

Urbanismo como política pública

que mudanças de azimute?

CRISTINA CAVACO

RESUMO

O artigo apresenta uma reflexão sobre o conceito de urbanismo enquanto área disciplinar autónoma e campo específico de política pública.

Argumenta-se que a política pública de urbanismo tem vindo a enfrentar uma mudança de azimute associada à libertação da política urbana do primado morfológico e à sua reorientação para a problemática do desenvolvimento urbano, apelando a uma nova perspectiva estratégica, integrada e multidimensional. Entre outros aspetos, esta mudança traduz-se numa transmutação terminológica associada à emergência do conceito de *política de cidades*.

Partindo de uma reflexão sobre as origens do urbanismo e sua evolução, e focando em especial o desenvolvimento da política de urbanismo em Portugal, o presente texto procura debater as mudanças e desdobramentos ocorridos. Assim, pretende contribuir, não só para a tão necessária reconfiguração de conceitos e de doutrina, mas também para ajudar a repensar o posicionamento do urbanismo e de uma política de cidades no quadro de uma agenda política nacional

PALAVRAS-CHAVE

Urbanismo · Política de Cidades ·
Urbanização · Desenvolvimento Urbano ·
Ordenamento do Território

ABSTRACT

The article focuses on the concept of urbanism as an autonomous disciplinary area and a specific field of public policy.

The article reasons that the public policy of urbanism has been facing a change of azimuth. It conveys the drop of the morphologic primacy and the raise of urban development, demanding for a new strategic, integrated and multidimensional perspective. Among other aspects, this change is expressed on a transmutation of terminology associated with the emergence of the concept *policy for cities*.

Departing from a reflection on the origins and evolution of urbanism, and especially focusing on the development of the urban policy in Portugal, the article debates the changes and unfolds that have took place. As such, it aims to bring further contributions, not only to reconfigure concepts and doctrine, but also to rethink and reset the role of urbanism and urban policy within the framework of a national policy agenda.

KEYWORDS

Urbanism · Urban Policy ·
Urbanization · Urban Development ·
Spatial Planning

Urbanismo como política pública

que mudanças de azimute?

CRISTINA CAVACO

Arquiteta | Professor Associado

CIAUD, Faculdade de Arquitectura, Universidade de Lisboa

1. INTRODUÇÃO

A história da cidade é tão antiga quanto a história da civilização humana. A emergência de uma ordem urbana ou proto-urbana está ela própria inerente ao processo social de agrupamento e assentamento humanos, por sua vez ligados ao advento da agricultura, do transporte e armazenamento de alimentos e outros bens, à capacidade do Homem se fixar, mas também de promover o comércio e assim encontrar condições de sobrevivência (Mumford, 1961; Jacobs, 1969; OECD, 2015). À cidade e à sua história está também, por natureza, inerente uma lógica de poder. A regulação da ordem social tem na cidade, no espaço e tecido urbano, o seu reduto e expressão física e espacial por excelência, o que tem levado diversos autores a refletirem sobre a cidade na sua tripla acepção de *urbs*, *polis* e *civitas* (cf. Cavaco, 2009: 22).

A origem do urbanismo, por sua vez, enquanto área disciplinar autónoma e campo de política pública, é bastante mais jovem, mas nem por isso deixa de estar sedimentado. A sua consolidação ocorreu no decorrer do século passado, em linha com a própria consolidação do papel do Estado e da Administração Pública na administração e organização do território, na regulação do seu uso e apropriação (Fadigas, 2015). Em Portugal, podemos dizer que a autonomização efetiva do ordenamento do território e urbanismo enquanto domínio de ação política só aconteceu no final dos anos 90, com a aprovação de uma lei de bases própria (Campos e Ferrão, 2015).



Contudo, o urbanismo, numa ótica de política pública, tem vindo a enfrentar nas últimas décadas mudanças estruturais de perspectiva e de posicionamento que deixam pela frente aquilo a que João Seixas, a propósito da governação da cidade, designa por um “*panorama de desorientação cognitiva*” (2008).

Com efeito, a política pública de urbanismo enfrenta atualmente uma mudança de azimute que, entre outros aspetos, se traduz numa transferência ou transmutação terminológica associada à emergência do conceito *política de cidades*. Na verdade, ao mesmo tempo que o conceito *política de cidades* foi ganhando familiaridade no seio dos discursos técnico, político e académico, o entendimento em torno de uma *política pública de urbanismo* e do âmbito da sua esfera de atuação foi-se alterando. Esta alteração e a transmutação operada têm sido, contudo, pouco debatidas e não estão consolidadas do ponto de vista doutrinário. Se, por um lado, a terminologia associada a uma política de cidades entrou em Portugal no discurso e *mainstreaming* correntes, certamente por influência da “*politique de la ville*” em França (que conta com pelo menos 30 anos de existência; Cour des Comptes, 2002 e 2012), por outro lado, o conceito não encontrou definição formal estabilizada em Portugal. Ao mesmo tempo, a política pública de urbanismo, formalmente institucionalizada num quadro de uma política de ordenamento do território, tem vindo a assistir a um conjunto de desvios e desdobramentos, que revelam o emergir de novas tendências e posicionamentos, nem sempre institucionalizados sob o chapéu de uma designação consentânea, mas certamente sintomáticos das mudanças de azimute em curso.

Em 1997, num Colóquio dedicado à *Política das Cidades*, as palavras do então Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, José Augusto de Carvalho, traduziam já bem esta viragem, que começava então a ganhar expressão na agenda política nacional:

“(…) a intervenção nas cidades está a passar de um conteúdo físico e regulamentar típico da concepção racionalista do planeamento urbano, para conceitos alargados de modelos onde termos como ‘articulado’, ‘integrado’, ‘multisectorial’, ‘estratégico’, se tornam cada vez mais correntes. Nesta concepção, o primado do morfológico, da intervenção física no território, perde exclusividade, cedendo espaço ao económico e ao social.” (CES, 1997).

Partindo de uma reflexão sobre as origens do urbanismo e da sua evolução enquanto área disciplinar e campo de atuação política autônomos, o presente texto procura debater as mudanças e desdobramentos ocorridos, e assim contribuir, não só para a tão necessária reconfiguração de conceitos e de doutrina, mas também para ajudar a repensar o posicionamento do urbanismo e de uma política de cidades no quadro de uma agenda política nacional.

2. URBANISMO

Está relativamente consolidado que o urbanismo surgiu enquanto disciplina autônoma no princípio do século XX. A paternidade do conceito, contudo, não é tão consensual. A origem do termo tem sido atribuída, em primeira mão, a Pierre Cleger que o terá usado, em 1910, no contexto de um breve estudo sobre a evolução das cidades (Choay, 1965; Frey, 1999). Esta afirmação tem sido, contudo, bastante contestada, não apenas porque com Cleger o termo não era aplicado na acepção que mais tarde veio a adquirir, mas também porque a incerteza das fontes torna esse entendimento controverso (Frey, 1999).

Segundo F. Choay, foi um grupo de arquitetos e urbanistas que gravitava em torno de Eugène Hénard (arquiteto e urbanista francês que dedicou parte importante do seu trabalho a estudar Paris, tendo sido visionário na forma como pensou e instrumentalizou a intervenção na cidade) que pela primeira vez, entre 1910 e 1914, deram cunho à disciplina urbanismo enquanto técnica e ciência que trata da organização espacial dos estabelecimentos humanos ou, mais especificamente, do desenvolvimento das cidades e da organização do espaço urbano (Choay, 1989:816).

Na verdade, o termo surgiu na decorrência do neologismo anteriormente introduzido por Ildefonso Cerdá em meados do séc. XIX - *urbanizació* (*urbanização*) - no quadro da formulação da sua obra *Teoria General de la Urbanizació* (1867). Derivado do termo latino *urbs* que significa cidade ou aglomeração, o neologismo criado por Cerdá aparecia com o especial intuito de designar uma nova área científica e disciplinar dedicada à organização espacial das cidades, um domínio que o autor considerava completamente novo e inaugural. Não sendo dele a designação, foi contudo Cerdá que pela primeira vez entendeu o urbanismo como ciência, atribuindo-lhe um estatuto científico e disciplinar.

A designação *urbanizació* ou *urbanização* perdeu, depois, para *urbanismo* essa significação, passando a adquirir dois sentidos distintos, qualquer deles orientados mais para o processo em si do que propriamente para a ação

de planejar e organizar espaço urbano. Urbanização passa, assim, a designar a ocupação do espaço para fins urbanos, ou seja, o processo de transformação, uso e ocupação do solo por redes, construções, equipamentos e atividades humanas, associados designadamente “à ação de urbanizar, de criar cidades e estender o espaço urbano” (Claval, P, 1989:815). Esta acepção torna-se contudo mais comum no contexto das línguas latinas, uma vez que a nível mundial, em particular no quadro das Nações Unidas e da OCDE, o significado mais frequente está associado a uma perspetiva demográfica e aos fluxos migratórios populacionais, onde urbanização significa a concentração crescente de população nas cidades e áreas urbanas (Claval, 1989), i.e., “o processo pelo qual um grande número de pessoas se concentra em áreas relativamente pequenas formando cidades” (OECD, 2007).

Os conceitos de urbanismo e urbanização encontram hoje definição estabilizada no Glossário do Desenvolvimento Territorial, elaborado pela Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território (CEMAT, 2007), do Conselho da Europa, com o interesse e a particularidade de permitir encontrar alinhamento entre as diversas línguas europeias nos termos relativos ao ordenamento e desenvolvimento territorial. Urbanismo adquire, aqui, um sentido alargado como “disciplina do planeamento que lida com o desenvolvimento físico, social, económico e ambiental das regiões metropolitanas, dos municípios e dos bairros.”, mas simultaneamente limitado a uma concretização “(...) através da elaboração de planos de uso do solo e também de regulamentos locais no domínio do ambiente e da edificação” (Conselho da Europa, 2007).

3. EMERGÊNCIA DO URBANISMO COMO POLÍTICA PÚBLICA

Podemos dizer que foi a ascensão, individualização e autonomização do urbanismo como campo técnico e científico específico que criou lastro e trouxe fundamento para a institucionalização do urbanismo como domínio e instrumento de política pública. Se, por um lado, a conformação disciplinar deu origem à emergência de todo um conjunto de teorias e doutrinas, que enriqueceram o discurso em torno da cidade em finais do século XIX, princípios do século XX (F. Choay começa por sistematizá-las em torno do conceito de *pré-urbanismo*, classificando-as em duas correntes de pensamento, a progressista e a culturalista; 1965), por outro lado, foi também essa tomada de consciência científica e disciplinar que levou ao despertar do urbanismo como

forma de direito e à emergência das primeiras leis e quadros legais no âmbito do urbanismo e do planeamento urbano.

O processo iniciou-se de uma forma embrionária mas relativamente concomitante em vários países europeus.

Na Holanda, o primeiro *Dutch Housing Act* foi publicado em 1901, introduzindo uma abordagem verdadeiramente inovadora e abrangente relativamente à habitação e à forma como as autoridades locais deveriam lidar com a questão. Entre as várias dimensões abrangidas, destacava-se a obrigatoriedade dos municípios com mais de 10.000 habitantes ou maiores dinâmicas de crescimento elaborarem planos de expansão (*town-planning schemes*), estabelecendo regras e alinhamentos para a urbanização e a edificação (Dutch Housing Institute, 1920?). A habitação começa por ter, aliás, um papel central na política pública de urbanismo, determinando e impulsionando a sua condução, ligada aos fortes ciclos migratórios e de urbanização e à necessidade de providenciar alojamento e condições de vida e paz social para as populações urbanas.

Também em Inglaterra, poucos anos mais tarde (1909), era publicado o *Housing, Town Planning, Act*, que obrigava à elaboração de planos para as cidades com mais de 20.000 habitantes, reforçando a importância do planeamento dos núcleos urbanos, não apenas na perspetiva de estabelecer uma distribuição conveniente e salutar das várias funções necessárias à vida na cidade, mas também de melhor regular as relações entre proprietários e autoridades locais (Bentley e Pointon Taylor, 1911).

Abordagem semelhante foi introduzida em França, com a lei Cornudet de 1919, que veio impor, para todas as cidades com mais de 10.000 habitantes ou afetadas pela guerra, a obrigação de elaborar planos de ordenamento, embelezamento e expansão (Liet-Veaux, 1989; Lamorlette & Moreno, 2001).

Portugal, tradicionalmente marcado pela influência francófona, adoptou legislação análoga no decorrer dos anos 30, pela mão do então Ministro das Obras Públicas, Duarte Pacheco, com a promulgação de um decreto ambicioso que obrigava à elaboração de Planos Gerais de Urbanização para aglomerados com mais de 2500 habitantes ou um crescimento populacional superior a 10% (1934). Embora no final século XIX tivessem surgido já algumas iniciativas legislativas, associadas designadamente à figura do plano geral de melhoramentos urbanos, foi com Duarte Pacheco que verdadeiramente se estabeleceram as bases doutrinárias de uma política de solos e de urbanismo em Portugal (Cavaco, 2009: 115-122). Como refere L. Fadigas:



“a regulação da urbanização era, assim, condição e fator de modernização do tecido urbano e do funcionamento das cidades (...). O urbanismo assumia, pela primeira vez, um papel importante na organização e estruturação do território, na ação da administração pública e na regulação dos processos edificatórios (...) [tornando-se] uma ferramenta de ação política.” (Fadigas, 2015:85-86).

A par com a emergência de novos termos (*urbanism/town planning*) para designar uma nova ordem de saber e de atuação política, estas várias iniciativas representaram as primeiras inscrições na regra do direito e da ação do Estado e governos locais, de normas e instrumentos associados à planificação do espaço urbano e, por conseguinte, à regulação dos usos, da ocupação e transformação do solo e das atividades humanas a ele consignadas. Tratava-se sobretudo de uma atuação orientada para a regulação da expansão, suportada iminentemente em duas ordens de visões ou de posicionamento: uma visão estética, orientada pela noção de embelezamento e pela vontade de fazer da cidade e do tecido edificado um espaço de harmonia e equilíbrio visual; uma visão higienista, orientada por uma perspectiva de salubridade e de racionalização de parâmetros para a edificação e a distribuição dos usos, tendo em conta uma ótica de conforto e bem-estar.

Inerente estava, desde logo, uma ótica de regulação pública da atividade privada associada, designadamente, à gestão das relações entre proprietários, promotores e administração e, por conseguinte, à regulação das balizas impostas aos direitos de propriedade em face de um interesse coletivo.

4.URBANIZAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A afirmação e consolidação do papel do Estado na gestão da coisa pública, designadamente na regulação da organização do uso e ocupação do território, não está isolado daquilo que é o processo de urbanização em si e as suas diferentes etapas. Parece haver uma coincidência ou convergência entre a entrada na era da industrialização e a primeira grande vaga de urbanização e a própria consolidação da ação do Estado, na sua concepção moderna, na regulação da organização e ocupação do território.

F. Ascher dizia que as grandes revoluções urbanas têm andado a par e passo com as principais fases do processo de modernização da sociedade (Ascher, 2008). Se a primeira fase da modernidade, entre a Idade Média e a Revolução

Industrial corresponde a uma emancipação política e à própria emergência do Estado Nação, com a transformação do lugar da religião na sociedade, é sobretudo numa segunda fase, a da Industrialização, que se dá a consolidação do Estado Moderno e do seu papel enquanto regulador e orientador das formas de regulação da sociedade, i.e., a consolidação das políticas públicas, enquanto conjunto integrado de decisões e ações com a finalidade de gerir os recursos disponíveis, defender o interesse público e promover o bem-estar dos cidadãos (Fadigas, 2015).

É também nesta fase, onde as preocupações sociais e uma ordem social, em detrimento de uma ordem religiosa, adquirem outra relevância no contexto das funções do Estado, que, se desencadeia um intenso crescimento demográfico das cidades e uma forte expansão das áreas urbanas, dando lugar à chamada *primeira vaga de urbanização* (OECD, 2015). É também nesta fase que emerge o urbanismo moderno, vindo aplicar às cidades e ao seu planeamento os princípios tayloristas da indústria, associados designadamente à especialização e segregação funcional (zonamento) e à racionalização da abordagem ao espaço urbano. Nesta mesma altura, desenvolve-se e concretiza-se o Estado Providência, com uma enorme importância, não apenas para a organização das cidades e a estruturação urbana do território, designadamente por via da ênfase dada aos serviços públicos, à oferta de equipamentos coletivos e à própria habitação social, mas também para o planeamento urbano e a regulação da transformação do solo através do plano (Domingues, 2003; Ascher, 2008;).

Pela mesma ordem de razões, a entrada num novo estágio do processo de urbanização e modernização progressiva da sociedade veio espoletar a emergência de uma nova ordem de governação e regulação urbanas, porventura sintomáticas dos processos de transformação em curso. Ao terceiro estágio da modernidade, a que Ascher chamou de *Terceira Modernidade* - uma modernidade avançada claramente marcada pelo robustecimento das ciências, das técnicas e das tecnologias, designadamente as TIC, com um papel decisivo na globalização da economia, na deslocalização das relações sociais e na emergência de novas formas de sociabilidade (Ascher, 2008) -, juntou-se uma segunda vaga de urbanização iniciada em meados do século XX. A aceleração e dimensão sem precedentes desta *segunda vaga de urbanização* levam, aliás, a OCDE a apelidar o século XXI de *Século Metropolitano*, preconizando para 2100 o pico da urbanização, com cerca de 85% da população mundial a viver em áreas urbanas (OECD, 2015).

Ora, estas mudanças de fundo, associadas à urbanização generalizada, à democratização da sociedade, à globalização da economia, à liberalização dos mercados e ao escassear dos recursos naturais, energéticos e financeiros, não só apelam a novos olhares e novas formas de abordagem na regulação da ordem social e governo da cidade, como acabaram por ter nas últimas décadas, e em particular nos últimos anos em Portugal, uma influência decisiva nas transmutações e desvios operados no seio das políticas públicas, designadamente do urbanismo enquanto política pública.

5. DESDOBRAMENTOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE URBANISMO

Acompanhando aquilo a que J. Ferrão se refere quando distingue *land use planning* de *spatial planning* para mencionar a mudança ocorrida nos últimos anos no contexto das políticas territoriais (Ferrão, 2011), podemos, de uma forma simples, identificar nos últimos anos o desdobramento da política pública de urbanismo em duas vias ou duas narrativas diferenciadas. Constituindo-se como duas narrativas complementares, estas duas vias traduzem, contudo, posicionamentos diferenciados e operativamente distantes na forma como promovem uma abordagem ao ordenamento, regulação, gestão e governação do espaço urbano e das cidades.

A primeira via é a que mais se consolidou ao longo dos anos. Instala-se através do pensamento utópico, dos grandes modelos de cidade, das grandes visões universais e totalitárias da cidade que tomaram dianteira no final do século XIX, princípio do século XX, muito ligados a uma representação esquemática e imagética da cidade e a modelos de cariz sócio-urbanístico, onde a configuração da estrutura social molda e é moldada por um modelo de organização e estrutura espacial do espaço edificado.

Enraizada num pensamento de cariz arquitectónico de onde, por circunstâncias conjunturais, saíram reforçadas as visões progressistas de cidade, de que se destaca a doutrina Corbusiana, esta via foi-se sedimentando através de um urbanismo de planos, por sua vez complementado pelo desenvolvimento e consolidação progressiva do direito do urbanismo, enquanto ramo do direito administrativo. Assim, a uma abordagem sediada num planeamento físico de base morfológica do espaço urbano, associou-se uma lógica administrativo-regulamentar, orientada, em especial, para a conformação e regulação do uso do solo, designadamente no respeitante à sua transformação para fins

de urbanização e edificação, e desde logo balizada por uma ótica de gestão do interesse público, em face da conformação do direito de propriedade.

A política pública de urbanismo consolidou-se, assim, por intermédio, quer do planeamento urbanístico e da elaboração de planos baseados em modelos físicos de ordenamento do uso do solo, quer da própria regulamentação associada à edificação e à construção urbana e ao licenciamento da iniciativa privada.

Em Portugal, para além da campanha inaugural realizada nos anos 30/40 pela mão de Duarte Pacheco, que levou à concretização de um conjunto muito significativo de Planos Gerais de Urbanização e Expansão, o planeamento urbanístico foi-se fazendo, até aos anos 90 de uma forma *ad hoc*, não sistemática, com raros e passageiros momentos de estruturação política daquilo que seria uma política territorial e urbana coerente e integrada. Apesar da emergência, entre 1968-74, de uma nova linha de política muito associada ao planeamento regional de escala supra-urbana, continuou a prevalecer uma visão urbanística na abordagem ao território, muito vincada pela vertente de uma política de habitação (Campos e Ferrão, 2015).

Nos anos 90, Luís Valente de Oliveira vem dar um novo impulso à política de urbanismo, com a generalização do Plano Diretor Municipal (introduzido em 1982) como instrumento de elaboração obrigatória para todos os municípios, sob pena de não poderem realizar expropriações por utilidade pública e acederem a fundos comunitários do Quadro Comunitário de Apoio I. Na verdade, foram essas medidas que levaram a uma mudança radical do panorama de planeamento urbanístico em Portugal. A partir de então, a exceção tornou-se regra e, numa década, o território de Portugal Continental ficou regulado por planos territoriais (Campos e Ferrão, 2015).

Precisamente porque suportados num planeamento físico de cariz regulamentar, muito orientados para o estabelecimento de um regime de uso do solo através de esquemas de zonamento, os PDM de primeira geração corporizaram esta primeira via narrativa na política pública de urbanismo. Focando-se essencialmente na regulação do solo para fins de urbanização e edificação através do estabelecimento de perímetros urbanos, corporizaram uma visão muito urbanística, morfológica e regulamentar da ação do Estado sobre o território e as formas da sua apropriação.

Mas, para além desta vertente urbanística, muito orientada para aspetos formais e instrumentais, a política pública de urbanismo assistiu a um desvio ou, talvez antes, a um desdobramento, conquistando novas dimensões que levam à emergência de uma segunda via narrativa no quadro da política urbana.

Não estando propriamente enraizada nas bases históricas e disciplinares do urbanismo, esta nova narrativa foi, contudo, ganhando relevo e importância nas últimas décadas, sobretudo com a entrada de Portugal na União Europeia e a transição para o século XXI.

A este nível, a ação do Estado e da administração sobre a cidade e o espaço urbano está menos focada em aspetos de uso do solo e mais orientada para o desenvolvimento territorial propriamente dito, está menos focada num quadro de regulação e mais orientada para aquilo que é um quadro de governação urbana, de coordenação de diferentes políticas e sectores, de coordenação de diferentes níveis de intervenção e governação, de territorialização dessas políticas e níveis de intervenção (não apenas através de uma articulação intersectorial, mas sobretudo fundando-os em critérios de base territorial) e de envolvimento ativo de todos os interessados e sociedade civil em geral.

A uma perspetiva de gestão urbanística, particularmente focada na gestão do recurso solo e da sua apropriação para efeitos de edificação e atividades económicas, bem como na gestão do interesse e direito do proprietário face às balizas do direito administrativo, veio contrapor-se uma perspetiva de gestão urbana, focada na cidade e espaço urbano em todas as suas vertentes e dimensões – física, mas também económica, social e cultural, considerando o papel ativo dos múltiplos atores que nela intervêm, individuais e coletivos, as suas práticas, os seus valores, a articulação dos seus interesses e vontades. Segundo Barata-Salgueiro *et al*:

“Um certo esgotamento dos modelos de planeamento físico, a reestruturação económica que arrastou o declínio de muitas áreas, a liberalização da economia e a redução do papel do Estado (...) estão na origem de novas políticas urbanas (...). Os planos passam a dar maior atenção à promoção e ao desenvolvimento do que ao ordenamento e regulação física” (2015: 55).

O urbanismo vê, assim, o seu espectro disciplinar ser ampliado desdobrando-se, de uma política de cariz iminentemente morfológico-regulamentar, de base administrativa, para uma política de desenvolvimento territorial num quadro de planeamento estratégico integrado que inclui os domínios económico, social e ambiental. Esse mesmo alargamento é objetivamente reconhecido no Glossário do Desenvolvimento Territorial da CEMAT (2007).

Não obstante, em Portugal, ao mesmo tempo que outros termos entraram no discurso corrente, como seja *política urbana* ou *política de cidades*,

o conceito urbanismo parece não ter dado o necessário salto epistemológico, ficando essencialmente agarrado à ideia de um planeamento físico, formal e estático, enquanto os outros conceitos falecem de definição estabilizada e, menos ainda, harmonizada entre os diferentes contextos linguísticos e culturais.

6. URBANISMO NUMA PERSPETIVA DE POLÍTICA ESTRATÉGICA INTEGRADA

Apesar desta nova via e configuração narrativa só ter começado a dar cartas nos anos 90, tendo por marcos determinantes a elaboração e publicação do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário - EDEC (onde se projetava o território como uma dimensão da política europeia e onde a ideia de uma política de desenvolvimento territorial era assumida - European Communities, 1999; CEMAT, 2007: 24) e, em Portugal, a publicação da primeira Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (1998), as raízes desta nova forma de ver o urbanismo e a política urbana remontam afinal aos anos 60.

Foi efetivamente nesta altura que se começaram a levantar as primeiras vozes críticas relativamente ao urbanismo associado ao movimento moderno, baseado numa visão cartesiana do mundo, num racionalismo e operacionalismo lógico-dedutivo de cariz progressista, que havia transbordado para a forma de pensar, construir, administrar a cidade, tomando o plano desenhado e a regra administrativa como instrumentos por excelência. Essas vozes críticas, de que se destacam Lewis Mumford (1961) e Jane Jacobs (1961 e 1969), para além de denunciarem, do ponto de vista estético e funcional, a pobreza e monotonia do espaço urbano, a segmentação dos usos e a expansão sem limites das áreas urbanas, colocaram a tónica sobretudo no social e no económico, nas práticas sociais do espaço, na relação entre espaço construído e estruturas e comportamentos sociais, e, ainda, na economia urbana e no seu potencial agregador e impulsionador. Simultaneamente denunciava-se o próprio carácter disciplinar do urbanismo, a sua autarcia, a sua base científico-tecnocrática, o seu cariz iminentemente utilitário (até utilitarista), fazendo uma vez mais recair a ênfase na relação entre espaço e sociedade e nas próprias formas de governo da cidade.

Com o sociólogo e filósofo francês Henri Lefebvre (1968), esta visão vai mais longe. O foco orienta-se para as determinações políticas, sociais e económicas da cidade. Para Lefebvre, o conceito de *tecido urbano* não se limita

apenas à sua morfologia, ele é o suporte da *sociedade urbana* tendo por base uma estrutura económica, social e cultural. Ainda que a vida e a sociedade urbanas não possam desassociar-se de uma materialidade morfológica que lhes está inerente, o urbano, visto na sua dimensão sociopolítica, como um corpo dialógico, relacional, como um campo de ação pluridimensional, apela a um novo posicionamento, ao “*renascer da reflexão urbanística*” (Op.Cit.19), por contraposição a uma forma de urbanismo ideológico-doutrinário que procede por redução e extrapolação, por fragmentação analítica, tornando-se incapaz de fazer a síntese. Segundo Lefebvre trata-se efetivamente de um desvio de foco - “*la problématique se déplace et devient celle du développement urbain*” (Op.Cit.78) - onde, mais do que uma ciência da cidade, o que está em causa é o entendimento da cidade enquanto praxis ou prática social integrada.

“Seule un praxis peut prendre en charge la possibilité et l’exigence d’une synthèse (...). La vie urbaine pourra-t-elle recouvrer et intensifier les capacités d’intégration et de participation de la ville, presque entièrement disparus, et que l’on ne peut stimuler ni par la voie autoritaire ni par prescription administrative, ni par intervention de spécialistes? Ainsi se formule le problème théoriquement capital” (Op. Cit.92-94).

Ora, estes inputs por via da filosofia e da sociologia foram fundamentais para a forma de repensar a cidade e o espaço urbano, menos numa ótica de projeto e mais numa ótica de processo, menos numa lógica administrativista e mais numa lógica de governabilidade. A nova tónica acabou por ser determinante para que, no quadro de uma política pública de urbanismo, se operasse uma mudança de azimute. Para além da regulação do solo e da conformação e desenho do espaço urbano (que estavam aliás muito ligados ao paradigma expansionista de um urbanismo essencialmente direcionado para o alargamento e expansão do espaço urbano), também a perspetiva do desenvolvimento urbano integrado passou a estar em cima da mesa, tendo em vista dar resposta à complexidade dos novos desafios de uma forma holística, capaz de colocar em articulação e equilíbrio as várias dimensões urbano-territoriais – económica, social, cultural e ambiental.

Por outro lado, também a emergência de uma política de ordenamento do território (*aménagement du territoire*) em França no início dos anos 60, associada à tomada de consciência das disparidades territoriais do território francês e à intervenção dirigista do Estado a partir de grandes projetos de equipamentos

e infraestruturas, como forma de as superar (Coppin, 2001), bem como a ampliação do planeamento a uma escala de intervenção regional, focada na rede urbana e na criação de polos de crescimento como estratégia de reequilíbrio territorial, foram determinantes para fomentar um novo olhar e posicionamento no quadro de uma política de desenvolvimento territorial dirigida às cidades.

Apesar de, em Portugal, estas questões só terem sido verdadeiramente introduzidas no âmbito de uma política de ordenamento do território e urbanismo em 1998, altura em que o novo quadro legal e regulamentar promoveu a distinção entre planos de desenvolvimento territorial e planos de uso do solo, já no decorrer dos anos 90 tinham feito a sua aparição na agenda urbana nacional.

O impulsionador foi uma vez mais Valente de Oliveira que, paralelamente à pressão imposta na elaboração dos PDM (como vimos, no contexto de uma cultura de planeamento tecnocrática, estes haviam assumido uma natureza essencialmente urbano-regulamentar) criou também, em 1994, o Programa PROSIURB. Este Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e de Apoio à Execução dos PDM tinha como objetivo complementar, por via de um enfoque no quadro socioeconómico do desenvolvimento urbano e no planeamento estratégico, o outro lado do planeamento das cidades não coberto pelos PDMs, sendo visto como *“tentativa para colmatar as insuficiências que o planeamento tradicional tem revelado”* (Silva *et al*, 1996: 3). Na sequência das primeiras experiências de planeamento estratégico territorial realizadas nos Estados Unidos e na Europa, no decorrer dos anos 80 e particularmente na década de 90, e das experiências piloto de Lisboa e Évora, o planeamento estratégico era então introduzido de uma forma mais transversal em Portugal, desafiando as cidades e os governos locais a novas metodologias e modelos integrados de planeamento e gestão urbana (MPAT, 1994; Silva *et al*, 1996; Fonseca Ferreira, 2005).

Para além de fomentar a adoção de abordagens de pendor estratégico, e de se orientar para questões relacionadas com a qualidade de vida nas cidades e a melhoria do ambiente urbano, o reforço da coesão social e económica nas cidades, o PROSIURB colocava também a tónica em dois aspetos fundamentais: o da cooperação entre os diversos níveis institucionais em ações de desenvolvimento urbano e o da reestruturação do sistema urbano, num quadro estratégico concertado com o ordenamento do território e de articulação com a consolidação da rede de equipamentos sociais e económicos estruturantes (MPAT, 1994). Assim, no âmbito de uma política pública de urbanismo orientada para um desenvolvimento urbano integrado, o PROSIURB

introduziu inovações importantes, designadamente a ideia de sistema e de eixo urbano, chamando a atenção para a importância das relações de complementaridade que se estabelecem entre cidades (Marques da Costa, 1999; Fonseca Ferreira, 2005).

Na verdade, as reorientações operadas no decorrer da década de 90 ilustram a emergência de duas novas dimensões de política urbana, até aí relativamente desconhecidas ou inexperimentadas.

Por um lado, emerge uma dimensão estratégica associada à visão e realização de um “*projeto de cidade*”. Mais do que desenhar a expansão, a ideia é ver a cidade como um corpo global, complexo e em movimento perpétuo, que requer uma abordagem multidimensional e integrada e apela à mobilização conjunta e coordenada de um conjunto vasto de sectores e atores que nela intervém. Esta forma de abordagem ilustra, no fundo, a adoção, em contexto de ordenamento do território, de lógicas e metodologias derivadas da gestão e planeamento estratégicos empresariais (Fonseca Ferreira, 2005:99-115; Barata Salgueiro *et al*, 2015:56).

Por outro lado, emerge uma dimensão territorial associada a uma ampliação de escala e à introdução de uma nova lente, desta feita focada no urbano enquanto rede ou sistema territorial constituído por núcleos ou polos de centralidade (*rede urbana; sistema urbano*), denunciando a adesão do planeamento, por via da geografia, à teoria christalleriana dos lugares centrais. Eduarda Marques da Costa faz uma síntese dos vários modelos de organização do território português nos últimos 30 anos, focando-se em particular na evolução e papel do sistema urbano nacional. Reflete as tendências pesadas e “*invariantes*” associadas à litoralização e bipolarização em torno das duas áreas metropolitanas, mas também a emergência de cidades não metropolitanas de média dimensão e a sua organização em eixos e sistemas urbanos sub-regionais que têm vindo a ganhar importância nas últimas décadas (Marques da Costa, 2007).

O reconhecimento das assimetrias territoriais associadas ao peso dominante das grandes aglomerações, levaram à focalização em modelos configuracionais alternativos cujo equilíbrio dependesse da hierarquia funcional entre centros urbanos de diferente dimensão. E, embora os anos 90 tenham introduzido outras leituras e tendências que tenderam a flexibilizar modelos de organização dos sistemas urbanos fortemente hierárquicos (Ferrão, 1997:19), esta nova perspectiva evidencia claramente a consolidação de uma nova dimensão urbano-territorial associada às relações interurbanas que se

estabelecem entre cidades e polos de desenvolvimento e ao poder estruturante que as cidades adquirem no contexto do ordenamento e desenvolvimento territorial. As cidades e a *armadura* urbana hierárquica por elas formada, não só passaram a ser entendidas como vetores estruturantes do território e como um instrumento privilegiado para a promoção da equidade territorial, da coesão nacional e do desenvolvimento sustentável, como aliás ganharam centralidade no contexto das políticas de desenvolvimento regional e territorial.

Interessante será notar que, se por um lado, estas mudanças de azimute denotam a libertação da política urbana do primado morfológico (a que inevitavelmente o conceito urbanismo tem ficado ligado), por outro lado, elas anunciam simultaneamente a refundação da política urbana em critérios de ordem espacial e base territorial, não exatamente ligados à morfologia do tecido urbano e uma lógica de intervenção intraurbana, mas ainda assim orientados para a estrutura e organização espacial, a morfologia e topologia dos sistemas urbanos, numa ótica regional e interurbana.

7. AGENDA URBANA EUROPEIA E POLÍTICA DE CIDADES

A estas várias mudanças e posicionamentos não ficaram alheios toda a *movida* e *mainstreaming* gerados a nível Europeu, com o reconhecimento crescente das cidades e da dimensão urbana enquanto agentes centrais de desenvolvimento; cruciais, portanto, para o desenho e implementação das políticas de desenvolvimento europeias, designadamente, a Política de Coesão.

Como refere J. Ferrão, a tendência tem sido a de uma crescente convergência entre as diferentes culturas e sistemas de planeamento. Apesar do ordenamento do território e do desenvolvimento urbano não configurarem uma competência formal de política europeia, mecanismos de difusão vários acabaram por fomentar a natural europeização dos discursos e políticas nacionais (Ferrão, 2011), com impacto decisivo na configuração e condução da política de urbanismo em Portugal.

Foi sensivelmente a partir da década de 90 que as cidades passaram a assumir um papel de relevo no seio das políticas da UE, tonando-se simultaneamente agentes estratégicos de desenvolvimento e beneficiários diretos de programas e financiamentos especialmente desenhados e focados nos desafios urbanos (Marques da Costa, 1999:131; Van der Berg et al, 2004; Hamza et al, 2014). O processo tem corrido essencialmente a dois níveis: a um nível doutrinário, com a configuração de novos princípios e abordagens em prol

da progressiva sedimentação de uma agenda urbana europeia; a um nível operativo, com a criação e programação de todo um *mainstreaming* instrumental dirigido às cidades e ao desenvolvimento urbano.

Depois do EDEC ter pela primeira vez consubstanciado a conformação de um modelo de ordenamento para o território da UE, onde as cidades e áreas urbanas assumem um papel estruturante na prossecução de uma organização territorial equilibrada e policêntrica, uma sequência de outros documentos vieram consubstanciar a construção doutrinária em torno do desenvolvimento sustentável das cidades e áreas urbanas (e.g. Programa de Ação de Lille, 2000; Acervo Urbano de Roterdão, 2004; Acordo de Bristol, 2005). Mas foi sem dúvida em 2007, com a adoção da Carta de Leipzig e da Agenda Territorial Europeia, que estas questões ganharam maior evidência no quadro da política europeia. Para além do compromisso conjunto assumido relativamente à adoção de abordagens integradas de desenvolvimento urbano (multidimensionais, sustentadas na coordenação e integração espacial, sectorial e temporal de diferentes áreas e sectores de política e no envolvimento ativo dos mais variados agentes urbanos, públicos e privados) e do especial enfoque dirigido aos territórios urbanos desfavorecidos, foi em 2007 que a agenda urbana se viu verdadeiramente incluída num documento orientador oficial da política de coesão, por via da Agenda Territorial (Hamza *et al*, 2014: 36), tendo sido o reforço do desenvolvimento policêntrico através da rede de cidades e regiões urbanas uma das seis prioridades de política aí identificadas.

O robustecimento doutrinário da dimensão urbana no seio da agenda política europeia fez-se ainda acompanhar de uma mudança estrutural nos modelos e instrumentos de programação da Política de Coesão no período 2007-2013. Da promoção de projetos piloto e iniciativas comunitárias especificamente dirigidas a determinadas áreas urbanas (e.g. Projetos-piloto urbanos; URBAN I e II) avançou-se para a integração e generalização da dimensão urbana e do desenvolvimento urbano integrado no quadro dos programas e regulamentos gerais (FEDER e FSE), deixando aos Estados Membros a prerrogativa de conceber as formas da sua implementação em contexto nacional (Hamza *et al*, 2014: 39-40). Para além dessa inovação, o reforço da dimensão urbana na política europeia seguiu ainda outras duas direções: a da capacitação e conhecimento, destacando-se o programa de cooperação territorial URBACT, substancialmente reforçado face ao período anterior; a dos instrumentos financeiros, com a criação do JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) como forma de estimular e alavancar o envolvimento do sector privado.

Foi precisamente sob este pano de fundo que, para o período de programação 2007-2013, nasceu em Portugal, sob a tutela de João Ferrão enquanto Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, o Polis XXI – a primeira, assim enunciada, Política de Cidades. Apesar de terem existido anteriormente outras iniciativas de política especificamente orientadas para as cidades, onde se encaixam o PRAUD (*Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Degradadas*, 1995) e o programa POLIS (*Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades*, 1999), estas, focadas essencialmente numa vertente urbanística e ambiental e de realização de obra, revelaram-se limitadas em face das novas dimensões entretanto sublimadas para uma política de cidades.

Ultrapassando a ótica exclusivamente intraurbana e de intervenção física que tinha estado no centro das anteriores iniciativas, o Polis XXI veio sistematizar a ampliação da política urbana em três âmbitos ou níveis distintos: nos territórios-alvo, nas dimensões de intervenção e nas formas de governação. A cidade passava a ser vista na sua tripla perspetiva intraurbana (*espaços intraurbanos*), interurbana (*cidade enquanto nó de redes*) e de *cidade-região*, enquanto “*as intervenções físicas [eram colocadas] ao serviço de uma visão mais integradora de transformação das cidades em espaço de coesão social, de competitividade económica e de qualidade ambiental*”. Simultaneamente, estimulavam-se novas formas de ‘governação’ colaborativa e participada e a adopção de “*mecanismos flexíveis de cooperação*” (MAOTDR, 2008?:1).

Para tal criou, no quadro do QREN (2007-2013) e respetivos programas operacionais, um conjunto de instrumentos próprios (PRU - *Parcerias para a Regeneração Urbana*; RUCI – *Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação*; AIDU – *Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano*) canalizando para aí um envelope financeiro específico.

Beneficiando de todo um enquadramento associado à elaboração e aprovação do PNPOT (que em 2007 vinha dar materialidade ao instrumento cúpula do sistema de gestão territorial preconizado na Lei de Bases e RJIGT), onde o sistema urbano assumia a qualidade de principal vetor estruturante do modelo territorial, e beneficiando ainda da convergência estratégica, num único ministério, entre ordenamento e desenvolvimento regional, a Política de Cidades Polis XXI estabelecia de forma explícita (ainda que não formalizada sob forma de RCM ou Despacho publicado em DR) que “*o Modelo Territorial consagrado no PNPOT e as Orientações Estratégicas para os sistemas urbanos dos diversos espaços regionais que constam desse programa [era] o principal referencial*

para a definição de critérios de avaliação das candidaturas propostas pelo nível local” (MAOTDR, 2008?:12). Assim, não só o sistema urbano era considerado dimensão prioritária e referencial orientador na condução dos instrumentos operacionais e na triagem das operações, como também o referencial estratégico de base territorial estabelecido nos instrumentos de gestão territorial se tornava âncora na formulação da política de cidades. Contudo, e apesar de não se conhecerem ainda estudos substantivos que permitam tirar conclusões assertivas acerca dos resultados alcançados pela política (que acabou por se cruzar com uma conjuntura particularmente desfavorável de crise económico-financeira), parece transparecer que, a respeito deste mesmo critério e quadro orientador, a sua implementação não se revelou tão promissora quanto a formulação inicial parecia antever, com a dispersão municipal das operações e risco de falta de escala, limitando o seu contributo para o fortalecimento efetivo do sistema urbano nacional (cf. Barata Salgueiro et al:62).

Todo o debate e construção feitos no período 2007-2013 tiveram um papel importante na solidificação de entendimentos, princípios e abordagens a prosseguir no período pós 2013. Na sequência do Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia (2008), da entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2009) e da publicação do Relatório Barca (2009), a coesão territorial ficava consagrada como uma dimensão integrante da política de coesão e a territorialização das políticas públicas ganhava nova clarificação e projeção.

Em 2011 foi revista a Agenda Territorial Europeia (Agenda Territorial 2020), reforçando o objetivo conjunto de lançar “*orientações estratégicas para o desenvolvimento territorial*”, ao mesmo tempo que o Programa ESPON 2013 se pautou por fazer relevar o objetivo da coesão territorial e a integração da dimensão territorial nas diferentes políticas e níveis de governação, designadamente através da promoção de estudos, investigação aplicada e da construção de cenários e evidências territoriais para dar suporte à decisão e aferir o progresso do desenvolvimento do território Europeu tendo em conta as orientações de política da AT2020 (ESPON 2013 Programme, 2014 [2]). Destaca-se, mais recentemente, o debate e cenarização em torno da necessidade de uma Visão Territorial para a Europa, particularmente estimulados no decorrer da Presidência Luxemburguesa (2015), onde a estruturação urbana do território Europeu ganha particular proeminência, seja pela aposta na competitividade das grandes metrópoles, seja pela promoção de sistemas urbanos policêntricos equilibrados a nível nacional e macro-regional, ou pelo reforço das pequenas cidades e das regiões menos desenvolvidas (ESPON 2013 Programme, 2014 [1]).

Simultaneamente, outros documentos vieram alimentar o debate em torno da construção de uma Agenda Urbana para a UE (e.g. Declaração de Toledo, 2010; Cidades de Amanhã, 2011; Declaração de Riga, 2015), muito recentemente adoptada através do Pacto de Amesterdão (2016). Mais do que como visão estratégica, a nova agenda institui-se como um *work-in-process*, apostando sobretudo num quadro de operacionalização e método de trabalho e de cooperação à escala Europeia que se afigura inovador face ao enquadramento tendencialmente retórico até aqui perseguido.

Também nesta sequência, a Política de Coesão 2014-2020 vem, mais do que nunca, reconhecer as cidades com agentes estratégicos para o desenvolvimento territorial das regiões e da Europa, dando particular ênfase às abordagens territoriais integradas. Um conjunto de novos instrumentos é colocado à disposição dos Estados Membros com o intuito, não só de promover a integração e territorialização das políticas sectoriais, mas também de apostar em modelos de governação mais flexíveis e transversais, de onde se relevam as cidades e o desenvolvimento urbano (e.g. Investimentos Territoriais Integrados; artigo 7º do FEDER dedicado às abordagens integradas de desenvolvimento urbano sustentável, estabelecendo um mínimo obrigatório de 5% desse volume financeiro FEDER para o efeito; artigo 12º do FSE, complementar ao FEDER; extensão dos DLBC às áreas urbanas, desta feita no sentido de encorajar o desenvolvimento de base local e abordagens de cariz *bottom-up*).

8. UM PANORAMA DE DESORIENTAÇÃO COGNITIVA

Em Portugal, a perspectiva de um novo período de programação comunitária e a chegada de novos fundos europeus (FEEI) veio trazer novo alento a um país fortemente limitado na sua capacidade de investimento na sequência dos impactos da crise financeira mundial e dos constrangimentos impostos pelo Programa de Assistência Económica e Financeira. As bases para o reforço efetivo da dimensão territorial na configuração da nova política de desenvolvimento regional e de uma política de cidades preenchida nas suas múltiplas dimensões estavam lançadas, não só pelo *mainstreaming* gerado a nível europeu, mas também pelo teor das reformas estruturais prefiguradas na revisão do quadro legal do ordenamento do território e urbanismo.

Não obstante, o panorama que se veio a desenhar no quadro de uma política de cidades parece ter caminhado, antes, no sentido de uma desorientação cognitiva. Por um lado, observa-se um descolamento sistémico (ainda que

não assumido), na montagem dos instrumentos de política expressamente orientados para o desenvolvimento urbano e para as abordagens territoriais integradas (e.g. ITI, Eixo Autónimo POR, PEDU), daquele que é o quadro de referência de uma política de ordenamento do território e urbanismo e das orientações de base territorial expressas nos seus instrumentos de planeamento (PNPOT, PROT), muito em particular no que respeita ao sistema urbano como suposto critério orientador e de racionalidade inerente.

Por outro lado, é a própria profusão e desmultiplicação dos meios e mecanismos que regulam e orientam a implementação da política (e.g. EIDT; PCDT; PEDUS; PMUS; PARU; PAICD), nem sempre coerentes entre si ou devidamente articulados, que, assim estabelecidos, mais do que contribuir para o fortalecimento e consolidação daquela que apelidámos de segunda via narrativa no quadro de uma política pública orientada para a intervenção nas cidades e para a promoção do desenvolvimento urbano, antes promovem um sentido de desorientação geral: desorientação de quem está no terreno e fica obrigado aos termos da arquitetura do sistema para poder aceder aos fundos e desencadear operações dirigidas ao desenvolvimento das áreas urbanas; desorientação de quem procura encontrar inteligibilidade nas lógicas instituídas, por vezes contraditórias, e refletir no sentido da consolidação de bases doutrinárias e da consubstanciação de uma política de urbanismo e/ou de cidades que proceda por via de um desenvolvimento integrado dos bairros, cidades e regiões metropolitanas, coordenado entre os diferentes sectores e níveis de administração.

Ao mesmo tempo que se formulava um quadro de referência estratégico para enquadrar a prossecução do desenvolvimento urbano sustentável em Portugal - Estratégica Cidades Sustentáveis 2020 - e, por conseguinte, para guiar, a nível local, através de um conjunto de princípios e orientações estratégicas, a atuação dos agentes urbanos, municípios e entidades intermunicipais na definição e prossecução das suas políticas urbanas, procurando de forma quase didática sistematizar referenciais estratégicos e doutrinários de base para uma política de cidades (Cavaco (coord.) *et al*, 2015), decidia-se, noutro plano, em superiores instâncias, toda a arquitetura de um sistema de programação (Acordo de Parceria, Programas operacionais., etc.), incluindo o instrumental de referência para as abordagens territoriais integradas. Concentrando, em grande medida, pela capacidade financeira associada, a prerrogativa de instrumentalizar uma política dirigida às cidades, era precisamente essa esfera da programação operacional a que levava a melhor no seio de uma agenda política, onde a separação de tutelas e, porventura, aquilo que

J. Ferrão se refere quando menciona o ordenamento do território como política fraca (2011), não favorecem, afinal, a plena integração entre o referencial estratégico de base territorial e a montagem dos instrumentos de excelência para o implementar.

Numa altura em que a política de urbanismo e de cidades deve assentar cada vez mais num processo de governação e coordenação territorial, a montagem do sistema que vem implementar todo o instrumental de referência para as abordagens territoriais integradas e o desenvolvimento urbano sustentável peca, desde logo, por falta de capacidade dos seus atores e instituições de promover uma governação integrada, consentânea com os princípios que advogam e que supostamente sustentam os alicerces sobre os quais se erguem.

Se, por um lado, podemos dizer que a política pública de urbanismo sofreu um desvio (*déplacement*) ou um desdobramento em duas vias narrativas distintas, a ser vistas como complementares, por outro lado, é também preciso dizer que essa complementaridade está ainda longe de ser (e poder ser) consubstanciada, deixando para já uma falha epistemológica por colmatar.

referências

- Ascher, F. (2008). *Novos Princípios do Urbanismo*. Lisboa: Livros Horizonte, 2010
- Barata Salgueiro, T., André, I., Brito-Henriques, E. (2015). “A Política de Cidades em Portugal: instrumentos, realizações e perspetivas” in Neto, P. e Serrano, M.M. (coord.) in *Políticas Públicas, Economia e Sociedade*. Contributos para a definição de políticas no período 2014-2020. Alcochete: Smartbook. pp.49-82
- Bentley, E.G. e Pointon Taylor, S. (1911). *A Practical Guide in the Preparation of Town Planning Schemes*. [em linha] London: G. Philip & Son, Ltd. Disponível em: <https://archive.org/details/housingtownplann00bent>
- Cavaco, C. (2009). Formas de Habitat Suburbano. Tipologias e Modelos residenciais na Área Metropolitana de Lisboa, Lisboa: Faculdade de Arquitetura, Universidade Técnica de Lisboa, Tese de Doutoramento, documento fotocopiado
- Cavaco, C. (coord.), Vilares, E., Rosa, F., Magalhães, M., Esteves, N. (2015). *Cidades Sustentáveis 2020*. Lisboa: Direção-Geral do Território
- Campos, V. e Ferrão, J. (2015). “O Ordenamento do Território em Portugal: uma perspetiva genealógica” in *ICS Working papers*. [em linha] Lisboa: ICS. Disponível em: <http://www.ics.ul.pt/>
- Choay, F. (1965). *L'Urbanisme, utopies et réalités*. Une Antologie. Paris: Seul
- Choay, F. (1989) “Urbanisme” in Merlin, P. e Choay, F. (dir.) (1988). *Dictionnaire de L'Urbanisme et de L'Aménagement*. Paris: Presses Universitaire de France. pp.816-823
- Claval, P. (1989). “Urbanisation in Merlin, P. e Choay, F. (dir.) (1988). *Dictionnaire de L'Urbanisme et de L'Aménagement*. Paris: Presses Universitaire de France. pp.815
- Conselho Económico e Social (1997). *Colóquio “A Política das Cidades”*. [em linha] Lisboa: CES. Disponível em: <http://www.ces.pt/download/564/ColPolCidades.pdf>
- Conselho da Europa (2007). *Glossário do Desenvolvimento Territorial*. Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa (CEMAT). Lisboa: DGOTDU e [em linha]. Disponível em: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionGlossaire/Default_en.asp
- Coppin, O. (2001). *Les Trois Temps de L'Aménagement du Territoire en France*. Dunkerque: Laboratoire Redéploiement Industriel et Innovation
- Cour des Comptes (2002). *La Politique de la Ville. Rapport Au Président de la République Suivi des Réponses des Administrations et des Organismes Intéressés*. [em linha]. Disponível em: <http://www.ladocumentationfrançaise.fr/rapports-publics/024000096/>
- Cour des Comptes (2012). *La Politique de la Ville. Une Décennie de Reformes. Synthèse du Rapport Public Thématic*. [em linha]. Disponível em: <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-politique-de-la-ville-une-decennie-de-reformes>
- Domingues, Á. (2003). “A Cidade-Providência” in *Revista da Faculdade de Letras: Sociologia*, 13, 2003, pp.171-183

- Dutch Housing Institute (1920?). *Dutch housing legislation*. [em linha] Amsterdam: Drukkeru en Uitqeveru J. H. de BUSSY. Disponível em: <https://archive.org/details/housingtownplann00bent>
- ESPON 2013 Programme (2014). [1] *Making Europe Open and Polycentric. Vision and Scenarios for the European Territory towards 2050*. Luxembourg: ESPON & MCRIT LDT.
- ESPON 2013 Programme (2014). [2] *Progress towards the Territorial Agenda of the European Union 2020*. Luxembourg: ESPON & MCRIT LDT.
- Fadigas, L. (2015). *Urbanismo e Território – As Políticas Públicas*. Lisboa: Edições Sílabo
- Ferrão, J. (1997). “Rede urbana: o sistema urbano, a armadura urbana” in Conselho Económico e Social (1997). Colóquio “*A Política das Cidades*”. [em linha] Lisboa: CES. Disponível em: <http://www.ces.pt/download/564/ColPolCidades.pdf>
- Ferrão, J. (2011). *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian
- Fonseca Ferreira, A. (2005). *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 3ª Edição revista e atualizada, 2015.
- Frey, J-P. (1999). “Généalogie du mot «urbanisme»” in *Urbanisme*. n° 304, janvier-février 1999, 63-71
- Hamza, C., Frangenheim, A.; Charles, D., Miller, S (2014). *The Role of Cities in Cohesion Policy 2014-2020*. Brussels: European Union
- Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage Books, 1992
- Jacobs, J. (1969). *The Economy of Cities*. New York: Vintage Books, 1970
- Lamorlette, B. e Moreno, D. (2001). *Code de L’Urbanisme*. Paris: Litec
- Lefebvre, H. (1968). *Le Droit à a Ville*. Paris: Anthropos, 3ªEd. 2009
- Liet-Veaux, G. (1989). “O Direito do Urbanismo em França” in Amaral, D.F. (coord.) *Direito do Urbanismo*. Oeiras: Instituto Nacional da Administração, 109-142
- MAOTDR. Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional. Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades (2008). *Portugal. Política de Cidades Polis XXI 2007-2013*. [em linha] Disponível em: <http://www.forumdascidades.pt/sites/default/files/polisxxi.pdf>
- MAOTDR. Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional. Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades (2008?). *Política de Cidades Polis XXI*. [em linha] Disponível em: http://www.forumdascidades.pt/sites/default/files/polisxxi_2.pdf
- Marques da Costa, E. (1999). “Uma nota sobre as políticas das cidades em Portugal nos anos noventa” in *Inforgo*, 14. Lisboa: Edições Colibri, 131-137

Marques da Costa, E. (2007). "Modelos de organização do território português. As várias visões de Jorge Gaspar" in *Geophilia* – O sentir e os sentidos da Geografia. Lisboa: CEG, 513-528

Merlin, P. e Choay, F. (dir.) (1988). *Dictionnaire de L'Urbanisme et de L'Aménagement*. Paris: Presses Universitaire de France

MPAT. Ministério do Planeamento e da Administração do Território. (1994). Despacho nº 6/94 e Despacho nº 7/94, Diário da República II Série, nº 21, de 26 de janeiro de 1994

Mumford, L. (1961). *A Cidade na História: suas origens, transformações e perspectivas*. São Paulo: Martins Fontes, 3ª Ed. brasileira

OECD (2007). *Glossary of Statistical Terms* [em linha] Paris: OECD. Disponível em: <https://stats.oecd.org/glossary/index.htm>

OECD (2015). *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*. Paris: OECD Publishing.

Seixas, J. (2008). "Interpretar a governação urbana contemporânea. Novas perspectivas para a política na cidade" in *X Coloquio Internacional de Geocrítica. Diez años de cambios en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales, 1999-2008*. [em linha] Barcelona: Universidad de Barcelona. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/52.htm>

Silva, J. (coord.) et al (1996). *Guia para a Elaboração de Planos Estratégicos de Cidades Médias*. Lisboa: DGOTDU

Van der Berg, L., Brau, E., Van der Meer, J. (2004). *National Urban Policies in the European Union*. Rotterdam: EURICUR