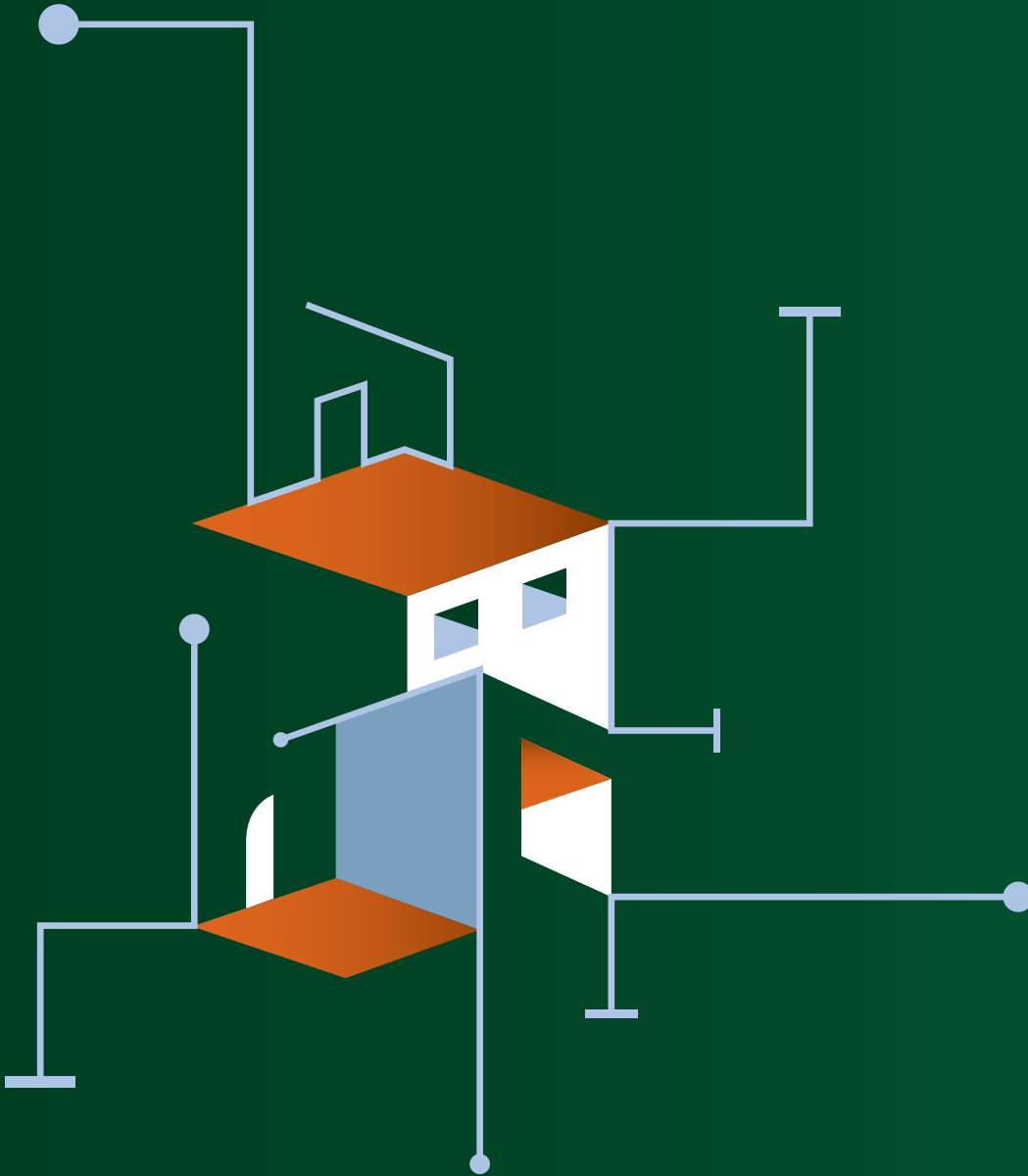
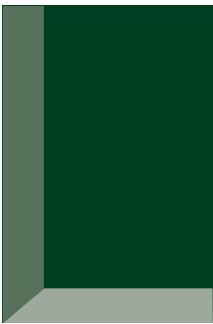


Nº 1 JANEIRO 2018



**Território,  
Planeamento  
e Urbanismo**  
*teoria e prática*





**CiAUD**  
FACULDADE DE ARQUITETURA  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

**IGOT** Instituto de Geografia  
e Ordenamento do Território  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

**FT** TÉCNICO  
LISBOA

**ICS**  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

**FCT**  
FACULDADE DE  
CIÊNCIAS E TECNOLOGIA  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

**U. PORTO**  
FACULDADE DE ARQUITECTURA  
UNIVERSIDADE DO PORTO

**U. PORTO**  
FEUP FACULDADE DE ENGENHARIA  
UNIVERSIDADE DO PORTO

**universidade de aveiro**  
departamento de ciências sociais, políticas e do território

**FCT**  
Fundação para a Ciência e a Tecnologia  
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO



## **CONSELHO EDITORIAL**

Paulo Silva (org)  
DCSPT - UAveiro

Sofia Morgado(org)  
FA - ULisboa

Artur Rosa Pires  
DCSPT - UAveiro

Eduarda Marques da Costa  
IGOT - ULisboa

Isabel Breda Vázquez  
FEUP, Porto

João Mourato  
ICS - ULisboa

José Antunes Ferreira  
IST - ULisboa

Lia Vasconcelos  
FCT - UNOVA

Teresa Calix  
FAUP, Porto

## **CONSELHO CIENTÍFICO**

Fernando Nunes da Silva  
IST - Ulisboa, Portugal

Glaucio Marafon  
UERJ, Brasil

Isabel Raposo  
FA - Ulisboa, Portugal

João Ferrão  
ICS - Ulisboa, Portugal

José Manuel Simões  
IGOT - Ulisboa, Portugal

Judite Nascimento  
Universidade de Cabo Verde

Manuel Fernandes de Sá  
FAUP, Portugal

Neli Aparecida de Mello  
USP, Brasil

Paulo Pinho  
FEUP, Portugal

## **DESIGN GRÁFICO**

Inês Fonseca  
Teresa Olazabal Cabral  
João Aranda Brandão

## **ISSN**

2184-1802

nº1, Janeiro de 2018

**nota introdutória** 4  
Secretário-Geral da AESOP,  
PAULO PINHO

**editorial** 6

**7 Território, planeamento e outras ficções**  
ÁLVARO DOMINGUES

**30 Desenraizar o Ordenamento**  
território, planeamento e urbanismo  
na pós-colonialidade portuguesa  
RICARDO CARDOSO

**62 Questões de método**  
PEDRO GEORGE

**78 Urbanismo como política pública**  
que mudanças de azimute?  
CRISTINA CAVACO

**105 A dimensão social e simbólica da rua**  
FERNANDO BRANDÃO ALVES

**127 Financeirização na cidade**  
como gerir necessidades locais  
e interesses dos mercados globais?  
MARGARIDA PEREIRA

**139 A articulação entre o planeamento**  
**territorial e sectorial**  
uma reflexão crítica sobre os recursos hídricos  
TERESA FIDÉLIS

## nota introdutória

*É sempre com grande prazer e expectativa que se assiste ao arranque de uma nova publicação periódica científica, na área do Planeamento do Território e Urbanismo e, neste caso, em Portugal e em língua portuguesa. A nível nacional este tipo de publicações é manifestamente escasso, pelo que esta publicação irá certamente contribuir para colmatar uma clara lacuna do panorama editorial atual. Ao nível internacional as publicações nesta área, como em muitas outras, diga-se, são quase totalmente dominadas pela língua inglesa, desde as mais antigas, ainda com opção em papel, às mais recentes, disponibilizadas exclusivamente online. Só por estas razões a presente iniciativa já seria de louvar, mas gostaria ainda de destacar outros aspetos que considero muito positivos.*

*Desde logo, o envolvimento no corpo editorial de um conjunto muito abrangente de investigadores e académicos das várias escolas portuguesas de Planeamento e Urbanismo, representadas na AESOP – Associação Europeia de Escolas de Planeamento. Na verdade, a reunião destas vontades e saberes foi impulsionada por uma iniciativa muito promissora desta associação, herdada da anterior direção e que a atual pretende consolidar. Trata-se da construção e disponibilização de uma plataforma comum, partilhada por vários corpos editoriais nacionais, no sentido de dar espaço e visibilidade às diversificadas e ricas produções científicas publicadas nas várias línguas que caracterizam o espaço europeu. Deste modo, não só numa perspetiva interna se enriquece o universo da associação, como também, e sobretudo, numa perspetiva externa, se poderão projetar os conhecimentos e a influência da AESOP para além das fronteiras europeias, como será no nosso caso particular, a extensão ao mundo lusófono.*

*A presença das escolas portuguesas na AESOP é de longa data, remontando aos finais da década de 80 do século passado, escassos dois ou três anos após a fundação da própria associação que, recorde-se, teve lugar em Dortmund, em 1987, ou seja há precisamente 30 anos. Atualmente, a presença portuguesa nesta associação é bastante significativa, sendo mesmo das mais representativas de entre os países europeus, se atendermos ao rácio entre o elevado número de escolas presentes (7 membros de pleno direito, e 2 membros associados) e a dimensão relativa de Portugal no espaço europeu.*

*Um outro aspecto que gostaria de realçar neste projeto editorial é o equilíbrio que se procurou obter entre a presença de nomes respeitados e consagrados do urbanismo e do planeamento em Portugal, e as gerações mais jovens de investigadores e técnicos urbanistas que, com dedicação e empenho, têm vindo a abraçar estes domínios de pesquisa e de atividade profissional. A este respeito, a seleção dos autores dos artigos que compõem este primeiro número é exemplar.*

*Por último, o título desta publicação inclui, não por acaso certamente, uma referência explícita a “(...) teoria e prática”. Muito se tem falado recentemente, particularmente no contexto europeu, sobre o aparente divórcio entre o leque e a natureza dos tópicos de investigação, as abordagens metodológicas e os desenvolvimentos teóricos e, por outro lado, num plano de preocupações bem diferente, a natureza dos desafios correntes da prática profissional, exercida em autoridades locais ou regionais ou em empresas de consultoria, num mundo em rápida transformação. Haverá certamente razões pelas quais tal divórcio teima em acentuar-se, não sendo porém este o espaço adequado ao aprofundamento desta questão. Resta porém registar, com muito agrado, a preocupação da equipa associada a esta iniciativa em procurar com o título desta nova publicação não apenas abarcar os contributos de natureza mais teórica ou mais prática, mas também a frutuosa interação entre estes dois domínios que só têm verdadeiro significado quando se espelham e interagem um com o outro.*

*Gostaria, por fim, de expressar à equipa editorial os meus sinceros desejos do maior sucesso e continuidade para esta oportuna publicação, assente sobre elevados critérios de qualidade e rigor científico que permitam, a breve trecho, o seu reconhecimento nacional e internacional.*

**Paulo Pinho**  
Secretário Geral da AESOP

## *editorial*

Numa iniciativa inédita, um conjunto de escolas de planeamento territorial ligadas pela sua participação na Association of European Schools of Planning (AESOP) decidiram iniciar um projeto editorial científico que tem como objetivo promover o debate e divulgação de questões que alimentem uma agenda de políticas, planos e projetos de ordenamento e desenvolvimento territorial, preenchendo um espaço há muito por ocupar.

Este grupo de escolas iniciadoras da revista **TPU: Território, Planeamento e Urbanismo – teoria e prática** é composto pela Universidade de Aveiro através do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território; pela Universidade de Lisboa, através da Faculdade de Arquitetura, do Instituto de Ciências Sociais, do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território e do Instituto Superior Técnico, pela Universidade do Porto através das Faculdades de Arquitetura e de Engenharia e pela Universidade Nova de Lisboa através da FCT Nova - Departamento de Ciências e Engenharia do Ambiente.

Ao criar espaço para debate e divulgação, pretende-se com este projeto editorial promover a aproximação entre comunidades científicas e profissionais de língua portuguesa, dando a conhecer a complexidade de questões territoriais nas suas mais diversas dimensões, bem como chegar a um público mais alargado, com interesse em questões do território. Esta será uma publicação predominantemente em língua portuguesa, embora não excluindo a divulgação de textos em outras línguas; visa refletir a diversidade de abordagens – de resto bem patente no ensino e na investigação que se promove em cada uma das escolas promotoras deste projeto – e fomentar a reflexão resultante do cruzamento de dimensões setoriais e articulação entre diferentes escalas de intervenção.

O nome escolhido para a revista – **TPU: Território, Planeamento e Urbanismo – teoria e prática** traduz a orientação do projeto editorial - abordar questões de ordenamento nas suas mais diferentes dimensões e incorporar partes importantes do DNA de cada uma das escolas fundadoras deste projeto.

Para este primeiro número, foram convidados autores que espelham a diversidade de leituras e abordagens do território enquanto resultado de ações concertadas ao nível do planeamento e urbanismo, expondo de forma crítica congestionamentos (Álvaro Domingues), heranças e formas de lidar com elas (Ricardo Cardoso), questões de método (Pedro George), articulações dos territórios contemporâneos com políticas públicas de urbanismo (Cristina Cavaco) e financeiras (Margarida Pereira), experimentação de soluções ao nível do espaço (Fernando Brandão Alves), e articulação de níveis de planeamento (Teresa Fidélis).

Esperamos que para o leitor este conjunto de contributos seja inspirador e represente um convite ao debate em torno do território, ao nível da política, do plano e do projeto.

# **Território, planeamento e outras ficções**

ÁLVARO DOMINGUES

---



## RESUMO

O título desta nova revista - **Território, Planeamento e Urbanismo - teoria e prática** – contém três palavras cujos significados oscilam entre dois extremos: ora parecem quase auto-explicativos, de tão familiares que nos são e porque abundam no discurso comum a propósito de quase tudo; ora se enredam facilmente numa tal pluralidade de sentidos, manipulações e significados instáveis e contraditórios, que parecem correr o risco de colapso eminente por excesso de polissemia e total falta de clareza. Enquanto o planeamento parece inoperacional e confuso, pululam os adjectivos que não dizem nada, como “sustentável”, “resiliente” e outros placebos; provavelmente a proliferação dos conceitos vagos deve-se exactamente a essa inoperacionalidade. O estado da arte é uma enorme confusão.

A razão desta contradição explica-se em parte porque ninguém quis saber muito bem o que é que acontecia ao planeamento e ao urbanismo dos anos de ouro do pós-guerra se, ao mesmo tempo, tivessem mudado avassaladoramente as lógicas e os dispositivos socio-técnicos e económicos da organização social (e por isso também territorial), o poder do Estado e a própria soberania que o Estado-Nação tinha em matéria de regulação social (ordenamento e urbanismo incluído).

Território, planeamento ou urbanismo constituem âmbitos de conhecimento muito abertos, alimentados por uma enorme variedade de campos científicos e não científicos, teóricos e aplicados, das ciências naturais às ciências sociais, da política, ao senso comum. Misturam-se aqui atitudes puramente analíticas, com atitudes prescritivas onde aquilo que “deve ser, pode já ter perdido completamente a razão de assim ser.

Temos a evidência comum que o território é o lugar onde as coisas têm existência, nomeadamente em função da forma como são apropriadas individual e colectivamente. A crise do território ou da urbanização (cidade é apenas uma metáfora literária) é a crise das coisas públicas, da res publica, e só se clarificará quando conseguirmos clarificar quem nos governa, com que objectivos e, sobretudo, como queremos ser governados para lá das retóricas fechadas onde nos colocam – os mercados, a competitividade, a globalização, o empreendedorismo, a natureza, o ambiente... e outras palavras para rever ou destruir.

### PALAVRAS-CHAVE

Território · Planeamento ·  
Urbanismo · Técnica · Política

## ABSTRACT

The title of this new journal - **Territory, Planning and Urbanism - *theory and practice*** - contains three words whose meanings oscillate between two extremes: sometimes they seem almost self-explanatory, so familiar to us and so abundant in any common discourse about almost everything; sometimes they easily entangled in such a plurality of unstable, contradictory meanings, manipulations that they seem to be at risk of eminent collapse by too much polysemy and utter lack of clarity. While planning seems inoperative and confusing, adjectives that say nothing, like “sustainable”, “resilient” and other placebos, swarm. Probably the proliferation of vague concepts is due precisely to such inoperability. The state of the art is a huge mess. The reason for this contradiction is partly explained by the fact that no one really wanted to know what happened to the planning and urban planning of the post-war gold years if they had at the same time overwhelmingly changed the logics and socio-technical devices Economic and social organization (and therefore also territorial), the power of the state and the sovereignty that the nation-state had in terms of social regulation (urban planning and urbanism included).

Territory, planning or urbanism are very open fields of knowledge, fed by a huge variety of scientific and non-scientific fields, theoretical and applied, from the natural sciences to the social sciences, from politics to common sense. Purely analytical attitudes are mixed here, with prescriptive attitudes where what “must be, may already have completely lost its reason for being so.

We have the common evidence that territory is the place where things exist, namely in terms of how they are individually and collectively appropriate. The crisis of territory or urbanization (the city is only a literary metaphor) is the crisis of public affairs, of the *res publica*, and will only be clarified when we can clarify who governs us, with what objectives and, above all, how we want to be governed there Of the closed rhetoric where they place us - markets, competitiveness, globalization, entrepreneurship, nature, the environment... and other words to review or destroy.

## KEYWORDS

Territory · Planning ·  
Urbanism · Technique · Politic

# Território, planeamento e outras ficções

**ÁLVARO DOMINGUES**

*Professor Associado*

Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto (FAUP)

Centro de Estudos de Arquitectura e Urbanismo

da Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto (CEAU-FAUP)

## 1. INTRODUÇÃO

*Três ensaios preliminares sobre território e planeamento*



### 1.1. TERRITÓRIOS ACTUAIS E A SUA EVOLUÇÃO

Um irracional (ou, pelo menos, assim considerado) como esta ovelha momentaneamente distraída do ofício de pastar por via da presença de um humano munido de uma máquina fotográfica, poderá com toda a justiça perguntar sobre o que será o território e a sua transformação. Para uma ovelha deve ser

simples: há territórios com ervas e outras coisas de comer e há um número infinito de outros territórios que não servem para isso e têm pouco interesse do ponto de vista da racionalidade instintiva. Simples.

Para os humanos, não. Há mais confusões sobre o território do que pilares a susterem viadutos. O sistema território é como a física da atmosfera: é um sistema caótico; além de não se perceber o que é, sabe-se que a qualquer momento qualquer mínima modificação algures pode originar grandes e insuspeitadas mudanças. A evolução não é previsível e o encadeamento de causas e efeitos é um labirinto. Não sendo um objecto discreto, claramente reconhecível, mas uma forma de pensar e representar qualquer territorialização de qualquer questão ou conjunto de questões, o território também não admite nenhuma metateoria. A análise desdobra-se nos mais variados contextos e escalas e, se for o caso, a prescrição ou a regulação sobre questões ditas territoriais também será instável e impossível de prever na infinidade de efeitos directos e colaterais que possa despoletar.

Se isto se pode pensar a partir de uma cabra a pastar debaixo de um viaduto, o que não se poderá dizer de outras coisas bem mais complicadas.



## 1.2. O PLANEAMENTO ENQUANTO PREPARAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO DO TERRITÓRIO

Conhecer para prever e para agir sobre os acontecimentos seria a utopia final da ciência e da tecnologia ao serviço do planeamento. No espírito do tecnocrata puro, a racionalidade tecno-científica bastar-se-ia a si própria para legitimar a acção, dispensando o escrutínio político qualquer que ele fosse. O tecnocrata esquece com facilidade que a racionalidade técnica é apenas uma racionalidade entre muitas e que, quanto ao poder de visão do conhecimento científico, sabemos o bastante de ficção e realidade científica para duvidarmos de qualquer futurologia assim enunciada.

Em tese, o planeamento corresponderia a uma série de conhecimentos e práticas para garantir um determinado sentido no caminho a que chamamos progresso. Se o lugar da ciência e da técnica fosse uma torre de marfim ou um paláciotransparente, o planeamento seria como a física mecânica da balística tão previsível como a lei da gravidade ou o efeito do atrito. Como não é assim, a balística de um regime totalitário seria a mais adequada para operacionalizar um tal desígnio, anulando todos os atritos e até, mesmo tendo o planeamento falhado, impondo as condições para se reconhecer que as coisas teriam corrido bem e produziram os resultados esperados.

A questão é que do ponto de vista tecno-científico o planeamento está longe de ter um suporte minimamente objectivo e consensual por entre o conjunto de saberes e instituições que a ele se dedicam produzindo teoria ou prática. Do ponto de vista político a questão não é menos complexa: o Estado, garante da gestão dos bens e dos interesses públicos (e do planeamento, claro), foi capturado pelo sistema capitalista liberal deixando de ter as possibilidades que tinha no modelo social-democrata europeu. O totalitarismo do preço, do mercado, da concorrência, do lucro é aquele que mais aparece como motor de transformação de tudo e, por isso, também do território. Quando a importância das coisas, o seu valor, se reduz à argumentação acerca de custos, preços ou lucros, cabe perguntar para que serve ou a quem serve o planeamento e as transformações que preconiza.

Mesmo que assim não fosse, como levar a sério o planeamento e suas causas se é tão frequente hoje quererem-nos convencer que o CO<sup>2</sup> é uma coisa terrível e que os automóveis e os camiões são inimigos perigosos da espécie. Até parece que objectivos tão nobres como diminuir a pobreza ou construir um mundo mais justo ficaram agora de repente ultrapassados por estas maletas de ricos com a consciência pesada do seu passado fumegante.



### 1.3. O URBANISMO ENQUANTO TRANSFORMAÇÃO DO TERRITÓRIO

“Les hommes qualifiés de technocrates passent pour détenir des compétences éminentes ainsi que le don de l’efficacité. Ils en auraient le quasimonopole. Or, ils n’existent pas. Les prétendus technocrates aménagent selon les normes fixées ailleurs et pour des raisons qui n’ont rien à voir avec la technique, les villes, les territoires, la circulation, les communications et la consommation.”<sup>1</sup>

Assim via Lefèbvre o tecnocrata como expressão negativa de um saber/acção pretensamente eficaz e desligado das razões políticas do Estado em função do seu papel regulador junto da sociedade/território. Entre a retórica da competência e da racionalidade (os melhores ao serviço do progresso), do apolitismo (livres das pressões e dos interesses) ou da subordinação aos eleitos (para garantir a legitimidade democrática das decisões), o urbanismo enquanto tecnocracia está longe de nos fornecer uma visão estável e coerente.

Para além das razões *técnicas*, é de sociologia política que se trata quando, de facto, quisermos perceber o que move o urbanismo, os urbanistas e as instituições que os enquadram, e a quem servem as causas/objectivos que dizem defender e das quais se ocupam. O racional técnico de pouco importa ao cidadão se aí for percebida a injustiça ou o favorecimento ou, em qualquer

<sup>1</sup> Lefebvre, Henri (1967), *Vers le Cybernanthrope (contre les technocrates)*, Paris: Denoël/Gonthier, p.19

caso, a própria incompreensibilidade das razões técnicas e do modo como são formuladas e debatidas. Uma racionalidade técnica que o cidadão não entenda é um passo para a própria deslegitimação do planeamento.

Não há dúvida quanto aos efeitos do urbanismo na transformação do território; as dúvidas e os desacordos são acerca dos assuntos e respectivos dispositivos técnico-jurídicos da lei de solos, do planeamento e do urbanismo. Existe a sensação de que a complexidade e a globalização do sistema capitalista produzem os mais inesperados efeitos sociais e territoriais e, ao mesmo tempo, temos a sensação também de que há pouca ou nula relevância na produção de respostas socialmente justas que derivam da opacidade e da inoperância das leis e dos planos e de quem disso se ocupa. Entretanto esgrimem-se retóricas vagas e ocas sobre sustentabilidade, ambiente e outras generalidades do género.

Chegados aqui, mais valera que o urbanismo se fixasse em duas ou três coisas que fossem compreensíveis, claras e eficazes na promoção da justiça social para esta geração e se abandonasse a ilusão sobre os efeitos produzidos pela – ouviu-se esta expressão da boca de um reputado jurista num congresso sobre planos de ordenamento - *diarreia legal* em que se transformou o assunto.

## 2. DESENVOLVIMENTO

O título desta nova revista - **Território, Planeamento e Urbanismo - teoria e prática** – contém três palavras cujos significados oscilam entre dois extremos: ora parecem quase auto-explicativos, de tão familiares que nos são e porque abundam no discurso comum a propósito de quase tudo; ora se enredam facilmente numa tal pluralidade de sentidos, manipulações e significados instáveis e contraditórios, que parecem correr o risco de colapso eminente por excesso de polissemia e total falta de clareza.

Quanto à teoria e à prática, ocorre-me um escrito que estava na porta do gabinete de uma minha professora de Geografia:

*“Teoria é quando sabemos tudo mas nada funciona; prática é quando tudo funciona mas não sabemos porquê; nós aqui juntamos teoria e prática: nada funciona e não sabemos porquê”.*

O escrito era quase paralisante. *Tudo* ou *nada* são medidas que não convêm a coisa nenhuma nem muito menos aos assuntos do conhecimento geográfico teórico e aplicado vistos por um então jovem estudante de geografia num estabelecimento de ensino superior. No entanto, esta afirmação é bastante útil

para quem pensa que tem todo o saber teórico na mão e que esse conhecimento só não contribui para a emancipação da humanidade porque os “maus” estão sempre a dar cabo das boas intenções. Quanto à prática, não é nada verdade que tudo funcione. Pelo o que se ouve é mais ao contrário porque sempre que se fala de planeamento é difícil saber se são mais ou menos as ocasiões em que se fala disso de forma positiva ou se, pelo contrário, se lamenta, acusa, reprova isto ou aquilo, afirmando-se que o planeamento não existe, é ineficaz, está nas mãos de corruptos e coisas que tais. Por muito que nos digam que o planeamento e outras artilharias técnicas eram pensados por uma elite senhora de uma ética e de uma moral superiores e que as coisas que eram assim cogitadas eram depois escrutinadas e praticadas por outra elite política também entrincheirada no lado bom da humanidade..., não acreditamos.

Assim vão o planeamento e o urbanismo: reféns de sucessivos con-gestionamentos legais que aumentam a pilha burocrática dos planos, regulamentos e leis para tudo, à mistura com pseudo teorias-utopias e lugares comuns transcritos nos preâmbulos das leis e das figuras de planeamento. Como se isso não bastasse, persiste e aumenta o sentimento generalizado da ineficiência, da opacidade e de pequenas e grandes histórias de corrupção, incumprimento e incompetência técnica. Ninguém quis saber muito bem o que é que acontecia ao planeamento e ao urbanismo dos anos de ouro do pós-guerra se, ao mesmo tempo, tivessem mudado avassaladoramente as lógicas e os dispositivos socio-técnicos e económicos da organização social (e por isso também territorial), o poder do Estado e a própria soberania que o Estado-Nação tinha em matéria de regulação social (ordenamento e urbanismo incluído).

O planeamento é o bode expiatório perfeito para verbalizar o mal-estar acerca de muitas questões que preocupam as relações entre os cidadãos e destes com o poder. Tudo isto num tempo em que pelas notícias que constantemente se espalham, acerca dos sucessos e das possibilidades da ciência e da técnica, somos facilmente levados a pensar que é mesmo por incompetência, défice de vontade política ou cedência às pressões e influências que as coisas não acontecem. Acerca disso e mesmo admitindo que esse depósito de conhecimento sociotécnico é bastante para entender e intervir naquilo que chamamos a realidade, raramente paramos para pensar se as razões da ciência e da técnica se bastam a si próprias, ou se são apenas razões entre muitas e, por isso, nada garantem quanto à justeza daquilo que dão a conhecer ou possibilitam praticar. No cinema e na literatura – verdadeiras máquinas de perceber os humanos e os seus mundos - chama-se à ciência ficção científica



<sup>2</sup> “A solidez das convicções do urbanismo liberal baseia-se num processo que, antes de mais, há que avaliar: assim como a má moeda expulsa a boa, em urbanismo, um conjunto de conceitos vagos marginalizou ferramentas intelectuais mais precisas, mais eficazes, mas menos facilmente partilha-das” (...) os conceitos vagos “apresentam a vantagem de deixar a cada um a possibilidade de produzir as suas próprias interpretações e facilitam, portanto, uma comunicação por ajustamentos sucessivos (parte-se de palavras que de nenhum modo se definem da mesma maneira, e elabora-se pouco a pouco um conhecimento comum por retificação das incompreensões). Em certos casos só este processo evita matar as cooperações à nascença” in Bourdin, Alain (2010) *L'urbanisme d'après crise*, Paris, Éditions de l'Aube.

<sup>3</sup> Kuhn, Thomas S. (1991), *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva (ed. original, 1962).

<sup>4</sup> Popper, Karl (1972), *A Lógica da Pesquisa Científica*. São Paulo: Cultrix, (ed. original 1935).

e facilmente se cai em utopias luminosas ou distopias apocalípticas. Diria Pascal (com adaptações) que a sociedade tem razões que a ciência e a tecnocracia desconhecem e por aí se pode entender que ciência e tecnologia não são coisas que possam existir numa torre de marfim fora das condições sociais da sua produção e aplicação ou uso.

No entanto, enquanto o planeamento parece inoperacional e confuso, pululam os adjectivos que não dizem nada, como “*sustentável*”, “*resiliente*” e outros placebos; provavelmente a proliferação dos *conceitos vagos*<sup>2</sup> deve-se exactamente a essa inoperacionalidade. O estado da arte é mau porque a clareza do enunciado dos propósitos é traduzida em adjectivos/metáforas que transbordam de significados, contradições e interpretações e dizem, por isso, respeito a assuntos de natureza caótica onde se misturam desordenadamente valores, ética, tecnologia, macro e micro-escalas, ou realidades de referência pertencentes a geografias e culturas muito distintas. A aparente universalidade e grau de abrangência das questões dependem afinal de enunciados tão genéricos que, de facto, não se aplicam ou verificam em lugar algum. Outras vezes o uso repetido *ad nauseam* desses adjectivos pretende esconder outras intenções e interesses que não o multiplicador social e o interesse público.

Por serem estas considerações tão correntes, terão que existir, com certeza, explicações claras para tal situação. Se estivéssemos num contexto “normal” de evolução de um campo científico, dir-se-ia, segundo Thomas Khun<sup>3</sup>, que tal ocorrência corresponderia a uma claríssima perda de rigor, clareza e consenso em torno de um paradigma vigente (“realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problematizações e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência”), que, por isso, daria lugar a um período de grande instabilidade e ruptura de onde emergiria um novo paradigma apto para resolver a inoperacionalidade do anterior. Segundo Karl Popper<sup>4</sup>, estaríamos num processo de falsificação de um determinado modo de construção de um objecto científico e de práticas de investigação de onde sairiam soluções diferentes.

De um modo genérico, estas considerações epistemológicas podem ser entendidas assim mas a verdade é que estamos bem longe do campo das ciências “duras” que Thomas Khun ou Popper usam como exemplos para clarificar o modo como se constrói e legitima conhecimento em ciência.

As ciências “duras” partilham objectos de estudo, corpos de conhecimentos e metodologias quase universais e pretensamente imunes à variabilidade das culturas e das visões do mundo. As práticas de investigação usadas na

<sup>5</sup> Bourdieu, Pierre; Chamboredon, Jean-Claude (1968), *Le Métier de sociologue, préalables épistémologiques*, Paris, Mouton – Bordas.

construção dos objectos científicos, os enunciados e os procedimentos de verificação da verdade, os contextos institucionais que organizam a difusão e a legitimação dos resultados..., tudo isso segue protocolos, linguagens partilhadas e regras de difusão/publicação bastante rígidos. Os próprios objectos de estudo são mais claros na sua formulação e conteúdos. Segundo Pierre Bourdieu, os campos de conhecimento científico que organizam esses sistemas de conhecimento são mais estáveis na sua definição e visibilidade – conhecem-se as universidades, os institutos, as revistas e os laboratórios de referência, os autores reconhecidos, os prémios, ou outro qualquer dispositivo por onde, obrigatoriamente, circulam ideias, realizações e autores. Claro que existem poderes e contra-poderes, lutas simbólicas, processos e estratégias de conquista de visibilidade ou notoriedade mas, no fundo, tudo tem que passar por sistemas de filtragem e de discussão bastante consensuais no modo como se legitima o verdadeiro e o falso<sup>5</sup>. Porém, cair num modelo de cientifização, de construção e legitimação do saber no campo do território ou do planeamento é muito problemático e pode ser mesmo auto-destrutivo.

Por ser uma construção social, o território é um assunto eminentemente político que não possui a universalidade de uma célula ou de um electrão, apesar de, entre outras evidências, poder e dever ser conhecido e debatido também a partir dos conhecimentos científicos.

No campo de conhecimento do território e do planeamento é fácil verificar que:

- › estamos perante domínios de conhecimento mestiços e instáveis que vivem de um tráfego permanente de ideias que ora originam processos imprevisíveis de fertilização cruzada, ora se desfazem em polémicas e gasto de energia para obtenção da apreciação dos pares e/ou aniquilamento dos não alinhados;
- › os mecanismos de produção, circulação e de legitimação de resultados – verificação, critérios de objectividade, argumentação, procedimentos de prova/falsificação, retóricas de validação, etc., são de natureza rizomática e difíceis de discernir em muitas das suas dimensões. Da estética ao gosto, da geometria à cibernética, das artes aos artifícios, das fórmulas matemáticas à poesia, vai um sem fim de situações de elevado espectro de variabilidade;
- › os campos de conhecimento teórico-prático assumidamente culturais, cruzam-se com os mais variados contextos e atravessam meios de difusão e exposição pública completamente díspares e, não raro, contraditórios; variam as razões e as argumentações e qualquer plataforma de discussão onde se centrou a polémica pode, rapidamente, deslocarse e recomeçar com outros argumentos. As regras do jogo são instáveis e pode-se facilmente confundir clareza de argumentação com eloquência, erudição e escolástica;

› estas disciplinas, socialmente, recobrem âmbitos muito diversos, seja na investigação académica, nas práticas profissionais, nos grupos de interesse e influência sociais, na distribuição dos capitais específicos – notoriedade, poder, popularidade, respeito, reconhecimento, etc. Sem negarmos que isto existe também nas ciências duras, é fácil reconhecer que nestas é mais clara a delimitação do campo científico e dos campos sociais e que é mais fácil isolar a “verdade” científica e as suas razões das outras verdades, razões e emoções. Na arquitectura ou nas ditas ciências do território, as coisas podem-se, até, inverter, simplesmente em função da notoriedade de um determinado praticante/profissional dessas disciplinas: uma vez adquirido um determinado poder e visibilidade sociais nos círculos de que se faz parte e onde se joga o capital social correspondente, o prestígio das realizações futuras está mais garantido. A legitimação daquilo que é feito ou dito e de quem o faz ou diz, como se sabe, é a pedra de toque da “verdade”.

Território, planeamento ou urbanismo constituem âmbitos de conhecimento muito abertos, alimentados por uma enorme variedade de campos científicos e não científicos, teóricos e aplicados, das ciências naturais às ciências sociais, da política, ao senso comum. Como se isso não bastasse, misturam-se aqui atitudes puramente analíticas (p.e., como objectivar a análise de uma rede hidrográfica, independentemente do objectivo da pesquisa), com atitudes prescritivas onde aquilo que “deve ser” - porque está na legislação, num código de boas práticas, em exemplos que em dado momento e circunstâncias são tidos como modelares..., pode já ter perdido completamente a razão de assim ser. Sem isso ter ocorrido, pode também dar-se o caso de determinada modalidade que descreve e explica como se “deve” ver determinada questão – considerada técnica e politicamente correcta – ter já reduzido e limitado o campo possível de hipóteses. Pode-se, por exemplo, pensar a Reserva Agrícola Nacional com critérios relacionados com as tecnologias de produção e mercados dos produtos agrícolas e não apenas em função das características agroclimáticas, geomorfológicas e pedológicas do solo? Pode-se prescindir de um critério único ao nível nacional e considerar situações específicas regionais que, de resto, em Portugal conhecem contrastes profundos? No que respeita ao ordenamento do território e ao urbanismo, durante o ciclo dos “trinta gloriosos” anos de desenvolvimento do pós Segunda Guerra Mundial, nas sociedades/regimes políticos das democracias ditas ocidentais, consolidaram-se modos de problematizar e actuar bastante consensuais. Com essa estabilidade e abrangência quase se caiu na crença

<sup>6</sup> Cf. Estevez, Alejandro M (2006), “Una genealogía de la Tecnocracia” in Henríquez, Hadée; Estévez, Alejandro (coord) (2006), *El poder de los expertos: para comprender la tecnocracia*, Universidad de Maracaibo, Ed. Astro Data, Venezuela.

de que o urbanismo e o planejamento eram uma tecnologia quase “natural”, porque independente das circunstâncias sociais e da sua historicidade. A cientificação da questão e o tecnicismo da linguagem e dos procedimentos alimentaram uma aparente despolítica do ordenamento do território e do urbanismo, o que, convenhamos, era bastante útil para a própria normalização e legitimação política das opções nessa matéria.

A tecnocracia não substituí a democracia mas dava jeito pensar em dois planos opostos, consoante o mais favorável, ora admitindo a total separação entre técnicos e políticos, ora trabalhando em política com propostas e soluções tidas como puramente técnicas e portanto isentas de polémica e deliberação (a matéria própria da política): enfim, tempos modernos.

A crença iluminada na ciência e na técnica conferiam a estas instâncias de conhecimento um estatuto de absoluta verdade (outros diriam objectividade e racionalidade) que só aos deuses se permitia. Como as respostas em ciência pura e aplicada nunca são unânimes (embora cultivemos essa ilusão), qualquer político pode consultar os oráculos científicos disponíveis – os *expertos* como se diz em espanhol – e avançar com o armamento pesado da legitimação das consideradas boas soluções; assim se enrolam até à incompreensão as lógicas cruzadas da democracia e da tecnocracia, uma legitimada no voto e a outra sabe-se lá onde.

O *economês* é o lado mais escuro do poliedro tecnocrata – interesses privados e teorias e tecnologias económicas quantificam, racionalizam, modelizam, prevêem o que quer que seja, capturando e instrumentalizando o Estado e a política com as suas formulações simples e claras que revestem as negruras do mundo organizado pela lógica simples do dinheiro que faz dinheiro. Finalmente Platão - que nunca foi moderno – tinha uma elite iluminada para governar a *res-publica*. Diz Giddens (1979):

*“A tecnocracia não é apenas uma aplicação de métodos técnicos para solucionar problemas definidos, é sobretudo um ethos penetrante, uma visão do mundo que subsume a estética, a religião e o pensamento tradicionais num modo racionalista”<sup>6</sup>*

Assim, os “especialistas” e os “técnicos” formulavam estudos, pareceres e planos de acordo com modelos e procedimentos bastante consensuais cuja simples legitimação no quadro técnico seria já de central importância; aos “políticos” caberia pôr em acção, e para isso mobilizar os meios necessários. Entre uns e outros haveria um corpo legal, como a lei de bases gerais

da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo e outro tipo de regulamentos consagrados pela lei, estabilizando e normalizando procedimentos. Esta questão é da maior importância para entender, ao mesmo tempo, os processos de rigidificação e as dificuldades em abrir brechas num sistema que parece auto-blindado, porque não se sabe quem ou em que instância se começa a discutir o quê, com quem e com que argumentos. Num ambiente aparentemente tão normalizado como o de um congresso de urbanismo percebe-se bem a profundidade dos desacordos, os assuntos bloqueados, ou a retórica escorregadia dos debates. Se assim é num contexto onde se devia estar a passar uma discussão fria sobre modos de analisar, problematizar e intervir, o que será se imaginarmos uma plataforma mais vasta incluindo juristas, representantes das instituições do Estado Central ou dos Municípios, partidos políticos, ambientalistas, empresas, etc. – o ruído seria ensurdecedor.

Por razões que seria impossível desenvolver aprofundadamente aqui, a estabilidade dos dispositivos tecno-políticos do planeamento e do urbanismo foram-se degradando, pelas razões que se explicitam nos pontos que se seguem:

› *i.* Os canais de transmissão entre a evolução do conhecimento científico e técnico e a sua tradução em termos de produção de novos instrumentos legais de intervenção e de definição dos quadros legais re-gulamentadores das políticas e da administração públicas, não são nada claros. Genericamente, a inércia dos quadros regulamentares é excessiva e a produção de conhecimento tecnocientífico é cada vez menos consensual e mais polémica e instável. Pense-se, por exemplo e fora do campo do ordenamento e da urbanística, como discutir bioética e leis a partir da enorme conflitualidade que existe sobre a evolução e as conclusões da biologia molecular e da engenharia genética dentro do seu próprio campo de produção e legitimação de conhecimento. Dá que pensar como é que categorias técnicas como a RAN ou a REN (reservas agrícola e ecológica nacionais) são tão estáveis na sua formulação regulamentar e tão vagas e instáveis no modo como podem ser pensadas e nos objectivos com que são usadas no planeamento corrente.

› *ii.* O Estado deixou de ter capacidade de acção e meios financeiros para assegurar através das políticas públicas aquilo que foi crescendo desmesuradamente em matéria de competências e formas de acção/regulação; a crise política e financeira da social-democracia, os acordos mundiais de comércio, a desregulação da economia global e a própria dissolução do estado-nação no caso da UE, abriram caminho ao liberalismo e à mercantilização de tudo – desde a rede energética à produção de habitação -, provocando uma profunda

erosão nos modos de enunciar e legitimar os desígnios do bem-comum, do serviço público, da defesa dos valores colectivos e de quase tudo o que legitima a acção pública. Mercantilização significa alinhar por regras de mercado e mecanismos de concorrência que hoje se definem ao nível global ou, se quisermos, supra-nacional, ora com a conivência explícita dos Estados e organizações inter-estatais, ora com a sua instrumentalização a favor das regras das denominadas livre concorrência e desregulação dos mercados.

› *iii.* A mercantilização de bens e serviços ao nível global – e que inclui o núcleo duro daquilo que eram as principais matérias do planeamento sectorial e territorial por parte do Estado e das Políticas Públicas, desde a saúde às telecomunicações ou redes de energia – significa, como já se disse, que são as regras do mercado e da concorrência que passam a ser o sistema regulador central de tudo o que entra nessa esfera. O próprio Estado é, assim, também ele próprio capturado, confundindo-se completamente a separação do público e do privado, ou banalizando-se perigosamente os interesses cruzados entre indivíduos e organizações que, ora no aparelho do Estado ou da Administração Pública, ora na condução de processos de concessão e privatização, ora no papel de administradores de empresas..., gerem interesses pouco públicos. Cidadãos, utentes e clientes misturam-se neste nevoeiro e, na esfera pública, as questões discutem-se em plataformas ideológicas móveis onde ora convém falar em clientes e eficiência e produtividade, ora em utentes e organizações de defesa do direito dos consumidores. Nestas dramaturgias, o cidadão e os direitos abstractos de cidadania no modelo do Estado Social acabam por ser atropelados pelas “razões práticas”, seja pela escassez de financiamentos públicos, pela dívida e respectivos encargos, pela regulação extra-nacional da relação do Estado com as empresas públicas, pelos imperativos do investimento e da criação de emprego, etc. Eis como o adjectivo sustentabilidade dá para tudo pro-vando a sua infinita elasticidade e, como agora se diz, resiliência.

› *iv.* Os sistemas sócio-técnicos que organizam as diversas actividades da sociedade e que, por isso, reconfiguram constantemente a produção de território, encontram-se em permanente e, sobretudo, em rápida evolução. A sociedade tecno-humana<sup>7</sup> produz as mais diversas e contraditórias territorialidades (como antes, mas agora com rotação mais veloz e maior grau de complexidade), baralhando facilmente princípios, *p.e.*, de regulação urbanística julgados imutáveis e indiscutíveis. François Ascher é especialmente claro quando explica o modo como o sistema PIBE – as tecnologias, sistemas e infraestruturas que suportam a mobilidade de Pessoas, Informação, Bens

<sup>7</sup> Allenby, Braden R.; Sarewitz, Daniel Sarewitz (2011), *The Techno-Human Condition*, the MIT Press

e Energia – está a reconfigurar, como nunca, a espacialidade da urbanização<sup>8</sup>.

Esta última questão somada com a anterior dificulta bastante a leitura da sociedade/território e baralha consideravelmente o tipo de valores que se podem defender e que se consideram legítimos para argumentar como e porquê o planeamento e o urbanismo se ocupam de que coisas, com que argumentos ou prioridades.

“Cities are the summation and densest expressions of infrastructure, or more accurately a set of infrastructures, working sometimes in harmony, sometimes with frustrating discord, to provide us with shelter, contact, energy, water and means to meet other human needs. The infrastructure is a reflection of our social and historical evolution. It is a symbol of what we are collectively, and its forms and functions sharpen our understanding of the similarities and differences among regions, groups and cultures. The physical infrastructure consists of various structures, buildings, pipes, roads, rail, bridges, tunnels and wires. Equally important and subject to change is the ‘software’ for the physical infrastructure, all the formal and informal rules for the operation of the systems” (Herman and Ausubel, (1988), *Cities and Their Vital Systems*)<sup>9</sup>

Quando ouvimos falar da “Internet das Coisas” e imaginamos complexos sistemas em que os nossos electrodomésticos interagem através de sistemas de gestão de redes energéticas ou que o automóvel que conduzimos é continuamente registado num qualquer sistema que se ocupa da monitorização de fluxos de tráfego, facilmente poderemos imaginar (ou não) o que são sistemas sócio-técnicos enquanto potenciais instrumentos de poder e controle social e não apenas “redes e sistemas infraestruturais” pensadas como simples próteses técnicas politicamente neutras e que facilitam e tornam mais cómoda a vida dos humanos<sup>10</sup>. Entretanto, o urbanismo continua a dar uma importância central à forma urbana como se isso fosse a questão central para discutir qualquer argumento de justiça social, desenvolvimento económico ou o que seja. É fácil constatar (neste e noutros temas) que o que pensamos serem os efeitos induzidos pela morfologia são facilmente deformados pelos próprios sistemas socio-técnicos que constantemente redefinem funcionalidades, causas e efeitos.

› v. Face a estas instabilidades e mudanças drásticas, sobrevoam os valores ditos *ambientais*, da *sustentabilidade*, e semelhantes, como questões insistentemente repetidas para qualquer coisa a qualquer escala do (micro)local ao global. De muito repetido, contextualizado de muitas maneiras a propósito

<sup>8</sup> Ascher, François (2004), *La société hypermoderne, ou Ces événements qui nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs*, L'Aube, Paris.

<sup>9</sup> Citado em Graham, Stephen; Marvin, Simon (2001), *Splintering Urbanism*, Routledge, London, p.1

<sup>10</sup> Cf. Bender, T. (2010) ‘Reassembling the city: networks and urban imaginaries’, in I. Fariás and T. Bender (eds) *Urban Assemblages: How Actor-Network Theory Changes Urban Research*, pp. 303–323. New York: Routledge

de tudo, chega-se a uma situação ainda mais confusa e bastante mistificadora porque todas as confusões quederivam dos temas atrás apontados, se podem enunciar em formato ambiental, sustentável, ecológico, etc. É preciso lembrar também que os três pilares da sustentabilidade – eficiência económica, justiça social e ausência de pegada ambiental – remetem para um registo utópico que parecendo política, moral e eticamente justo, se revela, a maior parte das vezes, completamente inoperacional e contraditório. Basta *p.e.* constatar o grau de polémica que existe em torno do dióxido de carbono, dos gases com efeito de estufa e do aquecimento global e como tudo se baralha, quando toca a discutir o que é que os países pobres devem ou não fazer. Nestes e noutros temas, a “despolitização” das questões e respectiva discussão vai a par com os fundamentos ideológicos do capitalismo liberal global, ora mercantilizandando novos produtos e serviços “verdes”, ora revestindo a máquina do dinheiro de responsabilidades sociais, ora, simplesmente, capturando os valores e os discursos da sustentabilidade para finalidades de pura política de imagem e promoção de produtos e serviços. O cidadão comum, desfocado entre a sua experiência empírica, o conhecimento local e o alarmismo mediático da *sociedade do risco*<sup>11</sup>, dificilmente pode ampliar e adaptar o raciocínio para a escala global porque não é de um jogo de escalas e dimensões que se trata, mas de um modo de regulação completamente diferente e que aproveita todas as fracturas positivas e negativas que existem no nosso planeta contraditório e desequilibrado (como sempre) para aproveitar, ali, salários de miséria, algures, poder de consumo muito elevado, além, ausência de normativas ambientais, mais à frente, condições de vida miseráveis, etc. Quem regula a justiça do todo e a trajectória errática do desenvolvimento desigual? Não existe; desconfia-se que ninguém<sup>12</sup>.

Com o desígnio da sustentabilidade e em termos de pura retórica é assim encontrada uma meta-contextualização que, aparentemente, serviria para tudo. Não é verdade. A generalização excessiva dos conceitos, a polissemia, a elasticidade..., não correspondem a nenhuma evidência e clareza, mas a um jogo de enganos com uma música de fundo. Como o ordenamento do território e o urbanismo têm como finalidade a acção sobre a regulação dos processos sócio-territoriais, não se ganha nada com enunciados e problematizações muito para lá das condições objectivas que existem para essa intervenção. Por comparação, seria como montar uma grelha de conhecimento muito sofisticada sobre um eco sistema complexo, quando a acção se circunscreve apenas a prescrever um xarope para a tosse que apenas perturba superficialmente um determinado elemento desse sistema.

<sup>11</sup> Beck, Ulrich (1995), *Ecological Politics in an Age of Risk*. Cambridge: Polity Press.

<sup>12</sup> Cf. Brenner, Neil; Peck, Jamie ; Theodore, Nik (2011), *Después de la neoliberalización – estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatórias contemporáneas*, Urban, Madrid, pp.21-40, <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/409/1878>



**13** Latour, Bruno (s/ data), *Why Has Critique Run out of Steam? From Matters of Fact to Matters of Concern* in <http://www.bruno-latour.fr/sites/default/files/89-CRITICAL-INQUIRY-GB.pdf>

Se a retórica do planeamento e do urbanismo coloca a fasquia dos objectivos muito elevada e contendo um significativo grau de complexidade e de acção coordenada – multi-sectorial e multi-espacial -, é muito mais elevado também o risco do insucesso e da ineficiência do planeamento e, por isso, da sua própria deslegitimação. Chama-se a isto um paradoxo, donde só se poderá sair ajustando expectativas a possibilidades de acção, e não, como hoje, alimentando uma dinâmica inversamente proporcional: aumenta-se a complexidade e a ambição do enunciado à medida que diminui a possibilidade de intervir prefigurando um quadro patológico de bulimia severa.

De uma ou de outra forma, a questão parece clara e a tarefa dupla ou tripla: trata-se de perceber a falência de um determinado número de práticas, procedimentos, crenças e as razões que justificam a confusão, ou mesmo a deslegitimação, em torno dessas formas de produzir conhecimento, e, ao mesmo tempo, tentar reinventar novos significados, utilidades, ou modos de acção.

Estas tarefas têm sido dificultadas pela inércia. Território, planeamento ou urbanismo, por permanecerem na sua condição de “conceitos vagos” sem a qual a sua operacionalidade seria nula, apresentam-se frequentemente avessos à discussão e ao risco de debater se a diversidade de questões que cada um transporta a propósito do território e da sua regulação cabem em conceitos-contendor que tudo incluem, incluindo contradições. Quando assim ocorre, como Bruno Latour insistentemente relembra, existe uma tendência para confundir “factos” e “assuntos” e, respectivamente, “as matérias de facto” e “as matérias em discussão”<sup>13</sup>.

Os factos (logo se verá como são explicitados, classificados, medidos, argumentados...) ou pseudo-factos só se podem discernir adequadamente se forem expostos na problemática que os expõem, i.e., uma “linha de água” enquanto facto territorial que interessa ao planeamento e ao urbanismo, só será inteligível num contexto minimamente estável onde as qualidades que lhes são atribuídas estão já reduzidas à pertinência e à hierarquia de importância que lhes é conferida nesse contexto e na relação com outros factos. Diferente disto é pensar (como é comum) que o modo de problematizar a tal “linha de água” decorre do somatório, da amálgama, de sub-campos disciplinares e técnicos onde esse facto ocorre: uma lógica de produção energética para quem estuda e planeia hidro-eléctricas; um recurso quantificável para quem se interessa por captações e sistemas de rega; diversos entendimentos sobre valorização estética e paisagística; um ecossistema com determinadas características, potencialidades e ameaças; etc. - pense-se também se, além disto, o modelo

<sup>14</sup> Elden, Stuart (2013), *The Birth of Territory*, Chicago: Chicago University Press.

de referência é, por exemplo, sueco porque aí se apontaram boas práticas para o *benchmarking*, como se o que funciona, é justo, pertinente e prioritário na próspera e nórdica Suécia o fosse de igual modo no Ribatejo.

Dirão que o planeamento serve exactamente para equacionar essa variedade de forma “integrada” e “articulada”. Pode ser, mas o registo tecno-científico de pouco servirá se não se assumir que esse processo de deliberação é essencialmente político, i.e., depende de mecanismos de debate, decisão, legitimação..., que não derivam do tecnicismo que domina a produção de conhecimento sobre planeamento, o qual, frequentemente, para exorcizar a imensa carga ideológica que contém, se defende com a ilusão da neutralidade do próprio tecnicismo e do seu carácter generalizante.

O território, para além de integrar uma infinidade de conteúdos tecno-científicos que lhe conferem sentidos, é, também, o resultado de uma *tecnologia política*<sup>14</sup> composta por sistemas legais, debates políticos, teorias, conceitos, práticas, instrumentos e procedimentos de medição e representação, técnicas de (tele)detecção, cartografia, sistemas de informação geográfica, bases de dados (...), ao serviços de formações sociais e sistemas de poder e de governo/administração mais ou menos justos e transparentes (ou nem por isso).

Analisar território tem pouco de tecnocracia mesmo que assim pareça; é, sobretudo, mergulhar a fundo na própria sociedade, no seu potencial de relação e de conflitualidade, na contingência e na permanente instabilidade. Contra a ilusão da objectividade e da neutralidade dos “factos” e das matérias de facto (os indicadores, as variáveis, os dados, as quantidades, os números que dizem “falar por si”) e das relações entre os factos (os sistemas causais simples, as racionalidades mais ou menos fechadas nas suas circunstâncias), interessa expor e avaliar, como argumenta Bruno Latour (*Reassembling the Social*, 2005) as “matérias em discussão”, ou seja, os contextos em que os “factos” emergem e tomam forma através do modo como são percebidos e debatidos, quem e como organiza o debate e com que razões.

### 3. PARA ACABAR

É assim o território. Tomado por qualquer das suas evocações - o que equivale a um exercício de expansão de imagens, representações, percepções, conteúdos, significantes, significados..., e também simplificações -, a ilusão do consenso (tal como a permanência da polémica) legitimam a continuidade da existência das coisas e das realidades e ficções que são convocadas para esse efeito. A sobreabundância de assuntos que alimenta o território está

em relação exponencial com a proliferação de sentidos e polémicas - a verdadeira matéria constitutiva do território<sup>15</sup>

O território ou os territórios, apesar do sentido telúrico que normalmente vem apenso, são como as nuvens de Aristófanes: podem assumir a forma que se desejar, podem-se transformar, podem ser etéreas, generosas ou ameaçadoras, podem ser, enfim, pura retórica, figurações fugidias e vagas para seduzir o vento e os ouvintes.

Território torna-se assim um dispositivo de leitura e inteligibilidade do real de uma extrema voracidade; é omnívoro. Alimenta-se praticamente de tudo com a vantagem de tornar visível (dar a ver ou representar enquanto estratégia de objectivação) qualquer problemática sujeita a um processo de “territorialização” (como, na discussão sobre a paisagem, o equivalente ao *mis en paysage*)<sup>16</sup>. Os recursos usados nestas manobras de significação percorrem um imenso espectro que vai desde a “artialização”<sup>17</sup> – veja-se, no campo da fotografia, a diversidade de autores, géneros, temas... - , à diversidade dos discursos de “cientifização” que encontram no campo vasto e estruturado da ciência inúmeras instâncias e plataformas de convicção e de legitimação e, nas questões ambientais, um poderoso argumento político de larga aceitação social, pelo menos ao nível dos enunciados genéricos.

No entanto, o carácter necessariamente mutável do território – e da suposta “desterritorialização” que outra coisa não é senão o nome de múltiplas rupturas e metamorfoses da construção permanente da territorialidade - confere-lhe conteúdos instáveis, frágeis, vulneráveis, contraditórios, com um elevado poder de dramatização. A tensão permanente entre a preservação/destruição; estabilidade/ameaça; prazer/ descontentamento; aceitação/negação; incerteza/convicção, etc., produzem uma tensão constante que encontra na própria diversidade e contradição sociais uma fonte de consciência e racionalidade agónica, ávida de confronto, negociação, normatividade, imposições, penalizações,... de modo a regular essa conflitualidade<sup>18</sup>.

É por esta razão que o discurso e a prática políticas em torno do território se revelam de uma extrema utilidade para se perceber de que se fala realmente quando se fala de território e de como agir *no e através do território*. A politização do território permite recentrar social e geograficamente uma ideia de “espaço público” como dispositivo de discussão e conflito, de implicação/vinculação no contexto de um colectivo social, de negociação e de deliberação em torno das questões, dos actores, da estrutura social dos campos em presença, dos argumentos, dos poderes e contra-poderes, dos implicados

<sup>15</sup> Ver raciocínio paralelo para “paisagem” em Domingues, Álvaro (2012), Paisagens Transgénicas, in Bandeira, P; Catrica, P. (ed), Missão Fotográfica Paisagem Transgénica, EAUM, FCG, Guimarães 2012, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa.

<sup>16</sup> Donadieu, Pierre (2002), *La société paysagiste*, Actes Sud – ENSP.

Cf. tab. Debardieux, Bernard (2007), « *Actualité politique du paysage* », *Revue de Géographie alpine*, nº4, sobre o « *empaysagement des sociétés occidentales* ».

<sup>17</sup> Roger, A. (1997), *Court traité du paysage*, Ed. Gallimard, Bibliothèque des Sciences Humaines, Paris.

<sup>18</sup> Cf. Morillas, José Manuel Martín (2003), *Los sentidos de la violencia*, Universidad de Granada, Granada.

e dos excluídos, da acção do Estado em matérias de provisão e regulação de bens e de serviços públicos, da mercantilização da paisagem, do envolvimento dos meios de comunicação, dos “lugares/territórios” da paisagem. O conflito e a guerra são algumas das expressões mais radicais do território enquanto arena de disputa política.<sup>19</sup>

Dentro desta tese sobre, ao mesmo tempo, a ficção em torno do território enquanto reveladora dos factos territoriais, e o território enquanto expressão, lugar, apropriação, palco do jogo político, pode-se fazer um elenco de significados recorrentes sobre assuntos territoriais:

- › o território, na sua acepção mais comum, pode ser um quadro de regulação em termos de geografia política e administrativa ou soberania; um ecótopo correspondente à prevalência de um determinado ecossistema; um espaço vital (perigoso enunciado que já legitimava o nazismo e a superioridade de uma determinada raça); uma simples circunscrição para efeitos de exercício de controlo ou fiscalização;

- › pode ser contentor e conteúdo, podendo variar desde um enquadramento simples para introduzir questões sobre a organização social; um dispositivo narrativo sobre a distribuição das coisas no espaço; uma matriz onde algo se cria e se produz; um código descritivo de padrões, formas e limites; ou um artefacto de explicação e produção de sentido;

- › pode ser um sistema de localizações no espaço desde a grelha abstracta de coordenadas de um GPS; à organização/mapeamento por atributos, taxionomias e listas; ou suporte de enunciados simples como área de influência, extensão espacial de um determinado fenómeno; ponderação de distância ou proximidade;

- › pode ser um sistema de posições e relações; um espaço relacional e meramente topológico como o mapa de um sistema de metro; um descritor de uma relação de centro/periferia; um quadro espacial que designa a simultaneidade de algo; uma cartografia de proximidades, contiguidades, assimetrias ou homogeneidades; um espaço de organização e coerência de fluxos;

- › não menos importante, o território é também um referente identitário; um espaço vivido e percebido; um lugar ou âmbito de pertença ou exclusão; como Alain Roger diz a propósito da paisagem, pode ser entendido por realidades reconhecíveis ou invenções e representações;

- › finalmente e para qualquer efeito, o território tem que ser uma casa comum e aí reside a sua legitimidade política<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Ferrão, João (2011), *O Ordenamento do Território como Política Pública*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Sgard, Anne (2002) « *Le paysage dans l'action publique: du patrimoine au bien commun* », Cahiers de Géographie du Québec, déc. 2002, n° spécial, vol. 46, n°129

Lacoste, Yves (1976), *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*, Maspero, Paris.

<sup>20</sup> Domingues, Álvaro DOMINGUES; Nuno TRAVASSO (2015), *Território Casa Comum*, FAUP, Porto.

Seja o que for que a retórica científico-técnica invente ou que a retórica prescritiva das leis sancione, os assuntos que formam o território e conduzem à intervenção no território têm que ser percebidos na lógica do cidadão e do interesse público. Em tempos de crise do sistema democrático e do Estado-Nação, nunca é demais lembrar Henri Lefèbvre e o sentido socialmente construído da territorialidade que toma forma exactamente a partir dos assuntos que são debatidos enquanto assuntos territoriais (não importa saber se o são ou não, *i.e.*, se é adequado denominá-los assim).

Temos a evidência comum que o território é o lugar onde as coisas têm existência, nomeadamente em função da forma como são apropriadas individual e colectivamente. A crise do território ou da urbanização (cidade é apenas uma metáfora literária) é a crise das coisas públicas, da *res publica*, e só se clarificará quando conseguirmos clarificar quem nos governa, com que objectivos e, sobretudo, como queremos ser governados para lá dos sistemas fechados onde nos colocam – os mercados, a competitividade, a globalização, o empreendedorismo, a natureza, o ambiente... e outras palavras para rever ou destruir.

## referências

- Allenby, B. R. & Sarewitz, D. (2011). *The Techno-Human Condition*, the MIT Press
- Ascher, F. (2004). *La société hypermoderne, ou Ces événements qui nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs*, L'Aube, Paris.
- Beck, U. (1995). *Ecological Politics in an Age of Risk*. Cambridge: Polity Press.
- Bender, T. (2010). 'Reassembling the city: networks and urban imaginaries', in I. Fariás and T. Bender (eds) *Urban Assemblages: How Actor-Network Theory Changes Urban Research*, pp. 303–323. New York: Routledge.
- Bourdieu, P. & Chamboredon, J. (1968). *Le Métier de sociologue, préalables épistémologiques*, Paris, Mouton – Bordas
- Bourdin, A. (2010). *L'urbanisme d'après crise*, Paris, Éditions de l'Aube
- Brenner, N., Peck, J., Theodore, N. (2011). *Después da le neoliberalización – estratégias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas*, Urban, Madrid.
- Debardieux, B. (2007). «Actualité politique du paysage», *Revue de Géographie Alpine*, n°4, sobre o « empaysagement des sociétés occidentales».
- Domingues, A. (2012). *Paisagens Transgénicas*, in Bandeira P.; Catrica, P (ed), *Missão Fotográfica Paisagem Transgénica*, EAUM, FCG, Guimarães 2012, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa.
- Donadieu, Pierre (2002). *La société paysagiste*, Actes Sud – ENSP
- Domingues, Álvaro; Nuno, Travasso (2015). *Território Casa Comum*, FAUP, Porto
- Elden, Stuart (2013). *The Birth of Territory*, Chicago: Chicago University Press.
- Estevez, A. M. (2006). "Una genealogía de la Tecnocracia" in Henriquez, Hadée; Estévez, Alejandro (coord) (2006), *El poder de los expertos: para comprender la tecnocracia*, Universidad de Maracaibo, Ed. Astro Data.
- Ferrão, J. (2011). *O Ordenamento do Território como Política Pública*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Graham, S. & Simon, M. (2001). *Splintering Urbanism*, Routledge, London.
- Henriquez, H., & Alejandro E. (coord) (2006). *El poder de los expertos: para comprender la tecnocracia*, Universidad de Maracaibo, Ed. Astro Data, Venezuela.
- Kuhn, T. S. (1991). *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva (ed. original, 1962).
- Lacoste, Y. (1976). *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*, Maspero, Paris.
- Latour, B. (s/ data). *Why Has Critique Run out of Steam? From Matters of Fact to Matters of Concern* in [http://www.bruno-latour.fr/sites/default/files/89\\_CRITICAL-INQUIRY-GB.pdf](http://www.bruno-latour.fr/sites/default/files/89_CRITICAL-INQUIRY-GB.pdf)
- Morillas, J. M. M. (2003). *Los sentidos de la violencia*, Universidad de Granada, Granada. Lefebvre, Henri (1967), *Vers le Cybernanthrope (contre les technocrates)*, Paris: Denoël/Gonthier.
- Popper, K. (1972). *A Lógica da Pesquisa científica*. São Paulo: Cultrix, (ed. original 1935).
- Roger, A. (1997). *Court traité du paysage*, Ed. Gallimard, Bibliothèque des Sciences Humaines, Paris.
- Sgard, A. (2002). «Le paysage dans l'action publique : du patrimoine au bien commun», *Cahiers de Géographie du Québec*, déc. 2002, n° spécial, vol. 46, n°129.

# **Desenraizar o ordenamento**

**Território, Planeamento e Urbanismo  
na pós-colonialidade portuguesa**

**RICARDO CARDOSO**

---

## RESUMO

Centro para alguns e periferia de muitos outros, Portugal ocupa um lugar peculiar nas ecologias de produção de conhecimento urbano contemporâneo. Se por um lado a noção de ordenamento que por cá se tem vindo a gerar representa a norma a partir da qual a ordem é definida em várias partes do mundo, por outro lado a teoria urbana chega-nos de outros lugares. Nada disto é surpreendente. Em boa verdade, raros são os casos em que a noção de ordenamento é absolutamente interior à realidade empírica na qual é aplicada. Porém, as trajetórias percorridas pela teoria estão longe ser simétricas. Os conceitos não estão uniformemente distribuídos e a natureza hierárquica das relações Norte-Sul desempenha aqui um papel fundamental.

Este artigo procura ensaiar uma abordagem pós-colonial às questões do território, planeamento e urbanismo em Portugal. Partindo da importância de considerar as itinerâncias da teoria, o que está aqui em causa é um “duplo movimento de deslocalização e de localização” semelhante aquele proposto por Manuela Ribeiro Sanches em *Deslocalizar a Europa* (2005). Há, porém, um longo caminho a percorrer e antes de poder deslocalizar há que desenraizar. Com este artigo pretende-se estabelecer pontos de partida para a reinterpretção das formas de conhecimento urbano que por cá se produz, questionando as

suas certezas epistemológicas e pondo em causa os seus horizontes geográficos e disciplinares. Pretende-se, por outras palavras, lançar bases para muitas viagens teóricas “pelos interstícios das culturas, nações e disciplinas” (Ribeiro Sanches 2005: 8). Bases essas que terão três breves itinerários: o primeiro percurso far-se-á pelos estudos pós-coloniais, a segunda rota trilhará as inflexões portuguesas ao pensamento pós-colonial, e a terceira trajetória seguirá as principais zonas de impacto da pós-colonialidade nas disciplinas de estudo e ordenamento do território a nível internacional. Estes três itinerários irão então desembocar numa análise do conhecimento sobre território, planeamento e urbanismo no contexto Português.

Ao analisar as propostas teóricas de João Ferrão e Álvaro Domingues, dois autores que recorrentemente põem em causa o núcleo dominante das disciplinas de ordenamento em Portugal, este artigo pretende ilustrar o quão enraizada está a imaginação colonial no nosso território, planeamento e urbanismo. Também aqui há muito por descolonizar. Também aqui há que estimular novas formas de interpretar, compreender e ensinar o passado e o presente.

### PALAVRAS-CHAVE

Teoria Urbana · Planeamento · Pós-colonialismo · Portugal · Trajetórias Conceptuais



## ABSTRACT

Center for some and periphery of many others, Portugal occupies a peculiar place in the production ecologies of contemporary urban knowledge. If, on the one hand, the notion of planning that has been generated here represents the norm from which order is defined in various parts of the world, on the other hand, urban theory reaches us from other places. None of this is surprising. In fact, there are few cases in which the notion of planning is absolutely interior to the empirical reality in which it is applied. However, the trajectories travelled by theory are far from being symmetrical. Concepts are not uniformly distributed and the hierarchical nature of North-South relations plays here a fundamental role.

This article tests a postcolonial approach to issues of territory, planning and urbanism in Portugal. Starting from the importance of considering how theory travels, what is at issue here is a "double movement of dislocation and location" similar to that proposed by Manuela Ribeiro Sanches in *Deslocalizar a Europa* (2005). There is, however, a long way to go and before we can dislocate, we must uproot. This article intends to establish starting points for reinterpreting the forms of urban knowledge that is produced here, probing its epistemological certainties and calling into

question its geographical and disciplinary horizons. The objective is, in other words, to lay foundations for many theoretical journeys "through the interstices of cultures, nations and disciplines" (Ribeiro Sanches 2005: 8). In doing so, three short itineraries are pursued: the first course will follow postcolonial studies, the second route will trace some of the Portuguese inflections to postcolonial thought, and the third trajectory will track the impact of postcolonialism in the urban and planning disciplines at the international level. These three itineraries will then lead to an analysis of knowledge about territory, planning and urbanism in the Portuguese context.

By examining the theoretical proposals of João Ferrão and Álvaro Domingues, two authors who recurrently question the dominant core of planning in Portugal, this article intends to illustrate how rooted the colonial imagination is in our territory, planning and urbanism. Here too there is much to decolonize. Here too we must encourage new ways of interpreting, understanding, and teaching the past and the present.

### KEYWORDS

Urban Theory · Planning ·  
Postcolonialism · Portugal ·  
Conceptual Trajectories

# Desenraizar o ordenamento

## Território, planeamento e urbanismo na pós-colonialidade portuguesa

### RICARDO CARDOSO

*Investigador | Membro Integrado*

CITTA - Centro de Investigação do Território,  
Transportes e Ambiente (FEUP/FCTUC)

*Assistant Professor Faculty Fellow of Social & Cultural Analysis  
NYU (New York University)*

Luanda, 18 de abril de 2012. A minha estadia no IPGUL, o Instituto de Planeamento e Gestão Urbana de Luanda, estava no início quando, pela primeira vez, ouvi de viva voz algo que me acompanharia ao longo de todo o meu trabalho de campo na capital angolana. Em conversa casual com um dos funcionários do instituto, alguém que por sinal havia estudado em Portugal, foi-me dito que o maior problema de Luanda eram as ocupações anárquicas. Na sua perspetiva, dizia-me perentoriamente enquanto caminhávamos em direção ao refeitório, o défice de planeamento e a incontrolável expansão dos musseques tinham-na conduzido à situação de profunda crise em que se encontrava. Durante os meses seguintes, entre a imprensa local e múltiplas outras conversas com profissionais do ordenamento do território, viria a confrontar-me inúmeras vezes com esta asserção negativa da forma como a cidade cresceu – um diagnóstico cujos pressupostos analíticos são não apenas de carácter legal e regulamentar, mas também de cariz estético e político (Gastrow, 2014). Mas naquele dia, a primeira vez que pude responder diretamente a tal apreciação crítica, aquilo que imediatamente me veio à cabeça foi o modo como sempre me habituei a ouvir falar de território, planeamento e urbanismo em Portugal.

Como Idalina Baptista havia então recentemente exposto, a ideia de que Portugal é um país desordenado é frequentemente repetida nas avaliações que se fazem do seu território e das suas práticas urbanas (ver Baptista, 2012). Mais do que um diagnóstico preciso ou um facto consumado sobre a condição urbana portuguesa, argumenta Baptista com base numa revisão

crítica de alguns autores-chave na área do estudo do território e do desenvolvimento urbano em Portugal, a ideia do país desordenado funciona como uma construção intelectual e discursiva que organiza e condiciona a percepção dos problemas urbanos e o modo de lidar com eles. As cidades são vistas pelo que não são. O território é imaginado em função de tudo aquilo que carece para atingir o horizonte normativo da modernidade. O presente e o futuro das nossas cidades, sugere a autora, são assim moldados pela distância que nos separa da experiência urbana a partir da qual emergem as categorias universais da noção de ordenamento.

Em Portugal, como em Angola, a teoria urbana chega-nos de outros lugares. Ou seja, as ferramentas conceptuais que usamos para olhar e intervir no território percorrem trajetórias histórica e geograficamente extrínsecas à experiência específica das nossas cidades. Em boa verdade, para ser mais preciso, raros são os casos em que a noção de ordenamento é absolutamente interior à realidade empírica na qual é aplicada. Porém, as trajetórias percorridas pela teoria estão longe de ser simétricas. Os conceitos não estão uniformemente distribuídos e a natureza hierárquica das relações Norte-Sul desempenha aqui um papel fundamental. Por exemplo, se a ideia de país desordenado em Portugal pressupõe uma definição de ordem formulada a partir do centro da Europa, a noção de ocupações anárquicas em Luanda presume um desvio em relação a uma norma da qual Portugal também faz parte. O que raramente se vê, particularmente se tivermos em conta o longo espectro de cumplicidades coloniais do ordenamento do território, são trajetórias normativas percorridas em sentido contrário.

Naquele dia em Luanda, em resposta ao funcionário do IPGUL, deu-me para falar da suposta falta de planeamento em Portugal. Ele respondeu com uma referência às novas práticas de ordenamento que Angola estava a importar da China e acabámos a discutir o conceito de unidade de vizinhança da escola moderna. Quatro anos depois, de volta a Portugal e aos debates nas disciplinas de estudo e ordenamento do território no nosso país, confronto-me com a abrangência geográfica desta conversa e o feixe de relações epistémicas que lhe está implícito. E questiono-me sobre as trajetórias do conhecimento urbano que por cá se produz. E interrogo-me sobre as ideias que escolhemos valorizar. E pergunto-me sobre as histórias que preferimos contar. E concluo destas dúvidas e questões, moldado que estou pelos desafios com que me deparei no meu trabalho de investigação em Luanda, que estará na altura de ensaiarmos uma abordagem pós-colonial às questões

do território, planeamento e urbanismo em Portugal. O objetivo do presente artigo é começar a alicerçar esta abordagem.

## **1. PONTOS DE PARTIDA** **Reconsiderando a Teoria Itinerante**

Começamos então num dos possíveis inícios, com Edward Said. Autor de *Orientalismo*, a análise crítica das “representações ocidentais do Oriente” (2004 [1978]) que no final dos anos setenta criou a matriz basilar para o desenvolvimento inicial dos estudos pós-coloniais, Said contribuiu determinantemente para hoje em dia podermos decompor e examinar a criação de perceções histórico-culturais bem como a propagação de ideias e tradições. Entre as suas várias contribuições para as ciências sociais e humanas, destacam-se as reflexões sobre as “viagens da teoria”, tema sobre o qual escreveu um ensaio pouco tempo de depois da publicação de *Orientalismo* (ver Said, 1983). Sempre que a teoria viaja, sugeria Said nesse texto, o trajeto que percorre nunca está desimpedido. As suas componentes conceptuais ficam marcadas não só por cada momento histórico que atravessam, mas também por cada lugar que passam. Ao deslocar-se no tempo e no espaço, a teoria é então continuamente reformulada de acordo com as condições locais de institucionalização e representação. Pelo caminho, enquanto se transforma, nem todos os seus aspetos sobrevivem. Segundo o argumento deste ensaio, desenvolvido através da análise da forma como a teoria da reificação do Húngaro Georg Lukács foi retomada por Lucien Goldmann em Paris e Raymond Williams em Cambridge, algumas das ideias da teoria desaparecem, outras são substituídas e muitas são completamente esquecidas. A “teoria itinerante”, conclui Said, perde assim o seu poder original.

Mas Edward Said não se deu por satisfeito com esta sua interpretação e no início dos anos noventa “reconsiderou” as suas próprias reflexões (Said, 2005 [1994]). Pegando agora em duas outras viagens da proposta de Lukács, uma pela mão de Theodor Adorno e a outra pela de Frantz Fanon, ele chega a conclusões bastante distintas das anteriores. Uma primeira diferença é que este segundo ensaio coloca a ênfase na “dispersão geográfica de que o motor teórico é capaz” (Said, 2005, p. 42). Quando Adorno e Fanon utilizam o pensamento lukácsiano sobre a relação sujeito-objeto, o primeiro para compreender o lugar de Schoenberg na história da música e o segundo para destacar a separação entre colonizador e colonizado a partir da Argélia, “vemo-los não

somente como vindo simplesmente depois de Lukács, usando-o como algo de tardiamente secundário, mas antes empurrando-o de uma esfera ou região para outra” (ibid.). O que este movimento sugere, propõe Said, é “a possibilidade de que lugares, sítios e situações sejam ativamente diferentes para a teoria, sem universalismos fáceis ou totalizações generalizadores” (ibid.). Mas ele ainda vai mais longe nesta sua segunda análise da “teoria itinerante”. Se na *Filosofia da Nova Música* (Adorno, 2008 [1948]) ele já encontra “um exemplo particularmente eloquente de uma teoria que viajou, tornando-se mais resistente, mais dura, mais recalcitrante” (Said, 2005, p. 30), é em *Os Condenados da Terra* (Fanon, 2015 [1961]) que Said verdadeiramente se extasia perante uma teoria em movimento a ser “desenvolvida com uma energia intelectual e política devastadoras” (Said, 2005, p. 30). Estes reacendimentos de uma teoria que viajou para diferentes lugares, permitem-lhe uma leitura muito mais otimista da itinerância das ideias, levando-o mesmo a declarar que “o objetivo da teoria é [...] viajar, indo para além dos seus limites, emigrar, permanecer em certo sentido no exílio” (Said, 2005, p. 41).

É precisamente com esta afirmação em epígrafe que a introdução a *Deslocalizar a Europa* se inicia. Na verdade, a “reconsideração” que Said faz da sua própria “teoria itinerante” ocupa um lugar de destaque nesta recolha e tradução de textos sobre “antropologia, arte, literatura e história na pós-colonialidade” quem em 2005 foi publicada pelo Centro de Estudos Comparatistas da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. Quem o diz é a sua organizadora, Manuela Ribeiro Sanches, que o selecionou para abrir o volume. Tal como ela o apresenta, a sua importância advém não só do conteúdo do ensaio, mas também da “deslocalização” que lhe serve de base. Com efeito, se a preocupação de Said com as itinerâncias da teoria ocupou um papel central na preparação de *Deslocalizar a Europa*, foi também o seu esforço de reconsideração que impulsionou e deu forma à sua publicação, em particular o modo como este incorpora e celebra o facto de que Fanon “lê a tradição ocidental (...) a partir da história colonial e dos processos de violência racial e económica a ela associados, sabendo, ao mesmo tempo, que estes constituem parte integrante da história metropolitana” (Ribeiro Sanches, 2005, p. 8). “Através desta releitura das viagens da teoria”, declara Ribeiro Sanches na sequência desta observação (ibid.), “Said propõe assim uma deslocalização decisiva, uma mudança de perspectiva, introduzindo aquilo a que se pode designar de ponto de vista pós-colonial”.

Escrito a partir de Portugal, com os desafios do seu território em mente, este artigo segue na linha da proposta de *Deslocalizar a Europa*. “Falar de um ponto de vista pós-colonial, a partir de uma perspetiva europeia”, afirma aí Manuela Ribeiro Sanches (ibid.), “corresponde a sublinhar não tanto o fim do colonialismo quanto, sobretudo, um outro modo de ler o passado e o presente”.

Ao assumir este ponto de vista, o que está em causa no presente artigo não é necessariamente a mudança do objeto de estudo e intervenção no planeamento do território em Portugal, mas sim um “duplo movimento de deslocalização e de localização” semelhante aquele que é proposto no livro organizado por Ribeiro Sanches (2005, p. 21). Porém, parece-me haver aqui um longo caminho a percorrer. Como se tentará ilustrar na última parte deste texto, a imaginação colonial está de tal forma enraizada nas disciplinas de estudo e ordenamento do território em Portugal que é necessário começar por desconstruir alguns dos seus pressupostos. Antes de poder deslocalizar há que desenraizar. Assim, não se pretende para já alargar o âmbito do conhecimento urbano que por cá se produz, fazendo-o chegar a “outros” contextos e realidades. Pretende-se, isso sim, estabelecer pontos de partida para a sua reinterpretação, questionando as suas certezas epistemológicas e pondo em causa os seus horizontes geográficos e disciplinares. Pretende-se, por outras palavras, lançar bases para muitas viagens teóricas “pelos interstícios das culturas, nações e disciplinas” (Ribeiro Sanches, 2005, p. 8). Viagens essas que terão múltiplos itinerários, três dos quais iremos agora explorar brevemente.

O primeiro percurso, já de alguma forma iniciado com esta introdução, será muito breve e vai bem para lá das margens do território, planeamento e urbanismo em Portugal. O objetivo aqui é simplesmente dar a conhecer um pouco da história dos estudos pós-coloniais, apontando de forma muito abreviada algumas das suas linhas temáticas mais relevantes no contexto do presente artigo. A segunda rota que iremos trilhar faz-se pelas margens disciplinares do ordenamento do território no contexto português. Tal como no primeiro itinerário, o intuito aqui é esboçar os contornos das inflexões portuguesas ao pensamento pós-colonial, prestando particular atenção àquelas que são as questões mais significativas para o estudo e a prática do ordenamento do território no nosso país. Na terceira trajetória que vamos seguir voltamo-nos a afastar geograficamente de Portugal para nos aproximarmos indubitavelmente do âmbito disciplinar desta revista. Pretende-se aí analisar com algum detalhe as principais zonas de impacto da pós-colonialidade nas disciplinas de estudo e ordenamento do território a nível internacional,

um caminho que tem permanecido praticamente marginal ao pensamento urbano em Portugal. Estes três itinerários irão então desembocar numa análise do conhecimento sobre território, planeamento e urbanismo em Portugal. Certamente menos ambicioso que o esforço analítico de Idalina Baptista (2012), o comentário que se faz na última parte deste artigo segue no encalce da sua crítica alargada à ciência que por cá se produz. Mas fá-lo focando-se em dois autores-chave que escapam à análise crítica de Baptista e cujo posicionamento teórico é também ele mais ou menos extrínseco ao núcleo dominante do ordenamento do território em Portugal. E fá-lo adotando um ponto de vista assumidamente pós-colonial.

## **2. ITINERÁRIO 1**

### **Pelos Estudos Pós-Coloniais**

Os estudos pós-coloniais surgiram, na década seguinte à publicação de *Orientalismo* por Edward Said (2004 [1978]), como corpo teórico associado ao pós-estruturalismo e à chamada “viragem cultural” nas ciências sociais e humanas. Os seus primeiros passos foram dados nas academias britânica e norte-americana, entre o final dos anos setenta e o início dos anos oitenta, com o avultar da crítica à marginalização das literaturas não-ocidentais do corpus canónico dos estudos literários. Por volta dessa mesma época, a partir do subcontinente Indiano (mas com um pé bem assente na Universidade de Sussex, em Inglaterra), começou a tomar forma o chamado Grupo de Estudos Subalternos, que em muito contribuiu para sua consolidação inicial. Sob orientação de Ranajit Guha, este coletivo essencialmente formado por historiadores de origem indiana como Partha Chatterjee, Gyan Prakash ou Dipesh Chakrabarty surgiu com o intuito de contrariar o elitismo de uma prática historiográfica acusada de estar amarrada ao colonialismo e ao pensamento eurocêntrico (ver Guha and Spivak, 1988). Influenciados pelas ideias de Antonio Gramsci, o grupo pretendia então rever a história moderna do subcontinente Indiano partindo do ponto de vista dos grupos sociais sujeitos à hegemonia das classes dominantes; ou seja, tomando como sua a perspectiva do subalterno – um programa cuja exequibilidade foi entretanto posta em cheque pela autora indiana Gayatri Spivak e seu influente ensaio crítico “Can the Subaltern Speak?” (a sua primeira iteração escrita foi publicada em 1985). Então reconhecida pelo seu prefácio a *Da Gramatologia*, o livro de Jacques Derrida cuja tradução para inglês havia completado em 1976, esta teórica e crítica literária

radicada nos Estados Unidos não só moldaria o futuro intelectual do Grupo de Estudos Subalternos como também se viria a tornar uma das figuras de proa dos estudos pós-coloniais. Por último, ainda no âmbito da afirmação inicial deste corpo teórico, há que referir a importância de dois autores da área dos estudos culturais e literários, também eles com identidades hifenizadas. Nos Estados Unidos, os ensaios de Homi Bhabha, os mais importantes dos quais foram publicados em *The Location of Culture* (1994), inauguraram um léxico teórico que inclui conceitos como mimetismo, hibridez ou ambivalência e cuja influência na construção teórica do pós-colonialismo é assinalável. Em Inglaterra, Paul Gilroy marcou de forma decisiva o estudo da diáspora com *The Black Atlantic* (1993).

Esta abreviadíssima e necessariamente insuficiente biografia daqueles que foram os primeiros desenvolvimentos dos estudos pós-coloniais deixa transparecer algumas das suas características. Desde já se percebe que mais do que se referir uma temporalidade, ou ao período histórico subsequente à independência política das colónias, o pós-colonialismo é aqui fundamentalmente um conceito teórico-metodológico. Com efeito, foi enquanto forma de pensamento e discurso crítico que a problemática pós-colonial se configurou, ao longo das últimas três ou quatro décadas, como fator de inquietação e transformação transversal a diferentes áreas disciplinares. Tendo ainda moldado e, em torno, sido influenciado por várias formações teóricas emergentes, como foi o caso dos estudos culturais ou da teoria feminista, o campo dos estudos pós-coloniais rapidamente se desmultiplicou em várias correntes e perspectivas heterogêneas, sendo por isso praticamente impossível de identificar ou circunscrever um corpus teórico e metodológico preciso. Dito isto, há que enfatizar o facto de que todas as suas diferentes correntes e perspectivas se firmam na crítica aos efeitos prolongados do colonialismo, em particular à dominação do Norte sobre o Sul, e também que procuram com as suas análises incorporar pontos de vista que têm sido assim subalternizados na constituição do mundo contemporâneo. Isto tem um conjunto importante de implicações político-culturais, mas sendo que é a questão epistemológica aquela que aqui mais nos interessa, foquemo-nos por um momento nos seus atributos gerais.

Para além de consagrar a possibilidade de repensar a literatura, a história ou a sociologia a partir de perspectivas antes marginalizadas, os estudos pós-coloniais fundam uma abordagem crítica à produção moderna de conhecimento. Ao revelar o papel fulcral do colonialismo na subalternização das formas de assimilar e compreender a realidade social que fogem aos



preceitos universalistas da modernidade eurocêntrica, esta abordagem (para a qual, como veremos em baixo, Boaventura de Sousa Santos tem sido um dos mais prolíficos contribuidores) contesta a ideia de que ciência moderna, com a sua estrutura disciplinar e divisão radical entre saberes, é o único modo de produção de conhecimento. Como tal, num mundo em que dispositivos de dominação cognitiva permanecem praticamente incólumes ao fim do período histórico da colónia, os estudos pós-coloniais incitam a uma dinâmica de ruptura epistemológica com a modernidade ocidental que reivindica o modo de olhar do colonizado, privilegia o reequacionamento conceptual, e valoriza a pluralidade de saberes e modos de conhecimento. Ao constituir-se, desta forma, como espaço de rejuvenescimento epistemológico, o campo dos estudos pós-coloniais engloba assim tanto esforços de consideração das chamadas “epistemologias do Sul” (ver Sousa Santos e Meneses, 2009) quanto processos de “provincialização da Europa” (Chakrabarty, 2000).

### **3. ITINERÁRIO 2** **Pelos Estudos Pós-Coloniais Portugueses**

No contexto da academia portuguesa os estudos pós-coloniais emergiram a partir da segunda metade dos anos noventa. Tal como havia acontecido em Inglaterra e nos Estados Unidos, também por cá o impacto deste corpo teórico se começou a manifestar de forma mais evidente no âmbito da crítica literária e dos estudos culturais, onde se têm vindo a destacar diferentes formas de Contar o ‘Império’ na Pós-Colonialidade (Ribeiro Sanches, 2006) e de enfrentar Fantasmas e Fantasias Imperiais no Imaginário Português Contemporâneo (Calafate Ribeiro e Ferreira, 2003). Dito isto, há que sinalizar a particular transdisciplinaridade destas abordagens e a influência crescente que os estudos pós-coloniais têm tido em várias outras áreas das ciências sociais e humanas. Desde a antropologia à história, passando pela sociologia e a geografia, bem como pelas áreas científicas pluridisciplinares como é o caso dos estudos africanos, o seu campo de ação tem-se vindo a consolidar tanto ao nível da investigação como no âmbito do ensino. Entre os vários departamentos e centros de investigação que têm contribuído para o seu desenvolvimento, o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra é provavelmente aquele que tem tido um papel mais proeminente.

Em termos de conteúdo teórico-metodológico, os estudos pós-coloniais em Portugal têm vindo a seguir os traços gerais dos debates internacionais,

mas com algumas características que lhes conferem um grau importante de especificidade. Desde logo, o seu âmbito geográfico de análise é tendencialmente exterior ao do centro de gravidade anglo-saxónico do corpo teórico central dos estudos pós-coloniais. Naturalmente, dado que os próprios pressupostos epistemológicos do pensamento pós-colonial fazem avivar o facto de que este é um corpo teórico fundamentalmente desenvolvido a partir da experiência histórica dominante dos impérios britânico e americano, o campo dos estudos pós-coloniais em Portugal tem-se quase exclusivamente dedicado ao estudo do espaço sociocultural de língua oficial portuguesa. Desta forma, como os títulos acima citados deixam transparecer – ambos retirados de dois dos mais importantes volumes editados sobre a pós-colonialidade portuguesa – é na órbita cronologicamente prolongada do império colonial português que se têm desenvolvido a maior parte das análises. Tecendo argumentos a partir de narrativas que vêm das suas margens, tanto no contexto das regiões colonizadas como no quadro da então chamada metrópole, os estudos pós-coloniais desenvolvidos em Portugal procuram novas formas de descrever o mundo criado pelo império português, novos modos de analisar os seus mecanismos de dominação e novas maneiras de considerar o que resultou da sua queda.

No que diz respeito a autores e publicações relevantes, para além dos ensaios que fazem parte dos dois volumes já mencionados, de entre o relativamente vasto manancial de trabalhos sobre a pós-colonialidade portuguesa que se poderiam aqui referir, destaca-se a forma assumidamente irónica e provocatória como, em *Um Mar Cor de Terra* (2000) e *“Atlântico Pardo”* (2002), Miguel Vale de Almeida alude a Paul Gilroy (ver acima) para uma análise sobre “raça, cultura e política da identidade” no caso «lusófono» e uma crítica contundente ao excepcionalismo luso-tropicalista. Mais próximo das questões do território, planeamento e urbanismo com que o presente artigo pretende lidar, há ainda que referir o volume *Cidade e Império*, uma compilação de textos que “trata de dinâmicas presentes nos espaços urbanos do Império português e o modo como estes se estendem por intermédio de práticas e representações, para lá da fronteira cronológica do Império” (Domingos e Peralta, 2013, p. x-xi). Outras referências poderiam obviamente ser feitas, mas aquela que provavelmente será a mais proeminente intervenção feita ao nível do pensamento pós-colonial em Portugal é a de Boaventura de Sousa Santos, diretor do supramencionado Centro de Estudos Sociais.

Como já foi acima referido, a fecunda contribuição de Sousa Santos para a crítica ao pensamento moderno ocidental, sobre o qual ele vem já refletindo

desde *Um Discurso Sobre as Ciências* (1988) e o qual ele mais recentemente classificou como “pensamento abissal” (2007), tem sido extremamente influente. Mas a sua intervenção no campo dos estudos pós-coloniais está longe de se restringir às questões epistemológicas. De uma forma mais geral, Boaventura de Sousa Santos (2006, p. 37) propõe uma “compreensão não ocidental do mundo em toda a sua complexidade”, uma abordagem pós-colonial “de oposição” em que para além de se considerar “a contraposição entre Sul e Norte” se considera ainda “a contraposição entre o Sul do Sul e o Norte do Sul e entre o Sul do Norte e o Norte do Norte”. Aquilo que é particularmente interessante aqui é a forma como esta proposta teórica decorre de um argumento-chave em torno das particularidades do pós-colonialismo português e da necessidade de o situar em relação à especificidade do colonialismo que o configura. De forma muito sumária, o que Sousa Santos argumenta é que durante séculos Portugal esteve “entre Próspero e Caliban” (2001), ocupando simultaneamente um lugar central no seu império colonial e uma posição periférica em relação ao centro da Europa. Ou seja, que Portugal tem cumprido uma função de intermediação no sistema-mundo capitalista que se estende até aos dias de hoje. Dito de outra forma, com palavras que Sousa Santos (ver 1985) vem repetindo no encalce de Immanuel Wallerstein (1984) desde os anos oitenta, Portugal é um país semiperiférico. E como tal, argumentou recentemente no “diagnóstico português” ao seu *Ensaio Contra a Autoflagelação*, a sua relação com a Europa deve ser considerada no âmbito de três grandes momentos históricos (2011, p. 40-57): o momento da rejeição (1890-1930), o momento da aceitação (1974-2011) e aquele que estamos agora a viver, o momento da tolerância, em que a rejeição se disfarça de aceitação.

#### **4. Tinerário 3** **Pelos Estudos Urbanos Pós-Coloniais**

Não seria possível percorrer a trajetória da teoria pós-colonial pelo espaço da cidade contemporânea sem começar por mencionar o trabalho pioneiro de Jane M. Jacobs em meados dos anos noventa. Com quatro casos de estudo sobre a condição urbana em Inglaterra e Austrália, *Edge of Empire* (1996) foi um dos primeiros esforços para considerar o legado do imperialismo colonial nas formas contemporâneas de produção do espaço. Mas foi a partir do Sul que, uns anos mais tarde, os estudos urbanos pós-coloniais se começaram a consolidar de forma mais sistemática.

A intervenção de Jennifer Robinson tem sido aqui uma das mais incisivas. Apoiando-se em reflexões e análises que vinham sido desenvolvidas de forma relativamente inconcludente desde meados dos anos 90, ela ganhou visibilidade com um agora muito citado artigo de 2002, destacou-se com a edição de *Ordinary Cities* em 2006, e tem-se vindo a fortalecer ao longo dos anos com várias outras publicações. Tendo surgido depois da viragem do século, numa altura em que se haviam já consolidado múltiplos esforços para compreender a geografia da globalização através da análise da posição e do funcionamento das cidades na economia-mundo, uma das suas principais observações críticas foi de que o campo dos estudos urbanos continuava a remeter a maior parte das cidades para “fora do mapa” cognitivo que o sustém. Tinha sido assim com Robert Park e Louis Wirth, durante a formação da Escola de Chicago e a constituição da sociologia urbana como ramo de estudos especializados (ver Robinson, 2004 e 2006, p. 13-40). Continuava a ser assim na forma como Saskia Sassen ou Peter Taylor, dois dos mais importantes proponentes da abordagem que então dominava a disciplina, haviam recentemente categorizado e hierarquizado o mundo urbano em função das chamadas “cidades globais” (Sassen, 2001) e da “rede de cidades mundo” (Taylor, 2004) que a partir delas se ordenava (ver Robinson, 2002, 2005 e 2006, p. 93-115). De fora ficava, expôs Robinson citando o capítulo introdutório a um dos principais volumes desta literatura, uma imensidão de populações urbanas “economicamente irrelevantes” (Knox, 1995, p. 41 in Robinson, 2002, p. 534). Perante tal desconsideração pelo que está para além dos supostos centros organizacionais da economia global, dada a enorme discrepância entre as visões estreitas da teoria e a real amplitude das urbanidades contemporâneas, a sua avaliação dos limites e possibilidades das disciplinas de estudo das cidades tem sido implacável.

O que Jennifer Robinson argumenta, na senda da crítica pós-colonial e na linha de algumas análises que foram sendo desenvolvidas na periferia dos estudos urbanos, é que esta assimetria persiste pois aquelas que são abordagens tendencialmente economicistas e (ainda) algo imperialistas estão assentes numa separação geográfica profunda, uma divisão prolongada entre as cidades de onde emana a teoria e todas as outras para onde as intervenções desenvolvimentistas se dirigem. O mapa que daqui resulta, diz-nos então, o mapa com o qual pensamos e construímos os estudos urbanos, é necessariamente desequilibrado. Cintilantes no seu centro estão, em grande maioria, cidades do Ocidente. Fora dele, agregadas sob o desígnio do ‘subdesenvolvimento’ ou da ‘urbanização da pobreza’, estão aquelas cidades que anteriormente

havam sido remetidas ao ‘terceiro-mundo’; as mesmas que nos compêndios da disciplina, tal como nos cursos de arquitetura e urbanismo, constituem pouco mais do que um apêndice. Ou seja, na leitura que Robinson faz dos estudos urbanos, se é a partir da experiência e da história de algumas cidades que as categorias, os padrões e as normas de urbanidade se têm constituído, a maior parte das cidades são persistentemente diagnosticadas pelo que ainda não são, a partir de modelos pré-determinados e em função de princípios inaplicáveis. No caso das abordagens dominantes na altura, o conceito de cidade global surge assim como uma “ficção reguladora” (2002, p. 546) do planeamento e das políticas urbanas.

O problema aqui não é que existam cidades diferentes, que não se conformam ao quadro teórico existente ou que são constituídas por configurações económicas e modos de urbanidade cuja categorização está por especificar. O problema está antes no profundo e continuado enraizamento do colonialismo e do neoimperialismo nas premissas e práticas da teoria urbana contemporânea. Segundo o argumento de Robinson, são as circunscrições territoriais sobre as quais o imaginário teórico da disciplina se edifica que a limitam profundamente. Em particular, impedem-na de ajudar a compreender a complexidade das economias urbanas e a imensa diversidade de formas de vida existente em cidades pelo mundo fora. Na perspectiva da autora, tal como na de Anthony King (1990) antes dela, os estudos urbanos estão assim “profundamente divididos contra si mesmos” (2002, p. 533). Não apenas porque esta geografia fragmentada da teoria urbana compromete a sua própria vitalidade, tornando-a irrelevante ou até mesmo prejudicial na maior parte do mundo, mas também porque assim se impõem enormes constrangimentos à capacidade de imaginar e planear o futuro dessa vasta maioria de cidades não-cartografadas. Para contrariar esta tendência, para que a relevância dos estudos urbanos não defina perante os múltiplos desafios da contemporaneidade, é necessário que a disciplina “descolonize a sua própria imaginação” (Robinson, 2002, p. 546) – sobre o que constitui a urbanidade e sobre os limites e as possibilidades do que as cidades podem ser.

É então a partir de regiões urbanas fora do mapa cognitivo vigente que Jennifer Robinson defende ser crucial fomentar uma abordagem alternativa ao estudo das cidades. O que ela se propõe a fazer em *Ordinary Cities*, o livro que compila e sistematiza a sua intervenção académica no início do milénio, é a estabelecer as bases para uma teoria urbana pós-colonial. Tal como o título da introdução ao livro indica, este esforço de revitalização epistemológica

requer a “pós-colonização dos estudos urbanos”. Um dos primeiros passos a dar nesse sentido, Robinson tem vindo a dizer desde os seus primeiros artigos, envolve conseguirmo-nos libertar daquilo a que designa como “imperativo da categorização” (2002, p. 549). Em vez de nos preocuparmos em rotular e classificar cidades de acordo com demarcações perentórias e inflexíveis, e para que consigamos romper com as ambições universalistas e homogeneizadoras de abordagens fundamentalmente paroquiais (cf. Chakrabarty, 2000), o que ela propõe é que a disciplina embarque num projeto cosmopolita de reflexão sobre as características e funcionamento de “um mundo de cidades ordinárias” (2006, p. 1) – um mundo complexo, extremamente heterogéneo e profundamente interligado, com múltiplas configurações económicas e constituído por uma enorme diversidade de experiências e conhecimentos. Ao ampliar o alcance geográfico dos seus recursos empíricos, ao descentrar os seus pontos de referência – ao “deslocar a modernidade” e ao “diversificar o desenvolvimento” (ver Robinson 2006, p. 3-12) – a teoria urbana a desenvolver deverá assim refletir as trajetórias prosaicas de cidades por toda a parte. A possibilidade de considerar todas as cidades dentro do mesmo campo de análise é, desta forma, o “requisito fundamental para um urbanismo pós-colonial” (Robinson 2006, p. 170).

Esta intervenção de Jennifer Robinson coloca-nos perante a necessidade urgente de ir para além de abordagens dicotómicas que no Norte criam modelos e a Sul vêm apenas problemas. Quem o diz é Ananya Roy, outra das mais acérrimas defensoras da pós-colonização dos estudos urbanos, quando numa das suas publicações mais citadas se propõe a seguir o percurso apontado por Robinson. “O estudo das cidades”, afirma na mesma linha, “está hoje marcado por um paradoxo” (2005, p. 147). Pese embora a maior parte do crescimento urbano esteja a acontecer nos países em desenvolvimento, assinala a autora, a produção de teoria sobre o funcionamento das cidades permanece enraizada algures entre a Escola de Chicago de sociologia urbana e a Escola de Los Angeles de geografia pós-moderna. Publicado na revista da Associação Americana de Planeamento em 2005, o artigo de Roy assenta então na possibilidade de trilhar o caminho traçado por Robinson através do encorajamento de formas de intervenção no planeamento do território que procurem aprender com as cidades do Sul. Referindo um conjunto importante de congruências entre políticas de combate à informalidade nessas mesmas cidades e esforços de gestão dos espaços da pobreza no contexto americano, o que Ananya Roy faz é resgatar o enquadramento

que ela própria contribui para dar à problemática da informalidade urbana – tema sobre o qual ela havia então recentemente coorganizado um livro composto de “perspetivas transnacionais do Médio Oriente, América Latina, e Ásia Meridional” (Roy e AlSayyad, 2004) – para então argumentar que algumas das questões que daí advêm podem munir urbanistas e planeadores americanos com ferramentas importantes para a sua própria prática. Vejamos então, sucintamente, de que forma.

Assinalando a crescente proeminência da informalidade nas agendas do desenvolvimento internacional e do planeamento urbano, Roy começa por identificar duas formas dominantes de interpretar e lidar com a sua problemática (ver Roy, 2005, p. 148-150). Para um dos lados, encabeçado nesta sua caracterização por Peter Hall (ver Hall and Pfeiffer, 2000), a informalidade é a expressão última do crescimento urbano desmesurado. Para a outra frente interpretativa, aqui indiscutivelmente liderada por Hernando De Soto (ver De Soto, 2000), a informalidade constitui uma forma de intrépido empreendedorismo. É então identificando aquilo que aproxima estas duas visões aparentemente contrastantes – em particular o pressuposto a partir do qual ambas examinam a informalidade como um fenómeno, uma região ou uma esfera de ação fundamentalmente separada da formalidade pelo processo de modernização – que Roy apresenta uma abordagem alternativa ao seu estudo assente na rejeição inequívoca da noção de setor informal. Uma vez concetualizada como “modo generalizado de urbanização” (ver também Roy e AlSayyad, 2004), a informalidade passa então a poder ser percebida não como exceção ao planeamento (ou como algo que lhe é antagónico e que precede à regulação do estado), mas antes como um sistema de normas por si produzido para governar o processo de transformação urbana. É este discernimento vindo do Sul que, segundo Roy, pode servir para ajustar formas de planeamento e intervenção urbana nos Estados Unidos. Em especial, ao colocar ênfase no poder do estado para suspender a ordem, para demarcar a fronteira entre formal e informal, e para determinar que formas específicas de informalidade irão prosperar ou desaparecer, este entendimento da informalidade urbana possibilita novas formas de pensar e agir perante os desafios da pobreza e da justiça social no contexto das cidades americanas. Ou seja, quando conceptualizada fora dos enquadramentos da crise e do heroísmo, a informalidade urbana passa a poder constituir “uma importante epistemologia para o planeamento” (Roy, 2005, p. 156).

Na sequência destas ideias, num posterior artigo de 2009, Ananya Roy procura articular os contornos das “novas geografias da teoria urbana”. Para o fazer, diz a autora uma vez mais no seguimento de Jennifer Robinson, é necessário recalibrar as geografias autorizadas de criação de conhecimento e “deslocar o centro” (Roy, 2009, p. 820-821) euroamericano de produção teórica para o Sul global. Isto não é o mesmo que simplesmente defender a diversificação do âmbito geográfico das análises empíricas, nem equivale meramente à necessidade de reconhecer a multiplicidade de cidades existentes e as suas formas alternativas de desenvolvimento. Nem tão pouco corresponde a um argumento sobre a inaplicabilidade de ideias vindas do Norte. Tal como Robinson, Roy está antes preocupada com o confinamento dos locais a partir dos quais se teoriza, com os limites assim impostos à imaginação e com a flagrante indigência epistemológica que daí resulta. Aquilo que está em causa não é apenas o insucesso das representações totalizantes da modernidade ou a ideia de que não existe uma única teleologia da modernização (ver Roy, 2011, p. 311). Aquilo que tem que ser questionado, dirá mais tarde citando Robinson (2004: 709), é a “relação privilegiada entre modernidade e certos tipos de cidades” (in Roy, 2011, p. 309). Por forma a contribuir para colmatar estas insuficiências, para que uma teoria urbana mais cosmopolita se comece a constituir, o que este seu artigo faz é considerar um repertório de cidades completamente diferente dos que normalmente se convocam quando se pondera a experiência urbana contemporânea, para então esboçar um conjunto de “conceitos para a metrópole do século XXI” (Roy, 2009, p. 824-828). Partindo assim de múltiplos tratamentos da questão urbana em diferentes regiões do Sul global (Roy, 2009, p. 821-824), Roy apresenta um aparato conceptual organizado em três vetores distintos que servem como contraponto a três modelos teóricos vindos do Norte. Em contraste com as abordagens hierarquizantes da teoria das cidades globais (citando, também, Sassen e Taylor), ela propõe-se a explorar práticas de inscrição das cidades no mundo. Como complemento às interpretações marxistas focadas nas dinâmicas de acumulação e regulação urbana (citando Harvey, 1989, Smith, 1996 ou Brenner, 2004), ela sugere a noção de informalidade como modo de produção do espaço. Em conversação com as leituras pós-modernas da fragmentação e reestruturação das cidades-região (citando Soja, 1992, Davis, 1990 ou Dear e Leclerc, 2003), ela dá ênfase ao imbricamento da construção da nação



nas geografias da exo-urbanidade e à sua subsequente extraterritorialidade.

Já deverá ser claro por agora que tanto Jennifer Robinson quanto Ananya Roy estão mais interessadas na pós-colonialidade como deslocação epistemológica do que como conjuntura sócio-histórica ou disposição político-institucional. Poderíamos confirmá-lo no modo como Robinson se tem ultimamente dedicado a defender a “proliferação do gesto comparativo” (2011, p. 19) como meio de expansão dos recursos dos estudos urbanos para a produção teórica num mundo de cidades, mas para o caso de restar alguma dúvida vejamos a forma como Roy apresentou a sua versão de “urbanismo pós-colonial”. No ensaio de fecho a *Worlding Cities*, o livro que coorganizou sobre “experiências Asiáticas e a arte de ser global” (Roy e Ong, 2011), ela começa por se declarar “especialmente interessada no projeto do urbanismo pós-colonial e no modo como o estudo das cidades pode ser enriquecido através de um compromisso renovado com os estudos pós-coloniais” (Roy, 2011, p. 307). Embora o urbanismo pós-colonial seja normalmente concebido ora como categoria contemporânea das antigas cidades coloniais, ora como descritor das formas heterogêneas de subalternidade e resistência em contextos urbanos do Sul global, este seu compromisso com a pós-colonialidade é substancialmente diferente (ver Roy, 2011, p. 312). O projeto de Roy passa antes por tentar perceber de que formas a teoria pós-colonial poderá permitir novas linhas de pesquisa urbana e a renovação teórica das disciplinas espaciais. Uma destas formas, talvez a mais central a este seu projeto de urbanismo pós-colonial, encerra em si a incumbência de analisar as práticas de referenciação e inscrição no mundo através das quais o conhecimento urbano é constituído e de, no seguimento da provocação de Chakrabarty (2000), “provincializar’ as suas declarações geográficas” (Roy, 2011, p. 309). O que está aqui em causa, sinaliza a autora, é uma mudança importante no âmbito da pós-colonialidade. Ao deslocar-se “do pós-colonial como uma condição urbana para o pós-colonial como uma metodologia crítica de desconstrução” (2011, p. 308), Roy coloca-se assim na dianteira de uma nova forma de conceber os estudos metropolitanos globais.

## 5. PONTOS DE CHEGADA

### Aproximações ao Território, Planeamento e Urbanismo

Vila Nova de Famalicão, 20 de fevereiro de 2016. “O território é um produto social em contínua transformação. Tece-se na tensão e nos (des)encontros entre o conjunto de ações e representações, discursos e debates, imagens e pro-

jetos coletivamente produzidos que conferem sentido(s) à realidade urbana e definem plataformas de vida em comum.” Foi assim, na alocução introdutória de Nuno Travasso tal como no folheto apresentação de onde foi retirada esta citação, que se iniciaram os trabalhos da conferência “Território: Casa Comum”. Organizado pelo grupo de investigação Morfologias e Dinâmicas do Território (MDT) do Centro de Estudos de Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto (FAUP), no âmbito de um projeto que se desenvolveu em torno de uma exposição na Casa do Território, o fórum público juntou autores de referência em várias áreas disciplinares. A sua intenção não foi apenas, conforme o programa de sessões para o dia, “olhar, planear e imaginar” a “cidade continuada do Vale do Ave”, o objeto de estudo que instigou a realização deste projeto e que faz parte das paisagens de ocupação difusa que tanto têm preenchido as preocupações do MDT ao longo dos anos. O objetivo da conferência foi também questionar os limites desta realidade. Ou, como assim declarou Álvaro Domingues no início da primeira e principal preleção da manhã, debater sobre o que é a urbanidade.

E foi de facto bem longe dali que o coordenador do projeto e professor da FAUP começou a sua intervenção. Porque a intensificação dos processos de urbanização mundial e a sua concomitante deslocação para contextos não-ocidentais, explicou de forma análoga às suas recentes descrições da contemporaneidade global, imprime à noção de urbanidade um novo espectro de significados. “É muito difícil”, escreveu-o cerca de um ano antes, “dizer se a Cidade do México, São Paulo, Lagos ou Bombaim são cidades, querendo com isso designar uma ideia de todo que sirva como descritor de uma determinada formação social e seu território” (Domingues, 2015a, p. 27). Foi então assim, com este tipo de alusão ao Sul, que nesse dia em Famalicão, Domingues enunciou um dos argumentos principais da sua apresentação, que é também uma das premissas fundamentais do seu trabalho no MDT. Como ele próprio escreve no catálogo da exposição, quando confrontados com “o conjunto de factos e assuntos de que se fala quando se fala de território, imediatamente somos inundados por uma infinidade de significações, explicações, polémicas e contradições” (Domingues, 2015b, p. 28). Ou como quando, no âmbito de um ambicioso estudo sobre formas e políticas urbanas em Portugal, escreveu sobre as terminologias do urbanismo e classificou as noções de cidade e urbano como uma “espécie de conceitos-esponja” (Domingues, 2011, p. 19; ver também 2015a), terminologias com “uma tal pluralidade de sentidos que hoje se pode questionar com razão para que é que elas servem ou que

é que elas denominam”. Perante o fim destas definições universais e de tantas outras totalidades ficcionadas, a única certeza é mesmo de que o território se constrói socialmente. Sendo impermeável a prescrições inequívocas fixadas de antemão, ele decorre sempre de um processo aberto e contínuo de “territorialização” (Domingues, 2015b, p. 34; ver também 2011: 25). Dito de outra forma, a construção do território enquanto “casa comum” acontece no seio de uma determinada organização social, no cruzamento de múltiplas formas de produção de conhecimento e de criação de sentido – modos contingentes (e potencialmente conflituantes) de objetivar e de argumentar que Álvaro Domingues (2015b) descreve no catálogo da exposição como “retóricas do território”.

Deste ponto de vista com que essa “casa comum” é montada, diante da apregoada falência do planeamento moderno e do seu projeto de cidade, torna-se imperativo desconstruir as retóricas científicas e normativas dominantes. Em alternativa, sugere Domingues e os demais proponentes do projeto em causa, devem-se promover representações narrativas do território e a constituição de um novo modo de olhar que “admite uma pluralidade infinita de jogos de linguagem e de estratégias de argumentação e de produção de sentido” (Domingues, 2015b, p. 33; Cf. Cálix, 2015, Travasso, 2015). É também necessário, Domingues tem vindo já há algum tempo a afirmar na linha das abordagens relacionais de autores como François Ascher, Manuel Castells ou Edward Soja (ver Domingues, 2008 e 2011), difundir um conjunto de conceitos, categorias conceptuais e metáforas – “um novo léxico”, como recentemente lhe voltou a chamar (Domingues, 2015a, p. 30) – que seja capaz de traduzir a passagem da ideia de cidade como referencial ou modelo único para um entendimento plural e polissémico do urbano.

Ao longo dos anos Domingues tem então vindo a introduzir um novo vocabulário para descrever e interpretar processos de urbanização contemporâneos e em particular as metamorfoses da realidade portuguesa. Um dos termos que se destaca, e que o autor desenvolve a partir da literatura sobre movimento, fluxos e urbanidade em rede, é a noção de “território como hipertexto” (Domingues, 2015c; Cf. Ascher, 2007). Um outro conceito especialmente marcante no seu léxico pessoal, e que é também desenvolvido a partir desse mesmo referencial teórico, é por ele usado para descrever uma forma urbana que faz parte daquilo que classifica como um processo extensivo de “colonização da infraestrutura viária” (Domingues, 2011, p. 59-65) e é referido na contracapa do livro que a apresenta como “a imagem perfeita” da metamorfose da cidade para o urbano (Domingues, 2009). Esta forma

urbana emergente, explicou recentemente o autor (Domingues, 2015a, p. 25), constitui uma “espécie de dispositivo sociotécnico que possibilita a mobilidade das pessoas, da informação, das mercadorias, da energia...e que funciona como uma prótese que torna possível a organização da sociedade/território”. Refiro-me, claro está, ao “elemento mais banal das formas e processos de urbanização em Portugal” (2009, p. 13), aquilo que Álvaro Domingues interpreta, relata e produz (através de estratégias narrativas tão intensamente performativas quão profundamente incisivas) como “a rua da estrada”.

Pela forma como desconstrói a ideia modernista de cidade e privilegia uma conceptualização dinâmica e fragmentada do urbano, esta é uma abordagem ao estudo do território português com enorme potencial explicativo. Quase todos, incluindo os seus detratores, parecem concordar que o trabalho de Álvaro Domingues providencia um diagnóstico preciso e rigoroso da complexidade e diversidade da realidade. A sua grande fragilidade, dizem normalmente aqueles que procuram agir no âmbito do sistema de ordenamento do território, reside na falta de capacidade de operacionalização. Como João Ferrão diria naquele dia em Famalicão, durante a sessão dedicada às formas de “planear” a urbanização extensiva, agora que o difuso é já reconhecido como uma realidade com a qual temos que lidar (e uma vez que já estamos numa fase avançada da sua análise), a questão principal que se põe é de saber “o que fazer?” Embora esta apreciação me pareça válida, a minha leitura da abordagem de Domingues levanta um outro tipo de dúvidas. Pois quando a examinamos de um ponto de vista pós-colonial, deparamo-nos com um nível de confinamento epistemológico que, do meu ponto de vista, poderá conduzir ao subaproveitamento do seu potencial explicativo e assim limitar a sua capacidade de dar inteligibilidade ao real. Mas antes de lá irmos, vamos aproveitar a presença de João Ferrão nesta conversa e analisar brevemente um dos seus textos mais recentes.

Em *O Ordenamento do Território como Política Pública* – um livro que Jorge Gaspar, um dos mais reconhecidos estudiosos da sociedade e do território em Portugal, apresenta como uma “obra fundadora” (2011, p. 9) – João Ferrão defende que entre os vários fatores que concorrem para a situação de fragilidade em que se encontra o ordenamento do território em Portugal, são questões de “cultura” as que mais condicionam o seu funcionamento (ver Ferrão, 2011, p. 20, 25 e 131-133). Por um lado, afirma o ex-Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, subsiste entre os profissionais ligados ao território uma cultura política e administrativa muito

marcada por valores, normas e práticas modernistas e como tal pouco favorável à coordenação intersectorial de base territorial. Por outro lado, garante o agora investigador principal do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, existe um acentuado défice de cultura cívica ao nível das crenças, atitudes e comportamentos de cidadãos e instituições em relação ao território. Perante este diagnóstico, por forma a construir uma política pública de ordenamento do território mais robusta e resiliente, Ferrão junta-se a vários outros críticos e analistas para apelar à criação de uma “nova cultura de território e de ordenamento do território” (2011, p. 115-125).

Dado que o desenvolvimento desta nova cultura acarreta mudanças profundas ao nível das “condições sociais de funcionamento do ordenamento do território” (2011, p. 19), João Ferrão parece então propor que se proceda de duas formas complementares. Em primeiro lugar, no seguimento de uma afirmação de John Forester na qual este defende a necessidade “*melhor teoria*” (2008, p. 299, sublinhado no original), Ferrão sugere e procura ele próprio “retirar ilações de controvérsias e debates ocorridos recentemente noutros países ou ao nível europeu sem, no entanto, esquecer o contexto particular em que a política de ordenamento do território se desenvolve em Portugal” (2011, p. 29). Em segundo lugar, por forma a tirar partido da conjugação de pressões associadas ao que designa de «efeito Mundo» e «efeito Europa», Ferrão recomenda o aproveitamento das oportunidades criadas pelas dinâmicas de convergência que, segundo a sua avaliação da bibliografia internacional, atualmente se verificam ao nível dos sistemas e culturas nacionais de ordenamento do território no contexto europeu. Em particular, sugere que se privilegiem abordagens que reconhecem a falência do racionalismo modernista e se procuram afirmar como um paradigma alternativo “para uma conceção neomoderna da política pública de ordenamento do território” (2011, p. 131) assente nos princípios da governança integrada, da democracia deliberativa e do planeamento estratégico-colaborativo.

Com múltiplas outras dimensões e aprofundamentos vários, este pequeno livro levanta um conjunto questões indubitavelmente importantes para o ordenamento do território em Portugal. Mas não foi para as discutir em pormenor que o trouxe à liça. Não pretendi aqui avaliar a competência interna da análise efetuada ou os conteúdos normativos das propostas apresentadas. O resumo da estrutura básica dos seus argumentos foi antes feito com o objetivo de poder sublinhar algumas das brechas e lacunas que neles se abrem quando colocados perante as indeclináveis circunstâncias da pós-colonialidade.

Por outras palavras, o livro até pode apresentar uma leitura sólida e construtiva dos desafios enfrentados pelo ordenamento do território em Portugal – “uma síntese, uma guia, uma causa”, como Jorge Gaspar o descreve na sua apresentação (2011, p. 9-16) – mas quando o avaliamos de um ponto de vista pós-colonial, são várias as hesitações com que nos deparamos.

Ainda que o esforço de “síntese” levado a cabo por Ferrão constitua um contributo indiscutível para o “robustecimento dos conceitos teóricos” (Gaspar, 2011, p. 10) do ordenamento do território, quando o analisamos de uma perspetiva pós-colonial é impossível não notar a paroquialidade dos seus referenciais. Se o livro pode também servir como “guia” para o “enquadramento profissional, académico e político” (ibid.) das várias artes que abordam o ordenamento do território, é também difícil não nos questionarmos sobre o alcance das suas demarcações epistemológicas. E se a “causa” do autor é, de facto, a afirmação do sistema de ordenamento do território como uma “verdadeira cultura” (ibid.), então somos obrigados a fazer algumas perguntas sobre as mentalidades que se pretendem fomentar.

Para que se possam descortinar algumas das implicações destas dúvidas e incertezas, atentemos brevemente à forma como Ferrão coloca Portugal no mundo. Vejamos, por exemplo, que “efeitos” são esses a que ele atribui a “atual convergência de conceitos, instituições, legislação e valores relacionados com uma visão do ordenamento do território mais estratégica, proactiva, prospetiva e colaborativa” (2011, p. 46). O «efeito Europa» tem tudo que ver com a “europeização de ideias, princípios, orientações e práticas no âmbito de políticas sob influência do processo de construção do projeto europeu” (2011, p. 45) e nada com aquele a que Boaventura de Sousa Santos (2011, p. 54-57) apelidou de “momento europeu da tolerância, ou seja, da rejeição disfarçada de aceitação”. Como se as dinâmicas de harmonização nos sistemas e culturas nacionais de ordenamento do território pudessem permanecer incólumes à periferalização do Sul da Europa e às determinações da economia política da dominação. E se o «efeito Mundo» se deve “à globalização do conhecimento científico e técnico e à emergência de novos modelos políticos, económicos e sociais” (2011, p. 45), quando olhamos através dos vários “debates globais” revistos por Ferrão percebemos o estreito campo de visão que eles abrem e a subsequente contenção geográfica dos modelos que nos permite ver emergir. Como se o ordenamento do território fosse um domínio exclusivamente europeu e norte-americano. Como se não existisse um imenso manancial

de modelos emergentes – com os seus conceitos, instituições, legislação e valores – noutras geografias. Como se o Sul, onde reside o futuro (e o presente) urbano e onde tanto do nosso passado se desencadeou, não tivesse “efeito”. Este nível de negligência conceptual coloca-nos perante a eventualidade do ponto de vista pós-colonial ser absolutamente inconsequente para aquilo que Ferrão se propôs a analisar. A dúvida assalta-nos: se calhar nada disto tem implicações para a afirmação do ordenamento do território como política pública em Portugal. Mas será que não? Será que ao ignorar o Sul, provavelmente por aí se verem apenas problemas, não estaremos a restringir o potencial de fortalecimento teórico necessário para essa afirmação? Será que ao enquadrar o nosso ordenamento do território exclusivamente na Europa, como se a natureza e a geografia não fossem socialmente construídas, não estaremos a promover o seu afunilamento profissional, académico e político? E será que não estamos a ser demasiadamente permissivos quando renunciamos a teorizar a partir daqui e tão facilmente assumimos formulações conceptuais de latitudes setentrionais à nossa? E que dizer da nova cultura que se pretende fomentar? Será que o “conjunto de valores” que queremos que faça parte do “projeto de País”, como diz Gaspar (2011, p. 9) ao apresentar Ferrão, não incluem a descolonização da nossa imaginação espacial e das nossas práticas urbanas? E se, de facto (e para continuar a usar os termos do preâmbulo introdutório) “a História é essencial para compreender a pertinência política, social e cultural do ordenamento do território” (Gaspar, 2011, p. 11), não estará na altura de visitar também o seu passado colonial? “Ou, por outras palavras,” que são também elas de Jorge Gaspar (ibid.), de “construir o passado do nosso presente”?

Estas questões levantam problemas eminentemente epistemológicos, sobre a forma como as disciplinas de estudo e ordenamento do território em Portugal constroem condições para a produção de conhecimento. Condições essas que estão no centro do pensamento crítico de Álvaro Domingues quando, por exemplo, desconstrói as certezas epistemológicas das retóricas científicas e normativas dominantes. Como ele próprio disse a propósito das epistemologias do território português, durante a sua apresentação em Vila Nova de Famalicão, precisamos de uma “vigilância apertada das formas de produção de conhecimento” – precisamos de um “novo imaginário”. Mas detenhamo-nos por um momento neste repto para o analisar em função das questões acima levantadas. Se por um lado a implacável crítica de Domingues à constituição de totalidades coloca um desafio crucial ao planeamento

em Portugal, por outro o confinamento dos seus pressupostos é particularmente revelador do enraizamento do pensamento colonial. Atentemos, por exemplo, à geografia do léxico que propõe.

Como já acima mencionei, a leitura que Álvaro Domingues tem da contemporaneidade global reconhece a importância da intensificação dos processos de urbanização em contextos não-ocidentais. Também já vimos de relance que Domingues descarta descrições unificadoras destes processos, sublinha a sua multiplicidade, e salienta a extensão e fragmentação das expressões urbanas que deles resultam. Nas suas próprias palavras, “serão galáxias urbanas se a metáfora cósmica servir” (Domingues, 2015a, p. 27). Mas aquilo que caracteriza estas formações urbanas emergentes na região que ele se refere como “Grande Sul” não é apenas a sua dimensão geográfica ou a sua diversidade sócio-territorial. Para Domingues, elas também “estão mergulhadas num mar de contradições” que admite uma série de outras características. Desde a paradoxal coexistência entre “socialismo esquemático” e “capitalismo tribal” (de que ouviu falar em Luanda), até às economias urbanas profundamente fraturadas entre microterritórios com inserção direta no capitalismo global e extensas regiões onde impera a informalidade – escusado será dizer que os primeiros são “intensamente infraestruturados” e que nas segundas a “infraestrutura é escassa ou mesmo ausente”. Nestes contrastes e iniquidades, no meio deste mar de contradições e crise, sobressai um atributo. A urbanização do planeta, afirma Domingues no seguimento de Mike Davis e do seu apocalíptico *Planet of Slums* (2006), é na sua maioria a “urbanização da pobreza”. Para Álvaro Domingues, tal como para Davis, a intensificação dos processos de urbanização está a transformar as cidades do Sul em gigantescos repositórios de marginalidade, informalidade e pobreza “onde a maior parte parece nada ganhar, nem do desmoronamento das suas culturas, territórios e modos de vida tradicionais, nem de uma modernidade violenta que só os toca como possíveis consumidores e, sobretudo, como trabalhadores quase neo-escravos”.

Com este modo de olhar o Sul não é surpreendente que poucas ideias daí venham. Se há um novo léxico para criar não é certamente aí que ele se irá formar. Esta desconsideração pelas “epistemologias do Sul” de que fala Boaventura de Sousa Santos leva Álvaro Domingues a ver a “rua da estrada” em Luanda ou em Nova Deli (ver Domingues, 2015, 12 de Março e 2016, 24 de Fevereiro) mas impede-o de considerar ideias ou conceitos teóricos que possam vir em sentido contrário. O que não quer dizer que Domingues não esteja aberto a receber influências de outras paragens. Em boa verdade, ele frequentemente aceita



os preceitos de ideias construídas em contextos específicos, que podem ou não ter que ver com o que se passa em Portugal. Aquilo que as une é virem sempre e invariavelmente do Norte. Perante este seu contributo indefetível para o fortalecimento e reprodução da separação geográfica profunda da teoria urbana, as mesmas que têm sido criticadas por Jennifer Robinson e Ananya Roy, são várias as perguntas que se põem. Será que ao desconsiderarmos a maior parte do mundo na vigilância apertada das formas de produção de conhecimento que pretendemos promover, não estaremos a esquecer o papel central da violência colonial no silenciamento de certas narrativas e na constituição das totalidades que queremos criticar (Cf. Ribeiro Sanches, 2005)? E será que quando assim circunscrevemos as representações narrativas do território que pretendemos promover, não estamos a colocar limites indesejados à nossa capacidade de teorizar? E que dizer da realidade em que pretendemos intervir se as nossas formas de olhar, planejar e imaginar forem tão marcadamente eurocêntricas? Será que não estamos a esquecer o nosso passado? Será que não estamos a negligenciar o nosso presente? E será que não estamos também assim a obstruir a construção de ideias a partir daqui?

## 6. EPÍLOGO

### Como (...) Coisas Que Não Existem

No final de 2015, a 31<sup>a</sup> Bienal de São Paulo viajou até ao Porto. Com um título cujo verbo foi deixado em aberto por forma a evocar as múltiplas ações através das quais *as coisas que não existem* podem ser tornadas presentes, a exposição brasileira propôs-se a usar a arte para expandir o leque de possibilidades de ação e intervenção no mundo. No Museu de Serralves, a sua reconfiguração foi preparada de acordo com o contexto físico, social e cultural da cidade do Porto, com o objetivo “condensar” as suas ideias e de se centrar “no modo como a arte pode alterar formas de pensar o mundo” (Museu de Serralves, 2015).

Entre os vários temas evocados pelo conjunto de obras selecionadas para fazer a viagem do Brasil até Portugal, destacaram-se diferentes questões ligadas ao colonialismo e à sua tenacidade. Foi nesse âmbito que, no catálogo da exposição de Serralves, Marta Lança escreveu um brevíssimo comentário às comemorações dos 40 anos de independência dos países africanos de língua oficial portuguesa no qual criticou veementemente a forma como em Portugal se constrói hoje em dia a ideia de África. Na sua perspetiva, o modo como o fazemos está marcado pela dificuldade que ainda temos em encarar o nosso

passado colonial, pela relativa falta de interesse com que consideramos a experiência de cada um desses países para além da nossa ‘história comum’, bem como pela recusa em reconhecer a prevalência do colonialismo em muitas das nossas vivências contemporâneas. “Durante as comemorações dos 40 anos”, afirma Lança (2015, p. 146), “pudemos perceber o quanto ainda há por descolonizar nas mentalidades”.

Ao analisar as propostas teóricas de João Ferrão e Álvaro Domingues, dois autores que recorrentemente põem em causa o núcleo dominante das disciplinas de ordenamento em Portugal, este artigo pretende ilustrar o quão enraizada está a imaginação colonial no nosso território, planeamento e urbanismo. Também aqui há muito por descolonizar. Também aqui há que estimular novas formas de interpretar, compreender e ensinar o passado e o presente. Também aqui há que trazer à existência *as coisas que não existem*.

Considerando que a nossa compreensão e capacidade de ação são sempre limitadas ou parciais, muitas coisas ficam de fora dos modos comumente aceitos de pensar e de atuar. Porém, essas coisas que não existem são essenciais para superar expectativas e convicções. Quando nos encontramos sem saída, debatendo sobre explicações distintas sobre nossa experiência no mundo, as coisas que não existem se tornam tangíveis em sua ausência. Elas nos confrontam quando testemunhamos injustiças ou quando encontramos situações que nos parecem insuperáveis, pois nos fazem falta as ferramentas necessárias para agir.

In Bienal de São Paulo, 2014.

## referências

- Adorno, T. W. (2008 [1948]). *Filosofia da Nova Música*. São Paulo: Perspetiva.
- Ascher, F. (2007). Multimobility, Multispeed Cities: A Challenge for Architects, Town Planners, and Politicians. *Places*, 19 (1), 36-41.
- Baptista, I. (2012). How Portugal Became an 'Unplanned Country': A Critique of Scholarship on Portuguese Urban Development and Planning. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36 (5), 1076-92.
- Bhabha, H. (1994). *The Location of Culture*. London and New York: Routledge.
- Bienal de São Paulo (2014). Página de introdução à 31ª Bienal de São Paulo. Retirado de <http://www.31bienal.org.br/pt/information/754>.
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Calafate, Ribeiro, M. & Ferreira, A. P. (Eds.). (2003) *Fantasmata e Fantasias Imperiais no Imaginário Português Contemporâneo*. Porto: Campo das Letras.
- Cálix, T. (2015). A Nossa Casa Precisa de uma Realidade. In A. Domingues e N. Travasso (Eds.), *Território: Casa Comum* (pp. 17-21). Porto: Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto.
- Chakrabarty, D. (2000). *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Davis, M. (1990). *City of Quartz: Excavating the Future in Los Angeles*. New York: Vintage.
- Davis, M. (2006). *Planet of Slums*. London: Verso.
- De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books.
- Dear, M., & LeClerc, G. (Eds.). (2003). *Postborder City: Cultural Spaces of Baja California*. New York: Routledge.
- Domingos, N. & Peralta, E. (2013). A Cidade e o Colonial. In N. Domingos e E. Peralta (Eds.), *Cidade e Império: Dinâmicas Coloniais e Reconfigurações Pós-coloniais* (pp. IX-L). Edições 70, Lisboa.
- Domingues, A. (2008). Urbanização Extensiva – Uma Nova Escala para o Planeamento. In *CITTA 1st Annual Conference*.
- Domingues, A. (2009). *A Rua da Estrada*. Porto: Dafne Editora.
- Domingues, A. (2011). Da Cidade ao Urbano. In N. Portas (Ed.), *Políticas Urbanas II: Transformações, Regulações e Projetos* (pp. 19-67). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Domingues, A. (2015a). *Cidade Esponja*. XXI, *Ter Opinião*, 4, 18-31.
- Domingues, A. (2015b). Retóricas do Território. In A. Domingues e N. Travasso (Eds.), *Território: Casa Comum* (pp. 28-37). Porto: Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto.
- Domingues, A. (2015c). Território como Hipertexto. In A. Domingues e N. Travasso (Eds.), *Território: Casa Comum* (pp. 38-41). Porto: Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto.

- Domingues, A. (2015, 12 de Março). Rua da Estrada de Luanda. *Correio do Porto*. Retirado de <http://www.correiodoportop.pt/rua-da-estrada/rua-da-estrada-de-luanda>.
- Domingues, A. (2016, 24 de Fevereiro). Rua da Estrada de Nova Deli. *Correio do Porto*. Retirado de <http://www.correiodoportop.pt/rua-da-estrada/rua-da-estrada-de-nova-deli>.
- Ferrão, J. (2011). *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Fanon, F. (2015 [1961]). *Os Condenados da Terra*. Lisboa: Letra Livre.
- Gaspar, J. (2011). Apresentação: Uma Síntese, um Guia e uma Causa. In J. Ferrão, *O Ordenamento do Território como Política Pública* (pp. 9-16). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Gastrow, C. (2014). *Negotiated Settlements: Housing and the Aesthetics of Citizenship in Luanda, Angola*. PhD Dissertation, University of Chicago.
- Gilroy, P. (1993). *The Black Atlantic: Modernity and Double Consciousness*. London: Verso.
- Guha, R., & Spivak, G. (Eds.). (1988). *Selected Subaltern Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P., & Pfeiffer, U. (2000). *Urban Future 21: A Global Agenda for 21st Century Cities*. London: E & PN Spon.
- Harvey, D. (1989). *The Urban Experience*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Jacobs, J. M. (1996). *Edge of Empire: Postcolonialism and the City*. London and New York: Routledge.
- King, A. (1990). *Urbanism, Colonialism and the World-Economy*. London and New York: Routledge.
- Knox, P. L. (1995). World Cities in a World-System. In P.L. Knox and P.J. Taylor (Eds.), *World Cities in a World-System* (pp. 3-20). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lança, M. (2015). Muito Neo e Pouco Pós. In G. Eliat, C. Esche, M. Burmester e R. Nicolau (Eds.), *Como (Falar Sobre) Coisas Que Não Existem: Um Livro a Partir da 31ª Bienal de São Paulo* (pp. 146-147), Porto: Serralves.
- Museu de Serralves. (2015). Página de apresentação de *Como (Falar Sobre) Coisas Que Não Existem – Uma Exposição a Partir da 31ª Bienal de São Paulo*. Retirado de <http://www.serralves.pt/pt/actividades/como-coisas-que-nao-existem-uma-exposicao-a-partir-da-31-bienal-de-sao-paulo/>.
- Ribeiro Sanches, M. (2005). Introdução. In M.R. Sanches (Ed.), *Deslocalizar a Europa: Antropologia, Arte, Literatura e História na Pós-colonialidade* (pp. 7-21). Lisboa: Cotovia.
- Ribeiro Sanches, M. (Ed.). (2006) *Portugal Não É Um País Pequeno: Contar o "Império" na Pós-Colonialidade*. Lisboa: Cotovia.
- Robinson, J. (2002). Global and World Cities: *A View from off the Map*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26 (3), 531-54.
- Robinson, J. (2004). Cities between Modernity and Development. *South African Geographical Journal*, 86 (1), 17-22.
- Robinson, J. (2005). Urban Geography: *World Cities, or a World of Cities*. *Progress in Human Geography*, 29 (6), 757-65.

- Robinson, J. (2006). *Ordinary Cities: Between Modernity and Development*. London and New York: Routledge.
- Robinson, J. (2011). Cities in a World of Cities: *The Comparative Gesture*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(1), 1-23.
- Roy, A. (2005). Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, 71 (2), 147-58.
- Roy, A. (2009). The 21st-Century Metropolis: New Geographies of Theory. *Regional Studies*, 43 (6), 819-30.
- Roy, A. (2011). Postcolonial Urbanism: Speed, Hysteria, Mass Dreams. In A. Roy and A. Ong (Eds.), *Worlding Cities: Asian Experiments and the Art of Being Global*(pp. 307-35). Chichester: Wiley-Blackwell.
- Roy, A., & AlSayyad, N. (Eds.). (2004). *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*. Oxford: Lexington Books.
- Roy, A., & Ong, A. (Eds.). (2011). *Worlding Cities: Asian Experiments and the Art of Being Global*. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Said, E.W. (1983). Traveling Theory. In E.W. Said, *The World, the Text, and the Critic* (pp. 226-47). Cambridge: Harvard University Press.
- Said, E.W. (2004 [1978]). *Orientalismo: Representações Ocidentais do Oriente*. Lisboa: Cotovia.
- Said, E.W. (2005 [1994]). Reconsiderando a Teoria Itinerante. In MR Sanches (Ed.), *Deslocalizar a Europa. Antropologia, Arte, Literatura e História na Pós-colonialidade* (pp. 25-42). Lisboa: Cotovia.
- Sassen, S. (2001). *The Global City: New York, London and Tokyo*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Smith, N. (1996). *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. New York: Routledge.
- Soja, E. (1992). Inside Exopolis: Scenes from Orange County. In M. Sorkin (Ed), *Variations on a Theme Park: The New American City and the End of Public Space*. New York: Hill & Wang.
- Sousa Santos, B. (1985). Estado e Sociedade na Semiperiferia do Sistema Mundial: O Caso Português. *Análise Social*, 87-89, 896-901.
- Sousa Santos, B. (1988). *Um Discurso Sobre as Ciências*. Porto: Afrontamento.
- Sousa Santos, B. (2001). Entre Próspero e Caliban: Colonialismo, Pós-colonialismo e Inter-identidade. In A.S. Ribeiro e M.I. Ramalho (Eds.), *Entre Ser e Estar: Raízes, Percursos e Discursos da Identidade* (pp. 23-86). Porto: Afrontamento.
- Sousa Santos, B. (2006). *A Gramática do Tempo: Para Uma Nova Cultura Política*. Porto: Afrontamento.
- Sousa Santos, B. (2007). Para Além do Pensamento Abissal: Das Linhas Globais a uma Ecologia de Saberes. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 78, 3-46.
- Sousa Santos, B., & Meneses, M. P. (Eds.). (2009). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina.
- Sousa Santos, B. (2011). *Portugal: Ensaio Contra a Autoflagelação*. Coimbra: Almedina.

Spivak, G. (1985). Can the Subaltern Speak? Speculations of Widow Sacrifice. *Wedge*, 7/8, 120-130.

Taylor, P. J. (2004). *World City Network: A Global Urban Analysis*. London and New York: Routledge.

Travasso, N. (2015). Imaginar o Território, Construir a Casa Comum. In A. Domingues e N. Travasso (Eds.), *Território: Casa Comum* (pp. 184-187). Porto: Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto.

Vale de Almeida, M. (2000). *Um Mar Cor de Terra: Raça, Cultura, e Política da Identidade*. Oeiras: Celta.

Vale de Almeida, M. (2002). O Atlântico Pardo: Antropologia, Pós-colonialismo e o Caso Lusófono. In C. Bastos, M. Vale de Almeida e B. Feldeman-Bianco (Eds.), *Trânsitos Coloniais: Diálogos Críticos Luso-Brasileiros* (pp. 23-37). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Wallerstein, I. (1984). *The Politics of the World-Economy: The States, The Movements and the Civilizations*. Cambridge: Cambridge University Press.

# Questões de método

PEDRO GEORGE

---

## RESUMO

Através da importância dada à problemática do método na praxis, por três pensadores/filósofos do século XX (Sartre, LeFebvre e Popper) tenta-se encontrar em personagens influentes no campo da urbanização (Hipodamus, Manuel da Maia, Nash, Haussmann, L'Enfant, Cerdá) e nas suas obras a importância das questões de método e a forma como são abordadas por esses urbanizadores/autores.

O desenvolvimento do tema em outras obras do mesmo setor, abrangendo também as contemporâneas, fica por fazer, como ficam também as mesmas questões no âmbito do projeto (urbano e arquitetónico) bem como do seu ensino (este sim o objetivo último...!); noutra oportunidade voltaremos a este assunto.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Método · Conhecimento ·  
Praxis · História · Urbanização ·  
Urbanismo · Planeamento Urbano



## ABSTRACT

Through the importance given to the problems of method and praxis by three XX-th century philosophers (Sartre, Lefebvre and Popper) we try to find, in influential actors in the urbanization field (Hipodamus, Manuel da Maia, Nash, Haussmann, L'Enfant, Cerdá) as well as in their works, the importance of methodological issues and how these questions are handled by these urbanizers/authors.

The development of this theme in other instances in this same sector, covering the contemporary works as well, is left untouched, as is the treatment of this question in the context of project work (urban and architectural) and their teaching (this latter being the ultimate goal!) We will come back to this matter in some other opportunity.

## KEYWORDS

Method · Knowledge · Praxis ·  
History · Urbanization ·  
Urbanism · Urban Planning

# Questões de método

## PEDRO GEORGE

*Professor Associado*

CIAUD, Faculdade de Arquitectura, Universidade de Lisboa

Em Homenagem a Jean-Paul Sartre (1905-1980),  
Henri Lefebvre (1901-1991) e Karl Popper (1902-1994).

Em 1957, um ano passado sobre o “problema” húngaro, Jean-Paul Sartre desfe-  
re uma violenta crítica à metodologia marxista vigente, de pendor claramente  
dogmático e estalinista, defendida pelos intelectuais ligados ao Partido Comu-  
nista Francês e por este politicamente posta em prática. Consumava-se a sua ru-  
tura com o dito, ao qual Jean-Paul Sartre acabaria por virar as costas sem, no en-  
tanto, renegar o marxismo, pelo contrário, tentando humanizá-lo e expandi-lo.

O essencial da crítica, apresentada no longo artigo com o título em epí-  
grafe, versava sobre a inflexibilidade dogmática e cristalizada dessa versão  
do materialismo dialético, enquanto método de compreensão e ação sobre a  
realidade social, e a sua incapacidade em lidar com o diverso e com o ser hu-  
mano na sua existência concreta. No respeitante ao método, Jean-Paul Sartre  
parte de uma contribuição inicial de Henri Lefebvre (inserida no artigo “*Pers-  
pectives de sociologie rurale*” dos Cahiers de Sociologie, em 1953) na qual é  
proposto um método simples, “composto por vários momentos:

- › *i.* Descritivo – observação, mas com olhar informado pela experiência e  
por uma teoria geral...
- › *ii.* Analítico-regressivo – análise da realidade; esforço para uma datação exata...
- › *iii.* Histórico-genético – esforço para reencontrar o presente, mas elucida-  
do, compreendido, explicado.”

Adotada esta contribuição, amplamente creditada e saudada, Jean-Paul Sartre  
propõe uma versão inicial do método progressivo-regressivo, cujo desenvol-  
vimento levará a cabo na sua obra “*Critique de la Raison Dialectique*” começa-  
da logo em 1958 e publicada em 1960.

Era, afinal, uma questão de método.

Nesta época (pós 2ª Grande Guerra) também o citado Henri Lefebvre, cujo contributo para o nosso campo de atuação específico virá a concretizar-se alguns anos mais tarde, tinha já abordado (como se viu acima) questões metodológicas sob um ponto de vista materialista dialético não ortodoxo. A sua obra “Logique Formelle Logique Dialectique” (1946) era a introdução a uma vasta e ambiciosa indagação coletiva (oito tomos!), sobre a aplicação e interação do materialismo dialético com a teoria do conhecimento, com a filosofia, com as artes e com o devir humano. O segundo tomo, “Méthodologie des Sciences”, que tinha chegado ao estado de provas tipográficas para rever, teve, em 1947, a sua publicação adiada *sine die* por ordem e motivos partidários. Só em 2002 viu a luz do dia.

Por razões políticas, que o próprio Lefebvre considerou “duvidosas”, o projeto abortou. Mas o trabalho deste autor na tentativa de ampliar o pensamento marxista e sua metodologia em direção à inclusão de novos campos de análise (e de praxis para a alteração) das relações sociais, com recurso a metodologias de investigação atuais, à data, continua e concretiza-se na sua “Critique de la Vie Quotidienne I – Introduction” e “II – Fondements d’une Sociologie de la Quotidienneté” publicadas respetivamente em 1947 e 1961.

É seguramente a partir da problemática da vida quotidiana enquanto contentora e manifestante das relações sociais na nossa sociedade de capitalismo avançado (e com o conceito de alienação colocado por Lefebvre como eixo condutor da análise) que o autor se “encontra” com as questões espaciais/urbanas e o papel que estas desempenham nesse campo de análise; a força e a importância de ambas (questões e papel) leva-lo-á ao desenvolvimento do resto da sua obra, dedicado, na quase totalidade (sem esquecer o monumental trabalho sobre o Estado), à temática que nos é mais próxima: o urbano, o espaço, as relações sociais não restritas à produção, a sociedade, o ser humano.

Paralelamente a estes contributos e também no pós-2ª GG, mas sem qualquer diálogo ou contatos aparentes com os autores e obras anteriormente mencionados, Karl Popper desenvolve, na Inglaterra, uma corrente de pensamento sobre a ciência e a sua evolução. O núcleo do seu pensamento estava já explicitado desde 1934, na obra com o título “Logik der Forschung” (Lógica da Descoberta Científica). Talvez pelo contexto da época (não só a ascensão do nazismo que levou à imigração do autor para a Nova-Zelândia, mas também a prevalência do positivismo vienense na intelectualidade vigente), o fato é que o livro passou quase despercebido e as ideias nele contidas só vieram

a exercer a sua plena influência após Popper ter emigrado para Inglaterra, depois do final da guerra. O seu livro foi revisto e reeditado em 1959. Nele, Popper teoriza a evolução da ciência ao mesmo tempo que critica e descarta o método da indução empirista (de Berkeley, Bacon e Hume) como metodologia da ciência. A existência de um problema é colocada como elemento despolegador de todos os novos ciclos evolutivos de produção científica, por exigir a formulação de novas e mais amplas hipóteses explicativas. Estas consolidam-se mediante testes (tão severos quanto possível) em interação com uma base empírica selecionada e organizada em função da problemática abordada. O objetivo destes testes não é verificar a veracidade da hipótese (caso em que esta será meramente consolidada), mas sim refutá-la, estabelecendo novo problema, novas e mais amplas hipóteses e assim recomeçando o ciclo sem fim da produção do conhecimento. Propõe e sublinha o autor que as hipóteses (mesmo aquelas com estatuto de teorias ou mesmo “leis”) devem ser refutáveis sob pena de não poderem ser consideradas ciência e sim metafísica (sem qualquer conotação pejorativa). Estabelece assim o critério de demarcação da ciência, mas não do significado ou sentido.

Popper, muito embora considere a metodologia científica operacional extremamente importante, não procura estabelecer uma metodologia, mas sim, através de uma compreensão profunda dos processos de evolução da ciência, uma teoria dos métodos científicos, uma teoria do conhecimento, uma epistemologia. Entretanto, no âmago dessa tentativa, o seu relato do processo de produção da ciência e do conhecimento é de tal forma inspirador que serve de modelo e guia para a condução da investigação científica e, como tal, pode erigir-se em metodologia, que ele próprio denomina como “hipotético-dedutiva”.

Nos seus escritos sobre a sociedade e os processos socio-políticos Popper, num movimento algo ingénuo face à complexidade das lutas de interesses no seio do capitalismo avançado, transpõe para esse âmbito os princípios da racionalidade, da argumentação lógica, da honestidade intelectual, da liberdade individual e de expressão, deles fazendo diretrizes de organização social, como se a luta política de uma ciência se tratasse; o seu ideário político, profundamente liberal, teve influência marcante no pensamento político da social-democracia britânica do pós-guerra.

A eleição destas três personalidades como estandartes da problemática do método, num universo de tantas mais, tem a ver com afinidades pessoais referentes à natureza indagativa e questionadora de cada uma delas (a coincidência



de todos terem sido membros dos Partidos Comunistas locais, chocando mais tarde com a ortodoxia vigente, é disso exemplo), mas deve-se sobretudo à manifestação explícita que fazem da sua preocupação com esse mesmo campo, sob pontos de vista diversos mas com um denominador comum, qual seja o de relacionar as suas indagações e a sua praxis com o método que as orienta.

Não se trata aqui de comentar ou avaliar o conteúdo das questões colocadas, mas apenas destacar que a linha de pensamento destes autores sempre teve que ver com o método, e, assim, simbolicamente, chamar a atenção para o fato das questões de método estarem inevitavelmente presentes na ação e no pensamento humanos, desde os níveis de abstração mais elevados e com consequências mais densas até às atividades mais corriqueiras e vulgares. Por vezes essas questões estão explicitadas, pensadas, enunciadas, noutras apenas se intuem e subjazem implicitamente.

Esta característica está, ou deve estar, também presente em todos os que, inseridos que estão no seu interior, fazem parte do esforço coletivo que tenta intervir no processo de urbanização para resolver as suas contradições, torná-lo mais justo e humano e não exclusivamente um meio de circulação e acumulação de capital.

A História, e no nosso âmbito de atividade em particular, a história dos estamentos espaciais da humanidade, fornece-nos múltiplas instâncias de reflexão sobre esta matéria. Não é nossa pretensão mapear e descrever o processo de urbanização como um todo, mas olhando o desenrolar desse processo é possível identificar algumas instâncias que parecem adequadas e passíveis deste tipo de reflexão.

O sobrevoio da História constata, desde logo, a tendência inexoravelmente crescente da urbanização que acompanha o ser humano até hoje (em 2010 os dados das Nações Unidas davam 50% da população como urbana e 75% prevista em 2050).

Centremo-nos no fluxo civilizacional que é o nosso, o da Europa mediterrânica e do norte, médio-oriente, norte de África. Assistimos à formação de aglomerados urbanos desde os tempos do neolítico, evoluindo sob formas de crescente complexidade mas mantendo características ininterruptas e identitárias: a densidade física e logo social, corolário do coletivo, as atividades e os consequentes usos do solo residencial, político e comercial, a armazenagem de bens materiais, mas sobretudo de memória, tanto operacional como cultural e civilizacional, e, sempre, o urbano como lugar geográfico de acumulação de valor, capital sob formas físicas, materializado em ... tudo!

Çhatal-Huiuk, Jericó e outros aglomerados na Anatólia e próximo oriente foram (há 10.000 anos) o testemunho dessa imparável tendência. Sedentarização possível pelo advento da agricultura e correlato decréscimo do nomadismo, urbanização necessária pelo pendor coletivo das necessidades psicossociais do ser humano e posteriormente das suas capacidades produtivas, criadoras de excedente passível de ser trocado. As trocas comerciais da época indiciam até a presença de uma importante rede comercial e urbana no médio-orientes desses tempos (8.000 a 5.000 anos a. C.).

Assiste-se ao processo de urbanização de longuíssima duração, constituído por pequenas parcelas incrementais e crescimento orgânico, mas também por acontecimentos espaciais que revelam atitudes propositivas e composição formal refletida (ou seja, com um embrião de método ainda que implícito). Esta forma de urbanização resultante dos dois modos de fazer vai-se acumulando, sendo por vezes assolada, com maior virulência, por transformações estruturais profundas (terramotos, erupções vulcânicas, guerras, convulsões políticas e económicas, doenças), indo estas desembocar noutra ciclo de desenvolvimento e urbanização.

Sabe-se pouco sobre o período anterior a 3.000 antes de Cristo. É nesse milénio que começam, com presença arqueológica, os registos materiais e a produção de cerâmica, têxteis e construção civil, mais tarde a escrita; antes, existem cidades, aglomerados urbanos com 10/20.000 pessoas, e a arqueologia dá-nos a ideia de que neles coexistem, em termos de urbanização, processos paralelos ou integrados das duas naturezas: a evolução orgânica incremental (método que se funde com o próprio fazer ancestral e instintivo, acumulando inúmeras operações, pequenas e grandes) e a obra planeada manifestadora de propósito (com método implícito, não registado ou, pelo menos, de que ainda não foram descobertos registos...). Mencionaremos as ruas retilíneas de alguns aglomerados sumérios e da Índia (Mohenjo-Daro), Kahun no Egipto, Babilónia e a sua planta em quadrícula e outras cidades também com plantas semelhantes nas civilizações mediterrâneas (creto-minóica, grega, etruscas).

Provavelmente, em termos de método, predominou inicialmente o funcionamento exclusivo do planeamento orgânico tipificado por Mumford (sequência cumulativa de ocorrências espaciais discretas, de médio ou pequeno porte, individuais, cumprindo regras não explícitas, embutidas na tradição milenar da civilização) mas a ocorrência do ato refletido e intencional, planeado metodicamente foi gradualmente crescendo até proporções que o tornaram referência incontornável.

Um desses momentos é, sem margem para dúvida, o século V a. C. e a figura de Hipodamus (aprox. 498-408 a. C.). Com efeito ocorrem nesse século pelo menos quatro importantes acontecimentos que manifestam uma atuação urbanística num patamar metodológico elevado, expresso por um traçado em retícula ortogonal: a reconstrução de Mileto (Jónia-Turquia, em 479 a. C., após a destruição pelos persas de Dário I, em 494), a expansão da cidade portuária do Pireu (perto de Atenas, entre 460-450), a fundação e construção de Túrios, (colónia grega na península itálica, em 443) e a expansão unindo três pequenos núcleos urbanos para fundação da cidade de Rodes (em 408-402). A datação é sempre aproximada e deixa margem para dúvidas. O maior ou menor grau da contribuição de Hipodamus para a conceção destes aglomerados tem dado azo a acesos debates. Parece incontestável não ter sido ele “inventor” do traçado que leva o seu nome, visto haver já, nos séculos imediatamente anteriores, bastantes exemplos de urbes baseadas em traçados ortogonais. O estudioso espanhol José Luis Menendez fazendo uma compilação de fontes e datando acontecimentos no período de vida de Hipodamus (num artigo de 1997), conclui que este poderá ter participado, ainda jovem e em papel sem relevância técnica, na reconstrução de Mileto, que dirigiu efetivamente a expansão do Pireu, que terá estado presente em Turios mas nenhuma fonte lhe credita, ou sequer menciona, qualquer contribuição para o delinear da cidade, sendo no entanto uma possibilidade, e quanto a Rhodes as datas da sua morte e do início dos trabalhos de expansão tornam altamente improvável a sua participação nos mesmos. No entanto, já em 460(?), gozava de prestígio suficiente para ser convidado pelas autoridades de Atenas (Címon ou Péricles) para delinear e dirigir a renovação e expansão do Pireu (a única instância em que parece haver concordância sobre a sua atuação entre os estudiosos -- incluindo Aristóteles, que no 2º Livro 8ª Parte da sua “Política” o proclama “aquele que inventou a arte de planear cidades” e menciona o Pireu como obra sua).

Pode-se conjecturar o seguinte, na linha de Menendez: Hipodamus, graças às suas capacidades intelectuais e curiosidade infatigável (ver Aristóteles), participa na reconstrução de Mileto (494 a. C.) enquanto jovem (20 a 25 anos de idade). Nessa empresa monumental (por outros dirigida) ganha experiência e motivação, desenvolvendo os seus conhecimentos sobre urbanismo. Torna-se um estudioso de várias especialidades (filosofia, política, geografia, geometria, urbanismo). Ao interessar-se pelas questões da urbanização, com base na experiência de Mileto, trabalhada e teorizada com a ajuda das outras disciplinas que estudou, consegue codificar a *posteriori* e, hipotetizamos nós,

escrever/desenhar, quase necessariamente, o que terá sido, o primeiro tratado urbanístico da história humana...!

Aristóteles, cronologicamente, não o pode ter conhecido e só poderia saber das suas teorias por as ter lido, não parecendo verosímil, pela forma do seu escrito (na “Política”, 2º Livro, 8ª Parte), que delas tivesse conhecimento por relatos de terceiros, por muito minuciosos que fossem...! No entanto menciona-o, não em sede de análise da sua metodologia urbanística, mas como estudioso das formas de governação, que Hipodamus entretece com a forma física da pólis e do seu “hinterland” (antes do tempo). Seria possível, nesses escritos, até agora não aparecidos ou desaparecidos, estabelecer um método de atuação, com âmbito mais generalista, determinando várias coisas, muito para lá do traçado ortogonal dos arruamentos da urbe: um zonamento geral do solo em 3 classes (solo sagrado, solo público, solo privado) correspondendo a 3 classes sociais (soldados, artesãos e lavradores), uma hierarquia viária com perfis transversais de 5 a 10 metros e edificação marginal com dois pisos, cálculos sobre abastecimento e escoamento hidráulico, bem como um tamanho populacional para a cidade ideal, de 10.000 cidadãos, ou seja (com mulheres, escravos, estrangeiros e despossuídos – que não contavam...) 50.000 pessoas.

*Hipodamus*, hipotetizamos, estabeleceu e escreveu um método geral de urbanização; esse trabalho foi bem aceite e a sua popularidade chega aos ouvidos e à vista das autoridades de Atenas. Posteriormente é feita a encomenda...

Nada explica (fora a hipótese aventada) o sucesso e fama do urbanista, suficiente para ser escolhido pelos Atenienses para dirigir os trabalhos, de suma importância militar e estratégica, da expansão e modernização do porto e aglomerado do Pireu. A possibilidade dessa fama existir apenas por relatos de terceiros é pouco credível, dado esses relatos não terem o que relatar, a não ser a participação, sem importância de maior, na equipa que reconstruiu Mileto.

Se Hipodamus foi, ou não, “autor” dos planos posteriores de Túrius (para onde viajou por certo, dadas as referências cruzadas de vários co-fundadores) e Rhodes é, na verdade, indiferente para a matéria em apreço porque, mesmo não os tendo feito, eles revelam a influência do seu método com clareza, não apenas na ortogonalidade da sua trama viária, mas em vários outros aspetos já mencionados e talvez de maior importância para a história do urbanismo. Essa influência perdura durante a colonização grega da Jónia, como se pode ver em Éfeso e Priene, entre outros aglomerados.

Esta conjectura, acima enunciada, ilustra bem a questão do método hipotético-dedutivo e das suas falências no que toca às questões histórico-sociais.



Como testar a hipótese acima enunciada? Como consolidá-la? As possibilidades de teste empírico são as seguintes:

- › *i.* Encontrar-se o manuscrito ou algum pedaço dele que comprovadamente seja do próprio;
- › *ii.* Encontrar-se alguma cópia desse manuscrito;
- › *iii.* Encontrarem-se referências a esse escrito noutros autores, tal como acontece com Aristóteles, que se refere ao autor, mas nada diz explicitamente (muito embora uma leitura atenta possa inferi-lo) quanto à existência de um escrito – o que é grave para a nossa tese...! Haveria que fazer uma procura sistemática, até porque há autores do século IX (Fócio de Constantinopla, 820-893) que ainda se referem a Hipodamus, e nomeadamente na SUDA, a mais antiga enciclopédia conhecida.

Concluimos que será, muito provavelmente, impossível, do ponto de vista científico *popperiano*, refutar e, dificilmente, consolidar, esta hipótese por incapacidade de teste lógico ou empírico. Não temos outro remédio senão considerá-la metafísica sem valor científico... No entanto ela até tem um certo apelo, pode parecer interessante e inspiradora, sobretudo se se for comparar a realidade construída de Mileto com a do Pireu! Houve progresso real nalgum campo, ou a arqueologia não consegue detetar o que quer que seja, que pudesse identificar um contributo palpável do urbanista em apreço?

Nem só o que é ciência faz aumentar o conhecimento!

É uma pena as “ciências” sociais não serem científicas, pela total impossibilidade de testar em realidade! Bem se poderia arranjar outra designação... como “Área” ou “Ideologia” ou qualquer outra coisa, sem necessitar do consolo de serem ciência, induzindo o leitor em erro...

Examinemos, no entanto, alguns exemplos da História que podem dar contributos para a questão do método na prática urbanística.

Mudando o contexto histórico radicalmente, nos séculos XVIII e XIX atinge-se, pela própria natureza dos problemas enfrentados, uma visão cada vez mais integrada do fenómeno urbano (não vale a pena explicitar). A hipótese é que, do ponto de vista do método, as intervenções concretas na cidade poderão dar-nos uma ideia, indutiva e dedutivamente construída, do gradual predomínio do explícito sobre o implícito nas várias escalas, da diversidade dos métodos em função da escala de intervenção e do setor específico.

Não há exemplo melhor do que a reconstrução de Lisboa após o terremoto. O grande Marquês de Pombal (vulto inigualável da História de Portugal),

ao invés de mandar começar imediata e precipitadamente a reconstrução, dá instruções ao Eng<sup>o</sup> Manuel da Maia para pensar e inquirir sobre problemas de método na reconstrução de cidades, desde a localização até à construção das infraestruturas. Maia entrega uma "Dissertação", em três partes, sobre o problema e, de forma aparentemente indutiva mas já com contribuições claramente hipotético-dedutivas, chega a propor métodos de intervenção a que, hoje, chamaríamos de "perequação". Ao passardo seu contributo teórico para a prática, muita coisa mudou (de 3 para 5 pisos de altura edificada), mas as suas principais contribuições estão plasmadas na implementação do projeto e na sua forma. Da redistribuição do solo e modificação cadastral, passando pela rede viária e forma do Terreiro do Paço, a sua influência é clara. Menos na arquitetura e técnicas de construção (a artesanaria organizada), onde pontificavam Mardel e Santos (por ele "nomeados"), mas mesmo assim cumprindo a diretriz do mestre sobre a disciplina, o decoro, a contenção e a uniformidade do edificado.

A importância do método claramente exposto (a preferência enunciada após análise de várias opções) e com resultados comprovados, consolidando a hipótese inicial, revela um processo onde o mesmo tem um lugar central.

Na Londres do final do século XVIII, é requerido (em 1798/1802) ao arquiteto e promotor John Nash, pelo príncipe regente (futuro rei Jorge IV da Grã-Bretanha), criar um parque urbano nos terrenos reais junto a Marylebone, e interligá-lo, por uma sequência de vias criadas através de tecido urbano mais ou menos consolidado, com a mansão do dito regente em The Mall (via de acesso a Buckingham Palace). Nash delinea o parque (paisagisticamente implementado por Repton), vias circundantes e vários edifícios no seu entorno. Estes últimos são imediatamente vendidos, sendo os proventos utilizados para começar paulatinamente a adquirir propriedades de acordo com um traçado pré-definido mas flexível, sem expropriações mas com o "apoio" do Príncipe para a sua aquisição, e nelas erigindo edifícios pequenos, num estilo austero mas elegante, para venda a famílias abastadas. Park Crescent e Portland Place foram sendo assim criadas (na rótula da última Nash desenha e constrói uma Igreja, que é uma beleza de articulação). Sem "fazer sangue" e apenas usando os processos normais do mercado, ainda que algo ajudados pelo peso político do Príncipe, o método continuou, sem grandes planos gerais, mas com uma ideia firme, evitando conflitos que explicam a sua algo estranha geometria, que se afasta da retilinearidade por encontrar terrenos difíceis de comprar. Segue-se-lhe Upper Regent's Street, Regent's Street

(com a famosa perspectiva em curva e restituição de conexões viárias por debaixo de edifícios de 8 pisos) a chegada a Piccadilly com dois edifícios gêmeos a ladear a rua e (virando 90 graus a sul) abre-se finalmente o troço reto de Lower Regent's Street, que deixa entrever, a eixo, a fachada da pequena mansão do Regente, ligando ao Mall e ao Palácio de Buckingham. Uma operação relativamente especulativa que acompanhou Nash para o resto da sua vida. Não são conhecidos grandes relatos do arquiteto sobre a forma e o método de execução, mas ele está bem explícito no *modus faciendi* de toda a operação, que não só induziu substantivas melhorias nas vias criadas e no seu entorno imediato, como também acabou por ser um sucesso financeiro.

O método empírico posto em prática no seu melhor: uma ideia geral/conjectura inicial e inúmeras aplicações/instâncias práticas que confirmam e verificam a possibilidade de aplicação na realidade da “hipótese” inicial.

Outros exemplos seminais são o plano de L'Enfant para Washington (1791), a intervenção de Haussmann em Paris (1853-1870) e de Cerdá (1855) em Barcelona, Madrid e outras cidades espanholas.

No primeiro, a intervenção era em terreno limpo, expropriado e pago aos proprietários fundiários, e depois revendido aos construtores com as infraestruturas feitas, recolhendo o Estado as mais valias do solo destinado a edificação privada, com áreas excecionadas (Casa Branca, Capitólio e, em geral, todos os edifícios públicos). Método claro (aliás repetido nas cidades novas inglesas) mas não explicitado nem teorizado.

Idem com Haussmann, mas, lidando com cidade consolidada e necessitando muito maior rigor técnico: casario de dois ou três pisos adquirido ao abrigo de legislação permitente, remoção das populações para localizações excêntricas, abertura de vias amplas e retas (com o comentário, venenoso, dos seus inimigos, de que assim eram para o fácil desempenho da cavalaria e da artilharia na repressão das revoltas populares – no que, a ser verdade, falhou grosseiramente, dados os acontecimentos de 1871...), construção de infraestruturas e arborização rápida ambas com forma e técnicas inovadoras, construção de grandes edifícios de oito pisos para apartamentos, e por vezes duas “*cours interieures*” permitindo insolação – a nova morada da florescente burguesia parisiense, que, finalmente, tomava posse da sua cidade. Diga-se em abono da verdade que a visão de Haussmann era global e integrada: incluiu um redesenho da rede ferroviária, construção de novas estações e concretização de uma estrutura verde, bem como várias praças públicas. A intervenção na urbe, de forma geral e completa, mas sem grandes teorizações, embora com

esmero técnico. Considerações metodológicas implícitas, facilmente dedutíveis do material técnico e legal produzido.

Em Cerdá a explicitação do método foi de tal ordem que gerou compêndios de como fazer “urbanização”, termo por ele mesmo cunhado, dando corpo teórico-metodológico ao fazer/expandir a cidade típica do seu século.

Seria uma grosseira injustiça não nomear aqui a vertente anglo-saxónica: Ebenezer Howard e suas descendências corporizadas nos vários programas das New Towns que foram, sem qualquer dúvida, o maior laboratório de urbanismo experimentalista de todos os tempos, carecendo de uma análise aprofundada e aqui impossível, pelo que adiante veremos. Este estudo é sistematicamente posto fora dos programas das escolas portuguesas, não se percebendo porquê! Na sua grande parte em sintonia com os métodos racionalista-sistémicos do pós-2a GG, que ainda hoje perduram e que se podem resumir à sequência “*survey-analysis-plan-implementation-monitorization-retroaction*”. Todo este setor mereceria por si só, análise aprofundada dadas as suas relações com o pensamento de Popper e a capacidade de realização anglo-saxónica.

Só nos anos 80 do passado século são esboçadas alternativas credíveis (Castells, Ascher, Indovina, Secchi); o planeamento estratégico, o pôr a tónica no processo de urbanização e seus agentes como objeto de intervenção e não visar tanto a forma final, são contribuições de relevo, a estudar do ponto de vista metodológico.

Chegados a este ponto corremos o risco de estarmos nós próprios a subverter o método “hipotético-dedutivo” ao indutivamente querer verificar a hipótese através da acumulação de instâncias empíricas verificadoras...!

Isto dito, e neste preciso momento, dou-me conta que já excedi em muito o espaço permitido para este artigo. Tenho que o abortar! Lembro que também o mestre Lefebvre teve que o fazer em relação à enciclopédia de materialismo dialético, de que a “Logique ...” era o primeiro volume, de um total de 8 programados! As razões desse arresto foram políticas, como diz o próprio no prefácio à segunda edição (Anthropos Paris, 1969) e como vimos acima.

No nosso caso a questão, como se vê, é muito, muito mais comezinha... Uma questão de espaço vulgar. Mas, para meu único reconforto, não deixa de ter algum paralelismo, ainda que sem comparação possível.

O que era então este projeto (sonho) inicial ao começar este artigo?

Desenvolver, em detalhe e sistematicamente, a análise da questão metodológica nas múltiplas intervenções propositivas e intencionais (formalizadas num plano ou não) sobre o objeto urbano que ocorreram ao longo da história da urbanização. Como coabitam e se interligam métodos explícitos e implícitos e quais os seus conteúdos ao longo do desenrolar do processo de urbanização? Quais os vários métodos, pois são vários, no âmbito do planeamento urbanístico, às suas diversas escalas? Terão algo em comum? E como se podem transpor para o ensino do mesmo? Qual a contribuição que o(s) método(s) científico(s) podem dar ao urbanismo, prática eminentemente social e política?

Afinal, porquê chamar a atenção, hoje, para a questão do método?

Por se ter, quase como postulado, que o método tem um importantíssimo papel na prática do urbanismo, entendido enquanto disciplina e praxis da organização e normatização da produção do espaço aos vários níveis, do ordenamento territorial/regional ao desenho urbano, passando pelo planeamento urbanístico.

Com mais razão ainda, no seu ensino.

Era aí que pretendia chegar, elaborando a tese de que as questões de método devem sobrepor-se e subtender toda a prática didático-pedagógica, menorizando a problemática do “local de intervenção e tema” que hoje em dia prevalece nos programas das disciplinas de projeto em todas as escolas do ramo.

Infelizmente teremos que deixar o desenvolvimento destas últimas partes para outra ocasião. Só lembraremos que o planeamento urbanístico é a explicitação do método da intervenção humana na urbanização, da mesma forma que “*é sempre um instrumento de uma política*” (segundo F. Indovina).

Lisboa, 20 de Outubro de 2016

## referências

- Cerdá, I. (1889). Tratado de Urbanizacion, Barcelona.
- Sartre, J. P. (1960). *Questions de Méthode*, reeditado em 1986, Paris Éditions Gallimard.
- Sartre, J. P. (1960). *Critique de la Raison Dialectique I e II*, Paris: Gallimard.
- Lefebvre, H. (1953). *Perspectives de Sociologie Rurale*, in Cahiers de Sociologie, Paris.
- Lefebvre, H. (1947). *Logique Formelle Logique Dialectique*, Paris: Editions Sociales; reeditado em 1969, Paris, Éditions Anthropos.
- Lefebvre, H. (1946). publicado em 2002, "*Méthodologie des Sciences*", Paris , Anthropos.
- Lefebvre, H. (1947). Critique de la Vie Quotidienne, I – Introduction. Paris, Editions Grasset col. "Les Témoins"; reeditado em 1968, Paris, L'Arche Editeur, col. "Le sens de la marche".
- Lefebvre, H. (1961). *Critique de la Vie Quotidienne II – Fondements d'une Sociologie de la Quotidienneté*, Paris: L' Arche Editeur, col "Le sens de la marche".
- Aristóteles (1965). *Política*, Livro II, Parte 8, Lisboa: Presença
- Popper, K. (1953/1972). The logic of scientific discovery, Londres: Hutchinson
- Popper, K. (1962). *Conjectures and Refutations*, Londres, Hutchinson
- Menendez, J. L. (1997). *Las Fuentes Antiguas sobre el Urbanismo de Hipodamo de Mileto*, in revista D'Art, nº 23, Barcelona.
- Maia, M (1755/56,)Dissertação – em 3 partes, in Ayres, Cristovão, 1910, cxzzxccxz Lisboa: Imprensa Nacional.

# **Urbanismo como política pública**

que mudanças de azimute?

CRISTINA CAVACO

---

## RESUMO

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

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

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

### **PALAVRAS-CHAVE**

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



## ABSTRACT

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

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

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

## KEYWORDS

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

# Urbanismo como política pública

que mudanças de azimute?

**CRISTINA CAVACO**

*Arquiteta | Professor Associado*

CIAUD, Faculdade de Arquitectura, Universidade de Lisboa

## 1. INTRODUÇÃO

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

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



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

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

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

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

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

## 2. URBANISMO

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

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

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

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

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

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

### **3. EMERGÊNCIA DO URBANISMO COMO POLÍTICA PÚBLICA**

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

#### **4.URBANIZAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

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

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

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

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

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



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

## 5. DESDOBRAMENTOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE URBANISMO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **6. URBANISMO NUMA PERSPETIVA DE POLÍTICA ESTRATÉGICA INTEGRADA**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 7. AGENDA URBANA EUROPEIA E POLÍTICA DE CIDADES

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 8. UM PANORAMA DE DESORIENTAÇÃO COGNITIVA

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

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

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

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

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

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

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

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

## referências

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

- Dutch Housing Institute (1920?). *Dutch housing legislation*. [em linha] Amsterdam: Drukkeru en Uitqeveru J. H. de BUSSY. Disponível em: <https://archive.org/details/housingtownplann00bent>
- ESPON 2013 Programme (2014). [1] *Making Europe Open and Polycentric. Vision and Scenarios for the European Territory towards 2050*. Luxembourg: ESPON & MCRIT LDT.
- ESPON 2013 Programme (2014). [2] *Progress towards the Territorial Agenda of the European Union 2020*. Luxembourg: ESPON & MCRIT LDT.
- Fadigas, L. (2015). *Urbanismo e Território – As Políticas Públicas*. Lisboa: Edições Sílabo
- Ferrão, J. (1997). “Rede urbana: o sistema urbano, a armadura urbana” in Conselho Económico e Social (1997). Colóquio “A Política das Cidades”. [em linha] Lisboa: CES. Disponível em: <http://www.ces.pt/download/564/ColPolCidades.pdf>
- Ferrão, J. (2011). *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian
- Fonseca Ferreira, A. (2005). *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 3ª Edição revista e atualizada, 2015.
- Frey, J-P. (1999). “Généalogie du mot «urbanisme»” in *Urbanisme*. n° 304, janvier-février 1999, 63-71
- Hamza, C., Frangenheim, A.; Charles, D., Miller, S (2014). *The Role of Cities in Cohesion Policy 2014-2020*. Brussels: European Union
- Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage Books, 1992
- Jacobs, J. (1969). *The Economy of Cities*. New York: Vintage Books, 1970
- Lamorlette, B. e Moreno, D. (2001). *Code de L’Urbanisme*. Paris: Litec
- Lefebvre, H. (1968). *Le Droit à a Ville*. Paris: Anthropos, 3ªEd. 2009
- Liet-Veaux, G. (1989). “O Direito do Urbanismo em França” in Amaral, D.F. (coord.) *Direito do Urbanismo*. Oeiras: Instituto Nacional da Administração, 109-142
- MAOTDR. Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional. Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades (2008). *Portugal. Política de Cidades Polis XXI 2007-2013*. [em linha] Disponível em: <http://www.forumdascidades.pt/sites/default/files/polisxxi.pdf>
- MAOTDR. Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional. Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades (2008?). *Política de Cidades Polis XXI*. [em linha] Disponível em: [http://www.forumdascidades.pt/sites/default/files/polisxxi\\_2.pdf](http://www.forumdascidades.pt/sites/default/files/polisxxi_2.pdf)
- Marques da Costa, E. (1999). “Uma nota sobre as políticas das cidades em Portugal nos anos noventa” in *Inforgo, 14*. Lisboa: Edições Colibri, 131-137



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

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

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

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

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

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

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

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

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

# **A dimensão social e simbólica da rua**

FERNANDO BRANDÃO ALVES

---

## RESUMO

Há mais de um século que a rua tem sido palco de experimentações sucessivas, dirigidas não só à sua própria estrutura física como às relações que estabelece com os edifícios e os espaços envolventes. A grande viragem para um novo modelo de rua ocorre no séc. XX com os postulados modernos - CIAM -, que, de uma ou outra forma, privaram a rua da sua função tradicional e cívica, imputando-lhe sobrecargas protagonizadas pela motorização que acabaram por conduzi-la à ruptura social<sup>1</sup>.

Mas, foi na rua (e na praça) que se institucionalizou o movimento e a vida dos cidadãos. Neste artigo retoma-se a narrativa da importância da rua tradicional, enquanto lugar privilegiado de interação e de cidadania, à luz das suas qualidades urbanísticas intrínsecas, como a conten-

ção da escala, a noção de lugar de encontro, de interação social e cívica, a imagem e a simbologia, a segurança e o conforto, entre outras. Cumulativamente, destaca-se a sua capacidade de perpetuar ainda hoje, na cidade contemporânea, as qualidades urbanas indispensáveis não só à vida cívica plena e inclusiva, mas também o capital cultural imbuído na tradição dos princípios de composição harmoniosa dos espaços, porventura (re)equilibrador do confronto da diversidade morfológica e da complexidade das estruturas urbanas recentes.

### PALAVRAS-CHAVE

Etimologia da Palavra Rua  
Qualidades da Rua · Padrão Social da Rua · Noção de Lugar  
Simbologia Urbana

<sup>1</sup> Arturo Soria Y Mata chegou a idealizar um eixo urbano - rua / cidade - que ligaria Cadiz a Petersburgo, e Pequim a Bruxelas.

## ABSTRACT

For more than a century, the street has been the scene of successive trials, directed not only to its own physical structure but also to the relationships it establishes with the surrounding buildings and spaces. The great turning for a new model of street occurs in the XX century with the modern postulates - CIAM -, which, in one way or another, deprived the street of its traditional and civic function, charging it with overloads driven by the motorization that led to its social disruption.

But it was in the street (and in the square) that citizens' movement and life were institutionalized. In this article we retake the narrative of the traditional street importance, as a privileged place of interaction and citizenship, in the light

of its intrinsic urban qualities, such as scale containment, meeting-place notion, social and civic interaction, image and symbology, security and comfort, among others. At the same time, one emphasizes its capacity to perpetuate, even today, in the contemporary city, the urban qualities indispensable not only to match the inclusive civic life, but also the cultural capital imbued in the tradition of the harmonious principles of composition of spaces, probably an equilibrium factor between the confrontation of morphological diversity and the complexity of recent urban structures.

### KEYWORDS

Etymology of The Word 'Street'  
Street Qualities · Street Social  
Pattern · The Sense of Place  
Urban Symbology

# A dimensão social e simbólica da rua

**FERNANDO BRANDÃO ALVES**

CITTA, Centro de Investigação do território, transportes e ambiente  
FEUP, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

## 1. INTRODUÇÃO

Apesar do *boom* da construção modernista do século passado e do poder da inovação tecnológica, as funções e a imagem da rua em tecidos consolidados foram, em geral, apenas modificadas; o potencial do seu carácter estruturante do tecido urbano corresponde, segundo alguns autores, a uma percentagem de cerca de 60%, em média, do total de espaço público urbano, e representa, naturalmente, a maior quantidade de espaço urbano (coletivo) diretamente controlado pelo poder local (Jacobs 2010, 159-169; Karuppannan and Sivam 2011, 849-870). Por outro lado, a rua enquanto lugar de encontro casual, aspeto este essencial para o contacto humano, constitui também uma importante e peculiar qualidade da mesma, e que também não foi alterada ao longo do tempo. Em Portugal, onde não existe a tradição de praça urbana, coube à rua o papel de lugar de encontro social e de troca de bens. Hoje, essa função central e agregadora de outrora está dissipada pelas transformações culturais, económicas e demográficas, dando tantas vezes lugar à desertificação urbana, ao aumento dos surtos de criminalidade, entre outros, fenómenos estes que traduzem os custos da alienação do homem da cidade.

O aumento da variedade de formas de tráfego, e do seu volume, tende a abstraccionar a forma mais óbvia de comunicação - ir de um lugar para outro; perdeu-se hoje a noção de rua como meio essencial de comunicação e como componente mais importante da estrutura urbana. No entanto, a maneira como a noção de rua se articula com a experiência humana indicia referências a ideias e padrões de comportamento mais arcaicos do que os edifícios na cidade. Inúmeros hábitos levam-nos a considerar que os trajetos definidos pelo

homem ao longo dos tempos têm sido sempre metaforicamente entendidos como parte do seu progresso civilizacional em que a noção de rua ou caminho surge totalmente divorciada das formas edificadas urbanas: alguns alinhamentos megalíticos<sup>2</sup>, os percursos das tribos nómadas africanas, as vias sacras dos peregrinos na Península Ibérica, os percursos e áreas cerimoniais de várias tribos da Austrália Ocidental<sup>3</sup>, ou tantos outros ao longo do Mediterrâneo, Europa Central e Ocidental, Índia e Polinésia. Estes exemplos evidenciam não só propósitos cerimoniais como a existência de estradas milenares com origens diferentes, por vezes muito distantes, como provam as pedras utilizadas nessas construções, deslocadas ao longo de milhares de quilómetros.

## 2. ETIMOLOGIA DA PALAVRA RUA

Etimologicamente, a palavra rua, assim como o termo francês *rue*, não têm a mesma origem que a correspondente inglesa *street*, já que esta deriva do latim - *sternere* (pavimentar) - tal como as palavras de raiz latina *str* ligadas aos sentidos de edificar e de construir uma superfície que é diferenciada da envolvente no sentido físico ou até perceptivo. Reflecte-se em várias línguas europeias: *strada* e *strasse* (respectivamente nas línguas italiana e germânica), sugerem uma área destinada ao uso público, podendo incluir espaços com demarcações simples, sem ligação obrigatória a outras ruas ou sem conduzirem a algum lugar, em particular; por vezes terminam numa praça ou beco.

Na realidade, rua e *rue* identificam-se com a raiz anglo-saxónica *ride*<sup>4</sup>, passagem de um lugar para outro, enquanto a evolução para *road* passou a sugerir o movimento para alcançar determinado destino ou o transporte de bens e pessoas em veículos de tracção animal ou automóveis. *Via* em latim, e em italiano, reporta-se à palavra latina *ire* derivada dum termo indo-europeu<sup>5</sup> com o sentido de levar ou trazer.

Outras palavras pertencentes a línguas diferentes sugerem, quer individualmente quer quando aglutinadas, a dualidade transmitida pelas primárias *street* e *road*: construção/pavimento - transporte/movimento.

*Alley*, por exemplo, implica sempre uma passagem estreita; *avenida* e *avenue*, uma rua larga com uma ou mais linhas de árvores; *boulevard* sugere uma rua com três linhas de árvores. Algumas classificações sustentam-se no contexto físico que caracteriza a rua<sup>6</sup> (arcada, galeria, calçada, rampa), outras estão ligadas a percursos pedonais<sup>7</sup> (caminho, carreiro, passeio público, etc.) e, num terceiro grupo, podemos registar aquelas que, relacionando-se com a natureza do tráfego em geral, com as opções urbanísticas e com as estruturas

<sup>2</sup> Exemplos megalíticos em Carnac, a sul de Brittany.

<sup>3</sup> Percursos e espaços cerimoniais nas áreas de Bora e Apulla.

<sup>4</sup> Evoluiu da antiga *ridam* (Old English).

<sup>5</sup> *Sanskrit vahâmi*, do qual veio, *wagen* e *waggon* também derivam.

<sup>6</sup> Na língua inglesa podemos encontrar para este grupo: *terrace*, *row*, *arcade*, *gallery*.

<sup>7</sup> Na língua inglesa podemos encontrar para este grupo: *path*, *track*, *parade*, *promenade*, *mall*.

envolventes<sup>8</sup> (via rápida, anéis urbanos, circunvalações, vias colectoras, etc.), necessariamente se afastam das características da rua.

Princípio e fim não são atributos físicos de uma rua; no entanto, são noções que, tal como tantas outras, se transportam à sua estrutura física, contribuindo para a sua identidade. É tão importante a identificação do cidadão com a rua em que reside quanto torná-la clara para quem a visita. A transição imediata do espaço público para o privado (quando existe), parece anular algumas das interações sociais do meio urbano que, curiosamente, sempre foram assegurados por espaços característicos de transição entre o público e o privado<sup>9</sup> - arcarias, portais, alargamentos e estreitamentos de rua, escadarias, etc..

Na realidade, a palavra rua sugere uma superfície delimitada - parte da estrutura urbana caracterizada por um canal, mais ou menos extenso, limitado por edifícios dos dois lados; a relação entre os lados da rua é particularmente importante para a sua composição, para a qualidade de contenção, bem como para a sua relação com os edifícios que a compõem - *doublesideness* (Alves, 2013).

Na realidade, a palavra rua sugere uma superfície delimitada - parte da estrutura urbana caracterizada por um canal, mais ou menos extenso, limitado por edifícios dos dois lados; a relação entre os lados da rua é particularmente importante para a sua composição, para a qualidade de contenção, bem como para a sua relação com os edifícios que a compõem - *doublesideness* (Alves, 2013)<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Na língua inglesa podemos encontrar para este grupo: *highway, artery, thoroughfare, main street, high street*.

<sup>9</sup> Algumas designações inglesas correspondentes a este tipo de espaços: *porch, gate, colonnaded street, cortile*.

<sup>10</sup> Expressão na língua inglesa que explica essa relação biunívoca; não tem correspondente na língua portuguesa.

<sup>11</sup> Na obra *The Five Books of Architecture*, publicada entre 1537 e 1545, Sebastiano Serlio (1475-1554) interpretou estes três tipos cénicos recorrendo à perspectiva geométrica, a partir da qual estabeleceu a seguinte correspondência: a forma clássica da arquitectura para o cenário trágico, de Vitruvius, o estilo gótico para o cenário cómico e a paisagem exterior à cidade para o cenário satírico. Os padrões de proporções e os princípios conceptuais de Vitruvius - "*utilitas*" (utilidade), "*venustas*" (beleza) e "*firmitas*" (solidez) -, criaram a base da Arquitectura clássica.

### 3. DA FORMA À FUNÇÃO DA RUA

Ainda que os nomes e simbolismo da rua tenham mudado, as suas qualidades formais gerais persistem ainda na imagem urbanística da Europa de hoje. Desde os três tipos de cenários de Vitruvius (Marcus Vitruvius Pollio, séc. I a.C.) - trágico, cómico e satírico - que classificavam a rua pela sua decoração e tipo de esquema cénico a criar (Moughtin 1992, 127-128)<sup>11</sup>, até aos estudos da rua contemporânea, persiste, na nossa mente, a ideia da sua grandeza e encanto associados às paradas e exposições públicas, ao charme das ruas pedonais das cidades antigas europeias ou até à magnitude dos *boulevards*.

Cliff Moughtin refere Leon Battista Alberti, arquitecto, filósofo e tratadista (1404-1472), que distinguia a rua urbana em duas categorias correspondentes aos cenários trágico e cómico de Vitruvius (Moughtin 1992, 3): para a cidade nobre e poderosa, as ruas que a penetram deveriam ser rectilíneas e largas, por forma a transparecerem o sentido de grandeza e magnificência, enquanto para as cidades mais pequenas, seria melhor e mais seguro que as ruas fossem

pluridireccionais, simulando, por vezes, maiores extensões do que a realidade lhes permitia. Quanto ao ideal de Andrea Palladio, arquitecto e humanista (1508–1580) respeitante à rua na cidade - rectilínea e regular - este defendia um modelo clássico que permitia uma perspectiva agradável, ampla e clara da rua, ladeada por magníficas construções; as ruas constituíam uma aproximação à geometria das rotas militares e uma extensão das estradas regionais conducentes às cidades, permitindo, deste modo, uma gestão mais eficaz (Moughtin 1992, 128).

No século XX, a Carta de Atenas (1933), elaborada no âmbito do 4º CIAM - *Congrès Internationaux d'Architecture Moderne* (fundado em junho de 1928, no Castelo de Sarraz, Suíça), e publicada em 1942, sublima a teoria do Movimento Moderno na arquitectura e no urbanismo. As ideias dos grandes pensadores da primeira metade do século - Le Corbusier (1887-1965), Sigfried Giedion (1888-1968), Alvar Aalto (1898-1976), Pierre Jeanneret (1896-1967), Walter Gropius (1883-1969), Gerrit Rietveld (1888-1964), Jacobus Oud (1890-1963), entre outros - foram reveladas ao urbanista como o dogma do racionalismo. Já nos anos 50, a preocupação com a estrutura funcional desafiou a standardização, e as ideias acerca da associação humana e os aspectos sociais do planeamento urbanístico e da arquitectura receberam grande ênfase. Peter e Alison Smithson (do Team X - CIAM) introduziram a noção de reabilitação da rua como um elemento legítimo do desenho urbano, uma entidade onde existe um sentimento inerente de segurança e de laços comunitários que têm muito mais a ver com a forma simples e óbvia da rua; a rua não é apenas um meio de acesso, mas também um lugar para a expressão social. As ruas e seus passeios são, assim como as praças, os principais espaços públicos de uma cidade, os seus órgãos vitais, a imagem que nos fica da cidade que visitámos.

### 3.1 O PADRÃO DE VIDA SOCIAL DA RUA

Nas décadas de 40 e de 50 do século XX, pensava-se que a manipulação de padrões de uso do solo e a criação de "unidades de vizinhança" resultariam no aparecimento da forma social designada por "*community*". No Reino Unido, após a Segunda Guerra Mundial, o pensamento de então sobre o conceito de comunidade traduziu-se pelo desejo de reproduzir em cidades novas o aconchego das vilas inglesas ou as unidades cooperativas das ruas de classes operárias.

Habitualmente, o ambiente físico não tem exactamente o efeito directo em que os projectistas acreditam, sobretudo quando se sobrepõe ao ambiente social.



A falência do determinismo físico de que nos fala Jane Jacobs, ao criticar as formas urbanas resultantes da aplicação dos princípios de desenho formulados pelos CIAM e por outros grupos de teóricos da época, põe a descoberto a ignorância pelos factores sociais, culturais e económicos que contribuem, em primeira mão, para a vitalidade ou para a degradação do meio urbano (Jacobs 1961).

Enquanto facto social, a rua pode ser analisada em termos de quem a apropria, usa ou controla, i.e., do propósito da sua construção e da transformação da sua função económico-social. É sabido que a sua forma tridimensional, apesar de não determinar as estruturas sociais, inibe certas actividades e torna outras possíveis. Juntamente com outros espaços públicos tais como as praças, as praças, os recintos, os terreiros, entre outros, as ruas continuam a desempenhar um papel muito significativo nas cidades, ao promoverem a vida pública (Appleyard, 1981; Bhowmik, 2005; Dumbaugh & Rac, 2009; Jacobs, 1961; Mehta, 2007; Moudon, 1987; Jacobs, 1993; Carmona et al., 2003; Southworth & Ben-Joseph, 1996; Hass-Klau et al., 1999; Fyfe, 1998; Owen, 1987).

Como elo de ligação, a rua possibilita o movimento de peões, de veículos e de bens, albergando diversas funções e a comunicação entre indivíduos e grupos, ou seja, pode constituir-se, por si, como uma oportunidade para a construção da comunidade local. A sua função exprime-se também pela interacção casual, pela recreação e conversação e pela ocorrência de diversos rituais e manifestações públicas. Enquanto espaço que serve um grupo e não apenas uma família, a rua constitui também um sistema social fechado; tem fronteiras distintas, ainda que actue como uma “comunidade” extensível a outras áreas.

Muitas mudanças têm acontecido, recentemente, nos padrões de vida social de inúmeras cidades ocidentais. A maior parte das deslocações diárias ainda são realizadas com recurso ao transporte motorizado; independentemente do destino, é sobretudo neste que uma grande parte das interacções sociais ocorrem, pelo que seria imprudente ignorar na prática do desenho urbano estas mudanças. Para além dos problemas na biosfera e do esgotamento das reservas energéticas, o equilíbrio do micro-clima urbano implica, entre outros factores, uma urgente transformação nos sistemas de transporte e, porventura, o retomar de formas urbanas mais compactas - medidas fundamentais face a um futuro preocupante, por vezes subestimadas nas políticas governamentais quando mais sensíveis ao incremento de novas vias/estradas do que à implementação de adequadas redes de transporte público. Corremos o perigo de se deteriorarem irreversivelmente as condições ambientais urbanas; neste quadro, é urgente questionar o papel da cidade, em geral, e dos seus espaços públicos, em particular.

No planeamento das ruas, os factores que parecem influenciar mais os seus usos são a densidade de utilização, a ocupação mista, a interacção peão-veículo, a configuração e o conteúdo. cremos que a maior dinâmica da rua ocorre quando se proporciona a um largo número de peões possibilidades diferentes de utilização da rua; a actividade na rua aumenta quando a densidade de peões é suficientemente alta para inibir o uso do veículo motorizado e, simultaneamente, suportar actividades diversas e distâncias pedonais estimulantes.

Ambas as proposições - a articulação da actividade da rua com a alta densidade de peões e o uso misto - devem ser analisadas cuidadosamente em relação à sua função. Em muitas cidades europeias, várias famílias são confrontadas a morar junto de lugares públicos com grandes conflitos funcionais, produzindo ruído ao longo de muitas horas do dia e/ou da noite (veja-se o caso de alguns novos centros de ócio no Porto ou em Lisboa que, naturalmente, propiciam a formação de ruído na via pública, em áreas que não foram previamente programadas para esse fim). Muito provavelmente os desafios municipais face a esta problemática passa por uma estratégia urbanística, mais participada e seletiva, e não por medidas ou regulamentos municipais avulsos aplicados caso a caso, atividade a atividade, à luz de uma “inclusividade” mal aplicada ou mesmo inadequada. Há que aceitar que as áreas de vida urbana noturna, intensa, não têm de ser necessariamente compatíveis com o modelo de residência tradicional. No estudo da rua (bem como de outros espaços públicos) é necessário organizar a cidade, definindo uma cadeia espacial dinâmica e contínua, numa sequência caracterizada por espaço privado, espaço semi-privado/semi-público e espaço público. Os requisitos para o desenho das ruas são diferentes pela conformidade que devem ter com cada um destes três sectores e também porque o conjunto das ruas cobre a maior parte do domínio público urbano.

Já no que respeita à análise da forma da rua, Paul Zucker (arquiteto, historiador de arte e crítico, germânico, 1888-1971) e Camillo Sitte (arquiteto e historiador de arte, austríaco, 1843-1903) preferiram concentrar os seus esforços em pontos altos da estrutura urbana como os “nós/nodes”, onde ocorrem as maiores actividades e se concentram os edifícios administrativos e onde a comunidade, muitas vezes, expressa a sua vida (urbana) pela criação artística. A forma da rua pode ser analisada segundo um conjunto de qualidades como a sua extensão, largura, geometria, grau de contenção, organicidade ou rigidez ou, ainda, pode ser analisada segundo a escala, a proporção, o contraste, o ritmo e a articulação a outras ruas (ou praças). Independentemente da análise que se siga, a rua tem duas características que, a par ou em

singular, estão directamente relacionadas com a sua forma - a passagem e o lugar. Ao longo de muitas gerações, a rua tem proporcionado às populações um espaço público aberto bem junto às suas habitações. Porém, nas ruas da cidade modernista a função de passagem foi-se sobrepondo à de estadia, tornando-as hoje (ainda) inatrativas, em muitos casos, dada a sua vocação para acolher elevados índices de motorização.

#### **4. O DESENHO URBANO E A SIMBOLOGIA DA PASSAGEM**

Definir a rua como uma via de circulação automóvel, não é, obviamente, o mesmo que desenhá-la como uma passagem. No espaço livre "(...) man chooses and creates paths which give his existential space a more particular structure. Man's taking possession of the environment always means a departure from the place where he dwells, and a journey along a path which leads him in a direction determined by his purpose and his image of the environment... The path, therefore, represents a basic property of human existence, and it is one of the great original symbols" (Norberg-Schulz 1971, 21). Também a rua conformada à motorização elevada em muito se afasta dos percursos memoráveis de Kevin Lynch, urbanista e professor (1918-1984): estes deveriam ter um princípio e um fim, lugares definidos ao longo da sua extensão, lugares de usos e actividades especiais, percursos escalados com elementos contrastantes e, sobretudo, deveriam apresentar ao observador uma imagem estimulante e memorável de lugares articulados (Lynch 1960, 47-56).

Elementos de desenho como passeios e galerias abertas desempenham um papel muito importante na interação social, em que as pessoas usam as ruas para as actividades sociais e económicas. Este desenho dos elementos foi muito comum na maioria das cidades coloniais e isso tem historicamente incentivado a expansão das lojas para além dos limites formais.



**Figura 1** | Atividade na rua, informal, Calcutá.

Fonte: arquivo do autor.

Esta afirmação é também apoiada por outros pesquisadores que analisaram e compararam ruas em cidades asiáticas e ocidentais, tendo o estudo demonstrado que no processo originalmente designado por “place-making” as atividades da rua e o seu desenho são igualmente importantes (Mateo-Babiano I. & Leda, H. 2005; Edensor, 1989; Fernando 2007; Shuhana & Bashri, 2002). Neste sentido, o desenho da rua precisa de incorporar ambos – o desenho da forma e as atividades.





**Figura 2** | Atividade lúdica na rua, Barcelona.

Fonte: arquivo do autor.

Também no desenho da rua, o sentido de lugar é mais perceptível se o espaço definido pelos elementos limítrofes for encarado como a forma positiva, a "figura", em oposição à superfície do conjunto comum da arquitectura que o envolve (Moughtin 1992, 134-135). A rua não é uma fronteira construída mas um espaço contido no qual os seus componentes se agrupam, formando séries de enquadramentos pictóricos. Quanto mais as impressões recolhidas se confinam a esse espaço, mais perfeito será o quadro da sua perpetuação e mais fortes os sentimentos de contenção e de bem-estar.

O desenho urbano como disciplina criativa, tem a mágica capacidade de modelar e de reconstruir, de ritmar e de animar, de transformar o menos belo em quase encantador... A sua subtilidade permite encurtar visualmente a rua, reforçar o seu sentido de contenção, estimular este ou aquele percurso, enriquecer a plástica de volumes, de vazios e de fachadas, inventar uma entrada, um lugar e uma saída, enfim, tornar qualquer espaço humanamente aprazível. Soluções antigas apontavam para a colocação de pórticos e arcos transversais à rua para interromper os efeitos da perspectiva alongada primitiva.

Segundo alguns teóricos, o limite máximo para extensão contínua da rua situa-se, provavelmente, na ordem dos 1.600 metros (aprox. 1 milha). Para lá desta distância, perde-se a escala humana. Mesmo com vistas consideravelmente abaixo dos 1.600 metros, o fecho da perspectiva produz alguma dificuldade na leitura dos componentes mais afastados. Poderemos considerar que o ideal seria não chegar a atingir estes valores máximos, até porque, abaixo de um ângulo perspéctico de 18º, qualquer edifício, mesmo o mais proeminente, perde a sua dominância e tende a reduzir-se a uma silhueta absorvida pelos edifícios adjacentes. Neste sentido, como exemplo menos feliz, destacamos o edifício de L'Opera, em Paris, de Jean-Louis Charles Garnier (arquiteto francês, 1825-1898), cujo papel de imponente volume de fecho perspéctico na composição espacial da área, perde valor pela presença dos grandes volumes edificadas de seis a sete pisos ao longo da Avenue de l'Opera; como bem sucedidos, refira-se a Rue Royale, em Paris, conducente à igreja de Madeleine, pela altivez de que goza o edifício no fecho da perspectiva, e o Arco da Rua Augusta pela determinação com que remata e articula o eixo da Rua Augusta com a Praça do Comércio, em Lisboa.

Outros magníficos eixos perspécticos tinham como missão atender às grandes passagens ou cerimónias públicas, como os boulevards de Haussmann, em Paris, ou o plano de Roma, do Papa Sixtus V (1521-1590), assessorado pelo arquiteto e urbanista italiano Domenico Fontana (1543-1607), no séc. XVI (elaborou um plano grandioso, regulador, com a ideia de transformar Roma num só “santuário” e unindo deste modo as sete igrejas principais no percurso de peregrinação).

Paralelamente, vários autores exaltaram as virtudes das ruas esgueiradas de cidades antigas, donde ressaltam os ângulos e as linhas sinuosas, as pequenas escadas para a rua, o “pituresco”, o fecho das perspectivas, as passagens estreitas, o efeito de surpresa e a descoberta passo a passo, os velhos e os novos ritmos, os filtros de luz, os susos beirais, etc.

#### 4.1 O PÓRTICO - PORTA DA CIDADE

Qualquer lugar tem a dupla função de entrada e de saída. Torna-se um centro porque constitui um objectivo; lugar de peregrinação, de manifestação popular, ou comumente, lugar para abastecimento da população, etc.. De igual modo, é significativa a função de lugar "ponto de partida" ou "espaço de chegada". Esta tensão entre forças centrípetas e centrífugas é mais evidente no pórtico, tão claramente explorado por Leon Battista Alberti como a parte objectiva da cidade onde se define o início da viagem ou, contrariamente, a partir do qual se estabelece a chegada e o início de novo repouso (Alberti 1986, Book IV. Chapter VIII, 80).



**Figura 3** | Arco – pórtico no Louvre, Paris.  
Fonte: arquivo do autor



Desde a Antiguidade a porta tem merecido um importante desempenho nos desenhos urbano e arquitectónico. Veja-se o exemplo da "Piazza del Popolo", em Roma, que durante séculos até à época do caminho de ferro, constituiu a principal entrada e saída de Roma para todos os visitantes que vinham do norte ou que partiam nessa direcção. A praça está situada entre o Rio Tibre, a oeste, e a encosta do Monte Pincio, a este. O principal acesso a Roma antiga atravessava esta área estreita até à muralha aureliana de 272 AD. Hoje, aberta apenas aos peões e ao transporte público individual, constitui outra forma de praça na estrutura de Roma, uma agradável entrada para o Jardim Pincio e o ponto de encontro de três vias. No entanto, as presentes restrições ao tráfego por forma a preservar o espírito da praça e o ambiente local, destituíram o seu orgulhoso significado de entrada na cidade. Está praticamente reduzida a peça de museu, um anacronismo histórico, um retiro afastado da vida da cidade. Podemos entender uma porta como um "convite" ou "barreira". A transição de um domínio para o outro é também um problema sensível de desenho na estruturação da cidade; mais do que à maneira de Alberti, e sem esquecer a importância de redefinir em determinados pontos estratégicos as entradas e saídas, quer das nossas cidades quer dos seus espaços de maior expressão, marcar a transição deve significar maior fluidez e menor hesitação em entrar ou sair de qualquer área delimitada.



**Figura 4** | Simbologia da passagem – parque do Taj Mahal, Índia.  
Fonte: arquivo do autor.



Hoje, a função de entrada é diferente no meio urbano; no entanto, a sua função continua a estar presente em diferentes áreas. A entrada num complexo residencial, por exemplo, pode ser desenhada por forma a impedir a invasão deliberada da sua privacidade, sem necessariamente implicar que existam barreiras intransponíveis ou visualmente agressivas. As soluções desenhadas devem apontar subtis soluções criativas, em que o que está em jogo é o efeito ordenador de toda a composição do espaço e não o recurso a elementos físicos hostis.

#### 4.2 DESCOBRIR UM DESENHO UNIFICADOR

Quando a tridimensionalidade dos edifícios se sobrepõe ao volume do vazio, o espaço perde a sua magnitude. Perderá definição ou mesmo identidade quando os edifícios tomam, ao longo da rua, diferentes formas, estilos e tratamentos. O desenho unificador da rua protagoniza o volume espacial para a posição de "figura", confrontada com dois planos ortogonais principais - o plano vertical das fachadas e o plano horizontal do solo - como fundo. Conferir um sentido unificador não significa obter resultados arquitectónicos monótonos ou sem dinamismo; frequentemente, ruas que comungam presenças arquitectónicas ou escultóricas com origens secularmente afastadas, mantêm presente uma forte unidade espacial, dada pela perfeita articulação dos materiais comuns, pelo uso e ritmo de alguns elementos, pela incorporação de detalhes similares, pelo controlo de volumes e cérceas e mesmo pela disciplina do contraste.

No entanto, existem casos em que os edifícios assumidos prioritariamente como massas volumétricas e não como séries de planos de fachada, enquadram-se com grande dignidade no cenário urbano, dominado, sobretudo, ao nível térreo ou dos pisos mais baixos de ruas e de praças com forte contenção.

As considerações para a altura dos edifícios não podem ser tomadas de uma forma rígida no desenho da rua; muitas das ruas medievais mais sedutoras são compostas por fachadas com alturas irregulares, chegando a variar até dois pisos de diferença. Mas, se mantida esta cadeia de diferenças, mantêm-se a unidade da rua, especialmente reforçada pelos pisos mais baixos. Do mesmo modo, áreas de implantação semelhantes produzem um determinado ritmo e peneira na qual se retém e ordena a variedade. Quando a rede desta peneira, se rompe, o resultado não é o contraste mas a descaracterização da rua. A grande dificuldade existe em conciliar a panóplia de interesses particulares, de visões de projectistas e de promotores com as regras de harmonia e unidade, imprescindíveis para a identidade da rua.



No que respeita à consolidação e equilíbrio do conjunto edificado da rua, os principais problemas ocorrem, principalmente, nos pontos críticos que designamos por "pontos de inflexão"; deve repensar-se a utilização dos espaços intersticiais estreitos, sempre que possível, pois podem vir a constituir óptimos acessos pedonais à rua ou permitir a prestação de determinados serviços urbanos (limpeza, recolha de lixos domésticos, etc.). A actuação sobre estes pontos críticos é fundamental na procura da unidade, já que constitui o melhor meio para encarar ambos os lados da rua, como uma única composição progressiva "(...) where the detailed choreography of the group recognizes and follows the movements of the others" (Moughtin 1992, 147). Tais ruas "captam" a imaginação do visitante e estimulam a liberdade de sentir e exprimir os seus próprios sentimentos no espaço coletivo da cidade (Alves 2003).

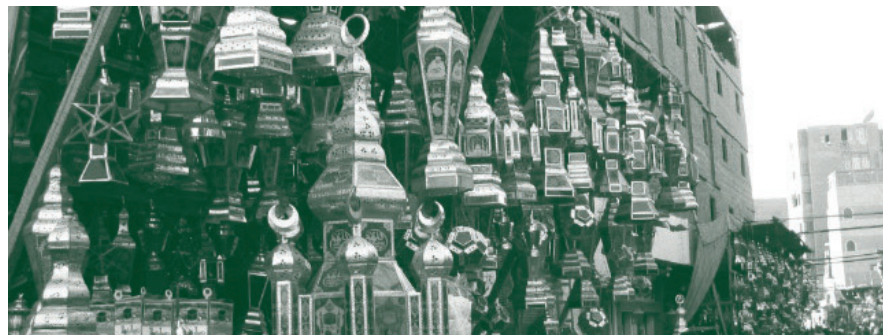
Mais do que a crítica relação entre a largura da rua e a altura dos edifícios, o conceito de proporção no desenho da rua deve ser alargado à relação entre as partes constituintes e, destas, com as proporções da composição total; uma espécie de proporção sequencial - introduction, development e climax - que Lynch desenvolveu para o desenho da rua rectilínea (Lynch 1960, 99).

É fundamental a importância do parâmetro proporção quando conjugado com outros factores:

*"When, for example, a street is long and wide with two-storey houses ranged along a common frontage all sense of space enclosure is lost. Without dense planting and an avenue of trees such streets do little to lift the spirit and relieve monotony"*(Moughtin 1992, 141).

Repare-se, como exemplo, na rua estreita, prioritariamente pedonal, cuja altura das fachadas contínuas prevalece em relação à largura da rua, constituindo, muitas vezes, um lugar atractivo de relações comerciais bem sucedidas, apresentando uma escala de proximidade visual de ambos os lados da rua e dos produtos aí comercializados (fotografia nº. 5).

**Figura 5|** Rua tradicional no Cairo.  
Fonte: arquivo do autor.



Cidades como Chester, Nottingham, Florença e Praga, entre outras, ilustram esta realidade. Em geral, as pessoas preferem caminhar em áreas pedonais do que ficar cingidas à utilização do passeio. Esta é uma particularidade que reflete a cultura de um lugar e a imagem da rua; qualquer rua comercial (ou mista) que se torne predominantemente pedonal proporcionará, à partida, melhores condições para o seu sucesso. Vários investigadores têm argumentado essa importância do desenho urbano como instrumento fundamental para a função da rua (Shuhana & Bashri 2002; Jacobs 1993; Bentley et al., 1992).

## 5. CONCLUSÃO

A interrelação de vários factores de natureza prática explica o desenvolvimento que a rua orgânica, informal e pitoresca, sofreu até aos nossos dias, tais como a topografia, o desenvolvimento do meio, as mudanças na estratificação social, os padrões de distribuição da população e as migrações. O conhecimento destes factores práticos enriquece a análise da relação forma - função. Cidades que se desenvolveram em colinas constituem excelentes objectos no estudo da relação da forma da rua com essas influências ou condicionantes, como são exemplo os núcleos primitivos das cidades de Lisboa e Porto. Só a partir de um estudo profundo da morfologia urbana e das tipologias arquitetónicas, se reúnem as condições necessárias para uma apreciação correcta das estruturas urbanas, estudo este que deve preceder a elaboração de qualquer proposta de intervenção no espaço público urbano (Alves 2009).

Foi propósito deste artigo recuperar a narrativa da rua como elemento estruturante do tecido urbano, à luz da sua plenitude histórica, da sua capacidade organizativa, funcional, simbólica, compositiva e estética. Porém, componentes estéticas como a escala e a proporção não são exclusivos no desenho de composição da rua; hoje, outros factores relacionados com a bioclimatologia urbana revelam-se fundamentais no debate internacional da sustentabilidade das cidades. Se por um lado a rua de outrora, estreita e orgânica, podia apresentar vantagens em relação às intempéries, por outro, podia também tornar-se sombria, fria e insalubre, sobretudo em climas húmidos ou temperados (ex.: Rua Escura, no Porto). Nestes casos, o problema do conforto ambiental da rua deve passar por um estudo profundo em que a reabilitação do edificado - permeabilidade ou impermeabilidade das formas à luz, materiais com comportamentos térmicos e hídricos adequados, recuo dos pisos superiores, tratamento do revestimento de fachadas, entre outros - têm um papel

fundamental. Paradoxalmente, alguns destes dispositivos ou princípios haviam sido já abordados pelos tratadistas da Arquitetura, desde Vitruvius, mas, mesmo assim, ignorados pela atividade do Homem, até ao final do séc. XX.

A aplicação dos princípios bioclimáticos à arquitectura tem um papel preponderante não só na qualidade dos próprios edifícios mas também no meio exterior adjacente.



**Figura 6 e 7** | Parque das Nações – espaço público, Lisboa. Fonte: arquivo do autor.

Também os critérios adoptados no uso e ocupação dos edifícios devem ser ponderados, já que determinadas actividades, no seio dos edifícios, podem aumentar ou diminuir os efeitos climáticos na arquitectura e no espaço exterior; há uma dependência directa entre a arquitectura do edificado e a rua (ex.: estrutura física da cidade mediterrânica, entre tantas outras). Muito se ignora ainda na prática do desenho da cidade sobre as vantagens bioclimáticas da composição das unidades morfológicas urbanas – nomeadamente as mais

preponderantes, ruas e praças – do exercício de confrontação com a escala, com a proporção e composição dos espaços e seus componentes. É habitual recorrer-se à correcção artificial do conforto térmico dentro dos edifícios, em vez de previamente se pensar em soluções de desenho urbano bioclimático, ao nível do estudo da orientação e implantação dos edifícios que delimitam o espaço público. A forma urbana de uma cidade pode, por si, constituir um excelente instrumento no conforto bioclimático.

Finalmente, o rigor e a disciplina que devem acompanhar o desenho da rua ou a sua requalificação, admite diferentes níveis de abordagem; por vezes, numa primeira fase da sua análise, as circunstâncias que acompanham a natureza de cada área a intervir podem até parecer adversas ou antagónicas. Nestes casos, é importante prevenir qualquer desvio ao princípio fundamental da harmonia do espaço. É sabido que o desenho do conjunto das fachadas da rua pode constituir-se como o protagonista principal na enfatização da paisagem urbana, muito mais do que os edifícios individualmente.

**Figura 8|** Rua de acesso ao jardim Yuyuan, Xangai.  
Fonte: arquivo do autor.



Mesmo assim, persistem ainda hoje muitas incertezas e críticas relacionadas com a reconstrução dos trechos arquitectónicos que compõem uma rua, uma praça ou um quarteirão. É por vezes confusa, duvidosa, a selecção dos critérios que estão por detrás da escolha entre demolir para reconstruir, adaptar ou manter; ou mesmo, é posto em causa o método de avaliação das pré-existências quando há que intervir no património morfológico urbano, no espaço da rua ou da praça.

## referências

- Alberti, L. B. (1986). *The Ten Books of Architecture* (1755 Leoni ed.). New York: Dover Publications.
- Alves, F. B. (2009). A Rua e a Bola de Cristal / The street and the crystal ball. In *Argumentos de Razón Técnica* (A Spanish Journal on Science, Technology and Society, and Philosophy of Technology), Serie Especial (N. 2, pp. 69-78). Sevilla: Universidade de Sevilla.
- Alves, F. B. (2003). *Avaliação da Qualidade do Espaço Público Urbano - Proposta Metodológica*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian / Fundação para a Ciência e Tecnologia.
- Appleyard, D. (1981). *Livable Streets*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Bentley, I., Alcock, A., McGlynn, S., Murrain, P., Smith, G. (1992). *Responsive environments: A manual for designers*. Oxford: Butterworth Architecture.
- Bhowmik, S. K. (2005). Street Vendors in Asia: A Review. *Economic and Political Weekly*, May 28 - June 4, 2256-2264.
- Carmona, M., Heath, T., Oc, T., Tiesdell, S. (2003). *Public places - Urban spaces: The dimensions of urban design*. Oxford: Architecture Press.
- Dumbaugh, E., Rac, R. (2009). Safe Urban Form. *Journal of the American Planning Association*, 75(3), 309-329.
- Edensor, T. (1998). The culture of the Indian street. In N. R. Fyfe (Ed) *Images of the street: planning, identity and control in public space* (pp. 205-221). London and New York: Routledge.
- Fernando, N. A. (2007). Open-Ended Space: Urban Streets in Different Cultural Contexts. In K. A. Frank & Q. Stevens (Eds) *Loose Space: Possibility and Diversity in Urban Life* (pp. 54-72). London and New York: Routledge.
- Fyfe, N. R. (Ed) (1998). *Images of the street: Planning, identity and control in public space*. London and New York: Routledge.
- Gehl, J. (1987). *Life Between Buildings: Using Public Space*. Copenhagen: The Danish Architecture Press.
- Hass-Klau, C., Crampton, G., Dowland, C., Nold, I. (1999). *Streets as Living Space: helping public places play their proper role: good practice in guidance with examples from a town centre studies of European pedestrian behaviour*. London: Landor Publishing.
- Jacobs, A. (2010) The Importance of Streets. In Kang H. C, L. B. Liang and H. Limin (Ed) *Asian Streets and Public Space*. Singapore: National University of Singapore.
- Jacobs, A. B. (1993). *Great Streets*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Jacobs J. (1994). *The Death and Life of Great American Cities*. London: Random House, 1961 & Penguin Books, Harmondsworth.
- Karuppannan, S., Sivam, A. (2011). Social Sustainability and Neighbourhood Design: An Investigation of Residents' Satisfaction in Delhi. *Local Environment*, Vol. 16 (9).
- Lynch, K. (1960). *The Image of the City*. Cambridge, Mass: The MIT Press.

Mateo-Babiano, I., Leda, H. (2005). Street space renaissance: A spatio-historical survey of two Asian cities. *Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies*, 6, 4317-4332.

Mehta, V. (2007). Lively Streets: Determining Environmental Characteristics to Support Social Behavior. *Journal of Planning Education and Research*, 27(2), 165-187. Moughtin, C. (1992). *Urban Design: Street and Square*. Oxford: Butterworth Architecture.

Norberg-Schulz, C. (1971). *Existence Space and Architecture*. London: Studio Vista.

Owen, J. H. (1987). A Successful Street Design Process. In A. V. Moudon (Ed) *Public Street for Public Use* (pp. 267-275). New York: Columbia University Press.

Shuhana, S., Bashri, A. S. (2002). The vanishing streets in the Malaysian urbanscape. In Pu Miao (Ed) *Public places in Asia Pacific cities: Current issues and strategies* (pp. 137-150). Dordrecht: Kluwers Academic Press.

Southworth, M., Ben-Joseph, E. (1996). *Streets and the shaping of towns and cities*. New York: McGraw-Hill.

# Financeirização na cidade

como gerir necessidades locais  
e interesses dos mercados globais?

MARGARIDA PEREIRA

---



## RESUMO

O artigo aborda o processo de financeirização da cidade, associado à liberalização da circulação do capital e à desregulação do sistema financeiro desde os anos 1980. A oposita no setor imobiliário provoca mudanças na estruturação da cidade, através de: mega-projetos de regeneração urbana, operações pontuais de regeneração urbana, urbanização intensiva e em extensão, privatização ou contratualização das funções de reprodução social. As intervenções, focadas na rápida acumulação de mais-valias, acentuam a segregação socio-espacial. Portugal é particularmente influenciado pelas lógicas do desenvolvimento urbano neoliberal. Enquadrado pelo planeamento territorial e outras políticas públicas setoriais (em particular a infraestruturização massiva do território e a política de aquisição de casa própria), o crescimento urbano está suportado numa expansão extensiva e operações de regeneração urbana, a par da degradação e abandono de edificado nas áreas urbanas consolidadas (com sub-utilização de infraestruturas e aumento de alojamentos vazios). A reprodução do capital ocorre por três vias: a classificação e qualificação do solo em que se apoia o zonamento, a política de apoio à aquisição de casa própria e a infraestruturização pública massiva finan-

ciada pelos fundos estruturais. A persistência deste modelo, cada vez mais desligado das dinâmicas socio-económicas locais, gera uma oferta de solo urbano, de redes de infraestruturas e de alojamentos muito superior à procura efetiva. A crise iniciada em 2008, indissociável das “bolhas imobiliárias”, enfatiza o sobredimensionamento do urbano e os problemas associados ao crédito para habitação (a banca perde liquidez, muitos devedores são forçados a abdicar da sua propriedade através de execuções hipotecárias). O excesso de áreas urbanas, a escassez de recursos públicos e o declínio demográfico previsto para as próximas décadas impõem repensar o planeamento urbano. Tradicionalmente vocacionado para atuar em contextos de crescimento demográfico e económico, tem agora de agir num quadro restritivo e gerir o “desperdício urbano”. A mudança de paradigma é necessária, apontando-se algumas linhas prioritárias de atuação.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Processo De Urbanização ·  
Reestruturação Urbana · Imobiliário ·  
Especulação · Planeamento Urbano

## ABSTRACT

The article discusses the process of financialization of the city, associated with the liberalization of the circulation of capital and the deregulation of the financial system since the 1980s. The contrary in the real estate sector causes changes in the structure of the city, through: urban regeneration mega-projects, occasional urban regeneration operations, intensive urbanization and its extension, privatization or the contractualization of social reproduction functions. Interventions, focused on the rapid accumulation of capital gains, accentuate socio-spatial segregation. Portugal is particularly influenced by the logics of neoliberal urban development. Underpinned by territorial planning and other sectoral public policies (in particular the massive infrastructure of the territory and the policy of home ownership), urban growth is supported by extensive expansion and urban regeneration operations, along with the degradation and abandonment of housing in consolidated urban areas (with underutilization of infrastructures and an increase in empty housing). Capital reproduction takes place in three ways: the classification and qualification of the soil on which the zoning is based, the policy to support home ownership and massive

public infrastructure financed by structural funds. The persistence of this model, increasingly disconnected from local socio-economic dynamics, generates a supply of urban land, infrastructure networks and housing far greater than effective demand. The crisis that began in 2008, indissociable from "real estate bubbles", emphasizes the over-sizing of the urban and the problems associated with housing credit (banks have lost liquidity, many debtors are forced to give up their property through foreclosures). The excess of urban areas, the scarcity of public resources and the expected demographic decline for the coming decades require a rethinking of urban planning. Traditionally geared to working in contexts of demographic and economic growth, it now has to act in a restrictive framework and manage "urban waste". The paradigm changes are necessary, and some priority lines of action are pointed out.

### KEYWORDS

Urbanization Process ·  
Urban Restructuring · Real Estate ·  
Speculation · Urban Planning

# Financeirização na cidade

como gerir necessidades locais  
e interesses dos mercados globais?

**MARGARIDA PEREIRA**

*Professora Associada*

Coord. Mestrado em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território

Departamento de Geografia e Planeamento Regional

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – FCSH/NOVA

Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA)<sup>1</sup>/UNL

## 1. INTRODUÇÃO

O ideal neoliberal afirma-se na década de 1980 através da desregulação, da privatização e da redução da provisão social pelo Estado (Harvey, 2005). Esta ideologia é indissociável do reforço das transações e dos mercados financeiros na economia mundial. Com o colapso do modelo keynesiano de sociedade (welfare state), a liberalização da circulação do capital, dos produtos e da informação, a par da desregulação do sistema financeiro, determinam novas frentes de investimento. O setor imobiliário é particularmente beneficiado, com reflexos na reestruturação das cidades. Segundo Sassen (2016), as cidades “top 100” concentram 10% de população mundial, 30% do PIB e 76% do investimento em propriedade. Nos centros dessas cidades multiplicam-se os alojamentos vazios, correspondentes a investimentos de capital. Inicialmente privilegiando as cidades com melhor inserção no processo de globalização, o êxito do modelo na rápida reprodução e acumulação de mais-valias leva à sua replicação em contextos urbanos diferenciados, aproveitando as singularidades de diferentes contextos geográficos. O crescimento urbano é dominado pela valorização imobiliária e não pela criação de cidade para os cidadãos. É o *negócio do território* (Herce, 2013).

A reflexão subsequente aborda o processo de financeirização da cidade e os impactes territoriais subsequentes. Tendo como referência a realidade portuguesa, analisa o efeito desse processo no modelo urbano nacional e discute o futuro das políticas territoriais na gestão das disfunções provocadas

<sup>1</sup> Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais CICS.NOVA – FCSH/UNL | Interdisciplinary Centre of Social Sciences – CICS.NOVA – FCSH/UNL, UID/SOC/04647/2013.

pelo desenvolvimento urbano neoliberal, num quadro de escassez de recursos e de declínio demográfico.

## 2. FINANCEIRIZAÇÃO DA CIDADE

### A Cidade ao Serviço dos Mercados (?)

O desenvolvimento urbano liberal contesta a abordagem funcionalista dominante desde a 2ª guerra mundial, redistributiva e regulamentadora da transformação do uso do solo, pelo caráter rígido da ocupação proposta e pelo controle público forte. Defende o plano como um instrumento facilitador dos mecanismos do mercado, com conteúdo mais orientador do que regulador, potenciando opções e atuações ajustadas às preferências e possibilidades dos promotores e empresários imobiliários (Fernández de Córdoba, 2014). Preconiza a integração de novos atores nos processos de decisão e ação e o recurso a instrumentos mais flexíveis (planeamento estratégico, projeto urbano, *marketing* territorial, *benchmarking*, parcerias público-privadas).

Estas práticas circunscrevem-se a pequenas parcelas da cidade, esbatendo a sua complexidade e escondendo ou tornando impercetíveis os problemas, conflitos e contradições existentes no conjunto (Nel-lo, 2015: 47). Podem ser assim tipificadas:

› *i.* mega-projetos de regeneração urbana. Implantados em áreas de centralidade forte, privilegiam frentes de água, com usos obsoletos e fora do mercado (*brownfields*). Para reforçar a posição competitiva das cidades à escala global, na disputa pela atração de novas funções (turísticas, lúdicas, culturais, comerciais, terciárias e residenciais de elevado *standing*) e de investidores (empresas transnacionais), a intervenção é estimulada através de eventos mediatizados para promoção do local, “projetos de autor”, elementos arquitetónicos icónicos, valorização do espaço público. O planeamento estratégico emerge como processo agregador de múltiplos *stakeholders*, impulsionador de visões mobilizadoras, e os projetos urbanos de grande escala potenciam a convergência dos interesses da “Nova Política Económica” (desregulação, privatização, flexibilização do mercado laboral) com a “Nova Política Urbana” (intervencões localizadas, desregulamentação seletiva, projetos âncora, privatização de fundos imobiliários, produção de renda urbana) (Swyngedouw et al., 2002: 548). A ligação dos territórios a “imagens de marca” (*city branding*) homogeneiza as suas características e esboroa as singularidades de cada lugar. Estas operações tendem a ser lideradas por instituições/agências próprias, integrando competências das estruturas formais de governo, prometendo maior eficiência na atuação.

› *ii.* operações pontuais de regeneração urbana. São orientadas para segmentos da procura com elevado poder de compra, expulsando os residentes, acentuando a gentrificação e artificializando o ambiente urbano.

› *iii.* urbanização intensiva e em extensão. O interesse do capital financeiro nas cidades aumentou com a abundância de crédito à habitação. Apoiado na “economia da oferta”, transforma a habitação num investimento rentável e de revalorização rápida, com recurso a hipotecas bancárias. A procura intensifica-se com as taxas de juro baixas e o solo é convertido num “ativo” em valorização permanente, dinamizando o ciclo imobiliário. Esta lógica tem subjacente a expectativa de que a espiral especulativa é infinita (Gaffney, 2009), ilusão contrariada pela crise de 2008.

› *iv.* privatização ou contratualização das funções de reprodução social. Esta prática inclui infraestruturas e serviços essenciais (*p.e.* transportes coletivos urbanos, distribuição de água e energia, serviços de educação e de saúde), na linha da defesa do “estado mínimo” (Nozick, 1974, citado por Fernández de Córdoba, 2014:56). Apontada como a “melhor prática” para promover um “clima ótimo de negócios” nas grandes cidades (Brenner *et al.*, 2015:237), os resultados nem sempre correspondem ao prometido (maior eficácia e eficiência na prestação de serviços, redução dos gastos públicos), sobressaindo a tendência para a subida dos custos ao consumidor e a degradação dos serviços, em particular nos territórios económica e socialmente mais vulneráveis.

As ações de (re)produção urbana referidas são lideradas pelo capital privado, quase sempre “anónimo”, mas o setor público é determinante no incremento da sua rentabilidade:

› *i.* custeia as infraestruturas estruturantes e a descontaminação do solo em áreas com problemas ambientais, preparando o terreno para os mega-projetos;

› *ii.* promove o investimento, por via da desregulação (facilitação da alteração aos planos vigentes, através de regimes excecionais, para acolhimento dos projetos), da aprovação de modelos de ordenamento extensivos, com capacidades edificatórias muito superiores às necessidades reais, e da densificação da rede rodoviária, abrindo frentes cada vez mais alargadas à especulação fundiária e imobiliária;

› *iii.* assume o risco das operações, mobilizando os recursos públicos para a rentabilização acelerada do capital e suportando o colapso do sistema financeiro quando as imparidades crescem.

A crise económico-financeira que se abate sobre os EUA e a Europa em 2008 é indissociável das “bolhas imobiliárias” induzidas pelo desenvolvimento urbano descrito (Nel-lo, 2015).

### **3. O MODELO URBANO EXTENSIVO EM PORTUGAL** **Euforia e Colapso**

Como em outros países do sul da Europa, o desenvolvimento urbano neoliberal tem efeitos danosos em Portugal. Este processo decorre enquadrado pelo planeamento territorial vigente e outras políticas públicas setoriais, podendo ilustrar-se três formas de atuação emblemáticas: *i.* modelo urbano extensivo; *ii.* operações de regeneração urbana; *iii.* intervenções de reabilitação urbana associadas à turistificação.

› *i.* A partir de 1990, o Plano Director Municipal (PDM) regula a transformação do uso do solo e é o plano territorial de referência para os municípios. Até então, o processo de urbanização acontecia por iniciativas avulsas dos promotores privados, respondendo à crescente procura de habitação nas áreas urbanas, gerando uma ocupação dispersa e fragmentada. Os PDM não corrigem e até acentuam essa tendência, ao delimitar perímetros urbanos com capacidade de edificabilidade desligada das necessidades da procura. Sem programação urbanística, a execução das áreas urbanizáveis depende dos detentores da propriedade. Pela capacidade edificatória das áreas urbanizáveis, a probabilidade de muitas virem a ser urbanizadas no horizonte do plano é reduzida. Contudo, apesar da generalizada baixa taxa de execução, muitos perímetros registam ampliação, através de alterações aos PDM, recorrendo a planos de urbanização e planos de pormenor, quase sempre justificadas pela imperiosa integração de uma “oportunidade de investimento” fundamental ao desenvolvimento local e não enquadrável nos perímetros definidos. Este modelo, transversal no sistema urbano, mas com dimensão exponencial nas áreas metropolitanas e no litoral balnear, alheia-se das áreas consolidadas, que se vão degradando. A Administração municipal fiscaliza a conformidade de usos, índices e salvaguarda das condicionantes pelas operações urbanísticas, não prevenindo a sua viabilidade económico-financeira, em particular das que exigem grandes investimentos públicos em infraestruturas gerais e custos de manutenção elevados, com rentabilização difícil a longo prazo.

› *ii.* Projetos de regeneração urbana em áreas com usos obsoletos e/ou desativados, com soluções de ocupação não enquadráveis na normativa

<sup>2</sup> Na Área Metropolitana de Lisboa apontam-se, a título ilustrativo, os projetos localizados em terrenos anteriormente ocupados por: Feira Popular (Lisboa), Fundação de Oeiras, “Quinta do Estado” (Falagueira, Amadora), estaleiros da Lisnave (Almada).

de planeamento vigente<sup>2</sup>. Muitos “arrastam-se” durante anos (e nem sempre são viabilizados), “enredados” na teia burocrática dos procedimentos de alteração do PDM. Mas, entretanto, desempenham a sua função essencial: geração de ativos financeiros e valorização artificial da propriedade. “Surpreendidos” pela crise, muitos transitam para “passivos” da banca.

› *iii.* Intervenções de reabilitação urbana em áreas históricas icónicas de Lisboa e do Porto. O acréscimo do turismo em Portugal, em particular nas duas principais cidades do país, gera inesperadamente a valorização anormal de edificado degradado e até obsoleto em áreas históricas mais emblemáticas, quer para habitação pela procura externa (por exemplo suscitada pelo Estatuto de Residente Não habitual) quer para arrendamento temporário (alojamento local). É a turistificação dos bairros, onde a reabilitação acontece, mas os residentes são afastados.

Nos processos descritos, a reprodução do capital ocorre por três vias: a classificação e qualificação do solo em que se apoia o zonamento, a política de apoio à aquisição de casa própria e a infraestruturação pública facilitada pelos fundos estruturais. A classificação faz a separação entre solo rural e solo urbano, integrando-o em mercados com regras de valorização distintas: no solo rural balizadas pelo tipo de cultura, pela dimensão e benfeitorias da propriedade; no solo urbano pelas categorias/sub-categorias de uso do solo e pelos parâmetros urbanísticos correspondentes. A classificação de “urbanizável” assegura a valorização automática sem qualquer investimento. A par, em termos tributários o proprietário abrangido por aquela classificação continua a pagar o imposto enquanto solo rústico. Daí a pressão permanente dos detentores da propriedade (ou de interessados na sua aquisição) no exterior dos perímetros urbanos para os integrar.

O apoio público à aquisição de casa própria (Regime de Apoio à Aquisição de Habitação Própria Permanente criado em 1976) alimenta o modelo urbano extensivo. O Estado transfere para as famílias da classe média a resolução dos seus problemas de habitação, ao facilitar o acesso ao crédito e reduzir em sede de IRS as despesas com a aquisição. A reprivatização da banca em 1991 aumenta a disponibilização de crédito, progressivamente alargado a famílias com menores rendimentos. Quando aumenta o rendimento das famílias, os incentivos passam a ser extensivos à segunda habitação. Este ambiente de “facilitação” estimula quer a aquisição de imóveis com status/tipologia mais elevados por parte dos estratos sociais médios, quer a mudança de habitação (para uma mais recente; do apartamento para a moradia, etc.),

deixando alojamentos quase sempre em áreas mais equipadas do que aquelas onde é feita a nova aquisição. Quando os preços descem e as transações diminuem, grande parte do capital está aplicado em investimentos de longo prazo. A banca perde liquidez e os devedores ficam com uma dívida superior ao valor do imóvel ou do empreendimento detido. Muitos entram em incumprimento e são forçados a fazê-lo, através de execuções hipotecárias (Pereira e Pato, 2014).

A infraestruturação pública, apoiada pelos fundos comunitários, quer à escala macro (estruturantes) quer à escala municipal (redes locais), alastra a urbanização para áreas cada vez mais afastadas das áreas centrais, onde o preço do solo é mais baixo. Os movimentos centrífugos tendem a deixar subutilizadas áreas equipadas e a exigir mais investimento nas recém-ocupadas.

A crise de 2008, em Portugal com impactos mais diretos a partir de 2010, coloca a nú um modelo urbano desligado das dinâmicas demográficas e económicas do país, mantido artificialmente. Porém, o setor imobiliário parece estar já em (re)adaptação a novas condições de valorização (veja-se a recente euforia no setor causada pelos preços por m<sup>2</sup> em alguns bairros antigos em Lisboa e no Porto, até há pouco excluídos dos circuitos de comercialização).

#### **4. NOVOS CAMINHOS PARA O PLANEAMENTO URBANO**

O modelo urbano extensivo está enquadrado por instrumentos de planeamento territorial, e é estimulado por medidas públicas setoriais (infraestruturação massiva e política de apoio à aquisição de casa própria). O sistema de gestão territorial instituído em 1998/1999 reforma o quadro legal até então vigente. Ao nível substantivo, preconiza a contenção da mancha urbana, o combate à extensão desnecessária das redes de infraestruturas, a reabilitação e a revitalização dos centros históricos. Ao nível instrumental, dá particular atenção às condições de operacionalização dos planos (programação, sistemas de execução, perequação) e à monitorização e avaliação do processo de planeamento. Determina o carácter excecional na reclassificação do solo rural como solo urbano, obriga a fundamentar a sua necessidade e impõe a programação da execução da urbanização e da edificação na área reclassificada. Os PDM vigentes devem adequar-se às novas disposições regulamentares no prazo de 5 anos (a contar de 30 de maio de 2009). Todavia, tal não acontece, como confirmam Campos e *all.* (2012). A revisão do sistema de gestão territorial em 2014/2015 aponta no mesmo



sentido quanto ao carácter excecional da classificação do solo como urbano, embora admita a sua ampliação através de plano de pormenor com efeitos registais (o que parece configurar-se como uma “janela de viabilização” para eventuais novos projetos). Até ao presente, não há sinais consistentes sobre a alteração de paradigma.

Mesmo admitindo como residual o acréscimo de áreas urbanas nos próximos anos, permanecem enquadradas em planos eficazes extensas áreas urbanas, total ou parcialmente urbanizadas, sub-utilizadas ou mesmo ainda não construídas. Também o número de alojamentos devolutos é elevado (novos, habitáveis fora do mercado, sem condições de habitabilidade, em ruína). Esta condição factual de sobredimensionamento do urbano ganha dimensão acrescida à luz da evolução demográfica prospetivada para Portugal: acentuado envelhecimento e declínio populacional até 2030 (Mendes e Rosa, 2012).

Assim, quais os desafios do planeamento neste quadro de abundância da oferta disponível (de solo, de infraestruturas, de alojamentos) e de procura interna em declínio? Como enquadrar a intervenção do Estado no território, perante recursos públicos escassos, disputados pelas necessidades das dinâmicas internas, de populações e territórios, e pelos interesses do mercado económico global, para potenciar a geração de mais-valias? Como definir opções e estabelecer prioridades entre investimentos com destinatários específicos (a população residente/utilizadora da cidade; os investidores) e com poucas sinergias entre si?

A mudança de paradigma exige mudanças instrumentais e substantivas no processo. Na perspetiva instrumental emergem como linhas prioritárias:

› *i.* As autoridades responsáveis pela política de cidades devem promover um debate alargado sobre o modo como ordenar o débil crescimento urbano, num quadro de recursos limitados, definindo princípios orientadores nacionais mas, sobretudo, condições efetivas de operacionalização ajustáveis às particularidades de cada realidade urbana. O sistema de planeamento instituído está mais vocacionado para intervir em conjunturas expansivas (demográfica e económica) e este contexto sofreu mudanças estruturais. Como gerir o “desperdício urbano” (solo, infraestruturas, equipamentos, alojamentos sem procura) para reduzir os custos públicos associados, necessários para resolver carências efetivas?

› *ii.* Apesar da crescente influência do setor financeiro no poder político, o Estado continua a ser o principal garante da defesa do interesse coletivo, sendo imprescindível permanecer na liderança das políticas territoriais e dos

instrumentos de planeamento associados. Contudo impõem-se medidas de escrutínio da gestão dos gastos públicos e do reforço da democracia participativa. Os instrumentos de monitorização estão há muito tempo instituídos no sistema de planeamento nacional, mas com fraca aplicação e incumprimento sem consequências. Esta situação tem de ser corrigida.

Na perspetiva substantiva, alguns caminhos são prioritários:

› *i.* definição clara das áreas urbanas, onde devem ser excluídas ocupações residuais ou até virtuais. Na estruturação das áreas recentes, tendencialmente fragmentadas, defende-se a consolidação de centralidades, colmatação e densificação das áreas mais infraestruturadas e servidas por transporte coletivo e estabilização das orlas urbanas, atribuição de funções aos espaços intersticiais livres (serviços ecológicos, estruturas verdes urbanas, produção alimentar de proximidade). Estas ações são importantes para que a generalidade dos municípios consiga manter, com níveis de qualidade e custos suportáveis, os serviços públicos associados. Mas é essencial a neutralização das áreas infraestruturadas não ocupadas ou com ocupação pontual, sem viabilidade de execução a médio prazo e com elevados custos de manutenção. Nas áreas consolidadas esta seletividade é também necessária, no sentido de dar consistência à reabilitação do edificado.

› *ii.* nas áreas centrais mais expostas a lógicas de apropriação externa, defende-se a monitorização do seu crescimento e impactos gerados, introduzindo medidas de correção (*p.e.* diversificação de usos), para prevenir por antecipação efeitos perversos;

› *iii.* combate ao património imobiliário “ocioso” (sem uma função social), o que exige uma atenção redobrada em dois sentidos: conhecimento do cadastro da propriedade por parte das entidades que gerem o território; convergência entre a política tributária e a política de urbanismo e ordenamento do território.

Sendo certo que as mudanças necessárias não são de aplicação fácil, a atitude de inércia é garantia antecipada de derrota.

## referências

- Brenner, N. *et al.* (2015). Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados in *Observatorio Metropolitano de Madrid (ed.) El mercado contra la ciudad. Sobre globalización, gentrificación y políticas urbanas*. Madrid: Edición Traficantes de Sueños.
- Campos, V; Catita, A.; Pinho, A.; Vilares, E. (2012). A programação estratégica e operacional na nova geração de Planos Directores Municipais, *Encontro Anual da Ad Urbem 2012 – A Programação na Gestão Territorial*.
- Fernández de Córdoba, M. (2014). *Introducción a la teoría de la planificación territorial*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Gaffney, M. (2009). *After de Crash: Designing a Depression-Free Economy*. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Herce, M. (2013). *El negocio del territorio. Evolución y perspectivas de la ciudad moderna*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mendes, M.F.; Rosa, M.J.V. (2012). *Projeções 2030 e o Futuro*. Lisboa: FFMS.
- Nel-lo, O. (2015). *La Ciudad en Movimiento*. Madrid: Díaz & Pons Editores.
- Pereira, M.; Pato, I. (2014). Problemas de habitación en el cuadro recesivo tras 2008 en Portugal y España, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol. XLVI, 180 (verano), pp. 291-305.
- Sassen, S. (2016) The Global City: Enabling Economic Intermediation and Bearing Its Costs, *City & Community* 15:2 June, 97-108 doi: 10.1111/cico.12175.
- Swyngedouw, E. *et al.* (2002). Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy, *Antipode*, vol. 34, Issue 3, july, pp. 542-577.

# **A articulação entre o planeamento territorial e sectorial**

uma reflexão crítica sobre os recursos hídricos

TERESA FIDÉLIS

---

## RESUMO

O planeamento territorial constitui uma abordagem metodológica e processual de concretização de políticas públicas tendo em vista, não apenas a transformação do território mas, também, a preservação dos seus valores ambientais a bem do interesse público e da solidariedade inter-geracional. Entre os valores ambientais que assumem uma dimensão estruturante do território, encontram-se os recursos hídricos. Os instrumentos de planeamento e a sua articulação intersectorial desempenham um papel determinante para a reconfiguração de prioridades, princípios e processos de tomada de decisão sobre o nexus território-água. Este artigo tem por objectivo desenvolver uma reflexão crítica sobre o modo como a articulação entre os sistemas de planeamento territorial e dos recursos hídricos tem vindo a ser preconizada em

Portugal. Para o efeito revisitam-se os conceitos mais relevantes, analisa-se o enquadramento legislativo fundamental português e abordam-se cinco problemas e cinco desafios sobre a articulação dos sistemas de planeamento água-território tendo por base resultados de trabalhos de investigação já desenvolvidos. Conclui-se com uma reflexão prospectiva questionando se os recentes instrumentos regulatórios trouxeram um novo ímpeto ao papel do planeamento territorial para a proteção dos recursos hídricos ou se devem ser equacionados novos esforços para enriquecer a praxis dominante.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Planeamento Territorial ·  
Planeamento Dos Recursos ·  
Recursos Hídricos · Portugal

## ABSTRACT

Spatial planning is a methodological and procedural approach to implement public policies, not only through land use control but also through the preservation of land environmental values, having in mind public interest and inter-generation solidarity. Among the environmental values of land, water plays a critical role to sustain human activities and structural environmental functions. The planning instruments, spatial and sector wise, and their cross-sectoral articulation play a decisive role in the configuration of priorities, principles and decision-making processes for the territory-water nexus. This article develops a critical discussion on how the articulation between the spatial planning and the water resources planning systems has been encouraged in Portugal. For

this purpose, the most relevant concepts are reviewed, the Portuguese fundamental legislative framework is analysed and five problems and related challenges on the articulation of the water-territory planning systems are discussed, based on the results of recent research projects. The paper concludes with a prospective reflection questioning whether the recent regulatory instruments have brought a new impetus to the role of territorial planning for the protection of water resources or whether new efforts should be considered to enrich the dominant praxis.

### KEYWORDS

Spatial Planning · Water Resources  
Planning · Portugal

# A articulação entre o planeamento territorial e sectorial

uma reflexão crítica sobre os recursos hídricos

**TERESA FIDÉLIS**

*Professora Auxiliar*

Departamento de Ambiente e Ordenamento  
da Universidade de Aveiro

*Investigadora*

GOVCOPP, Governação, Competitividade e Políticas Públicas

## 1. INTRODUÇÃO

### Velhos e novos desafios

O planeamento territorial constitui uma abordagem metodológica e processual de concretização de políticas públicas tendo em vista, não apenas a transformação do território mas, também, a preservação dos seus valores ambientais a bem do interesse público e da solidariedade inter-geracional. Entre os valores ambientais que assumem uma dimensão estruturante do território, encontram-se os recursos hídricos.

Apesar dos progressos, os elevados níveis de consumo e degradação da água têm consequências nefastas sobre os serviços ambientais do solo e ecossistemas associados. O agravamento dos problemas em torno deste tema obriga-nos a enfrentar diversos desafios, como a redução das pressões sobre os recursos hídricos, dos impactes da urbanização e da impermeabilização do solo, a inovação dos processos de transformação das cidades, a valorização do papel das infra-estruturas verdes e azuis e das soluções baseadas, a adaptação às alterações climáticas e a revalorização da nossa interdependência com a biosfera mobilizando a sociedade em torno da sustentabilidade ambiental.

Os instrumentos de planeamento e a sua articulação intersectorial desempenham um papel determinante para a reconfiguração de prioridades, princípios e processos de tomada de decisão sobre o nexus território-água.

Neste artigo desenvolve-se uma reflexão crítica sobre o modo como a articulação entre os sistemas de planeamento territorial e dos recursos hídricos tem vindo a ser preconizada em Portugal. O artigo estrutura-se em três partes. Na primeira revisitam-se os conceitos mais relevantes. Na segunda analisa-se o enquadramento legislativo português e abordam-se cinco problemas e cinco desafios sobre a articulação dos sistemas de planeamento água-território tendo por base resultados de trabalhos já desenvolvidos sobre o sistema português. Conclui-se com uma reflexão prospectiva, na terceira e última parte, questionando se os recentes instrumentos regulatórios trouxeram um novo ímpeto ao papel do planeamento territorial para a proteção dos recursos hídricos ou se devem ser equacionados novos esforços para enriquecer a praxis dominante.

## 2. REVISITANDO CONCEITOS

### Território, água e a importância do planeamento

O território é entendido como uma porção de solo ou de água, sobre o qual recai uma determinada jurisdição, delimitando uma relação específica com indivíduos ou atividades que o utilizam. Enquanto superfície terrestre, o solo é o produto dos processos físico-químicos sobre diferentes materiais inorgânicos e orgânicos, transformados pelos efeitos do relevo, clima, bioma e tempo. Assume, por isso, diversas funções ambientais incluindo o suporte e substrato para a vida da flora e da fauna, o transporte, reciclagem e armazenamento de nutrientes, o controlo dos fluxos da água superficial e subterrânea, o abrigo dos seres vivos, entre outros. O uso do solo determina a tipologia e intensidade de poluição da água através de emissões pontuais ou difusas (Lerner and Harris, 2009). O uso do solo, seja em meio rural ou urbano, interfere com as suas funções ambientais nomeadamente através da impermeabilização, da captação para abastecimento público ou das actividades económicas, perturbando o seu equilíbrio hidrológico, a recarga dos aquíferos, os caudais de escoamento ou a transferência de nutrientes. Uma articulação robusta entre ordenamento do território e planeamento dos recursos hídricos, tendo presente o funcionamento da bacia hidrográfica em que se insere, facilita a internalização das especificidades e condicionalismos associados aos recursos hídricos no processo de formulação de estratégias de desenvolvimento territorial (Tong e Chen, 2002; Carter, 2007; Weatherhead e Howden, 2009; Wheater e Evans, 2009).



A necessidade de articulação destes dois sistemas de planeamento contribui para a implementação de diversas Directivas, nomeadamente, da Directiva da Água (DQA) (2000/60/CE de 23.10), Directiva Inundações (2007/60/CE de 23.10) e das Directivas associadas à Rede Natura 2000 (2009/147/CE, de 30.11 e 92/43/CEE de 21.05). Apesar das potencialidades, são várias as dificuldades para articular o planeamento dos recursos hídricos e do território (EEA, 2012) que impedem a construção de uma visão estratégica e integrada de sustentabilidade e concertação de prioridades. Para tal concorrem, entre outros, o facto de os planos de recursos hídricos e os planos de ordenamento do território serem elaborados por diferentes setores de governação, imergirem de diferentes áreas técnico-científicas, raramente partilharem limites territoriais ou escalas temporais, bem como métodos e dados, desenvolverem processos de participação pública distintos e com actores diferentes, e por vezes, políticas públicas conflituantes.

### **3. A ARTICULAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS DE PLANEAMENTO TERRITORIAL E DE RECURSOS HÍDRICOS EM PORTUGAL**

#### **Cinco problemas, cinco desafios**

Os sistemas de planeamento dos recursos hídricos e do território decorrem da Lei da Água (Lei nº 58/2005 de 29.12 alterada pelos Decretos-Lei nº 245/2009 de 22.9 e nº 130/2012 de 22.6) e da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBP-SOTU) (Lei nº 31/2014, de 30.05) respectivamente. A Figura 1 apresenta uma representação esquemática dos dois sistemas de planeamento e dos instrumentos que os compõem. O sistema de planeamento dos recursos hídricos tem por objectivo harmonizar e integrar a utilização sustentável dos recursos hídricos para a sua proteção e valorização, assegurando a proteção de pessoas e bens contra efeitos extremos associados às águas; planear e regular as utilizações dos recursos hídricos e das zonas que com eles confinam de modo a proteger a quantidade e a qualidade das águas, os ecossistemas aquáticos e os recursos sedimentológicos (art. 14º).

As medidas de ordenamento e planeamento dos recursos hídricos têm como âmbito de intervenção, para além dos seus próprios limites geográficos, o território envolvente com incidência nesses recursos e as zonas objecto de medidas de protecção dos mesmos” (art. 15º). Este sistema materializa-se

<sup>1</sup> Recentemente têm também vindo a ser elaborados Planos de Gestão dos Riscos de Inundação na sequência da Directiva Inundações.

em três tipos de instrumentos - os planos de gestão, os planos de ordenamento e as medidas de protecção e valorização dos recursos hídricos a incorporar nos planos. No seu conjunto estabelecem os objectivos de qualidade e as medidas de protecção, tendo em vista a prossecução da DQA<sup>1</sup>. Está também consignado na Lei da Água que “os planos e programas sectoriais com impactes significativos sobre as águas devem integrar objetivos e medidas previstas nos instrumentos de planeamento das águas” (art. 17º) e que “os planos devem ser integrados com outros instrumentos de planeamento ambiental, territorial ou económico” (art. 25º).



Figura 1| Representação esquemática dos dois sistemas de planeamento

O sistema de planeamento do território integra nos objectivos “aumentar a resiliência do território aos efeitos decorrentes de fenómenos climáticos extremos; evitar a contaminação do solo; salvaguardar e valorizar a identidade e potencialidades do território nacional; assegurar o aproveitamento racional e eficiente do solo e valorizar a biodiversidade; garantir o desenvolvimento sustentável, salvaguardar e valorizar a orla costeira, as margens dos rios e as albufeiras” (art. 2º). Materializa-se através de dois tipos de instrumentos - os programas e os planos. Os primeiros apenas vinculam

a administração pública e os segundos vinculam também os privados. Embora a Lei da Água não tenha sido ainda alterada, na prática, por força da LBPSOTU e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei nº 80/2015 de 14.05) os planos de ordenamento dos recursos hídricos, nomeadamente das albufeiras de águas públicas, orla costeira ou estuários passam a ser programas perdendo a vinculação a privados. Prevê-se também que “os planos territoriais e os planos setoriais devem articular-se entre si, garantindo um compromisso recíproco de harmonização das respetivas opções”(art. 40º).

Os planos territoriais identificam os recursos e valores naturais e os sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território e de relevância estratégica nomeadamente a orla costeira, zonas ribeirinhas, albufeiras de águas públicas, zonas húmidas, rede hidrográfica, entre outras. Os planos (intermunicipais ou municipais) estabelecem, no quadro definido pelos programas e pelos planos territoriais cuja eficácia condicione o respetivo conteúdo, os parâmetros urbanísticos de ocupação e de utilização do solo adequados à salvaguarda e à valorização dos recursos e valores naturais.

Apesar destas premissas, e exceptuando as áreas especiais referidas atrás, a Lei da Água é pouco expressiva na convocação do planeamento territorial enquanto parceiro para a promoção do bom estado das águas. Paralelamente, a LBPSOTU também não atribui a importância devida aos recursos hídricos, enquanto elementos estruturais e ambientais do território. Adicionalmente, a perda da natureza regulamentar dos, agora designados, programas especiais dedicados aos recursos hídricos pode comprometer a sua relevância. A transferência da sua natureza regulamentar para regras que sejam passíveis de integração nos Planos Directores Municipais (PDM) poderá, contudo, contribuir para uma crescente responsabilização do nível local, mais próximo dos utilizadores da água, e uma maior integração da água nas estratégias de desenvolvimento local e regional, contribuindo assim para a efectiva implementação da DQA.

Um conjunto de estudos que avaliaram a praxis da integração dos recursos hídricos no planeamento territorial português permitiu identificar cinco tipos de problemas que consubstanciam cinco desafios a superar. O primeiro refere-se à integração do ambiente e dos recursos hídricos no modelo de desenvolvimento territorial proposto ao nível nacional, o segundo à articulação entre a programação dos Plano de Gestão de Bacia Hidrográfica (PGBH) e os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), o terceiro ao modo como os PGBH responsabilizam os municípios na implementação de medidas,

o quarto à incorporação dos recursos hídricos nos PDM e o quinto, e último, ao modo como a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) de PDM pondera os recursos hídricos. Os parágrafos seguintes sintetizam os respectivos resultados:

› *i.* No estudo do Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (2007) (Fidélis e Sumares, 2008) constatou-se que, apesar dos dois primeiros objectivos estratégicos incidirem sobre a valorização dos recursos naturais e minimização do risco, o modelo territorial proposto revela uma visão fragmentada do planeamento territorial já que é constituído por três componentes, nomeadamente (a) a da prevenção e redução do risco, (b) a dos recursos naturais, onde se incluem os recursos hídricos, agricultura e floresta e (c) a do planeamento urbano, mobilidade e conectividade internacional, sem que tenha sido perspectivado o modo de articulação, minimização de conflitos, ou criação de sinergias entre estas componentes, em especial nas áreas de maior sobreposição. Faltou também a proposta de metas e de indicadores para avaliação da implementação do plano.

› *ii.* No estudo sobre a articulação entre o modelo territorial proposto pelo PROT do Centro (2009) e a expressão territorial da programação do PGBH dos Rios Vouga Mondego e Lis (2012) (Fidélis e Roebeling, 2014) foi possível identificar áreas de conflito, i.e., o primeiro projecta novo desenvolvimento urbano, com as consequentes pressões sobre o meio hídrico, em áreas onde o segundo prevê já grandes dificuldades em atingir, nos termos do calendário estabelecido pela DQA, o bom estado das massas de água. Estes resultados apelam à utilização de metodologias de análise territorial partilhadas, que facilitem uma maior concertação e criação de sinergias água-território. Os programas de medidas devem ser enriquecidos com orientações para os PDM sobre como utilizar o uso do solo de modo garantir a sustentabilidade da água.

› *iii.* No estudo dos programas de medidas dos PGBH dos Rios Vouga, Mondego e Lis, 2012 e 2016 (este último ainda em consulta pública) (Fidélis et al, 2016), constatou-se que, ao contrário do que seria de esperar, o grau de responsabilização dos municípios na implementação dos programas de medidas surge cada vez menos expressivo. Em parte esta diminuição prende-se com a transferência da responsabilização da gestão do ciclo urbano da água para as entidades gestoras. Os municípios assumem sobretudo responsabilidade na restauração ecológica dos rios e de valorização e recuperação dos ecossistemas associados. Os PGBH têm um papel chave para a promoção da sustentabilidade da água, atentos às diversidades e conflitualidades de uso. Assim, devem constituir-se como instrumentos orientadores mais fortes,

seja para a formulação de políticas locais da água seja para a configuração de estratégias de desenvolvimento territorial, nomeadamente através dos PDM, que promovam a sustentabilidade e resiliência da água e do território.

› *iv.* No estudo dedicado à análise do tratamento dos recursos hídricos num conjunto de PDM inseridos na Bacia do Rio Vouga, recentemente revisitos, (Cordeiro, 2014) mostrou-se que, fora da Reserva Ecológica Nacional, a incorporação dos recursos hídricos vai pouco além da caracterização dos recursos existentes, dos sistemas de saneamento básico e da requalificação de margens. A ponderação entre a estratégia de desenvolvimento territorial e a qualidade, quantidade, conflitos de uso ou riscos de cheia é ainda pouco expressiva. Adicionalmente, os regulamentos dos PDM raramente integram regras explicitamente relacionadas com a proteção dos recursos hídricos ou limites de impermeabilização, por exemplo.

› *v.* No estudo aplicado ao processo de AAE de PDM inseridos na Bacia do Rio Vouga (Fraga e Fidélis, 2016) mostrou-se que os recursos hídricos não são considerados um factor crítico, sendo em geral integrado na “qualidade ambiental”, que os pareceres da entidade responsável pela tutela dos recursos hídricos incidem essencialmente sobre a coerência da descrição do quadro de referência estratégico, sobre aspectos específicos do ciclo urbano da água do respectivo município ou sobre indicadores propostos, não dedicando especial atenção à avaliação dos impactes da estratégia de ordenamento sobre os recursos hídricos. Estes resultados aliados às evidências de uma fraca incorporação dos resultados da AAE nas Declarações Ambientais sublinham a necessidade de novas abordagens metodológicas que enriqueçam a avaliação dos PDM relativamente aos recursos hídricos, e contribuam para melhorar a sustentabilidade da estratégia de desenvolvimento territorial.

## 4. REFLEXÃO PROSPECTIVA

### Superar velhos problemas para enfrentar novos desafios

Este artigo desenvolveu uma reflexão crítica sobre o modo como a articulação entre os sistemas de planeamento territorial e dos recursos hídricos tem vindo a ser preconizada em Portugal. Os termos da legislação reflectem o reconhecimento institucional da importância da articulação entre os sistemas de planeamento dos recursos hídricos e do território, tanto a nível vertical como horizontal. A recente LBPSOTU tem o mérito de apelar a essa efetiva prossecução da articulação entre os instrumentos de gestão territorial. Contudo, a tradução integral

dos programas especiais e sectoriais relevantes nos planos territoriais de nível local ou supralocal vai exigir um esforço técnico acrescido por parte dos municípios e das comissões de acompanhamento e dificilmente compatível com os meios e metodologias evidenciados até aqui. Contudo, e apesar dos progressos alcançados, a avaliação da prática mostra que devem ser equacionados novos esforços para ultrapassar problemas sistemáticos e remanescentes, que se devidamente aperfeiçoados não só trazem mais-valias para a sustentabilidade ambiental como podem facilitar, com menores custos, a sua promoção e a adaptação às alterações climáticas.

Mais do que novos tipos de planos, como os de adaptação às alterações climáticas, precisamos de maior clareza nas prioridades e princípios, de maior capacidade de adaptação às incertezas e dinâmica da sociedade e do ambiente, de indicação de boas práticas adequadas às especificidades das diferentes classes de uso do solo, de maior utilização do conhecimento científico nomeadamente sobre estratégias de sustentabilidade do solo, e de protecção das funções e serviços dos ecossistemas associados, da prevenção e gestão do risco, e também, de processos de elaboração, implementação e avaliação de planos mais colaborativos e mobilizadores da sociedade.

## referências

- Carter, J. (2007). Spatial planning, water and the Water Framework Directive: insights from theory and practice. *The Geographical Journal*. 173:4, 330–342.
- Cordeiro, A. (2014). *Os Recursos Hídricos no Planeamento Territorial ao Nível Local*. (Dissertação de Mestrado em Engenharia do Ambiente não publicada, orientada por Teresa Fidélis). Departamento de Ambiente e Ordenamento, Universidade de Aveiro.
- EEA (2012). Territorial cohesion and water management in Europe: the spatial perspective. European Environmental Agency, *Technical Report N. 4/2012*. Copenhagen.
- Fidélis, T. & Sumares, D. (2008). Nature Conservation and Urban Development Control in the Portuguese Planning System - a new impetus against old praxis? *European Environment*. 18, 298-311.
- Fidélis, T. & Roebeling, P. (2014). Water Resources and Land use Planning Systems in Portugal - Exploring Better Synergies through Ria de Aveiro. *Land Use Policy*. 39, 84-95.
- Fidélis, T., Rodrigues, C. & Roebeling, P. (2016). Dos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica aos Planos Directores Municipais – Sinergias para promover a sustentabilidade, in Actas do 13º Congresso Nacional da Água, Março de 2016, (15p) LNEC, Lisboa.
- Fraga, T. T. Fidélis, T. (2016). Os Recursos Hídricos na Avaliação Ambiental Estratégica de Planos Directores Municipais, In actas da 6ª Conferência Nacional De Avaliação de Impactes (CNAI'16). 19-21 de Maio, (12p.) Universidade de Évora.
- Lerner, D. & Harris, B. (2009). The relationship between land use and groundwater resources and quality. *Land Use Policy*. 26, 265–273.
- Tong, S. & Chen, W. (2002). Modeling the relationship between land use and surface water quality. *Journal of Environmental Management*. 66:4, 377–393.
- Weatherhead, E. & Howden, N. (2009). The relationship between land use and surface water resources in the UK, *Land Use Policy*. 26, 243–250.
- Weather, H. & Evans, E. (2009). Land use, water management and future flood risk. *Land Use Policy*. 26, 251–264.

**Território, Planeamento  
e Urbanismo** · teoria e prática

**nº1, Janeiro de 2018**

**ISSN 2184-1802**



