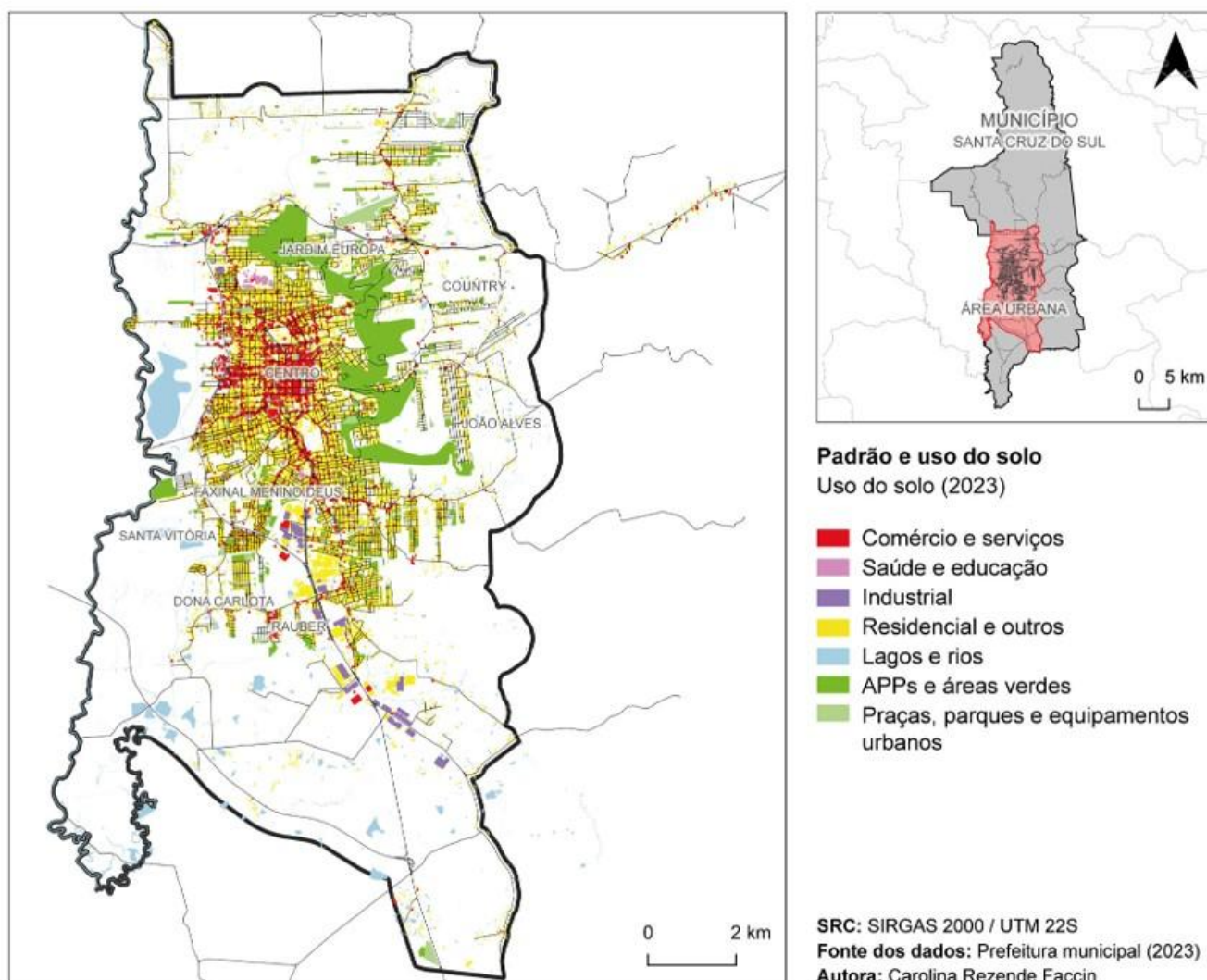
Essa lógica é reforçada por um ecossistema de desinformação que atua na construção seletiva de narrativas, silenciando conflitos, invisibilizando os interesses populares e naturalizando as desigualdades espaciais. Meios de comunicação, discursos institucionais e pareceres técnicos convergem para reforçar a ideia de que a expansão urbana, os projetos de “revitalização” ou a flexibilização de usos são necessidades inevitáveis, enquanto ocultam os efeitos da segregação socioespacial. Assim, a fragmentação socioespacial não é um subproduto indesejado da urbanização, mas um elemento estruturante das formas hegemônicas de produzir a cidade, orientadas pela seletividade, pela exclusão e pela reprodução das hierarquias territoriais.

A análise da distribuição dos diversos tipos de empreendimentos decorrentes do parcelamento do solo (como loteamentos convencionais, populares, de acesso controlado, condomínios de gleba e fechados) evidencia uma crescente diversificação e especialização dos produtos imobiliários, que atuam diretamente na reconfiguração do território urbano.

Esse processo impulsiona um duplo movimento: por um lado, grupos empresariais locais se expandem para além dos limites municipais, atuando em escalas regionais e interestaduais; por outro, investidores externos passam a disputar a exploração da renda fundiária local, atraídos pelas possibilidades de valorização do solo.

Tal dinâmica acirra a concorrência e intensifica a fragmentação socioespacial, ao passo que os impactos ambientais e sociais desses empreendimentos são socializados localmente, sem correspondência com os interesses e necessidades sociais. A Figura 31 ilustra a distribuição desses produtos na cidade, evidenciando os distintos padrões de localização e o grau de segregação na sua implantação.

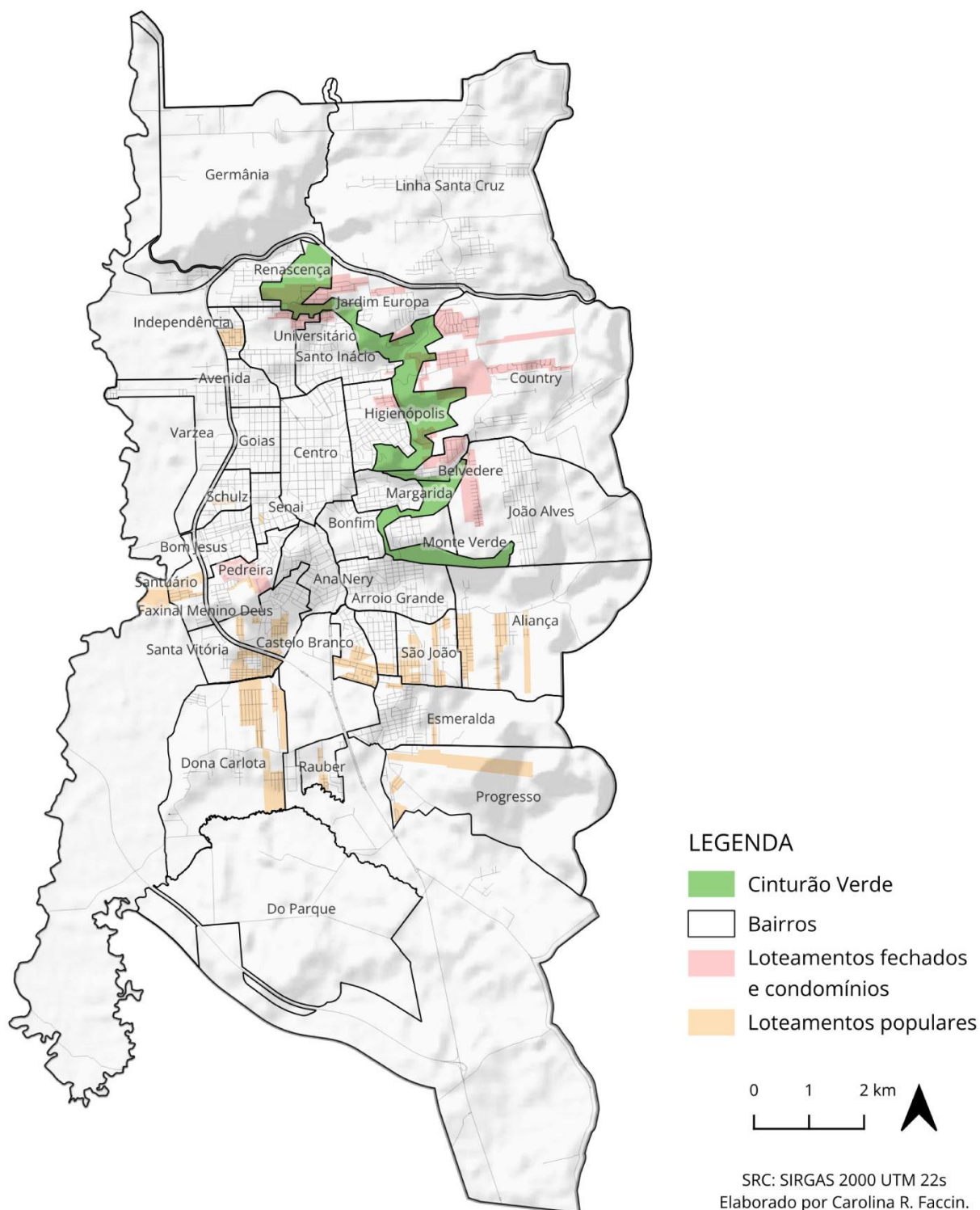
Figura 30 – Padrões de Uso do Solo no Perímetro Urbano – 2023



Fonte: Elaborado por Carolina Faccin (2024).

A essa camada de diferenciação espacial soma-se outra dimensão fundamental: os usos e atividades atribuídos ao solo urbano (Figura 30), que influenciam diretamente a configuração socioespacial do território. Regulados pelo Plano Diretor e pelo Código de Obras, esses usos refletem não apenas normas formais, mas também disputas cotidianas entre práticas sociais, interesses econômicos e restrições ambientais. Com frequência, são moldados por interpretações de uso desconforme, estratégias de especulação imobiliária e mecanismos de valorização fundiária. Trata-se de um campo marcado por disputas entre agentes públicos e privados, sendo um dos temas centrais nas arenas de planejamento urbano. Os padrões de uso do solo, nesse contexto, revelam como o espaço urbano é continuamente produzido, apropriado e negociado.

Figura 31 – Expansão da Área Urbanizada do Perímetro Urbano da Sede Municipal / Loteamentos Populares e Condomínios – 2022



Fonte: Elaborado por Carolina Faccin (2024).

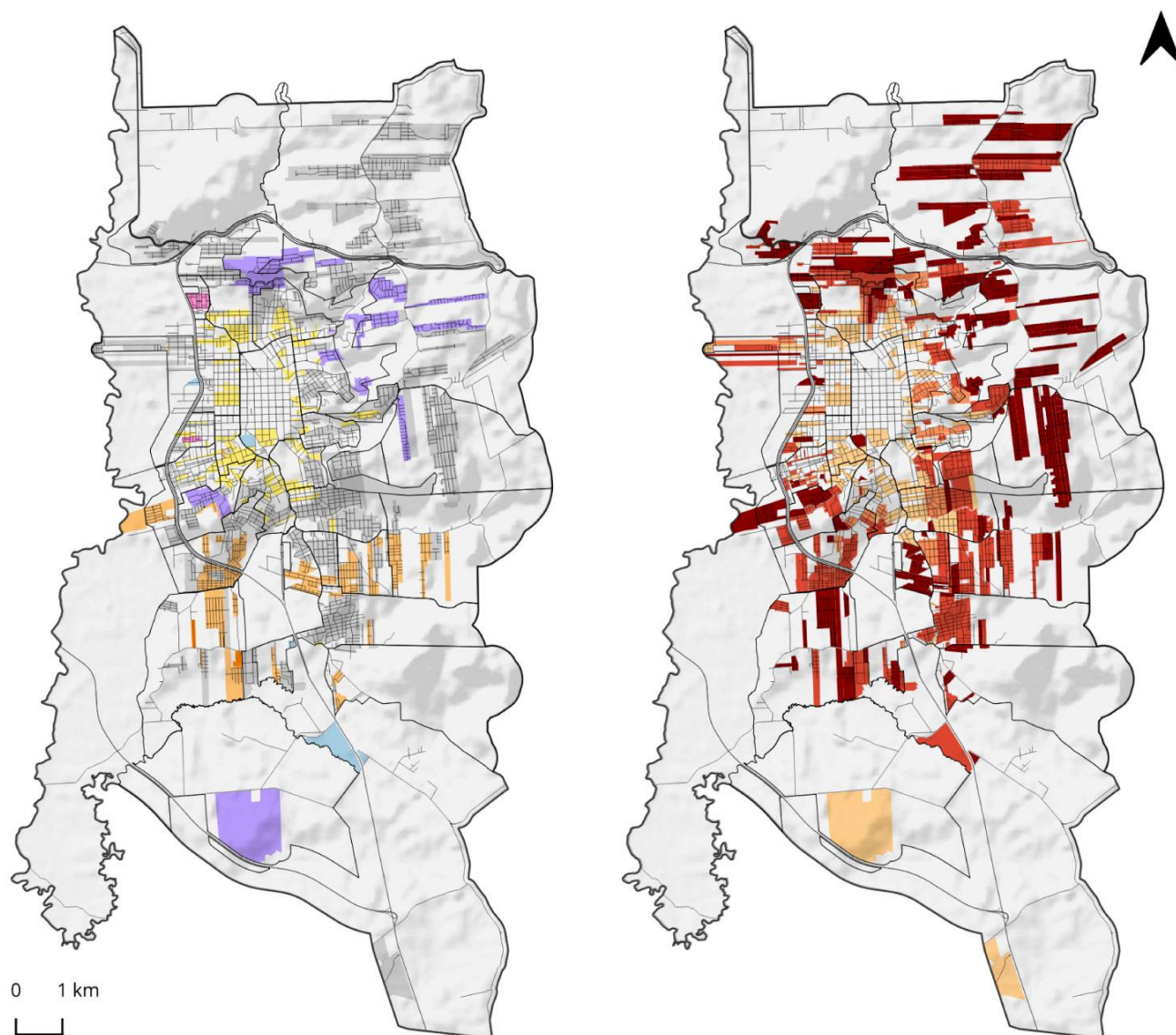
A análise do padrão espaço-temporal de dispersão dos empreendimentos imobiliários reforça as tendências já apontadas de fragmentação territorial e urbanização acelerada, marcada por processos desarticulados e desiguais. A Figura 32, que apresenta a distribuição dos loteamentos entre 1943 e 2021, confirma a lógica centrífuga da expansão urbana, ao mesmo tempo em que revela a ausência de uma diretriz de planejamento que oriente essa expansão de forma integrada.

Essa dinâmica, orientada prioritariamente pelos interesses do mercado imobiliário, exerceu pressão direta sobre os marcos técnico-legislativos, que foram flexibilizados ao longo do tempo para acomodar os novos formatos e escalas dos empreendimentos. Observa-se também que, à medida que os espaços mais acessíveis e bem localizados foram sendo ocupados, abriu-se um novo ciclo de exploração fundiária voltado para áreas ainda não consolidadas dentro do perímetro urbano.

Entretanto, grande parte dessas áreas apresenta fragilidades ambientais significativas. O cinturão verde e sua zona de expansão, por exemplo, compreendem regiões de encosta e cobertura vegetal relevante, sujeitas a restrições de uso e riscos geotécnicos. Outras áreas apresentam histórico de alagamento, agravado pelo aumento da impermeabilização do solo e pelo recrudescimento dos efeitos da emergência climática. Soma-se a isso a crescente sobrecarga sobre os sistemas de mobilidade urbana, energia, drenagem e saneamento, que não acompanham a velocidade da expansão. O resultado é um modelo de crescimento urbano que não apenas aprofunda a fragmentação socioespacial, mas também compromete a resiliência ambiental e a sustentabilidade do território.

A lógica de exploração imobiliária em Santa Cruz do Sul opera de forma dissociada dos condicionantes físico-territoriais e da matriz fundiária local, constituindo um sistema autônomo e autorreferente. Trata-se de uma lógica exógena, historicamente enraizada desde os primeiros traçados de ocupação do núcleo urbano (Figura 21), que ignora as especificidades socioespaciais e ambientais do território. Essa lógica opera com base em um repertório padronizado de práticas de mercantilização do solo, centradas na replicação de estratégias de valorização artificial, independentemente do contexto territorial em que se insere. Os padrões de comercialização de terrenos nos loteamentos Terravista, Nova Santa Cruz e Blumen Garten, no bairro João Alves, entre 2012 e 2019, evidencia a permanência dessa estratégia de drenagem da renda fundiária (Figura 33).

Figura 32 – Expansão da Área Urbanizada do Perímetro Urbano da Sede Municipal / Loteamentos, Desmembramentos e Condomínios – 1943 a 2021



Tipo do loteamento

- Desmembramento
- Loteamento fechado/condomínio fechado
- Loteamento residencial
- Industrial
- Loteamento popular (Cohab)
- Loteamento popular (More Legal)
- Loteamento popular

Ano do loteamento

- 1943 - 1963
- 1963 - 1982
- 1982 - 2002
- 2002 - 2021

SRC: SIRGAS 2000 UTM 22s
 Fonte: Base de dados da Prefeitura municipal (2022)
 Elaborado por Carolina Rezende Faccin

Fonte: Elaborado por Carolina Faccin (2024).

A expansão da malha viária em Santa Cruz do Sul revela como os elementos sintáticos do espaço — formas físicas, conexões e trajetos — se articulam com as dimensões semânticas e semióticas da produção urbana. As vias urbanas, mais do que simples infraestruturas de mobilidade, constituem dispositivos que moldam os fluxos de pessoas, mercadorias, energia e informação, conectando territórios e materializando relações de poder, acesso e segregação. Quando desprovidas de planejamento sistêmico, essas estruturas deixam de promover a coesão territorial e passam a operar como vetores de fragmentação socioespacial.

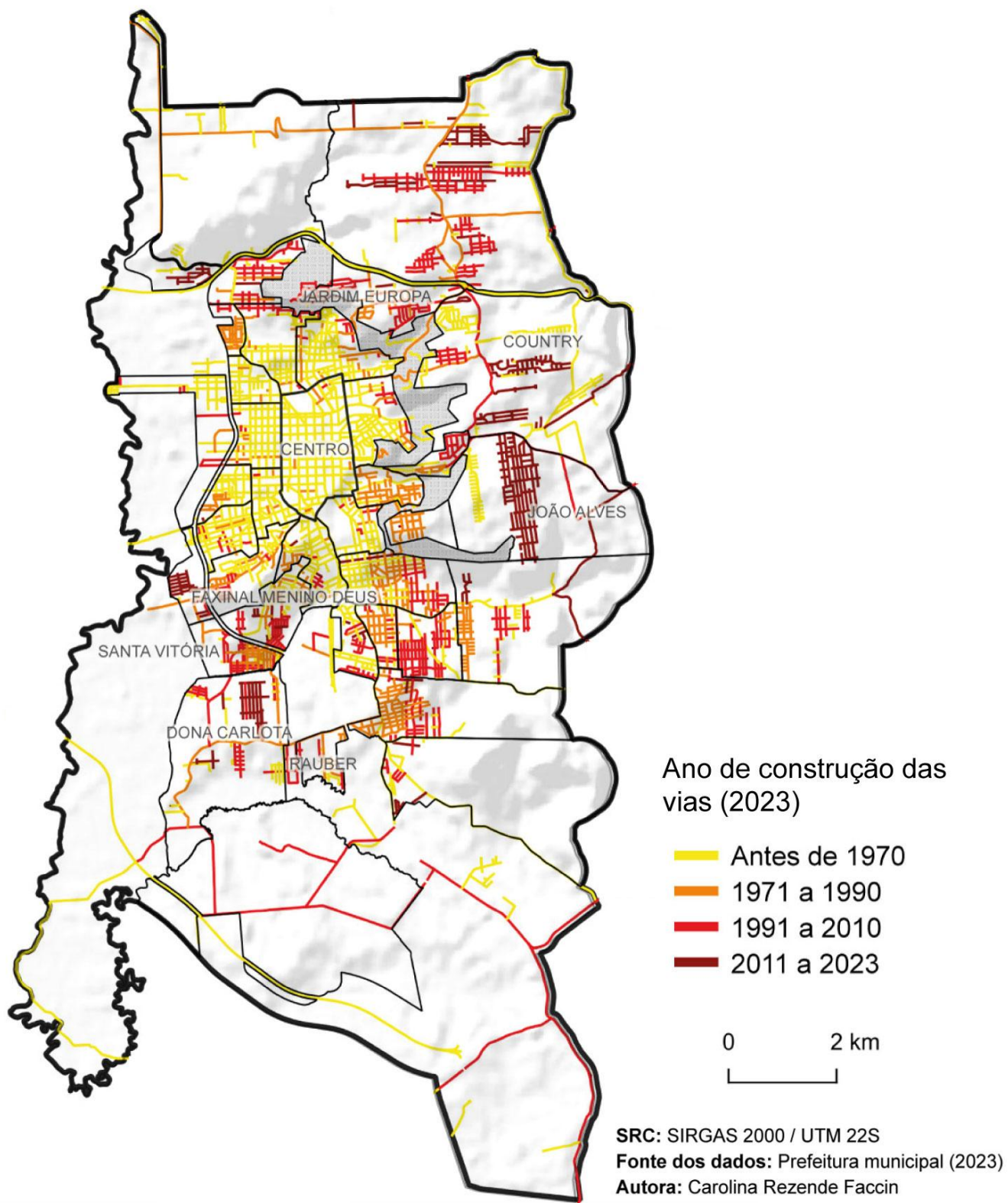
A Figura 34, que demonstra a evolução da rede viária entre 1970 e 2023, explicita a ausência de diretrizes urbanísticas integradas e a prevalência de decisões pontuais, muitas vezes determinadas por demandas de agentes privados ou por iniciativas setoriais isoladas. Em vez de articular bairros, regiões produtivas e centralidades de forma coesa, a malha viária reflete um processo fragmentado, em que interesses localizados — especialmente ligados à valorização fundiária e à expansão de empreendimentos — prevalecem sobre uma visão estratégica de cidade.

Na perspectiva da GramUrb, essa desconexão entre elementos sintáticos (traçados viários), semânticos (funções e usos atribuídos aos territórios) e semióticos (representações que legitimam essas intervenções) reforça dinâmicas seletivas de urbanização. As vias implantadas sem integração ao transporte coletivo, às redes cicloviárias ou às condições ecológicas do território aprofundam as desigualdades no acesso à cidade, beneficiando parcelas privilegiadas da população e invisibilizando as demandas periféricas e populares.

Além disso, essas intervenções comprometem a sustentabilidade ambiental e econômica do município. O alastramento viário sobre áreas ambientalmente frágeis, como encostas e zonas úmidas, não apenas eleva os custos de manutenção da infraestrutura como também amplia os passivos socioambientais, intensificando riscos de deslizamentos, enchentes e sobrecarga dos sistemas de drenagem e abastecimento de água e energia.

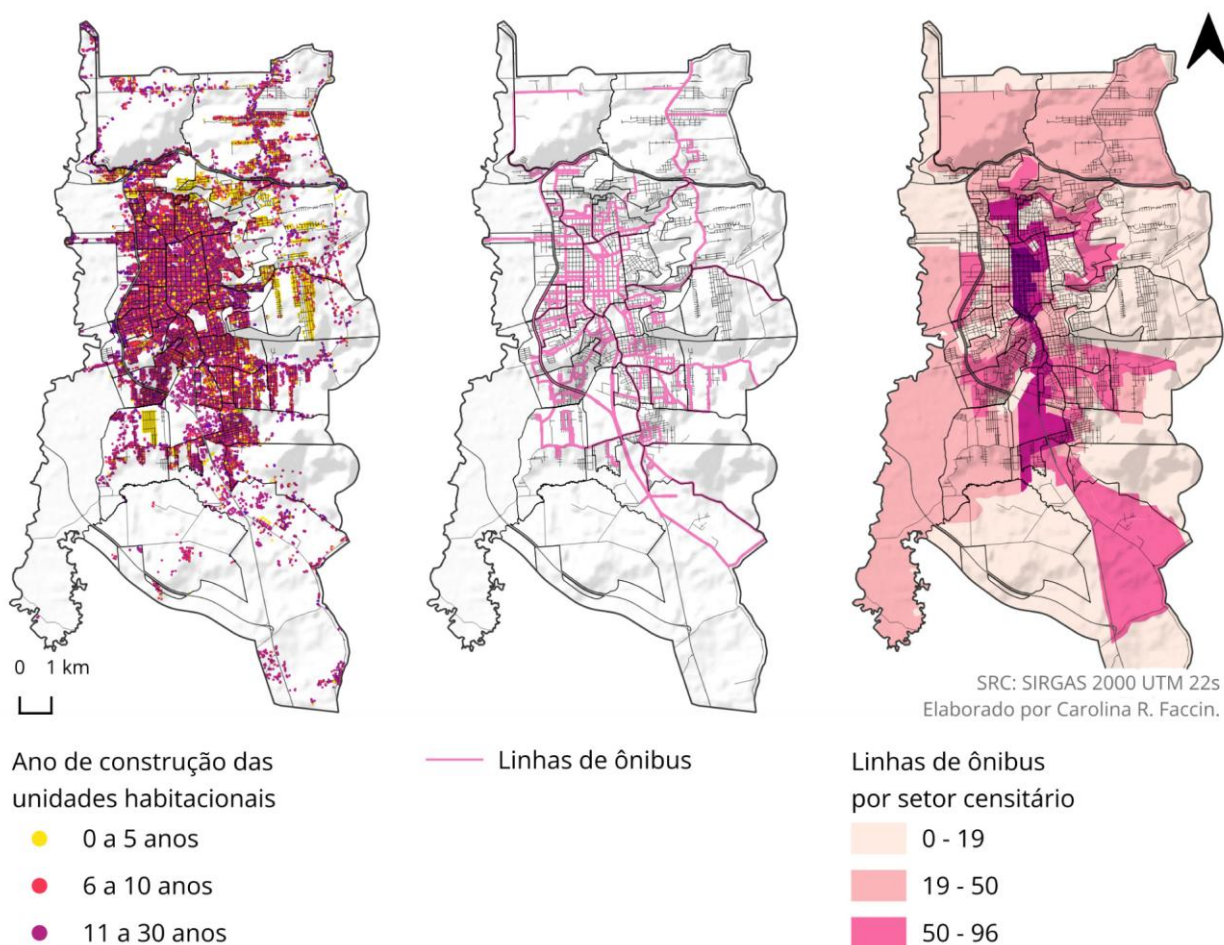
A malha viária, nesse contexto, deixa de ser um articulador de acessos e passa a atuar como um marcador de diferenciações e exclusões territoriais. Assim, ao invés de contribuir para a construção de uma cidade mais justa, integrada e ambientalmente equilibrada, ela cristaliza no espaço físico as estratégias hegemônicas de exploração e controle do território, dificultando a implementação de políticas públicas inclusivas e a construção de um direito pleno à cidade.

Figura 34 – Expansão da Malha Viária – 1970 a 2023



Fonte: Elaborado por Carolina Faccin (2024).

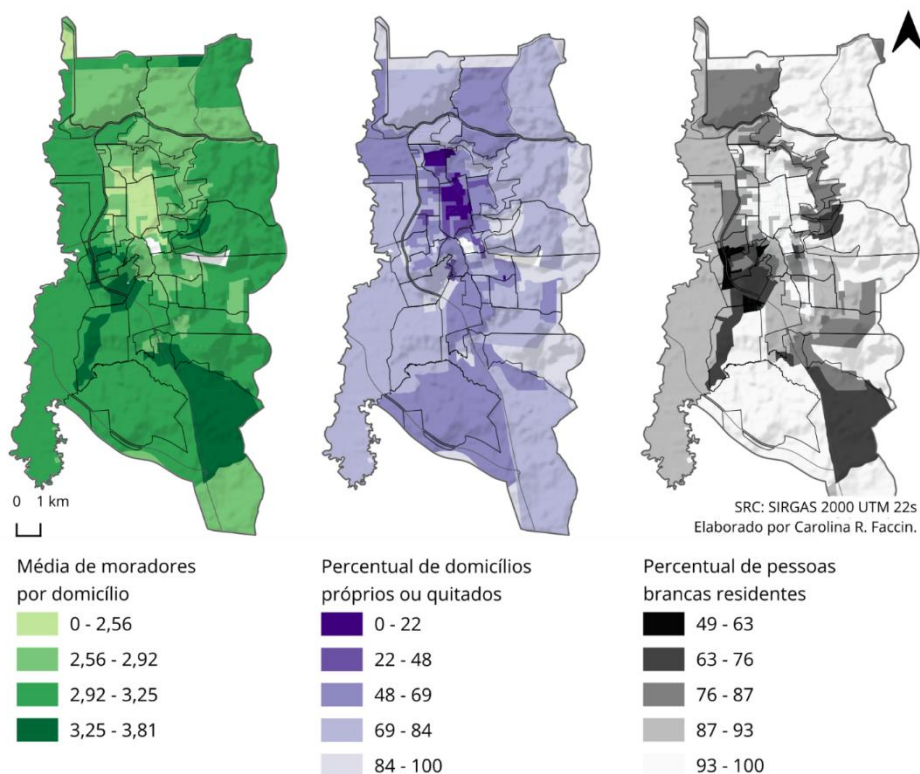
Figura 35 – Expansão do Quadro Construído do Perímetro Urbano da Sede Municipal e Transporte Público



Fonte: Elaborado por Carolina Faccin (2024).

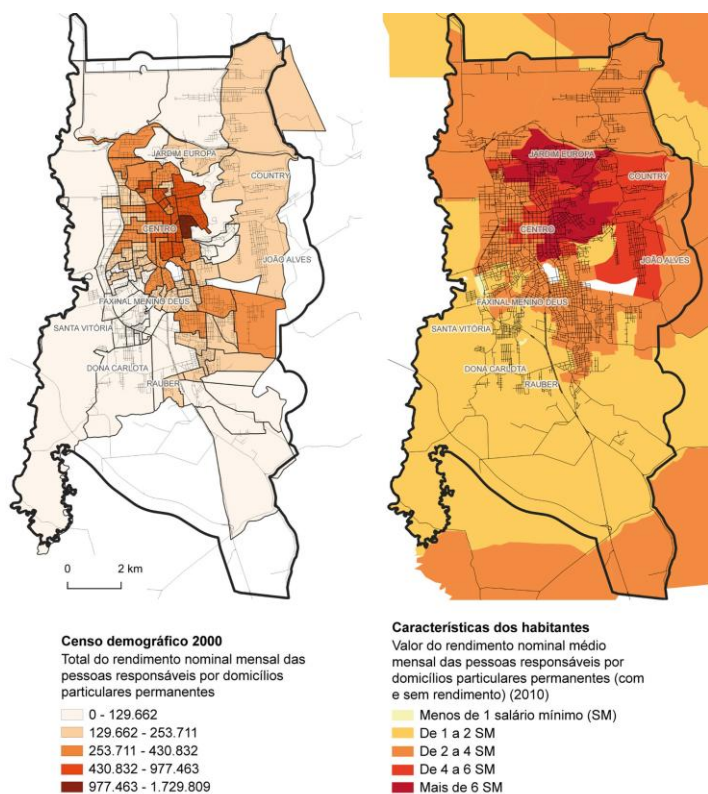
Ao se articular aos padrões de parcelamento fundiário, as lógicas de uso e ocupação do solo, as estratégias econômicas de valorização imobiliária e as narrativas institucionais que conferem legitimidade a essas práticas, a rede viária deixa de ser um mero elemento funcional e passa a desempenhar um papel ativo na estratificação espacial da cidade (Figura 35). Ela contribui para a definição de zonas com diferentes níveis de valor econômico, acessibilidade e reconhecimento, reforçando hierarquias sociais e territoriais preexistentes (Figuras 36 e 37). Nesse cenário, a cidade emerge como produto material e simbólico da reprodução de estratégias seletivas de exploração e ordenamento territorial, aprofundando a fragmentação socioespacial e inviabilizando o direito pleno à cidade, entendido como princípio de justiça urbana, equidade e inclusão.

Figura 36 – Caracterização Socioeconômica – IBGE – 2010



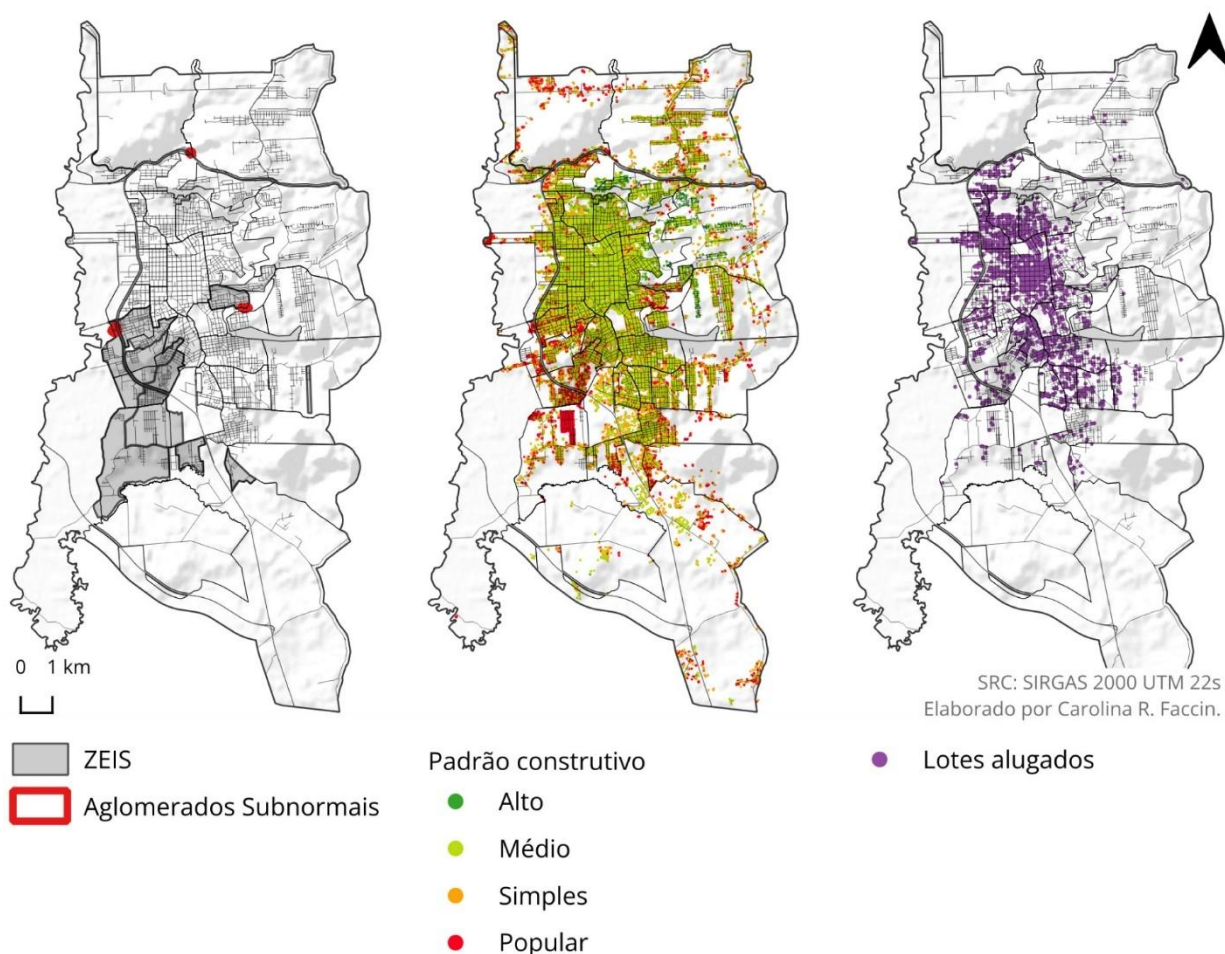
Fonte: Elaborado por Carolina Faccin (2024).

Figura 37 – Caracterização Socioeconômica – IBGE – 2010 e 2022



Fonte: Elaborado por Carolina Faccin (2024).

Figura 38 – Padrão Construtivo do Quadro Construído do Perímetro Urbano da Sede Municipal, Imóveis Alugados, ZEIS e Aglomerados Subnormais - 2024



Fonte: Elaborado por Carolina Faccin, 2024

A distribuição das ZEIS e da qualidade do quadro construído (Figura 38) evidencia a desigualdade urbana: imóveis populares concentram-se nas periferias — sul, extremo norte e leste — enquanto os voltados ao aluguel predominam nas áreas centrais, revelando uma lógica territorial excludente que reforça a segregação socioespacial no município. Essa distribuição reflete uma lógica seletiva e excludente de apropriação do território, onde a centralidade é associada à rentabilidade fundiária, ao passo que os segmentos de menor renda são deslocados para áreas periféricas, com menor oferta de serviços, infraestrutura e mobilidade. Assim, reforça-se uma urbanização desigual que cristaliza no espaço as hierarquias sociais e compromete a efetivação do direito à cidade. A fragmentação socioespacial, nesse contexto, deixa de ser um efeito colateral e passa a ser um componente ativo da estrutura urbana contemporânea, perpetuando assimetrias e vulnerabilidades históricas

A análise crítica dos aspectos físico-territoriais do perímetro urbano de Santa Cruz do Sul revela um processo dinâmico, contraditório e historicamente condicionado de produção do espaço urbano. À luz da Gramática da Urbanização, compreende-se que o crescimento urbano não decorre de dinâmicas neutras ou espontâneas, mas da articulação histórica entre práticas de exploração fundiária, interesses econômicos hegemônicos e dispositivos normativos que, ao longo do tempo, organizam, regulam e valorizam seletivamente o território, reproduzindo desigualdades estruturais.

Desde sua origem no século XIX, a estrutura urbana foi concebida para maximizar a renda fundiária, ancorada na lógica da regularidade e previsibilidade do parcelamento do solo. Esse padrão se manteve relativamente estável durante o século XX. Contudo, a partir da década de 1990, observa-se uma inflexão marcada pela intensificação da financeirização do território, pelo adensamento seletivo dos bairros centrais e pela expansão periférica fragmentada, configurando um novo ciclo de urbanização desigual.

Nesse contexto, o espaço urbano passa a ser tratado como ativo financeiro, gerando a proliferação de loteamentos fechados e condomínios em áreas de transição urbano-rural, tensionando as interfaces territoriais e ampliando processos de fragmentação socioespacial. A inserção crescente do capital financeiro na dinâmica urbana e imobiliária concentra os meios de (re)produção do espaço, reforçando práticas excludentes e seletivas de apropriação do solo urbano.

Os planos diretores municipais, inicialmente estruturados segundo o paradigma funcionalista modernista, sofreram reconfigurações nos anos 1980 e 1990, incorporando princípios do urbanismo neoliberal. A flexibilização de usos, a valorização de ativos fundiários e a priorização da atratividade para investimentos privados transformaram os instrumentos de ordenamento em vetores de legitimação da expansão desigual e da fragmentação territorial. Dessa forma, o perímetro urbano contemporâneo de Santa Cruz do Sul expressa a convergência entre dinâmicas de valorização imobiliária, financeirização do espaço e captura institucional do planejamento urbano.

A articulação entre sintaxe espacial, semântica espacial e semiótica espacial — conforme os pressupostos da Gramática da Urbanização — demonstra que a produção desigual do espaço não é um efeito colateral, mas um elemento estrutural e constitutivo das dinâmicas urbanas contemporâneas, reproduzindo hierarquias, seletividades e novos padrões de fragmentação socioespacial.

5.2 O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor em dois momentos: 2007 – 2019³⁵

Apesar dos avanços nas últimas décadas, como a implementação do Estatuto da Cidade (EC) de 2001³⁶ e os marcos globais da ONU – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e Nova Agenda Urbana 2030 (NAU 2030)³⁷ –, observa-se uma crise estrutural no paradigma do planejamento urbano. Instrumentos como o Plano Diretor, embora concebidos para promover justiça socioespacial, têm sido sistematicamente apropriados por grupos de interesse que os utilizam para favorecer objetivos específicos. Em vez de promover inclusão, tais ferramentas têm sido manipuladas por agentes especializados em controlar tecnicamente os rumos da expansão urbana.

No caso de Santa Cruz do Sul, esse cenário se expressa na atuação de um oligopólio público-privado, no qual agentes políticos e econômicos articulam-se para moldar o espaço urbano conforme seus interesses, em detrimento do bem comum e da função social da cidade

Neste tópico, proceder-se-á à revisão empírica dos principais conteúdos e à análise crítica dos princípios e contextos nos quais os Planos Diretores de Santa Cruz do Sul foram elaborados e operacionalizados em suas versões mais recentes: a atual, de 2019, e a pretérita, de 2007.

O foco adotado na tese não está na análise detalhada dos artigos legais, mas na compreensão do “espírito da lei” e de seu viés ideológico, considerando princípios conceituais e normativos do Estatuto da Cidade, da Nova Agenda Urbana e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, segundo a abordagem da ONU.

³⁵ Este tópico se trata de uma versão editada e adaptada para a tese do artigo original, “Análise Crítica dos Planos Diretores de Santa Cruz do Sul – RS/Brasil em 2007 e 2019, sob a perspectiva do Estatuto da Cidade, dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e da Nova Agenda Urbana 2030”, da SILVA, Paulo Jorge R. in: PPGDR/UNISC 30 Anos de Protagonismo na Produção de Conhecimento sobre Desenvolvimento Regional no Brasil. Disponível em: https://www.acervuseditora.com.br/_files/ugd/4fa498_499bba15263d4575867b409128280388.pdf. Acesso em: 25 abri. 2025.

³⁶ Denominação oficial da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta o capítulo "Política urbana" da Constituição Brasileira.

³⁷ A Nova Agenda Urbana (NAU) foi adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), no Equador, em 2016. Ela representa uma mudança de paradigma, baseada na ciência das cidades, definindo padrões e princípios para o planejamento, a construção, o desenvolvimento, a gestão e a melhoria das áreas urbanas. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são uma determinação de 17 metas globais, estabelecidas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, depois encurtados para Agenda 2030. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em: 29 set. 2024.

Entende-se que os Planos Diretores aqui analisados, de maneira particular, e os planos diretores, de modo geral, são concebidos e produzidos de acordo com a abordagem e a metodologia adotadas pelo EC. Entretanto, os conceitos adotados são operacionalizados pelo poder público de maneira protocolar, burocratizada, cumprindo os ditames do EC sem aprofundar os conteúdos locais do território e da sociedade, sem promover a efetiva participação popular, de forma inclusiva e democrática. O estatuto introduziu uma série de instrumentos legais para que os órgãos gestores das cidades pudessem realizar seu “desenvolvimento urbano” [*sic passim*], tendo no Plano Diretor (PD) o instrumento articulador na implementação de estratégias democráticas e participativas como alternativa às dinâmicas e práticas de especulação imobiliária e, na ferramenta da regularização fundiária (REURB)³⁸, uma de suas principais políticas públicas. Tendo por princípios o “planejamento participativo e a função social da propriedade”, o EC é dividido em cinco capítulos:

- I - *Diretrizes Gerais* (artigos 1º a 3º);
 - II - *Dos Instrumentos da Política Urbana* (artigos 4º a 38);
 - III - *Do Plano Diretor* (artigos 39 a 42);
 - IV - *Da Gestão Democrática da Cidade* (artigos 43 a 45); e
 - V - *Disposições Gerais* (artigos 46 a 58)
- (BRASIL, Estatuto da Cidade, Lei Complementar nº 10.257 de 10/07/2001)

O Estatuto define também a nova regulamentação para uso do solo urbano, implementa, dentre outras inovações, a cobrança de IPTU progressivo para terrenos ociosos e a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, de maneira a aumentar a oferta de lotes, a proteção e a recuperação do ambiente urbano. Para os idealizadores e apoiadores desse dispositivo, o EC poderia trazer benefícios ambientais aos centros urbanos, ao estimular a instalação da população de baixa renda em áreas dotadas de infraestrutura, evitando a ocupação de áreas fragilizadas ambientalmente, como encostas de morros e zonas inundáveis.

Nessa perspectiva, a legislação busca orientar as prefeituras a incorporar princípios de sustentabilidade como diretrizes para o planejamento urbano, prevendo ainda normas específicas, como a exigência de estudos de impacto urbanístico para grandes empreendimentos, incluindo *shopping centers*, conjuntos comerciais e habitacionais.

³⁸ Atualmente, a principal peça jurídica para a regularização fundiária, a REURB (Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017) é o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes

Em Santa Cruz do Sul, a revisão atual do Plano Diretor foi concluída em 2019, resultando na aprovação da Lei Complementar nº 741, de 12 de abril de 2019 (LC 741/2019) e ele se configura como instrumento técnico, legislativo, jurídico e político responsável pelas estratégias de ordenamento e gestão territorial do perímetro urbano da sede municipal e das sedes distritais — não havendo regulamentação específica para as áreas rurais.

O Plano Diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes³⁹, municípios conurbados, integrantes de área de especial interesse turístico, áreas em que haja atividades com significativo impacto ambiental ou cidades que queiram utilizar parcelamento, edificação ou uso compulsório de imóvel.

O Estatuto estabelece, em relação ao Plano Diretor, a obrigatoriedade de delimitar as áreas urbanas onde se facultará aplicar: a) o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios dos imóveis; b) o direito de preempção; c) o direito de outorga onerosa do direito de construir; d) o direito de alterar onerosamente o uso do solo; e) as operações urbanas consorciadas; e f) o direito de transferir o direito de construir. No caso de Santa Cruz do Sul, além do requisito populacional e da previsão de aplicação dos procedimentos de utilização compulsória de imóveis, a cidade se enquadra na questão do interesse turístico, urbano e rural.

Historicamente, Villaça pontua que a ideia de Plano Diretor existe no país desde 1930, angariando mais popularidade a partir dos anos 1970, no auge do ideário modernista e das concepções funcionalistas de cidade. O autor destaca que a ideia de Plano Diretor se alastrou com intensidade e rapidez, “passando a ser adotada [...], prestigiada pela elite da sociedade brasileira, [...] por arquitetos e engenheiros, políticos, cursos universitários, empresários do setor imobiliário e pela imprensa” (Villaça, 2005, p.10). Essas tendências se agudizaram nos últimos vinte anos, principalmente em relação à apreensão do Plano Diretor e a cooptação do arcabouço técnico-legislativo por uma parcela muito reduzida e especializada no modo de produção urbano, dentre os quais arquitetos, engenheiros, políticos, empresários e imprensa (Figura 39).

³⁹ Santa Cruz do Sul, de acordo com IBGE, 2022, tem 133.230 habitantes distribuídos em uma área de 733,898km², densidade demográfica de 181,54 hab/km² e IDHM alto de 0,773 (IBGE, 2010). Esse índice apresenta tendência acelerada de melhora ao longo da série histórica, tendo em vista que, em 1991, ele era de 0,550, no limiar entre as faixas “baixo” e “muito baixo”. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br>. Acesso em: 29 set. 2024.

Figura 39 – Matéria publicada no jornal Gazeta do Sul destacando a 1ª Reunião Preliminar realizada em 24/04/2025 para “dar início ao processo de revisão e atualização do Plano Diretor do Município”

10. GERAL GAZETA DO SUL, SEXTA-FEIRA, 25 DE ABRIL DE 2025

DUPLICAÇÃO DA 287

Concessionária libera desvio em trecho de Tabai

A Concessionária Rota de Santa Maria, do Grupo Sacyr, informou ontem que a partir das 9 horas de hoje será executado um desvio de tráfego no quilômetro 29+100 da RSC-287, para avanço das obras de duplicação da rodovia e implantação de melhorias em Tabai. Durante esse período, os usuários deverão trafegar por um trecho de aproximadamente 150 metros com desvio.

A velocidade máxima permitida no local será de 40 quilômetros por hora. Segundo a empresa, é fundamental que os motoristas redobrem a atenção ao transitar pelo segmento.

Todos os tipos de veículos podem circular normalmente, sem nenhum tipo de restrição, desde que respeitem a sinalização e os protocolos de segurança. A expectativa é de que o novo traçado temporário esteja em operação até agosto deste ano, prazo previsto para a liberação do segmento com pista duplicada.

A concessionária reforçou a importância da atenção dos motoristas que circulam pelo trecho, destacando a necessidade do cumprimento da legislação. Além disso, informou sobre a alteração na velocidade máxima permitida e salienta que, para garantir a segurança de todos, a ultrapassagem é proibida no local.

Em caso de dúvidas ou necessidade de informações, os usuários podem entrar em contato com a concessionária pelo 0800 1000 287, com atendimento gratuito e 24 horas.

PLANO DIRETOR

Município e entidades abrem debates para atualização

A Prefeitura de Santa Cruz do Sul, por intermédio da Secretaria de Planejamento e Mobilidade Urbana, realizou ontem, no auditório da Procuradoria Geral do Município (PGM), uma reunião preliminar aberta ao público para dar início ao processo de revisão e atualização do Plano Diretor. Participaram cerca de 80 pessoas, entre engenheiros, arquitetos, entidades ligadas à construção civil, empresários, empreendedores, vereadores, secretários municipais e interessados.

O secretário de Planejamento e Mobilidade Urbana, Vanir Ramos de Azevedo, que conduziu o encontro, explicou que o atual Plano Diretor é de 2019 e a revisão, por lei, deve ocorrer a cada dez anos. Porém, segundo ele, há a necessidade de permanente atualização. Azevedo disse que as entidades já haviam procurado o prefeito na campanha eleitoral, pedindo ajustes.

“A proposta é antes de mais nada ouvir, oportunizar o diálogo, garantir que diferentes olhares, experiências e propostas possam compor o debate sobre o crescimento e o desenvolvimento de Santa Cruz. É uma reunião para acolher as demandas e depois seguirmos com todos os ritos legais”, observou.

A vice-presidente do Sindicato-RS e coordenadora do Escritório Regional do Vale do Rio Pardo, Giulia Tolotti, apresentou uma proposta de melhoria elaborada pela entidade, em conjunto com a Sociedade das Empresas Imobiliárias de Santa Cruz do Sul (Seisc) e a Sociedade dos Engenheiros e Arquitetos de Santa Cruz do Sul (Seasc).

“Muita gente tem uma visão da construção civil como exploratória, mas é o oposto disso; nós trabalhamos para gerar desenvolvimento”, disse.

No material, já protocolado na Prefeitura, as entidades apresentaram sugestões quanto à aplicabilidade dos zoneamentos, possibilidade de aprovação de projetos especiais, revisão de indicadores, entre outros.

“A proposta é antes de mais nada ouvir, oportunizar o diálogo, garantir que diferentes olhares, experiências e propostas possam compor o debate sobre o crescimento e o desenvolvimento de Santa Cruz. É uma reunião para acolher as demandas e depois seguirmos com todos os ritos legais”, observou.

A vice-presidente do Sindicato-RS e coordenadora do Escritório Regional do Vale do Rio Pardo, Giulia Tolotti, apresentou uma proposta de melhoria elaborada pela entidade, em conjunto com a Sociedade das Empresas Imobiliárias de Santa Cruz do Sul (Seisc) e a Sociedade dos Engenheiros e Arquitetos de Santa Cruz do Sul (Seasc).

“Muita gente tem uma visão da construção civil como exploratória, mas é o oposto disso; nós trabalhamos para gerar desenvolvimento”, disse.

No material, já protocolado na Prefeitura, as entidades apresentaram sugestões quanto à aplicabilidade dos zoneamentos, possibilidade de aprovação de projetos especiais, revisão de indicadores, entre outros.

SUGESTÕES

Pelos próximos dez dias, a Secretaria Municipal de Planejamento receberá demandas e sugestões por e-mail (planejamento@santacruzrs.gov.br). Depois, uma a uma, elas serão pautadas nas reuniões técnicas para dar sequência ao processo de atualização ou revisão do plano.

“Todo mundo vai ter que ceder um pouco”

O prefeito Sérgio Moraes acompanhou a reunião e afirmou que é preciso encontrar um ponto de equilíbrio para contemplar a comunidade. Segundo ele, a participação social é fundamental para garantir que o Plano Diretor seja, de fato, um reflexo do que Santa Cruz é e do que se deseja que continue sendo no futuro.

Para o êxito do processo, o prefeito defende que é preciso deixar as paixões de lado. “São muitos interesses e teremos que chegar a um consenso. Uns pensam de forma mais apaixonada, outros estão mais preocupados com a questão financeira, outros com a preservação do verde. Todo mundo vai ter que ceder um pouco e dar um passinho para trás para encontrarmos um meio-termo. Vamos modificar o Plano Diretor de forma a orgulhar nossos filhos e netos”, disse.

Fonte: Montagem elaborada pelo autor sobre matéria publicada no jornal Gazeta do Sul em 24/04/2025. Disponível em: https://edicoes.gaz.com.br/arquivos_edicoes/1/2025/04/20250425_dab1263d1e/7967/pdf/db2feefa7748188af92f17132406d665.pdf, acesso em 25/04/2025

De maneira concomitante, a participação cada vez mais incisiva das mídias hegemônicas em direcionar ou ocultar e neutralizar aspectos do debate e das opiniões públicas acerca dos processos e dinâmicas de urbanização - muitas vezes, em uma amálgama de interações entre os agentes especializados, os meios de comunicação e os objetivos políticos dos grupos ora no poder - acaba por estabelecer uma relação que, por vezes, infringe a própria legalidade dos atos político-administrativos envolvidos nos processos de gestão e ordenamento territorial.

Na contemporaneidade, a interpretação de Rolnik sinaliza que, através do EC, o Plano Diretor de cada cidade “faz a operação de traduzi-lo para a realidade específica [daquele] território. [...] Ele não é um espaço de negociação de potenciais construtivos para a valorização imobiliária diferenciada de uns e de outros” (Rolnik, 2003, p.06).

Conceitualmente, ela preconiza que esse instrumento deve ter por objetivo regular as práticas de especulação imobiliária e a segregação socioespacial, na medida em que delega ao agente público municipal o poder de intervir em processos de urbanização predatórios ou em compensações urbanas inócuas para a comunidade.

Entretanto, diferentemente da orientação conceitual proposta pelo EC, verifica-se que a ação de agentes especializados em manipular o arcabouço técnico-administrativo do Plano Diretor, associadas à participação incisiva das mídias hegemônicas em direcionar (ou ocultar) aspectos do debate e da opinião pública acerca das dinâmicas de urbanização, acaba por estabelecer uma relação que, por vezes, tensiona os limites legais previstos e, em casos extremos, acaba por corroborar ou questionar a legalidade dos atos político-administrativos envolvidos nos processos de gestão e ordenamento territorial.

Entende-se que o conceito de Plano Diretor é dotado de características ideológicas desde sua formulação, intensificadas pela atuação de grupos privados e públicos específicos em associação com a mídia hegemônica, podendo ser considerado instrumento de dominação social da maioria leiga por grupos de interesse especializados em manipular as dinâmicas de urbanização.

As características normativas da legislação são utilizadas de maneira a buscar a “legitimação” por meio de convencimento, persuasão ou dissuasão, utilizando os canais midiáticos, direcionando a opinião pública e alienando, no processo, significativa parcela da população, que não tem conhecimento aprofundado sobre a questão urbana e as estratégias de especulação imobiliária.

Dentre os agentes que debatem e utilizam o Plano Diretor, a validade dos conceitos que balizam os objetivos da lei não são objeto de interesse, apenas o instrumental metodológico que permite a drenagem de renda fundiária. Utiliza-se o auxílio da mídia na propagação do caráter ideológico dessas ações, para que seja tacitamente aceito pela população.

O interesse desses agentes se resume a manipular as particularidades legais que interferem no direito e nas possibilidades de construir, ao determinar onde, como e quanto é possível erigir ou converter o território em mercadoria. A maneira enviesada como as mídias hegemônicas abordam o tema, de acordo com as estratégias de manutenção do *status quo*, emulam uma suposta racionalidade/tecnicidade ao abordar temas caros à questão urbana.

[...] nossa sociedade está encharcada da ideia generalizada de que o Plano Diretor é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade indispensável, e que, em grande parte, se tais problemas persistem, é porque nossas cidades não têm conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor. É impressionante como um instrumento que praticamente nunca existiu na prática, possa ter adquirido tamanho prestígio por parte da elite do país (Villaça, 2005, p. 10).

Nesse contexto, o próprio EC utiliza dispositivos desconectados das dinâmicas locais, na medida em que fixa inicialmente, em seu Art.50, o prazo de 5 anos, a partir daquela data (2001), para que as cidades que não tenham plano diretor o façam, bem como prevê a revisão periódica dos planos existentes ou que venham a ser elaborados de 10 em 10 anos sem, no entanto, estabelecer qualquer tipo de sanção ou punição para as municipalidades que não cumprirem tais prazos.

[...] o Plano Diretor da Cidade deve ser entendido como um plano de desenvolvimento econômico territorial. [...] Este plano tem uma dimensão socioambiental, considerando que não é possível separar dimensão ambiental da dimensão social. [...] o Plano Diretor tem que ser participativo, porque não é por acaso que historicamente nosso planejamento, nossa legislação de ocupação do solo, nosso zoneamento, nossos instrumentos de controle e nossos projetos urbanísticos tiveram um recorte concentrador (Rolnik, 2003, p.226).

Esse “recorte concentrador” é comprovado pelas atuais práticas de debate e elaboração do Plano Diretor e suas revisões em Santa Cruz do Sul que denotam a pouca mobilização e efetividade da participação popular, por um lado, e a imensa desigualdade de acesso à informação e o poder político e econômico dos grupos que interferem nesse arcabouço técnico-legislativo, por outro.

Depreende-se, portanto, que as atuais práticas de controle, gestão e reprodução do ambiente urbano se encontram diametralmente opostas ao espírito que anima a implementação do EC desde o seu princípio. Nesse sentido, torna-se necessário resgatar os temas conceituais que embasaram a elaboração do Estatuto, não apenas em seus aspectos paradigmáticos, normativos e legislativos, mas também, e principalmente, em relação aos princípios básicos que permeiam a elaboração dos planos diretores.

[...] o que está em disputa no debate do EC são os recursos para a compreensão dos desafios de sua implementação, que envolvem especialmente três fatores: a abordagem comparativa entre os enfoques de especialistas do direito urbanístico; abordagem inter e transdisciplinar, com a contribuição do paradigma da complexidade; e a abordagem democrático-participativa, com políticas públicas orientadas pelas teorias e experiências relativas à terceira via e à formação de capital social (Boeira; Santos; Santos, 2009, p. 696)

Em relação aos planos diretores de Santa Cruz do Sul (2007 e 2019), constata-se que existem conteúdos e princípios incongruentes e contraditórios entre as duas abordagens. Tal disparidade se reflete principalmente na estruturação do discurso relacionado aos objetivos do EC em geral e do Plano Diretor em particular. No Plano Diretor 2019, a primeira constatação relevante é quantitativa: conta com 205 artigos distribuídos em 4 capítulos principais e 73 páginas, enquanto o de 2007 apresentava 138 artigos em 5 capítulos e 43 páginas.

O segundo aspecto a ser observado é qualitativo: o plano anterior trazia em seu título a definição “Plano Diretor de Desenvolvimento Social e Urbano do Município de Santa Cruz do Sul”, enquanto a versão atualizada descarta as terminologias “desenvolvimento social e urbano”, passando a definir-se somente como “Plano Diretor”, esquivando-se da problemática conceitualização. A proposta de se pretender um instrumento de “desenvolvimento social” encontra-se expressa no Capítulo I do PDDSU de 2007, em seus artigos 1º e 2º e nos dois incisos:

CAPÍTULO I - DOS OBJETIVOS

Art. 1º Fica instituído, por esta Lei, o **PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E URBANO** do Município de Santa Cruz do Sul, com a finalidade de:

I - regular e ordenar a **ocupação do solo, a expansão urbana e a preservação ambiental** da Zona Urbana da Sede, Zona Urbana das Sedes Distritais, Zona Urbana de Interesse Especial e Zona Rural; e

II - estabelecer diretrizes para a regulamentação **de atividades e do desenvolvimento social**, através do Código de Posturas, Código Tributário, Código de Obras, Lei de Loteamento, Lei de Preservação Ambiental, **Lei de Desenvolvimento Industrial**, Lei de Uso do Solo e outros.

Art. 2º O objetivo básico do PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E URBANO é **ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana**, de acordo com as diretrizes estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Santa Cruz do Sul, 2007, grifo próprio).

No Capítulo II e ao longo de todo o restante do texto, o PDDSU dispõe sobre zoneamento do território, organizado em macrozonas de ocupação que são subdivididas em zoneamentos, que regulamentam, através de Índices Construtivos (IC), Taxas de Ocupação (TO) e recuos das edificações os usos do solo permitidos, tolerados ou proibidos. Isso significa que, mesmo nominalmente expresso em seu título e objetivos, o conceito de “desenvolvimento social e urbano” é utilizado de maneira protocolar na elaboração e na redação final do texto, haja vista que este não define o que de fato seria o “desenvolvimento” proposto, para quem, onde, quando e de que maneira ocorreria nos instrumentos previstos na legislação.

Contraditoriamente, o inciso II pretende “estabelecer diretrizes para a regulamentação de atividades e do desenvolvimento social”, ou seja, propõe diretrizes para “regulamentar o desenvolvimento social” sem definir o tipo de desenvolvimento social referido, ainda que proponha a sua regulamentação. O mesmo inciso indica que um dos reguladores desse desenvolvimento social se encontra na “Lei de Desenvolvimento Industrial”, dentre outras. Tais disposições e a maneira como se encontram colocadas permitem entrever contradições inerentes, que se refletem nas dinâmicas de FSE, na medida em que, por exemplo, ao se determinar a localização de uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), imediatamente se determina que tal local está reservado para a moradia popular. Entretanto, o Plano Diretor não determina novas áreas para o estabelecimento dessas moradias, nem aponta estratégias específicas para o problema da falta de habitação.⁴⁰

Ao contrário, o PD preconiza o reconhecimento da posse de lotes e construções irregulares existentes, através dos procedimentos de regularização fundiária para consagrar a titularidade (e a utilização da terra como mercadoria), excluindo outros tipos de ocupação, inclusive com aumento de índice construtivo nessas áreas sob o pretexto de reconhecer que a prática edilícia local ignora a legislação existente. Isso torna tais lugares novos alvos de investidas especulatórias, ao mesmo tempo em que regulariza e normaliza situações precárias em condições de sub-habitação, fragilidade ambiental e segregação socioespacial.

Na face oposta dessa realidade, o incentivo ao estabelecimento de espaços com baixas densidades, lotes relativamente maiores destinados à habitação unifamiliar e lugares apontados – sempre por agentes do mercado – para a instalação de condomínios fechados ou loteamentos de acesso controlado dá a outra dimensão da cooptação das instâncias legislativas nos processos de FSE.

Outro ponto que merece ser destacado é a imbricação legislativa que o PDDSU promove ao determinar a interação entre o Plano Diretor e o Código de Posturas, o Código Tributário, o Código de Obras, a Lei de Loteamento, a Lei de Preservação Ambiental, a Lei de Desenvolvimento Industrial, a Lei de Uso do Solo e outros.

⁴⁰ Santa Cruz do Sul (IBGE, 2022) conta com 7.488 domicílios desocupados, sendo 4,787 casas, 2.397 apartamentos e 163 estruturas inacabadas. Destes, 28,91% de uso ocasional e 71,09% totalmente vagos. Disponível em: <https://www.gaz.com.br/1708-dos-domicilios-na-regiao-estao-desocupados-segundo-ibge/>. Acesso em: 29 abr. 2024.

Ora, dentre esses “outros”, de maneira difusa, remete-se a uma série de legislações indeterminadas na época, incrementadas ao longo dos anos, tais como planos de mobilidade urbana, saneamento público, regularização fundiária, aluguel social, dentre “outros”, de maneira que a interpretação da legislação, sua regulamentação e aplicabilidade acabam por depender muito mais de interesses político-econômicos de ocasião do que das demandas efetivas e organizadas democraticamente de fato (Quadros 04 e 05).

Quadro 04 – Os usos permitidos, usos proibidos e os recuos, segundo o zoneamento – PD 2007

ZONA	USOS PERMITIDOS	USOS PROIBIDOS	RECUOS
Zona Industrial (Redação dada pela Lei Complementar nº 392, de 19 de agosto de 2008)	- Indústrias I, II, III e IV - Comércio varejista, atacadista e de abastecimento - Serviços	- Residências (com exceção do artigo 26, § 1º) - Templos	5,00m - administração 10,00m-ind/pavilhão - 0,00 m guarita SISTEMA VIÁRIO
Distrito Industrial	Indústrias I, II, III e IV	- Residências - Templos	4,00m frontal 2,00m e 4,00m - esquina SISTEMA VIÁRIO
Zona Comercial Preferencial	- Comércio varejista, atacadista e de abastecimento - Prestação de serviços - Instituições culturais e recreativas - Escritórios - Bancos - Rádios e televisão - Hotéis - Garagens comerciais - Oficinas mecânicas e atividades afins - Residencial	Indústrias de porte II, III e IV	SISTEMA VIÁRIO
Zona Industrial Preferencial	- Indústrias I, II, III e IV - Comércio - Prestação Serviços		5,00m - administração 10,00m -ind/pavilhão 0,00 m guarita SISTEMA VIÁRIO
Zona de Processamento de Resíduos	Institucionais, voltadas ao processamento de resíduos	- Residências - Comércio - Indústrias - Serviços - Templos	SISTEMA VIÁRIO
Zona Residencial Preferencial (Redação dada pela Lei Complementar nº 392, de 19 de agosto de 2008)	- Residências - Instituições culturais e recreativas - Escritórios	- Oficinas mecânicas, de chapeamento e pintura, postos de lavagem de veículos, prestação de serviços e indústrias quando não atenderem o disposto no artigo 52, § 3º do Plano Diretor - Indústrias II, III e IV	4,00m frontal 2,00m e 4,00m. esquina SISTEMA VIÁRIO

Fonte: Câmara Municipal de Santa Cruz do Sul (2007).

Quadro 05 – Os usos permitidos, usos proibidos e os recuos, segundo o zoneamento – PD 2019

	PERMITIDO	TOLERADO	POSSÍVEL
Zona Rural ZRU	H1; I; PP		CS; RP; EM; TR; IE1
Macrozona de Expansão ME	H1; CS1; S1; EM; PP	I1; I2; I3	IE
Macrozona de Expansão	H; CS; E; RP1; RP2; S1;	RP3; I3; I4	I2; IE
ME – Sedes dos Distritos	I1; PP		
Zona Comercial 1 ZC1	H; CS; S; E; RP; T2	I1; I2	IE
Zona Comercial 2 ZC2	H; CS; S; E; RP; T2; I1	-	I2; IE
Zona Comercial 3 ZC3	H; CS; S1; E; RP1; RP2; T2; I1	RP3	I2; IE
Zona Residencial 1 e 1A ZR1 e ZR1A	H; CS1; S1; E1; RP1	CS2; CS3; RP2; I1	E2; IE
Zona Residencial 2 ZR2	H; CS1; S; E; RP1; I1; EM1	I3; CS3; TR1; TR2; I4	CS2; RP2; I2; EM2; EM3; IE
Zona Residencial 3 ZR3	H; CS1; S1; E; RP1; I1	RP3; CS3; I3; TR1; TR2	CS2; S2; RP2; I2; IE; CS3* * Exceto para as atividades de chapeamento e pintura e clínica veterinária com alojamento de animais
Zona Residencial 4 ZR4	H; CS1; S1; E; RP1; I1; EM1	RP3; CS3; I3	CS2; S2; RP2; I2; TR1; TR2; IE; CS3* * Exceto para as atividades de chapeamento e pintura e clínica veterinária com alojamento de animais
Zona Industrial 1 ZI1	CS; T; I1; I2; I3; TR1; TR2; PP1; EM1	H1; RP	TR3; IE
Zona Industrial 2 ZI2	CS; T; I; L; TR; PP1; EM1	H1	IE
Zona de Ocupação Controlada - Alagamento ZOC1	PP2	-	IE1
Zona de Ocupação Controlada – Cinturão Verde ZOC2	H1	RP	IE; CS1*; CS2*; E1* * Atividades de educação ambiental, terapêuticas, ecoturísticas, pousadas e assemelhados.
Zona de Ocupação Controlada – Possível Expansão Cinturão Verde ZOC3	H1	-	IE
Zona de Ocupação Controlada – Corredores Ambientais ZOC4	-	H1	IE1
Zona de Interesse Turístico ZIT	-	-	CS1; CS2; E1; RP; IE1

Fonte: Câmara Municipal de Santa Cruz do Sul (2019).

Contudo, a nova LC é, de maneira geral, mais criteriosa e específica que o plano anterior, acrescentando artigos, regulamentações e tornando o novo Plano Diretor mais extenso, complicado em sua interpretação e aplicação e, em certos aspectos, trazendo novas questões e pontos de conflito e contradições. Tais incrementos não surtiram outro efeito no ordenamento territorial além de aumentar o volume de informações, incrementando a burocracia, o pessoal e as secretarias envolvidas, aumentando os custos advindos dos processos, dificultando a compreensão dos instrumentos normativos e diminuindo a velocidade de trâmite da documentação, sem que isso resulte em algum benefício prático na gestão e no ordenamento territorial do município.

Cumpra ressaltar que o novo Plano Diretor acaba por incorporar novos conceitos, contemplados de maneira mais abrangente em seus objetivos, aparentemente direcionando a legislação e as práticas de reprodução urbana no sentido de ir ao encontro dos preceitos de sustentabilidade em voga.

No Plano Diretor 2019, temos, ao invés do sintético capítulo de objetivos do plano anterior, um primeiro capítulo que trata da “Conceituação, Princípios e Objetivos” da LC 741/2019, dispostos em 03 artigos e 09 incisos respectivos ao enunciado. No artigo 1º, a conceituação do PD é assim descrita:

Art. 1.º O Plano Diretor é um **instrumento técnico e político**, sendo a base do processo de **planejamento para a ocupação dos espaços urbanos e rurais**, em suas mais variadas atividades, de maneira que **sejam cumpridas suas funções sociais**, com vistas ao **desenvolvimento sustentável do Município**, norteando a ação dos agentes públicos e privados (Santa Cruz do Sul, 2019, grifo próprio).

O reconhecimento de que se trata de um “instrumento técnico e político” enquadra sua utilização de maneira multidimensional, enquanto a intenção de que os espaços urbanos e rurais cumpram suas “funções sociais” coaduna com o preconizado pelo EC, ainda que não se detalhe ou regule de que maneira esses objetivos devam ser atingidos. Da mesma maneira, ainda que mencionado expressamente no artigo, a regulamentação relativa à Zona Rural⁴¹ é genérica, exígua e ambígua, relegando, novamente, a importância desse continuum espacial à sombra dos processos de expansão do meio urbano e dinâmicas de FSE.

⁴¹ O tópico é referido no Capítulo III – DA ZONA RURAL, dos artigos 23 a 29 em 5 incisos e 3 parágrafos.

Outro importante acréscimo é que essas diretrizes têm como objetivo final o “desenvolvimento sustentável do município”, que se trata de um movimento de ressignificar o texto diante dos novos paradigmas de sustentabilidade (enquanto no Plano Diretor anterior, a “inovação” era a introdução do tema “social”). O tema da “sustentabilidade” é abordado com mais detalhe no Art. 4º, que traz em sua redação:

Art. 2.º São princípios do Plano Diretor Municipal:

- I. o **desenvolvimento equilibrado e sustentável** do Município, nos âmbitos do **espaço físico, social, cultural, econômico e principalmente ambiental**;
- II. a **compatibilização dos interesses dos diferentes segmentos sociais**, priorizando o interesse coletivo sobre o individual;
- III. a **preservação do patrimônio** histórico e cultural, como reconhecimento da **identidade local**;
- IV. a **preservação do meio ambiente natural**, considerando as características e **vocações locais**;
- V. a **participação da população no planejamento** da cidade;
- VI. a **compatibilização dos usos e atividades** estabelecidas nos **respectivos zoneamentos**; e
- VII. a organização da **distribuição dos serviços públicos** de maneira a atender ao cidadão e **promover a inclusão social** (Santa Cruz do Sul, 2019, grifo próprio).

É importante destacar que o inciso I destaca o “desenvolvimento equilibrado e sustentável” do município (ainda que não se refira o modelo de “sustentabilidade” que será adotado) em distintas escalas e dimensões complementares, o que demonstra, ao menos, o reconhecimento da importância destas questões. Tais escalas e dimensões, conforme o Plano Diretor (Santa Cruz do Sul, 2019), são “o espaço físico, social, cultural e econômico e principalmente ambiental”, o que denota cuidado em destacar diferentes aspectos presentes nas discussões sobre desenvolvimento, ainda que a ênfase no aspecto “principalmente ambiental” traia a falta de uma compreensão mais aprofundada sobre a efetiva relação entre estas dimensões, tendo em vista que o termo “ambiental” pode abrigar todas os outros aspectos ali descritos.

Os demais incisos trazem inovações, ao mencionar a necessidade de “compatibilização dos diferentes segmentos sociais priorizando o interesse coletivo sobre o individual, a preservação do patrimônio histórico e cultural enquanto manifestação identitária local e a preservação do meio ambiente natural” (Santa Cruz do Sul, 2019). O fato de o patrimônio histórico e cultural estar dissociado do conceito de “meio ambiente natural” dá uma ideia da necessidade de aprofundamento dos conceitos, bem como da noção de “vocação local” contida no inciso.

Ainda que manifeste a intenção de proporcionar a “participação da população no planejamento da cidade” e “a organização da distribuição dos serviços públicos de maneira a atender ao cidadão e promover a inclusão social” (Santa Cruz do Sul, 2019), as maneiras como esta participação se dará não são detalhadas, impondo novamente a necessidade de futuras regulamentações supervenientes.

São princípios que dão mais guarida à lei e denotam a preocupação com a espacialização democrática dos serviços públicos, embora, como destacado até aqui, o arrolamento de novos conceitos sem o aprofundamento das razões e consequências de sua utilização e a respectiva regulamentação acabem, no mais das vezes, em permanecer restritos ao papel. O artigo 3º detalha os objetivos do Plano Diretor:

Art. 3º São objetivos do Plano Diretor Municipal:

I. **regular e ordenar a ocupação do solo, a expansão urbana e a preservação ambiental** da Zona Urbana da Sede, Zona Urbana das Sedes Distritais e Zona Rural, **ordenando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e rural**, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, regulamentado pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e a Constituição Federal;

II. **estabelecer diretrizes para a regulamentação de atividades e do desenvolvimento social**, através do Código de Posturas, Código de Obras, Lei do Loteamento, Lei de Preservação Ambiental e Lei de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural, dentre outras normas (Santa Cruz do Sul, 2019, grifo próprio).

São objetivos abrangentes, articulados e dão conta da percepção por parte do agente público da multidimensionalidade e multiescalaridade dos processos e dinâmicas da urbanização. Infelizmente, essa nova compreensão espacial encerra nesse ponto e não avança em termos práticos e legislativos enquanto instrumento de gestão. Em relação às questões relativas à “sustentabilidade”, cumpre destacar que existem ambiguidades desde a origem, no Estatuto da Cidade, que acabam, de certa maneira, reproduzidas na elaboração dos planos diretores municipais.

Ainda que o EC possa ser considerado um marco legislativo democrático no sentido de ensejar o acesso ao direito à cidade e à justiça espacial, o fato é que tal instrumento deriva de uma compreensão de sustentabilidade tributária da economia neoclássica, no sentido de que usos com potenciais incrementos à entropia nos sistemas podem ser “corrigidos”, através de taxas fiduciárias ou compensações de natureza análoga ao dano produzido. Conforme observado por Boaventura dos Santos:

A corrente neoclássica simplifica a abordagem do meio ambiente sob o aspecto do tratamento na forma de externalidade, e por isso podendo ser corrigido por taxas corretivas. Nesse sentido a deterioração ambiental é tida como uma falha no mercado, logo corrigível pelo próprio mercado, através de mecanismos de preço e do desenvolvimento tecnológico (Boaventura dos Santos, 2000).

Dai a introdução de novos conceitos e diretrizes programáticas, tais como os “Estudos de Impacto de Vizinhança” (EIV), “Desapropriação com Pagamento em Títulos”, “Transferência do Direito de Construir”, dentre outros, terem sido formulados e adotados como condição para aprovação do Plano Diretor enquanto marco legal.

A corrente neoclássica simplifica a abordagem do meio ambiente sob o aspecto do tratamento na forma de externalidade e, por isso, teoricamente podendo ser corrigido por taxas corretivas. Nesse sentido, a deterioração ambiental é tida como uma falha no mercado, logo corrigível pelo próprio mercado, através de mecanismos de preço e do desenvolvimento tecnológico.

Basicamente, trata-se de instrumentos compensatórios de impactos ambientais originados de empreendimentos típicos do meio urbano, como shopping centers, condomínios de apartamentos, loteamentos e condomínios de lotes, dentre tantos outros produtos do mercado imobiliário. Esses instrumentos regulatórios têm como característica a utilização do princípio “poluidor-pagador” nos moldes elaborados por Pigou (1920), que se encontram contemplados nos planos diretores. No Plano Diretor de 2019, eles estão assim descritos:

CAPÍTULO XV

Art.4º DOS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Poderão ser empregados pelo Município, **mediante regulamentação em lei específica**, os seguintes instrumentos de **desenvolvimento** urbano:

- I. parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- II. IPTU progressivo no tempo;
- III. desapropriação com pagamento em moeda corrente nacional;
- IV. direito de superfície;
- V. direito de preempção;
- VI. outorga onerosa do direito de construir;
- VII. operações urbanas consorciadas;
- VIII. transferência do direito de construir; e
- IX. estudo do impacto de vizinhança (Santa Cruz do Sul, 2019, grifo próprio).

Na prática, alguns desses elementos reproduzem instrumentos com caráter mais punitivo ou “corretivo” do que efetivamente como ferramentas que proporcionem abordagens transformadoras em relação a preservação e manutenção dos espaços urbanos e naturais, social e culturalmente valorizados.

Destacam-se três contradições estruturais entre os planos diretores em relação aos ODS, à NAU-2030 e à maneira como o meio urbano é compreendido sob o viés da sustentabilidade: a) a característica pigouveana das compensações urbanas e ambientais presentes nos PD; b) a discrepância no conceito e na utilização de índices e indicadores como instrumentos de monitoramento em relação aos paradigmas constantes dos ODS e PD; c) as abordagens distintas para estabelecer o protagonismo popular diante do “planejamento” urbano.

Os planos diretores de SCS, a partir de 2007, são tributários da implementação do EC e cumprem com seus pré-requisitos. No entanto, o EC é atendido de maneira protocolar, sem o aprofundamento qualificado da compreensão das dinâmicas urbanas ou a introdução de inovações que não sejam a adoção de novas terminologias que, de qualquer maneira, se apresentam relativamente descontextualizadas e, portanto, são ineficazes em função dessa falta de compreensão dos temas de fundo que os planos abordam e não detalham.

A abordagem dos dois PD é semelhante tanto na forma quanto na implementação desses instrumentos, pois, em ambos os planos, o emprego deles é facultado “mediante regulamentação em lei específica”, sendo que, tanto em um caso quanto no outro, tais regulamentações nunca tenham sido elaboradas. Ainda que questionáveis, essas mínimas compensações ou contrapartidas por parte dos empreendedores permaneçam largamente subutilizadas pelo município.

Pode-se inferir que a ausência de regulamentação específica pode ser atribuída tanto à falta de vontade política dos gestores quanto à necessidade de tempo e de equipes técnicas de servidores municipais especializadas envolvidas nestas operações e que, geralmente, se encontram absorvidas por outras demandas emergenciais ou por projetos vinculados à manutenção político-partidária no poder. Essa situação reflete a dificuldade estrutural de operacionalização plena dos Planos Diretores.

Na prática, observa-se que esses planos têm como função central a regulação dos potenciais construtivos de cada setor da cidade e a definição das possibilidades de extração de renda geradas pelos processos de expansão urbana e conversão territorial. Para cumprir essa função, os Planos Diretores utilizam dois instrumentos fundamentais e interligados: o Zoneamento, que disciplina os usos e a organização espacial do solo, e os Índices Construtivos/Aproveitamento (IC/IA), que regulam a intensidade da ocupação.

A subdivisão do território urbano em “zoneamentos” com características socioespaciais semelhantes é tão intrínseca ao conceito de plano diretor que raramente se questiona sua efetividade, adequabilidade ou necessidade como ferramenta de planejamento urbano. Essa estratégia é aceita quase automaticamente como resposta aos desafios do ordenamento territorial e seus conflitos. No Plano Diretor de 2019 (PD/2019) de Santa Cruz do Sul, o zoneamento é tema central, ocupando quatro capítulos, cerca de 30 páginas e quase 70 artigos. Além disso, a lógica de zoneamento permeia outros capítulos, como os que tratam do Patrimônio Histórico, Uso e Ocupação e Parcelamento do Solo.

O conceito de zoneamento no Brasil é herdeiro dos planos sanitaristas do início do século XX e, a partir dos anos 1930, marca o início da elaboração de planos conjunturais para as cidades em um momento de incipiente industrialização, caracterizado, no âmbito urbano, pelo início da verticalização dos núcleos urbanos e a expansão territorial das cidades mais populosas.

Sob viés fordista, amparado no urbanismo enquanto disciplina acadêmica e na consolidação do projeto modernista urbano, em face do incremento populacional induzido pelo novo papel das cidades e da rede urbana, o segundo momento a ser destacado na apropriação e na difusão dos protocolos de zoneamento se dá a partir de 1964. Neste período, introduz-se a estrutura do sistema financeiro de habitação, quando o conceito de zoneamento passa a ser utilizado em diversos municípios brasileiros com o objetivo de habilitar empresas ou o Estado a contrair empréstimos públicos para a produção da moradia. Trata-se de um instrumento universalizado nos planos diretores municipais, sendo, de maneira geral, a superestrutura que organiza os demais elementos legislativos. A partir da década de 1970, o zoneamento se torna ubíquo como referência na elaboração dos PD, de maneira que ele atende principal e tão somente às articulações, necessidades e demandas de agentes especializados nas estratégias de reprodução do espaço urbano.

Desde que a ideia de Plano Diretor surgiu no Brasil há sete décadas, não se tem notícia de uma cidade brasileira [...] que tenha sido minimamente pautada [...], por um Plano Diretor com um nível de abrangência, ambições e objetivos que ultrapassassem significativamente os do zoneamento. [...] Das Referências Bibliográficas [...] do Prof. Luiz Carlos Costa [...] constam 118 títulos, mas nenhum se refere a qualquer obra que proceda a uma análise crítica da aplicação de um Plano Diretor em qualquer cidade do Brasil. [...] Isso seria fundamental – na verdade indispensável – para dar credibilidade aos Planos Diretores. (Villaça, 2005, p.17)

Compreende-se que o zoneamento tem relevância central nos planos diretores – e tal característica é compartilhada pelos planos de SCS e pela suposta *intelligentsia* dos agentes especializados locais nas abordagens sobre as dinâmicas de transformação do espaço urbano. Villaça (2005, p.46) complementa:

[...] o zoneamento não escapou de ser capturado pela ideologia dominante, [...] de fazer parte de uma versão que a classe dominante dá a um processo social – a ação do Estado sobre o espaço urbano, - versão essa que facilita a dominação social por parte dessa classe. [...] A verdade que o zoneamento procura ocultar é que sua finalidade é proteger o meio ambiente e os valores imobiliários de interesse [...] da minoria mais rica contra processos que o degradem.

Observa-se que o Estado se transmuta em avatar da classe dominante nos processos de urbanização e, em última análise, desta sobre o espaço urbano, por extensão, na vida privada dos indivíduos – um panóptico *foucaultiano* urbano –, em que resta evidente a cooptação dessa esfera por poucos agentes ter como resultado a concentração de poder e capital às custas dos efeitos deletérios socializados, verificados nos padrões de fragmentação socioespacial. A legislação urbanística é frequentemente rígida, detalhada e contraditória, sobretudo na regulação de espaços formais e privilegiados, públicos e privados. Em empreendimentos privados, como condomínios fechados, conjuntos de apartamentos e loteamentos convencionais, coexistem normas específicas que, por vezes, impõem restrições de uso e ocupação inscritas em matrícula, algumas das quais afrontam princípios constitucionais, configurando um ordenamento desigual e excludente do território urbano.

Por outro lado, nos territórios marginalizados pelas leis urbanas, onde grande parte da população habita, vive e trabalha em condições de informalidade, as situações enfrentadas nos bairros periféricos permanecem ignoradas ou mal compreendidas pela legislação. Muitas vezes, a lei não contempla as especificidades das hinterlândias urbanas, áreas periurbanas e rurais, revelando uma profunda desconexão entre a norma e a realidade territorial. A partir da década de 1980, com a redemocratização do país, surgem importantes avanços relacionados ao zoneamento urbano, impulsionados pela criação de novos instrumentos e fontes de financiamento destinados à produção habitacional. Nesse contexto, definem-se as ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social – que passam a reconhecer formalmente áreas destinadas à moradia popular, configurando novos marcos regulatórios voltados à inclusão socioespacial

[...] a introdução de Zonas Especiais de Interesse Social nos zoneamentos das cidades, as políticas de regularização e urbanização de favelas, a promulgação de legislações específicas contendo instrumentos de regularização e de reconhecimento dos direitos de posse se generalizaram no país, principalmente a partir de sua incorporação no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória 2220 que o acompanhou (Rolnik, 2012, p. 91).

Esse percurso culmina, atualmente, na consolidação da (re)produção do espaço urbano marcado pela financeirização do mercado imobiliário e no acirramento da velocidade das dinâmicas de urbanização, com características rentistas, encontrando na maior liquidez do mercado imobiliário oportunidades necessárias e rentáveis para a reprodução do capital, ao manipular o instituto do zoneamento através do Plano Diretor.

Não é difícil de compreender a operacionalização e a onipresente aplicação desse instrumento nas cidades brasileiras, já que se trata de uma ferramenta relativamente simples e efetiva de promover a setorização do território urbano com vistas à regulamentação de uso e ocupação do solo em um contexto que permite a quantificação e a previsibilidade de investimentos nos processos de conversão territorial.

Tais dinâmicas possibilitam retorno financeiro das operações de extração da renda fundiária, ancoradas nos processos de expansão urbana. No tocante especificamente à produção da construção para moradia, (Silva, 2015, p. 40) destaca este aspecto:

O pressuposto era produzir habitação em escala, como mercadoria, buscando fomentar um mercado em busca de novos modelos, através da criação de produtos para classe média, tendo como meta a maior possibilidade de lucro por empreendimento. É a partir daí que se configura a capacidade de decisão de execução de um empreendimento em função do cálculo de sua viabilidade econômica.

Ora, a utilização da habitação, do financiamento da casa própria e do lote urbano como mercadoria de valor agregado é necessária para a realização do lucro e exige o envolvimento de diversos agentes e redes especializadas, desde o financiamento junto ao sistema bancário e financiadores até a rede de agentes e produtores dos lotes urbanizados, além da construção em si.

Tais processos têm como resultado uma sobrevalorização da propriedade da terra, reproduzindo padrões de fragmentação socioespacial que denotam privilégios a certos agentes, acirrando a acumulação do capital fundiário nas redes de relações entre agentes públicos e privados.

Já as camadas mais vulneráveis da população estão sujeitas legalmente a dificuldades maiores, quase kafkianas, conforme comenta Rolnik (2012, p.92):

[...] o sistema oficial de financiamento do desenvolvimento urbano jamais reconheceu os instrumentos que não a propriedade plena escriturada em cartório como passíveis de garantir a plena segurança da posse, apesar do ordenamento jurídico afirmar o contrário [...] embora os instrumentos de regularização tenham sido objeto de várias normas, decretos e leis, as ações concretas de regularização são verdadeiras corridas de obstáculos, com processos estendendo-se muitas vezes por décadas.

O crescimento significativo dos núcleos urbanos, através da reprodução em escala da moradia e dos novos produtos imobiliários, é passível de ser ordenada através da adoção das ferramentas de zoneamento ao direcionar os fluxos de capital em locais específicos.

Constata-se que o zoneamento é uma legislação que estabelece uma gradação quali-quantitativa sobre os diferentes espaços, variando a cada localidade, muitas vezes, desvinculada das dinâmicas e dos processos locais, ao mesmo tempo em que é objeto constante das pressões dos agentes especializados em transformá-lo ao sabor dos movimentos do capital especulativo.

[O] zoneamento continua sendo um dos instrumentos mais difundidos e utilizados no tocante ao controle do uso e ocupação do solo entre os municípios brasileiros mesmo diante das inovações pós-Estatuto da Cidade. [...] Sua concepção de regulação da forma urbana, construída por meio de um processo cumulativo por mais de um século, utiliza uma matriz de parâmetros urbanísticos com base em critérios de incomodidade de usos e controle da replicabilidade do solo (Silva, 2015, p. 7).

Nesse sentido, o conteúdo ideológico do instrumento do zoneamento se torna evidente, pois o seu léxico é dominado por supostos “especialistas” que revestem o conteúdo técnico-social do instrumento como legislação capaz de ordenar os processos de desenvolvimento urbano ou planejar os processos de expansão e crescimento urbanos. Villaça (2005, p. 47), ao comentar sobre o Rio de Janeiro, pontifica que

[...] o zoneamento de então não tinha propriamente as finalidades que visassem o “bem comum”. Tinha, isso sim, clara intenção de proteger as áreas de interesse da minoria dominante – o centro e seus bairros residenciais - da presença de vizinhos que pudessem representar incômodo, constrangimento e desvalorização imobiliária.

Ainda que a instituição do zoneamento seja um dos principais determinantes da localização no território dos usos e ocupação do espaço, ele abriga também outro condicionante vital para o paradigma de planejamento urbano proposto pelo Plano Diretor. Enquanto o zoneamento regula onde e o que se pode construir na cidade, a utilização do referencial do “Índice Construtivo” (IC) é responsável por indicar a quantidade ou a intensidade da ocupação dos imóveis localizados nas distintas zonas.

Esse índice passou a ser o catalisador dos debates, conflitos, acordos e contradições acerca do Plano Diretor e da aplicação dos potenciais construtivos. “[A] partir de 1956 foi introduzida uma novidade que provocou enorme aumento do interesse do setor imobiliário no Zoneamento [que passou a] regular não apenas o uso do solo [...], mas também a ‘intensidade’ com que o solo poderia ser utilizado”, (Villaça, 2005, p. 47).

A criação e a disseminação do IC como elemento determinante nas projeções de retorno financeiro dos investimentos imobiliários denotam a sinergia desterritorializada do espaço como mercadoria e se torna elemento essencial no debate entre os agentes especializados sobre a “intensidade de utilização do solo urbano”, sendo medida por um índice numérico, que não guarda quaisquer relações com o território, definido geralmente de maneira negociada ou consensual entre agentes públicos e privados.

Outra implicação dessa sinergia desterritorializada é, na medida em que a mercadoria lote/construção se encontra hipervalorizada, orientando até mesmo os discursos sobre o “desenvolvimento da cidade”, fazer essa interação passar a envolver interesses específicos que mesclam objetivos e ações públicas e privadas, em um contexto que acaba por influenciar não somente o ordenamento das leis, mas também as políticas urbanas locais em particular e parte do jogo de poder das políticas partidárias no geral.

A disseminação da utilização dos Planos Diretores no território nacional e a centralidade da utilização do IC são fatores homogeneizantes na interface entre as empresas privadas e o Estado na gestão territorial.

Em geral, as leis de uso e ocupação do solo – regidas basicamente pela definição de índices urbanísticos e categorias de uso – são o que de fato é aplicado pelas administrações municipais, regulando quase exclusivamente a atuação do setor privado de construção de média e alta renda (Silva, 2015, p. 23)

Figura 40 – Exemplo de definição de indicadores diversos no âmbito dos ODS

10	Percentual da população de assentamentos subnormais que é negra (%)	0	1	5	27
11	População residente em aglomerados subnormais (%)	0	0,8	5	22
11	Domicílios em favelas (%)	0	0,02	0,06	0,3
11	Percentual da população de baixa renda com tempo de deslocamento ao trabalho superior a uma hora (%)	0	5	15	35
12	Resíduos domiciliar per capita (Ton / Hab / Ano)	1	1,5	2	3,2
12	População atendida com coleta seletiva (%)	100	70	60	0
13	Emissões de CO ₂ e per capita (ton de CO ₂ e per capita)	0	2	4	20
13	Percentual do município desflorestado (%)	0	0,05	0,5	1,5
14	Esgoto tratado antes de chegar ao mar, rios e córregos (%)	100	70	40	0

Fonte: Planejamento Municipal e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – FNP/ONU (2015).

A maneira simplista como o IC é conceituado e aplicado em todo o território nacional, através dos planos diretores, fica evidenciada quando comparado com a aceção geral que os termos “índices” e “indicadores” denotam em seu aspecto atual. Grosso modo, na atual conjuntura, índices e indicadores são assim descritos por Magalhães Júnior (2007) e Januzzi, (2009):

Indicadores são modelos simplificados da realidade com a capacidade de facilitar a compreensão dos fenômenos, eventos ou percepções, de modo a aumentar a capacidade de comunicação de dados brutos e de adaptar as informações à linguagem e aos interesses dos diferentes atores sociais. Para os gestores, são ferramentas essenciais ao processo de tomadas de decisões e para a sociedade são instrumentos importantes para o controle social. Não são elementos explicativos ou descritivos, mas informações pontuais no tempo e no espaço, cuja integração e evolução permitem o acompanhamento dinâmico da realidade.

Uma das maneiras de agregar um conjunto de indicadores e facilitar sua comunicabilidade em virtude do grande número de dados e informações disponíveis é a construção de outras formas de obter medidas-síntese, como os indicadores compostos ou os índices. Os índices são elaborados mediante a agregação de dois ou mais indicadores simples, referidos a uma mesma dimensão, ou a diferentes dimensões, da realidade.

A sistematização, a compreensão, a comunicabilidade e o intercâmbio (*interchangeability*) no trato e na composição de informações dotam um sistema de índices e indicadores com características mais sofisticadas de apreensão das diferentes dinâmicas de urbanização, permitindo a implementação não apenas de um monitoramento mais abrangente e dinâmico dos processos de expansão urbana como também possibilitam a emergência de um novo paradigma de planejamento urbano orientado às características específicas de cada local.

A abordagem age no sentido de potencializar as dinâmicas locais de correlações de força e ingerência do ordenamento territorial sob um prisma diverso das relações bilaterais entre o agente público e o capital hegemônico, na lógica organizacional dos oligopólios especializados da iniciativa privada e das instituições municipais. Esse esforço implica potencializar principalmente a inclusão social de racionalidades diversas, nos processos decisórios de planejamento local, e o monitoramento constante das políticas públicas, ao invés de simplesmente emular uma retórica narrativa que se adequa às necessidades especulativas do mercado imobiliário ou das estratégias de reprodução política dos gestores de Estado.

A adoção (agora quase secular) do instrumento do zoneamento como ferramenta de organização do tecido urbano possibilitou também a homogeneização, em nível municipal, da interface de regulação do fluxo de capital entre as empresas privadas, através da utilização desterritorializada do IC como elemento que solapa, sobrepõe e, ao mesmo tempo, dota de um aparente caráter “técnico-científico” as práticas e dinâmicas de urbanização.

Em que pese a acelerada expansão urbana e conversão territorial em Santa Cruz do Sul nas últimas três décadas, os processos de aprovação de condomínios e loteamentos exigem revisão profunda. A velocidade e os impactos ambientais desses empreendimentos ultrapassam a capacidade de planejamento da gestão municipal. Nesse contexto, Rolnik (2003) já propunha uma hipótese ousada sobre os limites e contradições do modelo vigente de ordenamento urbano.

Estratégica e politicamente acredito que a única forma de se conseguir a promoção de uma discussão geral deste Plano Diretor é barrar toda e qualquer iniciativa de alteração de zoneamento ou de qualquer índice de ocupação do solo (porque é necessário) barrar qualquer possibilidade de adaptação do Plano em vigor para os grandes interesses empresariais, porque se a torneirinha das alterações de plano e de zoneamento continuam abertas, não haverá nenhuma pressão do ponto de vista empresarial para que se proceda a uma revisão (Rolnik, 2003, p. 233).

Para que os objetivos dos planos diretores se coadunem com os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade em seus aspectos conceituais mais inclusivos, democráticos e sustentáveis, é necessário, portanto, um contramovimento em relação às forças de mercado e ingerências do Estado, que se dedicam exclusivamente a manipular estes dois instrumentos – o Índice Construtivo e o Zoneamento.

Outro aspecto estrutural do *status quo* de assimilação do EC como modelo normativo da regulamentação do ordenamento territorial nas cidades, do ponto de vista institucional, é a adoção de um modelo que acabou por consagrar um outro tipo de homogeneização da *práxis*, que desconsidera os conteúdos técnico-geográficos locais: a instituição das “Audiências Públicas” e as estratégias de comunicação e engajamento (ou não) dos cidadãos em relação às políticas públicas de urbanização (Figuras 40 a 42).

Figura 41. Excerto ‘Planejamento Municipal e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável’

Nesse sentido, a atuação de governos locais é fundamental para o sucesso dessa agenda, em especial no Brasil, onde os municípios têm autonomia política e administrativa, além de responsabilidade compartilhada com estados e União no que se refere à formulação de políticas públicas que garantam o acesso a direitos pela população. Afinal, é nas cidades que as pessoas acessam os serviços e equipamentos públicos, como postos de saúde, creches e escolas, centros de atendimento de assistência social, acesso a saneamento básico, distribuição de água e energia elétrica, coleta de lixo, entre outros.

Logo, trata-se de uma agenda global, mas que tem nos atores locais um de seus principais aliados, pois são importantes agentes promotores de ações e políticas que permitirão alcançar os objetivos com os quais nos comprometemos.

Fonte: Planejamento Municipal e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – FNP/ONU (2015).

No âmbito da gerência estatal sob a tutela dos municípios, o corpo técnico e os trâmites processuais dificilmente se encontram em condições de aprofundar os debates e qualificar a obtenção de dados e estratégias de inclusão popular nos processos decisórios acerca do planejamento urbano.

Figura 42 – Planejamento Municipal e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



UNIVERSALIDADE: a Agenda 2030 e os ODS são relevantes para todas as pessoas e todos os países.



FOCO EM DESIGUALDADES: o mote da Agenda 2030 é “**não deixar ninguém para trás**”. É preciso que políticas e ações locais priorizem os grupos vulneráveis e promovam a redução das desigualdades. Para tanto, os dados devem oferecer recorte de sexo, raça/cor e faixa etária.



INTEGRADOS E INDIVISÍVEIS: os ODS são integrados e indivisíveis, o que significa que precisam ser compreendidos de maneira conjunta.



PARTICIPAÇÃO: a Agenda 2030 tem como um de seus pontos centrais a gestão democrática. Logo, é fundamental criar e fortalecer mecanismos e espaços de participação, inclusive para coordenação e monitoramento da implementação da Agenda 2030.



PARCERIAS MULTISSETORIAIS: o alcance dos ODS é uma tarefa de todas e todos. Envolver os diferentes setores (governo, sociedade civil, academia e setor privado) é fundamental para o sucesso da Agenda 2030.

Fonte: Planejamento Municipal e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – FNP/ONU (2015).

O exemplo da adoção indiscriminada do slogan “A cidade que queremos” (Figura 43) é um exemplo de como tal estratégia de planejamento foi adotada pelo universo dos municípios brasileiros, como forma de se adequar à legislação federal, mas sem aprofundar o conteúdo local que tal abordagem implica. A participação popular, inclusiva e democrática é um dos objetivos essenciais da aplicação do EC, tanto na elaboração dos planos diretores quanto na sua aplicação e no seu monitoramento.

O grande desafio para que as comunidades participem de maneira organizada e propositiva é justamente lograr êxito não somente em mobilizar a população, mas também em fazer com que os cidadãos tenham condições de compreender e apreender os conteúdos programáticos dos planos.

No entanto, ocorre que mesmo o corpo técnico da municipalidade, na maioria das vezes, não está preparado (ou não tem interesse) em realizar essa mobilização e organização.

São, via de regra, audiências públicas esvaziadas ou, como ocorre geralmente, frequentadas somente por agentes especializados em manipular esse instrumental e atuar de maneira pontual em aspectos do Plano Diretor que possam lhes favorecer com as alterações na legislação. Mas este não é, de maneira alguma, o objetivo pretendido pelo EC.

Isto é uma prova concreta de que o Plano tem quer ser participativo, desde o chamado diagnóstico, desde o processo de leitura [...]. A leitura da cidade que enxerga os conflitos, os potenciais, as oportunidades, as vulnerabilidades, tem que ser participativa desde o começo, porque a leitura comunitária, evidentemente, enxerga coisas diferentes da leitura técnica, e estas duas coisas são muito importantes de se encontrar [...]. O Plano não é uma peça técnica e retórica. Se ele tem relação com a dinâmica real, ele tem que partir da luta da dinâmica real, para, hoje, a partir dele, estabelecer uma estratégia de cidade (Rolnik, 2003, p. 233)

Figura 43 – Mosaico ‘A Cidade que Queremos’



a) Interface digital pública do PD 2019 Santa Cruz do Sul



b) Material de divulgação Potim, SP



c) Material de divulgação Osasco, SP



d) Material de divulgação Porto Alegre, RS

Fonte: Elaborado pelo Autor: Mosaico peças de divulgação dos Planos Diretores em distintas cidades.

No caso de Santa Cruz do Sul, o texto do Plano Diretor aborda o tema das Audiências Públicas de maneira detalhada, ao menos no enunciado da lei, em consonância com o EC:

DAS INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL. De acordo com os princípios fundamentais da Constituição Federal e diretrizes do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor assegura a participação da população em todas as fases do processo de gestão democrática da política urbana, na perspectiva da formulação, implementação, gestão participativa, fiscalização e controle social, mediante os seguintes instrumentos:

- I. Conselho Municipal de Planejamento Urbano – COMPUR;
- II. debates, audiências e consultas públicas;
- III. conferências;
- IV. projetos e programas específicos; e
- V. iniciativa popular de projetos de lei (Santa Cruz do Sul, 2019, grifo próprio).

Observa-se, no entanto, que, dos 5 incisos propostos na lei, somente o I e II foram efetivamente implementados, sendo que o COMPUR foi seriamente desfigurado ao final do ano de 2023. E as audiências públicas, conforme já mencionado, foram realizadas, mas de maneira protocolar e sem participação representativa da população. A adoção indiscriminada do *slogan* proposto pelo EC, sem que os conteúdos programáticos e a adaptação às realidades locais sejam levados em consideração nas dinâmicas de participação popular, nos processos de tomada de decisão do planejamento urbano, acaba por homogeneizar as estratégias de (re)produção dos processos de elaboração dos planos, ao mesmo tempo em que dilui as particularidades e a importância desses processos.

Ou seja, mesmo contempladas em lei, essas práticas acabam por não levar em consideração as características locais e falham ao incluir a população nas instâncias decisórias, ao usar peças de publicidade e estratégias de *marketing* político que não se realizam de fato. Outro fator importante a ser considerado é em relação às relações políticas apresentadas, não somente na interação entre os gestores públicos e privados, mas também na elaboração, na montagem e na composição dos conselhos municipais e demais instâncias de participação técnica e popular. Ainda que o EC traga a figura dos conselhos municipais como inovadores na leitura da realidade e na construção coletiva dos planos, também nesses espaços “estão presentes e vigorosos o clientelismo e uma espécie de neocorporativismo, renovando com a entrada de novos atores, as velhas gramáticas que estruturam as relações políticas no país” (Rolnik, 2012, p. 94).

Rotineiramente tais disposições acabam por fortalecer as relações existentes, esvaziando o caráter inclusivo e beneficiando somente os mesmos agentes de sempre. O corpo técnico do município implementou o dispositivo das Audiências Públicas ao longo do processo de revisão do Plano Diretor, inclusive utilizando plataformas digitais de acesso ao conteúdo e contemplando a possibilidade de inserção de sugestões. Um resumo dos resultados dessa iniciativa pode ser verificado em reportagem da Gazeta do Sul, às vésperas do início de apreciação do projeto de lei pela instância legislativa. Textualmente a reportagem informa:

Os resultados da pesquisa para subsidiar a elaboração do novo Plano Diretor de Santa Cruz do Sul foram divulgados nesta terça-feira, 20, pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão. **Os números foram vinculados no Portal da Prefeitura de Santa Cruz do Sul**, onde também é possível encontrar atas das audiências públicas e seminários, assim como o diagnóstico preliminar, a legislação pertinente e a primeira parte da redação do projeto de lei a ser encaminhado à apreciação da Câmara de Vereadores. Ao total, **484 pessoas participaram da pesquisa, que foi realizada pela internet e através de mais de 200 urnas espalhadas por Santa Cruz**. No período de 2 a 19 de agosto, moradores responderam questionamentos sobre os mais variados temas de interesse direto da população, como ocupação do solo, meio ambiente, mobilidade urbana e também (sic) sobre os mecanismos de participação do cidadão no processo de elaboração do novo plano (Redação Portal GAZ, 20/12/2016, Santa Cruz do Sul. Disponível em: <https://www.gaz.com.br/o-que-diz-a-pesquisa-sobre-o-plano-diretor-de-santa-cruz/>, acesso em: 29 set. 2024, grifo próprio).

Obviamente um conjunto de regramentos tão específicos e especializados contribui também para desencorajar e dificultar o exercício pleno da participação popular democrática.

Os debates e audiências públicas sobre o Plano Diretor e sobre os Planos Regionais representaram, sem dúvida, um aprimoramento democrático no debate público de leis importantes (ou supostamente importantes) no país. Nesse sentido, houve avanço. Entretanto esse avanço foi restrito a uma parcela tão pequena da população e a uma parcela tão restrita da cidade, que a conclusão inevitável é que eles estão ainda muito longe de serem democráticos, já que não conseguiram atrair o interesse da maioria (Villaza (2005, p. 52).

Afinal, considerando-se um universo de 130 mil habitantes no município, a participação de menos de 500 pessoas nos meios disponibilizados de consulta pode ser praticamente desconsiderada em termos representativos, o que denota, além da relativa incapacidade do agente público em coordenar um expediente complexo como esse, a estratégia desse mesmo agente em adotar de maneira apenas protocolar esse tipo de instrumento.

O propósito central desse movimento é apenas cumprir formalmente a obrigação legal, legitimando alterações no Plano Diretor que, na prática, carecem de verdadeira representatividade social. Tal dinâmica evidencia o descolamento da agenda dos gestores em relação não apenas ao espírito da lei proposto pelo Estatuto da Cidade e às diretrizes da Nova Agenda Urbana, mas também às múltiplas realidades e complexidades que marcam os processos contemporâneos de urbanização.

Apesar de sua sofisticação conceitual e textual, antecipando princípios dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Nova Agenda Urbana 2030, o Estatuto da Cidade enfrenta limitações em sua aplicação prática. Seu principal instrumento local, o Plano Diretor, tem sido reiteradamente capturado por interesses públicos e privados, produzindo efeitos contrários aos objetivos originais. Atualmente, conceitos como “Cidades Inteligentes” e “Cidades Responsivas” emergem como novos paradigmas, propondo cidades adaptáveis às demandas sociais e ambientais, baseadas em tecnologias, dados, índices e monitoramento contínuo para otimizar mobilidade, sustentabilidade e qualidade de vida.

Contudo, o grande desafio contemporâneo persiste: a imensa dificuldade de efetivar a transição dos conceitos para a *praxis* urbana. Soma-se a isso a ausência de mecanismos eficientes para impedir a captura institucional por agentes hegemônicos e a exclusão de processos democráticos efetivos na dinâmica de produção do espaço urbano. Assim, as propostas de transformação inclusiva acabam, muitas vezes, reduzidas a discursos, enquanto práticas excludentes seguem moldando a realidade das cidades.

A análise revela que o Plano Diretor é frequentemente instrumentalizado por interesses privados e públicos hegemônicos, resultando em efeitos contrários aos objetivos de justiça socioespacial originalmente propostos.

Através da análise crítica proposta pela Gramática da Urbanização, evidencia-se como a fragmentação socioespacial, a sintaxe das configurações espaciais, a semântica discursiva dos marcos legais e a semiótica dos novos paradigmas urbanos convivem em tensão. A GramUrb permite interpretar essas dinâmicas como expressões da crise entre o ideal normativo da urbanização democrática e a realidade de um espaço produzido relacionalmente por forças assimétricas de poder, reafirmando a necessidade de uma abordagem crítica, multiescalar e processual para compreender e intervir nas cidades contemporâneas.

6 ESTUDO DE CASO – A *DÉBÂCLE* POLÍTICO-INSTITUCIONAL: PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO NOS BAIRROS COUNTRY E JOÃO ALVES, A OPERAÇÃO CONTROLE E A EXTINÇÃO DO CIPUR

No contexto da proposta GramUrb, os tópicos seguintes analisam criticamente dois momentos emblemáticos e interligados da história recente de Santa Cruz do Sul, que resultaram em consequências graves na esfera administrativa, política e criminal, com reflexos importantes nas questões urbanas e em instâncias reguladoras da gestão e ordenamento territorial: a extinção do Centro de Pesquisas e Qualidade Urbana e Rural (CIPUR – Tópico 5.2) e a deflagração da Operação Controle (Tópico 5.3). Ambos os episódios revelam as profundas tensões que permeiam o campo do planejamento urbano em cidades médias brasileiras, expondo a disputa entre a técnica (fragmentada em instâncias decisórias mal articuladas) e o mercado; a lógica pública e as estratégias privadas de instrumentalização do espaço urbano.

A partir da articulação dessas duas frentes, é possível evidenciar como o território torna-se arena de conflitos simbólicos, políticos e materiais, refletindo processos mais amplos de fragmentação socioespacial e reconfiguração da governança territorial. O processo de extinção do CIPUR, órgão da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul, vinculado à Secretaria de Planejamento, criado para qualificar tecnicamente o debate urbanístico e assegurar a aplicação de diretrizes do Plano Diretor, ilustra o embate constante entre princípios técnicos de ordenamento territorial e interesses político-econômicos voltados à valorização fundiária.

A análise das atas de reuniões do CIPUR entre 2017 e 2023 evidencia a intensificação dessa disputa, especialmente a partir de 2022, quando pareceres técnicos passaram a ser sistematicamente contestados ou ignorados por gestores do poder executivo em prol de projetos de expansão imobiliária e conversão territorial, apontando para um modelo de planejamento subordinado aos interesses de grupos específicos. O acirramento dessas tensões culminou na extinção do CIPUR e do COMPUR (Conselho Municipal de Planejamento Urbano), oficializada pela controversa Lei Complementar nº 904/2023. A rápida tramitação legislativa, sem audiências públicas e posteriormente invalidada judicialmente, configura, segundo Neil Brenner (2019), um tipo de governança urbana por exceção, em que as práticas de planejamento se tornam instrumentos de ajuste territorial para atender às lógicas do capital imobiliário.

O caso exemplifica o esvaziamento dos espaços democráticos, o predomínio da racionalidade neoliberal e a captura do instrumental de planejamento urbano por grupos de interesse. Esse processo de captura institucional se conecta com as dinâmicas ilegais reveladas pela Operação Controle, deflagrada em novembro de 2023 pelo Ministério Público Estadual (MPRS) e pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO). As investigações revelaram a existência de uma organização criminosa (ORCRIM) estruturada em dois núcleos - político e empresarial - voltada à prática de fraudes licitatórias, desvios de recursos públicos e tráfico de influência.

Essas tentativas de captura das instâncias técnicas, de debate e decisão em relação aos instrumentos de planejamento urbano não se configuram enquanto eventos isolados, elas são manifestações concretas – intencionais e estruturadas – de processos de conversão de capitais diversos (econômicos, culturais, sociais e simbólicos) em poder institucionalizado através do exercício da política. Estas estratégias permitem que agentes hegemônicos dominem os processos de ordenamento e gestão territorial, não apenas pela força econômica direta, mas pela legitimação simbólica de seus projetos como se fossem de "interesse público" ou em virtude de "necessidades técnicas", mesmo quando visam atender somente a objetivos de grupos de interesse específicos.

Ao naturalizar o discurso do "desenvolvimento econômico" e da "modernização" (frequentemente sustentado por mídias locais cooptadas e discursos tecnocráticos), o campo político consegue ocultar a natureza profundamente desigual das transformações territoriais motivadas por interesses particulares escusos envolvendo ligações entre agentes públicos e de mercado, perpetuando a fragmentação socioespacial e a reprodução de privilégios.

A extinção do Centro de Pesquisas e Qualidade Urbana e Rural (CIPUR) e do Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Regional (COMPUR) em 2023, por meio da tramitação célere e questionada da Lei Complementar nº 904/2023, constitui um processo no qual os diferentes tipos de capital são convertidos em poder institucionalizado. Ao pretender concentrar a formulação das diretrizes urbanas em um novo órgão diretamente subordinado ao Executivo — o CDUR — sem a necessária representatividade técnico-social anterior, consolidou-se uma dinâmica em que o capital econômico e político de determinados agentes privados e públicos articulados permitiu redefinir o arcabouço normativo urbano em favor de interesses de ocasião.

O argumento da "necessidade de modernização e agilidade" utilizado durante o processo de aprovação da LC nº 904/2023 exemplifica a luta simbólica pela legitimação da nova ordem territorial proposta. Sob a aparência de eficiência administrativa, ocultou-se a fragmentação de espaços participativos de planejamento e o reforço das estratégias de fragmentação socioespacial, beneficiando interesses imobiliários e financeiros locais. O cruzamento das análises sobre o CIPUR e a Operação Controle permite visualizar as disputas multidimensionais em que a cidade é simultaneamente produto e instrumento de estratégias de reprodução de poder.

As dinâmicas de urbanização, planejamento e fragmentação socioespacial em Santa Cruz do Sul não se dão apenas em atos políticos visíveis, mas são produzidas cotidianamente, em uma malha de relações, práticas institucionais, discursos técnicos e dispositivos de poder simbólico. A captura dos conselhos e instâncias de debate, a manipulação de narrativas e a legitimação de interesses privados nos processos de urbanização exemplificam a microfísica do poder descrita por Foucault (1979), em que normas e práticas moldam comportamentos sem a necessidade de coerção direta, estabelecendo regimes de verdade. A naturalização dos discursos de eficiência administrativa sob o viés de clichês neoliberais/financistas — como agilidade, flexibilização do Plano Diretor e desburocratização — e a banalização de estratégias de captura da renda fundiária e da fragmentação socioespacial revelam processos de normalização política e técnica nos atuais padrões de urbanização.

As práticas que favorecem o capital imobiliário passam a ser apresentadas como escolhas "técnicas" e "necessárias", mascarando seu caráter excludente enquanto o aparelhamento de órgãos técnicos, a subordinação do planejamento à lógica de rentabilidade fundiária e a manipulação das narrativas públicas são faces interligadas de um mesmo projeto de urbanização excludente. A extinção do CIPUR e a Operação Controle revelam como o espaço urbano, sob o neoliberalismo, é apropriado como ativo econômico e controlado politicamente. Compreender esses fenômenos e propor alternativas emancipatórias torna-se imperativo diante da intensificação dos processos de fragmentação socioespacial. Esses episódios confirmam a hipótese central da Gramática da Urbanização de que o espaço urbano contemporâneo é o produto de articulações dinâmicas entre sintaxe (estrutura física e configuração espacial), semântica (relações de poder institucional) e semiótica (domínio das subjetividades coletivas), exigindo abordagens críticas, multiescalares e processuais para a sua análise e transformação.

6.1 Caracterização Socioespacial dos Bairros Country e João Alves

Esta seção analisa os processos recentes de urbanização nos bairros Country e João Alves, em Santa Cruz do Sul (RS), com base na matriz Gramática da Urbanização. Esses territórios evidenciam dinâmicas urbanas intensas e contraditórias, social e morfologicamente distintas que exemplificam a crise do paradigma de planejamento urbano, marcada pela fragmentação institucional, captura dos instrumentos técnicos e pelos conflitos entre interesses públicos e de mercado que moldam de forma desigual o espaço urbano.

De um lado, observa-se a proliferação de loteamentos e condomínios fechados de alto padrão no bairro Country, em uma urbanização seletiva, tecnicamente planejada, porém socialmente excludente. De outro, o bairro João Alves enquanto território periférico de expansão acelerada, marcado por infraestrutura relativamente deficitária, uso intensivo do solo e precariedade na articulação com a malha urbana. Ambos demonstram como a expansão urbana de Santa Cruz do Sul tem sido fortemente condicionada por agentes privados em sinergia com parcela de gestores públicos, em detrimento de diretrizes mais democráticas e inclusivas.

A dissolução do Centro Integrado de Pesquisas Urbanas e Rurais (CIPUR), em 2024, marcou o ponto culminante das disputas territoriais em Santa Cruz do Sul, tendo como pano de fundo os conflitos associados aos processos de urbanização nos bairros Country e João Alves. Esse episódio revelou o esvaziamento deliberado das instâncias técnicas e participativas de planejamento urbano, pressionadas por interesses empresariais e pela atuação de agentes públicos vinculados a uma organização criminosa inserida no Executivo e Legislativo municipal, conforme apontado pela Operação Controle. A captura institucional e a fragmentação administrativa materializam o embate entre o interesse público e a lógica fundiária financista neoliberal.

Nesse contexto, o território transforma-se em arena de disputas simbólicas, políticas e econômicas, onde fluxos de capital, informação e poder se territorializam de forma assimétrica. A análise dos padrões de urbanização dos bairros Country e João Alves permite evidenciar como o espaço urbano é simultaneamente produto e instrumento da financeirização neoliberal, revelando padrões complexos de fragmentação socioespacial, ausência de governança democrática e estratégias de invisibilização midiática articuladas por um ecossistema local de desinformação.

Situado na zona leste do município, o bairro João Alves, historicamente voltado para atividades agrícolas, foi oficialmente criado em 2010 e consolidou-se como um dos principais vetores de expansão urbana da cidade, voltado predominantemente para habitação popular e de média renda. Seu crescimento acelerado resulta de uma combinação entre políticas públicas habitacionais, loteamentos privados e processos de autoconstrução, os quais, articulados de maneira desigual e descoordenada, produziram um território marcado por deficiências de infraestrutura urbana, malha viária fragmentada e problemas de abastecimento de água⁴². A urbanização periférica, formal e informal, que define o bairro, que passa a mesclar características urbanas e rurais e revela a subordinação do planejamento urbano a interesses mercadológicos, com expansão territorial descolada da provisão de infraestrutura e serviços, característica de uma lógica neoliberal de urbanização. Nesse sentido, João Alves torna-se um caso exemplar para refletir sobre os impasses da justiça territorial, a financeirização do solo urbano e a crise do planejamento democrático.

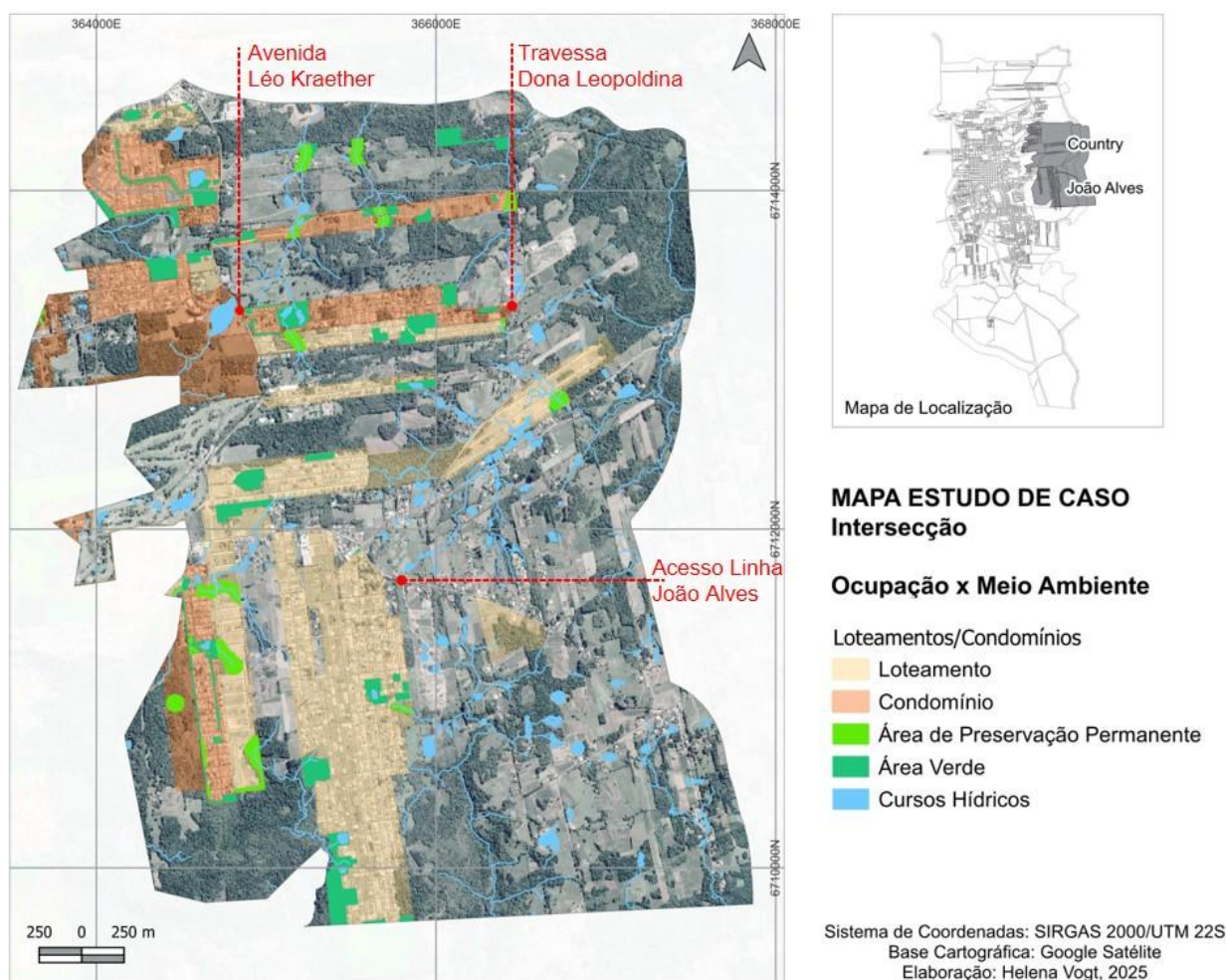
Contrastando fortemente com essa realidade, o bairro Country — localizado na porção nordeste da cidade e lindeiro ao norte de João Alves — representa um modelo de urbanização seletiva, elitizada e esteticamente planejada, voltada aos segmentos de média e alta renda. Desenvolvido a partir do entorno do Santa Cruz Country Club, fundado em 1959, o bairro consolidou-se como enclave de alto padrão, com condomínios fechados, baixa densidade construtiva e boa infraestrutura urbana. A presença de clubes, academias e equipamentos de lazer reforça seu caráter de centralidade funcional excludente, orientada à reprodução de um modo de vida exclusivo.

A configuração espacial do Country reflete a lógica de privatização do espaço urbano e de produção de territórios blindados, reforçando a segmentação social do tecido urbano. Trata-se, portanto, de uma materialização da desigualdade territorial, derivada da articulação entre agentes do mercado imobiliário, omissão seletiva do Estado e captura das políticas públicas por interesses fundiários. A análise conjunta desses dois territórios evidencia um modelo de cidade estruturado pela mercantilização do solo urbano, pela segregação socioespacial e pela crise dos instrumentos institucionais de planejamento.

⁴² Disponível em: <https://www.gaz.com.br/via-sem-acostamento-traz-perigo-aos-pedestres-em-linha-joao-alves/> e <https://www.gaz.com.br/falta-de-agua-atinge-moradores-em-joao-alves-veja-o-que-diz-a-corsan/>. Acesso em: 02 maio 2025.

As distinções socio morfológicas da zona leste de Santa Cruz do Sul tornam-se evidentes quando se analisa a imagem aérea dos bairros sobreposta à localização dos empreendimentos recentes (Figura 44). A concentração de condomínios fechados revela um padrão espacial seletivo. Destaca-se o quadrilátero formado pela RSC-287, Avenida Léo Kraether, Travessa Dona Leopoldina e Estrada de Acesso Linha João Alves como área privilegiada para tais projetos, implantados lado a lado. Essa configuração compromete a mobilidade urbana, especialmente diante do crescimento populacional. A proposta de ligação viária entre Léo Kraether e Dona Leopoldina conflitou diretamente com os interesses dos empreendedores, que passaram a pressionar pela flexibilização urbanística.

Figura 44 – Bairros Country e João Alves – Configuração Espacial – Loteamentos e Condomínios Fechados



Fonte: Elaborado por Helena Vogt (2025).

Essa tensão entre os grupos econômicos — locais e externos — e o corpo técnico do CIPUR resultou em um embate que culminou na dissolução unilateral do colegiado, evidenciando a captura institucional do planejamento urbano na cidade.

A imagem apresentada na Figura 45 é emblemática por revelar diferentes formas de apropriação do espaço urbano e os processos de conversão territorial conduzidos por agentes especializados nas dinâmicas da urbanização seletiva em Santa Cruz do Sul. O ponto de intersecção entre a Estrada de Acesso Linha João Alves e a Travessa Dona Leopoldina constitui um marco analítico essencial nesta tese, pois evidencia a articulação entre empresários do setor imobiliário, gestores públicos e técnicos municipais na formulação de diretrizes de ordenamento territorial orientadas por interesses privados.

Figura 45 – Bairro João Alves Estrada Dona Leopoldina



Fonte: Registro do Autor (2025).

A pavimentação da Travessa Dona Leopoldina, entregue em abril de 2024, foi apresentada publicamente como uma obra voltada à mobilidade urbana, com o argumento de desafogar o tráfego do centro da cidade. Contudo, essa justificativa não se sustenta diante da localização periférica da via e de sua baixa utilização pela população em geral.

Na prática, a intervenção favoreceu a valorização fundiária de novos empreendimentos privados — loteamentos e condomínios fechados — implantados na área. A partir dessa evidência empírica, delineou-se a hipótese central da tese: a existência de uma sinergia estruturada entre agentes públicos e privados, com apoio de dispositivos midiáticos⁴³, para legitimar a destinação seletiva de recursos públicos a interesses fundiários específicos.

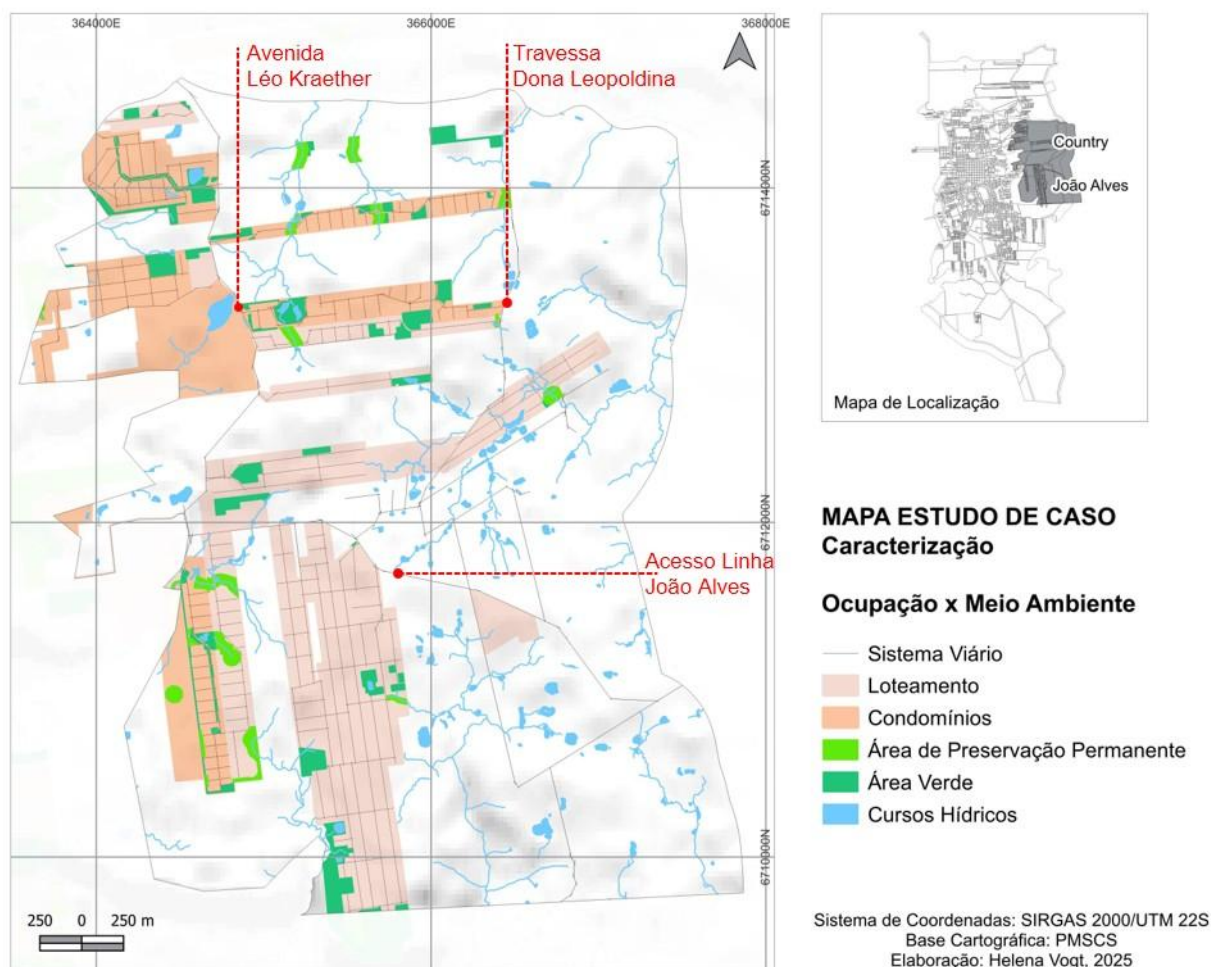
A imagem sintetiza os processos de produção seletiva do espaço urbano em Santa Cruz do Sul, funcionando como dispositivo visual e crítico para a compreensão das articulações entre o poder público, o capital privado e as narrativas institucionais. No centro da imagem, observa-se uma placa da Prefeitura Municipal, indicando que a pavimentação da Travessa Dona Leopoldina foi executada com recursos próprios. Tal elemento não apenas comunica a execução de uma obra pública, mas atua como dispositivo de legitimação simbólica de um investimento direcionado a uma área periférica, cuja relevância funcional para o conjunto da mobilidade urbana é, no mínimo, questionável do ponto de vista do interesse coletivo.

Justaposta à placa oficial, um *outdoor* anuncia um novo empreendimento imobiliário, explicitando a sinergia entre infraestrutura pública e valorização fundiária privada. A simultaneidade entre a conclusão da obra e a divulgação dos empreendimentos evidencia a articulação estratégica entre gestores públicos e agentes do mercado, voltada à conversão de território em ativo imobiliário. Outros elementos visuais corroboram essa leitura. A plantação de milho nos terrenos vizinhos indica a persistência de usos agrícolas em uma zona de transição urbano-rural. Ao fundo, os reservatórios metálicos de água demonstram o adensamento orientado por novos empreendimentos privados. A ausência de passeio público na via obriga pedestres a dividir espaço com automóveis, evidenciando a exclusão dos grupos mais vulneráveis das lógicas de planejamento urbano. Também não há previsão de ciclovia, contradizendo o discurso de uma obra voltada à “mobilidade inclusiva”. Este dado contrasta com um dos projetos investigados pela Operação Controle: a ciclovia da Avenida Léo Kraether, executada com indícios de superfaturamento e orientada, não à mobilidade pública, mas à valorização de condomínios elitizados, cujos moradores se deslocam predominantemente em veículos particulares.

⁴³ Disponível em: <https://www.gaz.com.br/por-que-as-obras-na-travessa-dona-leopoldina-estao-paralisadas/>. Acesso em: 02 maio 2025.

A Travessa Dona Leopoldina cumpre, historicamente, a função de escoamento da produção agrícola familiar. A pavimentação da via desconsiderou essa função ao não prever acostamento ou espaço para circulação de veículos como tratores e carroças, invisibilizando os usos tradicionais. Assim, a imagem não apenas registra uma obra pública, mas explicita uma operação semiótica e territorial que mascara, sob o mantra da mobilidade urbana, a conversão de interesses públicos em benefício privado. A cena evidencia os mecanismos descritos pela Gramática da Urbanização: a articulação entre sintaxe (configuração física), semântica (atribuição de valores e discursos ao espaço) e semiótica (representações e narrativas) opera para sustentar uma lógica urbana excludente, seletiva e patrimonialista.

Figura 46 – Bairros Country e João Alves – Loteamentos e Condomínios Fechados – Relevo e Hidrografia

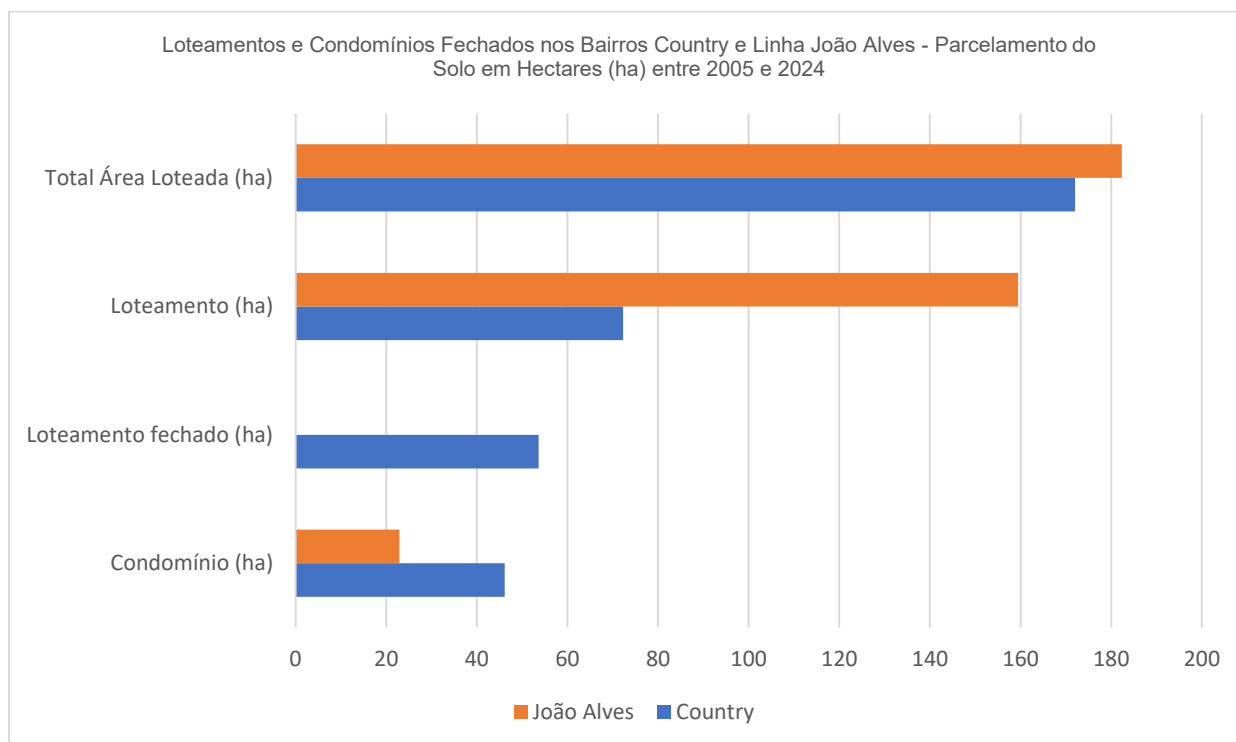


Fonte: Elaborado por Helena Vogt (2025).

A figura 46 traz outros elementos importantes de análise, notadamente em relação aos atributos ecossistêmicos e ambientais da localidade. Como se pode perceber, o relevo da região, situado em área mais alta é bastante acidentado e abriga uma grande variedade de corpos hídricos e áreas de preservação permanente (APPs). Grande parte da área se constitui em “charcos de planalto”, que são áreas úmidas temporárias ou permanentes, geralmente rasas, com vegetação herbácea ou arbustiva, que se formam em depressões de topo ou encostas suaves de planaltos, onde o escoamento superficial é lento e a drenagem natural é deficiente.

Esses ambientes acumulam água da chuva ou do lençol freático raso, sustentando uma biodiversidade específica e desempenhando funções ecológicas relevantes como sequestro de carbono, recarga hídrica e habitat para espécies endêmicas. Comuns na região, estão entre os ecossistemas mais ameaçados pela ocupação antrópica, embora frequentemente negligenciados em planos de manejo e conservação e nos processos de urbanização, como nesse caso.

Gráfico 05 – Bairros Country e João Alves – Loteamentos e Condomínios Fechados – Processos de Parcelamento do Solo entre 2005 e 2024

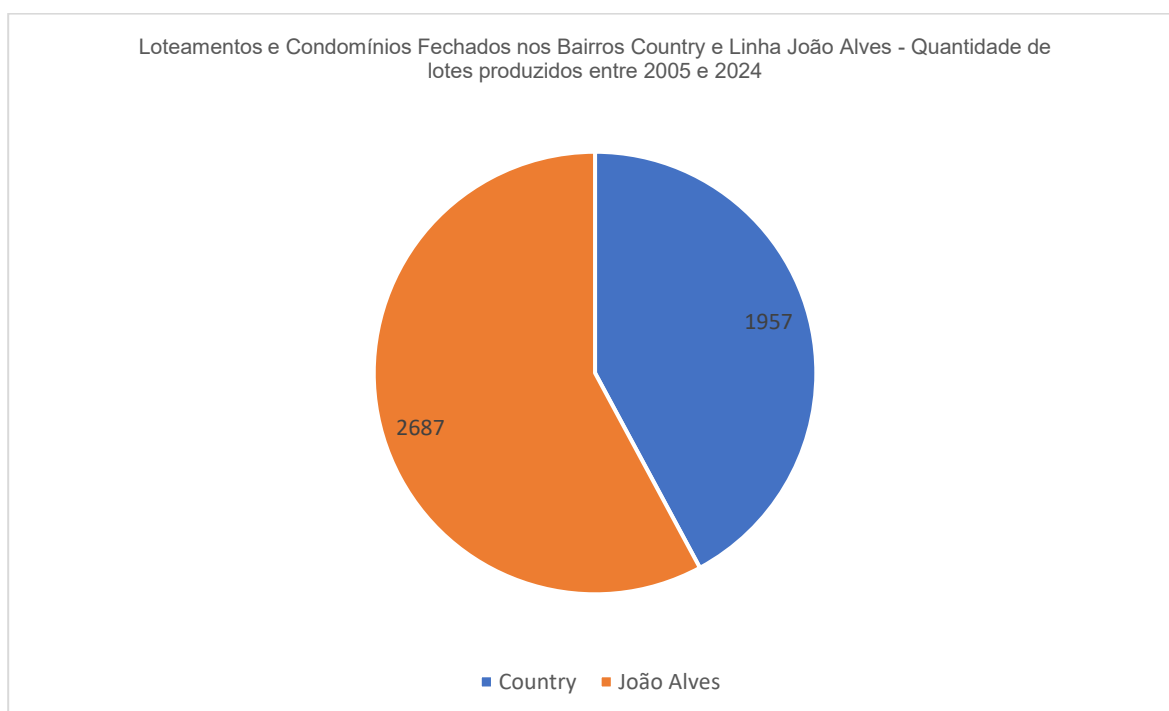


Fonte: Elaborado pelo Autor com base em dados do Setor de Geoprocessamento/SEPLAN (2025).

Dados quantitativos destacam as diferenças sociodemográficas e morfológicas entre os bairros Country e João Alves. O Gráfico 05 mostra que, embora a quantidade de áreas loteadas seja semelhante, João Alves apresenta superfícies muito maiores, quase três vezes as do Country — onde predominam condomínios e loteamentos fechados.

A Figura 46 reforça essa distinção ao evidenciar grandes porções do território convertidas em loteamentos no João Alves. Um dos empreendimentos (ao sul da figura) ultrapassa os limites do bairro, refletindo sua extensão territorial. Esses dados revelam padrões distintos de urbanização, com implicações diretas na configuração socioespacial e na oferta de infraestrutura.

Gráfico 06 – Bairros Country e João Alves – Loteamentos e Condomínios Fechados – Quantidade de Lotes produzidos entre 2005 e 2024



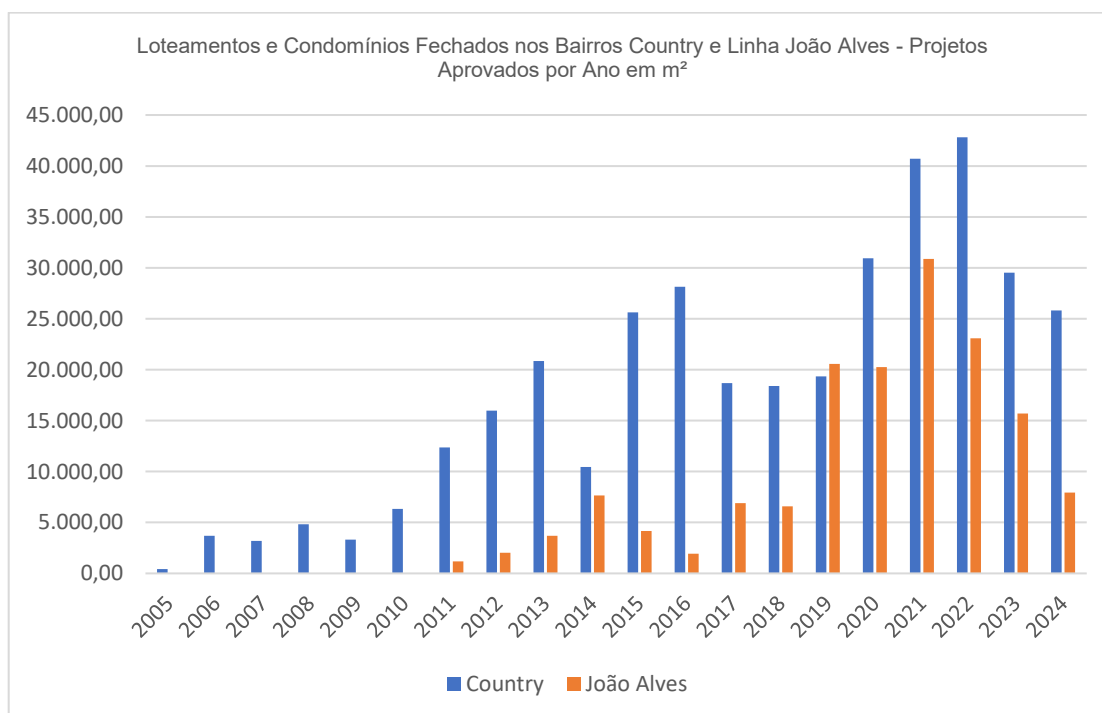
Fonte: Elaborado pelo Autor com base em dados do Setor de Geoprocessamento/SEPLAN (2025).

A análise comparativa dos dados entre 2005 e 2024 revela dinâmicas distintas de produção do espaço urbano nos bairros João Alves e Country, expressando com nitidez a lógica de segmentação socioespacial. Embora o bairro João Alves tenha registrado cerca de 30% mais lotes produzidos no período (Gráfico 06), o padrão construtivo predominante difere substancialmente do observado no Country.

Conforme demonstra o Gráfico 07, o número de construções aprovadas no Country é significativamente maior e concentra edificações mais antigas, espaçosas e de elevado padrão arquitetônico, em uma ocupação menos densa. Essa configuração territorial aponta para a orientação da urbanização local às camadas sociais mais abastadas, com baixa densidade, alta seletividade e infraestrutura direcionada à reprodução do capital fundiário.

Por outro lado, João Alves apresenta um processo mais recente e intensivo de produção urbana, voltado à moradia popular e de classe média baixa, com alta densidade construtiva, lotes compactos e edificação padronizada, frequentemente associada a empreendimentos de habitação de interesse social. Tal padrão reflete uma lógica de urbanização periférica que atende à demanda habitacional da população trabalhadora, mas com menor aporte de infraestrutura urbana e planejamento territorial. Assim, os dados evidenciam a fragmentação socioespacial como projeto e não como falha, reforçando a leitura crítica proposta pela Gramática da Urbanização.

Gráfico 07 – Bairros Country e João Alves – Loteamentos e Condomínios Fechados – Processos de Aprovação de Construções entre 2005 e 2024



Fonte: Elaborado pelo Autor com base em dados do Setor de Geoprocessamento/SEPLAN (2025).

Para evidenciar as diferenças estruturais da malha viária entre os bairros, foram elaborados três conjuntos de mapas com base nos indicadores de *choice* (escolha), *connectivity* (conectividade) e *integration* (integração), conforme definidos por Hillier e Hanson na Teoria Social do Espaço (1984). Tais padrões foram analisados por Kasburger, Pippi e Weiss (2024) em uma pesquisa recente, cujos resultados dialogam com os achados desta tese. Em Santa Cruz do Sul, populações de baixa renda residem perto de vias integradas ao sul, mas altamente dependentes do transporte público. Já grupos de alta renda, localizados em áreas periféricas pouco densas (caso dos bairros Country e João Alves), acessam facilmente a cidade via RSC-287, reforçando a autoss segregação motivada por segurança e a presença de áreas verdes.

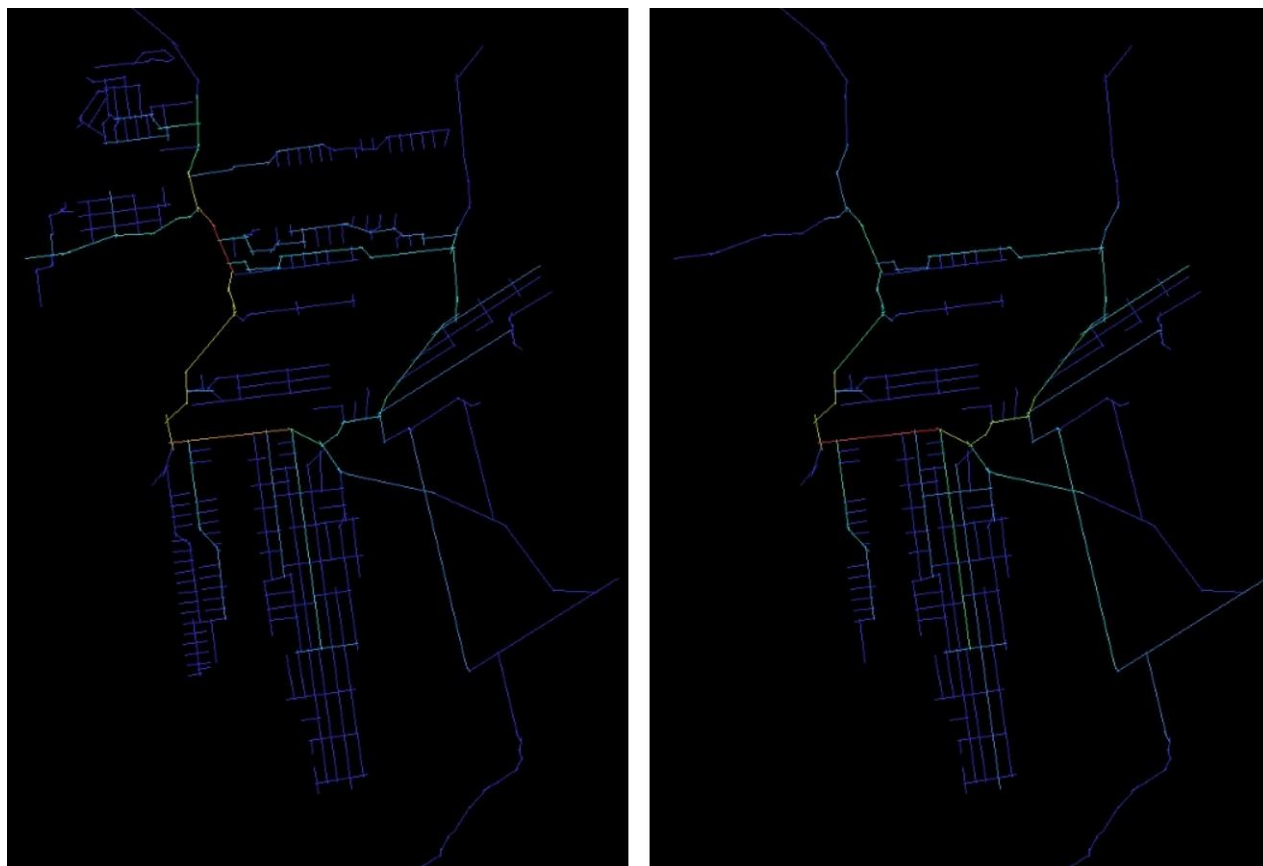
A partir da análise sintática das medidas de integração e escolha, e a posterior sobreposição dos mapas com dados de renda e densidade, verificou-se que a população de maior renda já não ocupa apenas as áreas centrais da cidade. Ela está presente na periferia norte e leste da cidade, onde estão inseridos os condomínios fechados. [...] esses espaços ficam próximos à rodovia RSC 287, o que permite fácil acesso e deslocamento dessa população. Essa escolha de localização demonstra que os estratos mais altos têm preferido o isolamento à busca de integração social e espacial. [...] assim como ocorre em outras cidades de médio porte, a segregação socioespacial é fortemente caracterizada pela autoss segregação dos ricos. (Kasburger; Pippi; Weiss, 2024, p.13-14.)

Na Teoria da Sintaxe Espacial (Hillier; Hanson, 1984), o conceito de *choice* (escolha) quantifica o grau em que um espaço é utilizado como rota de passagem entre todos os pares de espaços da rede urbana (Figura 47). Essa métrica indica quantas vezes um segmento aparece nos caminhos mais curtos entre dois pontos. Espaços com alta escolha são mais centrais e propensos à circulação intensa de pedestres e veículos, enquanto os de baixa tendem a ser mais periféricos ou isolados.

A medida é essencial para compreender a acessibilidade funcional, a hierarquia espacial e a formação de centralidades urbanas derivadas. Vias com alta escolha concentram maior atividade social e econômica, evidenciando como a configuração espacial influencia diretamente o uso do espaço urbano.

A figura à esquerda demonstra a malha axial que conecta os dois bairros considerando os condomínios fechados integrados à malha viária, como se fossem loteamentos regulares. Percebe-se que essa transformação da configuração não é alterada de maneira significativa, tendo em vista que, por diretrizes de projeto, esses empreendimentos não são originalmente idealizados para estarem integrados à malha viária convencional

**Figura 47 – Bairros Country e João Alves – Configuração e Sintaxe Espacial –
Choice (Escolha)**

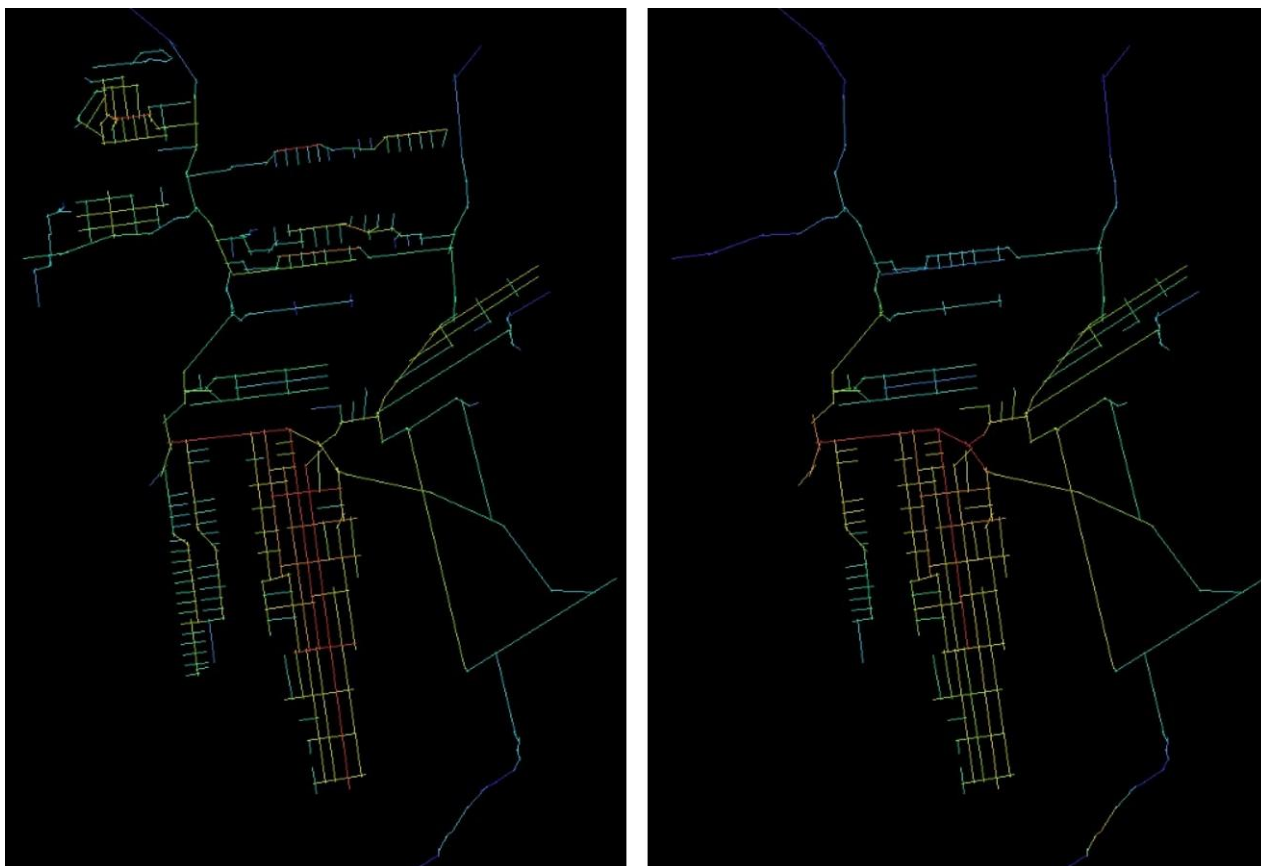


Fonte: Elaborado por Bianca Gemelli (2025).

A métrica *integration* (integração) mede o grau de acessibilidade de um espaço urbano em relação à totalidade da malha viária — quantas conexões ou mudanças de direção, em média, são necessárias para acessar um ponto a partir de outro (Figura 48). Espaços integrados tendem a ser mais acessíveis e centrais, facilitando o fluxo de pessoas e veículos. Espaços com baixa integração tendem à segregação espacial e funcional. A distribuição da acessibilidade e das hierarquias e centralidades urbanas é frequentemente associada a desigualdades estruturais.

Os condomínios fechados apresentam alto grau de integração interna, fruto de estratégias projetuais que visam criar ambientes autossuficientes — com infraestrutura de lazer e serviços privados que substituem o espaço público. Esse padrão revela uma lógica de exclusão planejada, mesmo em contextos de relativa integração morfológica ao passo que loteamentos com grande extensão territorial apresentam maior integração funcional com o entorno, ainda que enfrentem desafios relacionados à infraestrutura, distâncias e serviços.

**Figura 48 – Bairros Country e João Alves – Configuração e Sintaxe Espacial –
Integration (Integração)**



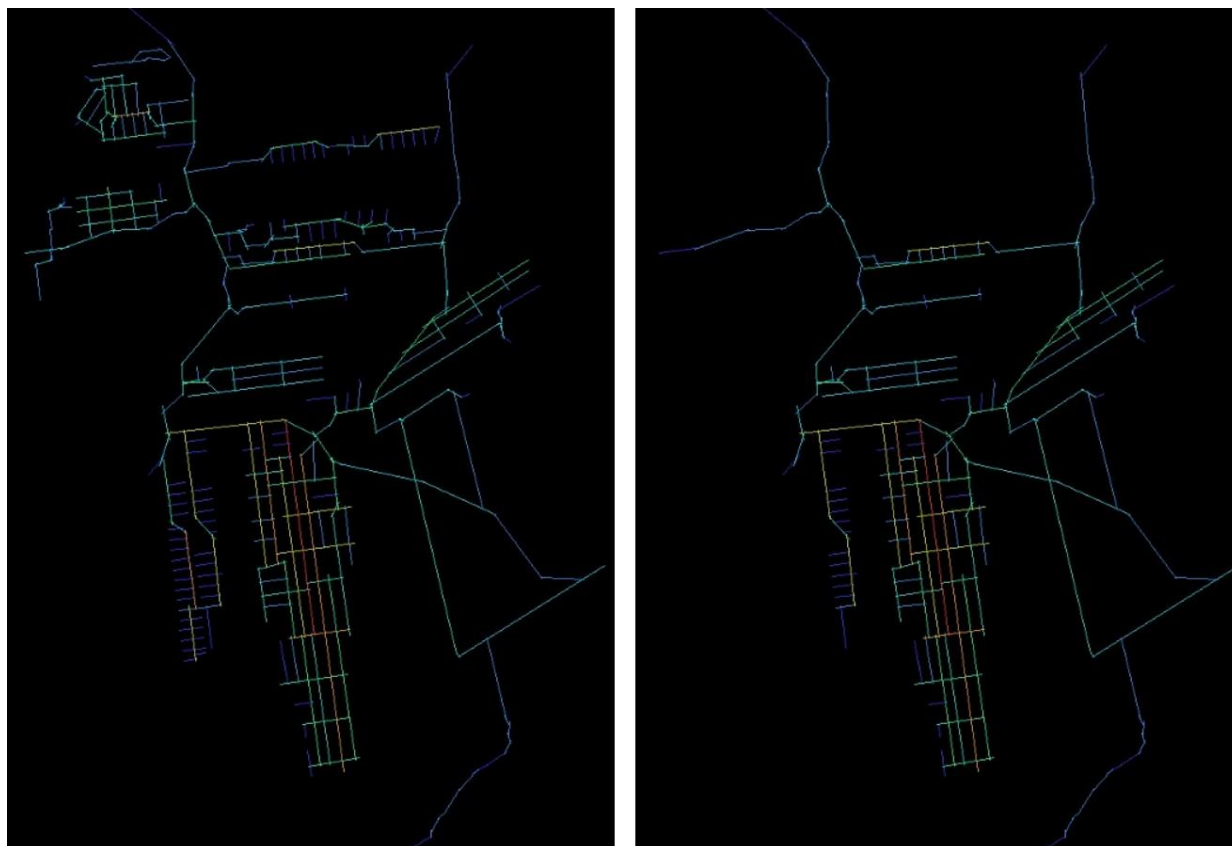
Fonte: Elaborado por Bianca Gemelli (2025).

O conceito de *connectivity* (conectividade) refere-se à quantidade de conexões que uma via estabelece com outras, sendo uma métrica local que avalia a acessibilidade imediata (Figura 49). Indica quantas ruas se ligam a uma determinada via, sem a intermediação de outras.

Ruas com alta conectividade apresentam múltiplas ligações e maior acessibilidade, enquanto vias com baixa conectividade tendem ao isolamento. Diferentemente de métricas como *integration* ou *choice*, que operam em uma escala sistêmica e global, a conectividade permite a leitura da estrutura urbana em seu entorno próximo, revelando padrões de mobilidade, centralidade e usos do espaço.

Ainda que os condomínios fechados apresentem integração interna, sua conectividade com a malha viária pública é limitada e não altera significativamente os atributos sistêmicos. Em contraste, os loteamentos regulares conformam uma malha mais densa e coesa, sugerindo o potencial de estruturação de centralidades locais.

**Figura 49 – Bairros Country e João Alves – Configuração e Sintaxe Espacial –
Connectivity (Conectividade)**

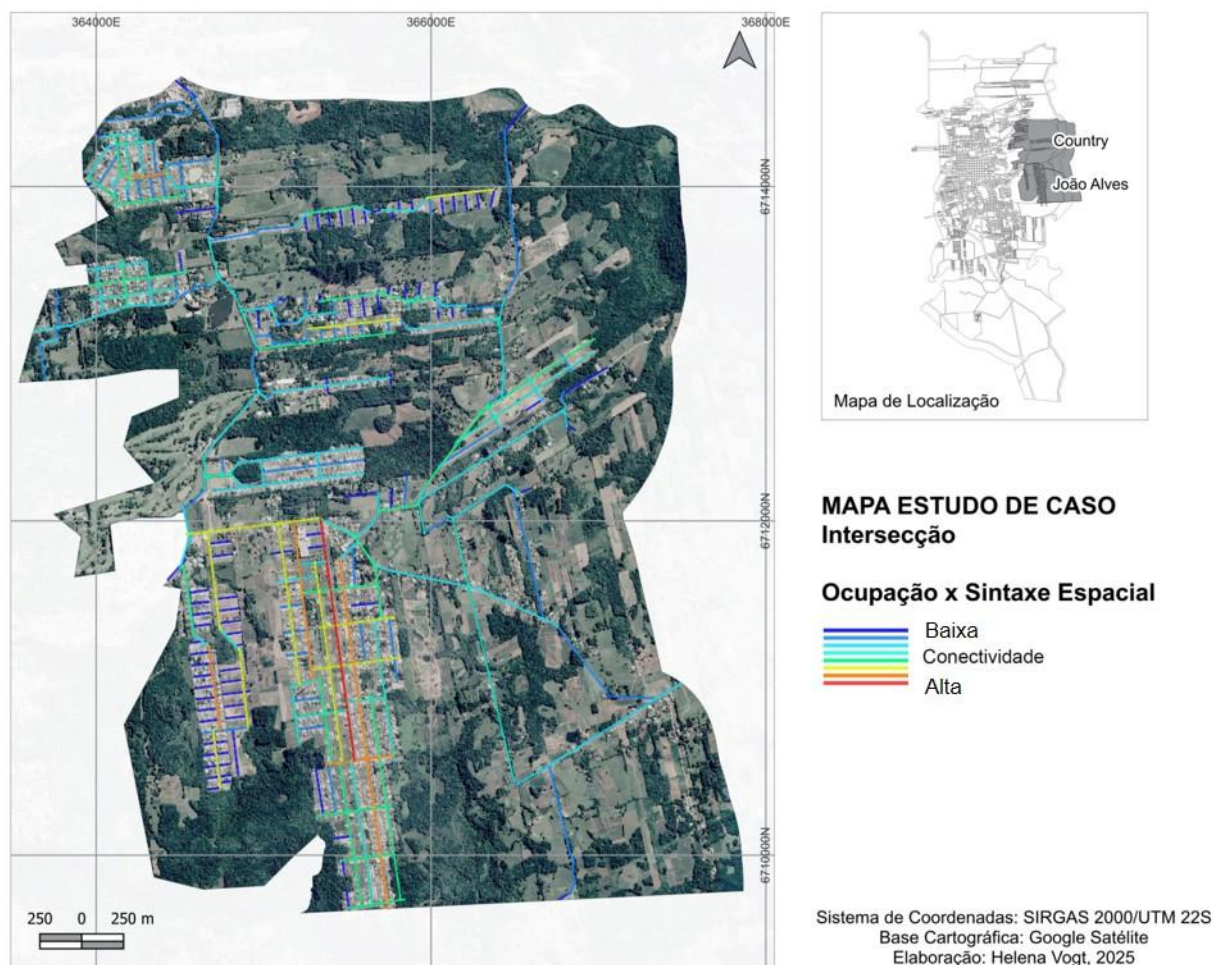


Fonte: Elaborado por Bianca Gemelli (2025).

Para evidenciar as relações entre configuração territorial e fragmentação urbana, utilizou-se o mapa axial de conectividade sobreposto a uma imagem aérea (Figura 49) e a uma modelagem de relevo (Figura 50). A métrica de *connectivity* foi escolhida por revelar centralidades locais que escapam a análises abstratas, desvinculadas do território. Os padrões identificados mostram a influência da estrutura fundiária preexistente — com glebas estreitas e longas — sobre os projetos de loteamentos e condomínios, afetando o desenho das malhas viárias internas, a localização de áreas públicas e o formato dos lotes. Na ausência de diretrizes urbanísticas integradas, cada empreendedor adota soluções autônomas e voltadas ao mercado e estratégias particulares, resultando em uma urbanização fragmentada.

Essa lógica compromete a articulação entre os novos empreendimentos e o tecido urbano consolidado, dificultando a integração socioespacial e enfraquecendo a capacidade de planejamento urbano estratégico. A conectividade revela, assim, os efeitos territoriais de um modelo descoordenado de expansão urbana.

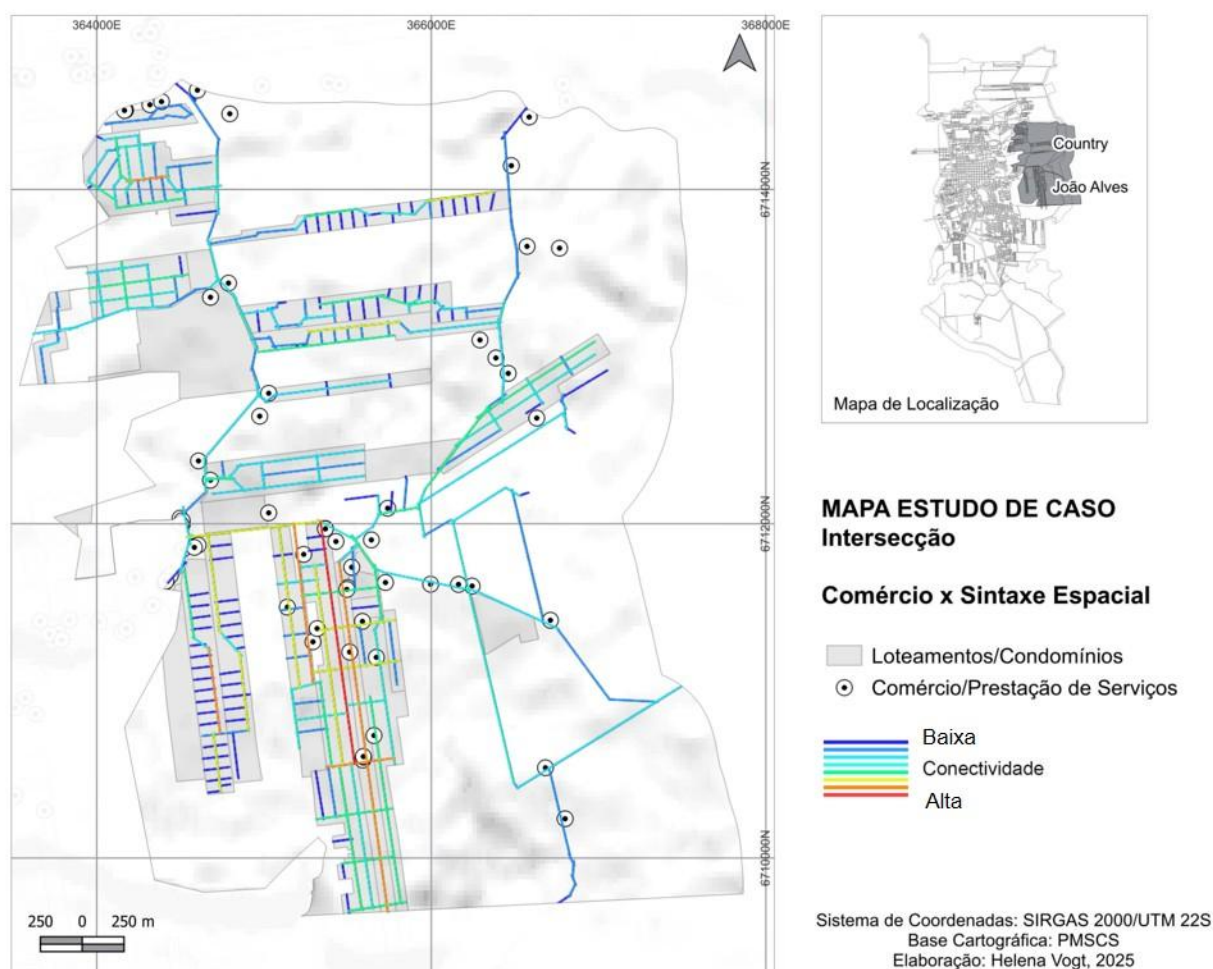
Figura 50 – Bairros Country e João Alves – Configuração e Sintaxe Espacial



Fonte: Elaborado por Helena Vogt (2025).

Ao associar a localização de estabelecimentos comerciais e de serviços à malha axial de conectividade (Figura 51), evidencia-se como esses usos se estabelecem em pontos com maior acessibilidade local, reforçando a emergência de centralidades periféricas articuladas à rede viária. Trata-se de uma dinâmica reveladora da articulação entre padrões espaciais configuracionais e estratégias de reprodução do capital imobiliário que denota como os empreendedores, com base em análises prévias ou conhecimento empírico da estrutura urbana, antecipam-se ao poder público e estruturam seus empreendimentos aproveitando os nós mais conectados, destinando os terrenos mais valorizados a essas áreas estratégicas. A lógica é clara: quanto maior a conectividade, maior o potencial de visibilidade, fluxo e valorização. Esse movimento é explicitado na Figura 52, que sobrepõe os dados do Plano Diretor de 2019 com a localização de estabelecimentos comerciais e eixos conectivos.

**Figura 51 – Bairros Country e João Alves – Configuração e Sintaxe Espacial –
Uso Comercial**



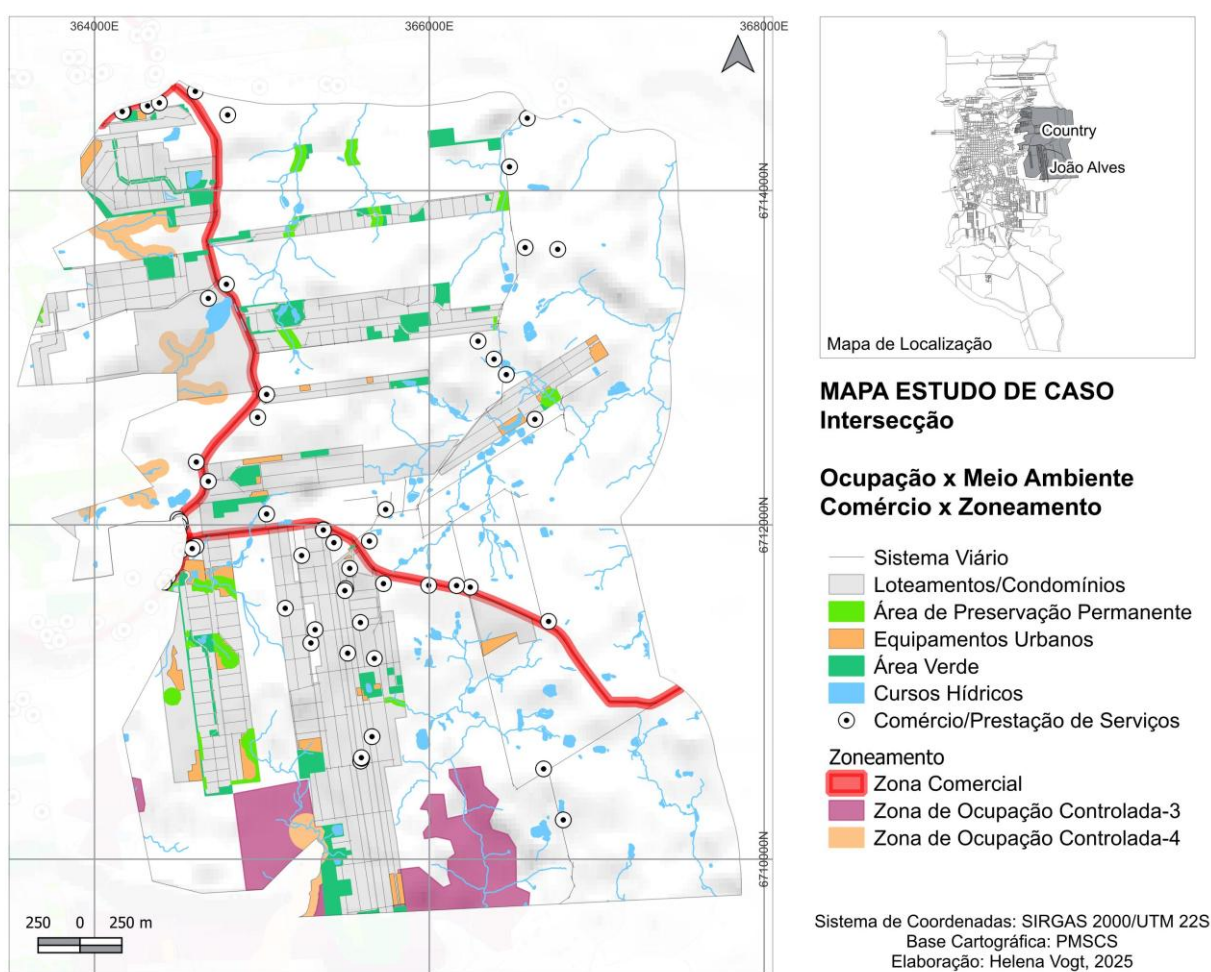
Fonte: Elaborado por Helena Vogt (2025).

Os pontos de maior atratividade comercial coincidem com a delimitação das “Zonas Comerciais” nas Avenidas Léo Kraether e Linha João Alves, inseridas na revisão do Plano Diretor de 2019. Essa normatização não resulta de planejamento prospectivo, mas da legitimação de padrões impostos pelo mercado. Em vez de orientar a urbanização, o zoneamento apenas a ratificou. Trata-se de um caso típico de urbanismo reativo, no qual o planejamento público se limita a sancionar interesses privados consolidados. A antecipação dos empreendedores às alterações na legislação revela um padrão de fragmentação fundiária induzida. Os produtos imobiliários são concebidos com base na diferenciação territorial, onde os lotes mais valorizados são posicionados nos eixos mais acessíveis e conectados, e os menos valorizados ficam nas extremidades ou em áreas com menor infraestrutura.

Esse arranjo inicial já delimita uma espacialização hierarquizada da cidade, criando desde o início uma lógica de fragmentação socioespacial. O agravante, nesse contexto, é a forma como o poder público atua — não como indutor de equidade territorial, mas como legitimador tardio de desigualdades previamente estabelecidas.

Ao reconhecer os eixos mais conectados como zonas comerciais, o Estado premia os agentes privados com aumento de índices construtivos e flexibilização de usos, sem exigir contrapartidas proporcionais em infraestrutura ou inclusão urbana. Trata-se de uma forma de subsídio indireta, em que os ganhos extraordinários obtidos com a valorização fundiária não são redistribuídos, mas concentrados.

Figura 52 – Bairros Country e João Alves – Mapa de Ocupação e Uso do Solo – Plano Diretor 2019



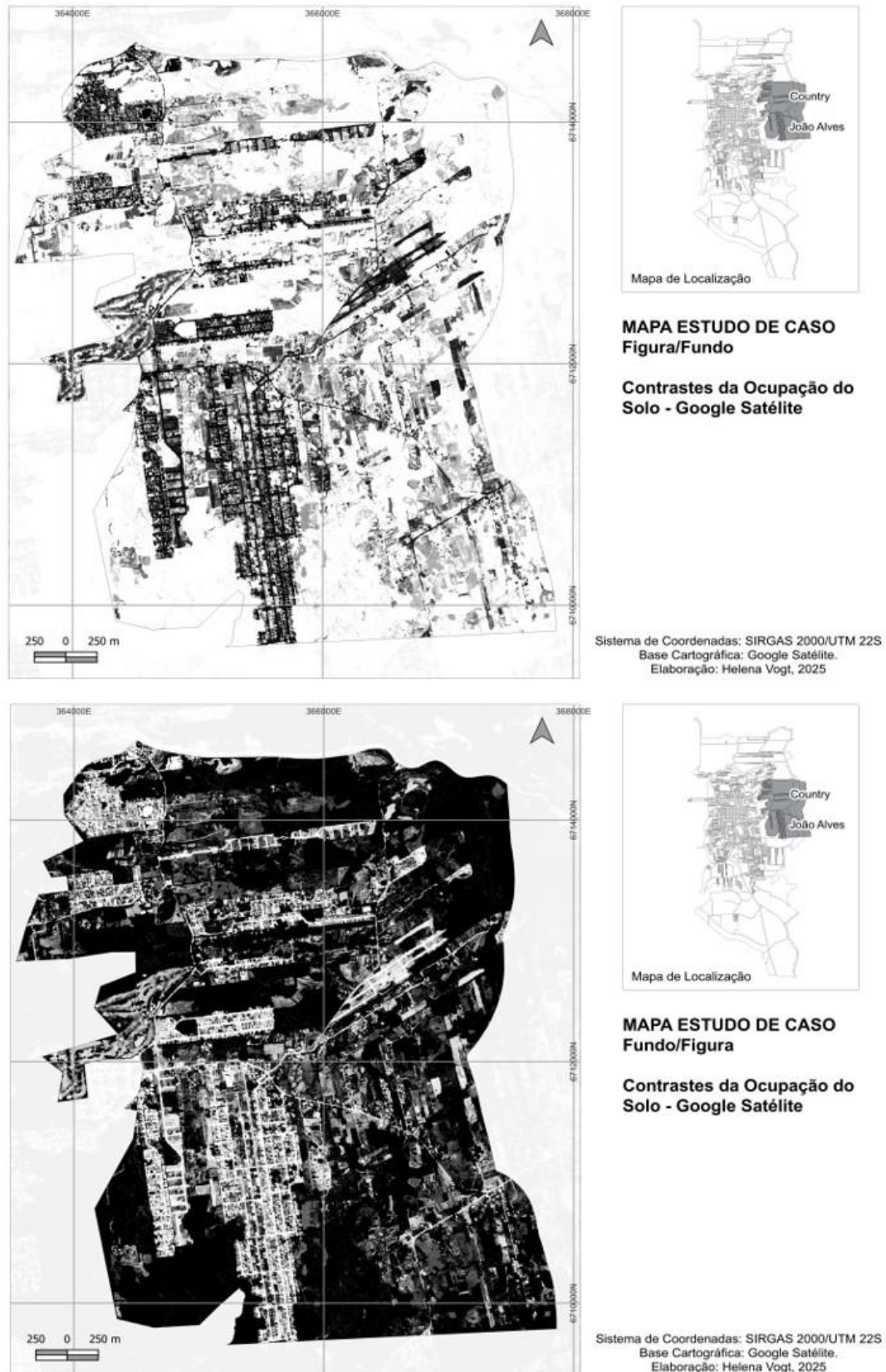
Fonte: Elaborado por Helena Vogt (2025).

Esse processo se insere no que a GramUrb denomina como articulação sintática-semântica: a estrutura física do espaço (sintaxe) é utilizada para gerar valor simbólico e econômico (semântica), sob mediação de discursos institucionais e normativos que disfarçam práticas de captura e privatização do território. Ao não reconhecer as externalidades negativas dessas práticas, o poder público contribui para a cristalização de um modelo urbano fragmentado e predatório. A urbanização não é apenas moldada por forças espontâneas de mercado, mas por estratégias territorializadas de apropriação desigual do espaço, respaldadas por uma governança pública capturada e refratária ao planejamento equitativo. Ao institucionalizar os eixos de valorização fundiária definidos pelos empreendedores, a legislação não corrige assimetrias, mas as naturaliza, e, ao fazê-lo, compromete o papel estruturador da política urbana, desarticulando a promoção de justiça socioespacial e fortalecendo os circuitos de reprodução desigual da cidade.

Para visualização dos processos de reordenamento territorial e padrões de ocupação nos empreendimentos dos bairros João Alves e Country, elaborou-se a Figura 53, que revela os padrões de ocupação a partir do contraste figura/fundo, destacando construções e vias (em tons escuros) e áreas de vegetação (em tons claros, com variações conforme o estágio de preservação). Na sequência, utilizou-se uma inversão cromática que permite compreender a distribuição do quadro construído e os impactos espaciais da urbanização. Evidenciam-se os distintos graus de fragmentação socioespacial e ambiental, refletidos na disposição dos empreendimentos e na pressão sobre áreas verdes. A imagem sugere a ausência de diretrizes integradoras no planejamento, resultando em uma malha descontínua e desigual, com impactos sobre a paisagem e na articulação entre os territórios produzidos e o pré-existente.

Considerando esse contexto de expressiva expansão urbana, o jornal Gazeta do Sul veiculou, entre 2021 e 2024, uma série jornalística dedicada aos bairros de Santa Cruz do Sul, apresentada como uma iniciativa de valorização das comunidades locais. Contudo, apesar de seu viés declaradamente informativo e comunitário, a série revelou uma abordagem marcadamente ufanista, descritiva e desprovida de qualquer densidade analítica. Em vez de fomentar uma leitura crítica sobre os processos de urbanização, desigualdade territorial e conflitos latentes na configuração urbana da cidade, o conjunto de reportagens optou por um tom celebratório, enaltecendo aspectos cotidianos, memórias afetivas e elementos pitorescos das localidades.

Figura 53 – Bairros Country e João Alves – Ocupação da Mancha Urbana/Quadro Construído 2025



Fonte: Mosaico elaborado pelo Autor sobre mapas elaborados por Helena Vogt (2025).

A opção editorial denota uma estratégia de fidelização simbólica do público leitor. A Gazeta do Sul investiu em uma narrativa que constrói identidades locais idealizadas, desconectadas das dinâmicas estruturantes do território, como a financeirização do solo, os processos de segregação socioespacial e a captura institucional do planejamento. A ausência de conexões causais e temporais nas reportagens — muitas vezes construídas de forma a-histórica, acrítica e despolitizada — impede a compreensão das transformações urbanas como fruto de disputas, projetos de poder e ações deliberadas de grupos de interesse nas formas de reprodução e exploração dos processos de urbanização (Figuras 54 e 55).

Figura 54 – Bairro Country – Matéria Jornalística veiculada no jornal Gazeta do Sul em 28-29/05/2021

20 e 21. ESPECIAL GAZETA DO SUL, QUARTA-FEIRA, 28 DE MAIO DE 2021

Bairro dos condomínios, da natureza e do belo pôr do sol

DELIMITAÇÃO

A ajuda no Bairro

Situação na parte alta de Santa Cruz do Sul, o Country é um bairro jovem, que vem crescendo e se desenvolvendo dia após dia, principalmente em função da construção de condomínios residenciais fechados. Lar de clubes como o Santa Cruz Country Club, que dá o nome ao bairro, e da AABR Santa Cruz do Sul, o local tem sido escolhido também por empresas que buscam uma alternativa diferenciada para se estabelecerem.

A localização do Country, envolvido pelo Cíntaro Verde, isto é, próximo do meio ambiente, também proporciona outra bela atração natural: o pôr do sol. Há quem diga, inclusive, que é um dos mais bonitos pontos de observação de finais de tarde em Santa Cruz do Sul.

NO PRINCÍPIO FOI O GOLFE

O clube

O Santa Cruz Country Club (SCCC) foi fundado em 1995 por um grupo de empresários que passaram o verão em Torres, Laje, se conheceram e se encantaram pelo golfe. De acordo com informações depositadas no site do clube, o SCCC chegou ao campo de golfe de 18 buracos do interior do Rio Grande do Sul.

A área ocupada pelo clube tem cerca de 50 hectares e fica no Cíntaro Verde de Santa Cruz do Sul, onde se encontra o remanescente original do Rio de Ilha, características da porção sul da Mata Atlântica. Além disso, o SCCC conta com uma sede ampla, inaugurada em 2004, que oferece uma vista privilegiada da cidade, um rio e um campo de golfe.

Os condomínios residenciais

De acordo com o censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Country era, à época, o quarto bairro menos populoso de Santa Cruz do Sul, com cerca de 17 mil habitantes. Entre os que não tinham ideia de seu tamanho real, não se aplicava, nos últimos 12 anos, dentro do crescimento contínuo do bairro, com a propensão para manter condomínios residenciais fechados.

A Karmag Immobilien, por exemplo, tem concentrado sua atuação no bairro. Segundo o síndico da Karmag, o empresário Marcos Maure, o Country é um bairro que se torna, aos poucos, uma comunidade de condomínios de alto nível. "O bairro tem toda uma geografia muito legal. É o rio de Ilha, o rio da Ilha, o rio da Ilha, com boa infraestrutura, boa ventilação, é tranquilo, ótimo para quem quer se separar, tranquilidade, que mesmo tempo, proximidade do Centro", comenta.

Para Maure, apesar de o Country não ser muito antigo, "dependendo do condomínio, você tem uma diversidade de 15 quilômetros do Centro da cidade. Além disso, o bairro tem características próprias muito interessantes, é um lugar que valoriza muito o homem de Ilha, de Ilha, de Ilha, tudo no ano inteiro: praia, montanha, academia, esporte, é tudo. É o que o bairro tem e não encontra o que procura lá em cima, você está a 15 quilômetros do Centro".

O síndico afirma que a pandemia, que exigiu momentos de isolamento dentro de casa, fez com que as pessoas procurassem por espaços mais amplos, como residências, mas impulsionou ainda mais a procura por espaços como os dos condomínios no Country. Maure enfatiza também que o bairro está muito próximo a uma das ruas de Santa Cruz, o que é muito bom. "Hoje está tudo valorizado, é fácil de sair, fácil de entrar. Não há nada aqui, no bairro Country e não há nada de nada, que não seja mais valorizado na cidade, com tempo, hora, e está se valorizando em um curto espaço de tempo", completa.

Lugar de boa gastronomia

Um estabelecimento que se espalhou muito bem do espaço onde está instalado no Bairro Country é o 160 Sul. Em 2015, o então proprietário, Jairo Welter, começou a fazer o 160 Sul e o conceito para um novo restaurante em Santa Cruz do Sul. Também é o caso da região de engenho médico e espalhada em gestão empresarial, Leticia Borges Noll.

Hoje, o restaurante está instalado em uma casa de mais de 100 anos. Segundo os donos, o 160 Sul é um espaço de região com características que chamam muito a atenção. Além disso, desde a inauguração, os proprietários de uma cozinha experiente, começaram pelo simples estabelecimento que oferecem.

A pizzaria da parte alta

O progresso do local faz com que cada vez mais empresas busquem o Country para se estabelecer. É o caso da Liza Piza Delivery. O estabelecimento, que surgiu em junho de 2020, desde logo na Avenida Liza, 100, Bairro Country. "Quando a gente veio para cá, fomos uma pequena empresa, mas hoje já faz muitas pizzas. E é um local muito bom, bem desenvolvido, que tem", conta o proprietário da Liza, Eduardo Jacobini.

Satisfeito com o lugar que escolheu para fazer a pizzaria, o empresário acrescenta que, embora seja a cidade toda, mas a maioria das comunidades das montanhas de região alta. "Ola para dizer que 60% da cidade é alta". Como trabalha com delivery, a Liza Piza possui uma condição de entrega facilitada para a região mais próxima. "Não fazemos principal aqui em cima. Não é a gente não quer vender para outros bairros. Como o serviço é

AABR era um antigo "entrepósito"

Além do Country Club, o bairro é também casa da Associação Atlética Benito do Brasil (AABR) de Santa Cruz. Inaugurada em 1962, a AABR é o clube de futebol de Santa Cruz do Sul, com 100 anos em 2022. Presidida pela Associação em cinco gestões, Márcio Eugênio Kops, de 63 anos, lembra que começou a AABR em 1962, quando ele era um jovem, quando ele era o primeiro ano do ensino médio.

De acordo com a AABR, a associação foi fundada em 1962, com o objetivo de promover o esporte e a cultura. A AABR é o clube de futebol de Santa Cruz do Sul, com 100 anos em 2022. Presidida pela Associação em cinco gestões, Márcio Eugênio Kops, de 63 anos, lembra que começou a AABR em 1962, quando ele era um jovem, quando ele era o primeiro ano do ensino médio.

Um ano após a fundação, em 1963, a AABR foi adquirida a propriedade da Liza Piza. O local onde se situa a sede do clube de futebol de Santa Cruz do Sul, o Country, que hoje se chama Bairro Country, pertence à Liza Piza. Além disso, o clube também é conhecido por ser um "entrepósito". Viajantes com suas coisas e o clube também é conhecido por ser um "entrepósito". Viajantes com suas coisas e o clube também é conhecido por ser um "entrepósito".

Fonte: Mosaico elaborado pelo Autor.

Disponível em: <https://www.gaz.com.br/bairro-dos-condominios-da-natureza-e-do-belo-por-do-sol/>.

Acesso em: 03 maio 2025.

Mesmo quando temas sensíveis são mencionados (como a expansão desordenada, as ocupações irregulares ou a verticalização), estes são tratados de modo genérico, sem contextualização crítica ou responsabilização dos atores envolvidos.

Figura 55 – Bairro João Alves – Matéria Jornalística veiculada no jornal Gazeta do Sul em 08-09/10/2022

20 e 21. ESPECIAL GATTA DO BRASIL DOMINGO 16 DE OUTUBRO DE 2009

JOÃO ALVES

Pleno desenvolvimento e **crescimento** dia após dia



Há pouco mais de dez anos, o
 Bairro João Alves, situado na Zona
 Leste do município, contava com
 apenas 304 habitantes, de acordo
 com o censo do Instituto Brasileiro
 de Geografia e Estatística (IBGE).
 Hoje é um dos bairros que mais
 crescem em Santa Cruz do Sul,
 com investimentos de loteadoras
 além de contar com diversos
 serviços de comércio, como
 mercado, farmácia e petshop,

De acordo com o setor de geoprocessamento da Prefeitura de Santa Cruz do Sul, o Bairro João Avelar foi criado pelo município em 1978 e possui cerca de 20 mil habitantes. Atualmente, sua localização situa-se entre os bairros de 2010 Antares, era parcialmente zona rural e parte pertencia ao Bairro Country. A área deixou de pertencer ao município quando o então prefeito, Plínio Diretor de 1978 veio junto com a nova lei de bairros, fazendo com que o local passasse a integrar o território urbano de Santa Cruz do Sul. Hoje João Avelar recebeu uma área que anteriormente era ocupada pelo Bairro Country.

Não há informações atuais sobre o número de imóveis residenciais hoje que é 3,025 unidades, o que indica que a população do bairro cresceu pouco desde a criação dele. Atualmente, o João Avelar conta com 27 unidades comerciais e de serviços. Ainda segundo a prefeitura, não há comércio na área nem vem da localidade. "No mapa municipal do ano de 1922, esteve as Linhas Nova, Serra" Alegria e São José da Serra, achava-se a Linha São José da Serra bem mais aproximadamente estava para povoação Aurora Grande, na época, e os Arroios Piribetral e

Delimitações

[illegible]

Iniciativa para dar visibilidade ao local

Rosângela Eduarda Kerenz é a responsável pelo atendimento aos clientes no setor de atendimento ao cliente, responsável por atender os clientes que entram em contato com a loja. Kerenz mora no Jôê Alves de Almeida, 10, no bairro de São João, em São Paulo. Ela trabalha na loja há 10 anos e a época durante a qual ela trabalhou na loja foi de 2005 a 2015, quando ela se aposentou. Antes de trabalhar na loja, ela trabalhava na loja de roupas da mãe.

Com as mudanças trazidas pela pandemia da COVID-19, a loja teve que se adaptar para atender os clientes que entram em contato com a loja. Kerenz diz que a loja teve que se adaptar para atender os clientes que entram em contato com a loja. Ela diz que a loja teve que se adaptar para atender os clientes que entram em contato com a loja.

Segundo ela, um problema muito comum é a falta de atendimento ao cliente. Ela diz que a loja teve que se adaptar para atender os clientes que entram em contato com a loja. Ela diz que a loja teve que se adaptar para atender os clientes que entram em contato com a loja.



portal para que elas pudessem ex



PRODUÇÃO RURAL INTENSA

O João Alves é um baiano onde residem muitas famílias de produtores rurais. Um desses agricultores é Danilo Hentschke, que mora na localidade aproximadamente 50 anos. Produtor de hortaliças na propriedade em João Alves, ele comenta que a área era considerada zona rural. "Hoje, minha casa já é área urbana, e cercada de loteamentos".

Durante os anos, Hentschke acompanhou o progresso do bairro. Ele comemora que, apesar de não ter acesso à tudo, como farmácia, mercado, loja de material de construção, entre outros comércios, além de ter fácil acesso à área central de Santa Cruz. "Com o progresso vão se valorizando nossas terras." O morador vende seus produtos no Feis Rural e conta que, durante a pandemia, precisou se realimentar e trabalhar com vendas pelo celular.



Propriedade de Danilo Hentschke



Com o crescimento, Hentschle percebeu o aumento das vendas não apenas para outras regiões do município, mas também muito dentro do bairro. "Tenho vários clientes de loteamentos aqui por perto", completa. Além disso, o produtor salienta que o bairro tem uma vizinhança muito boa e que é ótimo morar no local. Sobre se mudar daí, ele afirma: "Daí não quero ir."

Levando investimentos para o local

O empreendedor é sócio-proprietário no ramo de empreendimento: imobiliário: Erickson Karanoff foi um dos primeiros a investir no Jêdo Alive. A primeira empresa que ele criou foi o mesmo: Imobiliário, do início de Karanoff, Jêdo Talenti.

Além de ser sócio, em pureza, ele também é sócio e consórcio. Por exemplo, ele é sócio da Consórcio (Cortas), foi levado rede de alguns para o Intermexão No Saneamento, que ele foi primeiro a criar. Ele também é sócio em empreendimentos no local, chegou também mais de dez anos.

Ele também acredita que, na época, no Brasil, não havia lugar de morar, mas ele também acredita que, na época, no Brasil, não havia lugar de morar.

[illegible]

Associação de moradores promove integração e melhoria

Maíra Müller é presidente da associação das moradores do Morador Novo Santa Cruz e da Comunidade Católica Morador do João Alves há oito anos, ele salienta que a entidade tem como objetivo melhorar a moradia para o bairro, tanto a parte do conformismo como a do interior – e em função das moradoras, conforme Müller, o João Alves é um bairro mais agradável e seguro.

“Chegamos lá depois de longo tempo. Fomos recebidos. Embora tenha enfatizado o acolhimento, não parecia que muitas vezes falasse uma aproximação melhor das pessoas, respeito. Por exemplo, várias vezes nos pediram instalação de quibros molnhas mas, mais uma questão de respeito à lei do inquilinato e das boas vizinhanças, eu todos respeitamos a lei”, afirma Müller.

Para a presidente, o bairro cresce constantemente, com novas lotações sempre abertas e outros em fase de elaboração e projeto. Comissão, a expectativa é de que logo se já um dos mais populosos do município. No entanto, com

"Comecemos a ter, principalmente, problemas com a mobilidade nos braços. Logo os cingulos esticam com seus tamanhos defasados, a saúde e a segurança tornam-se. Passamos então sendo parados para isso, como o anúncio de alguns dias atrás, posto de saúde, e afastamento de alguns dias", afirma.

A comunidade sofre também com problemas constantes no abastecimento de água. "Como o local é alto, quando acontece chuvas, mesmo que programadas, e mesmo que a previsão de inverno seja no mesmo dia, geralmente se demonstra brevidade às normalizações. Para resolver isso, nós temos que fazer o corte de água. Alguns com a interrupção é a continuação de um acortamento ou cancelamento via principal da João Alves. "É um lugar tão lindo de fazer caminhada, mas perigoso porque se tem de ser muito de atenção", acrescenta.

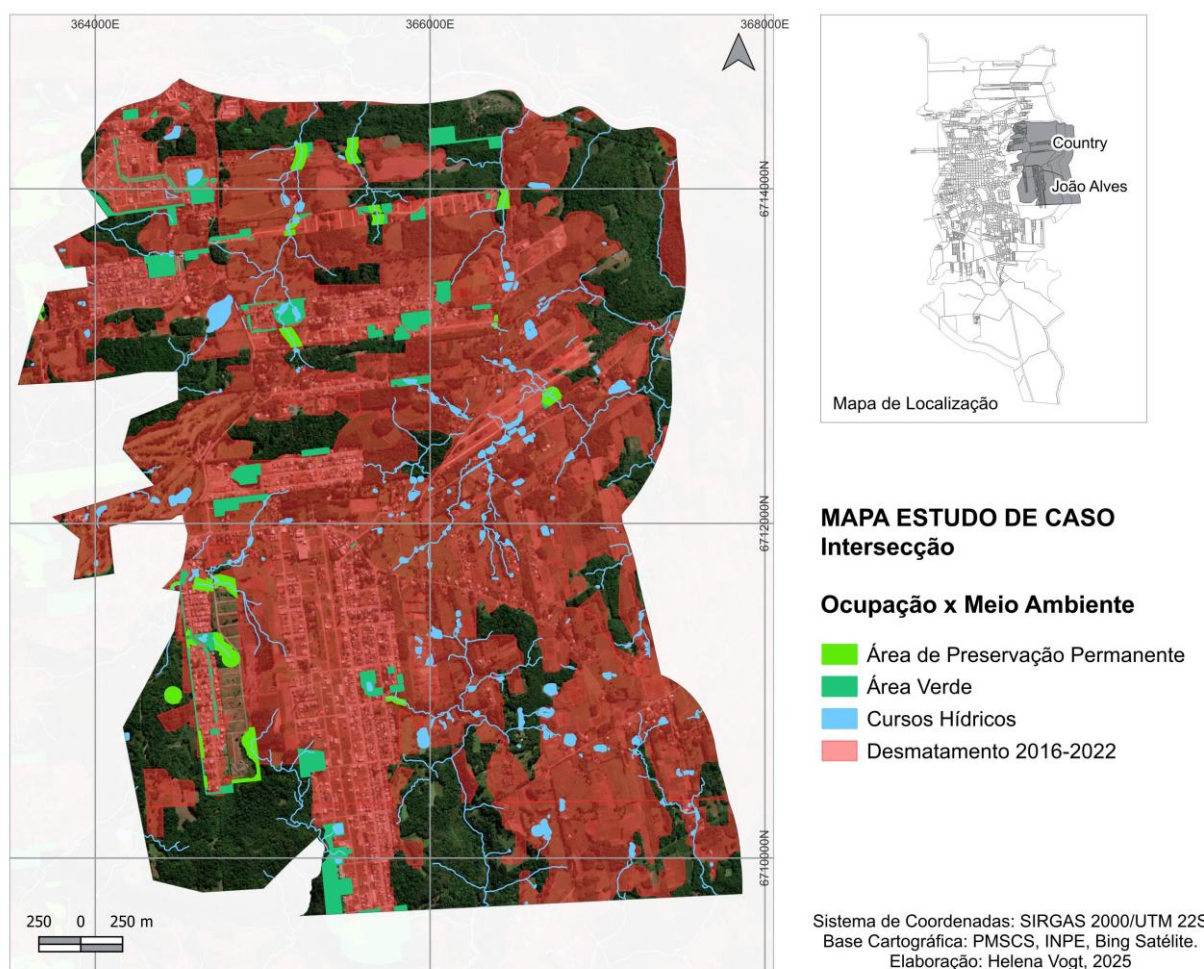
Mosaico elaborado pelo Autor
Disponível em: <https://www.gaz.com.br/a-vida-no-bairro-pleno-desenvolvimento-e-crescimento-dia-apos-dia/>. Acesso em: 03 maio 2025.

Com isso, reforça-se a ideia de que o “desenvolvimento” é inevitável e desejável, naturalizando práticas que intensificam a fragmentação socioespacial e a exclusão urbana. Ao invés de denunciar ou investigar os efeitos dessas práticas sobre as populações mais vulneráveis e os efeitos deletérios das dinâmicas de expansão urbanas desordenadas, a série as oculta, sob a lógica de evidenciar as supostas oportunidades de “crescimento e desenvolvimento” presentes nesses processos assimétricos de reprodução urbana.

Assim, longe de ampliar o debate público sobre a cidade e seus rumos, a série deve ser compreendida como uma operação simbólica voltada à legitimação de uma determinada imagem de cidade, articulada ao consumo de uma identidade local supostamente harmônica e coesa. Nesse processo, o jornal deixa de ser um ator crítico da cena urbana para se tornar um agente de reprodução do *status quo*, operando como mediador de um discurso urbano hegemônico que mascara as desigualdades, suaviza os conflitos e reforça o modelo mercantilizado de produção do espaço em Santa Cruz do Sul.

A análise comparativa nas duas próximas figuras revela as contradições e impactos socioambientais associados aos atuais processos de urbanização em Santa Cruz do Sul, especialmente nos bairros Country e João Alves. A sobreposição de dados georreferenciados do setor de geoprocessamento da Secretaria de Planejamento municipal e das bases do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) evidencia a forte correlação entre as áreas de desmatamento ocorridas entre 2016 e 2022 e os novos empreendimentos imobiliários instalados nesses territórios (Figura 56). A co-incidência geográfica destes dois processos complementares de urbanização denota uma dinâmica de ocupação do solo que promove a conversão de áreas verdes em superfícies impermeabilizadas e parceladas, impactando negativamente ecossistemas sensíveis e comprometendo o equilíbrio ambiental.

Figura 56 – Bairros Country e João Alves – Ocupação da Mancha Urbana x Áreas de Desmatamento 2025



Fonte: Elaborado por Helena Vogt (2025).

Embora os territórios em questão já apresentassem, historicamente, uso agropecuário significativo — responsável pela supressão vegetal —, a recente (re)produção do espaço urbano tem se mostrado ainda mais degradante. As novas formas de ocupação, baseadas em condomínios fechados e loteamentos com baixa densidade de grandes extensões, promovem a fragmentação ambiental e socioespacial e a descaracterização de zonas de amortecimento das chuvas e áreas de preservação permanente (APPs).

A rede hidrológica, assim como as remanescentes manchas de vegetação, tornam-se elementos isolados no mosaico urbano que avança sobre o bioma, fragilizando suas propriedades ecossistêmicas, que passam a não ser mais relevantes do ponto de vista ambiental. O Rio Grande do Sul, embora apresente taxas relativamente baixas de desmatamento em comparação com outras regiões do país, tem nas áreas de Santa Cruz do Sul, Região dos Vales e Serra algumas das zonas mais críticas de supressão da Mata Atlântica remanescente, conforme apontado por análises do INPE.

Nesse contexto, os processos de urbanização — especialmente os voltados à produção de solo urbano via mercado imobiliário através de processos de conversão territorial — devem ser compreendidos como vetores relevantes do desmatamento, ao lado das práticas de agricultura extensiva. A lógica de expansão horizontal e a ausência de um planejamento integrado agravam ainda mais os efeitos cumulativos da degradação ambiental. Os impactos desses processos ficaram evidentes no final de abril de 2024, quando os bairros João Alves e Belvedere foram atingidos por um evento climático extremo: uma micro explosão atmosférica (*downburst*) com efeitos devastadores. A ocorrência desse fenômeno, inédita em intensidade e destruição, atingiu justamente a região com maior adensamento recente de empreendimentos, sinalizando a vulnerabilidade crescente de áreas urbanizadas sem critérios ambientais rigorosos.

Este evento antecedeu, inclusive, as históricas enchentes que devastaram os Vales do Taquari e do Rio Pardo dias depois, confirmando a escalada dos efeitos da emergência climática no estado. Apesar disso, a cobertura jornalística veiculada pela Gazeta do Sul em 29/04/2024 (Figura 57) abordou o episódio apenas como uma tragédia isolada, sem estabelecer qualquer relação entre a catástrofe e os processos de transformação urbana acelerada que redesenharam a paisagem dos bairros atingidos.

Figura 57 – Bairro João Alves – Matéria Jornalística veiculada no jornal Gazeta do Sul em 29/04/2024 – Evento Climático Extremo – Micro explosão Atmosférica

6. GERAL GAZETA DO SUL, SEGUNDA-FEIRA, 29 DE ABRIL DE 2024

TEMPORAL

S. Cruz foi município mais afetado nos Vales

Coordenadoria Regional da Defesa Civil, que abrange 62 cidades, monitora os danos causados pela tempestade, que teve granizo, vendaval e chuva intensa. Diante dos estragos, Prefeitura vai decretar situação de emergência hoje

Bastaram menos de dez minutos para o forte temporal registrado no início da tarde de sábado provocar estragos em Santa Cruz do Sul. De acordo com a Defesa Civil municipal, o vendaval (com uma velocidade estimada de 90 quilômetros por hora) e a queda de granizo danificaram 750 residências – 470 na Linha João Alves e 250 no bairro Belvedere –, afetando cerca de 3,8 mil pessoas.

Diante dos estragos, a Prefeitura vai decretar situação de emergência. Conforme o secretário municipal de Segurança e Mobilidade Urbana, José Joaquim Dias Barbosa, o documento vai ser confeccionado ainda hoje. Ele explicou que será Nível 1, ou seja, o Município vai suportar os gastos provocados pelo temporal, sem necessitar de ajuda do Estado. “Tão só um prazo de 180 dias para o Município ficar totalmente voltado ao conserto dos estragos provocados pelo vendaval”, afirmou.

O coordenador regional da Defesa Civil, coronel Cláudio Mattos, monitora desde sábado à noite a situação. Segundo ele, Santa Cruz do Sul foi o município mais afetado na área de abrangência da coordenadoria, que abrange 62 cidades dos Vales do Rio Pardo e do Taquari e outras próximas. “O do Estado foi afetado por um alto índice pluviométrico. Mas, em relação ao vento, Santa Cruz foi o mais atingido”, informou. Mattos disse ainda que Vera Cruz e Venâncio Aires também registraram prejuízos, mas em níveis menores.

De acordo com o coronel, o Estado oferece ajuda humanitária ao município, que conseguiu, até o momento, abarcar as necessidades da população atingida. “Caso supere a capacidade do município, o Estado segue à disposição”, assegurou.

Defesa Civil cadastra para doação de telhas

Durante a tarde de ontem, equipes da Prefeitura realizaram o cadastro das famílias afetadas que solicitaram doação de telhas. Na Linha João Alves foram 116 registros, realizados na Escola Municipal de Ensino Fundamental (Emef) Dona Leopoldina. Até o início da noite de ontem, 16 residências passaram por vistoria, mas não houve a entrega de telhas, de acordo com a Prefeitura.

Já no Bairro Belvedere, 110 registros foram feitos na Emef Frederico Assmann. Ao todo, 58 foram vistoriados, com a entrega de 870 unidades de telha até o final da tarde.

Morador da Rua Antônio Assmann, no Belvedere, o aposentado Eri Rodrigues Ribeiro, de 81 anos, solicitou o material. Estima que vai precisar de dez telhas e seis cunhas na sua residência, onde vive há 53 anos. A parte da frente foi a mais atingida, fazendo com que a água invadisse o domicílio, principalmente a sala e o quarto.

Sem luz desde a interrupção, ele não sabe se os equipamentos eletrônicos foram danificados. “Foi o pior temporal que enfrentei em 20 anos. Na última vez, metade das telhas foram arrancadas”, relatou.

Conforme o secretário Barbosa, 90% dos danos foram provocados nos telhados de residências, empresas e escolas, atingidos pela ventania e pelo granizo. Ainda no sábado, a Defesa Civil entregou mais de 9 mil metros quadrados de lona. Estimou que pelo menos 1.050 telhas devem ser doadas para os moradores.

A secretária municipal de Desenvolvimento Social, Priscila Froehmann, fricou que o cadastramento será mantido hoje, a partir das 8 horas. Ele pode ser feito na Emef Frederico Assmann, localizada na Rua Lindolfo Grauwunder, 335, e no ginásio da Emef Margarida Aurora, na Rua Arlindo Kothke, 98, Bairro Margarida.

Quem precisar do material também poderá ir até a sede da Defesa Civil municipal – no Centro de Eventos: Armando Wink, no Par-
que da Oktoberfest – e na Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária (Rua Coronel Oscar Jort, 1551). A pasta também fará o registro de famílias que precisam de doação de roupas e alimentos.

Mais de 200 moradores de locais atingidos se cadastraram na tarde desse domingo



Linha João Alves foi um dos bairros mais atingidos. Vendaval muito forte destruiu estruturas inteiras. Município começou a entrega de material no domingo.



Ribeiro teve telhado da casa danificado

Fonte: Mosaico elaborado pelo Autor.

Disponível em: <https://www.gaz.com.br/fotos-temporal-e-queda-de-granizo-derrubam-arvores-e-causam-prejuizos-na-regiao/>. Acesso em: 03 maio 2025.

Ao negligenciar os vínculos entre urbanização predatória e os processos de vulnerabilização ambiental, contribui-se para a naturalização de “desastres ambientais” e o apagamento de responsabilidades estruturais. Essa narrativa reforça a visão acrítica que esvazia o debate público e oculta as relações entre território, poder e desigualdade. Compreender a urbanização exige integrar múltiplas escalas e dimensões para revelar como se reproduzem desigualdades. Planejar não pode significar apenas “regulamentar” a expansão urbana, mas construir estratégias que enfrentem a fragmentação territorial e os impactos da crise climática. Para tanto, é fundamental repensar o papel do Estado e das políticas urbanas, frequentemente capturados por interesses de curto prazo e lógicas ultrapassadas de desenvolvimento.

6.2 CIPUR – Centro de Pesquisas e Qualidade Urbana e Rural – Atuação e Extinção

Este tópico analisa as Notas de Reunião do Centro de Pesquisas e Qualidade Urbana e Rural (CIPUR) de Santa Cruz do Sul (RS) - órgão de natureza consultiva e técnica sobre questões relacionadas às temáticas urbanas, vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento - entre os anos de 2017 e 2023, através da compilação das atas produzidas nas reuniões, totalizando 63 documentos (134 páginas e 86 horas de reuniões).

Deste período, destacou-se atenção especial ao biênio de 2022 e 2023, que marcou o acirramento dos debates e conflitos no âmbito do colegiado (que acabaram levando a sua extinção e posterior alteração de *status* técnico-administrativo), evidenciando as tensões crescentes entre o viés técnico do planejamento urbano adotado pelo órgão, as pressões político-econômicas de agentes de interesse e as práticas do mercado imobiliário entre gestores executivos de distintas secretarias na ocasião. Esse processo evidencia o quanto os temas do planejamento urbano acabam por configurar (também no caso das cidades médias, como Santa Cruz do Sul) verdadeiros espaços de disputa que abrigam distintas pressões políticas e racionalidades técnicas conflitantes que tem consequências diretas nas dinâmicas de crescimento e expansão urbana, nos processos de FSE e nas instâncias democráticas de tomada de decisão.

A composição dos participantes do CIPUR apresenta relativa diversidade disciplinar e conta com um quadro intersetorial de representantes, servidores públicos e profissionais de algumas secretarias municipais (notadamente de Planejamento, Mobilidade Urbana, Obras e Meio Ambiente) que atuam em áreas como urbanismo, arquitetura e engenharia, com o objetivo de assegurar distintas abordagens nas decisões relativas a questões urbanísticas.

Esta composição tem como finalidade promover a articulação entre diferentes esferas de gestão, ordenamento e planejamento físico-territorial. Entretanto, o quadro técnico do CIPUR não contempla todo o variado leque de áreas afetas às questões de planejamento urbano, atuando de maneira regular, sem periodicidade preestabelecida. De fato, apesar de seu caráter deliberativo previsto em lei, o órgão também é convocado e atua sob demanda, via de regra, oriunda de iniciativas do poder executivo municipal.

Além do CIPUR, existe outra instância hierarquicamente superior: o Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Regional (COMPUR/CDUR)⁴⁴, que envolve membros das esferas civis, privadas, institucionais e públicas. O COMPUR era um órgão colegiado consultivo e deliberativo instituído pela legislação urbanística da cidade que contava com a participação de distintos representantes do executivo e da sociedade com o objetivo garantir a participação social, o controle democrático e o acompanhamento contínuo das políticas de planejamento urbano.

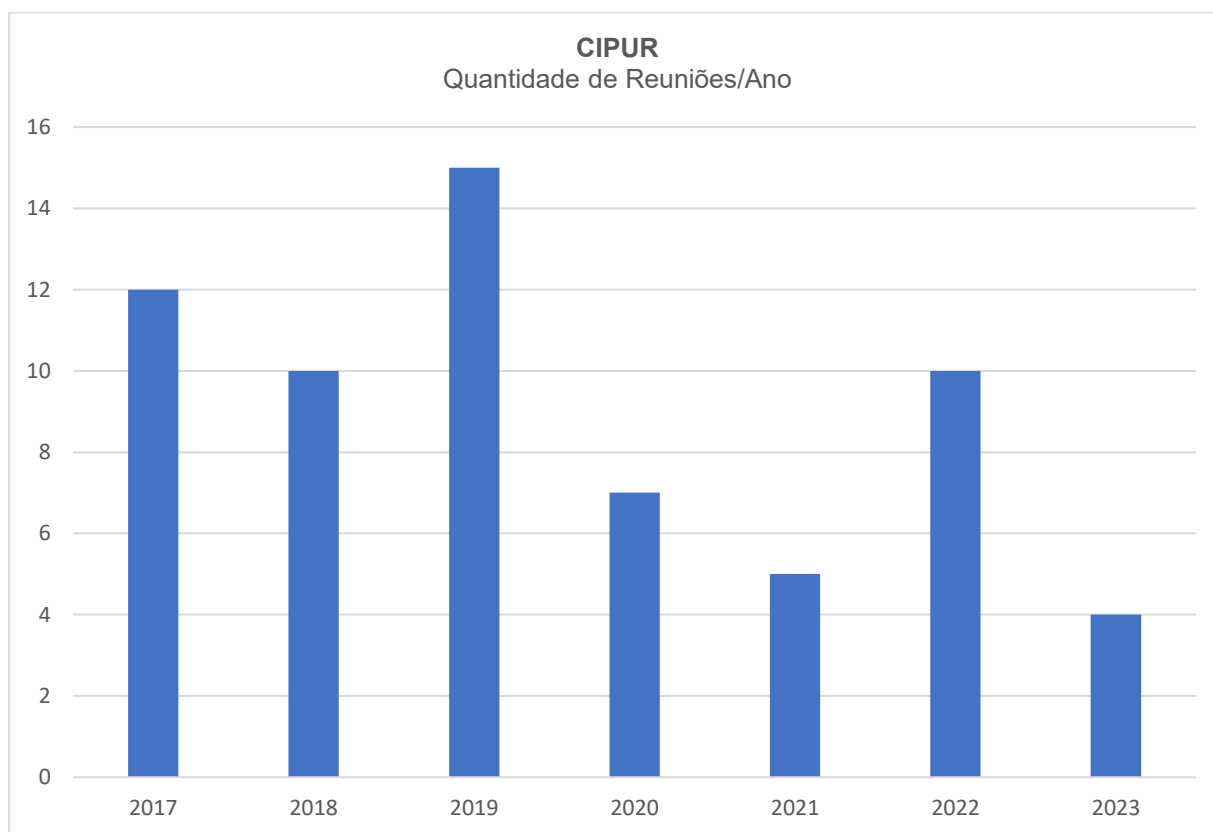
Sua criação está vinculada à obrigatoriedade legal de participação da sociedade civil na formulação, revisão e implementação do Plano Diretor Municipal, conforme previsto no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). Ao longo de sua trajetória, o COMPUR atuava na validação de diretrizes urbanas estratégicas (especialmente em processos de revisão do Código de Obras e do Plano Diretor), análise de grandes empreendimentos e intervenções em prédios do patrimônio histórico, definições de zoneamento, diretrizes para ocupações urbanas e regularização fundiária. Atuava, em geral, como instância superior às deliberações técnicas do CIPUR, podendo ratificar, modificar ou rejeitar pareceres emitidos por este. Apesar de seu papel normativo, a efetividade do COMPUR como espaço de participação e fiscalização sempre foi condicionada por fatores como a capacidade técnica dos conselheiros, a disponibilidade de informações públicas, a influência política de agentes privados e o grau de articulação da sociedade civil.

Quanto ao CIPUR, este atuava enquanto órgão de natureza consultiva e técnica, derivada da necessidade de estabelecer um espaço institucionalizado para o debate, análise e deliberação especializada de propostas relativas ao ordenamento territorial, ao uso e ocupação do solo, à mobilidade urbana e à aplicação do Plano Diretor Municipal.

⁴⁴ O Conselho Municipal de Planejamento Urbano (COMPUR) de Santa Cruz do Sul foi instituído pelo artigo 130 da Lei Complementar nº 335, de 3 de janeiro de 2007. Posteriormente, seu regimento interno foi aprovado pelo Decreto nº 9.587, de 4 de maio de 2016. Em 2023, a administração municipal propôs a extinção do COMPUR, juntamente com o Centro de Pesquisa e Qualidade Urbana e Rural (CIPUR), visando substituí-los pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural (CDUR). Essa proposta gerou debates significativos, especialmente durante audiência pública realizada em junho de 2023. Nessa ocasião, o representante do MP-RS, expressou preocupações sobre a substituição de órgãos técnicos consolidados por um novo conselho de caráter governamental. A fusão desses órgãos e a criação do CDUR foram formalizadas por meio da Lei Complementar nº 913, de 4 de julho de 2023. Essa mudança impactou diversos setores, incluindo a composição e representatividade das entidades envolvidas no planejamento urbano do município.

Optou-se pela análise crítica da atuação do CIPUR, considerando que se trata do órgão através do qual se originam as pautas que eram objeto de debate no COMPUR e também por questão metodológica, tendo em vista o ambiente mais restrito de debate, maior controle dos temas discutidos e a maneira padronizada como foram produzidas as notas de reunião ao longo dos anos, o que facilita a organização e análise dos temas discutidos. O Gráfico 08 apresenta a quantidade reuniões realizadas pelo CIPUR no período entre os anos de 2017 e 2023. É possível perceber que o número de reuniões seria relativamente uniforme ainda que a série temporal demonstre a relação entre o contexto histórico e as decisões político-administrativas atuantes em cada período.

Gráfico 08 – Quantidade de reuniões do CIPUR por Ano – 2017 a 2023



Fonte: Elaborado pelo Autor segundo dados Secretaria de Planejamento – Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul.

Pode-se relacionar o maior número de reuniões realizadas em 2019 (15 reuniões) no contexto dos debates sobre a aprovação do Plano Diretor daquele ano, ao passo que a diminuição do número de reuniões no intervalo entre 2020 e 2021 relaciona-se à eclosão da pandemia de COVID-19 em seu momento mais crítico.

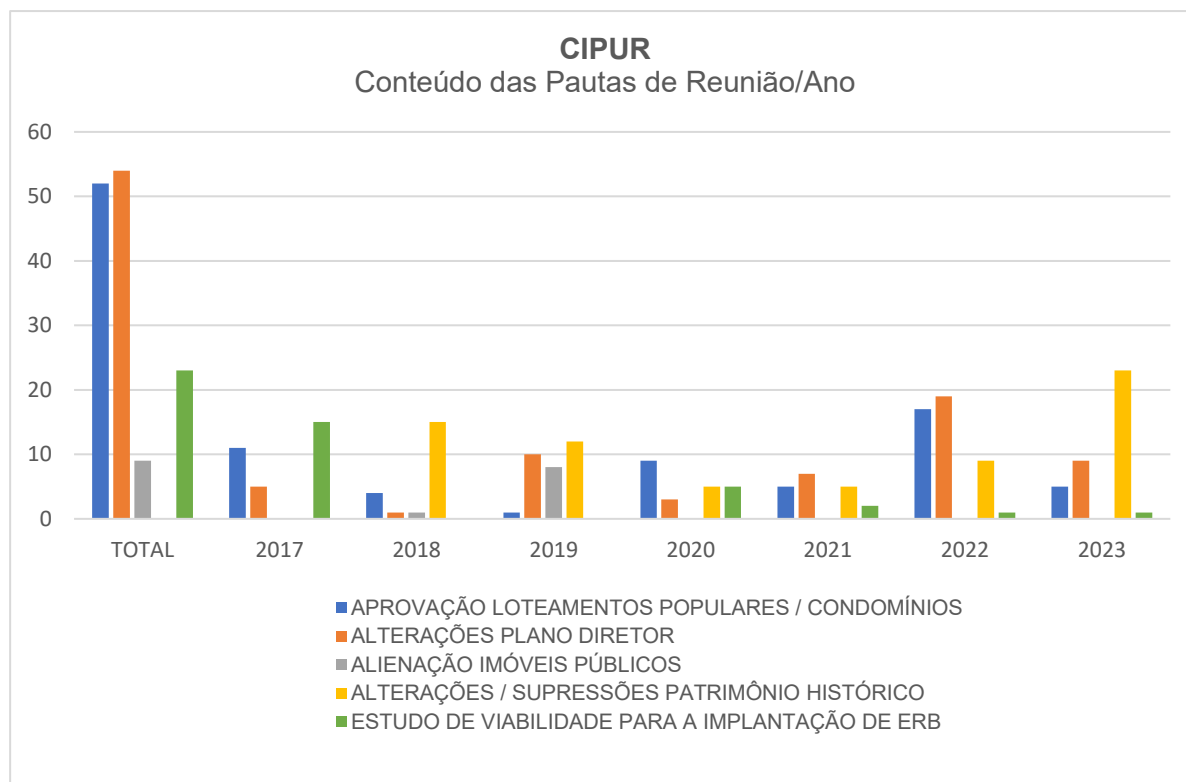
O ano de 2023, registra a menor número de encontros (04 reuniões), devido à extinção do colegiado ocorrida de maneira abrupta em abril. O Gráfico 09 detalha de qualitativamente o conteúdo das reuniões e permite estabelecer relações entre os assuntos abordados, o contexto histórico, político e administrativo e as relações presentes nas tensões existentes entre os servidores públicos que participavam do colegiado e as decisões de gestão que acabaram culminando em sua extinção.

O primeiro ponto que chama a atenção é que, apesar das importantes atribuições sob a competência do CIPUR e a relativa diversidade da composição técnica dos profissionais do colegiado, os assuntos abordados neste período de seis anos podem ser resumidos a apenas cinco pautas relevantes: a) aprovação de loteamentos populares/condomínios (25%); b) alterações plano diretor(25,96%); c) alienação imóveis públicos⁴⁵ (4,32%); d) alterações / supressões patrimônio histórico (33,17%), e; e) estudo de viabilidade para a implantação de ERB (Estação Rádio Base para telecomunicações – 11,53%).

No período em análise, destaca-se a questão das alterações e supressões em imóveis constantes do inventário de patrimônio histórico de Santa Cruz do Sul. Os imóveis inventariados estão classificados em três categorias de proteção e quaisquer alterações nestes prédios deveriam ser avaliadas pelo CIPUR por força de lei⁴⁶. O elevado número de pautas do colegiado dedicado à análise destes processos (69 solicitações) denota as dinâmicas de refuncionalização do centro histórico e adjacências, considerando que a totalidade das construções constantes do inventário localizam-se nessa região. A análise das pautas do CIPUR revela que 50% dos debates envolveram temas centrais do ordenamento urbano: aprovação de loteamentos populares e condomínios fechados (52 pautas) e alterações no Plano Diretor (54 pautas). Considerando o tempo dedicado, essa participação é ainda mais expressiva.

⁴⁵ É importante destacar que, por motivos práticos e teórico-metodológicos (a análise do contexto urbano a partir da contemporaneidade), o recorte temporal utilizado coincide majoritariamente com o período da última gestão municipal. Entretanto, o período imediatamente anterior a 2017 foi marcado por outro embate relevante entre as prioridades da gestão executiva do município e o corpo técnico do CIPUR, que culminou igualmente com a intervenção do Ministério Público: a questão da alienação e venda de imóveis públicos, oriundos de processos de parcelamento de solo e loteamentos (áreas públicas) para a iniciativa privada sem qualquer justificativa de ordem urbanística razoável ou transparência da destinação dos recursos obtidas com a comercialização destes lotes. A prática foi interrompida, mas permaneceu ocorrendo de maneira residual ao longo do período estudado. Esta prática também demonstra as relações e assimetrias de poder analisados nesta tese.

⁴⁶ Disponível em: https://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-no-7382-19-08-2015-31402?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 27 abr. 2025.

Gráfico 9 – Conteúdo das Pautas das Reuniões CIPUR por Ano – 2017 a 2023

Fonte: Elaborado pelo Autor segundo dados Secretaria de Planejamento – Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul.

O atual Plano Diretor, aprovado em 2019, foi discutido em 25% das reuniões seguintes (sendo que o período de maior destaque nestas pautas foi o ano de 2022, imediatamente anterior à ordem de dissolução do órgão) evidenciando sua instabilidade enquanto elemento normativo e a intensa disputa em torno da regulação territorial. Esses dados confirmam que o planejamento urbano é objeto de disputas entre interesses conflitantes, revelando um quadro de tensionamento estrutural que denota a importância da função pública do espaço e a diversidade dos processos de fragmentação socioespacial.

Tais fatos corroboram pressupostos desta tese e confirmam que o planejamento urbano contemporâneo é atravessado por disputas entre racionalidades técnico-institucionais e interesses político-econômicos, não somente no caso de grandes aglomerados urbanos, metrópoles e capitais, mas também no contexto das cidades médias, submetidas à lógica da financeirização do território e do urbanismo neoliberal (Brenner, 2019; Harvey, 2014). O espaço urbano, longe de ser uma abstração e *locus* de estratégias de planejamento neutras, constitui-se como produto social, historicamente construído e politicamente disputado (Lefebvre, 1991).

A atuação do CIPUR, portanto, insere-se em um contexto mais amplo de disputas pela regulação do espaço urbano, em que sua função deliberativa é frequentemente tensionada por interesses conflitantes, revelando os limites e possibilidades de sua institucionalidade dentro da estrutura administrativa municipal. A análise das atas revela um padrão crescente ao longo dos anos de tentativas de captura institucional dos espaços de debate e decisão frente aos processos de planejamento, nos quais a técnica é constantemente deslegitimada frente à retórica de um conceito enviesado de “desenvolvimento”, em processos que acabam por intensificar as dinâmicas de fragmentação socioespacial.

Depreende-se que, apesar de seu caráter legal e técnico, o Plano Diretor e outras estratégias de intervenção urbanística são reiteradamente “flexibilizados” para atender às demandas de mercado, como demonstram as alterações aprovadas nas zonas residenciais (alterações na legislação sobre usos desconformes, como de chapeamento e pintura), debates sobre a redefinição das Zonas de Ocupação Controlada, (áreas suscetíveis a desastres naturais como enchentes e deslizamento) e à ocupação de maciços naturais de vegetação, como no caso do Cinturão Verde e suas áreas de expansão. Outros exemplos importantes referentes à flexibilização da legislação em relação aos usos, ocupação e mobilidade urbana surgem com recorrência no período de 2022-2023: processos de urbanização periférica e estratégias privadas de exploração territorial e a consolidação de novos produtos imobiliários em regiões que afetam de maneira intensiva os padrões de mobilidade urbana, uso e ocupação do solo, como no caso dos bairros Country e João Alves

As discussões sobre a implantação de chácaras de lazer, loteamentos fechados e projetos em áreas periurbanas e rurais revelam a tendência de super privatização do espaço, da infraestrutura urbana e da paisagem nas hinterlândias locais. Propõem-se ainda zonas fiscais com baixa tributação e infraestrutura 100% privada, reproduzindo a lógica da “cidade empresarial”, em que o Estado transfere responsabilidades públicas aos empreendedores. Esse modelo favorece a concentração de capital, socializa impactos negativos e intensifica processos de fragmentação socioespacial, ampliando as desigualdades no acesso a serviços urbanos e à infraestrutura. Na produção destas territorialidades seletivas (Raffestin, 1993), o poder é exercido através de mediações socioinstitucionais que regulam o acesso diferenciado ao território.

No contexto de Santa Cruz do Sul, as atas do CIPUR registram a pauta recorrente sobre a interligação entre a Avenida Léo Kraether e a Travessa Dona Leopoldina, área diretamente impactada pela recente implantação de condomínios fechados, com efeitos significativos sobre as diretrizes de mobilidade urbana local. O caso exemplifica o impasse entre soluções técnicas orientadas pelo interesse público e as pressões de grupos privados articulados a agentes do Executivo.

O então secretário de mobilidade urbana pressionava pela adoção de alternativas favoráveis aos empreendedores, desqualificando pareceres técnicos com argumentos baseados no pragmatismo econômico ("os empresários estão indo embora"). A ata dessa reunião, excepcionalmente longa para os padrões do CIPUR, registra dessa maneira essas argumentações:

Entende que não há impedimento no projeto proposto pelo seu técnico e que esta é a posição de sua Secretaria (Secretaria de Mobilidade Urbana). [...] relata que em contato com a [...], responsável pelo Plano Diretor de Mobilidade Urbana do Município, **questionou sobre o porquê da localização da via** (projetada no PD 2019) **atravessada (sic) dentro do Condomínio de forma a inviabilizar este**, sendo respondido que foi prevista para dar escoamento para a zona sul, podendo ser alterada. [...] Fala ainda que **não podemos deixar os empreendedores irem embora da cidade e que não podemos trancar o desenvolvimento da cidade, pois estes geram empregos, arrecadações para o município e pagam nosso salário.** [...] Comenta que a gleba escolhida não tem impedimentos do ponto de vista técnico, tendo Anotação de Responsabilidade Técnica assinada pelo colega Engenheiro Civil e cinco vezes Secretário Municipal, [...] **não tendo mais o que polemizar e que estamos atrapalhando esses empreendedores** (Secretário Municipal de Mobilidade Urbana no cargo em 2023, CIPUR - Nota de Reunião nº 003/2023 de 16/03/2023, grifo próprio).

As discussões revelam tensões estruturais entre o interesse público e a lógica privada, especialmente na definição do sistema viário da região do Bairro Country, evidenciando a crescente subordinação do planejamento urbano à valorização fundiária. A disputa pela malha viária também expõe o avanço de grupos empresariais externos sobre a gestão local, pressionando órgãos técnicos e decisórios e reforçando a captura institucional, em detrimento da função social da cidade e do interesse coletivo. Percebe-se que a técnica pode ser politicamente instrumentalizada e, como assinala Bourdieu (1998), o campo político busca impor sua lógica aos demais campos — neste caso, ao campo técnico-urbanístico — anulando resistências através do capital institucional. Tem-se tornado mais presentes e instrumentalizados a utilização de falsos “argumentos” e conceitos enviesados para legitimar decisões políticas excludentes.

É recorrente, por exemplo, a utilização de argumentos como a “inviabilização dos empreendimentos por parte da prefeitura” e o incentivo ao “desenvolvimento” para validar decisões que poderiam comprometer diretrizes ou necessidades urbanísticas de longo prazo. O planejamento urbano torna-se vulnerável às pressões dos agentes do mercado imobiliário com a justificativa da geração de empregos e arrecadação; um discurso que mascara a subordinação do espaço urbano à lógica da valorização fundiária e fragmentação territorial, dificultando abordagens democráticas e multiescalares do planejamento.

A análise das atas das reuniões do CIPUR revela a urdidura de processos decisórios relativos às questões urbanas altamente permeado por disputas entre racionalidades técnicas, econômicas e políticas conflitantes, em que o planejamento tende a ser capturado por interesses imobiliários hegemônicos, mesmo diante de pareceres técnicos e recomendações de órgãos de controle contrários, tais como o Ministério Público, instituições acadêmicas e instâncias especializadas municipais.

O recrudescimento desse quadro de conflito resultou em consequências inéditas e importantes para a existência do CIPUR. Em abril de 2023, a Câmara de Vereadores aprovou, por iniciativa do Executivo, a Lei Complementar nº 904/2023, que extinguiu o CIPUR e o COMPUR e alterou parcialmente o Plano Diretor de Santa Cruz do Sul.

A tramitação, concluída em apenas sete dias e sem a realização de audiências públicas, foi questionada pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE-RS), que apontou a ausência de participação popular, em desacordo com dispositivos das Constituições estadual e federal. A rapidez de tramitação da proposta e a falta de debate público geraram questionamentos sobre a legalidade e a legitimidade do processo legislativo.

A legalidade das mudanças no Plano Diretor foi questionada pelo MP-RS, incluindo a extinção do CIPUR e do COMPUR. Uma liminar foi concedida suspendendo os efeitos da LC 904/2023. Em decorrência dessas alegações, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, por unanimidade, declarou a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 904/2023, fundamentando sua decisão na falta de debate público adequado durante sua tramitação.

Em entrevista concedida para esta pesquisa em 20/03/2025, quando questionado sobre a questão da extinção do CIPUR, o promotor Érico Barin, que atua na Promotoria de Justiça Especializada de Santa Cruz do Sul, vinculada ao Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS) respondeu da seguinte maneira:

Obviamente que identificamos isso com um olhar muito negativo, porque temos essa mesma opinião de que até com a proteção do gestor, mas principalmente com a proteção do município e do que regem ali o plano diretor e o estatuto da cidade, é muito melhor que nós tenhamos conselhos independentes e que vinculem, de certa forma, a atuação do gestor, porque não é qualquer conselho, são conselhos de expertos na área, então essas pessoas têm que ser ouvidas e a opinião delas vincular a atuação do gestor. E não é algo que um órgão privado vai impor a atuação de um gestor, de um prefeito municipal, não, porque aqueles órgãos são compostos também, existem pessoas do próprio executivo.

Posteriormente (cerca de três meses depois, apesar da alegada “urgência” na tramitação original do processo), para sanar as irregularidades apontadas, a Câmara de Vereadores revogou a LC nº 904/2023 e aprovou a LC nº 913, de 4 de julho de 2023, que incorporou as alterações propostas de forma a atender aos requisitos constitucionais. Naquela ocasião, após manifestação do MPRS questionando os motivos e o não cumprimento dos ritos adequados à tramitação de um processo de tamanha relevância quanto à extinção deste órgão público (dentre os quais a inexistência de audiência pública), a Câmara de Vereadores realizou audiência pública⁴⁷ para tratar do tema, para a qual compareceram principalmente profissionais e técnicos de instituições públicas e privadas que foram instados a se manifestar.

Dentre as manifestações ocorridas, destacam-se alguns argumentos de distintos agentes que denotam a complexidade e variedade de frentes de atuação do CIPUR e a maneira arbitrária da forma como o processo de extinção foi levado a efeito. Nesta ocasião, o representante do MPRS evidenciando a questão da eliminação do caráter do COMPUR/CIPUR enquanto órgãos de Estado e não de governo, comentou:

Para finalizar, nós temos hoje, pela lei vigente, duas ferramentas que eu reputo que são instrumentos de Estado (entre aspas): Estado, município, entenda, ente público, município, não de governo, a administração atual, que são o CIPUR e o COMPUR, pela sua composição. São órgãos opinativos, técnicos, o próprio CIPUR tem uma comissão técnica interna e com a alteração legislativa, eles serão extintos e substituídos pelo CDUR. E o CDUR tem muito mais aparência de um órgão de governo do que de Estado e município, porque a última palavra nas decisões do CDUR será do município (Transcrição de trecho da Audiência Pública 2ª Reunião de Audiência Pública - alteração do Plano Diretor - 19/06/2023).

De maneira semelhante, a representação do CAU-RS (Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado do Rio Grande do Sul) destacou os seguintes aspectos da situação:

⁴⁷ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=vbJAnL4ErEo>. Acesso em: 27 abr. 2025.

Projeto esse que retorna para aprovação, mas ainda com questões que eu considero como um rebaixamento do conselho anterior existente (COMPUR). Depois da fala do promotor [...], ainda não entendi qual a necessidade da criação de outro Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural, quando já tínhamos o COMPUR, que é o Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Rural. O que me parece é que está sendo criado um mecanismo para facilitar a tomada de decisão de gestores públicos sem a real participação popular, que pautas como planejamento e desenvolvimento urbano merecem. [...] esse novo conselho, passa de deliberativo para consultivo, e isso diz muito sobre esse assunto (Transcrição de trecho da Audiência Pública 2ª Reunião de Audiência Pública - alteração do Plano Diretor - 19/06/2023).

A Procuradoria-Geral do Município (PGM) à época, defendeu a proposta do governo e exarou opinião contrária às manifestadas pelo MPRS e CAU-RS:

O projeto que incorpora ao CDUR a análise técnica do CIPUR e do COMPUR, esse projeto específico, diferente do PL atual, do plano diretor atual, que ele estabelece em três momentos a realização de audiência pública, ele amplia esse debate, porque ele cria o sistema municipal de planejamento, onde ele coloca no artigo 4º, parágrafo único, que a participação popular do processo de planejamento dar-se-á por meio de audiências públicas e debates com participação da população. Então, agora, se amplia esse debate, inclusive, para o processo de planejamento, onde antes nós tínhamos situações pontuais de alteração do plano diretor, temos esse algo a mais específico (Transcrição de trecho da Audiência Pública 2ª Reunião de Audiência Pública - alteração do Plano Diretor - 19/06/2023).

A abrangência e complexidade do tema suscitam certa ambiguidade jurídica ao mesmo tempo em que opõem distintas visões de cidade. O imbróglio político-judicial que trata do processo legislativo e jurídico envolvendo a LC nº 904/2023, sua revogação, a proposta substitutiva da LC nº 913/2023 e a atuação do Ministério Público (MP-RS) pode ser resumido em quatro pontos principais (Quadro 06):

- Tramitação apressada e Aprovação da LC nº 904/2023: a lei alterou pontos sensíveis do Plano Diretor, extinguindo o CIPUR e o COMPUR. A votação, marcada por críticas à ausência de debate público, foi concluída após emenda que reinseriu representantes da OAB/RS e do Sinduscon/RS. O processo ilustra um modelo de legislar centralizado no Executivo, sem planejamento estratégico participativo, desrespeitando a função social do espaço urbano e convertendo o Plano Diretor em instrumento de flexibilização territorial para atender interesses de mercado

- Atuação do MPRS e judicialização do processo: a 2ª Promotoria de Justiça Especializada instaurou procedimento questionando a constitucionalidade da LC nº 904/2023, destacando tramitação acelerada, ausência de audiência pública e a exclusão da OAB do processo deliberativo, declarando esta lei inconstitucional, reconhecendo vício formal por falta de participação popular, violando artigos da Constituição Estadual e da Constituição Federal. A decisão evidenciou a ilegitimidade do processo de revisão do Plano Diretor e fortaleceu o papel do MP como instituição fiscalizadora da ordem constitucional e do direito à cidade.
- Audiência Pública e pressão das Entidades Técnicas: audiência pública realizada em 19/06/2023 discutiu a reformulação do Plano Diretor, com participação de representantes públicos, conselhos técnicos FEPAM, CAU, CREA, Sinduscon e SEASC) e do MPRS. O MPRS alertou que a ausência de participação pública compromete a legitimidade democrática e que a substituição do CIPUR e COMPUR por um órgão subordinado ao Executivo enfraquece a governança técnica e participativa.
- Pontos críticos das reformas propostas: As propostas de alteração do uso e ocupação do solo focavam em três eixos criticados: a) legalizar retroativamente empresas em áreas rurais da macrozona de expansão, usando o Plano Diretor para regularizar informalidades; b) ampliar as Zonas de Ocupação Controlada (ZOC), afetando empresas instaladas em áreas alagadiças e gerando insegurança jurídica; c) revisar o cinturão verde, flexibilizando o zoneamento ambiental para viabilizar loteamentos residenciais, priorizando projetos privados existentes em detrimento da preservação de áreas estratégicas, invertendo a lógica do planejamento urbano.

O processo envolvendo a LC nº 904/2023 e sua substituição pela LC nº 913/2023 evidencia a fragilidade do planejamento urbano. A tentativa de desarticulação dos conselhos técnicos, a tramitação apressada de leis com impacto socioespacial duradouro e a prevalência de interesses empresariais sobre o debate técnico indicam um cenário de gestão por exceção, onde o direito à cidade é permanentemente condicionado à lógica da rentabilidade fundiária.

Quadro 06 – Quadro comparativo LC nº 904/2023 e LC nº 913/2023

Aspectos	LC nº 904/2023	LC nº 913/2023
Data de Aprovação	10 de abril de 2023	4 de julho de 2023
Objetivo Principal	Alterar Plano Diretor (zoneamento, Conselhos, usos)	Reformular alterações da LC 904 com adequação legal
Participação Popular	Sem audiência pública	Audiência pública realizada em 19/06/2023
Extinção de Conselhos Técnicos	Extingue CIPUR e COMPUR	Confirma extinção e reformulação, mas com debate prévio
Órgão Substituto Proposto	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural - CDUR	CDUR mantido, com discussão técnica
Tramitação Legislativa	Apressada (7 dias)	Reformulada com maior discussão
Reação Institucional	Ação do MP e ADI pelo TJRS	Aprovação após audiência pública
Situação Jurídica	Declarada inconstitucional	Em vigor

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Neil Brenner (2019) argumenta que o planejamento neoliberalizado converte instrumentos urbanísticos em dispositivos de ajuste às demandas do capital imobiliário, aprofundando a fragmentação, desigualdade e exclusão. No entanto, a atuação de órgãos como o Ministério Público e entidades técnicas locais aponta para a possibilidade de recomposição democrática do planejamento urbano. Como consequência da decisão judicial e da pressão social, a Câmara aprovou a Lei Complementar nº 913, de 4 de julho de 2023, revogando a LC nº 904. Críticas à essência das mudanças permanecem, especialmente quanto à supressão institucional dos órgãos técnicos independentes.

O caso evidencia os conflitos entre técnica e política no planejamento urbano local. A extinção dos conselhos técnicos, a tramitação acelerada e a ausência de audiências públicas refletem uma prática de governança por exceção, tratando decisões de grande impacto territorial como questões administrativas ordinárias. Essa lógica desvirtua o direito à cidade, transformando o espaço urbano em mercadoria subordinada à valorização fundiária. Por outro lado, a atuação do MPRS e de entidades de classe em defesa da ordem urbanística representa uma tentativa de recompor a institucionalidade democrática, embora limitada frente à força política dos agentes que impulsionam reformas sob a retórica da “modernização”.

6.3 Operação Controle - Instrumentalização Técnico-Política e Urbanização

Em novembro de 2023 a rotina santa-cruzensense foi alterada de maneira chocante com a deflagração de uma operação jurídico-policia que identificou atividades de uma organização criminosa (ORCRIM) atuando no município envolvendo agentes públicos de alto escalão e empresários locais e regionais no que passou a ser considerado o maior escândalo de corrupção da história do município: a Operação Controle⁴⁸. Deflagrada em 14 de novembro de 2023 pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS) e o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO), teve como objetivo desarticular uma organização criminosa responsável por fraudes em licitações e contratos públicos. As investigações apontaram prejuízos que poderiam alcançar mais de R\$ 47 milhões aos cofres municipais (Figura 58).

Foram cumpridas 139 ordens judiciais, 46 mandados de busca e apreensão, bloqueios de bens e valores, afastamento de 10 agentes públicos e proibição de 6 empresas de contratarem com o poder público. Entre os afastados estavam o vice-prefeito e quatro secretários municipais. As fraudes investigadas envolviam, entre outras irregularidades, a reforma e pavimentação do Autódromo Internacional de Santa Cruz do Sul, obra fraudada e superfaturada, executada com má qualidade, que colocou em risco a segurança dos pilotos durante a etapa da *Stock Car Brasil* em 2022. A ORCRIM era composta por dois núcleos principais — Político e Empresarial — com atuação estável, estruturada desde 2020. O objetivo central era a obtenção de lucros ilícitos, poder político e vantagens patrimoniais por meio da fraude em licitações, peculato, superfaturamento e desvio de recursos públicos. A articulação entre os dois núcleos promovia a colonização empresarial da máquina pública, transformando licitações em instrumentos de captura orçamentária e operava com práticas sistematizadas que envolviam: a) fraudes em licitações e editais com cláusulas restritivas e direcionamento; b) peculato por meio de aditivos e superfaturamento em obras de baixa qualidade; c) aluguéis ilícitos de imóveis a preços inflacionados sem interesse público, e: d) utilização de informações privilegiadas e tráfico de influência para manter o sistema.

⁴⁸ Disponível em: <https://www.gaz.com.br/mp-deflagra-operacao-contra-fraude-em-licitacoes-e-contratos-em-santa-cruz>, e https://edicoes.gaz.com.br/arquivos_edicoes/1/2023/11/20231115_e698959e9b/7520/pdf/b3b03e759e1dc51d6b003ecc4cfed4f4.pdf. Acesso em: 07 abr. 2025.

Figura 58 – Capa do Portal GAZ do dia 15/11/2023 anuncia a deflagração da “Operação Controle”



Fonte: Portal GAZ.

O caso da tentativa de fraude na licitação da ciclovia da Avenida Léo Kraether, embora não seja o episódio de maior impacto financeiro, é emblemático por revelar a articulação entre práticas de planejamento fraudulento e o uso de empresas de fachada para legitimar tecnicamente contratos negociados informalmente. As investigações da Operação Controle demonstraram relações próximas entre membros da ORCRIM e agentes da mídia local, indicando articulações para manipular a opinião pública em relação a obras como a duplicação da BR-471 e a reforma do autódromo.

A investigação encontrou indícios da infiltração de membros do núcleo político da ORCRIM em posições estratégicas, como nas Secretarias Municipais de Planejamento e Mobilidade Urbana, além da participação em conselhos técnicos como o CIPUR, aumentando o poder de influência institucional e a legitimação de práticas irregulares. O procedimento investigatório resultou na produção de mais de 40 mil páginas de documentos e 8,4 *terabytes* de provas digitais⁴⁹.

Indícios dessas relações ocorrem há muitos anos em Santa Cruz do Sul. Entretanto, tais relações sempre foram, de certa maneira, mais sutis, e apresentavam um desafio para sua comprovação. Esta situação mudou drasticamente com o advento desta operação que, mais do que comprovar um pressuposto base desta pesquisa, abriu um leque surpreendente que revela o real grau de gravidade e abrangência que ocorria cotidianamente nestas redes ilegais de atuação.

⁴⁹ Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/noticias/59500>, acessado em, 07/04/2025

Para a produção da tese, obteve-se acesso a parte dessa documentação e foram analisados documentos oficiais, áudios e vídeos de depoimentos e audiências públicas legislativas que permitiram constatar a abrangência da atuação da ORCRIM nas relações entre o poder público, agentes do mercado (vinculados a empresas da construção civil e do ramo imobiliário) e a atuação da principal mídia local. No entanto, em função da operação e de seus desdobramentos estarem ainda operação, boa parte material produzido pelo MPRS não pode ser utilizado nesta tese, por estar em sigilo de justiça⁵⁰.

As revelações da operação, ainda que contundentes, são apenas um dos aspectos da capilaridade das relações público-privadas nos expedientes de obtenção de vantagens extraordinárias nos processos de corrupção. Antes de eclosão da operação, o MPRS já investigava sinais de relações espúrias em práticas envolvendo a Prefeitura Municipal, a Câmara de Vereadores, empresários e mídias locais, documentados em um Inquérito Civil (IC) ⁵¹, iniciado em 26 de abril de 2023 que formaram a base de análise para este capítulo. Com base em manifestações populares, o Ministério Público Estadual (MPE-RS) instaurou Inquérito Civil (IC.00861.001.466/2023) para apurar possíveis atos de improbidade administrativa e nepotismo por parte da prefeita municipal, seu filho vereador e líder do governo na Câmara e outros agentes públicos. As suspeitas recaem sobre a nomeação de parentes e aliados políticos para cargos em comissão, contrariando os princípios da administração pública — sobretudo impessoalidade e eficiência.

O caso envolvendo a prefeita e sua família, amplamente documentado nos autos do IC do MPRS, oferece uma expressiva materialização dos conceitos de Geomorfologia do Poder e Ecossistema de Desinformação analisados e adaptados nesta tese e foi originado através do que a promotoria classifica como uma “denúncia popular” (N.R. 49) que acabou revelando a vasta rede de relações difusas e ilegais corriqueiras nos escalões decisórios do poder.

⁵⁰ O Procedimento Investigativo Criminal (PIC) 01418.000.005/2022 (Operação Controle) ainda está em sigilo. Contudo, boa parte da investigação está na Ação Penal 5095709-75.2024.8.21.0001, que não possui sigilo e serviu como fonte de pesquisa para a tese (embora esta ação penal não traga informações tão relevantes, constituindo parte ínfima do processo).

⁵¹ Os expedientes IC.00861.001.466/2023 e IC.01530.000.899/2023 (relacionado ao CIPUR) podem ser acessados pelo site do MP: <https://www.mprs.mp.br/atendimento/consulta-processo>, acessado em 04/04/2025

A partir de uma série de nomeações políticas envolvendo parentes diretos da prefeita, do vereador e de outros agentes públicos, observa-se um padrão de ocupação sistêmica dos espaços institucionais por redes de parentesco, alianças políticas e interesses corporativos. A denúncia revela um conjunto articulado de nepotismo direto e cruzado, caracterizando o caso como um processo de captura do Estado em nível local. A formação de um "governo das famílias", qualificada na denúncia, compromete os princípios republicanos da administração pública e configura um esquema relacional de domínio territorializado, no qual o acesso aos fundos públicos é mediado por laços pessoais de fidelidade e dependência.

Nesse sentido, princípios da geomorfologia do poder manifestam-se na gestão dos recursos urbanos e na estruturação simbólica de laços institucionais, que operam com lógicas patrimonialistas e clientelistas. A nomeação de cônjuges de policiais civis e militares, jornalistas, dirigentes de mídia e amigos em cargos comissionados demonstra uma estratégia sofisticada de blindagem político-midiática e policial. Essa articulação entre poder executivo, legislativo, forças de segurança e imprensa local caracteriza um ecossistema de desinformação no qual a opacidade dos atos administrativos é reforçada por mecanismos de silenciamento e controle narrativo. O caso evidencia a fragilidade institucional dos mecanismos de controle democrático diante do fato de que o MPRS tenha optado inicialmente pelo arquivamento inicial da denúncia, sob a justificativa de que os fatos já teriam sido analisados anteriormente (processo aberto e arquivado em 2017).

A matriz GramUrb interpreta essas dinâmicas como expressão da captura de instâncias decisórias por redes de poder e influência, articulando território, escala, lugar e redes para perpetuar desigualdades, opacidade e exclusão sociopolítica. A gestão urbana deixa de se orientar pelo interesse público, operando sob uma lógica patrimonialista e de alianças pessoais, consolidando a fragmentação socioespacial como projeto de poder e modelo de governança territorial denotando padrões sistêmicos de poder e a captura institucional por grupos de interesse. Estas práticas apresentam características de silenciamento midiático e o funcionamento de um ecossistema de desinformação, no qual a mídia se torna vetor da opacidade em vez de instrumento de transparência informativa, bloqueando a circulação pública de críticas e evidências. O fato de a denúncia ter sido arquivada revela também fragilidade institucional, denotada pela decisão do MP de não instaurar inquérito mesmo diante da abundância de denúncias detalhadas e recorrentes.

A denúncia anônima ao MP revelou um esquema sistêmico de aparelhamento político-administrativo envolvendo familiares da prefeita, aliados políticos, policiais, empresários e dirigentes de mídia, evidenciando práticas de corrupção conjuntural em que se destacam: a) nepotismo direto e cruzado: nomeações de cônjuges, filhos, irmãos e outros parentes de secretários, vereadores e da prefeita para cargos de confiança na prefeitura, Câmara de Vereadores e consórcios como o CISVALE⁵²; b) cooptação de instituições-chave: barganha de cargos com agentes da segurança pública (delegados e policiais militares), com impacto na independência de investigações e controle social; c) instrumentalização da imprensa local: denúncia de que o Grupo Gazeta do Sul teria sido cooptado com nomeações em troca de omissão ou favorecimento na cobertura jornalística da gestão; d) colonização do Estado: uma lógica de governo centrada na manutenção de poder familiar, com práticas clientelistas e patrimonialistas, e; e) desigualdade na utilização e destinação dos recursos públicos: enquanto setores básicos como saúde e infraestrutura sofrem carências, milhões de reais seriam direcionados a projetos “secundários” (como reforma do autódromo, por exemplo), denunciando um descompasso nas prioridades públicas.

Esta estrutura encaixa-se na crítica da GramUrb que aponta o território manipulado pelas relações de poder, nas quais redes de parentesco, partidos políticos, mídias tradicionais e instituições públicas se entrelaçam para consolidar projetos de dominação e reprodução social atuantes nos processos urbanização e fragmentação socioespacial. Esses processos de captura do Estado, nepotismo cruzado e funcionamento de um ecossistema local de desinformação desvelam um padrão persistente e estruturado de ocupação estratégica de cargos públicos comissionados por familiares e aliados de agentes políticos da cidade de Santa Cruz do Sul, especialmente do núcleo político-administrativo ligados aos poderes executivo e legislativo. Trata-se de um modelo sistêmico de nepotismo cruzado, no qual vínculos familiares são utilizados para consolidar poder, fidelidade institucional e blindagem simbólica.

⁵² O Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Rio Pardo (CISVALE) é uma associação pública multifuncional, fundada em 20 de outubro de 2005, que reúne municípios da região do Vale do Rio Pardo, no Rio Grande do Sul. Seu objetivo é representar os municípios consorciados em assuntos de interesse comum, promovendo a gestão associada de projetos e programas de desenvolvimento em diversas áreas, como saúde, educação, meio ambiente e infraestrutura.

A investigação documenta pelo menos 13 casos diretos de vínculos familiares entre nomeados em cargos comissionados e autoridades do Executivo e Legislativo, além de conexões com empresas contratadas pelo poder público. Essa lógica evidencia a existência de um modo patrimonialista de gestão pública, em que o critério central de nomeação não é o interesse público ou a eficiência administrativa, mas a reprodução do poder político-relacional no interior das estruturas estatais locais. Da mesma maneira, torna-se evidente a prática de nepotismo cruzado, que não se limita às nomeações em linha direta (pais, filhos, cônjuges), mas opera em formas cruzadas (secretários nomeando parentes de vereadores, vereadores empregando cônjuges de secretários etc.). Essa prática transversaliza o poder, consolidando uma lógica de 'reciprocidade oligárquica' entre os poderes.

Segundo os autos, a consequência é o desequilíbrio institucional nas votações legislativas (em que vereadores seriam beneficiados com nomeações executivas) em arranjos que comprometem a autonomia entre poderes e revelam relações institucionais enviesadas, fragilizando os mecanismos de participação democrática. Além da veiculação de notícias pelos meios tradicionais, a promotoria destaca a manipulação das redes virtuais e o apagamento de comentários críticos no Portal GAZ, sugerindo uma ação editorial orientada à censura de conteúdos contrários à gestão municipal, atuando como operadora de silenciamento e estratégias narrativas.

O vínculo entre meios de comunicação, cargos políticos e contratos público-privados evidencia o funcionamento de um dispositivo de exercício do poder que alinha estruturas de informação e repressão simbólica dos interesses territoriais (Foucault, 1979) que captura corpos, discursos e decisões nos quais as dinâmicas de governabilidade constroem uma forma específica de gestão socio territorial sustentada em vigilância, controle e cooptação das narrativas e silenciamento na produção jornalística que denotam práticas cotidianas do exercício do biopoder local.

A existência de práticas que configuram um *habitus* político (Bourdieu, 1998) demonstram como os agentes envolvidos atuam segundo ações que naturalizam práticas patrimonialistas que tem na ativação dos capitais simbólicos e políticos um diferencial que permite a acumulação de poder, reconhecimento e autoridade, que por sua vez é convertido em cargos públicos, alianças de ocasião e blindagem institucional em que o poder representado pela prefeitura se constitui enquanto campo onde diferentes capitais (midiático, policial, político) se sobrepõem em uma estrutura oligárquica.

Sob a perspectiva da TCU, tais estratégias denotam práticas atuantes no contexto da urbanização neoliberal, tais como o reescalonamento institucional, em que estruturas de governança e gestão territorial locais são reconfiguradas para sustentar projetos específicos de poder e exclusão. As dinâmicas de FSE são utilizadas politicamente com vistas a garantir a prevalência de um projeto de poder que garanta controle territorial, votos, silenciamento e acesso privilegiado a recursos.

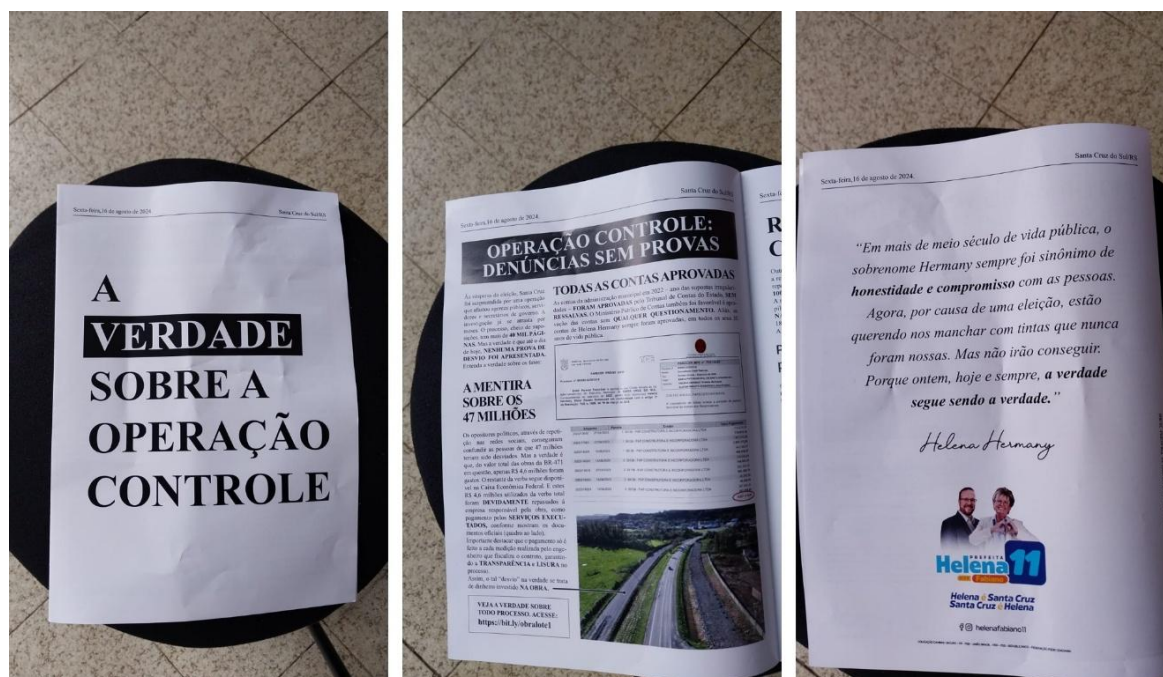
Estas relações dialogam com as matrizes analíticas TLER e GramUrb, na medida em que demonstram como a Operação Controle se insere num modelo de governança fragmentária e seletiva, com impactos recorrentes e significativos nos processos de urbanização em SCS, em que os processos decisórios são reconfigurados por alianças entre elites políticas, empresariais, policiais e midiáticas. De acordo com as matrizes TLER e GramUrb, o caso revelado pela Operação Controle se articula aos quatro elementos principais da primeira, tendo o território como espaço de dominação relacional e o lugar enquanto espaço relacional. A escala denota as interferências em distintas estruturas envolvidas, ao passo que a análise das redes evidencia a estrutura oculta de fidelidades e reciprocidades que orientam as ações que configuram os processos de urbanização.

Após a denúncia de 2023, outras denúncias anônimas foram encaminhadas ao MPRS entre fevereiro e setembro de 2024, revelando a permanência e adaptação do esquema de poder mesmo após a Operação Controle. Houve reconfiguração de atores, mas a lógica de reprodução do poder manteve-se ativa, especialmente por meio da cooptação da mídia local. As denúncias apontam a continuidade de nomeações estratégicas de filhos e aliados em cargos comissionados, utilizados como moeda de troca política e instrumento de blindagem narrativa. Em especial, destaca-se o papel do diretor da Gazeta do Sul, pai de dois nomeados no poder público, cuja atuação estaria voltada à manipulação editorial, censura indireta de críticas, utilização do jornalismo como ferramenta de ataque seletivo à oposição e omissão deliberada de denúncias que envolvam práticas irregulares na prefeitura.

Além da mídia tradicional local, o expediente utilizado para disseminar táticas de desinformação configurou uma estratégia de propaganda que, às vésperas da mais recente eleição municipal, ao mesmo tempo em que desafiava e buscava desacreditar o trabalho do MPRS, contribuiu, ao contrário, para o acirramento e comprovação das denúncias ao produzir um panfleto atacando as instituições públicas.

O Panfleto intitulado “A verdade sobre a Operação Controle” (Figura 59) foi distribuído de maneira gratuita e irregular nas semanas anteriores à eleição, assinado pela prefeita municipal que assim, inadvertidamente, tornou-se possivelmente vinculada à Operação Controle que, até então, não possuía foro para investigá-la no âmbito deste PIC.

Figura 59 – Panfleto “A verdade sobre a Operação Controle”



Fonte: Distribuição gratuita nas ruas

Trata-se uma sofisticada estratégia de inversão simbólica: transformar a atuação do Ministério Público em alvo de desconfiança ao passo que matérias e postagens selecionadas são interpretadas como tentativas de desmoralizar a investigação da Operação Controle, sugerindo que se trata de perseguição política ou fantasias sem base. Esse movimento revela uma tática discursiva própria de regimes autoritários, onde a verdade pública é moldada por meio de um ecossistema informativo dominado por interesses privados. Trata-se, portanto, de um caso de produção sistemática de desinformação urbana, em que o controle do que se diz (e do que se silencia) se torna um ativo político. Essa conjuntura do silêncio e a disputa pelo campo narrativo configuram elementos da geomorfologia do poder local, ao tornar visível não apenas o que é dito, mas o que é estrategicamente ignorado para manter a estabilidade do sistema estabelecido. Segundo o MPRS, essa conduta configura afronta direta ao Sistema de Justiça, ao disseminar falsidades contra agentes públicos e distorcer o andamento e a gravidade das investigações.

No escopo crítico-analítico proposto nesta tese, a atuação da Gazeta Grupo de Comunicações enquanto exemplo de mídia corporativa tradicional hegemônica insere-se em um contexto que configura o ecossistema local de desinformação e transcende a mera função jornalística, assumindo papel estratégico na reprodução de relações de poder assimétricas. Longe de operar como mediador neutro da realidade, o grupo articula-se com estruturas mais amplas de *marketing* político, redes digitais e elites econômicas regionais, moldando sentidos, silenciando conflitos e legitimando um projeto urbano excludente.

Esse arranjo comunicacional não apenas informa, mas performa o espaço social, operando segundo a lógica da reversão de sentidos e da manipulação institucional. Ao atuar na mediação seletiva das disputas territoriais, a mídia local torna-se peça-chave no processo de blindagem simbólica de atores hegemônicos, o que se evidencia pela continuidade e agravamento das práticas denunciadas após a deflagração da Operação Controle. Esse caso revela a resiliência de um sistema relacional de dominação, fundado em nepotismo cruzado, captura institucional e controle narrativo, que compromete a transparência dos processos decisórios, a justiça urbana e a democratização do direito à cidade.

A corrupção, nesse contexto, não pode ser tratada como desvio ocasional, mas como expressão de um modo estruturado e duradouro de governança autorreferente. A apropriação das instituições públicas por redes locais de poder opera em uma zona cinzenta entre legalidade e informalidade, mobilizando a legitimidade institucional para disfarçar práticas clientelistas, patrimonialistas e, por vezes, ilícitas. A imprensa, em vez de fiscalizadora, torna-se instrumento de reprodução simbólica desse modelo.

A partir da matriz analítica da Gramática da Urbanização, o caso evidencia como os elementos de território, redes, escala e lugar são capturados seletivamente, resultando em um projeto urbano pautado na opacidade, na exclusão e na manutenção da desigualdade estruturante. A desmobilização dos canais participativos, o esvaziamento das instâncias deliberativas e a tecnocratização das decisões urbanas revelam que a crise do planejamento não é apenas normativa, mas profundamente política, estrutural e comunicacional. Esse quadro exige uma reconstrução crítica dos instrumentos de controle social, baseados em análises multiescalares, democratização da informação e fortalecimento das redes de resistência territorial.

6.4 “Os atores são os mesmos, mas a novela é outra” – Crise do Paradigma de Planejamento Urbano

O caso de Santa Cruz do Sul expõe a crise estrutural do paradigma técnico-normativo do planejamento urbano, revelando um processo multiescalar e multidimensional de captura institucional, manipulação narrativa e apropriação seletiva do território por parte de grupos de interesse. A partir da Gramática da Urbanização é possível decifrar esse processo nas três dimensões articuladas que configuram o espaço urbano enquanto campo de disputa simbólica, material e normativa.

No plano semântico, observa-se a crescente desestruturação dos instrumentos técnico-jurídicos de ordenamento territorial, como o Plano Diretor e os conselhos municipais (CIPUR e COMPUR), substituídos por instâncias governamentais menos técnicas, mais suscetíveis à influência do Executivo e de agentes econômicos. A extinção do CIPUR — sem diálogo com os membros do comitê, nem consulta pública — marca o enfraquecimento institucional de órgãos colegiados especializados, transformando instâncias deliberativas em meros apêndices consultivos do governo.

Tal esvaziamento funcional reflete uma sintaxe urbana fragmentada, em que os vetores de expansão urbana periférica não são adequadamente mapeados, compreendidos ou regulados. Isso favorece a reprodução da urbanização extensiva e segregada, determinada pelas lógicas de mercado em detrimento das diretrizes técnicas e ambientais. A resistência dos técnicos do CIPUR às soluções tecnicamente inadequadas — defendidas por secretarias com interesses alinhados a empreendedores específicos — expõe o conflito entre planejamento baseado em estudos técnicos e decisões político-econômicas pautadas por urgências eleitorais e pressões do setor imobiliário. Nesse sentido, as deliberações dos comitês técnicos, frequentemente ignoradas ou reformuladas, indicam uma ruptura na lógica sistêmica e coordenada do ordenamento urbano. A reconfiguração dos sentidos atribuídos ao território é impulsionada por discursos que apresentam o “desenvolvimento” como sinônimo de flexibilização normativa, supressão ambiental e estímulo à urbanização privada. Conforme demonstrado no estudo de caso, a Zona Leste e a região da Linha João Alves e Country são convertidas em promissoras fronteiras de valorização fundiária, desprovidas, contudo, de infraestrutura pública compatível ou previsão sistêmica de mobilidade urbana.

O discurso institucional que naturaliza o crescimento desordenado, reforçado por falas como a do então Secretário de Segurança e Mobilidade Urbana (“os empresários estão indo embora”)⁵³, transforma o território em ativo político-econômico, reconfigurando os vetores da urbanização sob a lógica da excepcionalidade, da pressão e da desregulamentação.

Essa semântica territorial do “desenvolvimento” — pautada em narrativas de progresso, geração de empregos e circulação de capitais — obscurece os riscos de adensamento desordenado, aumento de vulnerabilidades e desigualdade no acesso à cidade. O uso estratégico da linguagem e da urgência (“é procrastinação”; “já foi autorizado”; “não podemos travar o desenvolvimento”) revela uma semântica ideologicamente orientada que transforma decisões técnico-coletivas em prerrogativas individuais de gestores alinhados a interesses empresariais.

Na dimensão semiótica, os episódios analisados evidenciam um ecossistema de desinformação que atua de forma difusa e estratégica na desmobilização da participação cidadã, na manipulação simbólica dos fatos e na legitimação de práticas político-institucionais controversas. Como aponta o promotor Érico Barin, há uma simulação de participação social nas audiências públicas, que ocorrem mais como rituais formais do que como processos efetivos de escuta.

Tal esvaziamento participativo corrobora a tese da fragmentação simbólica da cidade, onde o conhecimento técnico e os dispositivos de controle são monopolizados por grupos com acesso privilegiado à informação e ao poder decisório.

A atuação da mídia local também reforça esse sistema de mediações seletivas. O jornalismo, ao evitar coberturas aprofundadas sobre os impactos urbanísticos das decisões políticas, contribui para a construção de um cenário de normalização do conflito entre o público e o privado. O silenciamento de contradições estruturais e a dispersão da responsabilidade coletiva desinformam e anestesiam o debate público, reforçando as desigualdades cognitivas e políticas na disputa pelo território.

⁵³ O expediente IC.01530.000.899/2023 do MPRS, relacionado ao CIPUR, traz a seguinte descrição “investigar suposta ação ilegal/ato de improbidade administrativa pelo então Secretário Municipal de Segurança e Mobilidade Urbana de Santa Cruz do Sul, [...], tendente à extinção do Centro de Pesquisa e Qualidade Urbana e Rural (CIPUR) e do Conselho Municipal de Planejamento Urbano (COMPUR), objetivando a satisfação de interesses privados, incluindo, p. ex., a obtenção de parecer favorável para construção de novos empreendimentos imobiliários em área de preservação do Cinturão Verde” e pode ser acessado pelo site do MP: <https://www.mprs.mp.br/atendimento/consulta-processo>. Acesso em: 04 abr. 2025.

A Operação Controle explicita como a concorrência entre núcleos públicos e privados ultrapassa limites legais, gerando apropriações indevidas de recursos, manipulação normativa e captura das estruturas deliberativas. A sobreposição entre os atores envolvidos na extinção do CIPUR e os indiciados na Operação Controle revela um padrão recorrente de instrumentalização das instâncias públicas por grupos organizados de interesse, cujo funcionamento aproxima-se do que se pode caracterizar como uma Organização Criminosa (ORCRIM). Ainda que o Ministério Público não associe diretamente a dissolução do colegiado à operação investigativa, a permanência dos mesmos sujeitos políticos em diferentes arenas evidencia a consolidação de uma governança urbana de exceção, sustentada pela conversão de capital político em capital simbólico — conforme analisa Bourdieu — e pela captura institucional dos espaços decisórios.

A expressão “Os atores são os mesmos, mas a novela é outra”, colhida em uma das entrevistas, sintetiza esse arranjo relacional, no qual cargos públicos são ocupados e utilizados estrategicamente por agentes que, em vez de cumprir funções técnicas, operam em defesa de interesses privados e patrimonialistas. As últimas reuniões do CIPUR, marcadas pela presença ostensiva e atípica de quatro agentes posteriormente indiciados na Operação Controle — entre eles secretários municipais diretamente ligados ao planejamento territorial e à mobilidade urbana — escancaram essa imbricação perversa entre aparato estatal e redes privadas de poder. A extinção do colegiado, nesse contexto, configura-se não como fato isolado, mas como efeito da captura sistêmica das estruturas de governança urbana.

Considerando que as entrevistas foram realizadas com líderes de grupos ligados a entidades representativas da sociedade civil e da mídia local, servidores públicos ligados à estrutura administrativa municipal, executiva e legislativa, além do representante do Ministério Público, essa expressão é sintomática da maneira como essas dinâmicas são absorvidas de maneira fragmentada e desconexa até mesmo entre estes grupos especializados. Pode-se inferir, portanto, que a percepção pública em geral destas relações seja ainda mais fragmentada, pulverizada. Conclui-se que o colapso da institucionalidade do planejamento urbano em Santa Cruz do Sul não decorre apenas de disfunções administrativas, mas da atuação coordenada de agentes com poder econômico e simbólico, que, por meio da ocupação de espaços institucionais, midiáticos e discursivos, promovem uma urbanização seletiva, tecnocrática e excludente.

A reconfiguração da legislação urbanística, a despolitização do planejamento e a erosão das instâncias de participação pública não são apenas sintomas de crise institucional, mas estratégias de um projeto territorial que privilegia poucos e exclui muitos. A extinção do CIPUR e a crise dos conselhos técnicos demonstram a ruptura da lógica de ordenamento territorial que encontra reflexo direto nas dinâmicas de urbanização dos bairros Country e João Alves. A disputa entre os pareceres técnicos do CIPUR e as exigências da Secretaria de Mobilidade evidencia que o espaço urbano é ressignificado em função de projetos por grupos de interesse. O Secretário de Mobilidade Urbana, ao afirmar que "estamos atrapalhando os empreendedores", atribui à lógica da rentabilidade fundiária um valor superior ao da regulação pública, caracterizada como obstáculo ao "progresso" e à geração de receitas.

A atuação seletiva da imprensa local e a opacidade das decisões legislativas constituem a camada semiótica da urbanização fragmentária. Como descreveu o representante do Ministério Público, audiências públicas são realizadas como mera formalidade, e a população mais vulnerável permanece estruturalmente excluída dos debates. Essa invisibilização ativa dos conflitos urbanos alimenta o ecossistema local de desinformação consolidando uma cidade segmentada, financeirizada e regida por dispositivos de poder opacos.

O planejamento urbano em Santa Cruz do Sul tem sido instrumentalizado por uma lógica de dominação oligárquica, sustentada por práticas de nepotismo, blindagem institucional e apagamento técnico. A recorrência de personagens na extinção do CIPUR e na Operação Controle evidencia a captura do Estado por uma estrutura de governança relacional e oligárquica. Essa dinâmica mobiliza capital político, simbólico e fundiário para reconfigurar seletivamente o território, subordinando o planejamento a projetos de valorização do solo e segregação socioespacial.

A extinção do CIPUR revela não um fato isolado, mas parte de um projeto sistemático de captura estatal e desmonte das instâncias pública de planejamento em um contexto que conselhos deliberativos são substituídos por estruturas subordinadas, distantes da função pública e da participação democrática. A Gramática da Urbanização permite compreender que a fragmentação socioespacial e a urbanização desigual são expressões diretas de uma racionalidade econômica e política voltada à valorização seletiva do espaço, à reprodução das desigualdades e ao controle simbólico e material do território por grupos de interesse.

7 CONCLUSÕES

Na manhã de 14 de novembro de 2023, terça-feira, a rotina dos moradores de Santa Cruz do Sul foi transformada por uma movimentação atípica nas imediações do centro administrativo municipal. O epicentro da mobilização era o prédio que abrigava a Secretaria Municipal de Planejamento e Governança, que se encontrava cercado e interditado. Viaturas oficiais bloqueavam os acessos e servidores públicos eram impedidos de ingressar. No interior do edifício, equipes realizavam diligências, recolhendo arquivos, documentos e computadores.

A cena revelava o que viria a ser amplamente divulgado nas horas seguintes — a deflagração da fase ostensiva da Operação Controle, ação coordenada pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado em conjunto com a Promotoria de Justiça local, que visava desarticular uma organização criminosa formada por agentes públicos e privados envolvidos em fraudes contra a administração municipal. Foram cumpridas 139 ordens judiciais, 46 mandados de busca e apreensão e bloqueios de bens e valores totalizando mais de R\$ 47 milhões. Vários agentes públicos foram afastados de suas funções, entre eles o vice-prefeito, um vereador (líder de governo na Câmara Municipal e filho da então prefeita), quatro secretários municipais e servidores técnicos de áreas de engenharia e projetos urbanos.

As investigações apontavam que o grupo atuava em rede, manipulando processos licitatórios, praticando peculato, tráfico de influência e instrumentalizando o aparato estatal para fins pessoais e políticos. Ainda que marcado pela incredulidade diante da escala e dimensão da operação, a deflagração da Operação Controle não foi uma completa surpresa para este autor, tendo sido recebida até com certa satisfação, pois a ação representou a confirmação empírica da hipótese central desta tese: a captura institucional do Estado por grupos de interesse que operam por meio da instrumentalização dos setores técnicos, administrativos e políticos com o objetivo da obtenção de lucros e vantagens estratégicas através das dinâmicas de urbanização.

Sob a perspectiva da Gramática da Urbanização, a cena revelava a sobreposição e articulação das três dimensões analíticas propostas. Na sintaxe espacial, observa-se a manipulação das formas físicas e normativas — planos diretores, zoneamentos, alterações de uso do solo — para configurar padrões morfológicos funcionais à acumulação privada.

A semântica espacial manifestava-se na construção de narrativas legitimadoras, sustentadas por um ecossistema de desinformação que utiliza as mídias tradicionais corporativas com o objetivo de naturalizar a exclusão e encobrir a captura institucional. Já a semiótica espacial era expressa na conformação das percepções coletivas, modulando a opinião pública para aceitar a seletividade territorial e o anúncio de polêmicas obras de infraestrutura urbana como inevitáveis ou desejáveis.

Essa tríade permite compreender como a crise local espelha tendências globais nos processos de urbanização contemporâneas: a erosão das institucionalidades democráticas, a consolidação de práticas de governança por exceção e o avanço de processos de urbanização que reforçam a fragmentação socioespacial. A morfologia urbana não é casual; ela reflete escolhas políticas e normativas que consolidam barreiras físicas e simbólicas, intensificando a desigualdade no acesso a serviços, infraestrutura e centralidades. A fragmentação socioespacial é, assim, simultaneamente causa e efeito da captura institucional. Ao mesmo tempo que a concentração fundiária e a setorização de usos reforçam a segregação socioeconômica, a manipulação das narrativas urbanas e a opacidade dos processos decisórios inibem qualquer questionamento efetivo dessa ordem.

O ecossistema de desinformação cumpre papel essencial nesse arranjo, operando como mediador entre a materialidade da segregação e sua legitimação simbólica. Ao hierarquizar vozes, invisibilizar saberes populares e estetizar o discurso tecnocrático, cria-se um simulacro de consenso em torno de um suposto “desenvolvimento urbano”, apagando conflitos e diluindo contradições. Na semiótica, isso se traduz em percepções coletivas moldadas para reconhecer determinados padrões morfológicos — condomínios fechados, zonas comerciais seletivas, áreas verdes privatizadas — como ícones de desenvolvimento, mesmo que aprofundem a exclusão e as dinâmicas de fragmentação socioespacial.

A Operação Controle, ao tornar explícitas essas relações, expôs fissuras na narrativa hegemônica e abriu espaço para o questionamento dos processos de urbanização, anteriormente operado por mediações veladas, sutis, marcando um novo estágio da dominação simbólica e material nas dinâmicas de urbanização. A operação revelava não apenas a apropriação das instâncias decisórias e técnicas da gestão urbana, mas também a intensificação de práticas historicamente mantidas sob camadas de opacidade e silenciamento discursivo, sustentadas por narrativas midiáticas que naturalizavam o conluio entre agentes públicos e privados.

A GramUrb propõe que a análise desses processos permita a articulação de metodologias que tornem possíveis não apenas o mapeamento das formas e fluxos urbanos (sintaxe), mas também os discursos e percepções que as sustentam (semântica e semiótica). Sob esta perspectiva, este episódio expressa de forma explícita a articulação entre as dimensões analíticas propostas ao evidenciar a manipulação das estruturas normativas de gestão territorial, dos significados atribuídos ao espaço urbano e dos discursos legitimadores que sustentam práticas técnico-políticas enviesadas, excludentes e, neste caso extremo, ilícitas e criminosas, com impactos profundos na organização, planejamento e gestão do espaço urbano.

O caso de Santa Cruz do Sul demonstra que a superação desse quadro não pode depender apenas de reformas normativas ou técnicas excludentes. Nesse sentido, a utilização crítica das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e Sistemas de Informação Geográfica (SIGs) pode funcionar como ferramenta de reconfiguração democrática através de mapeamentos colaborativos, cartografias sociais e plataformas abertas que descortinem territórios e populações invisibilizadas. Contudo, tais potencialidades não se concretizam de forma automática. Sem letramento midiático e urbanístico e o fortalecimento das redes locais de coesão horizontal, o risco de cooptação dessas ferramentas para a manutenção do *status quo* permanece alto. É nas territorialidades locais, nos centros comunitários, associações de bairro e movimentos populares, que se encontram práticas de resistência e inovação política capazes de confrontar o modelo hegemônico de produção da cidade.

A cidade de Santa Cruz do Sul foi escolhida como objeto de estudo por se tratar de uma cidade-média, bem articulada na rede urbana regional e por apresentar significativos e constantes processos de expansão urbana ao longo das três últimas décadas. Outro fator importante é a existência de um banco de dados municipal consolidado, que permite a análise e cruzamento de informações indispensáveis à execução da proposta. Considerando-se que, no contexto brasileiro, mais de 80% das cidades podem ser classificadas como cidades pequenas e médias, a análise deste estudo de caso pode servir como referência relevante ao campo de estudos do Desenvolvimento Regional. A proposta busca se colocar como referencial teórico-metodológico analítico nestas escalas, onde a relação entre a população e o poder público é mais próxima e, por considerar que no caso das capitais e metrópoles, o aumento da complexidade nas relações aqui descritas é exponencialmente incrementado, tornando talvez inadequado a utilização desta matriz analítica.

O caso de Santa Cruz do Sul é paradigmático por expressar, em sua trajetória de urbanização, verticalização e expansão periférica, a articulação entre dinâmicas locais de apropriação fundiária e o contexto global de urbanização neoliberal.

A crítica ao planejamento urbano hegemônico destaca o papel central do Estado na reprodução das desigualdades socioespaciais em sua interface enquanto parceiro estratégico dos agentes privados, facilitando operações de conversão territorial, alteração de usos do solo e aprovação de empreendimentos de alto impacto, em detrimento da função social da terra e do direito à cidade.

A GramUrb se afirma como projeto científico, político e metodológico que busca integrar análise crítica, participação política e ação transformadora. Ao mapear simultaneamente a morfologia física, os sentidos narrativos e as percepções coletivas, a proposta oferece condições para diagnosticar, denunciar e redesenhar as estruturas urbanas que hoje sustentam a fragmentação socioespacial e aponta para caminhos de ruptura da estrutura hegemônica e reconstrução democrática do território, utilizado aqui como denominador comum às três dimensões analisadas. A instrumentalização dos protocolos técnicos, normativos e comunicacionais de ordenamento territorial — como os Planos Diretores, conselhos participativos e meios de comunicação — por grupos de interesse caracteriza a colonização das estratégias e práticas de planejamento urbano.

A hierarquização e apagamento dos saberes populares e a estetização de discursos tecnocráticos convertem o território em simulacro de consenso, dificultando o debate qualificado e a emergência de alternativas emancipadoras. Ao reconhecer sua centralidade, a GramUrb propõe não apenas descrever a cidade que é, mas colaborar na construção da cidade que pode vir a ser — mais justa, inclusiva, resiliente e democrática.

A TCU e a matriz GramUrb fornecem um instrumental teórico-metodológico robusto para o diagnóstico das contradições da urbanização neoliberal. A crítica da razão instrumental, a rejeição das epistemologias funcionalistas e a ênfase na historicidade e contingência das formas urbanas permitem a abertura de novos horizontes analíticos, críticos e políticos. A tese sustenta que é justamente nas fissuras do modelo hegemônico que residem as possibilidades de construção de um urbanismo alternativo, ancorado na justiça socioespacial, na radicalização democrática e na sustentabilidade territorial.

As dimensões críticas da GramUrb articulam-se de forma relacional, multidimensional e multiescalar, possibilitando uma leitura crítica dos modos de produção, representação e vivência do espaço urbano ao propor uma “descrição densa” das dinâmicas socioespaciais com foco na crítica à financeirização, à tecnocracia e à captura institucional do planejamento urbano.

A tese sustenta que os processos de urbanização contemporâneos demandam a construção de um novo léxico interpretativo, capaz de dar conta da complexidade, fluidez e desigualdade que caracteriza as formações espaciais sob o capitalismo neoliberal. A abordagem revela como o território é simultaneamente estruturado e disputado por forças institucionais, lógicas economicistas e discursos técnico-normativos, resultando em padrões de urbanização seletivos e fragmentados, orientados à valorização fundiária, aprofundando assimetrias no acesso à cidade e aos seus recursos. A análise crítica dos Planos Diretores de 2007 e 2019 revela contradições estruturais em que se destaca a captura institucional desses instrumentos por grupos de interesse — políticos, empresariais e institucionais — que mobilizam a técnica como linguagem de autoridade para legitimar projetos de interesse privado.

A dissolução do CIPUR, instância técnica e participativa vinculada à Secretaria de Planejamento, exemplifica o esvaziamento deliberado de colegiados e evidencia o uso do discurso de “modernização e desburocratização” como estratégia simbólica de legitimação de interesses privados em que a crise do planejamento urbano decorre de um projeto coerente e estruturado de territorialização do poder, que transforma a cidade em dispositivo de dominação e acumulação rentista. A GramUrb, nesse contexto, surge como ferramenta crítica com o objetivo de denunciar, compreender e resistir a esse modelo excludente, que naturaliza desigualdades, manipula normas e silencia conflitos em favor da financeirização e da reprodução simbólica de um *habitus* oligárquico urbano.

A integração das três dimensões espaciais exige a superação de uma série de obstáculos estruturais: a produção e utilização de dados territoriais, o monopólio das narrativas por grupos midiáticos locais, a baixa transparência dos processos decisórios, a ausência de canais efetivos de participação e a fragilidade das instituições urbanísticas diante da pressão do capital. O letramento midiático e urbanístico emerge como dimensão estratégica fundamental diante da força das mídias hegemônicas e da circulação de discursos que naturalizam desigualdades.

Capacitar os sujeitos para interpretar, criticar e produzir conteúdo torna-se condição para o fortalecimento do ambiente democrático e a construção de subjetividades urbanas críticas. A democratização efetiva dos instrumentos de ordenamento territorial requer a reconfiguração das estruturas de poder que organizam a produção do espaço. Mapear o urbano, não apenas em sua dimensão física, mas também em seus circuitos simbólicos, institucionais e midiáticos é passo essencial para transformar os processos de debate e instâncias decisórias.

Nesse contexto, a proposta desenvolvida nesta tese configurou-se como um processo orientado não apenas à superação, mas sobretudo à integração de diferentes dimensões e abordagens teóricas sobre as dinâmicas de urbanização, articuladas em um *corpus* metodológico e científico coeso, concebido para ser testado empiricamente e para subsidiar iniciativas e práticas inovadoras, tanto na análise crítica das forças atuantes quanto na formulação de alternativas emancipatórias.

O conceito da matriz analítica não foi definido *a priori*, mas resultou de um processo crítico-reflexivo desenvolvido ao longo de uma década, no âmbito do PPGDR-UNISC, associado à atuação deste autor como arquiteto e servidor público na Secretaria de Planejamento de Santa Cruz do Sul desde 2008. A prática profissional, fundamentada nas dinâmicas observadas no setor de análise de projetos, evidenciou o potencial dos dados gerados pela plataforma MAPA DA CIDADE para a construção de diagnósticos morfológicos multiescalares.

Tal potencial foi articulado aos eixos sintático, semântico e semiótico da Gramática da Urbanização, concebida como ferramenta crítica inspirada na Teoria Crítica Urbana de Neil Brenner, na concepção de produção do espaço de Henri Lefebvre, Milton Santos e David Harvey, nas relações entre poder, território e representação discutidas por Raffestin e Foucault, e no conceito de poder simbólico de Bourdieu, especialmente quanto à sua manifestação nas mídias tradicionais corporativas que integram o Ecossistema de Desinformação, conforme descrito por Santana. As experiências de pesquisa, ensino e ativismo evidenciaram a urgência da participação cidadã qualificada nos processos decisórios urbanos e o papel estratégico das PPSIG, segundo a abordagem de Geisa Bugs, na formulação de alternativas emancipatórias ao modelo hegemônico de produção e gestão do espaço urbano. Assim, a matriz consolidou-se a partir da convergência entre prática técnica, fundamentação teórica e engajamento social, oferecendo um caminho integrado para compreender e transformar as forças estruturantes da urbanização contemporânea.

Na dimensão sintática, a morfologia urbana – verticalização seletiva, expansão periférica e padrões de segregação e fragmentação socioespacial – emerge como resultado de arranjos político-econômicos que articulam o Estado, capital imobiliário e marcos normativos, evidenciando que a forma urbana não é produto neutro de decisões técnicas, mas expressão de racionalidades seletivas voltadas à valorização fundiária e distinção simbólica, legitimadas pela linguagem da eficiência e da modernização. A análise e a produção de mapas temáticos, gráficos e tabelas foi possível em função da municipalidade contar com um banco de dados abrangente e consolidado, que utiliza informações georreferenciadas que permitem o cruzamento e a compilação de diversos atributos e características territoriais.

Embora subutilizado para os processos de planejamento e como base para prospecções e tomada de decisão, essa tecnologia é fundamental para a compreensão e visualização das variadas dinâmicas urbanas. Entretanto, conforme se observou durante a pesquisa, não basta a existência de um banco de dados para orientar decisões de planejamento urbano. A maneira como o banco é organizado e estruturado e a forma como se coletam e manipulam as informações é essencial para a qualidade e monitoramento dos mapeamentos produzidos. Lacunas de dados e informações articuladas sem procedimentos metodológicos adequados podem levar a representações enganosas, descoladas das dinâmicas urbanas reais.

Um banco de dados estruturado e corretamente georreferenciado se constitui em ferramenta fundamental para o diagnóstico das dinâmicas de urbanização e na orientação das tomadas de decisão acerca dos processos de gestão territorial. Entretanto, trata-se de uma tecnologia cara, muitas vezes inacessível e que necessita de um corpo técnico-administrativo apto a manipular a tecnologia. Nesse sentido, políticas públicas estruturantes em nível estadual e federal seriam importantes para a viabilização da aquisição ou desenvolvimento destas plataformas e a operacionalização por parte dos agentes públicos e da comunidade.

A dimensão semântica contempla o papel central da construção dos sentidos atribuídos à cidade e ao planejamento urbano. As mídias tradicionais corporativas e as redes digitais não apenas transmitem informações, mas enquadram, silenciam e modulam o debate público, consolidando discursos tecnocráticos e hegemônicos, apagando saberes populares, naturalizando desigualdades, mascarando conflitos e atuando simbolicamente na captura institucional.

A presente análise concentrou-se no material jornalístico produzido pelo grupo Gazeta do Sul sobre temas econômicos, sociais e políticos vinculados aos processos de urbanização, considerando-o como parâmetro por se tratar de veículo tradicional, consolidado e de expressiva influência regional. Embora o estudo adote o conceito ampliado de Ecossistema de Desinformação — que inclui dinâmicas das redes digitais —, optou-se por examinar especificamente a dimensão informacional relacionada à mídia corporativa tradicional, evidenciando seu papel central na formulação e difusão de narrativas sobre a urbanização local.

Durante quatro anos, coletaram-se e organizaram-se matérias relativas ao tema, submetendo-as a critérios de análise que incluíram: relação entre o fato e seu enquadramento jornalístico, autoria, viés editorial e abertura ao contraditório. Apesar do vasto acervo reunido, limitou-se o estudo à seleção de exemplos pontuais, com ênfase no estudo de caso central da tese, dada a complexidade e volume do material.

Os resultados indicam um padrão recorrente de alinhamento editorial às diretrizes do poder executivo municipal, com a assessoria de comunicação da prefeitura exercendo papel ativo na definição da pauta, do tom e relevância das matérias, revelando uma interpenetração estrutural entre jornalismo e gestão pública, reforçando lógicas de silenciamento e naturalização de interesses político-econômicos no debate urbano.

A dimensão semiótica destaca como percepções e subjetividades coletivas influenciam a compreensão, ordenamento e gestão territoriais, revelando como a população internaliza e reage às narrativas dominantes. Isso identifica contradições entre experiências urbanas reais e representações oficiais, mapeando zonas de conflito, consensos artificiais e possíveis mobilizações sociais.

Inicialmente concebido como mapeamento georreferenciado de subjetividades individuais, por meio do projeto das Ouvidorias Comunitárias, o intento original não se concretizou. Optou-se, então, por identificar o *habitus* atuante nas percepções e práticas de agentes proeminentes, representantes institucionais e subjetividades coletivas, mediante entrevistas exploratórias semiestruturadas. Os interlocutores incluíram um representante do Ministério Público Estadual, a presidente regional do SINDUSCON-RS, um vereador do bairro Linha João Alves, servidores municipais responsáveis pela elaboração do Plano Diretor mais recente, além do acompanhamento de audiências públicas na Câmara de Vereadores e da análise de diversos registros documentais.

Assim, a GramUrb não apenas descreve a cidade que é, mas oferece meios para reconstruir suas formas, sentidos e representações em direção a um urbanismo mais justo, inclusivo e socialmente enraizado. A análise das conclusões à luz dos objetivos gerais e específicos da tese demonstra uma correspondência entre a proposta inicial e os resultados obtidos, evidenciando o papel da matriz crítica para compreender e representar a complexidade das dinâmicas de urbanização e fragmentação socioespacial de Santa Cruz do Sul.

O objetivo geral – articular sintaxe, semântica e semiótica espacial para compreender os processos de FSE e urbanização – foi atendido. As conclusões mostram que a aplicação integrada dessas três dimensões analíticas possibilitou desvendar como a produção do espaço urbano resulta de interações materiais, normativas e simbólicas que se reforçam mutuamente, reproduzindo desigualdades estruturais e fragmentação generalizada do território urbano.

O primeiro objetivo específico, centrado na identificação e análise da configuração física e dos padrões de ocupação e circulação, encontra resposta na dimensão sintática. A pesquisa revelou que a morfologia urbana de Santa Cruz do Sul é produto de arranjos político-econômicos que articulam Estado, capital imobiliário e instrumentos normativos que reforçam padrões de segregação e valorização fundiária, confirmando a hipótese de que a forma urbana não é neutra, mas expressão material de estratégias de poder atuantes na produção do espaço.

O segundo objetivo específico, voltado à análise das relações de poder no território, foi demonstrado na dimensão semântica. A investigação das narrativas produzidas por mídias tradicionais corporativas, demonstrou que o controle simbólico do espaço se dá por meio do enquadramento seletivo de temas, silenciamento de conflitos e legitimação de projetos dos grupos de interesse. A apropriação de instrumentos de gestão territorial e o uso de discursos tecnocráticos como linguagem de autoridade reforçam a captura institucional diagnosticada na introdução.

O terceiro objetivo específico, relacionado à apreensão das percepções e subjetividades coletivas sobre o território, foi desenvolvido na dimensão semiótica. As entrevistas exploratórias deram conta de captar conceitos presentes nas subjetividades coletivas que revelaram a assimetria entre narrativas hegemônicas – que associam desenvolvimento à modernização excludente – e as percepções comunitárias, que valorizam pertencimento, coesão social e direito à cidade.

A articulação entre as três dimensões foi particularmente evidente no estudo de caso dos bairros Country e João Alves, associado à extinção do CIPUR e à Operação Controle. A sintaxe evidenciou o padrão físico desigual; a semântica demonstrou a legitimação narrativa desses arranjos por um ecossistema comunicacional enviesado; e a semiótica revelou como essas narrativas moldam percepções e reações coletivas.

Esses eventos, longe de serem pontuais, foram interpretados como manifestações de um projeto estruturado de territorialização do poder. As conclusões também dialogam com a crítica estrutural exposta na introdução – crise de representatividade, legitimidade e efetividade do planejamento urbano – ao evidenciar que tais crises decorrem da apropriação seletiva de instrumentos normativos e comunicacionais por redes de interesse. A GramUrb mostrou que essa apropriação é simultaneamente espacial (configuração física desigual), discursiva (produção de sentidos) e perceptiva (construção de consensos).

No campo propositivo, as conclusões indicam que a superação do modelo hegemônico exige reconfiguração das estruturas decisórias e comunicacionais. Ferramentas como cartografias sociais, mapeamentos colaborativos e plataformas digitais participativas podem romper o monopólio técnico-político, desde que inseridas em processos de letramento midiático e urbanístico, fortalecimento de redes de solidariedade e valorização de saberes locais.

Durante a elaboração da tese, diversas oportunidades surgiram para apresentações parciais do material em artigos, seminários e grupos de pesquisa. Nesses momentos, um comentário recorrente e pertinente destacava que cada dimensão abordada poderia originar teses independentes. No entanto, o foco principal da pesquisa sempre foi superar a fragmentação entre os diferentes aspectos dos processos de urbanização. A proposta não buscou fornecer respostas ou orientações normativas, mas abrir novas perspectivas integradoras que conectassem diferentes linhas de investigação, questionando paradigmas vigentes e promovendo práticas urbanas mais inclusivas, democráticas e sustentáveis. Um ponto central dessa abordagem está na relação com a gramática da urbanização — entendida como o conjunto de regras, símbolos e significados que estruturam a produção e experiência do espaço urbano no território. Ao desenvolver a matriz analítica GramUrb, a pesquisa buscou integrar essa gramática como uma ferramenta para compreender e interpretar os processos urbanos, permitindo a articulação entre dimensões diversas, como a semântica espacial, a gestão territorial e as subjetividades sociais.

Essa integração possibilita analisar as relações simbólicas e materiais que moldam o espaço, destacando como a linguagem e os signos urbanos influenciam o comportamento coletivo e a organização da cidade.

Embora a aplicação da semântica espacial represente, de certa maneira, uma inovação metodológica, o trabalho reconhece a existência de estudos importantes em cada eixo temático, sem pretender esgotar o estado-da-arte de cada dimensão. A matriz analítica, então, propõe um uso sistemático de representações-síntese, em que um passo lógico seria a adoção e construção de *framework* de índices e indicadores de monitoramento e análise territoriais que permitam a interpolação crítica das variáveis urbanas em uma gramática intercambiável. Essa abordagem abre caminho para análises mais dinâmicas e integradas, capazes de refletir a complexidade dos processos de urbanização e apoiar estratégias urbanas mais efetivas e sensíveis às demandas sociais.

A relação entre objetivos e resultados demonstra que a GramUrb não se limita à descrição da cidade que existe, mas se propõe como instrumento para reconstruir formas, sentidos e representações do espaço urbano. Ao integrar análise física, política e simbólica, a matriz oferece um caminho metodológico alternativo para compreender e enfrentar a fragmentação socioespacial, em consonância com o direito à cidade e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Assim, a tese confirma sua hipótese central: compreender e transformar a cidade requer uma leitura integrada que reconheça o espaço como produto histórico e campo de disputa, articulando as dimensões sintática, semântica e semiótica para abrir possibilidades de um urbanismo mais justo, inclusivo e socialmente enraizado.

REFERÊNCIAS

- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.
- BOURDIEU, P. O capital social: notas provisórias. *In*: NOGUEIRA, Maria A.; CATANI, Afrânio (orgs.). **Bourdieu: questões de sociologia**. São Paulo: Ática, 1998. p. 79–85.
- BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 27 abr. 2025.
- BRENNER, N. **New Urban Spaces: Urban Theory and the Scale Question**. New York: Oxford University Press, 2019.
- BRENNER, N. **Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica**. Tradução de Rodrigo S. Santos. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.
- BRENNER, N. What is Critical Urban Theory? **City**, v.13, n. 2–3, 198–207, 2010.
- BRENNER, N. **New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood**. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- BUGS, Geisa. **Tecnologias da Informação e Comunicação, Sistemas de Informação Geográfica e a participação pública no planejamento urbano**. Canoas: Ed. ULBRA, 2019.
- CANO, W. **A crítica da razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Unesp, 2011.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CLEMENTINO, G; MIOTO, R.; ARAÚJO, V. **Planejamento territorial e desigualdades regionais no Brasil: desafios contemporâneos**. São Paulo: ANPOCS, 2021.
- COMERCIAL GAZ. **Urbanizadora se prepara para lançar o condomínio fechado mais exclusivo de Santa Cruz do Sul**. Santa Cruz do Sul: Portal GAZ, 2023. <https://www.gaz.com.br/urbanizadora-se-prepara-para-lancar-o-condominio-fechado-mais-exclusivo-de-santa-cruz-do-sul/>
- FACCIN, C. R. **Urbanização contemporânea e planejamento territorial em cidades médias brasileiras**. 2023.

FAU/UNISC; SEASC; SEPOR. **Projeto de Extensão “Análise da Configuração Axial de Santa Cruz do Sul”**. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2020.

FIX, M.; NETO, E. M. **Caminhos do capital no Brasil**: frações de classe e formas de dominação. São Paulo: Boitempo, 2021.

FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**. São Paulo: Loyola, 1996.

FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FOUCAULT, M. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRIEDMANN, J. **The prospect of cities**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2007.

GARSKE, C. **A vida no bairro: pleno desenvolvimento e crescimento dia após dia**. Santa Cruz do Sul: Portal GAZ, 2022. Disponível em: <https://www.gaz.com.br/a-vida-no-bairro-pleno-desenvolvimento-e-crescimento-dia-apos-dia/> Acesso em: 08 maio 2025.

GARSKE, C. **Bairro Country: local de condomínios, da natureza e do belo pôr do sol**. Santa Cruz do Sul: Portal GAZ, 2022. Disponível em: <https://www.gaz.com.br/bairro-dos-condominios-da-natureza-e-do-belo-por-do-sol/> Acesso em: 08 maio 2025.

GONZALEZ, L. **A cidade na sociedade capitalista**. São Paulo: Contexto, 1985.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 23. ed. São Paulo: Loyola, 2012.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**: acumulação por despossessão. São Paulo: Loyola, 2004.

HARVEY, D. A produção capitalista do espaço urbano. *In*: CARLOS, A. F. A. (Org.). **O lugar no/do mundo**. São Paulo: Hucitec, 1992.

HILLIER, B.; HANSON, J. **The Social Logic of Space**. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

INNES, J. E.; BOOHER, D. E. Reframing public participation: strategies for the 21st century. **Planning Theory & Practice**, v. 5, n. 4, p. 419–436, 2004.

KASBURGER, A. E.; PIPPI, L. G. A.; WEISS, R. (2024). Produção do espaço e segregação socioespacial: uma análise a partir da teoria da Sintaxe Espacial em

Santa Cruz do Sul, RS. **Revista de Morfologia Urbana**, v.12, n.1, e00360, 2024. DOI: <https://doi.org/10.47235/rmu.v12i1.360>

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. [Original de 1968]

LEFEBVRE, H. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. [Original de 1970]

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Editora Loyola, 1991.

LONGLEY, Paul A. *et al.* **Geographic Information Systems and Science**. 3. ed. Chichester: Wiley, 2013.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2017.

MISSE, M. Genealogia do poder: Foucault e a criminologia crítica no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 19, n. 44, p. 14–49, 2017.

NEGRI, A. **A fábrica da experiência: tempo e sujeito na produção cultural do capitalismo cognitivo**. Rio de Janeiro: DP&A, 2010.

OBSERVATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL– OBSERVA-DR **Boletim COVID-19: Distribuição espacial e vulnerabilidades**. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2021. Disponível em: <https://www.unisc.br/site/observa-dr>. Acesso em: 14 abr. 2025.

OLIVEIRA, G. A. S. **Reestruturação urbana e mudanças na dinâmica e organização da área central de Santa Cruz do Sul - RS**. 2017. 323f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2017.

PEREIRA, C. B.; SILVA, M. L. da. **Geoprocessamento: tecnologia de apoio ao gerenciamento ambiental**. 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO SUL. **Geo PMSCS**. Disponível em: <https://www.santacruz.rs.gov.br/geo/pesquisas/#menu5> Acesso em: 08 maio 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO SUL. **População por bairros**. Disponível em: <https://santacruz.rs.gov.br/geo/pesquisas/geral/pop-bairros.html> Acesso em: 08 maio 2025.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

REDAÇÃO GAZETA DO SUL. **Saiba onde será construído o condomínio de R\$ 35 milhões em Santa Cruz**. Santa Cruz do Sul: Portal GAZ, 2022. Disponível em: <https://www.gaz.com.br/saiba-onde-sera-construido-o-condominio-de-r-35-milhoes-em-santa-cruz/> Acesso em: 08 maio 2025.

REDAÇÃO GAZETA DO SUL. **Via sem acostamento traz perigo aos pedestres em Linha João Alves**. Santa Cruz do Sul: Portal GAZ, 2023. Disponível em: <https://www.gaz.com.br/via-sem-acostamento-traz-perigo-aos-pedestres-em-linha-joao-alves/> Acesso em: 08 maio 2025.

REDAÇÃO PORTAL GAZ. **FOTOS: temporal e queda de granizo derrubam árvores e causam prejuízos na região**. Santa Cruz do Sul: Portal GAZ, 2024. Disponível em: <https://www.gaz.com.br/fotos-temporal-e-queda-de-granizo-derrubam-arvores-e-causam-prejuizos-na-regiao/> Acesso em: 08 maio 2025.

REDAÇÃO PORTAL GAZ. **O que diz a pesquisa sobre o Plano Diretor de Santa Cruz**. Santa Cruz do Sul: Portal Gaz, 2016. Disponível em: <https://www.gaz.com.br/o-que-diz-a-pesquisa-sobre-o-plano-diretor-de-santa-cruz/>. Acesso em: 29 set. 2024

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, R. Dez Anos do Estatuto da Cidade: das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. *In*: RIBEIRO, A.C.T.; VAZ, L.F.; Maria SILVA, L.P. (orgs.). **Leituras da cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital, ANPUR, 2012.

ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade – Política Urbana Democrático-Participativa**. Palestra. Núcleo de Estudos em Serviço Social e Organização Popular (NESSOP). Projeto II Fórum da Cidade: O Serviço Social e o processo de mobilização sócio popular comunitária. KATÁLYSIS. Florianópolis, v.6, n. 2, jul/dez 2003.

SANCHES, J. R. da S.; JUNIOR, M. E. A. O direito à cidade e a função social da propriedade urbana. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 19, n. 113, p. 1-18, 2017.

SANTA CRUZ DO SUL. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei Complementar nº 904, de 12 de abril de 2023**. Altera dispositivos do Plano Diretor e extingue o CIPUR e o COMPUR. Santa Cruz do Sul, 2023. Disponível em: <https://www.camarasantacruz.rs.gov.br/>. Acesso em: 27 abr. 2025.

SANTA CRUZ DO SUL. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei Complementar nº 913, de 4 de julho de 2023**. Dispõe sobre a organização do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Rural (CDUR) e dá outras providências. Santa Cruz do Sul, 2023. Disponível em: <https://www.camarasantacruz.rs.gov.br/>. Acesso em: 27 abr. 2025.

SANTANA, E. **Fake news, desordem informacional e o ecossistema da desinformação**. Belo Horizonte: UFMG, 2023.

SANTANA, E. **A construção da desinformação**: mídia e discursos de ódio. São Paulo: Autêntica, 2021.

SANTANA, E. **Ecossistema da desinformação**: comunicação e política em tempos de redes. São Paulo: Alameda, 2020.

SANTANA, E. **A ideologia discursiva da grande imprensa**: a construção simbólica da política no jornalismo brasileiro. São Paulo: UNESP, 2017.

SANTOS, M. **A urbanização desigual**. São Paulo: Edusp, 2012.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SILVA, P. J. R. **Padrões emergentes: consumo, produção, ocupação e uso do espaço urbano Santa Cruz do Sul**. 2015. 260f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2015.

SILVEIRA, R. L. L. da. (Org.). **Cidades Médias, Gestão Territorial e Desenvolvimento Regional**. São Carlos: Pedro e João Editores, 2025.

SILVEIRA, R. L. L. da; PEREIRA, P. C. X.; UEDA, V. (Orgs.). **Dinâmica imobiliária e reestruturação urbana na América Latina**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

SILVEIRA, R. L. L. da. **A indústria do fumo e o espaço urbano**: transformações em Santa Cruz do Sul. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

SPOSITO, M. E. B.; SPOSITO, E. **Fragmentação socioespacial**: escalas, dimensões e planos analíticos. São Paulo: Humanitas, 2020.

SPOSITO, M. E. B.; SPOSITO, É. M. Fragmentação socioespacial: perspectivas analíticas e escalas de análise. In: ENANPUR, 18., 2019, Natal, RN. **Anais [...]**, Natal, RN, 2020.

SPOSITO, M. E. B. **Cidades médias**: produção do espaço urbano e regional. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

SPOSITO, M. E. B. Fragmentação socioespacial e o urbano. In: SILVA, Roberto Lobato Corrêa (Org.). **O urbano em questão**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SPOSITO, M. E. B. Fragmentação socioespacial: escalas e dinâmicas na constituição da cidade. In: SPOSITO, M. E. B.; WHITAKER, D. A. (Orgs.). **São Paulo: a metrópole e a periferia**. São Paulo: Expressão Popular, 2003. p. 89-113.

SPOSITO, M. E. B. **Fragmentação socioespacial**: escalas, atores e políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2001.

VAN DIJK, T. A. **Ideologia**: uma abordagem multidisciplinar. São Paulo: Contexto, 2010.

VAN DIJK, T. A. **Discurso e poder**. São Paulo: Contexto, 2008.

VAN HERZELE, A.; VAN WOERKUM, C. Policy makers' views on policy formulation and implementation: a social-constructivist perspective on policy design.

Environment and Planning C: Government and Policy, v. 29, n. 4, p. 599–615, 2011.

VILLAÇA, F. O que faz o Brasil, Brasil urbano? *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11., 2005, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: ANPUR, 2005.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP/Lincoln Institute), 2001.

VOSSEN, G.; HAGEMANN, S. **Unleashing Web 2.0: From Concepts to Creativity**. Burlington: Elsevier, 2007.

WITT, L. **Falta de água atinge moradores em João Alves; veja o que diz a Corsan**. Santa Cruz do Sul: Portal GAZ, 2024. Disponível em: <https://www.gaz.com.br/falta-de-agua-atinge-moradores-em-joao-alves-veja-o-que-diz-a-corsan/> Acesso em: 08 maio 2025.

YIGITCANLAR, T. Planning for information and communications technologies (ICTs) in urban development. **Journal of Urban Technology**, v. 13, n. 3, p. 93-119, 2006.