

Cultura de Planeamento e Governação: Contributos para a coesão territorial¹

Margarida PEREIRA

e-Geo – Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa
Avenida de Berna, 26-C, 1069-061 LISBOA (PORTUGAL) ma.pereira @fctsh.unl.pt

RESUMO

As alterações económicas, sócio-demográficas e políticas das últimas décadas exigem formas de planeamento e de governação territorial capazes de actuar com eficácia em contextos complexos e instáveis. A fragmentação territorial (e social) tem-se agravado (a diferentes escalas), o que se justifica a recente valorização da coesão territorial. A par de uma governação moderna multi-nível, também o conceito governança territorial ganha relevância na consensualização dos múltiplos interesses que conflituam nos territórios. Partindo do (des) governo do município de Lisboa e da sua área metropolitana, o artigo reflecte sobre os obstáculos à consolidação de uma cultura de planeamento e defende formas de governabilidade de base territorial capazes de assumir e partilhar co-responsabilizações estratégicas na prossecução dos desafios colocados aos territórios na actualidade.

Palavras-Chave: planeamento, coesão territorial, governação, governança, Lisboa, Área Metropolitana de Lisboa.

1. Introdução

As profundas mudanças urbanas e da base económica e social ocorridas no último quarto de século e os problemas daí resultantes mostram a dificuldade do planeamento racionalista responder aos desafios territoriais contemporâneos. A par, as estruturas de governação evidenciam debilidades múltiplas e não conseguem assegurar a defesa do interesse colectivo.

O artigo demonstra que, independentemente do contexto territorial, uma cultura de planeamento pressupõe mecanismos de envolvimento forte e permanente dos principais intervenientes ao longo de todo o processo, e passa por soluções de governabilidade

¹ No âmbito do Projecto *Territorial Cohesion in Portugal: new insights for spatial planning*. Financiamento Plurianual FCT.

perenes e consistentes, capazes de se assumirem como plataformas para dirimir conflitos, consensualizar soluções e operacionalizar acções.

A análise está estruturada a dois níveis: no primeiro justifica-se porque é que uma gestão pró-activa do território pressupõe uma cultura de planeamento e uma governação eficiente. Depois esta ideia é exemplificada a partir da leitura crítica das condições de (des) governo nos territórios do município e da Área Metropolitana de Lisboa e das consequências penalizadoras daí resultantes. Nas conclusões defendem-se formas de governabilidade de base territorial capazes de assumir e partilhar co-responsabilizações estratégicas para enfrentar os desafios contemporâneos colocados aos territórios.

2. Para uma gestão pró-activa do território: cultura de planeamento e governança territorial

2.1. Uma cultura do planeamento para a coesão territorial

Na Europa saída da II Guerra Mundial, os Estados consolidaram o seu papel no desenvolvimento de políticas públicas, nomeadamente daquelas com incidência directa na organização dos territórios, constituindo-se o planeamento territorial como um instrumento de suporte à acção pública. O planeamento racionalista, tecnocrático, regulador e normativo dominava, associado à intervenção hegemónica do Estado (McLoughlin, 1969; Faludi, 1973). Esta abordagem, desenvolvida num período de estabilidade política e económico-social, olhava o planeamento como um processo contínuo (elaboração, execução e avaliação do plano) e cíclico (para reiniciar quando atingido o horizonte do plano ou quando procede a revisões antecipadas por alterações estruturais nos objectivos ou no contexto), associado à procura de soluções óptimas para a resolução de problemas. Todavia, a produção do plano, etapa criativa e decisional, era a mais mediática e valorizada. A execução das propostas aí formuladas, num horizonte temporal alargado e estável, decorria da adição de acções rotineiras que aconteceriam à medida das necessidades, sob a liderança pública (vista com uma só linha de rumo) e o cumprimento generalizado das orientações por parte dos particulares (indivíduos, empresas, organizações). Os conflitos de interesses, sobretudo público/privados, eram subalternizados, dada a dominância e a consistência da intervenção pública.

A crise energética dos anos 70 afectou as economias ocidentais de forma abrupta e violenta: a diminuição do crescimento económico (e o conseqüente aumento do desemprego) representou uma ameaça para os recursos públicos, que vêm retraída a sua capacidade de investimento. Mas logo nos anos 80 as ideias neoliberais ganharam

projeção: a valorização do mercado e do sector privado é defendida para criar riqueza e emprego, reservando-se ao Estado um papel supletivo, de coordenação e incentivo. O planeamento atravessa uma fase de desregulação e de flexibilização para acolher os diferentes interesses privados (sobretudo os económicos) em presença (Healey, 1997). As preocupações de determinar, dirigir e regular, são substituídas pelas de estímulo ao mercado. Esta abordagem trouxe para o processo decisório actores com perfis e comportamentos desconhecidos, mas determinantes nas dinâmicas territoriais emergentes. O plano, como guião datado para enquadrar as intervenções futuras, é descredibilizado. As “certezas” racionalistas foram-se erodindo (os seus pressupostos estão irremediavelmente comprometidos) e a abordagem estratégica (Güel, 1997; Esteve, 1999; Ferreira, 2005) saiu reforçada, correspondendo a uma nova atitude metodológica para gerir (melhor) a incerteza. Na inovação metodológica três aspectos merecem sublinhado com traço grosso: a assunção de um processo circular (isto é, permanente), aberto (à participação de todos os actores do território) e prospectivo (Güel, 1997).

A Administração, para não perder (totalmente) o controlo dos processos de mudança, abre o planeamento à participação dos principais actores privados intervenientes nas dinâmicas territoriais, procurando para si própria formas mais estruturadas de articulação. O plano passa a ser (sobretudo) uma visão concertada entre os protagonistas ou um projecto colectivo, no dizer de Indovina (1991); passa a ser dada particular atenção ao seu período de aplicação, monitorizando os resultados que vão sendo conseguidos e (re) enquadrando o processo decisório para “oportunidades” que se aguardam ou que surgem inesperadamente. A crítica ao planeamento físico (regulamentar) cresce de tom, sendo contraposta uma desregulação do planeamento substituindo o plano por projectos que configurem opções estratégicas (Healey, 1997).

Assim, neste ambiente de incerteza e instabilidade, a existência de um projecto colectivo para o território e de um processo para a sua materialização, é determinante para orientar e potenciar a diversidade de actuações. A experiência confirma que as intervenções casuísticas tendem a beneficiar os territórios mais ricos (ou mais favorecidos) e os actores com maiores recursos (ou com maior influência) e a comprometer os territórios e as comunidades mais fragilizados. Só uma perspectiva integrada pode contrariar desequilíbrios e perseguir o interesse colectivo, razão de ser do envolvimento público. A prevalência da força do mercado e da perspectiva económica, a par do reforço da autonomia dos indivíduos, tende a acentuar os

desequilíbrios, afectando transversalmente todos os territórios (à escala local, metropolitana, regional, nacional) (Ascher, 2001). O surgimento do conceito de coesão territorial (CEC, 1999; 2004), ao defender a diversidade e as identidades territoriais (CEC, 2008) procura contrariar aquela tendência. O papel das políticas públicas é revalorizado, pois parece ser um garante da concretização das funções sociais para todos e do combate à fragmentação e à marginalização dos territórios (e das comunidades que acolhem).

A turbulência que marca o mundo contemporâneo afecta as dinâmicas territoriais e também o *modus operandi* do processo de planeamento: há soluções que ficam precocemente desajustadas ou mesmo impróprias, aparecem problemas não equacionados e surgem oportunidades não enquadráveis, que podem desaparecer se não acolhidas em tempo útil. Isto significa que o processo carece agora de uma atenção diferente: um acompanhamento (ainda) mais próximo das (permanentes) reconfigurações afectadas, das dinâmicas emergentes, dos actores intervenientes. O projecto territorial consubstanciado no plano é continuamente posto à prova, ponderando em que medida está a corresponder aos objectivos e avaliando o possível enquadramento de novos projectos ou intenções de investimento. É um esforço de pró-actividade constante, que exige aos intervenientes uma “cultura do território”, isto é, o seu reconhecimento como um recurso vital que só gerido numa perspectiva de sustentabilidade (económica, social e ambiental) pode servir as expectativas do colectivo (presente e futuro).

Neste quadro de instabilidade, a cultura do planeamento ganha (mais) consistência: os territórios carecem de um projecto mobilizador e aglutinador dos interesses em presença, mas também de persistência na prossecução da execução dos seus elementos estruturantes, e pró-actividade nos (re) ajustamentos impostos/aconselhados pelas conjunturas que se vão sucedendo. Estas circunstâncias requerem atenção redobrada à gestão (à concretização ou não das acções e às implicações daí decorrentes) e à monitorização (avaliação das reconfigurações territoriais, dos processos que lhes dão origem e da capacidade de resposta adequada do plano). Este contexto de actuação, já complexo, é agravado pelas alternâncias do poder, que afectam a evolução do processo de planeamento: estando este associado a um ciclo longo, confronta-se com os ciclos curtos do poder político (aos níveis nacional, regional e local), muitas vezes desfasados, o que pode comprometer um projecto territorial (por abandono, adiamento, desarticulação ou amputação de elementos estruturantes) e, por arrastamento, o

desenvolvimento desse território, caso aquele não esteja escorado em estruturas de governança territorial que lhe confirmam continuidade e solidez.

2.2 Da governação tradicional à governança territorial

Tradicionalmente a governação do(s) território(s) era assumida pelo Estado, de modo mais ou menos centralizado e normativo, estando o poder referenciado a uma determinada estrutura administrativa de base territorial.

A democratização das sociedades ocidentais alterou o quadro de governabilidade dos territórios: por um lado, a tendência para a descentralização do poder político forçou a redefinição das competências estatais, com a criação de estruturas regionais e locais descentralizadas; por outro, o reforço da sectorialização (especialização) ao nível central, a par da desconcentração territorializada de alguns serviços, implicou também aí alterações relevantes. Por isso a governação moderna, pela fragmentação do poder que lhes está associada, exigem mecanismos de articulação e coordenação (verticais e horizontais) para impedir a perda da unidade do conjunto e para assegurar eficácia ao funcionamento desta estrutura mais complexa. Mas se formalmente essas necessidades estão inventariadas e reconhecidas, na prática as deficiências de coordenação são evidentes, e mostram dificuldade em ser superadas, penalizando o seu desempenho.

Em paralelo a esta reestruturação do poder político, o incremento da democracia participativa aumenta o envolvimento da sociedade civil e a audição dos interesses múltiplos que convivem e conflituam nos processos de reconfiguração territorial. Os modelos de participação são influenciados pelo nível cultural das próprias sociedades e da valia dada ao recurso “território”: mais reivindicativos de direitos ou mais colaborativos na procura de soluções; mais amorfos ou mais atentos perante a acção pública.

O reforço do poder económico-financeiro subjacente à globalização ampliou a complexidade das relações económicas e sócio-políticas, carreando para as lógicas da governação interesses até então ausentes e forçando o aparecimento de formas capazes de gerir o acréscimo de decisores intervenientes, muitas vezes exteriores aos territórios visados e por isso de difícil (quase impossível) controlo pelas autoridades locais. Assim, às estruturas estatais (agora com fórmulas de descentralização e partilha de competências diversas) juntam-se estruturas de regulação e de representatividade das comunidades e agentes económicos e sociais, com níveis organizativos muito

diferenciados. A autoridade do Estado fica afectada pela sua reorganização interna (fragmentação do poder) e pela menor capacidade de investimento (menos e mais repartidos recursos financeiros) mas também pelo acréscimo de protagonismo dos actores económicos, de quem o Estado está agora mais dependente. Este quadro afecta a gestão do território, nomeadamente pela:

- Multiplicação dos actores públicos intervenientes, ampliando as ópticas de apreciação da “coisa pública” e do interesse colectivo;
- Turbulência permanente no ambiente de decisão, que amplia a instabilidade no presente e a incerteza no futuro, e provoca obsolescência precoce das soluções ou compromete a sua concretização;
- Protagonismo crescente da sociedade civil (actores económicos, sociais, culturais e até dos cidadãos), com interesses e lógicas de actuação muito heterogéneos.

Neste quadro, a noção de governança emerge pela incapacidade da gestão pública tradicional acudir aos problemas, responder aos desafios e às formas contemporâneas de organização das sociedades. Para Ascher (2001:95), trata-se de “ (...) um sistema de dispositivos e de modos de acção, associando às instituições os representantes da sociedade civil para conceber e por em prática as políticas e as decisões públicas”. Assim, o conceito está associado a um processo mais aberto e participado, em que actores públicos e privados (económicos e cívicos) cooperam para atingir objectivos comuns colectivamente definidos, o que pressupõe o reforço da democracia representativa através de novos procedimentos (Portas e all., 2003). De facto, a entrada de actores ligados a organizações e a movimentos cívicos em âmbitos antes da esfera pública implica outras formas de relacionamento e “ (...) a actividade governativa torna-se assim progressivamente orientada por actividades processuais e negociais – a maioria de base informal – incluindo demonstrações de poder e entendimentos tácitos entre forças desiguais” (Seixas, 2006:105). Mas a alteração de um modelo de “governo” para um modelo de “governança” exige às entidades territoriais linhas orientadoras e estratégicas para a acção, para não perder o rumo num ambiente cada vez mais fragmentado. Para que isso aconteça, a intervenção pública deve balizar-se por um conjunto de vectores (Seixas, 2006:106-107): construção de estratégias colectivas (um projecto definido através do debate, concertação e responsabilização dos actores), descentralização e reformulação territorial e sectorial de competências, cooperação vertical e horizontal (público-público), fomento de parcerias público-privadas,

envolvimento da sociedade civil, promoção de processos de avaliação e disseminação da informação. Trata-se, agora, de um modelo horizontal de cooperação e de participação, em oposição ao modelo vertical hierárquico tradicional. Mas tal implica níveis elevados de formação e de participação por parte da sociedade civil, sob pena de se criarem condições à emergência de novas clivagens sociais e territoriais.

O que foi dito pode ainda ser reforçado com outra dimensão: sendo o território um complexo de valores e recursos, produto da apropriação colectiva de grupos e de instituições, constitui um sistema interactivo e não um suporte passivo dos actores, o que permite falar de governança territorial. Nesta perspectiva, o território pode ser visto como construção política e social e como capital territorial (Davoudi e *all.*, 2008:351-352). Como construção política e social, é o produto da acção colectiva de grupos de interesses organizados e das instituições territoriais, mobilizados para encontrar uma solução para um problema colectivo, influenciada pela interacção entre os actores em presença. Neste contexto, governança é a capacidade dos actores, públicos e privados, conseguirem um consenso organizacional para definir objectivos e uma visão comum para o futuro desse território, e cooperarem para a sua concretização. A interacção dos actores e dos recursos pode ocorrer a outra(s) escala(s), implicando a redefinição do território de intervenção e, quiçá, das soluções. Na leitura como capital territorial, conceito similar ao de capital endógeno (quando aplicado aos níveis regional e local), a sua diversidade (características estruturais e intrínsecas à sua posição geográfica) influencia a capacidade de promover e de atrair investimento. A governança é agora entendida como a organização territorial decorrente da multiplicidade de relações que caracteriza a interacção entre actores. Essa visão, construída a partir do reconhecimento e valorização do capital territorial, promove a coesão territorial sustentável numa perspectiva multi-escalar, no respeito pelo princípio da subsidiariedade.

O conceito de governança pressupõe, pois, uma gestão territorial participada, envolvendo Administração, actores económicos e sócio-culturais e cidadãos para responder às necessidades de um qualquer território, através de uma cooperação estruturada e voluntária, em que os envolvidos estão predispostos a agir em conjunto e a adoptar métodos de trabalho próprios. Assim, em contextos organizacionais complexos, estão criadas as condições para modelos decisionais baseados em novas formas de relacionamento (cooperação e diálogo) entre actores.

Porém, perante a diversidade de objectivos, interesses e recursos em presença, a mobilização dos actores e a perenidade do processo exige que este seja transparente

(saber o que está em causa, o deve/haver das partes envolvidas; as regras a respeitar), equitativo (partilha de benefícios e custos por todos), inclusivo (envolvimento de todos os actores, mesmo que os seus recursos/meios sejam desequilibrados), eficaz e eficiente (simplificação dos procedimentos e dos circuitos de decisão, menos burocracia, melhor delimitação de competências e melhor coordenação política, fazer “mais e melhor”), gerador de consensos (ter capacidade para mediar os interesses presentes e trabalhar na busca de soluções alternativas conciliatórias que não comprometam os objectivos gerais e permitam avanços efectivos).

Face às dinâmicas contemporâneas de transformação dos territórios, parece, pois, ser consensual que a melhor concretização de projectos passa por parcerias, contratualizações, ligações transversais, onde o envolvimento dos actores é indispensável e a Administração é um parceiro obrigatório, cabendo-lhe agora também um papel exemplar e pedagógico na cooperação inter-sectorial e na cooperação territorial. Porém, a governança (pelo menos ainda) não é “a” solução para resolver os problemas da gestão do território. De facto, hoje convivem duas situações contraditórias: a (reconhecida) crise de governabilidade da Administração, muito por força da sua menor capacidade de intervenção e da dificuldade de articulação e disputa de competências entre os diferentes níveis em que se estrutura; a (persistente) debilidade da governança, pois os actores económicos só têm conseguido destacar-se em projectos territoriais de grande visibilidade e a sociedade civil tem sido incapaz de assumir protagonismo continuado nesses processos.

A actual crise económico-financeira mundial veio complicar, ainda mais, as “regras do jogo”. O Estado volta a ser chamado a desempenhar um papel mais interventivo, mesmo em sectores (por exemplo a banca) até há pouco determinantes nas dinâmicas territoriais. As repercussões sobre os modelos de governança serão inevitáveis, embora pareça seguro que a sociedade civil deverá ser mais activa e vigilante, para salvaguardar os seus próprios interesses.

3. A prática do planeamento em Portugal: conquistas e limitações

3.1. Evolução do contexto geral

Em Portugal, o planeamento territorial ganhou uma dimensão acrescida com a democratização do País (1974), e saiu reforçado com a integração na União Europeia (1986). Porém só a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo

(LBPOTU) (1998) colocou o território na agenda política e criou as bases de um sistema de planeamento multi-nível, estruturado e articulado. Este permite um salto qualitativo sob o ponto de vista formal, mas persistem muitas debilidades na articulação inter-sectorial e inter-níveis. O trabalho produzido nos últimos 30 anos permitiu consolidar uma cultura do Plano (Plano-Produto), mas não uma cultura de Planeamento (Plano-Processo).

Numa síntese da apreciação global dos resultados obtidos, as conquistas estão associadas ao esforço na elaboração dos planos (de diferentes naturezas e âmbitos espaciais), por vezes com grande envolvimento de recursos humanos e participação dos principais actores. Mas as limitações que persistem são múltiplas e penalizadoras:

- A tendência para o desaparecimento daquela mediatização na execução do plano, agravada quando as entidades executoras não estiveram envolvidas na sua concepção, o que justifica o alheamento e até oposição (regularmente) verificados;
- A sobreposição de orientações por diversas entidades públicas para o mesmo território, por vezes contraditórias e até incompatíveis, sem estruturas de concertação (ou ineficazes, quando existentes);
- As alternâncias de governo por força dos ciclos eleitorais (nacionais e locais, também regionais nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira) agravam a instabilidade, dada a prática corrente de, quem chega, preferir a continuidade dos processos em curso, mesmo que alvo de (re) ajustamentos, ao colocar em causa o trabalho produzido.

A LBOTU e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (1999) vieram enquadrar o planeamento estratégico territorial, com a criação de três instrumentos de desenvolvimento territorial às escalas nacional (Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território), regional (Plano Regional de Ordenamento do Território) e intermunicipal (Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território). O Plano Director Municipal, única figura de carácter obrigatório à escala municipal, mantém-se como plano regulamentar, ainda que seja defendido o reforço da sua componente estratégica.

3.2. O (des) governo dos territórios: duas ilustrações expressivas

A reflexão seguinte centra-se no município de Lisboa e na Área Metropolitana de Lisboa. Estes casos de estudo, abordados a partir do início dos anos 80, são paradigmáticos na perspectiva aqui adoptada (cultura de planeamento e governação

territorial): apesar da relevância sócio-política e económica da capital do país e da sua área metropolitana, as dificuldades de governabilidade persistentes nos últimos 30 anos têm penalizado o seu desenvolvimento e o ordenamento, com reflexos negativos na sua coesão territorial interna.

Município de Lisboa

Lisboa é a capital e a maior cidade de Portugal. Também é a sede da Área Metropolitana de Lisboa. Em 2006 tinha perto de 510 000 habitantes, juntando-se diariamente a estes uma população flutuante muito superior. A cidade está dividida em 53 freguesias, com dimensões populacionais e territoriais muito diferentes, e a maior parte desajustadas da sua realidade sócio-urbanística actual. O poder de governo da cidade está concentrado no município, pois as freguesias têm capacidade de actuação limitada, devido quer às suas competências reduzidas, quer à debilidade dos seus recursos humanos e financeiros. Este facto, recorrentemente reconhecido, tem persistido, apesar dos exemplos vindos de outras cidades europeias, que criaram estruturas de governação (eleitas) num escalão infra-municipal (adequadamente dimensionado), com competências diversas², para responder com maior eficácia aos problemas de base local.

Ultrapassado o período de transição na sequência da mudança de regime (1974), o município foi governado por uma coligação conservadora de centro-direita na década de 80. A cidade dispunha do Plano Geral de Urbanização da Cidade de Lisboa (concluído em 1967 e aprovado em 1977³), elaborado num contexto sócio-económico e político muito diferente, e considerado desajustado já no início dos anos 70. A administração municipal adoptou uma gestão urbana discricionária, evocando ou ignorando o Plano quando os interesses dominantes encontravam (ou não) aí acolhimento (CML, 1995:10). Sem um projecto urbano orientado para a resolução dos (graves) problemas da cidade, a autarquia privilegiou a terciarização das áreas centrais e os grandes empreendimentos. Os resultados traduziram-se no agravamento das disfunções herdadas: desequilíbrios sócio-urbanísticos, exclusão social e marginalização, défice habitacional, degradação do espaço público e do património, congestionamento, entre outros.

² Em França a Lei nº82-1169, de 31 de Dezembro de 1982 (“Loi PML”) redefiniu a organização administrativa das três maiores cidades francesas - Paris (20 comunas), Marselha (9 comunas) e Lyon (8 sectores). Em Barcelona foram criados, em 1984, 10 distritos urbanos.

³ Portaria nº274/77, de 19 de Maio.

As eleições autárquicas de 1989 potenciaram para uma alteração radical da situação. A coligação “Por Lisboa” (PS/PCP), conduziu a campanha eleitoral apoiada num Plano de Acção Estratégica e num Programa de Medidas, construídos a partir de um envolvimento alargado de actores (políticos e da sociedade civil), apontando já para uma outra ideia de cidade (Ferreira, 2005). Conquistado o poder, a atenção centrou-se na criação de instrumentos de gestão, adoptando um processo de planeamento estratégico liderado pela Câmara mas recorrendo a formas diversificadas de auscultação e integração dos actores da cidade. O Plano Estratégico (concluído em 1992) foi articulado com o planeamento e gestão urbanística - Plano Director Municipal (ratificado em 1994) e Planos e Projectos Prioritários para definir um projecto para a cidade (CML, 1995:13). O Plano Estratégico de Lisboa (PEL) apontou 4 estratégias “Fazer de Lisboa uma cidade atractiva para viver e trabalhar; tornar Lisboa competitiva no sistema de cidades europeias; Lisboa, capital Metrólope; Administração moderna, eficiente e participada” (CML, 1992:65), desdobradas em objectivos, sub-objectivos e acções (CML, 1992). Daqui se infere uma visão para a cidade, com explicitação das acções subseqüentes a promover, e a necessidade de uma outra forma de governação, reconhecendo, assim, que o projecto ambicionado só é possível com alterações estruturais no modo de gerir o território. Entre 1990 e 1995 a autarquia adoptou uma cultura de planeamento e promoveu um relacionamento inovador com o próprio executivo e a população. A participação dos actores económicos, sociais e culturais evoluiu do diálogo informal até à institucionalização do Conselho de Planeamento Estratégico⁴ e dos grupos de trabalho sectoriais (Ferreira, 2005). Todavia, a elaboração do PDM reposicionou a perspectiva funcionalista na gestão da cidade, não só por obrigatoriedade legal, mas também porque é a linguagem melhor entendida por eleitos, técnicos e investidores. E os mecanismos propostos para o seu desenvolvimento (Planos de Urbanização e de Pormenor) vieram revelar-se “fatais” para a estratégia (a teia burocrática tornou inviável – isto é, a sua concretização em tempo útil - muitos desses processos).

O Plano Estratégico reconhecia que as dificuldades de governabilidade condicionavam a acção eficaz do município: sobreposição e descoordenação de competências e tutelas sectoriais e espaciais (com departamentos da Administração e operadores diversos),

⁴ Órgão com atribuições de consulta do Presidente da Câmara, com 135 membros representantes de múltiplas entidades.

desproporção entre as atribuições (múltiplas) e os seus recursos financeiros (escassos), estrutura político-administrativa do município muito centralizada (falta de estruturas intermédias entre a mega estrutura da câmara e as micro-estruturas das freguesias; complexa relação Câmara/Assembleia Municipal; estrutura da Câmara pesada e repartida por várias forças políticas), debilidade dos recursos humanos, ausência de uma estrutura metropolitana (CML, 1992: 40-41). Estas circunstâncias justificaram a proposta de reformas modernizadoras da Administração municipal e metropolitana, nomeadamente: no relacionamento Município/Administração Central (clarificação de tutelas), contratualização entre o município e as empresas concessionárias de serviços, redefinição da divisão político-administrativa do município, reforma da orgânica técnico-funcional e dos meios, participação no processo de constituição e funcionamento da AML.

Apesar da persistência dos constrangimentos estruturais, este processo de planeamento, com liderança política e envolvimento alargado de actores, traduziu-se em resultados. Uma década depois, tinham sido concretizadas cerca de 70% das acções previstas no PEL (Ferreira (2005). E em domínios diversos: acessibilidades, saneamento básico, trânsito e rede viária, criação de uma centralidade com grandes equipamentos associados, equipamentos culturais e projectos integrados de reabilitação urbana (Craveiro, 2004).

A mudança de liderança política durante o segundo mandato da coligação⁵ provocou um retrocesso inesperado. O novo presidente (do mesmo partido político) apostou em alguns projectos emblemáticos (enquadrados anteriormente), mas interrompeu o processo de planeamento em curso e a própria estrutura de planeamento estratégico. E a mobilização cívica conseguida diluiu-se rapidamente.

De 2001 a 2007⁶ a cidade passa a ser governada por uma coligação neo-liberal (PSD/PP). O planeamento estratégico é retomado em 2002, com a criação do Departamento de Planeamento Estratégico (DPE). A Visão Estratégica Lisboa 2012 é “ (...) um documento de prospectiva relativamente à condução da política local de ordenamento do território e do desenvolvimento urbano da cidade” (CML, 2005). Como o próprio documento reconhece, não é o segundo Plano Estratégico de Lisboa, dada a

⁵ Com a saída de Jorge Sampaio para se candidatar à Presidência da República.

⁶ Interrompida a meio do 2º mandato.

ausência de envolvimento das instituições e actores da cidade⁷, surgindo como suporte à revisão do PDM. A visão é estruturada em quatro eixos (Lisboa cidade de Bairros, Lisboa cidade de Empreendedores, Lisboa cidade de Culturas, Lisboa cidade de Modernidade e de Inovação) e sete princípios de acção (harmonia, de reabilitação, de ocupação selectiva e prudente dos espaços urbanos, integração e mistura de funções, de democratização, do cosmopolitismo e da intervenção diferenciada). A instabilidade na direcção do executivo (mudanças na presidência e vice-presidência), a não integração dos actores urbanos na construção do projecto da cidade, a falta de liderança política do processo foram decisivos para comprometer o processo. Tal reflecte-se, de forma visível, na incapacidade para construir alianças e parcerias estratégicas para a viabilização de alguns grandes projectos anunciados (a reabilitação e revitalização do Parque Mayer foi um dos mais mediatizados). Apesar de alguns avanços conseguidos (Craveiro, 2004), não ocorreram ganhos nos problemas estruturais da cidade, que continuaram a agravar-se (por exemplo o despovoamento e a degradação do edificado da área central da cidade, as clivagens sócio-urbanísticas, ...). A revisão do Plano Director Municipal, iniciada em 2001, avançou com muitas dificuldades e não é concluída.

Em 2007, num contexto de eleição autárquicas intercalares, o executivo eleito tem maioria de esquerda. Passados dois anos de exercício do poder, é colocada à discussão “A Carta Estratégica de Lisboa 2010/2024” (CML, 2009). Seis questões estratégicas são apontadas para o futuro da cidade. A questão da governança é recorrente, sendo assim explicitada “Como criar um modelo de governo eficiente, participado e financeiramente sustentado?”. A revisão do PDM continua por concluir (embora o seu horizonte temporal tenha há muito sido ultrapassado) e as respostas do plano às dinâmicas da cidade são cada vez mais difíceis, sendo que o plano passa muitas vezes a ser problema em vez de solução.

Assim, importa, para já, reter:

- O processo de planeamento implementado na primeira metade dos anos 90 não pode ser dissociado de uma liderança política forte e de uma atitude voluntarista e pró-activa que mobilizou um painel amplo de actores, perante a expectativa de mudança. Todavia, a participação conseguida (inérita, pelo número, diversidade

⁷ A proposta de criação de um Conselho Participativo da cidade pelo executivo foi rejeitada pela Assembleia Municipal, em 2003.

e relevância dos envolvidos) mostrou inconsistência sem o apoio da estrutura política, não reagindo ao abandono de um processo que estava a dar mostras de transformações positivas na cidade;

- As mudanças de liderança (não necessariamente por alternância político-partidária) afectam estruturalmente o processo em curso (tudo é posto em causa por quem chega) e os avanços conquistados no *modus operandi* depressa se volatilizam;
- A modernização e alteração do modelo de governabilidade (na componente administrativa da cidade e na estrutura orgânica da autarquia), apontada como estratégica, não é iniciada. O executivo em exercício em 2009 retoma a questão (mais uma vez...), pois o desgoverno da cidade conduziu-a a uma situação insustentável.

Área Metropolitana de Lisboa

A Área Metropolitana de Lisboa (AML) tem perto de 3 milhões de habitantes, representando 27% da população do país. Integra 18 municípios, com dimensões populacionais, territoriais e económicas muito diferenciadas. Os desequilíbrios internos (populacionais, de emprego, de Produto Interno Bruto, sócio-urbanísticos) são expressivos, importando aqui relevar aqueles que ocorrem entre a margem direita (Grande Lisboa) e a margem esquerda (Península de Setúbal) da AML.

A definição em traços muito gerais da dinâmica de crescimento, consolidação e reconfiguração da AML pode ser assim sintetizada: afirmação (nos anos 60) e consolidação (até aos anos 80), segundo o modelo centro-periferia e evolução para uma metrópole alargada, fragmentada e policêntrica a partir da década de 90 (Pereira e Nunes da Silva, 2008).

O Estado pretendeu orientar esse processo de concentração urbana e lançou em 1959 as bases para o Plano Director da Região de Lisboa (PDRL), concluído em 1964. O modelo apostou na concentração urbana, pelo reforço da aglomeração de Lisboa e a estruturação do crescimento suburbano, mas ignorou dinâmicas pesadas instaladas no terreno (urbanização ilegal afectando grandes áreas da periferia). Apesar dos pareceres favoráveis das instâncias competentes, o Governo não aprovou o plano. Este facto inviabilizou o desenvolvimento dos planos urbanísticos pelos municípios, conforme preconizado, e as deficiências da gestão do Plano (confiada à Direcção Geral dos Serviços de Urbanização) impediram o controlo efectivo do crescimento urbano,

liderado pelos proprietários fundiários. As consequências territoriais traduziram-se numa suburbanização desqualificada e deficitária em infra-estruturas e equipamentos básicos, e na consolidação de importantes desequilíbrios sócio-urbanísticos internos.

A democratização do regime reforçou as competências dos municípios na gestão dos seus territórios. Embora a prioridade tenha sido a resolução pontual e casuística dos múltiplos problemas do quotidiano, muitos iniciaram estudos de planeamento, mas a sua formalização apenas se generalizou nos anos 90, com a ratificação dos Planos Directores Municipais. Sem orientações de âmbito regional, cada município interiorizou no respectivo território expectativas elevadas de crescimento (já pouco sustentadas), donde resultaram expansões sobredimensionadas. Entretanto várias entidades públicas sectoriais avançaram com os seus investimentos, muitos com incidências territoriais acentuadas (as infra-estruturas rodoviárias de grande capacidade são um exemplo emblemático, pois diversificaram as frentes de urbanização e estimularam o alastramento multi-direccional da mancha urbana).

A premência de directrizes regionais para o território metropolitano em intensa reconfiguração territorial era óbvia e formalmente defendida, mas o Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT) da AML⁸ apenas é lançado no final dos anos 80. O processo sofreu vicissitudes várias e só foi aprovado em 2002⁹, já como plano estratégico¹⁰. O PROT adopta a sustentabilidade como o conceito nuclear e aposta em “Estruturar e qualificar a área metropolitana (...) em contraponto com o urbanismo expansivo e depredador de recursos que caracterizou a Região nos últimos 30 anos” (CCDRLVT, 2004:9). A estratégia territorial aponta como objectivos específicos: recentrar a área metropolitana no Estuário do Tejo, salvaguardando os valores naturais e as áreas protegidas; desenvolver a “Grande Lisboa”, cidade das duas margens, ancorada na cidade de Lisboa; policentrar a região; valorizar a diversidade territorial, corrigindo desequilíbrios existentes. A estrutura do modelo territorial alicerça-se na filosofia de cidade compacta, com recentragem no núcleo central (alargado à margem esquerda do Tejo, com a integração de Almada, Seixal e Barreiro), contenção das áreas urbanas

⁸ Tratava-se, então, de um plano físico, regulador da transformação do uso do solo, de acordo com o Decreto-Lei nº 178-A/88).

⁹ Resolução do Conselho de Ministros nº68/2002, de 8 de Abril.

¹⁰ devido à alteração da natureza dos planos regionais, que passam a ser instrumentos de desenvolvimento territorial, na sequência da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (Lei nº 48/98, de 11 de Agosto).

periféricas, restrições à dispersão e valorização e salvaguarda dos corredores ecológicos e das áreas agrícolas, florestais e naturais. Todavia, não ocorre um processo integrado de ambas as escalas (cidade e área metropolitana), o que implicaria “(...) o envolvimento de múltiplos actores a ambas as escalas” (Seixas, 2006: 343).

A participação pública registada durante a elaboração do plano (Ferreira, 2005: 358) não teve continuidade na execução, o que se reflectiu nos resultados (escassos) obtidos. A operacionalização do PROT depende da integração das suas propostas nos PDM (daí o relevo dado às normas específicas¹¹ para enquadrar os instrumentos de gestão territorial a elaborar ou a rever) e da sua articulação com as políticas sectoriais. Contudo, os municípios não antecipam a revisão do PDM em vigor, mesmo quando contrariam/inviabilizam orientações consagradas no plano regional (em particular as relativas aos corredores ecológicos, espaços verdes vitais e áreas de maior sensibilidade ambiental) e as entidades responsáveis pelos investimentos sectoriais “ignoraram” o PROT (Pereira e Nunes da Silva, 2008).

“Lisboa 2020 – Uma Estratégia de Lisboa para a Região de Lisboa” actualiza a visão para a próxima década – “Lisboa Euro-Região Singular”. O modelo territorial (na continuidade do proposto pelo PROT) está baseado “ (...) nos princípios da cidade compacta (...) e da polinucleação, afirmando-se como uma região metropolitana polinucleada (...)” (CCDRLVT, 2007:101). Mas nos cinco anos que mediaram entre os dois documentos (PROTAML e Lisboa 2020) não se perceberam inflexões estruturais (pelo contrário...) nas dinâmicas metropolitanas, o que talvez explique a proposta de governação activa para a AML constante no Relatório Lisboa 2020 (CCDR: 2007).

De facto, a governação na AML é partilhada (disputada) por múltiplas entidades (organismos da Administração Central, estruturas desconcentradas do Estado, entidades concessionárias de redes de infra-estruturas, associações de municípios para fins específicos, municípios e entidade metropolitana) agindo *de per se*, cada qual com a “sua” visão do território, sendo certo que as lógicas sectoriais têm comandado (orientado) grande parte das dinâmicas e as lógicas municipais têm comprometido (um)a leitura metropolitana. Na Administração Central, destacam-se os organismos responsáveis por planos especiais de ordenamento do território (da orla costeira e das

¹¹ Promover a urbanização programada; definir limites coerentes e estáveis para os espaços urbanos; qualificar urbanística e paisagisticamente as áreas urbanas centrais; definir mecanismos de reforço da imagem própria dos aglomerados rurais; promover a contenção da edificação dispersa e do parcelamento da propriedade em meio não urbano.

áreas protegidas) e os que exercem tutelas sectoriais com implicações directas no território, não raro sobrepostas e conflituantes.

Nas estruturas desconcentradas do Estado, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) merece uma atenção particular, pois compete-lhe a elaboração do plano regional de ordenamento e a gestão dos fundos comunitários na região. Mas, de facto, não tem poder decisório para concertar as intervenções sectoriais nem para impor directrizes ao nível local.

Os municípios têm o Plano Director Municipal como instrumento de ordenamento obrigatório. Detém competências alargadas na gestão dos seus territórios, com destaque para a regulação da transformação do uso do solo e o licenciamento da urbanização e da edificação.

A entidade metropolitana tem demonstrado ineficácia desde a sua origem. Admitindo a Constituição da República Portuguesa (CRP) que “Nas grandes áreas metropolitanas a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica” (artº 236º, nº3, CRP 1976), a Assembleia da República criou as Áreas Metropolitanas de Lisboa (AML) e do Porto (AMP) em 1991¹², sob a forma de associações obrigatórias de municípios de carácter especial, (fixando o seu âmbito territorial) e não de organização territorial autárquica (que implica uma eleição directa dos seus órgãos). Constituída pela Junta Metropolitana (órgão executivo, composto pelos presidentes das autarquias por inerência de cargo), a Assembleia Metropolitana (órgão deliberativo) e o Conselho Metropolitano (órgão de concertação entre os departamentos centrais, a estrutura desconcentrada regional e a entidade metropolitana), todos revelaram incapacidade de resposta face ao que deles era esperado. Foram-lhe conferidas funções de articulação¹³, de acompanhamento¹⁴ e de consulta¹⁵. Mas a entidade metropolitana falhou os seus propósitos (Pereira e Silva, 2001). Sob o argumento de falta de legitimidade política, nunca assumiu posição sobre

¹² Lei nº 44/91, de 2 de Agosto.

¹³ Dos investimentos municipais e de serviços de âmbito supra-municipal, da actividade dos municípios e do Estado nos domínios das infra-estruturas de saneamento básico, de abastecimento público, da protecção do ambiente e recursos naturais, dos espaços verdes e da protecção civil

¹⁴ Da elaboração dos planos de ordenamento do território no âmbito municipal ou metropolitano, bem como a sua execução

¹⁵ Sobre os investimentos da administração central das respectivas áreas e dos financiados pela EU

os projectos com dimensão metropolitana, nem sequer protagonizou a articulação inter-municipal, quando tal seria determinante, evitando muitas vezes desperdício de recursos (Silva e Syrett, 2006). Apesar da crítica generalizada ao modelo descrito, a revisão daquele diploma em 2003¹⁶ manteve os órgãos, o seu processo de constituição, funcionamento e articulação, e reforçou as suas competências. As entidades metropolitanas passaram a ser associações voluntárias de municípios, desde que reunidos alguns requisitos¹⁷, mas destas alterações não decorreram quaisquer benefícios para a eficácia do seu funcionamento (aliás, como era expectável). A diferença traduziu-se, apenas, na designação – a AML passou, desde então, a Grande Área Metropolitana de Lisboa... O regime¹⁸ aprovado em 2008, dando sequência ao Programa do XVII Governo Constitucional constitui uma surpresa. De facto, neste era possível ler que “ (...) será criado um quadro institucional específico para as grandes áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, de forma a criar uma *autoridade efectiva à escala metropolitana dotada de poderes, dos recursos e da legitimidade necessários* para enfrentar os complexos problemas e desafios que naquelas áreas se colocam”¹⁹ (sublinhado nosso). A transcrição apresentada parece querer dizer que a entidade metropolitana irá ter poder efectivo. Porém, a Lei mantém a Assembleia Metropolitana e a Junta Metropolitana²⁰, mas cria uma Comissão Executiva Metropolitana, estrutura permanente responsável pela execução das deliberações da Assembleia Metropolitana e das linhas orientadoras definidas pela Junta Metropolitana, sendo-lhe atribuídas amplas competências²¹. A solução, a ser aplicada após as próximas eleições autárquicas (2009) tem sido

¹⁶ Lei nº 10/2003, de 13 de Maio.

¹⁷ As grandes áreas metropolitanas tinham que reunir três requisitos: número mínimo de municípios (nove) e de população (350 000 habitantes) e contiguidade territorial (só garantida nos primeiros 5 anos).

¹⁸ Lei nº 46/2008, de 27 de Agosto.

¹⁹ Ver

<http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/GovernosConstitucionais/GC17/Programa/>

²⁰ Na Junta Metropolitana é admitido o funcionamento de um órgão consultivo, integrando representantes dos serviços públicos regionais e dos interesses económicos, sociais e culturais da sua área de intervenção.

²¹ Elaborar e monitorizar instrumentos de planeamento ao nível do ambiente, do desenvolvimento regional, da protecção civil e de mobilidade e transportes; elaborar planos intermunicipais de ordenamento do território; integrar as comissões de acompanhamento de elaboração, revisão e alteração de planos directores municipais, de planos ou instrumentos de política sectorial e de planos especiais de ordenamento do território; participar na gestão de programas de desenvolvimento regional e apresentar candidaturas a financiamentos através de programas, projectos e demais iniciativas; apresentar programas de modernização administrativa.

contestada²², o que coloca desde já reservas quanto à sua aplicação (ou aos resultados da mesma). Ora é determinante que esta entidade detenha efectiva legitimidade de actuação e competências bem definidas em domínios estratégicos (Pereira, 2007), podendo, deste modo, vir a ser responsabilizada pelo desempenho conseguido.

Assim, importa, para já, reter: num território metropolitano com grande concentração de população e actividades económicas, sujeito a permanentes e intensas dinâmicas, não existe uma autoridade com legitimidade para definir um projecto de desenvolvimento e de ordenamento e assegurar a indispensável articulação com os níveis central e municipal: a CCDR (órgão desconcentrado do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional) não tem força institucional para se impor aos departamentos centrais e às autarquias; a instituição metropolitana não só tem demonstrado incapacidade para assumir um protagonismo efectivo à escala metropolitana, como nem sequer tem incentivado a cooperação e a solidariedade entre os municípios, evitando desperdício de recursos e concorrências injustificadas.

A materialização da visão estratégica do PROT (em ruptura com a ocupação territorial existente e os modelos de ordenamento ratificados pelos Planos Directores Municipais) está dependente das acções públicas sectoriais (com objectivos, propostas, prioridades e calendários de execução próprios), da actuação das autarquias e da intervenção dos particulares na transformação do uso do solo. Em contextos urbanos sujeitos a dinâmicas de transformação e reconfiguração amplas e intensas, envolvendo actores públicos e privados diversificados, cada qual cioso das suas “agendas”, é indispensável uma liderança forte e reconhecida e um ambiente propício à permanente reflexão colectiva e à consensualização dos objectivos e dos projectos estratégicos. Contudo, razões sócio-políticas de natureza diversa têm criado sistemáticas resistências (activas e passivas) ao desenho de soluções mais ajustadas às reais necessidades de gestão dos territórios.

²² A Área Metropolitana de Lisboa argumenta que a estrutura técnica (sem legitimação política) passaria a deter as principais funções e defende uma forma específica de organização territorial autárquica, o que implica eleições directas e atribuições e competências de cariz metropolitano, constituída pela Assembleia Metropolitana (de eleição directa), a Junta Metropolitana (órgão executivo permanente, eleito entre os membros da Assembleia Metropolitana) e o Conselho Metropolitan (órgão consultivo e de coordenação, incluindo os presidentes da câmara da área metropolitana).

4. Conclusões e recomendações

As exigências impostas à Administração por contextos complexos, instáveis e imprevisíveis, têm induzido processos de reorganização político-administrativa e reterritorialização da acção pública. As reformas apresentam incidência diversa, mas as mais comuns estão focadas na descentralização (central-regional e municipal-local), na modernização organizacional, no planeamento estratégico territorial e na governança urbana. Num contexto de partilha de poder, a Administração tem de assegurar formas de governo multi-nível, capazes de garantir as melhores condições de desenvolvimento para as populações e as empresas, no respeito pelos princípios da sustentabilidade, da subsidiariedade e da eficácia (a melhor gestão dos escassos recursos públicos). O envolvimento dos actores económicos e sociais nos processos de decisão, na linha da democracia participativa, reforça a governança e ajuda a combater a dispersão de interesses e de actuações. A cultura do planeamento estratégico revela-se essencial para ajudar a (re) definir o rumo a seguir e para testar os resultados da sua aplicação

Nos territórios metropolitanos têm ocorrido dois tipos de movimentos: um, no sentido do fortalecimento da escala metropolitana, essencial para a definição das directrizes estratégicas e dos princípios globais de ordenamento; outro, no sentido da criação de escalas micro-urbanas, para a valorização da governação de proximidade, capaz de responder da forma mais ajustada à especificidades dos problemas.

A cidade de Lisboa e a sua área metropolitana ainda não conseguiram delinear reformas capazes de responder aos desígnios actuais. As estruturas em funcionamento mostram debilidades inultrapassáveis, o que impõe a sua urgente reformulação. A breve descrição do processo verificado nas últimas décadas e os resultados obtidos justificam a defesa da governação daquele território repensada a três níveis: o metropolitano, o municipal (da cidade) e o local (proximidade), redefinindo competências e evitando sobreposições e vazios.

A escala metropolitana necessita de uma autoridade com legitimidade de actuação (directa ou indirecta), para assumir as decisões estruturais e estratégicas. A sua gestão carece de uma liderança forte, capaz de apontar uma visão e perseguir uma linha de rumo, integrar e compatibilizar as políticas sectoriais, mobilizar todas as forças em presença, para garantindo a sustentabilidade económica, social e ambiental de um território com dinâmicas internas desiguais (das áreas consolidadas às áreas peri-urbanas). As intervenções atomizadas (por sectores ou por unidades territoriais de menor dimensão) são incapazes de ultrapassar muitas disfunções existentes, agindo

mesmo em sentido inverso, e por isso a cooperação multi-níveis (vertical e horizontal) e o envolvimento dos actores responsáveis pelas dinâmicas territoriais são decisivos para dar corpo a uma estratégia metropolitana, desenvolvendo formas de cooperação múltipla (público-público, público-privado).

O nível municipal deverá assegurar a definição da visão para a cidade, dos projectos âncora e das prioridades de acção, traçando um projecto de ambição capaz de mobilizar a actuação dos actores da cidade. E sendo o centro da área metropolitana, Lisboa tem aí um papel particular a desempenhar.

A dimensão de Lisboa (apreciação igualmente válida para outros grandes municípios da AML), carece de uma governação de proximidade, alicerçada em novas entidades territoriais. As freguesias estão desajustadas da realidade sócio-urbanística e as suas competências são exíguas. Essas entidades, resultantes da agregação de freguesias ou de uma outra reorganização territorial, têm de dispor de recursos adequados à prestação das funções requeridas. Para estas entidades a autarquia deveria descentralizar as competências de base local, não conflitantes com as competências do município (por exemplo, ambiente, espaço público, equipamentos de proximidade, segurança, urbanismo de pequena escala, ...), com soluções ajustadas às diversas realidades sócio-económicas e urbanísticas.

A todos os níveis a cultura de planeamento deve constituir o suporte da actuação, num processo de cooperação territorial permanente. Um planeamento aberto e reflexivo, que conjugue a reflexão estratégica com a operatividade, cabendo a cada escala as funções que melhor sirvam os territórios, as empresas e as organizações e não que melhor sirvam as instituições em si mesmas.

A crise económica e financeira que hoje afecta o mundo torna o discurso da governança dos territórios (ainda) mais actual. A escassez de recursos (não apenas públicos...), face à dimensão das carências, obriga a Administração e a sociedade civil (e a densidade de interesses que aí residem) a assegurar formas de governança activas e eficazes, a fim de combater as desigualdades territoriais e perseguir maiores níveis de coesão dos territórios urbanos, condição determinante para evitar o alastramento das situações de fragmentação e de marginalização que, no limite, poderão assumir dimensões de difícil controlo.

Referências Bibliográficas

- Ascher, F. (2001) *Les Nouveaux Principes de l'Urbanisme*, Editions de l'Aube, Paris.
- CCDRLVT (2007) *Lisboa 2020, Uma Estratégia de Lisboa para a Região de Lisboa*, CCDRLVT, Lisboa.
- CCDRLVT (2004) *PROT-AML – Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa*, CCDRLVT, Lisboa.
- Câmara Municipal de Lisboa (2009) *Carta Estratégica de Lisboa 2010/24 – Um compromisso para o futuro da cidade*.
- Câmara Municipal de Lisboa (2005) *Visão Estratégica Lisboa 2012. Documento de Suporte à revisão do PDM*. (www.cm-Lisboa.pt).
- Câmara Municipal de Lisboa (1995) *A estratégia e a prática do planeamento urbanístico em Lisboa (1990-1995)*, Câmara Municipal de Lisboa, Direcção Municipal de Planeamento Estratégico, Lisboa.
- Câmara Municipal de Lisboa (1992) *Plano Estratégico de Lisboa*, Direcção de Projecto de Planeamento Estratégico, Lisboa.
- CEC - Commission of the European Communities (1999) *European Spatial Development Perspective (ESDP)*, Luxembourg.
- CEC - Commission of the European Communities (2004) *A New Partnership for Cohesion: convergence, competitiveness, cooperation..Third Report on Economic and Social Cohesion*, COM, 107, Luxembourg.
- CEC - Commission of the European Communities (2008) *Livro Verde da Coesão Territorial Europeia*, Luxembourg.
- Craveiro, M.Teresa (2004) “A retoma do planeamento estratégico 2001-2005 na cidade de Lisboa – breve síntese”, *GeoINova*, nº 10, DGPR-UNL, 221-239.
- Davoudi, S.; Evans, N.; Governa, F.; Santangelo, M. (2008) “Territorial Governance in the Making. Approaches, Methodologies, Practices”, *Boletín de la A.G.E.* n.º 46, 351-355
- Esteve, J.M. Pascual I (1999) *La Estrategia de las Ciudades - Los Planes Estratégicos como Instrumento: Métodos, Técnicas y Buenas Prácticas*, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Faludi, A., (1973) *Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford.
- Ferreira, A. Fonseca (2005) *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*, FCG, Lisboa.
- Güell, J.M. Fernández (1997) *Planificación Estratégica de Ciudades*, Editorial GG, Barcelona.
- Healey, P. (1997) *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, MacMillan Press, London.
- Indovina, F. (Ed.) (1991) *La città di fine millennio. Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino*, Franco Angeli, Venezia.
- Jouve, B; Booth, P.(2004) *Démocraties métropolitaines*, Presses de l'Université du Québec, Québec.

McLoughlin, J. (1969) *Urban and Regional Planning: a systems approach*, Faber and Faber, London.

Pereira, M; Nunes da Silva, F. (2008) “Modelos de ordenamento em confronto na área metropolitana de Lisboa: cidade alargada ou recentragem metropolitana?” *Cadernos Metrópole*, nº 20, 2º semestre, EDUC, Ed.da Pontifícia Univ. Católica de S. Paulo, Brasil, 107-123.

Pereira, M.(2007) "Áreas metropolitanas e modelos de governação: experiências no espaço ibérico", *GeoINova*, N.º 13, Lisboa, no Prelo.

Pereira, M; Silva, C.N. (2001) "As Grandes Áreas Urbanas – contributos para a definição de alternativas ao modelo institucional vigente”, in *Actas do Seminário Território e Administração – Gestão de Grandes Áreas Urbanas*, CEGPR/CEG/CESUR/LNEC, Lisboa, 73-89.

Portas, N; Domingues. A; Cabral, J.(2003) *Políticas urbanas, tendências, estratégias e oportunidades*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Seixas, J. (2006) *Lisboa. Uma Análise Crítica à Governação da Cidade*. Tese de Doutoramento. Universidad Autónoma de Barcelona/ISCTE, Lisboa-Barcelona.

Silva, C. N.; Syrett, S. (2006) “Governing Lisbon: Evolving Forms of City Governance”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.30, Nº1, Março, 98-119.