

Inovação nas políticas urbanas - Modelos de regulação e sistemas de governança¹

João CABRAL

Faculdade de Arquitectura, Universidade Técnica de Lisboa
Rua Prof. Cid dos Santos, Polo Universitário, Alto da Ajuda, 1349-055 Lisboa (Portugal)
jcabral@fa.utl.pt

Resumo

Este artigo aborda a questão da articulação entre objectivos do urbanismo e processos de urbanização, traduzida nas relações entre planeamento urbanístico e dinâmicas de mercado no contexto das formas emergentes de crescimento urbano e de mudanças nas condições para a sua regulação. O entendimento desta questão passa pela identificação do que são hoje os espaços de intervenção do planeamento e das políticas públicas e pelo estabelecimento de relações funcionais entre formas de regulação e padrões de urbanização. O exemplo do caso de Portugal ilustra tensões entre níveis institucionais e espaços de regulação, representados pela relação entre “estrutura” e “acção” e entre sistemas e práticas de planeamento, que é imperativo articular para garantir a eficácia do sistema de governança.

Palavras-chave: Políticas Urbanas, Urbanização e Urbanismo, Modelos e Espaços de Regulação, Sistemas de Planeamento, Governança

Abstract

This article focus the relation between the purposes of urbanism and processes of urbanization, showing the relations between urban planning and the driving forces of the market in a context of newborn forms of urban growth and conditions changes for its regulation. The understanding of this point results from the

¹ Texto submetido para publicação na revista GeolNova, Fevereiro 2005.

identification of what is seen today as the intervention arenas of planning and public policies for the establishment of functional relations between regulation forms and patterns of urbanization. The example of Portugal, illustrates tensions between institutional levels and regulated spaces, represented by the relation between “structure” and “action”, systems and planning practices, what is crucial to link and to guarantee the effectiveness of the governance system.

Keywords: Urban politics, Urbanization and Urbanism, Models and Spaces of Regulation, Systems of Planning, Governance

Résumé

Cet article aborde la question de l’articulation entre les objectifs de l’urbanisme et les processus d’urbanisation traduite dans les relations entre planification urbanistique et dynamiques du marché dans le contexte des formes émergentes de la croissance urbaine et les changements des conditions pour sa régulation. La compréhension de cette question passe par l’identification de ce que sont aujourd’hui les espaces d’intervention de la planification et des politiques publiques et par l’établissement de relations fonctionnelles entre formes de régulation et modèles d’urbanisation. L’exemple du cas portugais illustre des tensions entre les niveaux institutionnels de régulation, représentés par la relation entre «structure» et «action» et entre les systèmes et pratiques de planification qu’il est urgent d’articuler de façon à garantir l’efficacité du système de gouvernement.

Mots-clés: Politiques Urbaines, Urbanisation et Urbanism, Modèles et Espaces Urbains de Règlement, Systèmes de l’Aménagement, Gouvernement.

1. Introdução – mercado e regulação no desenvolvimento urbano

Um artigo recente de Charles Bohl com o título “*To what extent and in what ways should governmental bodies regulate urban planning?*” e a resposta de Mark Pennington² ilustram o conflito entre as condições e limites ao exercício do urbanismo (como “ciência da organização de cidades”³) e a prática da urbanização como resposta às solicitações do mercado.

² Journal of Markets & Morality, Volume 6, Number 1 (Spring 2003).
http://www.acton.org/publicat/m_and_m/2003_spring/ .

³ Carta de Atenas, 1933.

O argumento de Bohl é o da defesa do movimento do “Novo Urbanismo” face a regulamentos e instrumentos de gestão do uso do solo que têm contribuído para a urbanização fragmentada e difusa do território (“sprawl”) com pouca qualidade urbana e consequente má qualidade de vida. Como o título sugere, o autor coloca em causa a normativa urbanística em vigor, que considera ser “anti-mercado”, porque condiciona a capacidade de dar resposta a uma procura efectiva de áreas residenciais planeadas e desenhadas segundo os princípios do “Novo Urbanismo”. Para provar o que diz, Bohl cita estudos de caso e amostragens que estabelecem relações causa efeito entre instrumentos de gestão do uso do solo e condições para urbanização extensiva e ocupação difusa do território.

Pennington argumenta, por outro lado, que a solução do problema não estará na liberalização do mercado mas na definição de princípios de regulação que enquadrem adequadamente o papel do “Novo Urbanismo”. Com efeito, na medida em que, dadas as imperfeições do mercado (particularmente críticas no mercado imobiliário), o argumento da defesa de uma abordagem “market-free” é tão falso como a do existência do “perfect government” ou “perfect-planning department”. Pennington considera, porém, que tendo presente as insuficiências e os erros do planeamento tradicional (que não contrariou a suburbanização) existirá justificação para uma desregulação do sistema de planeamento, que promova condições de competitividade e de inovação entre os diferentes actores e instituições que projectam no território, para a produção de um desenho urbano adequado aos interesses e à procura de comunidades diversificadas (em que o “Novo Urbanismo” terá lugar).

Este artigo aborda a questão do papel do urbanismo, representado, ao longo do século XX, por um determinado modelo de planeamento e de regulação urbanística, pensado como um projecto racional e programável, condicionado pelo papel do Estado e das políticas públicas. Este modelo parece não estar mais adequado a dinâmicas e tendências recentes de urbanização do território. Para o planeamento urbano os desafios referem-se à capacidade de percepção destas dinâmicas e ao papel dos sistemas e práticas de governo e de gestão territorial, que não passam, como o debate acima sugere, pela simples conformação a novos padrões de procura e desregulação e flexibilização de normas e procedimentos institucionais e administrativos.

2. Urbanização e Urbanismo – dinâmicas e modelos

O debate de ideias entre Bohl e Pennington tem como objecto o contexto norte-americano, e, de uma forma mais geral, o sistema de regulação anglo-saxónico, mas as questões de fundo para o planeamento territorial aplicam-se aos restantes países europeus e ao caso de Portugal. Os temas em debate referem-se a

tendências ao nível, a) dos processos e formas de urbanização do território e da capacidade (e utilidade) para as perceber e caracterizar; b) das ideias sobre os modelos de desenvolvimento urbanísticos mais adequados; e c) do papel do sistema de regulação e do Estado no processo de urbanização e na promoção do urbanismo e da arquitectura. Cada um destes temas tem produzido material e discussões diferentes, dependendo dos contextos, norte-americano e europeu, que interessa analisar e articular.

Sobre o primeiro ponto - processos e formas de urbanização do território e capacidade para as perceber e caracterizar - as atenções centram-se nos fenómenos de expansão (aparentemente não planeada) das cidades, em padrões de ocupação difusa e fragmentada, à volta dos centros urbanos tradicionais ou preenchendo espaços entre centros de menor importância, originando conurbações, com características e papéis funcionais diferentes, dependendo da região e das redes urbanas em que se inserem (Portas et al, 2003; Font, 2004; Sieverts, 2003).

De uma forma geral, os diferentes autores têm como objectivo entender estes novos cenários de desenvolvimento urbano, resultado da “explosão”, difusão e dispersão de populações, construções e de actividades em territórios alargados, configurando novas relações, de metropolitanização e/ou de policentrismo, que colocam desafios aos instrumentos de gestão e planeamento territorial. Sieverts (2003) denomina este tipo de paisagem urbanizada de *Zwischenstadt*, tendo como base o estudo do desenvolvimento das regiões urbanas na Alemanha, que traduz como cidade intermédia ou meta-cidade, como um estado entre o lugar como espaço do quotidiano (o “agora”) e o não-lugar como espaço de movimento (o “sistema”) entre cidade e campo.

Na Europa, as análises e estudos dos emergentes territórios urbanos preocupam-se, para além dos desafios à regulação de sistemas complexos, com a reconfiguração da rede urbana e com o papel da cidade tradicional como centro administrativo e institucional. Nos EUA, o processo de suburbanização identificado com o termo “urban sprawl” ou “suburban sprawl” tem uma condição diferente como objecto próprio de análise, de grande dimensão, com uma conotação próxima da periferia da cidade europeia, tradicionalmente associada a pobreza, isolamento e polarização social e a elevados custos ambientais e de infra-estruturas. A tendência, porém, como na Europa ocidental, é para integrar esta expansão aparentemente “não-integrada” no fenómeno denominado por Soja (2000) de “transição pós-metropolitana”.

Soja explica o desenvolvimento deste argumento num artigo com um título apropriado, “*Sprawl is no longer what it used to be*” (2002), dentro de um conjunto de textos que procuram igualmente contribuir para perceber o que é o espaço “pós-suburbano” na construção das cidades contemporâneas (Ghen Urban Studies Team, 2002).

“A necessary first step in this reorientation is to break down the combative totalizing polarity that has arisen around sprawl and its presumed antithesis, smart and sustainable development” ... “This would involve shifting the primary blame for environmental and social deterioration away from greedy private developers and fragmented local governments to the injustices and sociospatial polarities arising from the larger-scale restructuring processes that have been driving the postmetropolitan-transition” (Soja, 2002: 87-88).

Esta citação remete-nos para o segundo ponto – as ideias sobre os modelos de desenvolvimento urbanístico mais adequados –, que diz respeito às respostas que procuramos como resultado das leituras que fazemos dos novos processos e formas de urbanização. Nos estudos e nos trabalhos dos autores acima referidos, a análise da cidade estendida e da conurbação permitiu, igualmente, identificar conceitos e áreas críticas que, por um lado, contribuem para novas formas de avaliação e que, por outro lado, apontam para modelos de desenvolvimento alternativos que podem estruturar as políticas e os instrumentos de gestão territorial adequados.

Sobre os conceitos que podem ajudar a entender e intervir melhor na cidade, Sieverts (2003: 19-43) identifica cinco: urbanidade (*urban-ness*), centralidade, densidade, usos mistos (*mixed use*) e ecologia urbana.

Urbanidade representará a componente positiva da cidade, resultado da sociabilização do homem moderno, que se pretende cosmopolita, tolerante, centro de trocas de ideias e de afirmação de identidades. O conceito de urbanidade estará, assim, associado à ideia de lugar, distinta da de espaço de fluxos, representado pelo papel do espaço público como elemento integrador, face à des-territorialização e ao anonimato criados pela urbanização intensiva e extensiva que condiciona o espaço do quotidiano que procuramos na cidade, como escreve Harvey (1996) em “*Cities or urbanization?*”:

“Urbanization must then be understood not in terms of some socio-organizational entity called ‘the city’ but as the production of specific and quite heterogeneous spatio-temporal forms embedded within different kinds of social action” (ibid: 52).

Centralidade está associada a transformações na estrutura da cidade tradicional, que concentrava num território definido um conjunto de funções centrais que tendem, agora, a distribuir-se, especializando-se, na cidade alargada por diversos outros centros, com funções e simbólicas diferentes, que se complementam, como uma rede de lugares, em diferentes níveis hierárquicos.

Sobre o conceito de densidade muito tem sido escrito⁴, como resultado das preocupações sobre a sustentabilidade das cidades e em particular das aglomera-

⁴ Ver, entre outros, Jenks et al (1996) e Burgess et al (1997).

ções extensivas, com problemas na construção da relação de proximidade importante para a urbanidade, com elevados custos de infra-estruturação e grandes consumidoras de energia, nomeadamente em transportes, mas também na gestão dos equipamentos colectivos necessários. As conclusões são controversas, na medida em que existe o argumento contrário de que os custos de cobertura extensiva de equipamentos e infra-estruturas compensam os custos económicos e sociais derivados do congestionamento e da concentração da cidade compacta. Sieverts (ibid) distingue densidade material (física), visual-espacial (importância da sua percepção que será diferente dependendo de culturas e contextos) e social (associada às relações de proximidade acima referidas). Muitos dos argumentos a favor e contra a densificação ganham forma e sentido nas negociações para a viabilidade dos empreendimentos imobiliários e das urbanizações, já que o que está em jogo será o imperativo de valorização fundiária. O autor chama a atenção para o compromisso histórico dos equilíbrios consolidados entre os limiares de utilização do solo e as condições de produtividade urbana necessárias ao desenvolvimento das comunidades. Neste sentido, a opção entre valores sobre densidade (e de desenho urbano) adequados só poderá ser garantida em ambientes democráticos e não discricionários.

A utilidade do conceito de usos mistos ou diferenciados (o “mix-urbano”) está associada aos anteriores, na medida em que a sua adequada aplicação potencia e complementa condições de urbanidade, centralidade e de opções sobre densidade. Acontece que o que se considera “mix-urbano” adequado não é muitas das vezes compatível com dinâmicas de mercado e mais-valias fundiárias, que discriminam usos na lógica de rentabilização dos investimentos: *“the implementation of the ideal of a stronger mixture of uses is opposed, not only by rationalisation, specialisation and the economies of scale of production and retailing but also by an almost unrestrained real estate market”* (ibid: 37). Este imperativo acaba por condicionar discussões e a formulação e avaliação de argumentos sobre parâmetros e regras para garantir um correcto ordenamento do território através do “mix-urbano” adequado (e.g. compensando os proprietários dos usos menos rentáveis, como acontece com os equipamentos).

Ecologia urbana será o conceito mais complexo e integrado, na medida em que representa o princípio do desenvolvimento sustentável da cidade, ou seja, conseguir a compatibilidade da sua integração no ecossistema (ibid: 38). As discussões sobre este tema são dominadas pela questão da integração ou da oposição entre cidade e natureza, entre artificial e natural, em que a percepção do papel da cultura na construção e conservação da paisagem é um factor crítico. Estes debates ganham importância acrescida para o desenvolvimento e o planeamento da cidade-região e em particular na relação entre espaços de características predominantemente urbanas e rurais. A contribuição da ecologia da paisagem tem sido

aqui determinante na procura de parâmetros e indicadores que fundamentem opções de integração da estrutura ecológica e do património cultural e paisagístico no desenho da expansão e no ordenamento do urbano difuso e da cidade alargada.

Portas et al (2003) desenvolvem uma abordagem análoga, em que os conceitos referidos por Sieverts surgem como centrais, aplicados e associados a contextos de transformação que permitem identificar “opções de estratégia e forma urbana” que representam tensões, que, por sua vez, evidenciam o carácter dual das alternativas possíveis. São exemplos destas opções a oportunidade, ao nível da estratégia e da forma urbana, de poder analisar, discutir e decidir sobre (sem serem exclusivas): completar ou estender (o crescimento urbano); compactar ou diversificar (densidades, actividades); revitalizar o centro ou favorecer o policentrismo; diversificar e/ou misturar (actividades) para reequilíbrio territorial; construir continuidades e estruturas de sustentabilidade com o espaço colectivo e com os espaços naturais (“sistemas ecológicos e paisagem enquadrando a diversidade das formas de urbanização”).

As leituras e os conceitos avançados por Sieverts e Portas et al não apontam para um modelo único de crescimento, antes pelo contrário, poderá haver vários modelos e opções, que resultam da forma como são equacionadas as diferentes alternativas em que são determinantes as condições do próprio processo de planeamento. Será ao nível da formulação e aplicação dos instrumentos de gestão que são discutidas as opções sobre a criação de centralidades e as condições de mobilidade, e garantida a continuidade (e sustentabilidade) dos sistemas naturais e de infra-estruturas e dos meios para a sua prossecução.

Nos EUA, a procura de novas formas e soluções de desenho urbano e de urbanização produziu movimentos com propostas de modelos de crescimento urbano expressas no conceito de “smart-growth” e no movimento para um Novo Urbanismo.

O conceito de “smart-growth” (que podemos traduzir como desenvolvimento urbano inteligente) é utilizado extensivamente (e também de forma indiferenciada) na gestão urbanística das cidades norte-americanas e nas discussões oficiais, académicas e públicas sobre questões de planeamento urbano, servindo, inclusive, de bandeira da política e do marketing das cidades. De uma forma geral, representa um movimento de reacção ao “urban sprawl” acima referido, com custos elevados de infra-estruturas e de qualidade de vida, com implicações na construção e consolidação do sentido de comunidade urbana. O movimento argumenta com a necessidade de promover melhor rentabilidade económica dos recursos públicos e privados, defendendo melhores planos, planeamento e, em particular, desenho urbano como alternativas e soluções viáveis e competentes⁵.

⁵ “What is Smart Growth? Smart Growth is the term used to describe well-planned, well-managed growth that adds new homes and creates new jobs, while preserving open space, farmland, and environmental

“Smart-growth” está associado à ideia de crescimento, e não de contenção, mas a sua utilização, como retórica, conceito e movimento, tem sido variada, dependendo dos fins e de quem os promove. Não é, por isso, um conceito unificador, na medida em que surge associado a ideologias e interesses diferentes. Os trabalhos mais interessantes são os que articulam os princípios e objectivos de “smart-growth” com os do “novo regionalismo” e com os de “sustantabilidade urbana” (Gearin, 2004). Neste sentido, as propostas de melhor desenho e planeamento urbano identificadas com “smart-growth” só ganham sentido se articuladas com os recursos e os interesses, institucional e democraticamente representados, da região e do território alargado onde se inserem, e com os princípios e as políticas para uma gestão urbana sustentável, em que a componente ambiental e as opções ao nível das tecnologias e dos comportamentos na utilização dos recursos disponíveis são determinantes (ibid: 282-292).

Os princípios do Novo Urbanismo, que deram origem ao movimento conotado com um modelo tradicional de desenho urbano e de arquitectura, estão definidos na respectiva Cartilha (“The Charter of the New Urbanism”⁶), aprovada pelo Congresso do Novo Urbanismo fundado em 1992. O prefácio do livro de Peter Katz (1994) “*The New Urbanism - toward an architecture of community*” identifica as preocupações e as ideias que estão na origem do movimento: os custos sociais e económicos da suburbanização e das alterações na qualidade de vida das comunidades (“*the creeping deterioration of once proud neighborhoods*”) sugerem a necessidade de um “novo urbanismo” que tire partido das vantagens e do desenho dos modelos urbanos tradicionais e das oportunidades criadas pelas novas tecnologias, meios de comunicação (em que já se referia as vantagens do tele-trabalho), e a diversidade e flexibilidade nas condições de oferta e procura de bens e serviços. Neste sentido, a Cartilha identifica problemas e indica “princípios orientadores para a administração pública, o desenvolvimento imobiliário e o planeamento urbanístico” para as diferentes escalas de intervenção: da região (metrópole, cidade e vila), do bairro, sector e eixo urbano, e do quarteirão, rua e edifício.

Nas suas origens, o movimento do novo urbanismo estará associado às ideias dos projectos dos utópicos do século XIX (Hall, 1992) e com o princípio de que

resources. Smart Growth supports liveable neighborhoods with a variety of housing types, price ranges and multi-modal forms of transportation. Smart Growth is an approach to land-use planning that targets the State’s resources and funding in ways that enhance the quality of life for residents in New Jersey. Smart Growth principles include mixed-use development, walkable town centers and neighborhoods, mass transit accessibility, sustainable economic and social development and preserved green space. In New Jersey, Smart Growth supports development and redevelopment in recognized Centers—a compact form of development—as outlined in the State Development and Redevelopment Plan, with existing infrastructure that serves the economy, the community and the environment.” Office of Smart Growth, Department of Community Affairs, State of New Jersey (<http://www.nj.gov/dca/osg/smart/index.shtml>), ver também <http://www.sprawlcity.org> e <http://www.smartgrowth.org> .

⁶ www.cnu.org, ver também <http://www.newurbanism.org> .

o modelo de desenho urbano e de arquitectura proposto (seja através da expansão ou da renovação e reabilitação urbana) seriam determinantes para garantir um novo conceito de progresso apoiado na construção comunitária (e societária) consequente com o “*American Dream*”: “*At best, the movement has refocused the public’s attention more strongly on how the design of our communities has a very real impact on our lives. ... if Seaside, Laguna West, Riviera Beach and their descendents can crate vivid alternatives to current atomized, privatized development patterns, than the New Urbanism might truly begin to reshape the American dream*” (Todd Bessi em Katz, 1994: xlii).

A percepção de novas formas e processos de urbanização e dos modelos de desenvolvimento urbanísticos que estas formas configuram remete-nos para o terceiro ponto, a questão do papel do sistema de regulação e do Estado no processo de urbanização e na promoção do urbanismo e da arquitectura. A pertinência desta questão está associada à estreita relação histórica existente entre o desenvolvimento das cidades e das formas urbanas e a intervenção do Estado, central ou local, explicitamente através de planos desenhados e implicitamente através dos investimentos públicos em infra-estruturas e equipamentos ou influenciando a localização de actividades económicas e dos centros de decisão e administrativos.

A justificação histórica para o controlo e regulação do desenvolvimento urbano é referida por Booth (1996: 1-10), que identifica um conjunto de objectivos que implicam a definição de outras tantas estratégias por parte do Estado: a) a procura da cidade ideal, harmoniosa e ordenada, característica do Renascimento, como exemplo do poder real; b) o controlo na oferta de habitação e de tipologias através do zonamento, condicionando a entrada de imigrantes ou de grupos não desejáveis que poderiam pôr em causa o equilíbrio e a manutenção da estrutura social existente; c) o controlo sanitário e a procura da cidade “saudável”, que promoveram toda uma legislação sobre salubridade e higiene que, por sua vez, condicionava o acesso dos grupos menos afluentes; d) a ideia, mais recente, das possibilidades do controlo e da regulação, de que são exemplo os planos de uso de solo como forma de limitar a liberdade dos indivíduos garantindo a concretização dos projectos de mais longo prazo da administração; e e) a necessidade de prever e conseguir a resolução de conflitos associados ao carácter discriminatório e desigual na utilização do solo que caracterizam o processo de urbanização numa economia de mercado.

O desenvolvimento da cidade industrial e de serviços, a par da consolidação dos Estados-nação e das democracias ocidentais, determinaram um cenário novo baseado na estreita articulação entre capacidade política e institucional de intervenção (o Estado-Providência) e um modelo racionalista, programável, de planeamento e de urbanismo (Domingues, 1996). Este modelo de desenvolvimento, denominado Fordismo, acreditava na construção da sociedade e da cidade moder-

nas, articulando, de forma integrada e planeada, forma urbana com desenvolvimento e infra-estruturação tecnológica e social. O desenvolvimento deste modelo e a forma como foi construindo cidades e territórios urbanos apresentam grandes variações, dependendo dos diferentes contextos políticos e sociais, em particular entre os EUA e a Europa como acima foi referido. Se os contextos são diferentes, os resultados das mudanças em termos de paradigma também o serão, mas as origens são equivalentes. Interessa-nos, por isso, identificar relações funcionais e espaciais mais gerais entre modelos de desenvolvimento e formas urbanas, que nos permitam perceber as transformações emergentes (o difuso e a fragmentação), mais específicas, e os limites e possibilidades da regulação urbanística (para a reconstrução da “urbis” e o desenvolvimento da “civitas”).

Num trabalho recente, Graham e Marvin (2001) identificam cinco níveis de mudança institucional, técnica, social e cultural que no seu conjunto condicionam fortemente o desenvolvimento, como ideal moderno, do modelo Fordista. Estes cinco níveis são: a) a crise da infra-estrutura urbana que desenhou e sustentou a cidade industrial e que terá chegado ao fim de um ciclo, exigindo modernização e reequipamento adequado a novos níveis e exigências da procura e da oferta⁷; b) as alterações na economia política da produção e gestão da infra-estrutura urbana, condicionadas por imperativos de rentabilização, que por sua vez promoveram novos modelos de gestão, privatização e de parcerias; c) o colapso do planeamento urbano ideal e compreensivo (racionalista e integrado) construído em articulação com os objectivos e o programa de investimentos e redistribuição de rendimentos organizado e gerido pelo aparelho de Estado; d) as alterações ao nível da ocupação urbana acima referidas, caracterizadas pela emergência de novas paisagens urbanas, do policentrismo, da descentralização de funções e serviços e aumento da motorização, construindo espaços metropolitanos e “metapolis”, segundo Ascher (1998); e e) os desafios criados por mudanças e movimentos sociais e culturais, críticos de um modelo de desenvolvimento (e de infra-estruturação) apoiado na ideia do consumo (inesgotável) de recursos, no conceito de família tradicional e do papel secundário da mulher na divisão do trabalho.

A importância destes cinco níveis ganha sentido, no seu conjunto, como um sistema de relações contribuindo para a mudança. A influência será necessariamente desigual, dependendo dos contextos e da importância dos diferentes agentes e factores de transformação (institucionais, tecnológicos, ambientais e culturais), designadamente ao nível do planeamento e do papel regulador do Estado, do modelo de infra-estruturação adoptado, das condições para a urbanização dos territó-

⁷ “Infrastructure networks are widely assumed to be integrators of urban spaces. Traditionally, they have been seen to be systems that require public regulation so that they somehow *add cohesion* to territory, often in the name of some ‘public interest’.” (Graham e Marvin, 2001: 8).

rios e para a construção da rede urbana, ou das mudanças sociais e culturais. Os conceitos da teoria da regulação, que introduzimos a seguir, explicam a mudança como resultado da contribuição conjunta de agentes e factores, formando um modelo coerente em que o papel e a forma do Estado, e em particular do planeamento e das condições de regulação, são determinantes para a construção de melhor urbanismo.

3. Espaço da Política e das Políticas – a questão do modelo de regulação

Na secção anterior procurámos, a) colocar questões sobre a percepção das formas emergentes de crescimento urbano, b) identificar novos conceitos e modelos que caracterizam estas tendências, e c) perceber os desafios da regulação urbanística como resultado de alterações nas condições físicas, políticas, sociais, culturais e económicas que conformaram os modelos de crescimento urbano dominantes.

As questões levantadas e os debates em relação a estes pontos mostram uma tendência de fragmentação e separação, não só projectual (no desenho e ocupação dos projectos no território) como processual (articulação entre mercado, estado e sociedade civil na construção do ambiente urbano), face à crise do modelo, que se assumia coerente e racional, de planeamento e gestão urbanística. Os resultados reflectem-se na dificuldade em “ler” o território mas, acima de tudo, em perceber o papel das políticas públicas (e do planeamento) na sua conformação. Como Sieverts (2003: 58-61) explica, “legibilidade” e “inteligibilidade” são uma pré-condição para perceber e experimentar a cidade região como espaço que estrutura o quotidiano e, conseqüentemente, as condições e o âmbito da intervenção (política, institucional, projectual) do planeamento.

Neste sentido, interessa distinguir entre o que é estruturante e o que é conjuntural na consolidação (através da regulação) de espaços urbanos “legíveis” e “inteligíveis”. Para tal, interessa, também, perceber quais os espaços para as políticas adequadas e a que nível, e com quem, são construídas e desenvolvidas. A aplicação da teoria da regulação às políticas urbanas dá-nos ferramentas conceptuais que permitem identificar relações funcionais (e estruturantes) entre modelos de desenvolvimento e formas de crescimento urbano. A distinção entre “estrutura” (*structure*) e “acção” (*agency*) de Giddens (1984), e a sua aplicação à actividade do planeamento (dos sistemas e das práticas) e de separação entre o espaço da política (“politics”) e das políticas (“policies”) desenvolvida por Healey (1995, 1997), permite distinguir níveis de intervenção e de participação (e de protagonismo) no planeamento do território e, conseqüentemente, de eficácia das

políticas públicas. Estas diferenças são ilustradas no final, com o caso de Portugal, com as opções que se colocam à regulação e ao planeamento urbanístico do espaço da Área Metropolitana de Lisboa.

A teoria da regulação tem origem no trabalho de Michel Aglietta (1976) “*A Theory of Capitalist Regulation*” baseado na análise histórica da economia dos Estados Unidos da América, e desenvolvida posteriormente por diversos autores, nomeadamente por Lipietz, Boyer e Jessop⁸. A análise parte do reconhecimento de transformações importantes no desenvolvimento das sociedades capitalistas, utilizando conceitos que permitem identificar fases de crescimento, de crise e de transição. O argumento central na identificação destas fases reside na caracterização das condições de reprodução (sociais, políticas, económicas) dos factores inerentes às leis do desenvolvimento capitalista: acumulação de capital e competição. Os conceitos intermédios fundamentais para esta caracterização são o de regime de acumulação e de modo de regulação. O regime de acumulação exprime as condições de articulação e de organização entre investimento, produção, distribuição de rendimentos, troca e consumo. O conceito de modo de regulação representa as condições de materialização e coerência do regime de acumulação, ou sejam, as normas, hábitos, leis, formas e estruturas institucionais de socialização da produção que garantem a reprodução das relações de produção capitalistas. O modelo de desenvolvimento representa a combinação de um determinado regime de acumulação, modo de regulação e paradigma tecnológico.

O modelo de desenvolvimento denominado Fordismo, a explicação da sua crise e a definição do regime que lhe sucede, são o principal objecto de estudo dos regulacionistas. O modo de regulação Fordista estava baseado na relação directa entre ganhos de produtividade e aumento do custo de vida e dos rendimentos dos trabalhadores assalariados, integrados como consumidores, garantindo assim condições para reprodução do sistema. Este modelo entra em crise estrutural, a partir de meados da década de setenta, resultado da maior complexidade das relações económicas associada à internacionalização da produção e dos mercados. As principais características desta crise são, a) problemas de coerência do sistema de produção incapaz de diversificar e de se reestruturar para garantir os aumentos de produtividade e de eficiência do capital face a alterações nos padrões de procura; b) problemas de manutenção de uma relação salarial estável, na medida em que a internacionalização da produção reduziu a importância do consumo dos trabalhadores e da capacidade de reivindicação e de organização dos sindicatos; e c) alterações na relação entre modos de regulação e regimes de acumulação e a capacidade de intervenção ao nível das economias nacionais através das políticas sociais “Keynesianas”, fiscais e monetárias do Estado-Providência.

⁸ Para um bom conjunto de textos sobre a teoria da regulação ver Benko e Lipietz (1994) e Boyer e Saillard (2002).

Em que medida é que estes conceitos e esta abordagem nos ajudam a enquadrar e a perceber os desafios à regulação urbanística de territórios urbanos de leitura complexa? A sua importância, ou seja, a importância do factor espaço e território, está associada às desigualdades inerentes ao desenvolvimento do processo de acumulação capitalista derivado da estrutura assimétrica da concentração da riqueza e da propriedade (condição para aumento da produtividade), dos problemas de ajustamento entre margens de lucro e necessidades sociais e da natureza do próprio processo de competição. A emergência do factor espaço está, assim, associada, à relação entre imperativos de competição e à forma como a socialização da produção define e é definida por territórios, e à fragmentação espacial dos mecanismos sociais de produção e reprodução. Estes mecanismos reflectem, por outro lado, normas sociais, representadas pelo Estado e pela sociedade civil, e que são uma expressão da relação dos interesses e dos conflitos de classes a nível local.

Para a percepção da complexidade do desenvolvimento urbano interessamos, neste sentido, identificar as implicações espaciais dos modelos de desenvolvimento e perceber as relações funcionais entre modos de regulação e regimes de acumulação (exemplo dos modelos racionalistas de planeamento acima referidos) e os resultantes padrões de urbanização e suburbanização. Para o entendimento dos desafios que se colocam ao planeamento e à definição das políticas públicas adequadas, interessa-nos perceber as relações entre trajectórias de integração económica dos territórios e as condições de produção e reprodução dos padrões de urbanização e as formas de representação de interesses, e de mediação de conflitos ao nível local e regional, que dão legitimidade ao processo de planeamento e à execução das políticas urbanas.

Painter (1985) é um dos poucos autores a procurar identificar aplicações da teoria da regulação ao domínio das políticas urbanas. O caso dos EUA é particularmente desenvolvido como exemplo das relações entre o modo de regulação Fordista e a política urbana federal. Nos EUA, a redução e relativa circunscrição da intervenção do Estado na economia resultou num modelo de desenvolvimento em que o papel do sector privado no crescimento económico foi determinante, em comparação com o dos estados europeus no período do pós-guerra. Neste sentido, o processo de suburbanização foi instrumental para o crescimento da economia e do modelo de desenvolvimento norte-americano, promovendo a procura de habitação, de transporte automóvel e de bens de consumo e serviços públicos a uma escala territorial alargada e extensiva. Por outro lado, a expansão dos serviços de educação e o investimento público nas redes rodoviária e de comunicação promoveram a ocupação e o desenvolvimento urbano nos subúrbios, e a procura de bens e serviços a novas escalas, com fragmentação dos mercados de trabalho e redução da capacidade de intervenção do Estado por comparação com o papel das políti-

cas públicas no crescimento urbano das cidades Europeias (Painter, 1985: 283). Neste sentido, o modo de regulação Fordista norte-americano promoveu uma sociedade mais fragmentada e dividida, com concentração da pobreza e marginalidade nos centros das cidades enquanto uma população rica, afluyente e suburbana garantia a reprodução e riqueza do sistema sem grandes encargos para a administração pública. Os problemas das “inner-cities” anteciparam a crise do modelo de regulação Fordista nos EUA, dando origem aos primeiros programas de regeneração urbana e de integração social e económica das populações urbanas pobres (ibid).

A crise do modelo a partir de meados dos anos setenta, com a relativa falência fiscal do Estado-Providência mas também com a abertura dos mercados e o desenvolvimento da democracia local, obrigou a uma separação entre as condições de reprodução baseadas no investimento público tradicional em infra-estruturas, e as condições de mediação, controlo e promoção da actividade dos particulares e do sector privado. O planeamento e as políticas públicas urbanas ganham outra dimensão, de estratégia e de controlo, distanciando-se das preocupações do desenho da contenção ou expansão urbana, que será a área do mercado, dos investidores e dos promotores imobiliários.

O que vai acontecer é a emergência de situações híbridas, em que o papel da administração pública e do planeamento se articulam e complementam com os interesses da sociedade civil e do mercado sob práticas e formas institucionais denominadas de sistemas de governança. Esta complementaridade é, acima de tudo, funcional, na medida em que as duas esferas de actuação, do Estado e do mercado, representam interesses distintos. As vantagens para os dois níveis de interesses verificam-se e são avaliadas para cada situação concreta, dependendo de vários factores, nomeadamente das condições de representação e de defesa do interesse público no desenho das políticas e no processo de planeamento.

A existência destas condições de representação não está à partida garantida num cenário em que a “luta de classes” já não é o elemento dominante na dinâmica das transformações sociais e económicas, diluída, pela emergência de níveis intermédios na estrutura social, em formas institucionais e burocráticas de regulação que condicionam a participação política (Giddens, 1980: 313-319). Healey (1995, 1997) procura entender estes fenómenos de transição e de diferenciação para a operacionalização do planeamento e para a formulação das políticas públicas, baseando-se nos conceitos de “estrutura” e de “acção” e na distinção entre os objectivos da política (*politics*) e das políticas (*policies*). A relação entre estrutura (*structure*) e acção⁹ (*agency*) desenvolvida na teoria da “estruturação” elaborada por Giddens (1984)

⁹ Traduzimos “agency” por “acção” conforme edição de GIDDENS, Anthony (2001) *Sociologia*, pela Fundação Calouste Gulbenkian em 2004.

tem origem na concepção Marxista de dinâmica das relações sociais de produção, determinada por forças estruturantes em detrimento da actividade e do papel dos agentes. Giddens recupera o conceito de estrutura como uma rede de relações que condicionam e determinam o contexto em que vivemos mas que são igualmente condicionadas pelas acções de agentes representados por culturas e por identidades.

“We live through culturally-bound structures of rules and resource flows, yet human agency, in our continually inventive ways, remakes them in each instance, and in remaking the systems, the structuring forces, we also change ourselves and our cultures. Structures are ‘shaped’ by agency, just as in turn ‘shape’ agency”. (Healey, 1997: 47).

A aplicação à formulação e implementação dos planos e das políticas é expressa através da luta e do conflito político, ao nível da definição do quadro metodológico (da estrutura), que é o espaço da construção do discurso ideológico, e ao nível do quadro processual de tomada de decisão, que é o espaço de construção das relações de poder (da acção - *agency*) (Healey, 1995: 255). Podemos considerar que estes dois níveis têm o seu equivalente nas dinâmicas de governança, expressas na construção da política do planeamento e no desenvolvimento das políticas e dos programas que a complementam. Healey (1997: 211-219) desenvolve esta distinção, caracterizando o espaço da política como o do exercício das relações de poder e com a forma como a actividade e o processo de governança são representadas e representativas dos interesses das colectividades.

“A key issue for contemporary societies is therefore how to transform the machinery of formal government and politics to enable a sustainable and supportive interaction between government activity, everyday life and the biosphere.” (Healey (1997: 213).

Por outro lado, a definição e implementação das políticas está associada aos processos e projectos que garantem a eficácia da governança, através de um quadro de acções com uma estratégia explícita, e com objectivos que são reconhecidos e podem ser avaliados e legitimados (*“accountability”*). No processo de planeamento urbano, o espaço da política (de ordenamento e de desenvolvimento) e das políticas (para implementação do plano e da política) deverá ser claro e transparente, para não dar origem a situações de clientelismo com a consequente perda de legitimidade do sistema de governança.

4. Portugal e a Área Metropolitana de Lisboa, AML – regulação e governança

Este artigo procurou, numa primeira parte, abordar a questão da articulação entre objectivos do urbanismo e processos de urbanização, traduzida nas relações

entre planeamento urbanístico e dinâmicas de mercado no contexto das formas emergentes de desenvolvimento urbano e da alteração das condições para a sua regulação, nomeadamente através das políticas públicas. Este último ponto é retomado na segunda parte, em que se procura identificar os espaços de intervenção para o planeamento e para as políticas urbanas, e estabelecer relações funcionais entre modelos de desenvolvimento e padrões de urbanização. A crise do modelo de desenvolvimento veio colocar novos desafios ao modelo de regulação, que deverá passar a integrar, de forma mais explícita, as dinâmicas dos agentes e dos actores - sociais, culturais e económicos – que intervêm na construção do ambiente urbano, nomeadamente as estruturas representativas de residentes, utentes e consumidores, e os promotores imobiliários. A separação entre o discurso ideológico e o quadro de acção e de tomada de decisão torna-se mais óbvia, obrigando à diferenciação entre sistema e prática no planeamento, entre “estrutura” e “acção”, entre o papel da política e das políticas, e à importância da articulação entre os dois níveis.

Esta diferenciação e necessidade de articulação raras vezes é assumida e tornada explícita, em benefício de estratégias político-partidárias de curto prazo e de resposta a dinâmicas pesadas de valorização fundiária em detrimento do projecto de construção da urbanidade. Num artigo recente sobre política de cidades (Cabral, 2002) construímos uma tabela cronológica com a evolução do sistema de planeamento e do quadro regulador da transformação do uso do solo em Portugal desde os diplomas criados pelo Estado Novo, colocando, em paralelo, os marcos mais importantes relativos aos projectos e políticas da administração pública com incidência urbana e territorial. A evolução do sistema de planeamento reflecte as mudanças de perspectiva: do controlo, desenhado, da expansão das cidades (com os Planos Gerais de Urbanização) aos planos de nível urbano, concelhio e regional promovidos pelos poderes legítimos e representativos, integrando objectivos de ordenamento e desenvolvimento (exemplo dos PMOTs). Consequentemente, há uma evolução de um quadro regulador claramente sectorial para instrumentos de gestão mais integrados e compreensivos em relação aos interesses em presença (públicos e privados), procurando garantir os princípios da participação, avaliação e compensação no processo de planeamento (de que é exemplo a Lei 48/98 e o seu desenvolvimento jurídico).

Por outro lado, a evolução dos projectos e políticas da administração pública reflecte as condições e a capacidade de os governos influenciarem o desenvolvimento territorial, desde os investimentos previstos nos Planos de Fomento e, mais tarde, dos Fundos Estruturais dos diferentes Quadros Comunitários de Apoio aos projectos e políticas mais dirigidas, num contexto de afirmação de controlo político-partidário e de redução da capacidade de intervenção alargada do Estado-Providência (que nunca o foi, na realidade), de que é exemplo o Programa Polis para

as cidades. Uma análise da evolução do quadro regulador *versus* políticas e projectos permite constatar que a consolidação e prática de um sistema de planeamento orientado para a participação, negociação e execução dos planos não tem complementado as respostas dadas a “dinâmicas de valorização fundiária e de abertura de novas frentes de investimento na cidade” (ibid: 34). Com a justificação da morosidade dos processos, verifica-se uma utilização alargada da introdução de medidas de excepção e de formas de negociação directa entre a administração, promotores e proprietários para viabilizar empreendimentos, públicos ou privados, em detrimento da adopção dos instrumentos legais, como os planos de ordenamento e, em última análise, do exercício da democracia local e da “oportunidade de promover a inovação, potenciada pela interactividade e interculturalidade presente nas cidades” (ibid). Exemplo desta prática é o regime excepcional que cria as Sociedades de Reabilitação Urbana, quando, pelo Decreto-lei 380/99 e no âmbito da execução dos PMOTs o enquadramento das parcerias público-privado através dos Programas de Acção Territorial pode ser adequadamente previsto.

Neste sentido podemos dizer, utilizando os conceitos acima desenvolvidos, que a importância das “políticas”, da “acção” e da prática do planeamento é valorizada em prejuízo da definição e da consolidação da “política”, da “estrutura” e do sistema que lhe dão enquadramento e sustentabilidade. Para a gestão do desenvolvimento urbano das cidades portuguesas, e nomeadamente para a área metropolitana de Lisboa, a não atenção à articulação entre os dois níveis é particularmente importante¹⁰. O crescimento de Lisboa e da sua região urbana não se desenvolveram segundo os modelos de regulação e os padrões das cidades europeias ou das suas equivalentes norte-americanas acima referidas. O modo de regulação que estruturou a articulação entre urbanização e desenvolvimento social e económico nestas cidades não aconteceu em Portugal com a mesma coerência. Em relação aos países centrais do modelo de desenvolvimento Fordista, a condição de Portugal foi periférica e incompleta, com formas equivalentes de reprodução social (Lipietz, 1987; Rodrigues, 1988). O planeamento racionalista que marcou o desenho de Lisboa a partir dos finais do século XIX e a intervenção do Estado social dos anos quarenta, representados respectivamente por Ressano Garcia e Duarte Pacheco e por planos e projectos de urbanização pontuais, não se desenvolveram para a cidade alargada e periférica nem foram integrados num modelo de infra-estruturação social e económica coerente. Para além deste aspecto e da ausência de um Estado central e local representativo e democrático, também não estava previsto qualquer enquadramento legal para processos e projectos de urbanização

¹⁰ Para uma distinção entre os dois níveis, dos programas ou do planeamento estratégico e do planeamento compreensivo em Madrid ver Sánchez (2001).

que não fossem de iniciativa pública, os quais, por outro lado, já eram reduzidos como o era a capacidade de intervenção das autarquias locais.

Tal não obstou a que o território da Área Metropolitana de Lisboa, AML, se urbanizasse intensa e extensivamente, respondendo à procura efectiva criada pelo modelo de industrialização periférica, em processos mais ilegais do que legais, ao longo dos eixos de comunicação principais, nas envolventes alargadas dos núcleos tradicionais, através do loteamento de quintas e parcelamento das grandes propriedades. Neste sentido, à semelhança das cidades norte-americanas, o padrão de urbanização, não condicionado e não regulado, foi funcional para a relativa estabilidade do sistema, garantindo a resposta à procura de habitação e a consolidação da actividade de promotores e construtores, um sector-chave no ciclo de acumulação de capital (Ambrose, 1994: 3-15). Ao contrário das regiões Fordistas, o processo não foi complementado com investimentos equivalentes em termos das condições de reprodução social, dado o reduzido papel do consumo interno e das infra-estruturas públicas no desenvolvimento da economia. Este cenário mudou significativamente a partir do fim dos anos 70, viabilizando processos de descentralização e policentrismo e a consolidação de novas centralidades na AML, uma tendência que continua a desenvolver-se mas em que o Estado e o investimento público, por tradição e por inércia, já que nunca foram o motor principal, continuam a reboque das dinâmicas do mercado, e muitas vezes já fora de tempo¹¹, nomeadamente da procura de habitação nas periferias e da realocização dos espaços e das infra-estruturas de consumo e de produção¹².

A resposta institucional a estas dinâmicas será no sentido de promover e potenciar a articulação das escalas macro-micro: instituições fortes ao nível macro e de grande flexibilidade operacional ao nível micro (Portas et al, 2003: 39). No entanto, a capacidade institucional e operativa necessária ao desenho e implementação das políticas adequadas levanta diversos desafios, nomeadamente no que respeita à compatibilização de tutelas (de que é exemplo a legitimação democrática do nível “transmunicipal”) e à “revisão da abordagem e do entendimento das diferentes funções do planeamento, capacidade de inovação e competências acrescidas, ao nível da análise, conformação e gestão” (ibid: 208). As respostas a estes desafios só podem ser testadas e avaliadas quando da sua

¹¹ Exemplo do projecto do Mercado Abastecedor da Região de Lisboa (MARL), localizado no concelho de Loures: quando, finalmente, ficou operacional, já as grandes empresas distribuidoras tinham providenciado a construção das suas próprias plataformas logísticas, de acordo com os critérios de localização que consideraram mais adequados.

¹² O crescimento da cidade região em relação ao seu centro histórico, o concelho de Lisboa, é, neste sentido, representativo: a população da AML, hoje com 18 concelhos e 2,6 milhões de habitantes, cresceu 21%, 36%, 1,34% e 5,6% respectivamente nas décadas 60/70, 70/81, 81/91 e 91/01, enquanto a cidade e concelho de Lisboa, com 564 mil habitantes em 2001, registou nas mesmas décadas as seguintes taxas de variação, -4%, 5%, -18% e -14,7%.

concretização, dependendo dos contextos em que se colocam e dos recursos disponíveis (institucionais, financeiros, económicos, etc.). Estará sempre presente, porém, o desafio principal de articulação entre os dois níveis acima referidos, da estrutura e da acção, e que são críticos para a eficácia do planeamento e das políticas públicas face aos novos paradigmas criados pela crise do modelo de desenvolvimento dominante.

Este artigo centrou-se em duas questões de ordem geral: como perceber novas dinâmicas de urbanização e como intervir através do planeamento e das políticas públicas. O desenvolvimento destas duas questões permitiu identificar uma terceira, que surge como resultado das tensões entre dinâmicas e actores perante cenários que põem em causa a estabilidade dos sistemas, e que diz respeito à necessária articulação entre níveis e espaços de actuação: estrutura e acção, política e políticas, sistemas e práticas. O caso de Portugal e da AML ilustram algumas destas dinâmicas e tensões.

Em relação à terceira questão, concluímos com as dúvidas e tensões que levanta, apoiando-nos na proposta de Healey (1997: 284-314) de adopção de um modelo sistémico e institucional de planeamento em colaboração (*systemic institutional design for collaborative planning*). Este modelo permitiria enquadrar o papel dos agentes e actores (os “*stakeholders*”, a estrutura “*soft*”) no desenho do sistema político, administrativo e legal (a estrutura “*hard*”). Enquadrar significa que as normas, as políticas e os procedimentos na gestão e distribuição de recursos reúnem condições para o exercício e legitimidade da governança, ou seja, capacidade para reformular sistemas e regras que representem obtenção de consensos e colaboração entre as diferentes partes e interesses. Para tal é necessário que o sistema de governança seja aberto, inclusivo, legítimo, “legível” e “inteligível”, como o processo de consolidação dos espaços urbanos defendido por Sieverts. Para a prática do planeamento, a legibilidade do sistema significa capacidade de “transportar” a visão, os desafios e os princípios estratégicos para as políticas (e.g. o zonamento) e para os projectos que conformam essa visão, garantindo a sua credibilidade e legitimidade, ou seja, o respeito a parâmetros que asseguram direitos e deveres dos “*stakeholders*”, a distribuição de competências, a definição de critérios (de avaliação, de responsabilização) e o controlo na distribuição de recursos.

Agradecimentos

Agradeço ao João Ferrão a leitura e os comentários críticos e valiosos a uma primeira versão deste artigo, cujas limitações são completamente da minha responsabilidade.

Bibliografia

- AGLIETTA, Michel (1979), *A theory of capitalist regulation*, London: New Left Books.
- AMBROSE, Peter (1994), *Urban process and power*, Routledge.
- ASCHER, François (1998), *Metapolis*, Celta.
- BENKO, George e LIPIETZ, Alain (org.) *As Regiões Ganhadoras*, Celta.
- BOOTH, Philip (1996), *Controlling Development - certainty and discretion in Europe, the USA and Hong Kong*, UCL press.
- BOYER, Robert e SAILLARD, Yves (ed.) (2002), *Régulation Theory: the state of the art*, Routledge.
- BURGESS, R.; CARMONA, M.; and KOLSTEE, T. (eds.) (1997), *The Challenge of Sustainable Cities: Neoliberalism and Urban Strategies in Developing Countries*, London: Zed Books.
- CABRAL, João (1998), “Spaces of regulation, the changing role of the state and the case for regional planning in Portugal” comunicação apresentada no XII Congresso da Association of European Schools of Planning, 22-25 Julho, Departamento de Ambiente e Ordenamento, Universidade de Aveiro.
- CABRAL, João (2002), “Para uma política de cidades - os imperativos, as novas políticas urbanas, as questões críticas” em *Sociedade e Território*, nº 33, Afrontamento.
- DOMINGUES, Álvaro (1996), “Política urbana e competitividade” em *Sociedade e Território*, nº23, Edições Afrontamento.
- FONT, Antonio (ed.) (2004), *The Explosion of the City - morphologies, observations and motions*, Col·legi d'Arquitectes de Catalunya COAC, Forum Universal de les Cultures Barcelona 2004.
- GEARIN, Elizabeth (2004), “Smarth Growth or Smart Growth Machine? The Smart Growth Movement and Its Implications” em WOLCH, Jennifer; PASTOR JR., Manuel e DREIER, Peter, *Up against the Sprawl*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- GHEN URBAN STUDIES TEAM - GUST (2002), *Pos Ex Sub Dis - Urban Fragmentations and Constructions*, Rotterdam: 010 Publishers.
- GIDDENS, Anthony (1980), *The Class Structure of the Advanced Societies*, London: Hutchinson.
- GIDDENS, Anthony (1984), *The Constitution of Society*, Polity Press.
- GRAHAM, Stephen e MARVIN, Simon (2001), *Splintering Urbanism*, Routledge.
- HALL, Peter (1992), *Urban and Regional Planning*, Routledge.
- HARVEY, David (1996), “Cities or Urbanisation?” in *City*, Oxford.
- HEALEY, Patsy (1997), *Collaborative Planning*, Macmillan.
- HEALEY, Patsy et al (ed.) (1995), *Managing Cities - the new urban context*, John Wiley & Sons.
- JENKS, Mike; BURTON, Elizabeth e WILLIAMS, Katie (eds.) (1996), *The Compact City: a sustainable urban form?* E & FN Spon.
- JESSOP, Bob (1990), “Regulation theories in retrospect and prospect” em *Economy and Society*, vol.19, no.2.
- KATZ, Peter (1994), *The New Urbanism: towards an architecture of community*, McGraw-Hill, Inc.
- LANG, Robert E. (2003), *Edgeless Cities*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- LIPIETZ, Alain (1987), *Mirages and Miracles*, Verso.
- PAINTER, Joe (1995), “Regulation Theory, Post-Fordim and Urban Politics” em Judge, D., Stoker, G. e Wolman, H. (ed.) *Theories of Urban Politics*, Sage Publications.
- PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro e CABRAL, João (2003), *Políticas Urbanas – tendências, estratégias e oportunidades*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- RODRIGUES, Maria João (1988), *O sistema de emprego em Portugal*, Lisboa: Dom Quixote.
- SÁNCHEZ, Javier R. (2001), “Planeamiento urbano territorial en Madrid - la experiencia reciente” em *URBAN*, nº 5, Otoño/Invierno 2000/2001.
- SIEVERTS, Thomas (2003), *Cities without cities*, Routledge.
- SOJA, Edward W. (2000), *Postmetropolis*, Blackwell Publishing.
- SOJA, Edward W. (2002), “Sprawl is no longer what it used to be” em GHEN URBAN STUDIES TEAM - GUST (2002), *Pos Ex Sub Dis - Urban Fragmentations and Constructions*, Rotterdam: 010 Publishers.
- WOLCH, Jennifer; PASTOR JR., Manuel e DREIER, Peter (2004), *Up against the Sprawl*, Minneapolis: University of Minnesota Press.